Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskuse (ENUT) arvamus Soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste seaduse eelnõu kohta

Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskus (ENUT) tänab võimaluse eest anda oma arvamus Soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste seaduse eelnõu kohta.

Käesolev seaduseelnõu (lühidalt SVVVS) toob kaasa mitmeid uuendusi, mida on pikalt oodatud:

- Kaotatakse kaitstud tunnuste põhine kohaldamisala hierarhia, st eelnõu järgi kohaldataks kõigi kaitstud tunnuste puhul seaduse kaitset SoVSiga sarnaselt kõigis ühiskonnaelu valdkondades, v.a perekonna- ja eraelu suhetes.

- Täienenud on kaitstud tunnuste nimekiri. Varem sooga seotud muud asjaolud on lahti kirjutatud Euroopa ja rahvusvahelise õiguse instrumentidest tuntud tunnustena, nagu sooline identiteet, sooline eneseväljendus jms.

- Kehtivasse õigusesse viiakse sisse täpsustused, mis väljendavad reaalses elus käibivaid mõisteid. Näiteks „soolise võrdõiguslikkuse“ termini asemel võetakse kasutusele sisu ja eesmärki selgemalt väljendav „soolise võrdsuse“ mõiste.

 - Õiguskorda tahetakse tuua sisse mitmese diskrimineerimise ning algoritmipõhise diskrimineerimise keelud – need on nähtused, mida on võrdsuseksperdid juba aastaid kirjeldanud, mille sõnaselget keeldu aga Eesti õiguskorras seni pole olnud. Just naistele on mitmese diskrimineerimise keelu kehtestamine oluline, sest sageli on naised mitmese diskrimineerimise ohvrid kuivõrd sugu on kombinatsioonis veel ühe või mitme tunnusega (nt vanus või puue vms).

- Puuetega inimestel (sh puuetega naistel) paraneb õiguste kaitse. ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee on juhtinud Eesti tähelepanu mitmetele puudujääkidele meie seadustes. Eelnõu peab komitee soovitusi silmas ning parandab seega puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendumist Eestis. Kui varem oli vaid tööandjatel kohustus teha kohandusi, et puuetega inimesed saaksid tööd ja tööl käia, siis nüüd on seda kohustust laiendatud. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutused, haridus- ja teadusasutused ning muud koolituse korraldamisega tegelevad juriidilised isikud, samuti kaupade või teenuste pakkujad on lisaks tööandjatele kohustatud puudega inimeste diskrimineerimise vältimiseks ja neile õiguste teostamiseks ning vabaduste kasutamiseks võrdsete võimaluste loomiseks rakendama sobivaid meetmeid.

- Väga olulise teemana on eelnõus täiendatud võrdõigusvolinikusse puutuvat regulatsiooni. Voliniku pädevus laieneb eesmärgiga tagada ohvritele paremad võimalused diskrimineerimise korral abi saamiseks. Tugevdatakse ka voliniku rolli soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamisel, nt võib volinik eelnõu järgi teha ettepanekuid õiguseelnõudele ja strateegiatele. Kuivõrd voliniku valimisel ja ametisse nimetamisel on olnud olukordi, kus kahtluse all on valimisprotseduuri läbipaistvus ja välistatud pole erakondlike huvide mõju sellele protsessile, siis seda silmas pidades on täiendatud voliniku valimise korda. Muudetakse ka voliniku ametisse nimetajat, kelleks saab Vabariigi Valitsus senise valdkondlike ministri asemel.

