EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 19.3.2021
COM(2021) 139 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

nõukogu direktiivi 2000/43/EÜ (millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv)) ja nõukogu direktiivi 2000/78/EÜ (millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (võrdse tööalase kohtlemise direktiiv)) kohaldamise kohta

{SWD(2021) 63 final}

1. SISSEJUHATUS

Võrdsus on üks ELi alusväärtustest[1]. Komisjon on astunud olulisi samme selle edendamiseks ja peavoolustamiseks ning tõelise **võrdõiguslikkuse liidu** rajamiseks. Oma 2019. aastal loodud võrdõiguslikkuse rakkerühma toel lõimib komisjon võrdõiguslikkuse mõõtme kõikidesse ELi poliitikavaldkondadesse ja peamistesse algatustesse. Kui vaadelda hiljutisi näiteid, siis nii soolise võrdõiguslikkuse strateegias 2020–2025,[2] ELi rassismivastases tegevuskavas 2020–2025,[3] romade võrdõiguslikkust, kaasamist ja osalemist käsitlevas ELi strateegilises raamistikus,[4] LGBTIQ-inimeste võrdõiguslikkuse strateegias 2020–2025,[5] ELi strateegias põhiõiguste harta kohaldamise tugevdamiseks,[6] puuetega inimeste õiguste strateegias 2021–2030[7] kui ka Euroopa sotsiaalõiguste samba rakendamise tegevuskavas[8] rõhutatakse, kui tähtis on vältida diskrimineerimist ja selle vastu võidelda (nt võideldes stereotüüpide ja eelarvamustega), tagada selles valdkonnas liidu õiguse ja põhimõtete järgimine ning parandada andmete kogumist.

Käesolevas aruandes vaadeldakse, kuidas kohaldatakse ELi kaht võrdõiguslikkuse direktiivi:

- **rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv**,[9] milles nõutakse, et inimesi tuleb kohelda töö ja kutseõppe, hariduse, sotsiaalkaitse, sealhulgas sotsiaalkindlustuse ja sotsiaaltoetuste ning kaupade ja teenuste (sh eluaseme) pakkumisel võrdselt *olenemata nende rassilisest ja etnilisest päritolust*, ja

---

1 Euroopa Liidu lepingu artikkel 2. Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 10 on sätestatud: „Oma poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel püüab liit võidelda diskrimineerimisega soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel.“

2 COM(2020) 152 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_et.

3 COM(2020) 565 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_en.

4 Vt kogu pakett aadressil https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_en.

5 COM(2020) 698 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_en.

6 COM(2020) 711 final; https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/eu-strategy-strengthen-application-charter_et. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 21 lõikes 1 on sätestatud: „Keelatud on 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, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse tõttu.“

7 COM(2021) 101 final; https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8376&furtherPubs=yes.

8 COM(2021) 102 final; https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en.
Lisaks loetletud algatustele on teada antud, et komisjon võtab 2021. aastal vastu ELi antisemitismivastase strateegia.

9 Nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (EÜT L 180, 19.7.2000, lk 22).

- **võrdse tööalase kohtlemise direktiiv**,[10] milles nõutakse, et inimesi tuleb kohelda võrdselt tööle ja kutseõppesse pääsemisel *olenemata nende usutunnistusest või veendumustest, puudest, vanusest ja seksuaalsest sättumusest*.

Mõlemas direktiivis on sätestatud, et komisjon peab esitama iga viie aasta tagant aruande direktiivi kohaldamise kohta[11]. Kuna direktiivides rakendatakse sama regulatiivset lähenemisviisi ja paljude sätete sisu kattub, on komisjon alates 2014. aastast otsustanud esitada kahe direktiivi kohta ühisaruande.

Et saada hea ettekujutus kohapeal valitsevast olukorrast, korraldab komisjon korrapäraselt Eurobaromeetri arvamusuuringuid diskrimineerimise kohta ELis[12]. Kasulikke näitajaid ja teavet suundumuste kohta saab ka Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (FRA) uuringutest[13].

Üldiselt tundub valitsevat seisukoht, et diskrimineerimisvastases võitluses on tehtud 2014. aastast saadik vähe edusamme. Üldsus tunnistab, et diskrimineerimine on ELis laialt levinud[14] ja seda kogetakse sageli enamikus liikmesriikides. Uuringutes leiti, et etniliste või sisserändajate vähemuste rühmadesse kuuluvate isikute seas on peaaegu iga neljas (24 %) tundnud viimase 12 kuu jooksul, et teda on tema tausta tõttu ühes või mitmes igapäevaelu valdkonnas diskrimineeritud[15]. Eurobaromeetri 2019. aasta uuringus ütles viimase 12 kuu jooksul ühel või mitmel põhjusel diskrimineerimist kogenud vastajatest umbes iga viies (21 %), et koges seda tööl, ja 13 %, et koges seda tööd otsides[16].

On oluline tagada, et liikmesriikide tasandil järgitaks nõuetekohaselt ELi diskrimineerimisvastastel normidel põhinevaid õigusakte[17]. Käesolev aruanne on järg varasematele kõnealuse kahe direktiivi kohaldamist käsitlevatele aruannetele, mis koostati 2006. aastal,[18] 2008. aastal[19] ja 2014. aastal[20]. Selles

---

[10] Nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (EÜT L 303, 2.12.2000, lk 16).

[11] Direktiivi 2000/43/EÜ artikkel 17 ja direktiivi 2000/78/EÜ artikkel 19.

[12] Kõige viimane neist oli Eurobaromeetri eriuuring nr 493 diskrimineerimise kohta ELis (oktoober 2019); https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2251.

[13] Käesolevas aruandes tuginetakse peamiselt Eurobaromeetri 2019. aasta uuringu ja mitmesuguste FRA uuringute andmetele, mis on pärit COVID-19 kriisi eelsest ajast.

[14] Eurobaromeetri 2019. aasta uuring. Näiteks leiab 59 % eurooplastest, et nende riigis on laialt levinud diskrimineerimine etnilise päritolu alusel (võrreldes 64 %ga 2015. aastal). Seksuaalse sättumuse, usutunnistuse, puude ja vanuse puhul on see näitaja vastavalt 53 %, 47 %, 44 % ja 40 %.

[15] FRA 2017. aasta uuring „Second European Union minorities and discrimination survey – main results“ (Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise teine uuring – peamised tulemused) (EU-MIDIS II); https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-main-results.
FRA 2008. aasta andmetest nähtub, et toona tundis umbes iga kolmas (30 %), et teda diskrimineeritakse neis valdkondades etnilise päritolu tõttu.

[16] Eurobaromeetri 2019. aasta uuring. Paljud vastajad leidsid, et endiselt diskrimineeritakse tööle võtmisel – isikut peetakse kas liiga nooreks või liiga vanaks (47 %) või on diskrimineerimise aluseks puue (41 %), romade hulka kuulumine (38 %), etniline päritolu üldiselt (32 %), usulise veendumuse väljendamine (28 %) või seksuaalne sättumus (22 %).

