

# Võrdse kohtlemise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Eesti Vabariigis on keelatud igasugune diskrimineerimine põhiseaduse (edaspidi PS) tasandil (PS § 12). Võrdse kohtlemise eriseadus (edaspidi VõrdKS) võeti vastu aastal 2008 eesmärgiga võimaldada kaitsta inimeste põhiõigust mitte olla diskrimineeritud rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel. Seaduses nimetatud diskrimineerimise tunnuste loetelu ning kohaldamisala tulenevad eelkõige Euroopa Liidu direktiivide 2000/43/EÜ ja 2000/78/EÜ kohustustest, mille hulgas nimetatakse ka kohustus määrata asjaomased asutused, kes tegeleksid konkreetselt diskrimineeritutele õiguskaitse pakkumisega, kannatanute abistamise ja nõustamisega ning võrdse kohtlemise edendamisega.

VõrdKS-i muutmise seaduse eelnõuga muudetakse seadust kahel eesmärgil:

1. esiteks laiendatakse seaduse kohaldamisala selliselt, et kaitse diskrimineerimise eest laieneks kõigile diskrimineerimise eest kaitstavatele gruppidele ühesuguselt;
2. teiseks antakse muudatusega soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule (edaspidi võrdõigusvolinik) sõltumatu roll puudega inimeste õiguste edendamisel.

Seadusemuudatuse esimene mainitud eesmärk on tagada efektiivne kaitse diskrimineerimise eest olenemata isiku rahvusest (etnilisest kuuluvusest), rassist, nahavärvusest, usutunnistusest või veendumusest, puudest, vanusest või seksuaalsest sättumusest võrdselt kõigi diskrimineerimise tunnuste puhul ning seeläbi tagatakse võrdõigusvoliniku pädevuse laiendamise ja isikute parema õiguskaitse diskrimineerimisjuhtumite korral abi saamiseks. Seaduse kohaldamisala laiendamine on ka eelduseks eelnõu teisele peamisele muudatusele.

Seaduse teise muudatusega antakse võrdõigusvolinikule ÜRO puuetega inimeste konventsiooni (edaspidi PIK või konventsioon)<sup>1</sup> artikli 33 lõikest 2 tuleneva sõltumatu konventsiooni rakendamise järelevalveasutuse roll. Eesti võttis konventsiooni ratifitseerimisega 2012. aastal kohustuse arendada puudega inimeste võimalusi iseseisvaks eluks ja täielikuks osalemiseks ühiskonnaelus. Konventsioon kohustab osalisriike järjepidevalt parandama puudega inimeste olukorda, nähes selleks ühe vahendina ette seadusandjast sõltumatu puudega inimeste õiguste edendamise, kaitsmise ja jälgimise mehhanismi loomist. VõrdKS-i muutmise eesmärgiks on laiendada voliniku pädevust ning antakse talle kohustus jälgida konventsioonist tulenevate nõuete täitmist Eestis.

### 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Seaduseelnõu ja seletuskirja on koostanud Sotsiaalministeeriumi võrdsuspoliitikate osakonna endine nõunik Helen Sööl ning nõunikud Helena Pall ([helena.pall@sm.ee](mailto:helena.pall@sm.ee), 626 9250) ja Agni Aav ([agni.aav@sm.ee](mailto:agni.aav@sm.ee), 626 9281), analüüsi ja statistika osakonna nõunik Kristiina Kukk ([kristiina.kukk@sm.ee](mailto:kristiina.kukk@sm.ee), 626 9714), hoolekandeosakonna endine nõunik Heidi Koolmeister, nõunik Raimo Saadi ([raimo.saadi@sm.ee](mailto:raimo.saadi@sm.ee), 626 9224) ja nõunik Gerli Aavik ([gerli.aavik@sm.ee](mailto:gerli.aavik@sm.ee), 626 9818).

<sup>1</sup> Riigi Teataja. (2012) Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll: <https://www.riigiteataja.ee/akt/204042012006>.

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Sotsiaalministeeriumi infojuhtimise osakonna toimetaja Virge Tammaru ([virge.tammaru@sm.ee](mailto:virge.tammaru@sm.ee), 626 9320).

Eelnõu ja seletuskirja juriidilise ekspertiisi tegid Sotsiaalministeeriumi õigus- ja personaliosakonna endised nõunikud Kärt Pöder ja Viivika Sirelpu ning nõunik Nele Nisu ([nele.nisu@sm.ee](mailto:nele.nisu@sm.ee), 626 9338).

### 1.3. Märkused

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu lihthälteenamus.

## **2. Seaduse eesmärk**

VõrdKS-i eesmärk on tagada isikute kaitse diskrimineerimise eest rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel. Eestis kehtib üldine diskrimineerimiskeeld lähtuvalt PS §-st 12, mis keelab igasuguse diskrimineerimise. VõrdKS eriseadusena konkretiseerib isikute õigused ja osapoolte kohustused ning annab valdkonna regulatsioonis asjakohastele mõistetele täpsema sisu, mis aitab kaasa õigusselguse põhimõtte tagamisele, arvestades seda, et PS-is on sõnastatud vaid üldine võrdse kohtlemise põhimõte. Samuti sätestab VõrdKS teatud meetmed, mida võib teatud juhul rakendada ja mida ei peeta diskrimineerimiseks (nn positiivne diskrimineerimine).<sup>2</sup>

Seadusemuudatus on osutunud praktikas vajalikuks, et tagada parem õigusselgus, põhiõiguste efektiivne kaitse ja vähemusgruppide võrdsed võimalused õiguskaitse saamisel ning luua eeldus konventsiooni rakendamise jälgimise õiguse üleandmiseks võrdõigusvolinikule. Kuna kehtiv VõrdKS keelab diskrimineerimise muudel tunnustel kui rahvus, rass ja etnilisus vaid töövaldkonnas ja kutseõppes, on loodud õigusaktides hierarhia erinevatele vähemustele õiguskaitse saamisel. Arvesse tuleb aga võtta, et just puude<sup>3</sup> ja seksuaalse sättumuse<sup>4</sup> alusel toimub suur osa potentsiaalseid diskrimineerimisjuhtumeid väljaspool töösfaari ning just need vähemused võivad olla enam tundlikud ning mõjutatavad ja mõjutatud hariduse, kaupade ja teenuste kättesaadavusest. Et tagada isikute tõhus kaitse diskrimineerimise vastu ja tagada võrdsed võimalused õiguskaitse saamisel, on vajalik laiendada VõrdKS-i kohaldamisala.

VõrdKS-i kohaldamisala laienemine on ka eelduseks, et võimaldada võrdõigusvolinikul tulenevalt PIK artikli 33 lõikest 2 täita konventsiooni rakendamise edendamise, kaitsmise ja järelevalve ülesandeid. Taolise järelevalvemehhanismi loomine tagab senisest efektiivsemalt puudega inimeste õiguste kaitse ja panustab seeläbi puudega inimeste olukorra parandamisse. Lisaks sellele juhib PIK artikli 33 lõike 2 kohase järelevalvemehhanismi olemasolu ühiskonna, sh konventsiooni rakendamise eest vastutavate valitsusasutuste tähelepanu puudega inimeste olukorrale riigis ning suunab neid enam sisuliselt panustama puudega inimeste olukorra parandamisse. Seeläbi suureneb ühiskonna eri osapoolte vastutus konventsiooni rakendamisel ning pikemas perspektiivis tugevdab see suutlikkust täita nõuetest tulenevaid kohustusi. Voliniku pädevuse sisustamisel on konventsiooni rakendamise järelevalveülesannete täitmisel võetud lähtealuseks konventsioon ja rahvusvaheline praktika. Lisaks sellele valmistas ÜRO sekretariaat PIK-i konverentsil 2014. aasta juunis olulise

---

<sup>2</sup> Nt 9 lõiked 2 ja 3.

<sup>3</sup> Leitav võrgus: <http://www.erinevusrikastab.ee/vordne-kohtlemine-eestis/diskrimineerimine-puude-alusel/>.

<sup>4</sup> Takács, J. (2006). Social exclusion of young lesbian, gay, bisexual and transgender (LGBT) people in Europe. ILGA-Europe & IGLYO

alusmaterjali seoses riikliku rakendamise ja jälgimisega<sup>5</sup>, millest tuleks lähtuda järelevalvetegevuste sisustamisel. Selle kohaselt on konventsiooni rakendamise jälgimismehhanismi määramisel oluline, et konventsiooni rakendamise järelevalveinstitutsioon oleks seadusandlikult volitatud ning institutsiooni pädevus peaks puudega inimeste õiguste edendamiseks, kaitsmiseks ja jälgimiseks olema võimalikult laiaulatuslik.

Enne eelnõu koostamist koostati VõrdKS-i muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus (edaspidi VTK), mis edastati kooskõlastamiseks kõigile ministriumitele ning kommenteerimiseks Soolise Võrdõiguslikkuse ja Võrdse Kohtlemise Voliniku Kantseleile, Õiguskantsleri Kantseleile, SA Inimõiguste Keskusele, Eesti Naisteühenduste Ümarlauale, Eesti Puuetega Inimeste Kojale, Eesti LGBT Ühingule<sup>6</sup>, Eesti Noorteühenduste Liidule, Ida-Virumaa Integratsioonikeskusele ja Tallinna Inimõiguste Infokeskusele, Tallinna Ülikoolile, Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskusele, Eesti Puuetega Naiste Ühenduste Liidule, Eesti Töandjate Keskliidule ja Eesti Ametiühingute Keskliidule.

VTK kooskõlastasid kõik ministriumid. Justiitsministeerium jättis VTK kooskõlastamata probleemi osas, mis käsitles võrdõigusvoliniku pädevuse muutmist selliselt, et volinik saaks osaleda kohtumenetluses enda nimel, esitades diskrimineeritu nõude. Justiitsministeerium pidas ettepanekut Eesti õigusruumi sobimatuks. Justiitsministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja võrdõigusvoliniku kantselei vaheliste läbirääkimiste käigus jõuti järeldusele, et tarvis on sügavamalt analüüsi voliniku pädevuse laiendamise kohta ning seetõttu käesoleva eelnõuga voliniku pädevust eelnimetatud osas ei laiendata. Justiitsministeeriumi ja teiste asjaomaste partnerite ettepanekuid VTK kohta on eelnõu koostamisel arvestatud.

### **3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

#### **Eelnõu § 1 punkt 1**

Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse VõrdKS §-i 2 ning see sätestatakse muudetud sõnastuses. Eelkõige on uues sõnastuses selle sissejuhatav lause ning kaitstavate tunnuste loetelu täiendatakse kõigi VõrdKS §-s 1 nimetatud tunnustega ühesuguselt (kehtivas on teatud tunnused lõikes 1, teatud tunnused lõikes 2). Lisaks laiendatakse kõigi seaduse §-s 1 nimetatud diskrimineerimise tunnuste puhul seaduse kohaldamisala selliselt, et diskrimineerimine on keelatud töö saamisel ja töösuhetes, kutseõppe valdkonnas, töötajate või töandjate ühingusse kuulumisel, sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuste, sealhulgas sotsiaaltoetuste saamisel, hariduses ja avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste, sealhulgas eluaseme kättesaadavuses. Samas tuleb kohaldamisala vaadata alati koosmõjus VõrdKS-s sätestatud erisustega, kus § 9 lubab teha erisusi nn positiivse diskrimineerimise osas erisusi kui ka arvestades erivaldkonna regulatsioone. Samuti lisandub antud eelnõuga erisus avalikkusele pakutavate teenuste ja kaupade osas.

Kehtiva VõrdKS-i kohaldamisala vastab EL-i direktiivides 2000/43/EÜ ja 2000/78/EÜ sätestatud kohaldamisalale Euroopa Liidu õiguses ning on tingitud eelmainitud direktiivide

<sup>5</sup> UN (2014). Conference of State Parties to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. National implementation and monitoring: <http://www.un.org/disabilities/documents/COP/COP7/CRPD.CSP.2014.3.E.pdf>

<sup>6</sup> Eesti LGBT Ühing on lesbi-, gei-, bi- ja transinimeste heaks töötav mittetulundus ühing.

VõrdKS-iga samaaegselt ülevõtmisest Eesti õigusruumi. Mainitud direktiivide ja VõrdKS-i kohaldamisala on seaduse §-s 1 nimetatud diskrimineerimise tunnuste poolt erinev. Seetõttu on diskrimineerimise keeld teatud vähemusgruppide puhul kaugemaleulatavam kui teistel. Usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel on diskrimineerimine keelatud üksnes tööeluga seotud küsimustes ja kutsealase ettevalmistuse saamisel (VõrdKS § 2 lg 2). Rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi või nahavärvuse alusel on diskrimineerimise keeld ulatuslikum ning hõlmab ka sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuste ja -toetuste, hariduse ning avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste (sh eluaseme) saamise õigust (VõrdKS § 2 lg 1).