Eelnõu käsitleb siiani soolise võrdõiguslikkuse nõukogu nime all tegutsenud kollegiaalset kogu. Nõukogu on kritiseeritud selle hambutu tegevuse ja vähese aktiivsuse eest. Seda silmas pidades on täpsustatud ja laiendatud nõukogu pädevust. Näiteks tehakse nõukogule ülesandeks esitada valitsusele regulaarselt ülevaateid ministeeriumide ja nende valitsemisala edendamiskohustuste täitmise kohta ning teha ettepanekuid valdkondlike arengukavade ja programmide muutmiseks. Selline säte eeldab, et nõukogu on kohustatud selliseid ülevaateid koostama ega saa sellest keelduda ka siis, kui nõukogu liikmete seas on erimeelsusi, mis takistavad nõukogul soovitusi ja ettepanekuid koostada. Vabaühenduste (s.h. naisühenduste) huvides on, et valitsuse nõustamiseks on tegus ja tõhus nõukogu, mis peab silmas soolise võrdsuse edendamist.

ENUT’i arvamus lähtub eeldusest, et eelnõu peamiseks eesmärgiks on juurutada mittediskrimineerimise norme ja tagada igale isikule võimalus enda õigusi ja vabadusi kaitsta juhul kui ta tajub, et tema poolt mingil alusel tajutud võrdse kohtlemise normi rikutud.

ENUT toetab diskrimineerimise keelamist tööeluga seotud küsimustes, kutsealase ettevalmistuse saamisel, sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuste ja -toetuste, hariduse ning avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste (sh eluaseme) saamisel rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi või nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel.

Arvestada tuleb, et kõigile isikutele on tagatud ühtlane kaitse diskrimineerimise eest EV põhiseaduses sätestatud õiguste, vabaduste ja kohustuste osas. Lisaks on diskrimineerimine keelatud kõigis Eestile siduvates inimõiguste alastes konventsioonides sätestatud õiguste kasutamisel.

EL-i õiguse kohaselt peavad kõigis liikmesriikides olema inimeste põhiõigused kaitstudvõrdsel määral, eriti tööjõu ja kaupade vaba liikumise tingimustes. Ausa konkurentsi tingimuseks on, et liikmesriikide avaliku ja erasektori tööandjatele ning teenusepakkujatele oleksid kehtestatud ühesugused normid. Eraõiguslikud suhted, millesse EL õiguse alusel sekkutakse, on liikmesriikide poolt ühiselt heaks kiidetud ja kokku lepitud ausa konkurentsi tagamiseks töö ja töötajate vaba liikumise kontekstis.

Ülalnimetatud diskrimineerimise keelud on suhteliselt piiratud võrreldes naiste ja meeste võrdsuse kui kõikide liikmesriikide ühise eesmärgi saavutamisega kõigis eluvaldkondades, mis on sätestatud EL aluslepingutes.

Esitatud eelnõu toetub suures osas kehtivale soolise võrdõiguslikkuse seadusele.

Soolisus ja teatud mõttes ka vanus on kategooriateks, mis läbivad kõikvõimalikel muudel alustel konstrueeritud sotsiaalseid gruppe, peab jätma naiste ja meeste võrdse kohtlemise normi kehtima kehtivas SoV seaduses sätestatult kõigis ühiskonnaelu valdkondades.

ENUT on oma aastakümnete pikkuse tegevuse jooksul mõistnud, kui oluline on õigusnormide mõistetavus ja täpsus. Sellest sõltub väljatöötatud normide mõistmine ja järgimine elanikkonna poolt.

Pidev mõistete ümberdefineerimine tekitab ebaselgust nii õiguspraktika kui ka kodanike, sh töötajate ja tööandjate jaoks.

**ENUT on nõus** soolise võrdõiguslikkuse kõrval sünonüümina kasutusele võetava soolise võrdsusega

**ENUT teeb ettepaneku** mitte lisada „mõju“ ja „võim“ eelnõus toodud soolise võrdsuse definitsioonile.

Praegu kasutatavat terminit ja selle lahtiseletamist nelja sotsiaalse mõõtme (õiguste, kohustuste, võimaluste ja vastutuste võrdsus) kaudu kasutatakse arvukates kehtivates soolise võrdsuse edendamise kavades kõigis kõrgkoolides, juhendites, infomaterjalides, üldhariduse õppematerjalides jne.

