



ÕIGUSKANTSLER

Esimees Väino Linde
Põhiseaduskomisjon
Riigikogu
Lossi plats 1a
15165 TALLINN

Teie

nr

Õiguskantsler 19.06.2008 nr 18-1/080993/00804467

Arvamus võrdse kohtlemise seaduse eelnõu (262 SE I) kohta

Austatud põhiseaduskomisjoni esimees

Pöördun Teie poole arvamuse andmiseks Riigikogu menetluses oleva võrdse kohtlemise seaduse eelnõu (262 SE I) osas.

Pean nimetatud eelnõu vastuvõtmist väga oluliseks põhiseaduses sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtte tagamiseks.

Leian, et eelnõu praeguses versioonis sätestatud lahendused ei ole vastavuses põhiseaduse § 12 lõikest 1 koostoimes põhiseaduse §-dest 10, 13 ja 14 tulenevate riigi kohustustega tagada isikute kaitse ebavõrdse kohtlemise eest. Seetõttu teen Teile ettepaneku alltoodud küsimusi veelkord kaaluda, et võrdse kohtlemise seadus tagaks isikutele tegeliku ja tõhusa kaitse diskrimineerimise eest.

Järgnevalt analüüsin eelnõus sätestatud lahendusi seoses keelatud diskrimineerimistunnuste loetelu, seaduse kohaldamisala piiritlemise ja eristamisega sõltuvalt diskrimineerimistunnusest ning võrdse kohtlemise küsimusi reguleeriva seadusandluse optimeerimisega.

I Üldised põhimõtted

Põhiseaduse § 12 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.

Traditsiooniliselt on põhiõiguste adressaadiks ehk põhiõiguste kohustatud subjektiks riik. Teoreetilistes käsitlustes tunnustatakse ka nn põhiõiguste kolmikmõju teooriat, mille puhul on tegemist põhiõiguste mõju laiendamisega eraisikutele.¹ Ka Eesti põhiseaduse § 19 lg 1 sätestab, et igaühel on õigus vabale eneseteostusele; igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima

¹ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica, eriväljaanne, 2001, lk 84.

seadust. Põhiõiguste kolmikmõjust tulenevalt mõjutavad põhiõigused kõiki õigusvaldkondi, mille tulemusena tuleb neid kõikjal põhiõiguste kaalumisel arvestada. Seejuures tuleb siiski silmas pidada, et nende kehtivuse intensiivsus eraisikute suhtes on oluliselt nõrgem kui riigi suhtes, sest eraisik võib diskrimineerimiskeelule vastu seada oma vabadusõigused.² Seega, kuigi teoorias on tunnustatud põhiõiguste mõju eraisikute vahelistele õigussuhetele, väljendub kolmikmõju esmajoones siiski selles, et põhiõigusi kui väärtusi tuleb arvestada lihtõiguse tõlgendamisel.³

Selleks et tagada õigusselgust ning põhiõiguste efektiivset kaitset, peab seadusandja nimetatud küsimused seadusega täpsemalt reguleerima. Ka Eesti põhiseaduse § 13 lg 1 esimene lause sätestab, et igal on õigus riigi ja seaduse kaitsele. Põhiseaduse § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

Võrdsuspõhiõiguse näol on tegemist kaitseõigusega ebavõrdse kohtlemise eest. Selleks, et nimetatud põhimõtte rakenduks tõhusalt ka eraõiguslike isikute vahelistes suhetes ning isik oleks kaitstud diskrimineeriva kohtlemise eest näiteks töösuhetes, teenuste tarbimisel või hariduse omandamisel, peab seadusandja kehtestama täiendavalt vastava õigusliku regulatsiooni.

Eeltoodust järeldub, et kuna teiste isikute põhiõiguste arvestamise kohustus võib piirata samal ajal teisi põhiõigusi või -vabadusi, siis tuleks sellised piiramise juhud seadusega reguleerida. Seadusloome käigus saab seadusandja kaaluda erinevaid kollideeruvaid hüvesid ning leida erinevate põhiõiguste riivete vahel tasakaal. Seadusega igatühe kohustuste konkretiseerimine aitab kaasa ka õigusselguse põhimõtte tagamisele, sest põhiseaduse tasemel sätestatud üldised kohustused ei pruugi isikute jaoks arusaadavad olla.⁴

Lisaks põhiseadusele tuleb võrdse kohtlemise seaduse loomisel arvestada ka Eesti jaoks siduvatest välislepingutest tulenevate kohustustega.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 14 sätestab, et konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste kasutamine tagatakse ilma mingi diskrimineerimiseta selliste tunnuste alusel nagu sugu, rass, nahavärvus, keel, usutunnistus, poliitilised või muud veendumused, rahvuslik või sotsiaalne päritolu, rahvusvähemusse kuuluvus, varanduslik, sünni- või muu seisund. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharti artikkel 15 sätestab, et puuetega inimestel on õigus elada iseseisvalt, sotsiaalselt integreeruda ja võtta osa ühiskonna elust.

ÜRO kodaniku ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 26 sätestab, et kõik inimesed on seaduse ees võrdsed ja neil on ilma igasuguse diskrimineerimiseta õigus seaduse võrdsele kaitsele. Selles suhtes tuleb igasugune diskrimineerimine keelata seadusega ja seadus peab kõikidele isikutele garanteerima võrdse ja efektiivse kaitse igasuguse diskrimineerimise vastu, olgu see siis rassi, nahavärvuse, soo, keele, usutunnistuse, poliitiliste või muude tõekspidamiste, rahvusliku või sotsiaalse päritolu, varandusliku seisundi, sünni või muu asjaolu põhjal. Ka ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 2 lg 2 sätestab, et

² R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica*, eriväljaanne, 2001, lk 84.

