

Võrdsusõiguste kaitse, diskrimineerimise keeld ja võrdse kohtlemise edendamine

Margit Sarv, soolise võrdõiguslikkuse volinik

Õigus võrdsele kohtlemisele on üks põhiõigustest, mis on sätestatud ka Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 12: 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. Rahvusliku, rassilise, usulise või poliitilise vihkamise, vägivalda ja diskrimineerimise õhutamine on seadusega keelatud ja karistatav. Samuti on seadusega keelatud ja karistatav õhutada vihkamist, vägivalda ja diskrimineerimist ühiskonnakihtide vahel.

Õigus võrdsele kohtlemisele on tihedalt seotud teiste põhiõigustega põhiseaduses ning eelkõige §-s 19 sätestatud õigusega vabale eneseteostusele. Kui ei ole tagatud õigus võrdsele kohtlemisele, ei tarvitse olla tagatud ka teiste põhiõiguste ja vabaduste realiseerimine – olgu selleks siis õigus haridusele, õigus valida vabalt ametikohta, abikaasade võrdsus, lapsevanemate võrdsed õigused ja kohustused laste eest hoolitsemisel, jne.

Võrdse kohtlemise olemuseks on, et käitatakse ja otsuseid tehakse objektiivsetest kriteeriumidest lähtudes: hariduses teadmistest, tööl oskustest, teeninduses maksu- ja ostuvõimest, mitte mõjutatuna tunnustest, mida inimene muuta ei saa (ja ei peagi), nagu sugu, rahvuslik või etniline päritolu, puue, vanus, usulised veendumused, seksuaalne sättumus, jne.

Diskrimineerimine on aga vastupidistel kaalutlustel põhinev käitumine ja otsused, kui ühte isikut või isikute gruppi koheldakse samalaadses olukorras teisest halvemini soo, rahvuse, nahavärvu, vanuse, puude või muu tunnuse tõttu.

Diskrimineerimine on näiteks tehnilise taibu eeldamine soo, aga mitte teadmiste alusel. Reaalse juhtumina illustreeriksin, kuidas ühes Eestimaa keskkoolis toimus katsete alusel vastuvõtt kolme reaalse klassi, millest kaks olid mõeldud poistele, üks tüdrukutele. Seega hoolimata katsete tulemustest, mahtus õppima vaid ühe klassi jagu tütarlapsi, aga kahe klassi jagu noormehi.

Diskrimineerimine on keeleoskuse hindamine võõrapärase nime alusel, eeldades, et küllap inimene ei oska piisavalt eesti keelt tööülesannete täitmiseks, ilma tegelikku keeleoskust kontrollimata.

Või suurperele korteri üürimisest keeldumine. Minu poole pöördus telefoni teel üks murelik suurpere isa, kellel on raskusi üüripinna leidmisega. Üürileandjad tõid keeldumise põhjenduseks, et lastega pere korral kulub korteri interjööri ja mööbel. Mina arvan siiski, et sisustuse kulumist ja tekitatud kahju on võimalik hinnata kriimuliste tapeetide ja katkiste diivanipatjade, mitte laste arvu järgi, nagu see toimib teiste üüriliste puhul.

Või meeste elukindlustuse andmisel kõrgema riskiindeksi ja sellest tulenevalt ka suurema kindlustusmaksu määramine kui naistele (kuna teatavasti mehed surevad varem, sealhulgas riskikäitumise tõttu), hindamata konkreetse kindlustatu tegelikke riskifaktoreid.

Diskrimineeriv on ka politsei üleskutse elanike valvsusele, kuna piirkonnas on nähtud liikumas roomasid, ilma tegeliku kuriteo kahtluseta. Seegi on näide elust enesest Eestimaal.

Diskrimineerimist põhjustavad stereotüüpsed ja tõrjuvad ühiskondlikud hoiakud, mis loovad ebavõrdsust ja vaenulikkust ühiskonnas ka laiemalt, ilma, et konkreetsetele diskrimineerivatele situatsioonidele saaks näppu peale panna.

Kui mõni grupp on mõnes ühiskondlikus valdkonnas oluliselt alaesindatud või üleesindatud ei ole see loomulik ja võib olla märk stereotüüpsete hoiakute mõjust.

Näiteks Eesti tööturu soolise segregatsiooni, st et naised ja mehed on koondunud erinevatele elualadele, üheks seletuseks on kindlasti soorollidest tulenevad ootused ja suunamine. Kui tüdrukutele ja poistele pakkuda lasteaias erinevaid huvitegevusi (ühtedele balletti ja teistele puutööd), eraldada koolis selgelt poiste ja tüdrukute tööõpetus, mõjutab see noorte hilisemaid kutsevalikuid. Seega võivad huvitegevus ja haridus noorte valikuvõimaluste avardamise asemel neid hoopis ahtamaks muuta.

Korduvad väikesed ja ebaolulisena tunduvad ebavõrdse kohtlemise situatsioonid kuhjuvad suureks ja oluliseks, mis jätab inimestesse püsiva jälje. Diskrimineerimiskogemus võib mõjutada ka kannatanu edaspidiseid valikuid. Kui näiteks puudega last ei võeta tavalasteaeda, ei tarvitse vanem hiljem enam tavakooli varianti kaaludagi.