VõrdKS-i kohaldamisala hierarhilisust eri vähemusgruppidele on varem kritiseerinud õiguskantsler, viidates selle vastuolule PS-iga. Õiguskantsler on sedastanud, et probleemne on asjaolu, et kehtiva VõrdKS-i põhjal võib jääda mulje justkui oleks diskrimineerimine keelatud vaid teatud eluvaldkondades, kuigi PS § 12 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, märkides, et VõrdKS-i eesmärk ei saa piirduda vaid sellekohaste EL-i direktiivide miinimumnõuete ülevõtmisega riigisisesse õigusesse, vaid õigusliku regulatsiooni kujundamisel tuleb arvestada ka PS-i ning rahvusvahelisi lepinguid.<sup>7</sup> Õiguskantsler lisas juba oma arvamuses VõrdKS-i eelnõu kohta, et PS § 12 alusel isikutele omistatava kaitse määra selgesõnaline eristamine nõuab seadusandjalt väga kaalukaid põhjendusi, kuid VõrdKS-i kohaldamisala puhul sellele õigustusi ei tulene. Muu hulgas on Riigikohus otsustanud, et PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõigust tuleb arvestada ka õigusloomes.<sup>8</sup> Seega, lähtuvalt riigisisest regulatsioonist ning põhimõttest, et põhiõigused peavad olema tagatud ühesuguselt, on tarvis muuta olemasolevat VõrdKS-i reguleerimisala ning kohaldada VõrdKS-i sätteid direktiividega võrreldes kaugemaleulatavamalt.

Lisaks õiguskantslerile on seoses kohaldamisala erinevusega eri sihtrühmadele tähelepanu juhtinud ka rahvusvahelised organisatsioonid:

- 2010. aastal avaldas Euroopa Nõukogu rassismi ja ebatolerantsuse vastane komisjon kriitika VõrdKS-i kohaldamisala kohta ning märkis ära soovitud seaduse kohaldamisala laiendamiseks.<sup>9</sup>
- 2012. aasta järelustes Eesti raporti kohta edastas Euroopa Nõukogu sotsiaalõiguste komitee negatiivse järelduse Eesti kohta, leides et seoses puudega inimeste õiguste tagamisega PIK artikli 15 lõike 3 osas puudub diskrimineerimisvastane seadus puudega inimeste kaitseks olulistest valdkondades.<sup>10</sup>
- 2013. aastal Euroopa Nõukogu inimõigusvoliniku avaldatud raport Eesti kohta<sup>11</sup> osutas probleemile, et puudega inimeste esinduskogud on mures võrdse kohtlemise seaduse hierarhilise kohaldamisala suhtes, viidates ka sotsiaalharta 2012. aasta negatiivsetele järeldustele.

<sup>7</sup> Õiguskantsleri pöördumine sotsiaalministri poole, 09.05.2011 nr 7-4/101419/1100981, 6-8/110288/1100981-Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks ning märgukiri seaduseelnõu algatamiseks: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/õiguskantsleri\\_margukiri\\_vordse\\_kohtlemise\\_seaduse\\_kohaldamisala\\_maaratlemine.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_margukiri_vordse_kohtlemise_seaduse_kohaldamisala_maaratlemine.pdf)

<sup>8</sup> RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03.

<sup>9</sup> <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Estonia/EST-CbC-IV-2010-003-ENG.pdf>, raport avaldatud 3.2010, lõiked 46 ja 52.

<sup>10</sup> [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/Järeldused\\_Eesti\\_2012.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/Järeldused_Eesti_2012.pdf) lk 29.

<sup>11</sup> Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to to Estonia, from 25 to 27 March 2013:

- Eesmärgiga hinnata inimõiguslaste standardite ja kohustuste täitmist Eestis, on VõrdKS-i kohaldamisala piiratuse kohta tõstatanud küsimuse ka ÜRO inimõiguste nõukogu oma korralistel inimõiguste olukorra ülevaatusel 2011. ja 2016. aastal.

Kuna peamise võrdõiguslikkuse kaitsega tegeleva institutsiooni – võrdõigusvoliniku – pädevus on piiratud VõrdKS-i kohaldamisalaga, tähendab kohaldamisala erinevus praktikas seda, et teatud diskrimineerimise juhtumite korral ei ole võrdõigusvolinikul voli juhtumeid uurida ja menetleda ega anda arvamusi, mis võimaldaksid diskrimineerimist tuvastada ja diskrimineeritult asjakohast eksperdiabi saada. Norra toetuste projekti „Soolõime ja õiguskaitsega sugude võrdsuseni“ raames pakkus volinik 2013–2015 ka diskrimineeritutele abi hagide ja kaebuste koostamisel, samuti korraldas diskrimineeritule kohtumenetluse esindaja, kui diskrimineeritult oli soovi kaitsta oma õigusi kohtus. Kuigi voliniku arvamus ei ole kohtusse pöördumiseks hädavajalik, on tegemist institutsiooniga, kust on diskrimineerimiskahtluse korral võimalik alati tasuta nõu ja abi saada. Seaduse piiratud kohaldamisala tõttu on aga võrdõigusvoliniku võimalused diskrimineerimisjuhtumitega tegelemisel jäänud piiratuks, mistõttu võivad osad diskrimineerimisjuhtumid jääda lahendamata ega jõua kohtusse. Seetõttu puudub ka vastav õiguspraktika. Ühiskonnas eksisteeriv diskrimineeriv praktika ei vähenda olemasolevaid negatiivseid hoiakuid ühiskonnas. Volinikul on võimalik kogutud teabe põhjal olla abiks õigusteadlikkuse suurendamisel oma märgukirjade abil, samuti juhtida laiema avalikkuse tähelepanu vähemuste kitsaskohtadele nende igapäevaelus ka meedia kaudu.

Kohaldamisala laiendamise vajadust on rõhutanud SA Eesti Inimõiguste Keskus, Eesti LGBT Ühing, Eesti Puuetega Inimeste Koda, Eesti Naisteühenduste Ümarlaud, Eesti Noorteühenduste Liit, Ida-Virumaa Integratsioonikeskus ja Tallinna Inimõiguste Infokeskus. Diskrimineerimise kaitse laiendamise tõendamiseks on vabaihendused kogunud juhtumeid, mis on jäänud kehtiva VõrdKS-i kohaldamisalast välja ning mida ei ole volinikul seaduse kohaldamisala piiratuse tõttu olnud võimalik menetleda (vt eelnõu mõjud).

Seaduse kohaldamisala on probleemne ka seoses PIK-i ratifitseerimisega Eesti poolt 2012. aastal. PIK keelab puude alusel mistahes vahetegemise, välistamise või piiramise, mille eesmärk või tagajärg on kõigi inimõiguste ja põhivabaduste teistega võrdsetel alustel tunnustamise, teostamise või kasutamise tõkestamine või tühistamine poliitika-, majandus-, sotsiaal-, kultuuri-, kodanikuühiskonna või mis tahes muus valdkonnas. Näiteks kohustab konventsiooni artikkel 9 liikmesriike võtma meetmeid, et tagada puudega inimestele teistega võrdsetel alustel juurdepääs füüsilisele keskkonnale, transpordile, teabele ja suhtlusele, sealhulgas info- ja kommunikatsioonitehnoloogiatele ja -süsteemidele, ning muudele avalikele ehitistele ja teenustele nii linna- kui ka maapiirkondades. VõrdKS-i muudatus aitab kaasa võrdse kohtlemise nõude täitmisele ning puudega inimeste suuremale kaasatusele, kuna muudatusega kaasneb isikute võimalus pöörduda voliniku poole kaebusega seadustes ette nähtud ligipääsu tagamata jätmise korral.

Tulenevalt eespool välja toodud juriidilistest ja praktilistest kitsaskohtadest on käesoleva eelnõuga kavas laiendada VõrdKS-i kohaldamisala selliselt, et õiguskaitse laienuks ühesuguselt kõigile seaduses nimetatud vähemusgruppidele ning kaotatakse VõrdKS-i vastuolu PS-iga. Muudatus tagab õigusselguse ja ühesuguse kaitse taseme seaduses nimetatud vähemustele. Seaduse kohaldamisala laiendamine on eeldus ka seoses PIK-ist tuleneva järelevalvefunktsiooni üleandmisega võrdõigusvolinikule, et volinik saaks jälgida PIK-i nõuete täitmist kaugeleulatavamalt kui vaid töö- ja kutseõppe valdkonnas ning seeläbi tagada puudega inimeste põhiõiguste ja -vabaduste täielikku ning võrdset teostamist. Kuigi volinikul

on praegu volitused kaitsta puudega inimeste õigusi töö- ja kutseõppe valdkonnas, puudub volinikul selge ülesanne konventsiooni raames sihtrühma õiguste kaitseks tegutseda. Volinikul tuleb kaaluda erinevate õigusaktide koosmõju (VõrdKS ning eriseadused).

### **Eelnõu § 1 punkt 2**

Eelnõu § 1 punktiga 2 tunnistatakse kehtetuks VõrdKS § 2 lõige 2, kuna eelnev ehk eelnõu § 1 punkt 1 laiendas VõrdKS-i kohaldamisala kõigi diskrimineerimise tunnuste puhul ühesuguselt.

### **Eelnõu § 1 punkt 3 ja punkt 4**

Eelnõu punktiga 3 täiendatakse §-i 2 selge erisusega, mis lubab arvestada diskrimineerimise väljaselgitamisel eriseadustes sätestatud eristusi. Samuti tuleb arvestada proportsionaalseid ja eesmärgipäraseid erisusi kaupade ja teenuste pakkumisel juhul, kui erisused loovad kellelegi eeliseid (nt ettevõtluskonto – mis võimaldab füüsilisel isikul füüsilisele isikule arveldada makseid sujuvamalt jms). Seega tuleb avalike teenuste ja kaupade pakkumisel arvestada ka koosmõju VõrdKS §-i 9 täiendatud lõikega 1<sup>1</sup> ja ka teiste eranditega, mis lubavad erisusi kehtestada (vt § 9 sätteid). Oluline on hinnata erisuse ajendeid (eesmärk, asjakohasus, vajalikkus).

Nimelt ei ole asjakohane ega õige, kui VõrdKS sätestaks paralleelselt ja dubleerivalt ka erinevate valdkondade detailsed normid. Nii ei saa diskrimineerimiseks vanuse alusel lugeda avalike teenuste pakkumisel seda, kui müüja keeldub lapsele alkoholi müümast. Alkoholiseaduse § 46 sätestab juba erisuse, et: „Alaealisel on alkohoolse joogi tarbimine keelatud“. Lapse tervise kaitseks on meede proportsionaalne ning vajalik. Samamoodi võib näiteks tuua kindlustustegevuse seaduse, mille § 216 sätestab, et: „Erinevused naiste ja meeste kindlustusmaksetes ja -hüvitistes ei või olla põhjustatud sooteguri kasutamisest kindlustusriskide hindamisel.“ Ka selline meede peab olema proportsionaalne ning kooskõlas saavutatava eesmärgiga. Nii lähtub erisus omakorda vastava erivaldkonna õigusaktist - nõukogu direktiiv 2004/113/EÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega. Kolmanda näitena võib tuua tarbijakaitse seaduse, mille § 15 lõige 3 sätestab ebaausa kauplemisvõtte ka olukorra, kus kauplemisvõtte, mis tõenäoliselt moonutab oluliselt ainult selliste tarbijarühmade majanduskäitumist, kelle liikmed oma vaimse või füüsilise puude, vanuse või kergeusklikkuse tõttu kauba või teenuse suhtes eriti vastuvõtlikud on. Ka siin hinnatakse siis selle kauplemisvõtte mõju antud tarbijarühmale.

Eraldi võib vaadelda veel kaasusgruppe avalike teenuste puhul, mis puudutavad hooneid kus nt teenuseid pakutakse (nt hoonetele kehtestatud erisused ehitusnõuetes teatud ajaperioodil). Ehitusseadustiku § 11 lõige 2 sätestab ehitisele esitatavad nõuded, mille hulgas on hõlmatud ka asjakohasel juhul punkti 8 alusel puudega inimeste erivajadusi. Olenevalt pakutavast teenusest tuleb tagada nt piisav uste laius ka ratastoolis olevatele isikutele. Samas seab teatud piirid ka muinsuskaitse seadus, mille § 24 lõike 1 alusel on teatud tegevused ilma vastava ameti loata keelatud. Nii ei pruugi olla igasugune soovitud meede võimalik ja diskrimineerimisjuhtumi lahendamisel tuleb igal konkreetsel juhul hinnata ka eriseadustest sätestatud erisusi. Ka erivaldkonna regulatsioonid toetuvad suures osas EL-i õigusaktidele ning neis sätestatud põhimõtetele, millega ei saa vastuollu minna ka võimalikud isiku nõuded erinevate kaasuste lahendamisel.

### **Eelnõu § 1 punkt 5**

Eelnõu § 1 punkt 5 on pigem normitehniline muudatus. Sellega viiakse seadus kooskõlla töövõimetoetuse seaduse terminitega. Vähenenud töövõime tuleneb töövõimetoetuse seaduse regulatsioonist, samas eelnevalt käsitleti isikuid riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel töövõimetus pensionäridena. Antud muudatus ei takista eeliste loomist tulenevalt samasisulise sihtgrupi puhul, kattes ära nii töövõimetus kui ka osalise või puuduva töövõime. Muus osas sätte sisu ei muutu.