[17] Komisjon sai kodanikelt hulga kaebusi, millest enamik käsitles üksikuid väidetava diskrimineerimise juhte, mitte direktiivide ebaõiget ülevõtmist või kohaldamist liikmesriikides. Sellistel juhtudel tuleb õiguskaitsevahendeid rakendada eeskätt liikmesriigi tasandil.

[18] KOM(2006) 643 lõplik (rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi kohta).

- hinnatakse *praegust olukorda ja arengut* alates 2014. aastast;
- tehakse kindlaks *peamised probleemid ja ülesanded*, mis tulenevad diskrimineerimisvastase võitluse suundumustest;
- tuuakse esile mitu *head tava ja algatust*;
- näidatakse, kuidas on direktiivide tõlgendamist selgitatud *kohtuasjade lahendamisel Euroopa Liidu Kohtus*;
- vaadeldakse *võrdõiguslikkust edendavate asutuste suhtes kohaldatavaid nõudeid* käsitleva komisjoni 2018. aasta soovituse[21] rakendamist kooskõlas LGBTIQ-inimeste võrdõiguslikkuse strateegiaga, romade võrdõiguslikkust, kaasamist ja osalemist käsitleva ELi strateegilise raamistikuga ning ELi rassismivastase tegevuskavaga (vt eelkõige lisa võrdõiguslikkust edendavate asutuste kohta);
- tutvustatakse vastavalt ELi rassismivastases tegevuskavas märgitule *võimalikke lünki* rassilise võrdõiguslikkuse direktiiviga pakutavas kaitses.

Aruanne põhineb teabel, mille on saatnud komisjonile liikmesriigid,[22] ning konsultatsioonidel, mida on peetud Euroopa Liidu riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste võrgustikuga (Equinet),[23] Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametiga (FRA),[24] sotsiaalpartneritega[25] ja kodanikuühiskonna organisatsioonidega[26]. See tugineb ka tööle, mida komisjon on teinud, aidates direktiive kohaldada,[27] ja asjakohastele väljaannetele[28].

---

19 KOM(2008) 225 lõplik (võrdse tööalase kohtlemise direktiivi kohta).
20 COM(2014) 2 final (ühisaruanne kahe direktiivi kohta).
21 C(2018) 3850 final.
22 Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikli 17 ja võrdse tööalase kohtlemise direktiivi artikli 19 kohaselt peavad liikmesriigid edastama komisjonile iga viie aasta tagant kogu teabe, mida komisjon vajab aruande koostamiseks. Spetsiaalsele küsimustikule, mille komisjon sel eesmärgil välja saatis, vastasid kõik liikmesriigid peale kahe (Horvaatia ja Rootsi). Ühendkuningriigile küsimustikku ei saadetud.
23 Equineti tähelepanekud, mis põhinevad kõigile riiklikele võrdõiguslikkust edendavatele asutustele saadetud küsimustikule saadud vastustel, leiate aadressilt https://equineteurope.org/2020/a-perspective-from-the-work-of-equality-bodies-on-european-equality-policy/.
24 Käesolevas aruandes osutatakse sellele kui FRA esitatud teabele.
25 Oma tähelepanekud esitas BusinessEurope.
26 Oma tähelepanekud esitasid Euroopa eakate platvorm, Amnesty International, Euroopa Puuetega Inimeste Foorum, Euroopa romade õiguste keskus ja Euroopa Kurtide Liit.
27 Näiteks üksikisikute kaebustele ja eeskätt Euroopa Parlamendilt saadud petitsioonidele ja kirjalikele küsimustele vastamine ning sellise töö korraldamine, mida teeb diskrimineerimisvastase võitluse, võrdõiguslikkuse ja mitmekesisusega tegeleva ELi kõrgetasemelise töörühma võrdõiguslikkuse alase teabega tegelev alamrühm (millesse komisjon on toonud kokku liikmesriikide ja Euroopa Majanduspiirkonna riikide ametnikud, et vahetada teavet ja arvamusi poliitika arengu kohta mittediskrimineerimise, võrdõiguslikkuse ja mitmekesisuse valdkonnas).
28 Sealhulgas väljaanded, mille on koostanud diskrimineerimise keelamise valdkonna õigusekspertide Euroopa võrgustik, kes abistab komisjoni diskrimineerimisvastase õiguse valdkonnas; vt https://www.equalitylaw.eu/publications.

Selles võetakse nõuetekohaselt arvesse vastavaid Euroopa Parlamendi resolutsioone[29] ja uuringuid[30].

2. MÕLEMAS DIREKTIIVIS KÄSITLETAVAD KÜSIMUSED

Direktiivid sisaldavad sarnaseid sätteid *diskrimineerimise mõiste* ning *õiguskaitsevahendite ja otsuste täitmise* kohta.

Enamik liikmesriike ja sidusrühmi, kellega konsulteeriti, ei tõstnud esile ühtki suurt probleemi nende sätete tõlgendamisel. Mõni märkis siiski, et mitu küsimust tekitavad (jätkuvalt) raskusi,[31] eelkõige

- diskrimineerimise mõiste ulatus (vt punkt 2.1) ja
- õiguste jõustamine (vt punkt 2.2), näiteks
    - kaebustest teatamisel (vt punkt 2.2.1),
    - juhtumi tõendamisel (vt punkt 2.2.2),
    - ohvristamise eest kaitse saamisel (vt punkt 2.2.3) ja
    - piisavate sanktsioonide kohaldamisel (vt punkt 2.2.4).

Direktiivide tõhusaks rakendamiseks on väga tähtis suurendada teadlikkust ning pidada dialoogi sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna organisatsioonidega (vt punkt 2.3). Riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste töö (vt punkt 2.4) ja võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kättesaadavus (vt punkt 2.5) on valdkonnaülesed küsimused, mis on olulised diskrimineerimise ohvrite abistamiseks ning võrdõiguslikkuse ja diskrimineerimisvastase õiguse toetamiseks, jälgimiseks ja edendamiseks.

2.1. Diskrimineerimise mõiste

Diskrimineerimise mõiste hõlmab *otsest ja kaudset diskrimineerimist* ning *ahistamist*[32].

Mõned sidusrühmad juhivad tähelepanu sellele, et teadlikkus kaudsest diskrimineerimisest ja sellevastaste normide kohaldamine nende siseriiklikus kohtupraktikas on piiratud. Peale selle rõhutab mõni riik, et tema siseriiklikud kohtud ei pööra piisavat tähelepanu ahistamisele, mis toimub muudel alustel kui sugu.

---

[29] Nt Euroopa Parlamendi 15. septembri 2016. aasta omaalgatuslik resolutsioon direktiivi 2000/78/EÜ kohaldamise kohta (P8_TA-PROV(2016)0360); 10. märtsi 2021. aasta resolutsioon nõukogu direktiivi 2000/78/EÜ (millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel) rakendamise kohta ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni taustal (P9_TA-PROV(2021)0075).

[30] Tymowski, J., „The Employment Equality Directive – European implementation assessment“, 2016, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2016)536346; Anglmayer, I., „Implementation of the Employment Equality Directive in light of the UN CRPD – European Implementation Assessment“, 2020, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2020)654206).