Nelja aspekti võrdlemiseks on rahvusvaheliselt kokku lepitud indikaatorid, millega kahe soogrupi olukorda võrrelda. Näiteks ÜRO naiste õiguste konventsiooni ja Pekingi tegevuskava täitmise aruanded eeldavad kahe soogrupi võrdlemist nimetatud neljas aspektis.

Mõiste ümberdefineerimine toob kaasa kõigi eelnevate aastakümnete jooksul koostatud juhendite, käsiraamatute, õpikute ja veebilehtede tühiseks tunnistamise.

Oluline on silmas pidada, et võimu ja mõju mõõtmine kahe suurima sotsiaalse grupi vahel on statistiliselt äärmiselt keerukas, kui mitte võimatu, sest selliste abstraktsete mõistetena on need põimunud isiklikes ja muudes suhetes. Naiste ja meeste võimu ja mõju mõõtvaid indikaatoreid võrreldakse erinevates eluvaldkondades ilma neid summeerimata.

**ENUT teeb ettepaneku** kaaluda otsene ja kaudne sooline diskrimineerimise määratlemist samas sõnastuses kui on kehtivas soolise võrdõiguslikkuse seaduses.

Õigusteadlikkuse tõstmisele aitab kaasa see, kui järjekindlalt sätestatakse, mis soost peaks olema võrreldav isik soolise diskrimineerimise kahtlustamise korral.

ENUT leiab, et on oluline avada iga kaitstud tunnuse puhul see, mida pidada diskrimineerimiseks ja mida mitte. (Nt. vanusepiirang kunstliku viljastamise korral, lihtsustatud riikliku õppekava soovitamine eriarsti tuvastatud vaimse alaarengu diagnoosiga lastele jms.)

Kuna palgalõhe hakkab eelnõu kohaselt tähendama midagi enamat kui sooline palgalõhe, on vaja avada sama, võrdse ja võrdväärse töö mõisted, eriti siis, kui on kavas need võrdse tasustamise põhimõtted kehtestada kõikides kaitstavaid tunnuseid omavate isikute poolt algatatud diskrimineerimisvaidlustes seoses töö tasustamisega.

**ENUT on seisukohal, et vähemusrühmi ei saa käsitleda homogeensete rühmadena, sest** nendesse kuuluvad isikud erinevad veel mitmete muude karakteristikute poolest.

Õigus vabale eneseteostusele on isiku arengu, tema enesemääratlemise ning väärikuse väljakujunemise eelduseks ja tingimuseks, see on õigus oma kordumatule isiksusele ning seda ei tohi piirata eelarvamused, stereotüüpsed ootused tema kui mingi sotsiaalse grupi esindaja suhtes

Otsus, kas isik kuulub vähemusse, enamusse või ta ei identifitseeri ennast mitte kummagagi, sõltub indiviidist endast. Identiteedi eri aspektid muutuvad oluliseks vastavalt muutuvale keskkonnale ja tingimustele, seetõttu otsustab diskrimineerimise ohver ise, mis alusel ta diskrimineerimist ühel või teisel juhul kahtlustab.

**ENUT teeb ettepaneku** kaaluda eelnõu struktuuri muutmist, sätestades erinevates peatükkides soolise võrdõiguslikkuse seadusest ülevõetavad sätted ja võrdse kohtlemise seadusest ülevõetavad ja täiustatud sätted.

Ka õiguskantsler on tunnistanud soolise võrdõiguslikkuse eripära võrreldes diskrimineerimisega muude tunnuste tõttu ning soovitanud sellised küsimused reguleerida eraldi peatükis.[[1]](#footnote-1)

ENUT peab väga tähtsaks eelnõuga kavandatavate **muudatuste mõjude** sisulist analüüsimist. Praegusest suhteliselt formaalselt vormistatud mõjude analüüsist ei selgu, millised majanduslikud, sotsiaalsed või ka muud mõjud lisanduvad valitsus-, era- või kolmandale sektorile. Mõjude analüüsist ei selgu, kui palju ressursse on vaja mingite elanikkonnarühmade olukordade väljaselgitamiseks ja seiramiseks ja nende võimaluste võrdsustamiseks.