³ Dr Alexy eristab ka põhiõiguste vahetut ja vahendlikku kolmikmõju. Vahendlik kolmikmõju tähendab põhiõiguste kui printsiipide arvestamist lihtõiguse, iseäranis üldklauslite tõlgendamisel. Vahetu kolmikmõju kohaselt tulenevad põhiõigusnormidest kui objektiivselt siduvast konstitutsiooniõigusest ka üksikisiku vahetud subjektiivsed eraõigused. Vt R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica*, eriväljaanne, 2001, lk 85.

⁴ T. Annus. Riigiõigus. Kirjastus Juura, 2006, lk 236.

kõnealusest paktist osavõtvad riigid kohustuvad garanteerima, et paktis väljakuulutatud õigusi teostatakse ilma igasuguse diskrimineerimiseta rassi, nahavärvuse, soo, keele, religiooni, poliitiliste või muude tõekspidamiste, rahvusliku või sotsiaalse päritolu, varandusliku seisundi, sünni või mõne muu asjaolu põhjal. ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikli 2 lg 1 sätestab, et osalisriigid tunnustavad kõnealuses konventsioonis esitatud õigusi ja tagavad need igale nende jurisdiktsiooni all olevale lapsele ilma igasuguse diskrimineerimiseta, sõltumata lapse või tema vanema või seadusliku hooldaja rassist, nahavärvist, soost, keelest, usust, vaatamata tema poliitilistele või muudele seisukohtadele, kodakondsusele, etnilisele või sotsiaalsele päritolule, varanduslikule seisundile, puudele või sünnipärale või muudele tingimustele. Sama artikli lõige 2 sätestab, et osalisriigid võtavad tarvitusele kõik vastavad abinõud, et tagada lapse kaitse igasuguste diskrimineerimis- ja karistusvormide eest tema vanemate, seaduslike hooldajate või perekonnaliikmete seisundi, tegevuse, vaadete või nende tõekspidamiste pärast.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 21 sätestab samuti diskrimineerimiskeelu. Selle artikli 1. lõike kohaselt on keelatud igasugune diskrimineerimine, sealhulgas diskrimineerimine soo, rassi, nahavärvuse, etnilise või sotsiaalse päritolu, geneetiliste omaduste, keele, usutunnistuse või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, rahvusvähemusse kuulumise, varalise seisundi, sünnipära, puute, vanuse või seksuaalse sättumuse tõttu. Lõige 2 sätestab, et igasugune kodakondsuse alusel diskrimineerimine on harta reguleerimisalas keelatud, ilma et eelõeldu piiraks selle erisätete kohaldamist.

Nagu eelnõu menetlemise käigus on korduvalt rõhutatud, on eelnõu vajalik ka Euroopa Liidu võrdse kohtlemise alaste direktiivide siseriiklikusse õigusesse ülevõtmiseks. See kohustus puudutab eelkõige direktiivi 2000/43, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust ning direktiivi 2000/78, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel.

Rahvusvahelistest konventsioonidest tulenevad samuti isikule õigused eelkõige riigi vastu. Riigil omakorda lasub kohustus nimetatud õigused isikutele siseriikliku õigusega tagada.

II Küsitavused võrdse kohtlemise seaduse eelnõu osas

1. Keelatud diskrimineerimistunnuste loetelu

Leian, et võrdse kohtlemise seaduse eelnõus sätestatud piiratud diskrimineerimistunnuste loetelu on problemaatiline põhiseadusest ning rahvusvahelistest lepingutest tulenevate kohustuste valguses.

Võrdse kohtlemise seaduse eelnõu § 1 lõike 1 kohaselt on seaduse eesmärk tagada isikute kaitse diskrimineerimise eest rahvuse (etnilise kuulumise), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel. Seega sätestatakse eelnõuga kinnine loetelu tunnustest, mille puhul on isiku diskrimineerimine võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisalas keelatud.

Samas on põhiseaduses ning osutatud rahvusvahelistes dokumentides sätestatud laiem keelatud diskrimineerimistunnuste loetelu. Näiteks Euroopa Inimõiguste Kohus on pidevalt sisustanud ja laiendanud võrdse kohtlemise põhimõtte kaitseala tunnuseid (mh abielulisus, ametiühingusse kuulumine, vangistatus, HIV-positiivsus, elukoht, omanikuks olemine) ning kohtu vastavad

seisukohad on kohustuslikud täitmiseks ka Eestile. Selleks, et inimesed võiksid kasutada neile otsekohalduva konventsiooniga antud õigusi, lasub riigil kohustus luua lihtsalt kättesaadavad võimalused õiguste kaitsmiseks.

Käesoleval juhul jääb ebaselgeks, kas ja missuguses määras on isikutel võimalik leida kaitset muude tunnuste tõttu asetleidnud diskrimineerimise korral. Nagu eelpool osutatud, on põhiõiguste efektiivse kaitse tagamiseks seadusandjal kohustus vastavald küsimused seadusega reguleerida. Selle käigus saab seadusandja kaaluda erinevate põhiõiguste kollisioone. Võrdsusõiguse puhul on reeglina kollideeruvaks põhiõiguseks kellegi vabadusõigus. Juhul, kui seadusandja sätestab teatud valdkonda reguleeriva eriseadusega kaitse vaid teatud tunnuste alusel diskrimineerimise vastu, tõusetub küsimus, kas isik muu tunnuse tõttu diskrimineerimise korral ei olegi kaitstud. Etteruttavalt märgin, et sama küsimus tõusetub ka seoses seaduse kohaldamisala piiritlemisega, s.o eluvaldkonnaga, mille raames diskrimineerimine aset leiab.