[31] Sellele saadi kinnitust liikmesriikide diskrimineerimisvastaste õigusaktide hindamisel. Selline hindamine toimus Belgias, Saksamaal, Prantsusmaal, Madalmaades, Austrias, Poolas, Slovakkias, Soomes ja Rootsis.

[32] Vt mõlema direktiivi artikli 2 lõike 2 punktid a ja b otsese ja kaudse diskrimineerimise kohta ning artikli 2 lõige 3 ahistamise kohta. Direktiivid võimaldavad määratleda ahistamise mõiste vastavalt siseriiklikele õigusnormidele ja tavadele. Diskrimineerimise (sh ahistamise) tuvastamiseks ei ole vaja kavatsust tõendada; see on liikmesriigi tasandil kohaldatav üldine põhimõte.

Euroopa Liidu Kohtu hiljutises praktikas on esitatud kasulikke selgitusi kaudse diskrimineerimise mõiste kohta[33]. Diskrimineerimise keelamise valdkonna õiguseksperte Euroopa võrgustik esitab selle mõiste kohaldamise kohta 2021. aastal aruande ja ajakohastab seega oma varasemat, 2008. aasta aruannet[34].

Euroopa Liidu Kohus ei ole veel teinud otsust *ahistamise* (ja selle piiride) tõlgendamise kohta kõnealuse kahe direktiivi alusel. Liikmesriikide õiguses (kohtupraktikas) kasutatakse seda mõistet mitut liiki käitumise puhul, mille hulka kuuluvad füüsiline ja vaimne vägivald, hirmutamine, kiusamine ja vaenukõne[35]. Tundub, et mõnes ELi riigis on siseriiklikud kohtud seda mõistet vähe uurinud.

Mis puudutab diskrimineerimise mõistet, siis on Euroopa Liidu Kohus esitanud kasulikke selgitusi mitmesuguste olukordade ja mõistete kohta:

- *diskrimineerimine mitmel alusel* – 2016. aastal tunnistas Euroopa Liidu Kohus, et „diskrimineerimine võib [---] toimuda mitme [liidu õiguses] nimetatud põhjuse alusel“. Ent kohus leidis ka, et „ei ole siiski olemas mingit uut eraldiseisvat sellise diskrimineerimise kategooriat, mis tuleneks mitme niisuguse põhjuse [---] kombinatsioonist ja mille saaks tuvastada olukorras, kus ei ole tuvastatud diskrimineerimist nende põhjuste alusel eraldivõetuna“[36].

  Kuna *intersektsionaalne (läbipõimunud) diskrimineerimine* on diskrimineerimine pigem kaitstavate aluste lahutamatu kombinatsiooni põhjal kui mõnel eraldiseisval alusel, ei tunnistanud kohus intersektsionaalset diskrimineerimist kaitstava alusena, kuna sellel ei ole praegu direktiivides selget õiguslikku alust[37]. Mõni sidusrühm pidas sellegipoolest tähtsaks nii intersektsionaalsust kui ka vajadust võidelda tõhusamalt mitmekordse diskrimineerimisega[38].

  Komisjon on tunnistanud intersektsionaalse diskrimineerimise tähtsust ja vajadust käsitleda seda nähtust kõigis oma võrdõiguslikkuse strateegiates[39]. Ta on pakkunud ka tuge *mitmekordse diskrimineerimise* tulemuslikuks tuvastamiseks liikmesriigi tasandil, tellides uuringuid[40] ja korraldades seminari, kus

---

33 Kohtuotsus, 16. juuli 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480; kohtuotsus, 14. märts 2017, Achbita, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203.

34 https://www.migpolgroup.com/_old/portfolio/limits-and-potential-of-the-concept-of-indirect-discrimination/.

35 Mõnes ELi riigis võib olla ahistamise tuvastamiseks vajalik, et tegevus oleks korduv. Üks riik on teada andnud mõistest „psühholoogiline ahistamine“ (tööl), mis hõlmab *mitut* eri liiki käitumist teatava aja jooksul. Üks teine riik on teatanud siseriiklikust õigusaktist, mis käsitleb kõnealuse kahe direktiiviga hõlmatud alustel toimuvat ahistamist, mille puhul on vajalik tegevuse *kordumine* (erinevalt seksuaalsest ahistamisest, mille puhul piisab ühest vahejuhtumist).

36 Kohtuotsus, 24. november 2016, David L. Parris, C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, punkt 80.

37 Diskrimineerimise põhjuseks võib olla üks kaitstav tunnus või kombinatsioon alustest, mis toimivad eraldi (nn täiendav diskrimineerimine) või koostoimes, olles lahutamatud (läbipõimunud diskrimineerimine).
Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituut on määratlenud mitmese diskrimineerimise mõiste (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1297?lang=et) ja intersektsionaalsuse mõiste (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1263?lang=et).
Võrdse tööalase kohtlemise direktiivi põhjenduses 3 ja rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi põhjenduses 14 tunnistatakse mitmekordse diskrimineerimise olemasolu.

38 Mõni liikmesriik (nt Taani, Kreeka ja Hispaania) osutas seda küsimust käsitlevatele uuringutele ja ülevaadetele.

39 Ülevaate leiate käesoleva aruande esimesest lõigust.

40 Vt näiteks https://www.equalitylaw.eu/downloads/3850-intersectional-discrimination-in-eu-gender-equality-and-non-discrimination-law-pdf-731-kb.

valitsusametnikud said tutvuda probleemide ja heade tavadega selle küsimuse käsitlemisel õigusaktides ja poliitika kujundamisel[41];

- *seotusel põhinev diskrimineerimine (isik või rühm on ebasoodsamas olukorras tulenevalt oma seotusest isiku või rühmaga, kellel on kaitstav tunnus)* – CHEZi kohtuasi näitas, et isik, kes ei ole roma päritolu, võib saada kaitset, isegi kui ta ei ole asjaomase kaitstava rühma liige, kui ta kannatab mõnel nimetatud põhjusel halvema kohtlemise või ebasoodsama olukorra all[42]. Sellest kohtuasjast tuleneb, et diskrimineerimise tuvastamine ei sõltu lähedase suhte olemasolust väidetava ohvri ja selle rühma vahel, millega ta seotud on[43]. Mitu liikmesriiki on märkinud, et nende õiguses (kohtupraktikas) käsitletakse seotusel põhinevat diskrimineerimist.

  Euroopa Liidu Kohtul tuleb alles sõnaselgelt käsitleda *tunnetusel põhinevat diskrimineerimist* või *eeldusel põhinevat diskrimineerimist*, st olukorda, kus erinev kohtlemine on tingitud *ebaõigest ettekujutusest* või *ebaõigest veendumusest*, et isikul on mõni kaitstavatest tunnustest. Mitmes ELi riigis (ehkki vähemates kui seotusel põhineva diskrimineerimise puhul) on siseriikliku õigusega (kohtupraktikaga) tagatud sõnaselge kaitse eeldusel põhineva diskrimineerimise eest.

2.2. Õiguskaitsevahendid ja otsuste täitmine

2.2.1. Õiguste kaitse

Direktiivide alusel tuleb liikmesriikidel tagada kõigile neile, kes peavad end diskrimineerimise ohvriks, *piisavad õiguskaitsevahendid*[44].