Seletuskirjast ei selgu, milles väljendub nimetatud kaitstud tunnustega iseloomustatavatesse gruppidesse kuuluvate isikute ebasoodsam olukord. Toodud on küll palju eri ajaperioodidest kogutud arvamusküsitlusi, aga neid pole võrreldud mingite võrreldavate gruppidega nn. kaitstud tunnuste alusel.

**ENUT soovitab** läbi mõelda ja leida täpsem väljend diskrimineerimise ennetamisele ja likvideerimisele suunatud meetmetele kui seda on eelnõus kasutatav „võrdsed võimalused“.

**ENUT soovitab** kasutada väljendit „võrdsed võimalused õiguste ja vabaduste kasutamiseks“

Uus juriidiline termin, mida nimetatakse võrdseteks võimalusteks on liiga ebamäärane ja üldine, ühtlasi mõõdetamatu ja võrreldamatu, sest jätab kõrvale individuaalsed võimekused, omadused ja indiviidide tahte.

Viitamine ühiskondlike takistuste puudumisele väljub kahtlemata eelnõu eesmärkidest, sest vihjab nn ühiskondlike takistuste eemaldatusele.

Kuna meil ei ole PS kohaselt tsensuuri, on ohtlik väita, et ühiskonnas levivad väärad hoiakud.

Ka isiklikud eelarvamused võivad jääda, aga nad ei tohi põhjustada diskrimineerimist.

Eelnõust puuduvad ka mehhanismid, mille abil kaotada Eestis inimestevaheline sotsiaal-majanduslik ebavõrdsus. Pigem saab ebavõrdsust vähendada.

ENUT soovitab kaaluda antud eelnõus loobuda algoritmilise diskrimineerimise mõiste lisamist Eesti õigussüsteemi ja oodata ära kavandatav üldotstarbeliste tehisintellektisüsteemide kasutamist reguleeriv EL liikmesriikidele kohalduv määrus, sest seni pole riikide ülest kokkulepet isegi mitte selles, kas nt. võimalike inimõiguste rikkumiste eest vastutavad arendajad või kasutajad.

**ENUT on seisukohal**, et seadustada ei tohiks hetkel populaarseid, aga kiiresti muutuda võivaid juhtimispõhimõtteid ja -tavasid, nagu näiteks mitmekesisuse juhtimine või eesmärkidest lähtuv juhtimine või väärtuspõhine juhtimine.

Avaliku ja erasektori juhtidele peavad jääma õigused ise valida, milliseid juhtimispraktikaid rakendada ja kuidas kollektiivi motiveerida.

Toetudes eelnevale, teeb ENUT ettepaneku jätkata võimalusel eelnõu menetlemisega alles siis, kui kõigi kavandatavate seadusmuudatuste osas on läbi viidud põhjalikum mõjude analüüs, sh hinnatud mõjud riigieelarvele, kohalike omavalitsuste eelarvele ning ettevõtjatele ning võrdlus EL liikmesriikide avaliku ja erasektori tööandjatele kehtivatele kohustustega, et mitte asetada Eestit teiste liikmesriikidega võrreldes ebasoodsamasse olukorda seoses halduskoormuse suurendamisega.

ENUT on seisukohal, et ei tohiks võtta Eesti avalikule sektorile ja erasektori tööandjatele suuremaid kohustusi kui on üheski teises liikmesriigis.

Lugupidamisega,

Reet Laja,

ENUTi juhatuse esinaine

1. Arvamus võrdse kohtlemise seaduse eelnõu (262 SE I) kohta. Õiguskantsler 19.06.2008 nr 18-1/080993/00804467

   <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_vordse_kohtlemise_seaduse_eelnou_kohta.pdf> [↑](#footnote-ref-1)