Eeltoodust nähtub, et põhiseadusest ning rahvusvahelistest lepingutest tuleneb riigile kohustus tagada seadusega laialdasem kaitse diskrimineerimise vastu. Samuti tekitab sellise ebatäieliku lahenduse sätestamine õigusselgusetu olukorra, sest isikutel ei ole arusaadav, kas ja millisel määral on neil võimalik muudel diskrimineerimisjuhtudel kaitset leida. Seega ei täida nimetatud eelnõu põhiseadusest ning rahvusvahelistest lepingutest tulenevaid kohustusi ega taga isikutele efektiivset kaitset diskrimineerimise korral.

Riigikogu menetlusest välja langenud võrdse kohtlemise seaduse eelnõu 67 SE algses redaktsioonis sätestas § 2 lg 2 „Käesolev seadus ei välista võrdse kohtlemise nõudeid § 1 lõikes 1 nimetatata tunnuste alusel.“ Iseenesest ei saa ka sellist klauslit pidada õigusselgust ning isikute õiguste efektiivset kaitset tagavaks. Ka selle klausli puhul jääb ebaselgeks, missugustel juhtudel, millises määras ning milliste õigusaktide alusel on isikul veel võimalik kaitset leida, kas analoogia korras laienevad sellistele juhtudele ka võrdse kohtlemise seaduses sätestatud mõisted ning menetluslikud tagatised (jagatud töendamiskohustus), ning miks ei ole need küsimused reguleeritud ühe seadusega, mis vastavat valdkonda eriseadusena reguleerib. Siiski annab selline klausel märku, et seadusandja ei ole eelnõus toodud lahendust pidanud ammendavaks käsitluseks ning isikud võivad ka muudel juhtudel kaitset otsida.

Eeltoodut arvestades teen Teile ettepaneku kaaluda võrdse kohtlemise seaduse eelnõus esitatud diskrimineerimistunnuste laiendamist, arvestades põhiseaduses ning rahvusvahelistes lepingutes toodud tunnuseid. Mõistan, et käesolev eelnõu vajab Euroopa Komisjoni poolt algatatud rikkumismenetluse tõttu kiiret menetlemist ning diskrimineerimistunnuste laiendamisel võivad eelnõus sätestatud lahendused vajada täiendavat analüüsi, et arvestada kõigi diskrimineerimistunnuste iseärasusi. Arvestades nimetatud asjaolusid, mille tõttu võib eelnõu täiendamine olla raskendatud, teen Teile alternatiivse ettepaneku lisada käesolevasse eelnõusse võrdse kohtlemise seaduse eelnõu varasemas versioonis (67 SE) sisaldunud avatud klausel „Käesolev seadus ei välista võrdse kohtlemise nõudeid § 1 lõikes 1 nimetatata tunnuste alusel.“ ning analüüsida eelnõu täiendamise võimalusi edaspidiselt, et tagada nii õigusselgus kui ka isikutele tõhus kaitse diskrimineerimise vastu.

2. Seaduse kohaldamisala piiritlemine ning eristamine sõltuvalt diskrimineerimistunnusest

Leian, et võrdse kohtlemise seaduse eelnõu §-s 2 toodud piiratud loetelu valdkondadest, kus võrdse kohtlemise seadust kohaldatakse, samuti kohaldamisala eristamine sõltuvalt diskrimineerimistunnusest võib olla vastuolus põhiseaduse § 12 lõikest 1 koostoimes põhiseaduse §-dest 13 ja 14 tulenevate riigi kohustustega tagada isikute kaitse ebavõrdse kohtlemise eest.

Võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala on sätestatud eelnõu §-s 2:

„§ 2. Seaduse kohaldamisala

(1) Isikute diskrimineerimine nende rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi või nahavärvuse tõttu on keelatud:

- 1) töö saamise, füüsilisest isikust ettevõtjaks saamise ja kutsealale pääsemise tingimuste kehtestamisel, sealhulgas värbamis- ja valikukriteeriumide kehtestamisel, samuti edutamisel;
- 2) töö- või teenuste osutamise lepingu sõlmimisel või ametisse nimetamisel või valimisel, töötingimuste kehtestamisel, korralduste andmisel, töötasustamisel, töö- või teenuste osutamise lepingu lõpetamisel või ülesütlemisel, ametist vabastamisel;
- 3) kutseõppes, karjäärinõustamisel, ümber- või täiendusõppe võimaldamisel, praktiliste töökogemuste omandamisel;
- 4) töötajate või tööandjate ühingusse, sealhulgas kutseühendusse kuulumisel ning nende organisatsioonide poolt soodustuste andmisel;
- 5) sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuse, sealhulgas sotsiaaltoetuste saamisel;
- 6) hariduses;
- 7) avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste, sealhulgas eluaseme kättesaadavuses.

(2) Isikute diskrimineerimine nende usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse tõttu on keelatud:

- 1) tööle saamise, füüsilisest isikust ettevõtjaks saamise ja kutsealale pääsemise tingimuste kehtestamisel, sealhulgas värbamis- ja valikukriteeriumide kehtestamisel, samuti edutamisel;
- 2) töö- või teenuste osutamise lepingu sõlmimisel või ametisse nimetamisel või valimisel, töötingimuste kehtestamisel, korralduste andmisel, töötasustamisel, töö- või teenuste osutamise lepingu lõpetamisel või ülesütlemisel, ametist vabastamisel;
- 3) kutseõppes, karjäärinõustamisel, ümber- või täiendusõppe võimaldamisel, praktiliste töökogemuste omandamisel;
- 4) töötajate või tööandjate ühingusse, sealhulgas kutseühendusse kuulumisel ning nende organisatsioonide poolt soodustuste andmisel.“

Eeltoodust nähtub, et võrdse kohtlemise seaduse eelnõuga sätestatakse loetelu, missugustes ühiskonnaelu valdkondades seadust kohaldatakse. Selline lahendus erineb näiteks soolise võrdõiguslikkuse seaduses sätestatud. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 2 lg 1 sätestab, et seadust kohaldatakse kõigis ühiskonnaelu valdkondades. Sama paragrahvi lõige 2 sätestab erandid, mille kohaselt seadust ei kohaldata (1) registrisse kantud usuühendustes usu tunnistamisele ja viljelemisele või vaimulikuna töötamisele, ning (2) perekonna- või eraelu suhetes.