Üldisem vaenulik suhtumine mõnda vähemusgruppi (sh meedias), näiteks seksuaalvähemustesse, võib tingida sellesse gruppi kuuluvate inimeste hoidumise positsioonidest, kus nende sättumus satuks ebaterve ja halvustava tähelepanu alla, varjutades nii nende sisulise tegevuse.

Võrdse kohtlemise tagamine on riigi ülesanne ning nagu ka teiste põhiõiguste puhul on igal osapoolel oma roll. Seadusandja roll on õiguslikult sätestada igapäevase kohustus järgida võrdse kohtlemise põhimõtet ja diskrimineerimiskeeldu, seada tegelikud võimalused ja garantiid diskrimineerimise läbi kannatanutele oma õiguste eest seista.

Täidesaatva võimu ülesanne on võrdset kohtlemist puudutavate poliitikate ellurakendamine. Nii on Sotsiaalministeerium soolise võrdõiguslikkuse poliitika ellurakendaja, näiteks lähisuhtevägivalla ennetamise tegevuskava osas. Ka puuetega inimesed ja eakad on grupid, kelle käekäigu eest seisab Sotsiaalministeerium. Usuasjadega tegeleb Siseministeerium, rahvuslikud ja etnilised küsimused on rahvastikuminiistri pädevuses. Käesoleva võrdsete võimaluste aasta tegevused on hea näide koostööst võrdse kohtlemise edendamisel nii ministeeriumide vaheliselt kui ka kodanikuühendustega.

Ning nagu ka teiste teemade puhul, on ka siin oluline osa järelevalvel ja jälgimisel, et võrdse kohtlemise põhimõtet järgitakse ning diskrimineerimise korral isikute õiguste kaitsel. Seda rolli täidavad võrdse kohtlemise ombudsmanid/ombudsid kohtuvälise kaitsemehhanismina. Erinevates riikides on võrdset kohtlemist jälgivate institutsioonide nimetused erinevad, oluliselt lahknevad ka nende pädevuse ulatused, ent põhiülesandena seista isikute õiguse eest võrdsele kohtlemisele on ühine.

Eestis on võrdse kohtlemise asutusteks soolise võrdõiguslikkuse volinik ja õiguskantsler, kelle tegevuse laiemaks eesmärgiks on diskrimineerimise lõpetamine ja võimalik hüvitamine, aga ka edaspidine ennetamine.

Soolise võrdõiguslikkuse volinik jälgib soolise võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise üle ning annab arvamusi soolise ebavõrdse kohtlemise aset leidmise kohta.

Õiguskantsleri viib läbi vabatahtlikku lepitusmenetlust diskrimineerimisevaidluse lahendamiseks rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude alusel.

Avalduste lahendamisel üksikjuhtumite puhul on juhtunule hinnangute andmise kõrval oluline just ka lepitamine ja soovitusel, mis aitavad vältida tulevikus sarnaste olukordade tekkimist ja õiguste rikkumist. Kuna diskrimineerimine ei tarvitse tihti tuleneda mitte pahatahtlikkusest vaid teadmatusel, siis on kohtuvälistel lahenditel õigusest võrdsele kohtlemisele ka teavitav roll.

Ombudsmanide hinnangud ja arvamused ei ole üldjuhul õiguslikult siduvad, ent neid järgitakse, kuna muidu võib asi jõuda kohtusse ning kujuneda hulga kulukamaks ja tülikamaks protsessiks kui võrdsusõiguse rikkumisest tulenenud vaidluste vabatahtlik ja kokkuleppeline lahendamine.

Juhul, kui diskrimineerimisvaidlust ei osutu võimalikuks sõbralikult ära klaarida, on mõnedes Euroopa riikides ombudsitel ka kohtusse pöördumise õigus diskrimineerimisohvri nimel (nt Rootsis ja Belgias) või ohvrite õigusliku nõustamise võimalus (nt Suurbritannias). Soolist diskrimineerimist puudutavatest kohtukaasustest Rootsis oli võimalik kuulda sealse võrdsete võimaluste ombudsmani ettekandes Euroopa Võrdsete Võimaluste Aasta avakonverentsil Tallinnas 30. märtsil 2007.

Seega eesmärk diskrimineerimiskaasuste lahendamisel ei peaks olema ilmtingimata karistamine, ent samas on see siiski üks viis, kuidas tagada, et tulevikus sarnast diskrimineerimist ei toimuks. Seetõttu on oluline ka diskrimineerimisalane kohtupraktika – nii pretsedentide loomiseks, seaduse sisustamiseks ja tõlgendamiseks (milles võib keelatud ebavõrdne kohtlemine seisneda ja kuidas väljenduda) kui ka hoiatava eeskju loomiseks (mis juhtub siis, kui seadust rikkuda).