### **Eelnõu § 1 punkt 6**

Eelnõu § 1 punktiga 6 parandatakse kehtiva seaduse arusaadavust ja sätete paiknevuse loogikat. Kuna seaduse § 11 reguleerib konkreetselt puudega inimese suhtes diskrimineerimisjuhtumi kaalumise aluseid ja seaduse § 9 reguleerib osaliselt ka n-ö positiivset diskrimineerimist, siis on asjakohane, et senine § 11 lõige 1 viiakse vastavasisulise paragrahvi ja asjakohase lõike alla (töösuhted). Tegemist on erineva juhuga sellest, kui kaalutakse §-s 11 sätestatud kriteeriume diskrimineerimisjuhu väljaselgitamisel. Punkt 3 kannab töösuhetes taotletavat eesmärki, et parandada puuetega inimeste tööhõivet ja maandada tööandja hirme puudega isikutele erisuste tegemisel. See-eest reguleerib § 11 sellist olukorda, kus tegemist on § 2 lõikes 1 nimetatud valdkonnaga ja esineb kahtlus, et puudega isikut on diskrimineeritud. Sellisel juhul tuleb kaaluda erinevaid kriteeriume selle väljaselgitamiseks. Antud muudatus aga sätestab õigustuse positiivselt diskrimineerida töösuhetes puuetega isikuid võrreldes isikutega, kellel ei ole puuet (ehk olukord ei ole mitte võrdne vaid teistega võrreldes soodsam). Soov on aga jätkuvalt eristada puuetega isikute osas seda, et töösuhetes on positiivne diskrimineerimine igati soositav.

### **Eelnõu § 1 punkt 7**

Eelnõu § 1 punktiga 7 esitatakse senine VõrdKS § 11 uues sõnastuses. VõrdKS § 11 sätestab, et mõnedel juhtudel tuleb võtta asjakohaseid meetmeid selleks, et tagada puudega inimestele samaväärsed õigused. Hindamaks, kas meetmed on vajalikud, tuleb silmas pidada proportsionaalsuse põhimõtet, ehk et kas meetmete rakendamine ei põhjusta ebaproportsionaalselt suuri kulutusi. Juhul kui meetmete rakendamine ei tähenda ebaproportsionaalselt suuri kulutusi, kuid need meetmed jäävad rakendamata, võib aset leida puudega isiku diskrimineerimine.

Siinkohal on oluline märkida, et VõrdKS-i kohaldatakse kooskõlas valdkondlike eriseadustega, milles on sätestatud konkreetsed nõuded ja erisused juurdepääsetavuse tagamiseks puudega inimestele (nt hoonete ligipääsetavuse küsimustes tuleb vaadata nii ühistranspordiseadust kui sotsiaalhoolekande seaduse sotsiaaltranspordi jaotist jne).

Tulenevalt seaduse kooskõlla viimisest PIK-iga vaadatakse üle ka diskrimineerimise juhtumi ja mõistlike abinõude mõiste VõrdKS-i valguses. Vajaliku meetme rakendamise kulu ebaproportsionaalsuse hindamisel arvestatakse eelkõige meetme rakendaja ressursse, riikliku rahastamise või muu abi võimalusi ning isiku majandustegevuse ulatust. Vaidluse lahendamisel võivad seega mõju omada nii riiklikud toetused kui ka isiku majandustegevuse ulatus. Viimane annab volinikule võimaluse kaalutusõiguse alusel lähtuda viimase aja trendidest teenuste pakkumisel (nt kodumajutus, isikliku sõiduauto kasutamine tasuliseks sõiduks) kui ka arvestada nt järgmisel aastal jõustuva ettevõtlustulu lihtsustatud maksustamise seadusega, mis võimaldab füüsilisel isikul, kes ei ole maksukohuslane, osutada tasu eest

teenuseid ja müüa kaupa. Eelnõuga kavandatud sõnastus võimaldab kaaluda erinevaid kriteeriume ja muudavad kaalutusotsuse võimalikult paindlikuks, arvestades erinevate teenuste pakkumise võimalustega.

Näitena võib tuua olukorra, kus ratastoolis isik soovib üürida eraisikult korterit, mida Airbnb vahendusel ajutiselt üürile antakse, kuid korter ei ole ratastooliga kasutamiseks ligipääsetav. Selleks, et otsustada, kas korteriomanik peab muutma ruumid ligipääsetavaks (ehk rakendama asjakohaseid meetmeid § 11 lõike 1 alusel) peab volinik menetlema ega kohanduste tegemine ei põhjusta ebaproportsionaalselt suuri kulutusi.

Menetluse käigus vaatab volinik:

- kui suuri kulutusi meetmete rakendamine nõuab;
- teenuse pakkuja suurust ja olemust (kas eraisik või ettevõtte, viimase puhul - kui suur on ettevõtte käive ja kasum);
- rahastamise võimalusi (kui tegemist on regulaarse teenusega ja riik pakub rahalist toetust sellise teenuse osutamisel ligipääsetavuse tagamiseks, võib volinik tuvastada, et kohanduse tegemise nõue on mõistlik);
- kasutegurit (kui suur on kasu mis tuleks kohanduse tegemisest: 1) konkreetsele ratastoolis isikule; 2) ratastoolis isikutele üldiselt; 3) kõigile);
- muid tegureid (üürisuhte pikkus, teiste ligipääsetavate majutusvõimaluste kättesaadavus).

Juhul kui korteriomanik üürib välja vaid ühte korterit ning sedagi ajutiselt, põhjustaks kohanduste tegemine ebaproportsionaalselt suuri kulutusi ning juhtumit ei loeta diskrimineerimiseks.

Teiseks näiteks on olukord, kus küla ainus kauplus asub hoones, millesse pääsemiseks tuleb üles minna 10-astmelisest trepist. Kauplust majandab ettevõtja, kellel on maakonnas veel 6 sarnast kauplust ning ettevõtte kasum on 10 000 eurot kuus. Kõnealuses külas elab palju vanemaealisi, paar väikeste lastega pere ning üks ratastooliga liiklev inimene. Külaelanikud paluvad poe omanikul paigaldada kauplusesse pääsemiseks kaldtee, kuid omanik keeldub sellest. Samal ajal on vallas avatud projekt, mille raames on võimalik taotleda rahalist toetust ligipääsetavuse tagamiseks esmavajalikele teenustele. Sellisel juhul annavad kaalutlemistingimused aluse öelda, et kaldtee rajamisest keeldumine on diskrimineeriv, kuna vastava meetme rakendamine ei põhjusta AS-ile ebaproportsionaalselt suurt koormust.<sup>12</sup>

### **Eelnõu § 1 punkt 8**

VõrdKS § 16 täiendatakse punktiga 10, mis sätestab voliniku ülesandena PIK-i rakendamise edendamise, kaitsmise ja jälgimise. Täiendus on vajalik, et täita PIK artikli 33 lõikest 2 tulenevat kohustust.

PIK artikli 33 lõige 2 sätestab, et osalisriigid kohustavad vastavalt oma õigus- ja haldussüsteemile säilitama, tugevdama, määrama või looma oma riigis raamistiku, mis sisaldaks vastavalt vajadusele ühte või mitut sõltumatut mehhanismi konventsiooni edendamiseks, kaitsmiseks ja järelevalveks. Sõltumatul mehhanismil peab olema võimalikult lai mandaat, sõltumatus, pluralistlik struktuur ja piisavad ressursid täitmaks efektiivselt konventsioonist tulenevaid ülesandeid. Praegu täielikult nendele printsiipidele vastavat

---

<sup>12</sup> Näitena voliniku kaalutluse läbiviimisest töökeskkonnas toimunud diskrimineerimise juhtumi menetluse puhul võib vaadata voliniku arvamust abinõude rakendamisest erivajadustega inimeste suhtes (20.06.2017): [http://www.vordoigusvolinik.ee/wp-content/uploads/2017/06/Arvamus-kohandustest-puudega-inimesele\\_20062017.pdf](http://www.vordoigusvolinik.ee/wp-content/uploads/2017/06/Arvamus-kohandustest-puudega-inimesele_20062017.pdf)



organisatsiooni Eestis ei ole.<sup>13</sup> Samas ei sätesta PIK artikkel 33 riikliku järelevalveraamistiku struktuuri ülesehitust, mistõttu on PIK-i osalisriigid vabad määrama sobiliku mehhanismi lähtuvalt riigi olukorrast.

PIK-i järelevalve ehk jälgimine tähendab konventsioonist tulenevalt ka edendamistegevuste elluviimist, mis võib tähendada erinevaid teadlikkust suurendavaid tegevusi (nt kampaaniad, koolitused ja uuringud), et muuta muu hulgas kehtivaid eelarvamusi ja hoiakuid, mis ei soosi puudega inimeste ligipääsu eri eluvaldkondadele ning pärsivad nende olukorra igakülgset paranemist. Kaitsmine konventsiooni tähenduses võib sisaldada puudega inimeste õiguste rikkumisega seotud kaebuste läbivaatamist ja uurimist, abistades diskrimineeritudel viia vajaduse korral juhtumid kohtusse või töövaidluskomisjoni. Jälgimine võib tähendada nii õigusaktide kui praktika konventsioonile vastavuse hindamist ning see tegevus võib võtta erinevaid vorme. See võib sisaldada kehtiva õiguse või seaduseelnõude konventsioonile vastavuse hindamist, riigiasutuste nõustamist konventsiooni rakendamise seotud küsimustes, diskrimineerimiskaebuste käsitlemist ning uuringute ja raportite tegemist konventsiooni rakendamise seotud küsimustes. PIK järelevalvemehhanismina saab võrdõigusvolinik anda hinnanguid Eestis kehtiva seadusandluse vastavusest PIK-iga ning anda soovitusi muudatuste tegemiseks, et viia seadused konventsiooniga kooskõlla.

PIK artikli 33 lõige 3, mida tuleb lugeda koosmõjus konventsiooni artikli 4 lõikega 3, täiendab, et kodanikuühiskond, eriti puudega inimesed ja nende esindusorganisatsioonid, peavad olema kaasatud järelevalveprotsessi ja selles täiel määral osalema. Tulenevalt PIK artikli 33 lõike 3 nõudest on leitud, et parim viis rakendamaks nõuet kaasata kodanikuühiskonna organisatsioone, on mitmekülgne kaasamine nii artikli 33 lõikes 1 määratud koordineerimismehhanismi kui artikli 33 lõikes 2 määratud iseseisva järelevalvemehhanismi töösse.<sup>14</sup> Tagamaks jälgimismehhanismi iseseisvus valitsuse sekkumisest, tuleb luua järelevalvemehhanism seaduse alusel, määrates selgelt kohustuse kaasata puudega inimesi ja nende esindusorganisatsioone jälgimisprotsessi.

Kaasamine võib tähendada nii esindatust organisatsiooni liikmena kui efektiivset koostööd kodanikuühiskonna esindajatega. Seetõttu tuleb VõrdKS-i muutmise määrata voliniku institutsioon PIK-i järelevalveülesande täitjaks, sh lisades seadusesse kohustuse kaasata puudega inimeste organisatsioone järelevalvemehhanismi töösse väliste ekspertidena, nagu PIK seda ette näeb.

Analüüsima, millisel viisil tagada PIK artikli 33 lõike 2 kohase nõude täitmine, tellis Sotsiaalministeerium poliitikauuringute keskuselt Praxis vastavasisulise analüüsi. Praxis analüüsis projekti „ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamise edendamiseks, kaitsmiseks ja järelevalveks sõltumatu mehhanismi loomise ettevalmistamine ja selle toimimise tagamine“ raames PIK artikli 33 lõikes 2 nimetatud mehhanismi(de) määramise või loomise võimalusi ning seda ülesannet täitva üksuse võimalikke funktsioone. Analüüsi tulemusena leiti, et PIK-ist tulenevale järelevalvemehhanismile vastavad vormiliselt nii õiguskantsleri institutsioon kui võrdõiguslikkuse volinik. Õiguskantsleri mandaat on sätestatud PS-is ja õiguskantsleri seaduses, mille kohaselt on õiguskantsleri ülesanne lisaks põhiseaduslikkuse järelevalvele teha järelevalvet põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle

---

<sup>13</sup> Praxis. Konsultatsioonipaber: ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamise järelevalve Eestis: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2013-Puuetega-inimeste-oguste-konventsioon.pdf>

<sup>14</sup> Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe: [http://europe.ohchr.org/Documents/Publications/Art\\_33\\_CRPD\\_study.pdf](http://europe.ohchr.org/Documents/Publications/Art_33_CRPD_study.pdf)

täidesaatva riigivõimu asutuste poolt. Samas analüüsis tõdeti, et õiguskantsleri kantseil ei ole halduskoormuse mõttes mõistlik olla põhivastutaja kogu võrdse kohtlemise ja diskrimineerimise valdkonnas ning kaaluda tuleks variandina PIK artikli 33 lõike 2 kohase ülesande andmist võrdõigusvolinikule. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku institutsiooni ülesanded vastavad ligilähedaselt PIK-is esitatud jälgimisfunktsiooni nõuetele, ehkki piiratud seaduse kohaldamisalaga.

Analüüsi ettepanekust tulenevana pidas Sotsiaalministeerium 2014. aastal läbirääkimisi soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikuga. Läbirääkimiste tulemusena saavutati kokkulepe võrdõigusvolinikuga PIK-i rakendamise järelevalvefunktsiooni üleandmiseks. Selle ülesande üleandmiseks on vajalik laiendada VõrdKS-i kohaldamisala puudega inimeste õiguste osas ning täiendada VõrdKS-i sättega, et PIK-i rakendamise järelevalve eest vastutab volinik.