Leian, et seadusega üldise kaitse sätestamine tagab isikute õiguste tõhusama kaitse kui konkreetsete valdkondade piiritlemine, sest viimasel juhul võib kaitse jääda lünklikuks. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse kehtestamisel on seadusandja juba kaalunud, missugused on need valdkonnad, kus seadusega võrdse kohtlemise nõuete sätestamine ei ole põhjendatud. Võrdse kohtlemise seaduse eelnõu § 2 sätestab kaitse diskrimineerimise vastu ainult teatud valdkondades, mistõttu tekib sarnaselt eelmises punktis käsitletuga küsimus, kas ja millisel määral on isikul võimalik oma õigusi muudel juhtudel kaitsta.

Samuti nähtub eeltoodust, et võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala eristatakse eelnõus sõltuvalt sellest, missuguse diskrimineerimistunnusega on tegemist. Nii on eelnõu kohaselt rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi või nahavärvuse tõttu diskrimineerimine keelatud oluliselt laiemates eluvaldkondades kui usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse tõttu diskrimineeritutel. Kui usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse tõttu on diskrimineerimine keelatud tööeluga seotud küsimustes, siis rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi või nahavärvuse tõttu on diskrimineerimine keelatud lisaks ka sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuste, hariduse ning avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste osas.

Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et seaduse kohaldamisala eristamisel lähtub võrdse kohtlemise seaduse eelnõu kitsalt direktiivides 2000/43/EÜ ja 2000/78/EÜ toodud valdkondadest. Nimetatud sätted kattuvad tõepoolest direktiivide kohaldamisalaga. Võrdse kohtlemise alase regulatsiooni kujundamisel peab seadusandja aga lisaks Euroopa õiguses sätestatud miinimumnõuetele silmas pidama ka Eesti põhiseaduse nõudeid, millel peatusin eelpool.

Käesoleva eelnõu jõustumisel tekiks olukord, kus isikutele on seadusega tagatud erinev kaitse määr sõltuvalt teatud tunnusest. Selliselt loob seadusandja olukorra, kus näiteks eluaseme üürimisel ei tohi isikuid rahvuse alusel diskrimineerida, küll aga ei laiene see kaitse puude, usutunnistuse või muude veendumuste, vanuse ning seksuaalse sättumuse alusel diskrimineeritutele. Seega eristab seadusandja ise seadusega isikutele tagatava kaitse määra sõltuvalt loetletud diskrimineerimistunnusest. Selline lahendus on aga problemaatiline põhiseaduse § 12 lg 1 teises lauses toodud diskrimineerimiskeelu valguses.

Põhiseaduse § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Põhiseaduse § 12 lg 1 teises lauses sätestatud diskrimineerimise keeld on seadusereservatsioonita põhiõigus. Riigikohus on sedastanud, et põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõigust tuleb arvestada ka õigusloomes.⁵ Võrreldes põhiseaduse § 12 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega on põhiseaduse § 12 lg 1 teises lauses sätestatud diskrimineerimiskeelu osas seadusandja mänguruum oluliselt kitsam. Konkreetse põhiseaduse § 12 lg 1 teises lauses loetletud või samaväärset kaitset nõudva tunnuse alusel isikutele seadusega omistatava kaitse määra selgesõnaline eristamine nõuab seadusandjalt väga kaalukaid põhjusi. Praegusel juhul ma selliseid põhjendusi ei näe, mis õigustaksid võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala eristamist diskrimineerimistunnusest sõltuvalt.

Käesolev võrdse kohtlemise seaduse eelnõu 262 SE I on samane eelnõuga 67 SE III, mis langes 07.05.2008 Riigikogu menetlusest välja. Seetõttu peatun ma nimetatud eelnõu menetlemise käigus esitatud argumentidel, mis puudutasid võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala eristamise vajadust sõltuvalt diskrimineerimistunnusest.

⁵ RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 17.

Riigikogu stenogrammidest nähtub, et mitmed ettekandjad leidsid, et nimetatud eelnõu on vajalik vaid Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuete rakendamiseks ning seetõttu on kohane piirduda vastavatest direktiividest tulenevate miinimumnõuete rakendamisega. Lisaks nähtub, et enne eelnõu 67 SE II-2 teise lugemise jätkamist tegid Eesti Keskerakonna fraktsioon ning Põhiseaduskomisjon ettepaneku eelnõu „§ 2. Seaduse kohaldamisala“ muutmiseks, nii et eristatakse seaduse kohaldamisala sõltuvalt diskrimineerimistunnusest, lähtudes Euroopa Liidu direktiivide miinimumnõuetest.⁶ Eesti Keskerakonna fraktsioon põhjendas muudatusettepanekut järgmiselt: „Selline kohaldamisala vastab EL direktiivides sätestatud miinimumnõuetele. Kuigi liikmesriigid võivad kehtestada soodsamaid sätteid, ei tohiks Eesti teenusepakkujatele ette näha rohkem piiranguid ja kohustusi kui liikmesriikide omadele. Eelnõus puudub nende kulude hindamine, mis kaasneb isegi avalikele teenustele juurdepääsu võimaldamisega erinevate puuetega (nägemis- ja kuulmis- või vaimupuuetega) isikutele, sama probleemne on näiteks nõuda kõigilt koolitusteenuseid pakkuvatelt organisatsioonidelt kõigi nimetatud vähemusgruppide erisustega arvestamist (EL õiguses piirduks seetõttu ainult kutsealast koolitust pakkuvate organisatsioonide kohustustega). Kaudse diskrimineerimise definitsioon katab näiteks juhtumeid, kus puuduvad pimedate kirjas väljaanded või vajalikud tehnilised vahendid, kus kohalikes raamatukogudes puudub vastavasisuline kirjandus jms.“ Põhiseaduskomisjon kui juhtivkomisjon otsustas arvestada vastava muudatusettepanekuga sisuliselt.⁷ Põhiseaduskomisjon esitas omaltpoolt ka samasisulise muudatusettepaneku, millega juhtivkomisjon arvestas täielikult.⁸ Nimetatud muudatusettepanekut ei ole muudatusettepanekute loetelus eraldi põhjendatud. Seetõttu peatun järgnevalt eeltoodud põhjendustel seaduse kohaldamisala piiramiseks.