Mitu liikmesriiki on osutanud üldiste diskrimineerimise vältimise alase teadlikkuse suurendamise kampaaniate kõrval konkreetsetele algatustele, millega hõlbustatakse diskrimineerimisest teatamist. Mõne algatuse eesmärk on *kahandada* menetlusega seotud *finantskoormust*, näiteks

- ✓ vähendada diskrimineerimisjuhtumite korral kohtulõive[45];
- ✓ võimaldada maksusoodustusi[46] ja
- ✓ luua fonde, millest diskrimineerimise ohvrid saavad juba ette vahendeid õigusabikulude katmiseks[47].

Head tavad on ka

---

41 Seminar korraldati koostöös Kreeka töö-, sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalse solidaarsuse ministeeriumiga ning see tõi kokku diskrimineerimisvastase võitluse, võrdõiguslikkuse ja mitmekesisusega tegeleva ELi kõrgetasemelise töörühma liikmed, kes on sellele küsimusele spetsialiseerunud.

42 CHEZi kohtuotsus (joonealune märkus 33), punktid 49 ja 56, milles on viidatud kohtuotsusele, 17. juuli 2008, S. Coleman, C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415.

43 Hoolimata seotusel põhineva diskrimineerimise tunnistamisest, võivad mõned siseriiklikud tavad olla selles küsimuses endiselt piiravad.

44 Vt rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikli 7 lõige 1 ja võrdse tööalase kohtlemise direktiivi artikli 9 lõige 1. Kõigi liikmesriikide kohtutes on võimalik algatada diskrimineerimisvaidlusi. Mõnes liikmesriigis saab juhtumite käsitlemiseks kasutada ka kohtuvälist või kohtulaadset menetlust, nt inspektsiooni või spetsialiseerunud asutuse, nagu ombudsmani, riikliku inimõiguste asutuse või võrdõiguslikkust edendava asutuse sekkumist. Mõni liikmesriik pakub ka vahendust ja lepitust.

45 Nt Tšehhis ja Taanis.

46 Nt Belgias ja Rumeenias.

47 Nt Itaalias.

- ✓ veebi kaudu teatamise võimaldamine[48];
- ✓ kohalike ametiasutuste ja kohalike vahendus- või kogukonnaorganisatsioonide suutlikkuse ja ligipääsetavuse suurendamine[49];
- ✓ kergesti ligipääsetavate vaidluse lahendamise asutuste loomine[50];
- ✓ spetsialiseerunud õigusnõubüroode loomine[51] ja
- ✓ diskrimineerimisega seotud küsimustes väljaõppe saanud politseiametnike ja kohtunike võrgustike loomine[52].

Diskrimineerimisest teatamine ja kaebuste arv on 2014. aasta aruandest saati veidi suurenenud,[53] kuid *vähene teatamine* on endiselt probleem. Uuringutest on näha, et isikud, kes tundsid, et neid oli diskrimineeritud, ei olnud varmad vahejuhtumist teatama[54]. Seetõttu võivad paljud juhtumid jääda märkamata ja ohvritel jääb mis tahes vormis õiguskaitse saamata[55]. See kahjustab juurdepääsu õigusemõistmisele ja direktiivide tõhusust üldisemalt. Kuigi paljud liikmesriigid juhivad tähelepanu tähtsale tööle, mida võrdõiguslikkust edendavad asutused teevad riiklikul ja kohalikul tasandil diskrimineerimise vähendamiseks ja vähese teatamise probleemi lahendamiseks, teataksid uuringute kohaselt väga vähesed inimesed diskrimineerimise juhtumist sellistele asutustele[56].

Diskrimineerimisjuhtumist teatamata jätmise põhjuseks võib olla[57]

- × kahtlus võimaluses tõepoolest edu saavutada;

---

48 Nt Prantsusmaal.

49 Nt Belgias ja Soomes.

50 Nt asutas Leedu 2017. aasta juulis töövaidluste lahendamise komisjoni, kus saab lahendada diskrimineerimisega seotud töövaidlusi, kasutades kergesti ligipääsetavat ja kiiret ning mitte liiga ametlikku menetlust.

51 Nt Iirimaal. Õigusnõubüroo on koht, kust saab tasuta õigusabi raames õigusalast nõu ja abi.

52 Nt Prantsusmaal.

53 FRA esitatud teave.

54 Nt FRA 2018. aasta uuringus EU-LGBTI II osalenud lesbidest, geidest ja biseksuaalsetest inimestest oli viimasest tööalase diskrimineerimise juhtumist teatanud ükskõik kellele 14 % (FRA esitatud teave; vt ka https://fra.europa.eu/en/project/2018/eu-lgbti-survey-ii). FRA uuring EU-MIDIS II näitas, et 12 % neist, kes tundsid, et neid oli diskrimineeritud rassilise või etnilise päritolu alusel, oli viimasest diskrimineerimise juhtumist kellelegi teatanud. Uuringu EU-MIDIS II põhjal esitati enamik kaebusi (36 %) tööandjale, umbes 13 % juhtumitest teatati ametiühingule või personalikomiteele ja 17 % juhtumitest anti teada politseile, kui need olid seotud sisenemisega ööklubisse või baari. Vaid 4 % teadetest esitati võrdõiguslikkust edendavale asutusele. Samamoodi on 2019. aastal kuues riigis korraldatud FRA romade ja *traveller*'ide uuringu tulemustest näha, et vastajatest, kes tundsid, et neid oli diskrimineeritud, teatas viimasest juhtumist võrdõiguslikkust edendavale asutusele 5 %. Iga kuues roma ja *traveller* (17 %) teatas sellest politseile (https://fra.europa.eu/en/project/2018/roma-and-travellers-survey-2018-2019). Vastavalt 2019. aasta põhiõiguste uuringule teatas 9 % üldelanikkonnast pärit vastajatest kõige viimasest mis tahes alusel toimunud tööalase diskrimineerimise juhtumist. Sellisest juhtumist teatanud vastajatest 12 % andis sellest teada võrdõiguslikkust edendavale asutusele või riiklikule inimõiguste asutusele ja 24 % ametiühingule. Üldelanikkonnale suunatud Eurobaromeetri 2019. aasta uuringu käigus selgus, et 12 % vastajatest eelistaks diskrimineerimise korral teatada ükskõik millisel vaadeldud alusel toimunud diskrimineerimisest võrdõiguslikkust edendavale asutusele või ombudsmanile. 35 % eelistaks teatada politseile ja 20 % sõbrale või pereliikmele.

55 Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile on sätestatud ELi põhiõiguste harta artiklis 47.

56 Vt joonealune märkus 54.

57 Mitmest FRA uuringust nähtub, et peamine põhjus, miks diskrimineerimisjuhtumist teatamata jäetakse, on veendumus, et selle tulemusel ei juhtu midagi ega muutu miski (FRA esitatud teave).

- teadmatus oma õigustest ja/või võrdõiguslikkust edendavate asutuste olemasolust[58];
- raskused tõendite esitamisel ja/või
- hirm kättemaksu ees.