Seega täiendatakse eelnõuga VõrdKS-i sättega, mille alusel saab võrdõigusvolinik volitused täita PIK artikli 33 lõikes 2 sätestatud, jälgides konventsiooni rakendamist. Voliniku pädevuse sisustamisel konventsiooni rakendamise järelevalveülesannete täitmisel on võetud lähtealuseks konventsioon ja rahvusvaheline praktika. Lisaks sellele valmistab ÜRO sekretariaat PIK-i konverentsil 2014. aasta juunis olulise alusmaterjali seoses riikliku rakendamise ja järelevalvega<sup>15</sup>, millest lähtutakse järelevalvetegevuste sisustamisel. Konventsiooni rakendamise jälgimismehhanismi määramisel on oluline, et PIK-i rakendamise järelevalveinstitutsioon peab omama seadusandlikku volitust ning institutsiooni pädevus peab puudega inimeste õiguste edendamiseks, kaitsmiseks ja järelevalveks olema võimalikult laiaulatuslik. Kuigi volinikul on praegu volitused kaitsta puudega inimeste õigusi töö- ja kutseõppe valdkonnas, puudub volinikul selge volitus konventsiooni raames sihtrühma õiguste kaitseks tegutseda. Voliniku volituste vastavus konventsiooni sätetega tagatakse eelnõu järgi viitega PIK-ile VõrdKS § 16 lõikes 10. PIK artikli 33 lõige 2 tõstab esile järelevalvemehhanismi sõltumatuse olulisuse. Voliniku institutsiooni sõltumatus on tagatud VõrdKS §-ga 15, mis sätestab, et volinik on võrdse kohtlemise seaduse ja soolise võrdõiguslikkuse seaduse nõuete täitmise jälgijana sõltumatu ja erapooletu asjatundja, kes tegutseb iseseisvalt. Voliniku sõltumatus on tagatud ka seeläbi, et seadus sätestab volinikule piirangud tegeleda ametisoleku ajal poliitilise või ärilise tegevusega (§ 22).

PIK-i järelevalvemehhanismi loomine käesoleva seadusemuudatusega panustab konventsiooni nõuete täitmisel ning puudega inimeste õiguste edendamisele, mille tulemusel tekib võrdõigusvolinikul eraldi õigus ja volitus teha PIK-i täitmise üle järelevalvet. Muudatusega viiakse ellu konkreetsed sammud Eesti valitsuse võetud kohustuste vastavusse viimisel rahvusvaheliste kohustustega puudega inimestele õigusliku kaitse tagamisel. Voliniku pädevuse täiendamise eesmärk on tagada efektiivsem kaitse ja abi diskrimineeritutele.

### **Eelnõu § 1 punkt 9**

Eelnõu punktiga täiendatakse voliniku võimalusi arvamuse andmisest keelduda ka juhul, kui isik on esitanud haldusorgani otsuse peale vaide või haldusorgan on teinud vaideotsuse (haldusmenetluse seaduse 5. pkt).

---

<sup>15</sup> UN (2014). Conference of State Parties to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. National implementation and monitoring: <http://www.un.org/disabilities/documents/COP/COP7/CRPD.CSP.2014.3.E.pdf>

Eelnõuga täiendatakse VõrdKS §-i 18 punkti 3 juhul, kui isik ei ole rahul nt haldusorgani otsusega ja on esitanud sama otsusega seoses haldusorganile vaide. Kui isik esitab samal ajal ka taotluse võrdõigusvolinikule leides, et tehtud otsusega on teda diskrimineeritud ühel VõrdKS nimetatud tunnuse alusel, ei ole volinikul mõistlik hinnata kaasuse asjaolusid olukorras, mis võib muutuda (nt muudab haldusorgan vaidemenetluses varasemat otsust). Vaideotsuse puhul on lähtutud samadest kaalutlustest, nagu töövaidluskomisjoni otsuse puhul. Eelnõu muudatus võimaldab vähendada voliniku halduskoormust. Lisaks tuleb volinikul alati hinnata, kas tegemist on diskrimineerimisvaidlusega. Kui tegemist on asja sisulise otsustamisega, siis ei kuulu viimane voliniku pädevusse.

## **Eelnõu § 2**

Eelnõu § 2 sätestab seaduse jõustumise aja, mis on planeeritud jõustuma 2019. a 1. jaanuaril. Aastane periood on piisav, et tagada kooskõllalisus VõrdKS-s sätestatuga.

### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

### **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu vastab Euroopa Liidu direktiividele 2000/43/EÜ, 2000/78/EÜ ja 2014/54/EL.

### **6. Seaduse mõjud**

Diskrimineerimist kogevad üldjuhul teatud sotsiaalsed grupid, kelle liikmete positsioon ühiskonnas on nõrgem ja kelle suhtes on levinud negatiivsed stereotüübid, mis põhjustavad sallimatust ja süvendavad nende kehvat positsiooni ühiskonnas, mistõttu on aja jooksul kujunenud välja olukord, kus ühiskonna teatud grupid säilitavad olemuslikult kehva positsiooni. Seetõttu pööratakse võrdse kohtlemise poliitika valdkonnas ja VõrdKS-is põhjendatult tähelepanu just konkreetsetele sihtrühmadele, mida on nimetatud VõrdKS-is ning kellele on suunatud riiklik võrdse kohtlemise poliitika eesmärgiga tagada seadusest tulenev kaitse võimaliku diskrimineerimise eest ühiskonna eri valdkondades. Praegu on VõrdKS-is ulatuslikum kaitse isikute diskrimineerimise eest nende rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi või nahavärvuse alusel, kuid oluliselt piiratum kaitse on tagatud usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse tõttu. Seaduse kohaldamisala laiendamisega suureneksid viimati nimetatud sihtrühmade võimalused diskrimineerimise kahtluse korral võrdõigusvoliniku poole pöörduda.

2015. aasta Eurobaromeetri<sup>16</sup> tulemused näitavad, et eestlaste arvates diskrimineeritakse kõige enam vanuse ja puude tõttu ning süvenenud on arvamus, et diskrimineerimine vanuse ja seksuaalse sättumuse tõttu on levinud. Hinnanguliselt toimub suur osa otsesid ja kaudseid diskrimineerimisjuhtumeid väljaspool töövaldkonda, samuti võivad just puudega inimesed, eakad, LGBT-inimesed ja religioossed vähemused olla enam tundlikud ning mõjutatavad ja mõjutatud hariduse, kaupade ja teenuste kättesaadavusest. Praegu on nende sihtrühmade õigused kaitstud VõrdKS-i alusel vaid diskrimineerimisel töö- ja kutseõppe valdkonnas. Käesoleva eelnõuga tehtav muudatus laiendaks kaitset diskrimineerimise eest seksuaalse sättumuse, usu või veendumuse, vanuse või puude alusel ka sotsiaalhoolekande-, tervishoiu-

---

<sup>16</sup> Eurobaromeeter. 2015. Diskrimineerimine ELis 2015. aastal: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/68101>

ja sotsiaalkindlustusteenuste, sh sotsiaaltoetuste saamisel, hariduse ning avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste (sh eluaseme) kättesaadavusel.

Puudega inimestel on sageli diskrimineeriva suhtumise tõttu probleeme hariduse valdkonnas. Võrdse kohtlemise võrgustik on kogunud teadlikult teavet diskrimineerimise juhtumitest väljaspool töö- ja kutseõppe valdkonda. Näiteks on ilmikas juhtum, kus õpetaja ei soovinud ratastoolis last tavakooli esimesse klassi vastu võtta, tuues põhjenduseks selle, et see raskendaks kaasõpilastel keskendumist ja nad jääksid vaid ratastooli vaatama. Samuti on võrgustikul teada kaupade ja teenuste kättesaadavusega seotud probleeme, eriti just vanuse ja puude tõttu. Eeskätt on finantsteenused valdkond, kus võib leida aset diskrimineerimine, näiteks laenu saamisel, pangakonto avamisel, kindlustuste sõlmimisel jne. Võidakse keelata teatud tüüpi kindlustuse (nt kodu, auto või reisi) tegemine või määrata oluliselt suuremad kindlustusmaksed, kuna inimene on jõudnud teatud ikka või on teatud tervisekõrvalekaldega. Vanuselised diskrimineerimisjuhtumid puudutavad sageli pankade keeldumist vanemaealistele laenu andmast. Diskrimineerimiseks ei peeta vanuse alusel seadusega sätestatud erinevat kohtlemist, kui sellel on objektiivne ja mõistlik sotsiaalkindlustusteenuseid hõlmav õiguspärane eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud (VõrdKS § 9). Seetõttu ei pruugi olla tegemist diskrimineerimisega, kui kindlustusandjad ja pangad kasutavad kliendi riskiprofiili hindamisel vanust või puuet ühe tegurina. Samas saab seda kasutada vaid juhul, kui kriteerium on asjakohane ja põhineb objektiivsetel tõenditel.

Tulenevalt VõrdKS-i eelnõu muudatustest analüüsitakse kahe muudatuse mõju: 1) seaduse §-s 1 nimetatud diskrimineerimise tunnuste puhul laiendatakse seaduse kohaldamisala selliselt, et diskrimineerimiskeeld laieneks kõigi kaitstavate tunnuste osas ühesuguselt; 2) voliniku ülesandena sätestatakse konventsiooni rakendamise edendamine, kaitsmine ja jälgimine.

VõrdKS-i eelnõu muudatuste puhul võib eeldada mõju esinemist sihtrühmade kaupa järgmistes mõjuvaldkondades: sotsiaalne, sh demograafiline mõju, mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, mõju majandusele ning mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste korraldusele. 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 ja demograafilised mõjud**

Alljärgnevalt analüüsitakse seaduse eelnõu muudatuse mõjusid sihtrühmade kaupa.

### **6.1.1. Usutunnistuse või veendumuse alusel diskrimineeritud**

Tänapäeva Eestit, mis on järjest rohkem sisserändemaa, iseloomustab usutunnistuste ja veendumuste mitmekesisustumine ehk järjest rohkem on leida Eestis tavapärastele uskumustele lisaks ka vähem harjumuspäraseid uskumusi ja veendumusi. Väga suures osas kattub usutunnistus inimeste rahvusega või päritolumaaga, mille osas on VõrdKS juba praegu täies ulatuses kohalduv. Seetõttu jääb muudatuse sihtrühmaks vaid väike osa inimestest, keda diskrimineeritakse otseselt tema uskumuse või veendumuse alusel, millel ei ole seost inimese rahvuse või päritolumaaga.

*Sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuste (sh sotsiaaltoetuste) kättesaadavus*

Kuigi sotsiaalhoolekande- ja sotsiaalkindlustusteenuste puhul on samuti oluline jälgida, et usutunnistuse või veendumuste tõttu kedagi ei diskrimineeritaks, on mõju ilmselt olulisim tervishoiusektoris, mida erinevad usutunnistused ja veendumused rohkem mõjutavad. Oluline on tagada arstiabi ja hoolitsus kõigile inimestele, arvestades seejuures nende uskumusi ja veendumusi. Näiteks võib mõni uskumus välistada teatud ravimite või ravimeetodite kasutamise, mis aga ei tohiks olla põhjus mitte pakkuda abivajajale parimat võimalikku abi ning püüda rakendada alternatiivseid ravimeetodeid, mis inimese uskumuste või veendumustega vastuollu ei lähe.

### *Hariduse kättesaadavus*

Kuigi igal tasemel haridus peaks ka praegusel ajal olema kättesaadav kõigile inimestele olenemata nende usutunnistusest ja veendumustest, on suurim probleem tavapärasest erineva uskumuse või veendumusega inimestele koolis aset leidev halvustav suhtumine koolitöötajate ja koolikaaslaste poolt. Samas langeb selline tegevus koolikiusamise valdkonda, millega tegelemiseks on eraldiseisvad meetmed. Siiski pakub käesolev eelnõu nendel juhtumitel kannatajale abi ning kindlustunnet diskrimineerimisjuhtumitega tegelemiseks.

### *Kaupade ja teenuste kättesaadavus*

Ka kaupade ja teenuste kättesaadavuses ei ole näha olulist olukorra muutust, kuna uskumuste ja veendumuste alusel diskrimineerimine selles valdkonnas on haruldane. Kõige rohkem võib olla mõjutatud eluasemevaldkond, kuna sarnaselt rahvusele on pigem eluasemeturg (eelkõige üüriturg) kohaks, kus teatud usutunnistuse või veendumustega inimestele keeldutakse teenust osutamast.

Kokkuvõttes, kuna usutunnistus või veendumus langeb suuresti kokku inimeste rahvuse või päritolumaaga, mille osas on VõrdKS juba praegu täiel määral kohalduv, jääb mõju sihtrühm ja mõju ulatus väikseks. Tegu on sihtrühma jaoks olulise muutusega, kuna teatud määral on tegu ennetava meetmega, mis ei luba kasvada seni vähestel juhtumitel, kus usutunnistuse või veendumuse alusel on olnud võimalik inimesi diskrimineerida. Kuigi eelnõu aitab kaasa erineva usutunnistuse ja veendumustega inimeste õiguste kaitsele, võib mõju kokkuvõttes hinnata väikseks.