Eelpool selgitasin üldisi põhimõtteid, mis puudutavad võrdse kohtlemise seaduse eelnõu vastuvõtmise vajalikkust. Kordan siinkohal veelkord, et nimetatud eelnõu vastuvõtmine seadusena on vajalik lisaks Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmiseks ka Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamiseks.

Muudatusettepaneku põhjendusest nähtub, et võrdse kohtlemise seaduse eelnõu kohaldamisala piiramist peetakse vajalikuks, sest vastasel juhul võivad seadusest tulenevad piirangud olla teenusepakkujatele ülemäära koormavad. Iseäranis problemaatiliseks peetakse puuetega isikutele teenustele juurdepääsu tagamisega seotud kulutusi.

Eelnõu § 3 lõike 4 kohaselt on diskrimineerimine kaudne, kui näiliselt neutraalne säte, kriteerium või tava seab isikud kõnealuse seaduse § 1 lõikes 1 nimetatud tunnuse alusel teistega võrreldes ebasoodsamasse olukorda. Kaudse diskrimineerimise tuvastamise puhul peab aga silmas pidama, et erinevalt otsesest diskrimineerimisest tuleb kaudse diskrimineerimise puhul hinnata, kas vastava sätte, kriteeriumi või tavaga kaasnev ebasoodsam kohtlemine on proportsionaalne. Seega ei ole pelgalt ebasoodsama kohtlemise tuvastamine veel kaudne diskrimineerimine. Proportsionaalsuse hindamine võimaldab võtta arvesse iga konkreetse olukorraga kaasnevaid

⁶ 67 SE II-2, muudatusettepanekute loetelu võrdse kohtlemise seaduse eelnõule. Teise lugemise jätkamine, 16.04.2008. Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

⁷ Muudatusettepanek nr 1. - 67 SE II-2, muudatusettepanekute loetelu võrdse kohtlemise seaduse eelnõule. Teise lugemise jätkamine, 16.04.2008. Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

⁸ Muudatusettepanek nr 2. - 67 SE II-2, muudatusettepanekute loetelu võrdse kohtlemise seaduse eelnõule. Teise lugemise jätkamine, 16.04.2008. Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee. Samasisulised muudatusettepanekud esitasid pärast eelnõu 67 SE esimest lugemist Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon, Erakond Eestimaa Rohelised fraktsioon ja Eesti Keskerakonna fraktsioon, kuid siis otsustas juhtivkomisjon jätta vastavad muudatusettepanekud arvestamata. – Vt 67 SE II-1, muudatusettepanekute loetelu võrdse kohtlemise seaduse eelnõule. Teine lugemine, 20.02.2008.

asjaolusid, muuhulgas puuetega isikutele juurdepääsu või erivahendite tagamisega kaasnevaid kulutusi.

Lisaks läheb eelnõus toodud lahendus oluliselt kaugemale muudatusettepanekutes esitatud põhjendustes kirjeldatust. Juhul kui seaduse kohaldamisala usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse tõttu diskrimineerimise korral piirdub vaid töövaldkonnaga, jäävad nimetatud tunnuste tõttu diskrimineeritud isikud seaduse kaitseta ka otsesest diskrimineerimisest tingitud olukordades, mida ka ajakirjanduses on kirjeldatud, näiteks kui ratastoolis isikut ei lubata ööklubisse või homoseksuaalset inimest ei teenindata restoranis.

Samuti juhin Teie tähelepanu, et riigil on kohustus aidata kaasa erivajadustega isikute ühiskonda kaasamisele. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharti artikkel 15 sätestab, et puuetega inimestel on õigus elada iseseisvalt, sotsiaalselt integreeruda ja võtta osa ühiskonna elust. Et rakendada tulemuslikult puuetega inimeste õigust elada iseseisvalt, sotsiaalselt integreeruda ja võtta osa ühiskonna elust, sõltumata nende vanusest ning puude põhjusest ja laadist, kohustuvad lepingupooled eelkõige: 1. võtma meetmeid, et puuetega inimesi nõustada, koolitada ja kutsealaselt välja õpetada üldsüsteemide raames, või kui see pole võimalik, siis spetsialiseeritud avalik-õiguslike või eraõiguslike struktuuride kaudu; 2. suurendama nende tööhõivet meetmete abil, mille eesmärk on julgustada töandjaid palkama ja hoidma puuetega isikuid töö tavalises töökeskkonnas, ning kohandama töötingimusi vastavalt puuetega inimeste vajadustele või kui see puude laadi tõttu võimalik ei ole, kohandama või looma puude raskusastmele vastavaid kaitstud töökohti. Teatud juhtudel võib selliste meetmetega kaasneda vajadus spetsialiseeritud tööhõive- ja tugiteenuste järele; 3. edendada nende täielikku sotsiaalset integreerumist ning osavõttu ühiskondlikust elust meetmete abil (kaasa arvatud tehnilised abivahendid), mille eesmärk on suhtlemis- ja liikumistakistuste ületamine ning transpordi, eluaseme ja kultuuritegevuse ning vaba aja veetmise võimaluste kättesaadavaks tegemine.