Muud konkreetsed probleemid, mis võivad takistada *juurdepääsu õigusemõistmisele*[59] (ja mõjutavad ennekõike kõige haavatavamaid või tõrjutud rühmi), on

- lühikesed seadusega kehtestatud tähtajad hagi esitamiseks;
- menetluste kulud, keerukus ja pikkus;
- ebakindlus menetluse tulemuse asjus ja
- väljavaade saada vaid väikest hüvitist[60].

Organisatsioonid, näiteks ametiühingud ja võrdõiguslikkust edendavad asutused, saavad aidata ohvritel taotleda õiguskaitset, eriti kui neil on *kaebeõigus*[61]. Nad võivad mängida olulist rolli ka strateegiliste kohtuvaidluste[62] toetamisel ja/või kollektiivse õiguskaitse[63] taotlemisel, eelkõige seetõttu, et Euroopa Liidu Kohus on ammu tunnistanud, et liidu õiguse alusel on diskrimineerimine keelatud ka siis, kui konkreetne tuvastatav ohver puudub.[64] Näiteks on keelatud see, kui tööandja annab avalikult teada oma diskrimineerimiskavatsusest[65].

Mõni liikmesriik teatas, et organisatsioonide kaebeõigusel on otsustav roll, kui toimub *kollektiivne diskrimineerimine*, millega kahjustatakse inimesi, kes ei ole vahetult või

---

58 Teavet ja teadlikkust õigustest käsitletakse punktis 2.3.1.

59 Selleks et parandada juurdepääsu õigusemõistmisele kogu ELis, on komisjon loonud Euroopa e-õiguskeskkonna portaali (https://e-justice.europa.eu/home.do). Vt ka 2014. aasta aruande lisa: „Know your rights – guidance to victims of discrimination“; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0005&from=EN. Teavet töö kohta, mida FRA on teinud, et selgitada takistusi juurdepääsul õigusemõistmisele ja anda tõenduspõhist nõu selle kohta, kuidas neid takistusi ületada, leiate aadressilt https://fra.europa.eu/en/themes/justice-victims-rights-and-judicial-cooperation.

60 Vt punkt 2.2.4.

61 Kaebeõigus tähendab õigust või suutlikkust algatada kohtumenetlus või osaleda kohtuistungil. Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikli 7 lõike 2 ja võrdse tööalase kohtlemise direktiivi artikli 9 lõike 2 alusel peaks ühingutel, organisatsioonidel ja muudel juriidilistel isikutel, kellel on õigustatud huvi võidelda diskrimineerimise vastu, olema lubatud kaebuse esitaja nõusolekul esineda tema nimel või tema toetuseks diskrimineerimisvaidlustes. Liikmesriikidel on nende üksuste kaebeõigusega seotud kriteeriumide ja tingimuste kehtestamisel kaalutlusõigus ning vastav õigusraamistik on riigiti erinev.

62 Strateegiline kohtuvaidlus tähendab menetlusstrateegiate kasutamist sotsiaalsete, õiguslike või poliitiliste muudatuste esilekutsumiseks ning sageli on selle taga aktiivselt tegutsevad kodanikuühiskonna organisatsioonid ja/või juristid.

63 Kollektiivne õiguskaitse on õiguslik mehhanism, mis võimaldab
(i) kahel või enamal füüsilisel või juriidilisel isikul või üksusel, kellel on õigus esitada esindushagi, nõuda ühiselt ebaseadusliku käitumise lõpetamist;
(ii) kahel või enamal füüsilisel või juriidilisel isikul, kes väidavad, et nad on massikahju olukorras kahju kandnud, või üksusel, kellel on õigus esitada esindushagi, nõuda ühiselt hüvitist.
Vt komisjoni soovitus 2013/396/EL ühiste põhimõtete kohta, mida kohaldatakse liikmesriikide keelava iseloomuga ja kahju hüvitamisele suunatud kollektiivsete õiguskaitsevahendite suhtes ELi õigusest tulenevate õiguste rikkumise puhul (ELT L 201, 26.7.2013, lk 60).

64 Organisatsioonid, kes tegutsevad avalikes huvides enda nimel, võivad esitada populaarhagi (*actio popularis*), ilma et neil oleks konkreetset ohvrit, keda toetada või esindada.

65 Vt kohtuotsus, 10. juuli 2008, Feryn, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397, punkt 15.

kohe tuvastatavad[66]. Mõni võrdõiguslikkust edendav astutus ja diskrimineerimise ohvreid abistav organisatsioon on pöördunud juhtumitega ka Euroopa Liidu Kohtusse.

2.2.2. Tõendamiskohustus

Et leevendada raskusi, millega seistakse silmitsi diskrimineerimise tõendamisel,[67] on direktiividega ette nähtud *tõendamiskohustuse üleminek*[68]. Kui kaebuse esitaja esitab asjaolud, mille põhjal võib esmapilgul eeldada diskrimineerimisjuhtumit, on kostja ülesanne tõendada, et võrdse kohtlemise põhimõtet ei ole rikutud[69].

Mõne liikmesriigi kõrgem kohus on esitanud selle kohta selgitusi[70] ja teised liikmesriigid on muutnud oma õigusakte[71]. Mõni sidusrühm on siiski teatanud, et siseriiklikud kohtud ei kohalda eeskirju alati nõuetekohaselt või järjekindlalt ning tõendatuse tase võib olla praktikas erinev.

Mõnes olukorras on eriti keeruline esitada esmapilgul usutavaid tõendeid. Nii on see näiteks *kaudset diskrimineerimist* käsitleva kaebuse korral, kui hageja peab esitama asjaolud, mille põhjal võib eeldada, et teatava meetme või tavaga, mis tundub olevat neutraalne, pannakse mõned isikud teistega võrreldes ebasoodsasse olukorda. Selliseid fakte on veelgi keerulisem koguda, kui väidetav diskrimineerimine tuleneb *tehisintellekti*[72] kasutamisest. Ehkki kaudset diskrimineerimist on võimalik tuvastada statistiliste tõendite põhjal,[73] juhtisid sidusrühmad tähelepanu *asjakohaste statistiliste andmete* olemasolu ja kättesaadavuse probleemidele ning erinevustele selles, kuidas kohtud neid andmeid arvesse võtavad.

2.2.3. Ohvristamine

Liikmesriikide õigussüsteemid peavad tagama kaitse *ohvristamise* eest[74] ja pakkuma piisavaid *õiguslikke meetmeid kättemaksu* vastu. See on väga oluline, et rakendada tõhusalt õigust mittediskrimineerimisele[75].

---

66 Nt Itaalias.

67 Hageja peaks lisaks selle tõendamisele, et teda koheldi ebasoodsalt, tõendama ka seda, et sellise kohtlemise põhjus oli kaitstav tunnus.

68 Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikkel 8 ja võrdse tööalase kohtlemise direktiivi artikkel 10. Ümberpööratud tõendamiskohustust kohaldatakse kõigis kohtu- ja/või haldusmenetlustes (olenemata sellest, kes menetluse algatab) ning igasuguse direktiividega hõlmatud diskrimineerimise korral.