#### 6.1.2. Vanemaealised

Vanemaealised inimesed on kasvav osa Eesti rahvastikust kahe olulise ühiskonda mõjutava suundumuse tõttu – jätkuv rahvastiku vähenemine ja vananev ühiskond. 2015. aastal tehtud „Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuring 2015“<sup>17</sup> toob välja, et kui 2014. aastal oli 65-aastaste ja vanemate osakaal rahvastikus 18,4%, siis 2040. aastaks kasvab see Statistikaameti prognoosi kohaselt 27,6%-ni. Praegu on õigus mitte olla diskrimineeritud vanuse alusel kaitstud töövaldkonnas, kuid siin on lubatud teatud erandid, kus erinev kohtlemine on õigustatud, vajalik ja kohane. Vanusel põhinev diskrimineerimine võib mõjutada ka nooremaid inimesi (seda eelkõige töövaldkonnas), kuid sagedamini mõjutab see just eakamaid

---

<sup>17</sup> Emor, Praxis. 2015. Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuring 2015: [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/veu2015aruanne\\_tnsemorsapraxis\\_final.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/veu2015aruanne_tnsemorsapraxis_final.pdf).

inimesi. Euroopa sotsiaaluuringu<sup>18</sup> 2008. aasta andmetel oli vanusest tingitud eelarvamusliku suhtumisega kokku puutunud umbes kolmandik üle 50-aastastest. Kõige enam oldi kogunud vanusel põhinevat eelarvamuslikku suhtumist, millele järgnes lugupidamatu kohtlemise kogemine ning kõige vähem oldi kokku puutunud halva kohtlemisega vanuse tõttu. Vanuse tõttu diskrimineerimist pidas uuringu andmetel Eestis väga suureks probleemiks 6,8% ja üsna tõsiseks probleemiks 29,4% 15-aastastest ja vanematest, mitte kuigi tõsiseks hindas probleemi 41,5% ja üldsegi mitte tõsiseks 14,9%. Seejuures pidasid vanemaealised (51-aastased ja vanemad elanikud) vanuselise diskrimineerimist mõnevõrra sagedamini probleemiks kui nooremaealised. Ka 2015. aasta Eurobaromeetri<sup>19</sup> tulemused näitasid, et vanusest tingitud diskrimineerimist üle 55-aastaste seas pidas Eestis levinuks 39% uuringus osalenutest. Oluline on märkida, et diskrimineerimise märkamine ja probleemiks pidamine sõltub paljuski inimeste teadlikkusest. Seetõttu võib hinnata, et käesoleva eelnõu mõjude hindamisel on tegemist suure sihtrühmaga, kelle õiguste kaitse tagamine omab mõju nii eri vanuserühmade kui ka ühiskonna jaoks laiemalt.

### *Sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuste (sh sotsiaaltoetuste) kättesaadavus*

Aktiivsena vananemiseks ja vanemaealiste heaolu tagamiseks on vajalik riigipoolne tugi, mistõttu sõltuvad vanemaealised suuresti sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuste kättesaadavusest. Nimetatud teenuste eesmärk on suurendada eakate sotsiaalset kaasatust, leevendada puudust ja sotsiaalset tõrjutust ning parandada elukvaliteeti. On oluline välja tuua, et vanuse suurenedes tegevuspiiranguga inimeste osakaal rahvastikus kasvab ning sellel sihtrühmal on seetõttu suurem kõrvalabi vajadus. Eesti keelt kõnelevad inimesed kasutavad sotsiaalteenuseid enam kui vene keelt kõnelevad isikud, vastavalt 5% ja 2%. See võib olla tingitud venekeelsete elanike kehvemast info kättesaadavusest ning seetõttu teadlikkusest, samuti sellest, et kõik sotsiaalteenused ei ole kõikjal vene keeles kättesaadavad. Üldiselt aga sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuste kättesaadavusele vanuselised piirangud puuduvad.

### *Hariduse kättesaadavus*

Haridus ja koolitamine on määrava tähtsusega vanemaealiste elukestvas õppes osalemisel, kuna sellega saavad vanemaealised säilitada oma oskused ning seeläbi ennetada sotsiaalset isolatsiooni ja kõrvalejäämist ühiskonnas. Vanemaealiste ja eakate toimetuleku 2015. aasta uuringu tulemused näitavad, et vanemaealistest suurimal osal (44%) on teise taseme haridus, kolmanda taseme haridus on 39%-l ja esimese taseme haridus on ligi viiendikul (17%). Viimase 12 kuu jooksul on enesetäiendamiseks mõne koolituse läbinud 29% vanemaealistest. Ligi pooled ennast täiendanud vanemaealised on osalenud nii tööandja pakutavatel koolitustel (51%) kui täiendanud end iseseisva õppe või kogemuste omandamise kaudu (48%). Kolmandik (35%) on käinud õpetaja või lektori juhendatud kursustel ning neljandik (27%) lõõnud kaasa seminarides või õpikodades. Need vanemaealised, kes pole täiendõppes osalenud, tõid põhjustena välja vajaduse ja huvi puudumise (32%), kõrge vanuse (17%) ning tervise (9%). Töötavad vanemaealised tõid välja vajaduse ja huvi puudumise (44%) ning

<sup>18</sup> Sotsiaalministeerium. 2013. Aktiivsena vananemise arengukava 2013–2020: [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid\\_ja\\_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Eakatele/aktiivsena\\_vananemise\\_arengukava\\_2013-2020.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Eakatele/aktiivsena_vananemise_arengukava_2013-2020.pdf)

<sup>19</sup> Eurobaromeeter. 2015. Diskrimineerimine ELis 2015. aastal: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/68101>.

asjaolu, et tööandja ei võimalda täiendõpet (11%) ja tööülesanded ei võimalda end täiendada (8%).

Siit võib järeldada, et vanemaealistel on üldiselt piisavalt võimalusi saada haridust ja täienduskoolitusi, kuid vähemal määral takistavad eakusega kaasnevad terviseprobleemid.

### *Kaupade ja teenuste kättesaadavus*

Vanemaealiste ühiskonnaelus osalemise aktiivsus sõltub üha enam info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) lahendustest ning nende kasutamise võimalustest ja oskustest. Lisaks mõjutavad IKT-lahendused muu hulgas ka vanemaealiste ligipääsu avalikele ja erateenustele ning informatsioonile. Seeläbi võimaldavad IKT-lahendused kõigile võrdväärset teenuste kättesaadavust ja on oluline, et need lahendused ei piiraks osa sihtrühmade teenuste kasutamise ja informatsiooni saamise võimalusi.<sup>20</sup> Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuringu<sup>21</sup> (2015) kohaselt on suurel osal vanemaealistest olemas ligipääs mobiiltelefoni kasutamisele. Tavamobiili või nutitelefoni saab kasutada 92% 50-aastastest ja vanematest ning 97% 50–74-aastastest. Internetiühendusega laua-, süle- ja/või tahvelarvutit saab kasutada 61% 50-aastastest ja vanematest ning 73% 50–74-aastastest. Ligipääs internetiühendusele on kas arvuti või nutitelefoni kaudu 62%-l 50-aastastest ja vanematest ning 75%-l 50–74-aastastest. Tervikuna ei kasuta 6% vanemaealistest ei arvutit ega mobiiltelefoni. Uuringus hinnatakse, et vanemaealiste telekommunikatsioonitehnoloogiatega kasutamine on viimase kuue aasta jooksul oluliselt kasvanud, mis võimaldab e-teenuste kasutamist varasemast enam. ID-kaart on olemas pea kõigil vanemaealistest (97%) ning üle poole kaardiomanikest kasutab internetipanka. 50–74-aastaste seas on selle kasutamine võrreldes eakamate vanuserühmadega suurem. Digiallkirju on andnud 38% kõigist vanemaealistest, sh 46% 50–74-aastastest. E-hääletamisel on osalenud 21% vanemaealistest, sh 26% 50–74-aastastest, sealjuures on e-hääletustel osalevate vanemaealiste hulk viimase kuue aastaga viiekordistunud. Seega on IKT võimalused ka vanemaealiste seas juba suhteliselt hästi kättesaadavad.

Lisaks sellele sõltub vanemaealiste ühiskonnaelus osalemise aktiivsus ja sotsiaalne kaasatus kaupade ja teenuste kättesaadavusest. Eespool väljatoodud uuringu tulemuste kohaselt seitse kümnest vanemaealisest käib iga päev kodust väljas, sealjuures on linnaelanike seas iga päev kodust väljas käivaid inimesi enam kui maaelanike seas (linnas pääseb kergemini liikuma võrreldes maapiirkonnaga). Põhjused, mida kodust väljas käimisest loobunud vanemaealised inimesed toovad, seostuvad eeskätt tervisest tulenevate piirangutega: 52% selgitas, et neil on liiga keeruline kodust väljaspool liikuda, 36%-l on keeruline majast välja saada ning 36% on puude või haiguse tõttu liikumatud. Samas võib võimalust kodust välja minna ning vajalikke kaupu ja teenuseid saada lisaks terviseprobleemidele ja puudele mõjutada ka sobiva transpordi olemasolu: 68% saavad kasutada sõiduautot nii tihti kui soovivad, 15% harvem kui soovivad ning 14% ei soovigi autot kasutada. Ühistranspordi puhul tekitavad probleeme ebasobivad sõidugraafikud, liinide vähesus ja mittevastavus inimese vajadustele. 7% vanemaealistest rõhutas seda, et nad ei ole võimelised iseseisvalt ühistranspordi peatusesse minema.

<sup>20</sup> Sotsiaalministeerium. 2013. Aktiivsena vananemise arengukava: [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid\\_ja\\_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Eakatele/aktiivsena\\_vananemise\\_arengukava\\_2013-2020.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Eakatele/aktiivsena_vananemise_arengukava_2013-2020.pdf)

<sup>21</sup> Emor, Praxis. 2015. Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuring: [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/veu2015aruanne\\_tnsemorsapraaxis\\_final.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/veu2015aruanne_tnsemorsapraaxis_final.pdf)

Maaelanike hinnangul ei sõida transport neile sobivatel aegadel (55%), ühistransport käib liiga harva ja pole sobivaid liine (16%) ning nad ei ole võimelised minema peatusesse (10%).

Kokkuvõttes selgub, et kuigi vanemaealiste ligipääs sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenustele (sh sotsiaaltoetustele), haridusele ja avalikkusele pakutavatele kaupadele ja teenustele on võrdlemisi hea, esineb siiski harvem erinevaid takistusi, sh negatiivset suhtumist, info puudumist, mille tulemusena võib sihtrühm saada ebavõrdse kohtlemise osaliseks. Tõrjutus ei tulene pelgalt rahaliste ressursside puudumisest, vaid ka muude materiaalsete ja sotsiaalsete ressursside puudumisest. Selles tähenduses seisneb see ka laiemalt valikute ja võimaluste piiratuses või puudumises. Eeskätt vanemaealistel on suurem oht olla sotsiaalselt tõrjutud, kuna nende võimalused ise oma elujärke parandada vähenevad.<sup>22</sup> Kuigi tegemist on suure sihtrühmaga, mis ühiskonna vananemisega oluliselt kasvab, võib hinnata, et käesoleva seaduseelnõu muudatuste mõju sellele sihtrühmale on vähe oluline.

### 6.1.3. LGBT-inimesed

LGBT sihtrühma suurust Eestis saab määrata vaid hinnanguliselt. 2000. aastal tehtud küsitluse kohaselt<sup>23</sup> tunnistas 11% vastanutest, et tunneb seksuaalset huvi omaenda sookaaslaste vastu. Reaalset vastavat seksuaalkäitumist tunnistas 8% vastanutest. Rahvusvaheliste võrdlusuuringute<sup>24, 25</sup> tulemusena hinnatakse LGBT osakaalu kogu populatsioonis 3–5%. Sihtrühma suuruse määramise teeb keeruliseks see, et kuna tegemist on väga delikaatse enesemääratlemise küsimusega, ei pruugi inimesed tahta enda kohta taolist informatsiooni avaldada ning tuleb arvestada ka eri terminoloogia ja definitsioonidega, mida uuringutes kasutatakse. 2011. aasta rahvaloenduse tulemuste kohaselt elab Eestis 200 samasoolist vabaabielu paari (st 400 isikut).

Nagu kõik vähemusrühmad, puutuvad LGBT-inimesed Eestis kokku sarnase probleemiringiga. Eesti ühiskond on LGBT-inimeste vastu sallimatu, mis võib olla põhjustatud teadmatusest ja hirmust. Kuigi LGBT-inimestel on tugevaid esindusorganisatsioone, ei pruugi nad diskimineerimise olukorras siiski oma õiguste kaitseks välja astuda või abi otsida. Sallivust mõõtvaid uuringuid ühiskonnas levivate hoiakute kohta LGBT-inimestesse on tehtud mitmeid.<sup>26</sup> Ühed värskemad andmed hoiakute kohta seksuaalvähemustesse Eestis on 2013. aasta soolise võrdõiguslikkuse monitooringus<sup>27</sup>, kust selgus, et 57% vastajatest peab Eesti ühiskonda üldiselt nii seksuaal- kui soovähemuste suhtes pigem mittesallivaks. Kuna küsiti arvamust ühiskonna kohta tervikuna ning ka isikliku käitumise kohta, siis ilmnevad tulemustes vastuolud, sest umbes 70% vastanutest märkis, et tema jaoks ei oleks probleem veeta vaba aega või töötada koos LGBT-inimesega ehk inimesed peavad oma käitumist palju sallivamaks kui ühiskondlikku hoiakut üldiselt, samas

<sup>22</sup>

[https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid\\_ja\\_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Eakatele/aktiivsena\\_vananemise\\_arengukava\\_2013-2020.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Eakatele/aktiivsena_vananemise_arengukava_2013-2020.pdf)

<sup>23</sup> Haavio-Mannila, E. ja Kontula, O. (2003). Sexual Trends in the Baltic Sea Area. Publications of the Population Research Institute, Series D 41/2003. The Population Research Institute. Väestöntutkimuslaitos. Väestöliitto, The Family Federation of Finland. Viide uuringule raportis: Papp, Ü.-M. ja Kütt, R. (2011). LGBT inimeste olukorra uuringute analüüs.