Erivajadustega inimestele juurdepääsu tagamise osas sätestab ehitusseaduse § 3 lg 9 ka praegu, et kui ehitise kasutamise otstarve seda eeldab, peavad ehitise ja selle üldkasutatavad osad ning ruumid või alad olema ligipääsetavad ja kasutatavad liikumis-, nägemis- ja kuulmispuudega inimestele. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 28. novembri 2002. a määrus nr 14 „Nõuded liikumis-, nägemis- ja kuulmispuudega inimeste liikumisvõimaluste tagamiseks üldkasutatavates ehitistes“ kehtestab nõuded liikumis-, nägemis- ja kuulmispuudega inimeste liikumisvõimaluste tagamiseks üldkasutatavates ehitistes, et tagada neile ehituslike takistusteta liikumine avalikes kohtades ja üldkasutatavates hoonetes.⁹

Eeltoodut arvestades ei saa lugeda võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala laiendamist liigselt koormavaks võimalikele teenusepakkujatele, kui usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse tõttu diskrimineerimise osas kehtestataks sarnaselt rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi või nahavärvuse tõttu diskrimineerimise keelule kaitse ka sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuse, hariduse ning avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste puhul.

⁹ Määruse § 2 kohaselt on üldkasutatav ehitise: 1) hoone, kus osutatakse avalikkusele administratiivseid, juriidilisi, sotsiaalseid või muid samaväärseid teenuseid või viiakse läbi vaimulikke talitusi; osutatakse side-, liiklus- või parkimisteenuseid või kunsti- või teisi kultuuriteenuseid või spordi-, liikumis-, hobi-, puhkuse- või muid samaväärseid teenuseid või kaubandusteenuseid või panga-, majutus- või toitlustusteenust; 2) haiglad, tervishoiu- või hooldeasutused või sarnaste asutuste oote-, vastuvõtu- ja külastusruumid; 3) õpilastele mõeldud õppeasutus; 4) hoone, kus paikneb kogunemiskohti või -ruume; 5) üldkasutatavad rajatised, mille kaudu üldkasutatavad hooned on avalikkusele kättesaadavad; 6) tänavad, väljakud, haljasalad ja mänguväljakud. Seega sätestab ka kehtiv õigus kohustuse tagada erivajadustega isikutele füüsiline juurdepääs teenustele.

Enamgi veel, nimetatud kaitse sätestamata jätmine võib olla vastuolus põhiseaduse § 12 lõikest 1 koostoimes põhiseaduse §-dest 13 ja 14 tulenevate riigi kohustustega tagada isikute kaitse ebavõrdse kohtlemise eest ka eraõiguslike isikute vahelistes suhetes.

Eeltoodust tulenevalt teen Teile ettepaneku muuta võrdse kohtlemise seaduse eelnõu kohaldamisala, arvestades eeltoodud selgitusi. Juhul kui seaduse kohaldamisala laiendamine sarnaselt soolise võrdõiguslikkuse seadusele kõigi ühiskonnaelu valdkondade suhtes, sätestades erandid, millistel juhtudel seadust ei kohaldata, ei ole eelnõu kiire menetlemise vajaduse tõttu võimalik, sest eelnõus sätestatud lahendused vajavad täiendavat analüüsi, teen alternatiivse ettepaneku lisada eelnõusse sarnaselt eelmisele punktile avatud klausel „Käesolev seadus ei välista võrdse kohtlemise nõudeid §-s 2 nimetamata valdkondades.“ Samuti tuleb sellisel juhul muuta võrdse kohtlemise seaduse eelnõu kohaldamisala, nii et isikute diskrimineerimine nende usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse tõttu oleks keelatud samades valdkondades kui rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi või nahavärvuse tõttu. Sellisel juhul tuleb analüüsida seaduse täiendamise võimalusi edaspidiselt, et tagada nii õigusselgus kui ka isikutele tõhus kaitse diskrimineerimise vastu.

3. Võrdse kohtlemise seaduse eelnõu ja soolise võrdõiguslikkuse seadus

Leian, et õigusselguse seisukohast on problemaatiline lahendus, kus ühte õigusvaldkonda reguleerivad sätted on killustatud erinevate õigusaktide vahel. Sellisel juhul võib isikul olla keeruline leida üles teda puudutavaid õigusnorme. Seaduses kasutatavate põhimõistete dubleerimine, iseäranis aga erinevates seadustes nende erinevas sõnastuses kasutamine võib tekitada küsimusi seoses seaduse ühetaolise kohaldamisega.

Võrdse kohtlemise seaduse eelnõu kehtestamisel kehtib paralleelselt kaks seadust – soolise võrdõiguslikkuse seadus (millesse jääb vähem kui 20 paragrahvi) ja võrdse kohtlemise seadus.

Õigusteadmisteta inimesed ei tunne seadustevahelisi seoseid ega oska neid koostoimes õigesti mõista.

Lisaks juhin tähelepanu, et analoogsed mõisted on erinevates seadustes reguleeritud erinevalt. Osadel juhtudel on küll tegemist vaid väikeste sõnastuslike erinevustega, kuid ei saa välistada, et seaduse tõlgendamisel võivad ka sellised erisused viia erinevate tulemusteni.

Näiteks sätestab võrdse kohtlemise seaduse eelnõu § 3 lg 4, et diskrimineerimine on kaudne, kui näiliselt neutraalne säte, kriteerium või tava seab isikud käesoleva seaduse § 1 lõikes 1 nimetatud tunnuse alusel teistega võrreldes ebasoodsamasse olukorda, välja arvatud juhul, kui sättel, kriteeriumil või taval on objektiivne õiguspärane eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 3 lg 1 punkti 4 kohaselt leiab kaudne sooline diskrimineerimine aset, kui väliselt neutraalne säte, kriteerium või tegevus seab ühest soost isikud, võrreldes teisest soost isikutega, ebasoodsamasse olukorda, välja arvatud juhul, kui kõnealusel sättel, kriteeriumil või tegevusel on objektiivselt põhjendatav õigustatud eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud.¹⁰ Samuti on erinevalt sõnastatud positiivsete meetmete ning kutsenõuete mõiste.