69 Selle küsimusega seotud Euroopa Liidu Kohtu praktikast on antud ülevaade 2014. aasta aruandes.

70 Nagu teatasid näiteks Tšehhi, Itaalia ja Ungari.

71 Nt Belgia, Bulgaaria, Hispaania, Prantsusmaa, Sloveenia, Slovakkia ja Soome.

72 Mitu liikmesriiki (nt Belgia, Taani, Saksamaa, Prantsusmaa, Leedu ja Madalmaad) osutas tehisintellekti kasutamisest tulenevale diskrimineerimisohule. Tehisintellekti süsteemid võivad olla läbipaistmatud ja väga keerulised – see takistab juurdepääsu tõenditele ja diskrimineerimisvastaste õigusaktide järgimise kontrollimist üldisemalt; vt komisjoni valge raamat „Tehisintellekt: Euroopa käsitus tipptasemel ja usaldusväärsest tehnoloogiast“ (COM(2020) 65 final), https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_et.pdf.

73 Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi põhjenduses 15 on öeldud, et siseriiklikes õigusnormides ja tavades „võib eelkõige ette näha, et kaudset diskrimineerimist tuvastatakse mis tahes vahenditega, kaasa arvatud statistiline tõendusmaterjal“. Lisateavet võrdõiguslikkusega seotud andmete kogumise kohta leiate punktist 2.5.

74 See tähendab, et liikmesriigid peavad kaitsma üksikisikuid mis tahes pahatahtliku kohtlemise või negatiivsete tagajärgede eest, mis tulenevad sellisest kaebusest või menetlusest, mille eesmärk on tagada võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine.

Tundub siiski, et mõnes liikmesriigis rakendatakse seda tava praktikas piiratult. Ilmneb, et ohvristamise eest kaitstakse peamiselt tööhõive valdkonnas. Liikmesriikidel on erinevad õiguslikud nõuded selle üle otsustamisel, kellel on õigus saada kaitset. Mõnes riigis saavad kaitset vaid hagejad, ohvrid ja tunnistajad, samal ajal kui Euroopa Liidu Kohus on laiendanud kaitse kõigile, keda võib kahjustada selle isiku reaktsioon, kelle suhtes on esitatud kaebus või algatatud menetlus[76]. Teised liikmesriigid on teatanud liikmesriigi tasandil pakutavast ulatuslikust kaitsest, mis hõlmab ka teisi isikuid peale ohvri,[77] näiteks tunnistajaid, ohvri abistajaid või toetajaid, isikuid, keda koheldakse ebasoodsamalt, sest nad keelduvad teisi diskrimineerimast, ning inimesi, kes kannatavad eeldusel või seotusel põhineva ohvristamise all[78].

Komisjon jälgib ohvristamist käsitleva sätte rakendamist Hakelbrachti kohtuotsuse[79] valguses. Rikkumismenetlus,[80] mis algatati Belgia suhtes põhjusel, et Belgia ei olnud seda mõlema direktiivi sätet (koos teiste sätetega) nõuetekohaselt üle võtnud, hiljem lõpetati, kuid üks teine menetlus, mis on seotud direktiivi 2006/54/EÜ[81] sarnase sättega, on alles pooleli.

2.2.4. Sanktsioonid

Liikmesriigid peavad nägema ette *tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad sanktsioonid*, mida kohaldatakse direktiivide kohaste diskrimineerimist keelavate siseriiklike õigusnormide rikkumise korral[82]. Direktiivides ei ole sätestatud konkreetseid meetmeid, vaid on jäetud liikmesriikidele võimalus otsustada sobivate õiguskaitsevahendite üle, mille abil saavutada taotletavad eesmärgid[83]. Sõltuvalt valitud seaduslikust võimalusest võib selleks vahendiks olla näiteks trahv, hüvitis, kahjutekitajale antud korraldus

---

75 Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikkel 9 ja põhjendus 20; võrdse tööalase kohtlemise direktiivi artikkel 11.

76 Euroopa Liidu Kohus esitas seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2006. aasta direktiivi 2006/54/EÜ (meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes) (ELT L 204, 26.7.2006, lk 23) artikliga 24 (mis käsitleb ohvristamist) tõlgenduse, mis võib olla asjakohane mõlemas kõnealuses direktiivis sisalduva mõiste „ohvristamine“ mõistmiseks. Kohus selgitas, et „töötajate kategooriat, kellele [---] kaitse on ette nähtud, tuleb mõista laialt, ja see hõlmab kõiki töötajaid, keda tööandja poolt reaktsioonina [---] diskrimineerimist puudutavale kaebusele võetud ohvristavad meetmed võivad puudutada, ilma et see kategooria oleks muul moel piiritletud. [---] [Artikkel 24] ei piira antud kaitset üksnes töötajatega, kes on esitanud kaebuse, või nende esindajatega, ega isikutega, kelle puhul on täidetud teatud vorminõudeid, mis on vajalikud teatava staatuse, näiteks tunnistaja staatuse tunnustamiseks“. Vt kohtuotsus, 20. juuni 2019, Hakelbracht jt, C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, punktid 26–30.

77 Nt Belgia, Saksamaa, Eesti, Itaalia, Leedu, Poola ja Sloveenia.

78 Nt Bulgaarias (2004. aasta diskrimineerimise eest kaitsmise seaduse lisasäte § 1.3) on ohvristamine määratletud kui

a) sellise isiku vähem soodne kohtlemine, kes on võtnud, on eeldatavasti võtnud või tõenäoliselt võtab meetmeid diskrimineerimise eest kaitsmiseks;
b) sellise isiku vähem soodne kohtlemine, kellega seotud isik on võtnud, on eeldatavasti võtnud või tõenäoliselt võtab meetmeid diskrimineerimise eest kaitsmiseks, või
c) sellise isiku vähem soodne kohtlemine, kes on diskrimineerimast keeldunud.

79 Hakelbrachti kohtuotsus (joonealune märkus 76).

80 Sellele menetlusele on viidatud 2014. aasta aruandes.

81 Direktiivi täieliku pealkirja leiate joonealusest märkusest 76.

82 Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikkel 15; võrdse tööalase kohtlemise direktiivi artikkel 17.

83 Vt muu hulgas kohtuotsus, 31. mai 2013, Asociația Accept, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275, punkt 61; kohtuotsus, 17. detsember 2015, Arjona Camacho, C-407/14, ECLI:EU:C:2015:831, punkt 30.

sooritada teatav tegevus või hoiduda teatavast tegevusest, väärkäitumise avalikustamine, vabanduse nõudmine või kriminaalkaristuse määramine[84].

Euroopa Liidu Kohus on andnud välja suunised selle kohta, kuidas tõlgendada sanktsioone käsitlevaid õiguslikke nõudeid:

- õiguskaitsevahendid peavad
  - olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega;
  - tagama tõelise ja tõhusa õiguskaitse[85] ning
  - olema tõeliselt heidutava mõjuga ja hoidma ära edasise diskrimineerimise; see tähendab, et karistus määratakse isegi siis, kui tuvastatav ohver puudub[86];
- rahaline hüvitis
  - peab olema piisav, võttes arvesse kantud kahju suurust;
  - ei tohi olla piiratud eelnevalt kindlaks määratud ülempiiriga[87] ning
- puhtalt sümboolset sanktsiooni ei saa pidada piisavaks[88].