<sup>24</sup> Gates, G. (2011). *How many people are lesbian, gay, bisexual, and transgender?* The Williams Institute, <http://williamsinstitute.law.ucla.edu/wp-content/uploads/Gates-How-Many-People-LGBT-Apr-2011.pdf>.

<sup>25</sup> Demographics of sexual orientation, [http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_sexual\\_orientation](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_sexual_orientation)

<sup>26</sup> Vt põhjalikku ülevaadet tehtud uuringutest: Papp, Ü.-M. ja Kütt, R. (2011). *LGBT inimeste olukorra uuringute analüüs*.

<sup>27</sup> Roosalu, T. (toim) (2014). Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2013. *Sotsiaalministeeriumi toimetised 3/2014*, Artiklite kogumik.



olles ise selle ühiskonna osa. Rahvusvahelistes võrdlusuuringutes sallimatuse kohta ei paista Eesti samuti hästi silma. OECD uuringute<sup>28</sup> kohaselt oli Eesti 2012. aastal OECD riikide hulgas selle sihtrühma suhtes kõige ebatolerantsem. Võrreldes 2007. aasta tulemustega olid hinnangud sellele, kas Eestis oleks erinevatel vähemusrühmadel hea elada, vähenenud kõikide uuritud rühmade suhtes (immigrandid, etnilised vähemused / teisest rassist inimesed, LGBT-inimesed). Kõige negatiivsemad hinnangud on Eestis läbi aja olnud LGBT-inimeste suhtes: 2007. aastal nõustus vaid 46% väitega, et LGBT-inimestel on Eestis hea elada, 2012. aastal oli väitega nõustujaid 43%.

LGBT-inimeste isiklike kogemusi ja probleeme käsitlevaid uuringuid on palju vähem. LGBT-inimeste olukorra kohta on Sotsiaalministeerium 2007. aastal tellinud kvalitatiivuuringu<sup>29</sup>, mille käigus tehtud intervjuudes kirjeldasid respondendid lisaks oma isiklikele probleemidele näiteks ka suhteid oma pereliikmetega pärast „kapist välja tulemist“, puudulikku seksuaalharidust koolides, ühiskonna sallimatust ja vaenulikke internetikommentaare. Pereelu elavad respondendid tundsid muret laste eestkoste küsimuste pärast juhul, kui nendega peaks midagi juhtuma. Teine samasooline lapsevanem ei saa jätkata lapse kasvatamist, vaid eestkosteõigus läheb lapse bioloogilisele vanemale või vanavanemale.

#### *Sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuste (sh sotsiaaltoetuste) kättesaadavus*

„Võrdõiguslikkuse mõõtmise mudel: kellel on Eestis hea, kellel on parem?“ toob välja, et LGBT sihtrühmadel on sageli terviseprobleeme, mis võivad olla tingitud grupi halvast juurdepääsust spetsiifiliselt neile mõeldud turvalist seksuaalkäitumist puudutavale informatsioonile ja vastavatele turvavahenditele. Sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuste kättesaadavus on oluline, et vältida grupi kohta levivatest stereotüüpidest ja stigmatiseerimisest põhjustatud keskmisest suuremat vaimset stressi, psüühikahäireid, ennastkahjustavat käitumist ning alkoholi ja narkootikumide kuritarvitamist. LGBT sihtrühm vajab tervishoiusektori poolt suuremat ja spetsiifilisemat tähelepanu, mis võimaldaks sellesse gruppi kuuluvatel inimestel saada teiste inimestega võrdväärset infot ning abi. Lisaks, 30% LGBT sihtrühma kuuluvatest inimestest on Euroopa Liidu diskrimineerimist uuriva analüüsi<sup>30</sup> andmetel kogenud tervishoiusüsteemis diskrimineerimist seksuaalse sättumuse alusel. Kuigi see on paljuski seotud konkreetsete tervishoiutöötajate maailmapildiga, ei ole diskrimineeritutel praegu selles osas abi leida. Eelnõuga aga antakse see võimalus, mis läbi paraneb LGBT sihtrühma kuuluvate inimeste õiguskaitse ning parema tervishoiusüsteemi kättesaadavuse kaudu ka nende tervislik olukord.

#### *Hariduse kättesaadavus*

---

<sup>28</sup> OECD (2014). *Society at a Glance*, [http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance\\_19991290](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance_19991290).

<sup>29</sup> Strömpl jt (2007). *LGBT-inimeste ebavõrdne kohtlemine Eestis*. Uuringu toimumise ajal ei olnud veel vastu võetud võrdse kohtlemise seadust ja kooseluseadust, mis olid uuringuga kaasnevate poliitikasoovituste nimekirjas ühed olulisemad.

<sup>30</sup> Discrimination in the European Union. Perceptions and experiences of discrimination in the areas of housing, healthcare, education, when buying products or using services. Analytical report. 2008. Flash EB Series #232 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_232\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_232_en.pdf).

Inimeste seksuaalse sättumuse kohta suuremates valimiuuringutes ei küsita, mistõttu on andmed selle sihtrühma kohta piiratud. 2016. aastal tehtud kvalitatiivuuringu<sup>31</sup> tulemused toovad välja probleeme, millega LGBT-inimesed sageli kokku puutuvad. Uuringust ilmneb, et LGBT-inimesed kannatavad koolieas vaimse tervise probleemide all ning neil on raskusi abi leidmisega ehk koolisüsteemis jääb nende jaoks puudu tugiisikutest ja -süsteemidest. Uuringus osalenud isikud leidsid, et haridusasutused on ebasoodsaks keskkonnaks nende jaoks, kes ei vasta heteronormatiivsele standardile ja ka transsooliste noorte jaoks, seda nii teiste mõistmatute hoiakute kui ka puuduliku õpisisu tõttu. Haridussüsteemi peeti kõige olulisemaks kohaks, kus LGBT temaatikat käsitleda ning seksuaalvähemustele ja transsoolistele noortele tuge pakkuda.

Seni ei ole pööratud erilist ja süsteemset tähelepanu näiteks seksuaalsel sättumusel ja sooidentiteedil põhinevale kiusamisele ning võimalikule alandavale kohtlemisele koolides, kuigi FRA uuringust LGBT-inimeste diskrimineerimise kohta mäletas üle 80% vastajatest negatiivseid märkusi või koolikiusamist.<sup>32</sup> Samas oli 2007. aastal tehtud LGBT-inimeste ebavõrdse kohtlemise uuringus<sup>33</sup> 28 uuringus osalenud LGBT-inimesest 12 kõrghariduse või rakendusliku kõrgharidusega. 2016. aastal avaldatud võrdõiguslikkuse mudel „Kellel on Eestis hea, kellel parem?“ on toonud välja, et LGBT rühma kuuluvate õpilaste kiusamise kohta Eestis andmed puuduvad, kuna sellekohast informatsiooni ei koguta. 2012. aastal avaldatud EL-i LGBT uuringus<sup>34</sup> osalenute käest küsiti kas neid või nende lapsi on koolis või ülikoolis diskrimineeritud seepärast, et nad kuuluvad LGBT rühma. Selgus, et 19% Eestis uuringule vastanutest olid kas ise või olid nende lapsed kogenud diskrimineerimist koolis või ülikoolis, kuna nad kuuluvad LGBT rühma. 72% vastanutest varjas aga kooliajal oma seksuaalset identiteeti, mistõttu võib arvata, et negatiivsete kommentaaride saamine oleks võinud olla veel sagedasem.

### *Kaupade ja teenuste kättesaadavus*

2016. aastal tehtud LGBTQ-inimeste igapäevase toimetuleku uuringu kohaselt kogevad LGBT-inimesed mõnikord ebavõrdset kohtlemist ka kaupadele ja teenustele juurdepääsul. Vastajad olid seisukohal, et kaupade ja teenuste kättesaadavus on seotud sellega, milline inimene välja näeb ning kas ja kuidas ta vastab heteroseksuaalsele normile. Transsoolised inimesed tõid välja, et neil esineb igapäevaelus probleeme, kuna neil ei ole „õiget“ isikut tõendavat dokumenti (apteegist ravimite ostmine jms).

Seksuaalse sättumuse alusel diskrimineerimise juhtumeid on tuvastatud järjepidevalt seoses tehingutega eluaseme üürimisel. Näiteks on keeldutud mitmeid kordi korterit üürile andmast samasoolisele paarile või on vahetult enne üürilepingu allkirjastamist loobunud lepingu sõlmimisest. Ilmekas näide on ka Eesti LGBT Ühingu raskused oma keskusele ruumide leidmisel, kui mitu omanikku keeldusid pinda rentimast, kuulates millise huvikaitse valdkonnaga ühing tegeleb.

---

<sup>31</sup> Aavik, K., Roosalu, T., Kazjulja, M., Mere, L., Kaal, K., Raudsepp, M. (2016). LGBTQ inimeste igapäevane toimetulek ja strateegilised valikud Eesti ühiskonnas. Tallinn: Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei.

<sup>32</sup> FRA (2013). EU LGBT survey - European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey

<sup>33</sup> Strömpl, J. jt (2007). LGBT-inimeste ebavõrdne kohtlemine Eestis. Uuringu lõpparuanne. Tartu: Tartu Ülikool.

<sup>34</sup> European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey. Main results (2012). Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights.

Kokkuvõttes, eelnevast on näha, et suur osa ebavõrdsest kohtlemisest ja diskrimineerimisest leiab aset väljaspool tööelu. LGBT rühma puhul kerkivad ebavõrdsust põhjustavate teguritena esile turvatunde ja õiguskindlusega seotud probleemid<sup>35</sup>. Et tagada isikute tõhus kaitse diskrimineerimise vastu ja võrdsed võimalused õiguskaitse saamisel, on vajalik laiendada VõrdKS-i kohaldamisala. See tähendab, et LGBT rühma kuuluvad inimesed saavad pöörduda edaspidi võrdõigusvoliniku poole ka hariduselus ning kaupade ja teenuste kättesaadavusel aset leidnud diskrimineerimise juhtumite korral. Muudatus on LGBT-inimeste jaoks oluline, kuna see võimaldab neil täisväärtuslikumalt ühiskonnaelus osaleda, samas ei ole mõju ühiskonnale tervikuna märkimisväärne.

#### 6.1.4. Puudega inimesed

ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon rõhutab, et eeskätt tuleb puudega inimestele tagada inimõigused teistega võrdsel alusel. Iseseisva järelevalvemehhanismi kindlaks määramine Eestis konventsiooni edendamiseks, kaitsmiseks ja jälgimiseks võimaldab tagada puudega inimeste õiguse mitte-diskrimineerimisele, enesemääramisele ja võrdsele kohtlemisele. Seeläbi on võimalik saavutada puudega inimeste parem kaasatus, iseseisev toimetulek ja kvaliteetsem osalemine ühiskonnas. Konventsiooni tähenduses tuleneb puue ühiskonnas olevatest barjääridest, mis takistavad tervisekahjustusega inimestel igapäevaelus toimetulekut ja mille kaotamine võimaldab tagada puudega inimestele võrdsed võimalused ja võrdne õiguste kaitse. Sõltumatu järelevalvemehhanismi määramine võimaldab garanteerida puudega inimestele põhiõiguste ja -vabaduste tagamise ja diskrimineerimise vastase kaitse ning toetada nende õiguste täieulatuslikku saamist takistavate ühiskondlike barjääride eemaldamist. Võrdõigusvolinik saab järelevalvemehhanismina edendada puudega inimeste õigusi muuhulgas läbi teadlikkuse tõstmise ja seadusandjatele võimalike seadusmuudatuste ettepanekute tegemise.

Eestis on puude defineerimisel lähtutud ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioonist, mille kohaselt hõlmab puudega inimeste mõiste isikuid, kellel on pikaajaline füüsiline, vaimne, intellektuaalne või meeleline kahjustus, mis võib koostoimel erinevate takistustega tõkestada nende täielikku ja tõhusat osalemist ühiskonnaelus teistega võrdsel alusel. Konventsiooni kohaselt kasutatakse puude mõistet kui faktilist seisundit, mis ei pea olema kolmanda isiku poolt tuvastatud, mistõttu on sihtrühm, kelle õigusi konventsioon kaitseb, oluliselt laiem kui ametlikult määratud puudega inimesed. Seega võib hinnata, et eelnõu sihtrühma kuuluvad kõik tervisenäitajatest põhjustatud erivajadustega inimesed. Puudega inimeste arv ja osakaal rahvastikus jätkuvalt kasvab: 1.1.2015 seisuga oli Eestis 143 623 määratud puude raskusastmega inimest<sup>36</sup> ehk iga üheksas inimene oli kehtiva puude raskusastmega. Nendele lisanduvad veel inimesed, kellele ei ole puue ametlikult määratud, kuid kelle tegevused on erinevatel põhjustel (ajutiselt) piiratud. Enam kui pooled (52%) puudega inimestest on vanemaealised, mistõttu moodustavad vanemaealised ja erivajadustega inimesed sihtrühmana olulise ühisosa.

*Sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuste (sh sotsiaaltoetuste) kättesaadavus*

Puudega inimeste ja nende pereliikmete hoolduskoormuse uuringust (2009) ilmnes, et eelneva viie aasta jooksul oli mõnd toetust või teenust taotlenud ligi 38% vastajatest (vähemalt 16-

<sup>35</sup> Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE (2016). Kellel on Eestis hea, kellel on parem? Võrdõiguslikkuse mõõtmise mudel.

<sup>36</sup> Allikas: Sotsiaalkindlustusameti register.

aastased puudega inimesed). Neist umbes pooled ei saanud oma hinnangul piisavalt teenuseid, mis aitaksid neil paremini toime tulla ning 55% vastas, et nad ei saa vajalikul määral teenuseid, mis aitaksid neil väljaspool kodu paremini toime tulla. Sealjuures 62% märkis, et toetuste ja teenuste saamiseks vajalik asjaajamine pole piisavalt lihtne. Teenuse saamise takistanud asjaoludena toodi välja infopuudus (kolmandik vastajatest), vajalike rahaliste vahendite puudus (viiesik vastajatest) ja asjaolu, et kohalik omavalitsus ei ole vajalikke teenuseid võimaldanud (iga kaheksas vastaja). Kõige vähem tunnetavad probleeme sotsiaal- ja tervishoiuteenuste kasutamisel keskmise puude raskusastmega ja muu puudega lapsed. Puudega lastele suunatud sotsiaaltoetuste saamisel vastas üks kolmandik, et on probleeme kogenud ja kaks kolmandikku ei olnud probleeme kogenud.

2009. aastal sai enamik (89%) 16-aastastest ja vanematest puudega inimestest vajaduse korral alati arstiabi või konsultatsiooni, 6% ei ole seda vajaduse korral saanud ning 2% üldse mitte. Infopuudus oli takistuseks 8%-le arstiabi või konsultatsiooni mittesaanud puudega inimesele. 2014. aastal Statistikaameti avaldatud kogumiku „Puudega inimeste sotsiaalne lõimumine“ alusel võib hinnata, et perioodil 2010–2013 oli rohkem kui 10%-l puude, töövõimetuse või tervisest tingitud tegevuspiiranguga inimesel esinenud probleeme eriarsti juurde pääsemisel. Oluline on märkida, et tervise teenuste ebapiisav kättesaadavus võib viia terviseprobleemide süvenemiseni, millega kaasneb sageli ka inimese ühiskondliku aktiivsuse vähenemine. Seetõttu võib hinnata, et praegu on puudega inimestel vähesel määral probleeme sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustuste (sh sotsiaaltoetuste) saamisel. Käesoleva seaduseelnõu muudatusega tekiks puudega inimestel võimalus pöörduda nendes valdkondades diskrimineerimisjuhtumite puhul võrdõigusvoliniku poole, mille kaudu paraneks sihtrühma õiguste kaitse. Lisaks saab volinik PIK järelevalve käigus juhtida avalikkuse ja seadusandjate tähelepanu läbivatele probleemkohtadele.

### *Hariduse kättesaadavus*

2013. aastal oli kõigi 18–24-aastaste seas varakult koolist lahkunuid 9,9%, ametliku tegevuspiiranguga inimeste seas aga 40%. Töövõimepiiranguga inimeste seas oli see näitaja 2011. aastal 29,2%. Seetõttu on üldjuhul tegevuspiiranguga inimeste haridustase üldiselt madalam kui ilma tegevuspiiranguta inimestel. Olulise tegevuspiiranguga inimeste seas on enam algharidusega või alghariduseta ning põhihariduse või põhihariduseta kutseharidusega inimesi, ent vähe kõrgharidusega inimesi. Tegevuspiiranguga inimesed kohtavad mitmeid takistusi hariduse omandamisel, mistõttu võivad olla piiratud nende võimalused end töös ja ühiskonnas realiseerida.

Samas on tegevuspiiranguga noortel inimestel küllaltki suur soov õppida. 2009. aastal tehtud puudega inimeste uuringu andmetel soovis 16–29-aastastest tegevuspiiranguga inimestest õppida 58%, sealhulgas vaid 22% õppiski tol hetkel nii palju kui soovis, 7% küll õppis, kuid oleks soovinud õppida rohkem ning 29% ei õppinud üldse, kuigi oleks seda soovinud. Õppimist takistavad nii halb tervises seisund kui majanduslikud põhjused. Olulist rolli mängivad ka ühiskonnast tulenevad piirangud, nagu informatsiooni puudulik kättesaadavus ning tugiisikute, abivahendite ja -seadmete puudus. Samas leiab 10% 16–29-aastastest tegevuspiiranguga noortest, et neid takistab õppimast hirm eelarvamuste ees. Ka 30–49-aastaste tegevuspiiranguga inimeste seas on suhteliselt suur osa neid, kes ei õpi, kuid tegelikult sooviks õppida (26%). Seega võib hinnata, et tegevuspiiranguga ja töövõimepiiranguga inimesed kohtavad haridussüsteemis takistusi, mis ei võimalda neil võrdsetel alustel teistega haridust omandada.

## *Kaupade ja teenuste kättesaadavus*

Kaupade ja teenuste kättesaadavus on puudega inimeste kui tarbijate põhiõigus ning kui nad ei saa kasutada tarbekaupu ja teenuseid, on tegemist diskrimineerimisega. Parem toodete ja teenuste kättesaadavus võimaldab omakorda parandada inimeste kaasatust ja osalemist ühiskonnaelus ning aitab kaasa võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamisele.

Sotsiaalministeerium on teinud kaks sihtrühma uuringut: „Puuetega inimeste uuring“ (2009) ja „Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuring“ (2015)<sup>1</sup>, kus on uuritud ühistranspordi ning info- ja kommunikatsiooniteenuste kasutamist, kättesaadavust ja rahulolu nendega. 20% puudega inimestest (sh 26% liikumispuudega ning 22% kõne-, kuulmis- ja nägemispuudega inimestest) ei kasuta ühistransporti seetõttu, et peatusesse on raske pääseda. 7% puudega inimestest reisib piisavalt, 30% sooviks (rohkem) reisida. Puue takistab reisimist 20%-l puudega inimestest. Samuti leidub diskrimineerimist eluaseme kättesaadavusel, kuna puudega või tegevuspiiranguga inimesed ei ole atraktiivne eluasemeturu sihtrühm. Tihti on neil seoses majanduslikult halvemal positsioonil olekuga raskendatud kodu üürimine, kuna neid nähakse võimaliku riskirühmana. Eelnõu tagab puudega inimeste õiguste kaitse eluasemeturul. Oluline on ka välja tuua, et eluasemeteenuse parem kättesaadavus soodustab puudega inimeste sotsiaalset kaasatust ning elamist koduses keskkonnas võimalikult kaua, ilma vajaduseta institutsionaalse teenuse järele.

Kokkuvõttes on ilmne, et sotsiaal- ja tervishoiuteenuste, hariduse ning kaupade ja teenuste kättesaadavuse valdkondades on puudega inimestel praegu mõningaid probleeme, mis raskendab nende toimetulekut ühiskonnas. Eelnõu tagaks puudega inimestele senisest efektiivsema õiguste kaitse erinevates eluvaldkondades, mistõttu mõju sihtrühmale on oluline. Parem õiguskaitse kättesaadavus toetab ÜRO puuetega inimeste konventsioonis sätestatud õiguste realiseerimist ühiskonnas. Seeläbi toetab eelnõu puudega inimeste õigust mitte saada ebavõrdse kohtlemise osaliseks ja võimaldab senisest suuremat sotsiaalset kaasatust.

## **6.2. Mõju majandusele**

Alljärgnevat analüüsitakse majanduslikku mõju sihtrühmadele, lähtudes kahest peamisest mõjuvaldkonnast: seaduse §-s 1 nimetatud diskrimineerimise tunnuste puhul laiendatakse seaduse kohaldamisala selliselt, et diskrimineerimiskeeld laieneks kõigi kaitstavate tunnuste osas ühesuguselt; ning voliniku ülesandena sätestatakse konventsiooni rakendamise edendamine, kaitsmine ja jälgimine. Mõju hinnatakse kõigist sihtrühmadest lähtuvalt ühiselt.

Praegu kogevad puudega inimesed, vanemaealised, LGBT rühma kuuluvad inimesed ning inimesed, kellel on traditsioonilisest erinev usutunnistus ja veendumused, ebavõrdsust. Kuigi konventsiooni raames on puudega inimestele ligipääsu tagamise kohustus pandud liikmesriikidele, tuleb võtta arvesse, et teenuseid ja kaupu pakub suures osas ka erasektor, kellele kohaldub samuti nõue võtta meetmeid ligipääsu tagamiseks, kui puudega inimese õigusi rikutakse. Samas, kuna võrdõigusvolinik saab ettevõtetele teha ettekirjutusi, mis ei ole ebaproportsionaalselt suured, võib hinnata, et eelnõuga ei kaasne olulist negatiivset majanduslikku mõju teenuseid ja kaupu pakkuvatele organisatsioonidele. Pigem on oluline välja tuua, et pikemas perspektiivis avaldab sihtrühma kuuluvate inimeste õiguste parem kaitse positiivset mõju majandusele, kuna see võimaldaks sihtrühma kuuluvatel inimestel suuremat osalemist ühiskonnas ja tööturul ning seeläbi panustaksid nad enam majanduse elavdamisse.

Konventsiooni järelevalvemehhanismi kindlaks määramisega kaasneb kaudne mõju leibkondade majanduslikule toimetulekule ja majanduslikele otsustele. Kui praegu on usutunnistuse või veendumuse, seksuaalse sättumuse, vanuse ja puude alusel diskrimineerimine keelatud VõrdKS-i alusel üksnes tööelu- ja kutseõppe valdkondades, siis käesoleva seaduseelnõu muudatusega laieneks keeld ka sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuste ja -toetuste, hariduse ning avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste (sh eluaseme) saamise õigustele. Seega saaksid käesoleva seaduseelnõu muudatusega nimetatud sihtrühmadesse kuuluvad inimesed pöörduda võrdõigusvoliniku poole saamaks tasuta õiguslikku nõu selle kohta, kas neid on ebavõrdselt koheldud ja kuhu oma õiguste kaitseks pöörduda. Sotsiaalkaitse- ja tervishoiuteenuste, hariduse ning kaupade ja teenuste kättesaadavuse paranemise tulemusena paraneks sihtrühma elukvaliteet. Lisaks sellele paraneksid inimeste võimalused ühiskonnaelus (sh tööturul) aktiivselt osaleda, mille kaudu paraneks nende majanduslik toimetulek ja eneseteostusvõimalused. Eelnõuga tehtavad muudatused tooksid kaasa nimetatud sihtrühma esindajate elukvaliteedi paranemise, mistõttu on majanduslik mõju sihtrühma toimetulekule ja majanduslikele otsustele positiivne.

### **6.3. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele**

Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele on hinnatud lähtuvalt sellest, kas ja mil määral mõjutavad eelnõuga tehtavad muudatused Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmist ning rahvusvaheliste organisatsioonide hinnanguid Eesti kohta. Võib hinnata, et eelnõuga planeeritavad muudatused ei mõjuta riigi julgeolekut, seega täpsemat mõjuanalüüsi selle kohta ei tehta. Välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega suhtlust mõjutab eelnõu sellega, et eelnõus esitatud muudatustega täidetakse PIK-i artiklis 33 sätestatud kohustusi. Seega avaldab eelnõu kaudset mõju sise- ja välisjulgeolekule, kuna muudatuste eesmärk on parandada teatud sihtrühmade kaitset diskrimineerimise eest. Inimestevaheline solidaarsus ning võrdsed võimalused kõigile ühiskonnaliikmetele panustavad kaudselt riigi julgeolekusse, olles kooskõlas julgeolekupoliitika põhisuunaga – ühiskonna sotsiaalse, majandusliku ja keskkonnavalase turvalisuse tugevdamine.

Mõjutatud sihtrühma suurust võib hinnata suureks, kuna konventsiooni järelevalvega seotud küsimused tõstatuvad rahvusvahelistes organisatsioonides, kus Eesti on osaleja, eeskätt ÜRO puuetega inimeste õiguste komitees ja Euroopa Liidu institutsioonides, komisjonides ja töögruppides. Juba praegu on konventsiooni järelevalvemehhanismi puudumist märgitud korduvalt rahvusvahelisel tasandil, mistõttu võib hinnata, et mõju on oluline. Nimelt on ÜRO Inimõiguste Nõukogu korralisel ülevaatusel (*Universal Periodic Review*) 2011. aastal<sup>37</sup> ja 2016. aastal<sup>38</sup> toimunud kaitsmistele järgnenud ettepanekutes heidetud Eestile ette konventsiooni rakendamise järelevalvemehhanismi puudumist. Seetõttu võib hinnata, et seaduseelnõu muudatuse ebasoovitavate mõjude risk on väike, kuna konventsiooni järelevalvemehhanismi loomine on rahvusvaheliste ootuste kohaselt positiivne. Kavandatavad muudatused puudutavad rahvusvahelistest lepingutest tulenevaid kohustusi ning on seotud Eesti kuvandiga rahvusvahelistes suhetes.