¹⁰ Sotsiaalministeerium on töötanud välja soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja avaliku teenistuse seaduse muutmise seaduse eelnõu, mille eesmärk on viia seaduses kasutatavad mõisted vastavusse Euroopa õigusega. Sellest tulenevalt muudetakse ka nt kaudse soolise diskrimineerimise mõistet järgmiselt: „kaudne sooline diskrimineerimine leiab aset, kui väliselt neutraalne säte, kriteerium, tava või **tegevus** seab ühest soost isikud, võrreldes teisest soost isikutega,

Oluliselt erinevad aga näiteks tõendamiskohustust reguleerivad sätted. Soolise võrdõiguslikkuse seadus sätestab tõendamiskohustuse põhimõtte järgmiselt: „§ 4. Tõendamiskohustus. (1) Kui isik leiab, et teda on käesoleva seaduse §-s 6 või 8 nimetatud alusel diskrimineeritud ja esitab pädevale organile diskrimineerimise faktilisi asjaolusid sisaldava avalduse, mille alusel võib eeldada, et toimunud on otsene või kaudne sooline diskrimineerimine, siis isik, kelle vastu on avaldus esitatud, peab pädeva organi nõudel selgitama oma käitumise või langetatud otsuse põhjusi ja motiive. Kui ta seda ei tee või keeldub selgitusest, võrdsustatakse see käitumine isiku diskrimineerimise omaksvõtuga. (2) Jagatud tõendamiskohustust ei kohaldata halduskohtu- ja kriminaalmenetluses.“¹¹ Võrdse kohtlemise seaduse eelnõu sätestab jagatud tõendamiskohustuse põhimõtte järgmiselt: „§ 8. Jagatud tõendamiskohustus. (1) Kohtusse või töövaidluskomisjoni pöörduv isik peab avalduses välja tooma faktilised asjaolud, mille alusel võib eeldada, et toimunud on diskrimineerimine. (2) Isik, kelle vastu on avaldus esitatud, peab menetluses tõendama, et ta ei ole rikkunud võrdse kohtlemise põhimõtet. Kui isik keeldub tõendamisest, võrdsustatakse keeldumine diskrimineerimise omaksvõtuga. (3) Jagatud tõendamiskohustust ei kohaldata halduskohtu- ja kriminaalmenetluses.“¹² Erinevad õigusaktid sätestavad seega jagatud tõendamiskohustuse põhimõtte erinevalt, kuigi direktiivide tähenduses on tegemist sama menetlusliku nõudega.

Eriti raskeks muudab see enda õiguste kaitse isikutele, keda diskrimineeritakse mitme diskrimineerimistunnuse koostoime tõttu (nt noored naised töölevõtmisel). Nende puhul ei ole selge, millist seadust aluseks võtta. Nii võib juhtuda, et isik jääb üldse vastava kaitseta. Selle selgitamiseks võib tuua näite, kus tööle kandideerivad noor naine, vanem naine ja noor mees ning tööle võetakse vanem naine ja noor mees. Sellisel juhul võib teda olla diskrimineeritud just mõlema tunnuse (noor, naissoost) koostoimes ning kohase kaitse saamiseks tuleb soolise võrdõiguslikkuse ning võrdse kohtlemise seadust kohaldada koostoimes. Kaitse saamine oleks aga selgem, kui mõlemad tunnused alluksid ühe seaduse regulatsioonile (tulevikus oleks ilmselt vaja taolised olukorrad sõnaselgelt lahendada).

ebasoodsamasse olukorda, välja arvatud juhul, kui kõnealusel sätel, kriteeriumil, taval või tegevusel on objektiivselt põhjendatav õigustatud eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud.“

¹¹ Eelmises allmärkuses osutatud eelnõuga soovitakse viia soolise võrdõiguslikkuse seaduses sätestatud tõendamiskohustus kooskõlla direktiivist tulenevate nõuetega. Eelnõu kohaselt sätestatakse jagatud tõendamiskohustuse põhimõtte järgmiselt: „(1) Kui isik, kes leiab, et teda on käesolevas seaduses nimetatud alusel diskrimineeritud, esitab pädevale organile diskrimineerimise faktilisi asjaolusid sisaldava avalduse, mille alusel võib eeldada, et toimunud on otsene või kaudne sooline diskrimineerimine, siis isik, kelle vastu on avaldus esitatud, peab pädeva organi nõudel tõendama, et võrdse kohtlemise põhimõtet ei ole rikutud. Kui ta seda ei tee või keeldub tõendamisest, võrdsustatakse see käitumine isiku diskrimineerimise omaksvõtuga.“ Sellest nähtub, et erinevates seadustes sätestatakse küll sisuliselt sama põhimõtte jagatud tõendamiskohustuse osas, kuid siiski erinevas sõnastuses, mis võib mõjutada ka vastavate sätete tõlgendamist.