Tundub, et mõned raskused direktiivide praktilisel rakendamisel püsivad, näiteks seoses *hüvitiste piirmääradega* ja *juhtumitega, mille puhul puudub tuvastatav ohver*. Mõni siseriiklik kohus kaldub hindama kahju taset pigem tagasihoidlikuks, eelistab mitterahalisi hüvitisi või pakub hüvitisi, mis jäävad skaala alumisse otsa. Sellised suundumused võivad heidutada ohvreid algatamast kohtumenetlust või küsimast kohtus rahalist hüvitist.

Komisjon jälgib ka edaspidi standardeid, mida kohaldatakse liikmesriikides sanktsioonide ja õiguskaitsevahendite kasutamisel, ent üksikasjalikku teavet liikmesriikide kohta on keeruline koguda ja sageli ei ole see kättesaadav. Tähtsat tööd selles küsimuses teeb ka Equinet[89].

2.3. Teave, dialoog ja soolise võrdõiguslikkuse lõimimine

2.3.1. Teave

Direktiivides nõutakse, et liikmesriigid *teeksid oma sätted asjaomastele isikutele teatavaks*[90]. Paljud liikmesriigid, võrdõiguslikkust edendavad asutused, kodanikuühiskonna organisatsioonid ja sotsiaalpartnerid tunnistavad teadlikkuse suurendamise tähtsust ja on ses suhtes üsna aktiivsed. Näiteks koostavad nad brošüüre ja

---

84 Seega võib sanktsiooniks olla rahaline hüvitis, kuid sanktsioon võib olla ka mitterahaline. Vt näiteks Asociaţia Accepti kohtuotsus (joonealune märkus 83), punkt 68.

85 Vt muu hulgas Asociaţia Accepti kohtuotsus (joonealune märkus 83), punkt 63.

86 Vt Feryni kohtuotsus (joonealune märkus 65), punkt 38; Asociaţia Accepti kohtuotsus (joonealune märkus 83), punkt 62. Mitme liikmesriigi (nt Austria, Belgia, Tšehhi, Itaalia, Leedu, Luksemburgi, Läti, Rumeenia ja Sloveenia) õigusaktides on sätestatud, et karistuse saab (teatavatel tingimustel) määrata ka konkreetse ohvri puudumise korral.

87 Vt kohtuotsus, 2. august 1993, Marshall, C-271/91, ECLI:EU:C:1993:335, punktid 30–32.

88 Vt Asociaţia Accepti kohtuotsus (joonealune märkus 83), punkt 64.

89 Vt Wladasch, K., „The sanctions regime in discrimination cases and its effects“, Equinet, 2015; https://equineteurope.org/publications/the-sanctions-regime-in-discrimination-cases-and-its-effects/.

90 Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikkel 10; võrdse tööalase kohtlemise direktiivi artikkel 12.

suuniseid, teevad uuringuid, korraldavad üldisi ja suunatud kampaaniaid ning pakuvad koolitust.

Sellegipoolest on *vähene teadlikkus* diskrimineerimisvastastest õigusaktidest ja ohvreid abistavate võrdõiguslikkust edendavate asutuste olemasolust peamine probleem võitluses diskrimineerimise vastu. Näiteks on 71 % etniliste või sisserändajate vähemuste rühmade liikmetest teatanud, et nad ei tunne ühtki diskrimineerimise ohvritele tuge või nõu pakkuvat organisatsiooni[91]. Teadlikkus töökohal toimuva diskrimineerimise ohvritele tuge pakkuva asutuse olemasolust on kogu rahvastiku seas seevastu võrdlemisi suur (61 %)[92].

Teadlikkuse suurendamiseks korraldas komisjon 2019.–2020. aastal töökohal toimuva diskrimineerimise vastase võitluse teemalise *teabekampaania*,[93] mis koosnes

- üldisest osast, millega suurendati teadlikkust inimeste õigustest ja kohustustest, mis tulenevad ELi diskrimineerimisvastastest õigusaktidest, ning
- tööandjatele ja puudega inimestele suunatud osast; see hõlmas
    - seminari korraldamist kaheksas liikmesriigis ja
    - heade tavade juhendi koostamist ELi ettevõtjatele, kes soovivad arvestada puudega töötajate vajadustega[94].

Teiseks näiteks võib tuua selle, et komisjon aitas aastatel 2015–2016 kohalikel omavalitsustel ellu viia suunatud *teavitustegevust, et võidelda romade diskrimineerimise ja stereotüüpide vastu*[95].

Samuti jätkas komisjon teavitustegevuse edendamist toetuse kaudu, mida ta pakub Equinetile[96] ja Euroopa võrdõiguslikkuse alase õiguse võrgustikule,[97] kes avaldavad kiiruuringuid, brošüüre, aruandeid ja uuringuid peamistes direktiividega seotud küsimustes.

Lisaks toetab komisjon kohtunike, juristide ja muude spetsialistide *koolitamist* direktiivide tõlgendamise ja kohaldamise valdkonnas. Tutvustatakse põhimõisteid, tõendamise küsimusi ja rikkumiste eest määratavaid karistusi[98].

2.3.2. Dialoog

Mitmes liikmesriigis konsulteeritakse kodanikuühiskonna organisatsioonide ja sotsiaalpartneritega või kaasatakse nad aktiivselt võrdõiguslikkuse õigusaktide, tegevuskavade ja strateegiate koostamisse või rakendamisse. Mõnes liikmesriigis on seadusega ette nähtud korrapärane dialoog või arutelud võrdõiguslikkuse teemal

---

91 FRA uuring EU-MIDIS II.
92 FRA esitatud teave.
93 https://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=et.
94 https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes.
95 https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/roma-eu/communication-activities-fight-discrimination-against-roma_en.
96 https://equineteurope.org/equinet-at-a-glance/equinet-activities/.
97 https://www.equalitylaw.eu/.
98 Vt näiteks komisjoni teatis „Õigusemõistmise tagamine ELis – Euroopa õigusalase koolituse strateegia aastateks 2021–2024“, (COM(2020) 713 final). Komisjon toetab ka Euroopa Õigusakadeemiat; vt https://www.era.int.

kodanikuühiskonna organisatsioonidega. Mitu riiki on loonud oma riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste juurde nõuandekomiteed, mis toovad kokku kodanikuühiskonna organisatsioonid ja/või sotsiaalpartnerid[99].

Samal ajal väitsid mõne liikmesriigi kodanikuühiskonna organisatsioonid, et nende riigis on dialoog tavaliselt piiratud või hoopis puudub. Teised on teatanud, et neil on oma liikmesriigis keeruline korralikult tegutseda, sest riigisisesed õigusaktid on piiravad[100] ja esineb probleeme rahastuse saamisel, ning kohati ka ahistatakse.

Sotsiaalpartneritel on ülitähtis roll võitluses diskrimineerimisega ning võrdsuse ja mitmekesisuse edendamisel töökohas[101]. Ametiühingud ja tööandjate ühendused töötavad koos. Nad sõlmivad kollektiivlepinguid, annavad välja ühiseid tekste ja suuniseid ning viivad ellu projekte[102].