Seejuures peavad sanktsioonid olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad, mis aitaks mõista, et inimeste eludega ei mängita. Selleks on oluline arvesse võtta nii materiaalsel kahju, mis diskrimineerimiseohver võis kannatada (nt seoses teistest madalama palgaga samaväärse töö eest või kulukamate lepingutingimustega võrreldes teiste inimestega samalaadses olukorras), aga ka moraalset kahju (nt enesekindluse langust).

Olgu siinkohal näiteks ühe väikelapsega üksikema kaebus volinikule, kus ta kirjeldas lisaks diskrimineerimisjuhtumile ka lapsevanemaks olemise üldisemat mõju oma töölesaamise võimalustele. Võrreldes töökohtadega, mis tal olid olnud enne lapse saamist, oli ta nüüd sunnitud nõustuma aina madalamate ametipakkumistega. Kahtlased ja keerutavad äraütlemised panid teda kahtlema oma senini tööandjate poolt hinnatud kvalifikatsioonis ja võimetes.

Ombudsite ülesandeks lisaks kaebuste lahendamisele on aga ka tähelepanu osutamine laiematele ja struktuursematele ebavõrdsuse ilmingutele ühiskonnas. Seetõttu on oluline Võrdsete Võimaluste Aasta ettevalmistustesse kaasatud Eesti haavatavaid gruppe esindavate ühenduste tõstatatud mure erinevate ühiskonnagruppide olukorda kajastavate andmete puudulikkusest ning tänuväärset sama projektiaasta raames toimuvad uuringud ja analüüsid.

Taoliste analüüside abil on võimalik märgata marginaliseeritud ja tõrjutud gruppide esindajaid, kes erinevatel põhjustel (nt madal teadlikkus, majanduslikud võimalused, stigmatiseerimise kartus) ei pöördu oma õiguste kaitseks. Samuti aitavad põhjalikumad uuringud esile tuua ebavõrdsuse trende, mis mõjutatud üldisematest ühiskondlikest hoiakutest ja ootustest ning mitte üksnes konkreetsetest diskrimineerimisjuhtumitest.

Analüüsid võimaldavad tuvastada kaudset diskrimineerimist, milleks on tihti oluline statistilise tõendusmaterjali olemasolu. Kaudne diskrimineerimine leiab aset, kui näiliselt neutraalne säte, kriteerium või tava seab isikud soo, rahvuse, puude või mõne muu sarnase tunnuse alusel teistega võrreldes ebasoodsamasse olukorda.

Uuringud aitavad ombudsiteil kavandada ka omaalgatuslikke tegevusi isikute õiguste kaitseks. Üha enam on levimas arusaamine, et diskrimineerimise ennetamiseks on oluline ka võrdset kohtlemist edendavad tegevused (nt hoiakute muutmine, teiste inimeste olukorra selgitamine), ent see saab tuleneda üksnes kahe eelneva ülesande (avalduste lahendamine ja analüüsid) pinnalt.

Eeltoodust tulenevalt töötavad ombudsmanid ka toetavalt, kuidas tööandjad, haridusasutused, teenuse pakkujad, jne saavad ise tagada võrdset kohtlemist, näha oma käitumise ja otsuste mõju (kvalifitseeritud tööjõust või klientidest ilmajäämine, jne) ning mõista kasu, mis võrdsest kohtlemisest tõuseb. Taoliste võrdsete võimaluste arengukavade ja käitumisjuhiste (nt Briti puuetega inimeste õiguste komisjon on välja töötanud käitumisjuhiseid erinevatele valdkondadele, sh transpordis) väljatöötamist ning palgaanalüüse tehakse samuti paljudes riikides ning seda puudutas põhjalikumalt Võrdsete Võimaluste Aasta avakonverentsil Tallinnas Soome soolise võrdõiguslikkuse voliniku kantselei direktori ettekanne.

Oluliseks osaks edendamise ülesande täitmisel on ka erinevad avalikud kampaaniad teadlikkuse tõstmiseks nii haavatavate gruppide endi hulgas kui ka laiemas üldsuses silmis. Sel teemal kõneles eelmaintud konverentsil Norra võrdsete võimaluste ja anti-diskrimineerimise ombud ning seda just läbi topeltdiskrimineerimise prisma, st keskendudes inimestele, kes võivad olla tõrjutud olukorras mitmel põhjusel (nt immigrantidest naised).

Siinne artikkel põhineb Euroopa Võrdsete Võimaluste Aasta avakonverentsil Tallinnas 30. märtsil peetud ettekandel, keskendudes peamiselt võrdsusõiguste kaitse aspektile, tulenevalt soolise võrdõiguslikkuse voliniku tööpetsiifikast ning konverentsi suunitlusest. Samas on diskrimineerimise ennetamisel ja võrdsete võimaluste edendamisel olulisemgi roll teistel osapooltel – nii avaliku võimu, erasektori kui ka kodanikuühenduste esindajatel. Loodetavasti nende eesmärkide nimel mõtestatud ja koordineeritud töötamiseks on eelnev kirjatükk andnud suuremat selgust diskrimineerimise olemusest ning võrdsete võimaluste tagamise tähtsusest õiglasema ja iga inimest väärtustava ühiskonna arengus.