¹² Juhin tähelepanu, et võrdse kohtlemise seaduse eelnõu jagatud tõendamiskohustuse sõnastus ei vasta täielikult selle mõttele. Lõike 1 kohaselt peab kohtusse või töövaidluskomisjoni pöörduv isik avalduses välja tooma faktilised asjaolud, mille alusel võib eeldada, et toimunud on diskrimineerimine. Lõike 2 esimese lause kohaselt isik, kelle vastu on avaldus esitatud, peab menetluses tõendama, et ta ei ole rikkunud võrdse kohtlemise põhimõtet. Igasuguse õiguskaitse otsimise korral peab avalduses tooma välja asjaolud, millest nähtuvad vaidlustatud olukorra asjaolud. Praeguses sõnastuses nõuab säte, et igas avalduses, milles isik leiab, et teda on diskrimineeritud, peavad olema välja toodud faktilised asjaolud, mille alusel võib eeldada, et on toimunud diskrimineerimine. Sellises sõnastuses jääb mulje, nagu avaldus, mille puhul diskrimineerimise asetleidmist esmapilgul kohe eeldada ei saa, ei vastagi seaduse nõuetele. Nõue, et avalduses peab välja tooma faktilised asjaolud, mille alusel võib eeldada, et toimunud on diskrimineerimine, on aluseks tõendamiskohustuse üleminekule isikule, kelle vastu kaebus on esitatud. Juhul, kui kaebuses toodud asjaoludest tulenevalt diskrimineerimise asetleidmist koheselt eeldada ei saa, tuleb kaebust siiski menetleda, kuid tõendamiskohustus ei kandu vastaspoolele. Nimetatud põhimõtte on selgemalt väljendatud Sotsiaalministeeriumi poolt algatatud soolise võrdõiguslikkuse seaduse muutmise seaduse eelnõus. Seetõttu on kohane kaaluda võimalusi võrdse kohtlemise seaduse eelnõu vastava sätte sõnastuse täpsustamiseks, et jagatud tõendamiskohustuse kohaldamise juhud oleksid täpsemalt sõnastatud.

Kuna õigusnormide hulk kahes seaduses kokku on võrdlemisi väike, teen ettepaneku sätestada võimalikult kogu võrdse kohtlemise õiguslik regulatsioon ühes seaduses. Seadus ei tohi olla mugav rakendava ametniku seisukohalt, vaid peab olema tõhus vahend inimese õiguste kaitsmisel.

Ka ühe seaduse kehtestamisel, millega sätestatakse enamik võrdse kohtlemise ja võrdõiguslikkuse regulatsioonist, on võimalik võtta arvesse soolise võrdõiguslikkuse eripära võrreldes diskrimineerimisega muude tunnuste tõttu. Näiteks on võimalik nimetatud küsimused reguleerida eraldi peatükis.

Sarnaselt esimeses punktis käsitletud argumentidega, mis puudutavad kõnealuse eelnõu kiire menetlemise vajadust, mille tõttu ei ole käesoleval ajal võimalik võrdse kohtlemise seaduse ning soolise võrdõiguslikkuse seaduse regulatsiooni ühendamine, palun Teil eelpool osutatud küsimusi siiski teadvustada ning edaspidiselt seadusloome kujundamisel arvesse võtta.

Kokkuvõte

Eeltoodud põhjustel leian, et:

1. Võrdse kohtlemise seaduse eelnõus sätestatud piiratud diskrimineerimistunnuste loetelu on problemaatiline põhiseadusest ning rahvusvahelistest lepingutest tulenevate kohustuste valguses. Sellest tulenevalt teen Teile ettepaneku kaaluda võrdse kohtlemise seaduse eelnõus esitatud diskrimineerimistunnuste laiendamist, arvestades põhiseaduses ning rahvusvahelistes lepingutes toodud tunnuseid.
2. Võrdse kohtlemise seaduse eelnõu §-s 2 toodud piiratud loetelu valdkondadest, kus võrdse kohtlemise seadust kohaldatakse, samuti kohaldamisala eristamine sõltuvalt diskrimineerimistunnusest võib olla vastuolus põhiseaduse § 12 lõikest 1 koostoimes põhiseaduse §-dest 13 ja 14 tulenevate riigi kohustustega tagada isikute kaitse ebavõrdse kohtlemise eest. Sellest tulenevalt teen Teile ettepaneku muuta võrdse kohtlemise seaduse eelnõu kohaldamisala analoogselt soolise võrdõiguslikkuse seaduse kohaldamisalaga avatuks, tagades kaitse kõigis ühiskonnaelu valdkondades ning sätestades erandid olukordade kohta, millisel juhul võrdse kohtlemise seadust ei kohaldata. Juhul kui eelnõu sellekohane muutmine ei ole eelnõu kiire menetlemise vajaduse tõttu võimalik, sest eelnõus sätestatud lahendused vajavad täiendavat analüüsi, teen alternatiivse ettepaneku lisada eelnõusse avatud klausel „Käesolev seadus ei välista võrdse kohtlemise nõudeid §-s 2 nimetatata valdkondades.“ Samuti tuleb sellisel juhul muuta võrdse kohtlemise seaduse eelnõu kohaldamisala, nii et isikute diskrimineerimine nende usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse tõttu oleks keelatud samades valdkondades kui rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi või nahavärvuse tõttu.
3. Õigusselguse seisukohast on problemaatiline lahendus, kus ühte õigusvaldkonda reguleerivad sätted on killustatud erinevate õigusaktide vahel ning erinevates seadustes kasutatavad samasisulised mõisted on sõnastatud erinevalt. Kuna õigusnormide hulk kahes seaduses kokku on võrdlemisi väike, teen ettepaneku sätestada võimalikult kogu võrdse kohtlemise õiguslik regulatsioon ühes seaduses.

Eelpool peatusin küsimusel, et eelnõu kiire menetlemise vajaduse tõttu ei pruugi olla võimalik kõiki nimetatud küsimusi võrdse kohtlemise seaduse vastuvõtmisel koheselt lahendada. Sellele vaatamata palun Teil kirjas osutatud küsimusi tõsiselt teadvustada ning seadusloome kujundamisel arvesse võtta.

Lugupidamisega

Indrek Teder

Teadmiseks: Justiitsministeerium
Sotsiaalministeerium

Kristiina Albi 693 8410

E-post: kristiina.albi@oiguskantsler.ee

Helen Kranich 693 8446

E-post: helen.kranich@oiguskantsler.ee

Liina Lust 693 8429

E-post: liina.lust@oiguskantsler.ee