### **6.4. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele**

<sup>37</sup> UN General Assembly. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review of Estonia: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/123/58/PDF/G1112358.pdf?OpenElement>

<sup>38</sup> ÜRO Inimõiguste Nõukogu 24. sessioonil 2016. aasta 18. – 29. jaanuar tehtud ettepanekud on kinnitamisel juunis 2016: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/EESession24.aspx>.

Alljärgnevalt analüüsitakse mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele, lähtudes kahest peamisest mõjuvaldkonnast: seaduse §-s 1 nimetatud diskrimineerimise tunnuste puhul laiendatakse seaduse kohaldamisala selliselt, et diskrimineerimiskeeld laieneks kõigi kaitstavate tunnuste osas ühesuguselt; ning voliniku ülesandena sätestatakse konventsiooni rakendamise edendamine, kaitsmine ja jälgimine. Sellest tulenevalt on alljärgnevalt hinnatud mõju lähtuvalt muudatustest mõjutatud sihtrühmadest: võrdõigusvoliniku kantselei ning riigiasutused ja kohalikud omavalitsused.

### *Mõju soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei korraldusele*

Eelnõus esitatud muudatused mõjutavad võrdõigusvoliniku kantselei korraldust seeläbi, et kantselei pädevus laieneb diskrimineerimisjuhtumite menetlemisel, võimaldades usutunnistuse või veendumuse, puude, vanuse ja seksuaalse sättumuse tunnuste alusel diskrimineeritutel sotsiaalkaitse, hariduse ja avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste (sh eluasemeteenuse) pakkumisel ja kättesaadavuse võimaldamisel pöörduda voliniku poole, ning volinik saab täiendava ülesande, milleks on konventsiooni rakendamise edendamine, kaitsmine ja jälgimine. Seega puudutab muudatus põhiliselt voliniku kantseleid, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus väike. Mõju ulatust voliniku kantseleile võib hinnata suureks, sest ülesannetega kaasneb täiendav töömaht ning teatav kohanemisvajadus.

Seoses lisanduvate ülesannetega võib osutada vajalikuks voliniku kantseleisse värvata täiendavat personali ning luua neile sobilik töökeskkond, millega kaasneksid täiendavad kulud. Uuendamist vajavad nii koduleht, haldusmenetluste läbiviimine, teavitustöö suunad kui ka koostööpartnerite loetelu. Lisaks sellele on vajalik viia läbi koolitusi kantselei töötajatele. Muudatuste järgi tuleb kantseleil hakata tegelema konventsiooni edendamise, kaitsmise ja jälgimise ülesannetega: käsitleda varasemast enam puudega inimeste diskrimineerimiskaebusi, teha teavitus- ja koolitustööd, jälgida õigusaktide vastavust konventsioonile, tellida vastavaid uuringuid jmt. Lisaks sellele tuleb antud ülesannete raames teha tihedat koostööd puudega inimestega ja nende esindusorganisatsioonidega, mille tulemusena paraneks sihtrühma kaasatus konventsiooni rakendamise järelevalvesse. Võib hinnata, et konventsiooni jälgimisest tulenevad ülesanded on igapäevased ning seetõttu võib mõju sagedust hinnata suureks. Valmistamiseks voliniku kantseleid ette konventsioonist tulenevate funktsioonide ülevõtmiseks, suurendati alates 1. jaanuarist 2015. a kantselei baaseelarvet 80 000 euro võrra, et tagada püsiv rahastus ja piisavad ressursid konventsiooni järelevalveülesannete ülevõtmise ettevalmistamiseks ja selle kohustuse edaspidiseks täitmiseks. Voliniku kantseleil peab olema piisav tööjõud ja ressursid efektiivseks konventsiooni rakendamise jälgimiseks, mis võimaldaks PIK artikli 33 lõikest 2 tulenevate ülesannete täitmiseks volinikul valida oma personal ja seada prioriteedid nende ülesannete täitmisel.

Lisaks uuele konventsioonist tulenevale funktsioonile võib eeldada kohaldamisala laienemisest tulenevat koormuse kasvu voliniku kantseleile. Seadusemuudatuse jõustumisel saab neli uut vähemusgruppi pöörduda voliniku poole kolmes uues valdkonnas. Võrdluseks võib tuua, et seni sai voliniku poole pöörduda kõigis neis valdkondades vaid kolm vähemusgruppi. Voliniku poole pöördunud isikute arv on aastatega järjepidevalt kasvanud. 2012. aastal esitati võrdõigusvolinikule 69, 2013. aastal 116 ja 2014. aastal 192 kaebust. Perioodil 1. jaanuar – 31. detsember 2015 esitati võrdõigusvolinikule pöördumisi võrdse kohtlemise küsimustes 209, mis on varasemast suurem ja näitab, et pöördumiste arv jätkab kasvamist. 2016. aastal oli pöördumiste arv 332. Kõige rohkem on pöördutud voliniku kantselei poole 2015. aastal sellistes võrdse kohtlemise küsimustes, mis puudutavad sugu (70

korral), võrdse kohtlemise küsimusi puude (35 korral), vanuse (16 korral), rahvuse ja nahavärvuse (13 korral) alusel. Valdkonniti puudutasid ligi pooled küsimused töövaldkonda (98 korral), millele järgneb kaupade ja teenuste kättesaadavus (36 korral), haridus (16 korral), seadusandlus (14 korral), sotsiaalteenused ja -toetused (10 korral), meedia (8 korral), tervishoid (7 korral), lapse hooldusõigus (1 korral) ja muud küsimused (27 korral). Võib hinnata, et juba praegu pöörduvad inimesed voliniku poole küsimustes, mis langevad väljapoole voliniku mandaati, mis on sätestatud seadusega. Seadusmuudatuse jõustumisel hakkab volinik ka kõiki neid küsimusi menetlema. Kaebuste arvu kasvu võib kindlasti seletada voliniku suurema nähtavusega seoses Norra soolõime projektiga „Soolise võrdõiguslikkuse edendamine 2011–2013“, millega seoses on suurenenud volinikule eraldatava ressursi maht, kuid mis on 2017. aasta seisuga lõppenud. Samas on volinik võtnud kasutusele kaasaegsed vahendid nähtavuse hoidmiseks, oluliselt on kasvanud tellimused ettekanneteks, artikliteks ja koolitusteks. Samuti on aastate jooksul suurenenud usaldus voliniku institutsiooni vastu. 2015. aastal pöörduiti voliniku kantselei poole kõige enam sooga seotud võrdse kohtlemise küsimustes, kuid võib eeldada, et konventsiooni rakendamise jälgimise ülesannete üleandmisega volinikule suureneb oluliselt puudega inimeste pöördumiste arv.

Eelnõu mõjutab riigiasutustest kõige enam võrdõigusvoliniku kantselei töökoormust, kuna seaduse kohaldamisala laiendamise ja konventsiooni rakendamise jälgimisega täieneb voliniku pädevus usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude ja seksuaalse sättumuse alusel diskrimineeritute abistamisega ning lisandub kohustus puudega inimeste õiguste edendamistegevusteks ja konventsiooni järelevalvega seotud tegevused. Eelnõu rakendumisel hakkab volinik teiste ülesannete kõrval tegelema varasemast enam puudega inimeste õiguste kaitse küsimustega ja diskrimineerimisjuhtumitega tulenevalt konventsiooni järelevalveülesannetest ning seaduse kohaldamisala laienemisest varasemast enam pöördujaid abistama. Volinik lähtub diskrimineerimismenetlustes kehtivatest seadustest ning PIK-i järelevalve raames hakkab andma hinnanguid, kas kehtivad seadused on PIK-iga kooskõlas. Samuti tekib volinikul kohustus tegeleda konventsiooni edendamisega ja selles suhtes teadlikkuse suurendamisega. Seetõttu võib eeldada, et muudatustega kaasneb võrdõigusvoliniku kantseleile vajadus kohanemisele suunatud tegevusteks ning muudatuste mõju ulatust kantseleile võib hinnata suureks.

Ebasoovitava mõjuna võib ilmneda voliniku kantselei puudulik rahastamine, mis võib takistada kantseleil täita konventsioonist ja kohaldamisala laiendamisest tulenevaid täiendavaid kohustusi ning halvendada ka teiste, seni õiguskaitset saanud isikute õigusi ja heaolu. Alarahastuse juures on riskikohaks voliniku kantselei vähene suutlikkus tegeleda nii edendavate tegevustega, mis suurendaksid teadlikkust inimeste õigustest ja õiguskaitse võimalustest, kui ka diskrimineerimise kahtlusega pöördumistele hinnangute/arvamuste andmisega.

#### *Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele*

Eelnõul on kaudne mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuse korraldusele ning avaliku sektori kuludele. Samas ei nähta praeguse muudatusega ette ühegi uue struktuuri või struktuurüksuse loomist, mistõttu ei kaasne täiendavaid kulusid ja hoitakse ära negatiivne mõju avaliku sektori kuludele.



Voliniku määramine konventsiooni rakendamise järelevalvemehhanismiks ning seaduse kohaldamisala laiendamine tähendab mõningast täiendavat töökoormust asutustele kaebuste hulga suurenemisest tulenevate diskrimineerivate olukordade likvideerimiseks ning võib tuua kaasa täiendava halduskoormuse, et tagada volinikule puudega inimeste olukorra hindamiseks vajaliku informatsiooni kättesaadavus. Diskrimineerimiskaebustest tulenevaid kulusid on keeruline hinnata, kuna puudub täielik ülevaade sellest, kui palju diskrimineerimisjuhtumeid ilmneks eelnõu rakendamisel. Samuti võib kasvada kohtute koormus diskrimineerimisjuhtumite lahendamisel. Konventsiooni rakendamiseks on vajalik tihe koostöö riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning võrdõigusvoliniku kantselei vahel. Seetõttu võib hinnata, et avalikule sektorile võib kaebuste käsitlemine olla ajakulukas ja halduskoormust tekitav.

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

Eelnõuga paraneb info kättesaadavus ning suureneb kodanike teadlikkus vaba liikumise õiguste kasutamisest. Eelnõuga kasvab eelkõige võrdõigusvoliniku kantselei töökoormus, kuna volinik peab hakkama teiste ülesannete kõrval tegelema kohaldamisala laiendamise tulemusena varasemast enamate diskrimineerimisjuhtumitega ning ka konventsiooni jälgimise ülesannetega. Võrdõigusvoliniku kantseleile tuleb arvestada lisaressursi eraldamise vajadusega. Voliniku hinnangul on vajadus 137 000 eurot aastas (77 000 töjõukulu ja 60 000 majanduskulu). Valmistamiseks voliniku kantseleid ette konventsioonist tulenevate funktsioonide ülevõtmiseks, on eeltoodud summa katmiseks juba alates 1. jaanuarist 2015. a kantselei baaseelarvet suurendatud 80 000 euro võrra tagamaks püsiv rahastus ja piisavad ressursid konventsiooni järelevalveülesannete ülevõtmise ettevalmistamiseks ja selle kohustuste edaspidiseks täitmiseks. Voliniku esitatud 137 000 eurost taotlusest arvestatakse maha varasemalt eraldatud 30 000 eurot, mis on sihtotstarbeliselt ÜRO puuetega inimeste konventsiooni rakendamise kaitse edendamise ja järelevalvealaseks tegevuseks suunatud Voliniku kantselei eelarvesse. Voliniku kantselei eelarve lisarahastamise taotlus seega 107 000 eurole aastas, esitatakse 2019-2022 riigieelarvestrateegia (RES) raames.

Seaduse parimal rakendamisel teadvustatakse enam usutunnistuse või veendumusel, seksuaalsel sättumusel, vanusel või puudel põhinevat diskrimineerimist ning tuntakse paremini ka üldiselt VõrdKS-i nõudeid, mistõttu rakendub seadus edukamalt. Võrdõigusvoliniku kantselei töö tulemusel paraneb ka dialoog sotsiaalpartnerite ja vabaihendustega, kellel on kooskõlas riigisisese õigusega õigustatud huvi aidata võidelda antud tunnustel põhineva diskrimineerimise vastu. Voliniku kantseleile jätkuvalt rahastuse võimaldamata jätmine võib tuua kaasa negatiivse mõju, st kantseleil ei teki võimekust direktiivist tulenevaid kohustusi täita.

## **8. Rakendusaktid**

Ei vaja muutmist.

## **9. Seaduse jõustumine**

Seadus jõustub 2019. a 1. jaanuaril.

## **10. Eelnõu jõustumine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu saadetakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi EIS kaudu Haridus- ja Teadusministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Siseministeeriumile, Kultuuriministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Soolise Võrdõiguslikkuse ja Võrdse Kohtlemise Voliniku Kantseleile, Eesti Linnade Liidule, Eesti Maaomavalitsuste Liidule, Eesti Tööandjate Keskliidule, Eesti Haiglate Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Ehitusettevõtjate Liidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, SA Eesti Inimõiguste Keskusele, Eesti Naisteühenduste Ümarlauale, Eesti LGBT Ühingule, Eesti Noorteühenduste Liidule, Eesti Puuetega Inimeste Kojale, Ida-Virumaa Integratsioonikeskusele, Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskusele, Eesti Puuetega Naiste Ühenduste Liidule ja Eesti Pensionäride Ühenduste Liidule.