2.3.3. Soolõime

Mõlemas direktiivis on nõue, et komisjon peab andma aru meetmete mõjust naistele ja meestele[103] vastavalt soolõime põhimõttele[104].

Mõni liikmesriik on teada andnud, et tema õigusaktides on sätestatud üldine soolõime kohustus. Teised on selgitanud, et sugu on üks tegur nende üldises intersektsionaalsuse käsituses[105]. Sellest tulenevalt pööravad nad eriti suurt tähelepanu näiteks roma naiste ja tüdrukute, sisserändajast naiste ja puudega naiste ebasoodsamale olukorrale.

2.4. Võrdõiguslikkust edendavad asutused

Kõik liikmesriigid on määranud kookõlas rassilise võrdõiguslikkuse direktiiviga ühe või mitu spetsialiseeritud asutust, kes vastutavad rassilisest või etnilisest päritolust sõltumatu võrdse kohtlemise edendamise eest. Selles on olnud oluline roll mitmel võrdset kohtlemist käsitleval ELi direktiivil,[106] sest enne nende direktiivide vastuvõtmist oli

---

99 Nt Saksamaa, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Rumeenia ja Soome.

100 Vt kohtuotsus, 18. juuni 2020, komisjon *vs.* Ungari, C- 78/18, ECLI:EU:C:2020:476, Ungari seaduse kohta, mille kohaselt peavad välisriigist toetust saavad kodanikuühiskonna organisatsioonid registreerima end välisriigi rahastatava organisatsioonina.

101 Komisjon toetab ka mitmekesisuse hartade ELi platvormi püüdlusi võimaldada kodanikuühiskonna organisatsioonidel, avaliku sektori asutustel ja eraettevõtjatel jagada riiklike mitmekesisuse hartadega seotud kogemusi ja häid tavasid; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/tackling-discrimination/diversity-management/eu-platform-diversity-charters_en.

102 2020. aasta uuring „Role of social partners in tackling discrimination at work“, veebisaidil https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2020/role-of-social-partners-in-tackling-discrimination-at-work;
2019. aasta uuring „Trade union practices on non-discrimination and diversity“, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_report_tu_print_version.pdf.

103 Võrdse tööalase kohtlemise direktiivi artikli 19 lõige 2; rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikli 17 lõige 2. Mitmekordset ja intersektsionaalset diskrimineerimist on käsitletud punktis 2.1

104 Soolõime tähendab, et tuleb hinnata ELi meetmete mõju nii naistele kui ka meestele ning teha vajalikke kohandusi, et naised ja mehed saaksid meetmetest ühepalju kasu ning et ebavõrdsus ei süveneks; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic_engagement_en.pdf.

105 Nt Taani, Iirimaa, Itaalia, Leedu, Ungari, Portugal ja Sloveenia.

106 Vt rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikkel 13, nõukogu direktiivi 2004/113/EÜ (meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega) artikkel 12, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2006/54/EÜ (meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes

sellise asutuse loonud vaid 11 liikmesriiki (27st). Ehkki võrdse tööalase kohtlemise direktiiviga ei ole võrdõiguslikkust edendava asutuse loomist ette nähtud, on peaaegu kõikide liikmesriikide vastavad asutused[107] pädevad ka selle direktiivi kohaldamisalasse jäävates küsimustes.

Rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv jätab liikmesriikidele seoses võrdõiguslikkust edendavate asutuste toimimisega suure kaalutlusruumi. Artiklis 13 nõutakse vaid, et neil peab olema teatav minimaalne pädevus:

- nad peavad osutama diskrimineerimise ohvritele kaebuste esitamisel *sõltumatut abi*;
- nad peavad korraldama rassilist diskrimineerimist käsitlevaid *sõltumatuid uuringuid* ja
- nad peavad avaldama rassilise diskrimineerimise aspekte käsitlevaid *sõltumatuid aruandeid* ja esitama *soovitusi*.

Kuna sätete tegeliku rakendamise eest vastutavad liikmesriigid, leidub *võrdõiguslikkust edendavate asutuste* volitustes,[108] õigustes, ülesehituses, juhtimises, sõltumatuses, vahendites ja tõhususes *erinevusi*. Need erinevused on kaasa toonud *direktiivi nõuete ebaühtlase täitmise* liikmesriikides, mis puudutab kaitse taset ja laadi, võrdõiguslikkuse edendamist ning teadlikkuse suurendamist üldsuse ja riigiasutuste seas.

Sellegipoolest on võrdõiguslikkust edendavad asutused osutunud enamikul juhtudel võrdset kohtlemist käsitlevate õigusaktide edendamisel ja nende täitmise tagamisel väga oluliseks. Need on vajalikud ja väärtuslikud asutused, mis aitavad esile kutsuda muutusi nii üksikisikute, asutuste kui ka kogu ühiskonna tasandil.

22. juunil 2018 võttis komisjon vastu *soovituse võrdõiguslikkust edendavate asutuste suhtes kohaldatavate nõuete kohta*,[109] et sellistel asutustel oleks võimalik saavutada täielik potentsiaal. 2019. aasta juunis korraldas komisjon lisaks valitsusametnikele *heade tavade seminari*[110].

Võrdõiguslikkust edendavad asutused on olulised selleks, et diskrimineerimise all kannatavad üksikisikud ja rühmad saaksid oma õigusi täiel määral kasutada. Seepärast peaksid need asutused suutma tõhusalt täita neile liidu õigusega ette nähtud ülesandeid. Komisjon kohustus[111] uurima põhjalikumalt, mil määral on liikmesriigid täitnud 2018. aasta soovitust. Seejuures keskendus ta eeskätt võrdõiguslikkust edendavate asutuste rollile ja sõltumatusele.

(uuestisõnastamine)) artikkel 20 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2010/41/EL (füüsilisest isikust ettevõtjatena tegutsevate meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamise kohta, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 86/613/EMÜ) artikkel 11.

[107] V.a Hispaanias, Soomes ja Portugalis.

[108] Näiteks võib võrdõiguslikkust edendav asutus mõnes ELi riigis olla riikliku inimõiguste asutuse osa.

[109] C(2018) 3850 final.

[110] Seminar korraldati koostöös Rootsi valitsusega. See tõi kokku diskrimineerimisvastase võitluse, võrdõiguslikkuse ja mitmekesisusega tegeleva ELi kõrgetasemelise töörühma liikmed ning FRA, Equineti ja mõne riikliku võrdõiguslikkust edendava asutuse esindajad. Seminar aitas kujundada ühist arusaama komisjoni soovitusest ja selle käigus määrati kindlaks head tavad soovituse rakendamiseks.

[111] ELi rassismivastases tegevuskavas 2020–2025, romade võrdõiguslikkust, kaasamist ja osalemist käsitlevas ELi strateegilises raamistikus ning LGBTIQ-inimeste võrdõiguslikkuse strateegias 2020–2025.

Enam kui kaks aastat pärast soovituse vastuvõtmist on neli liikmesriiki teatanud kavatsusest muuta oma võrdõiguslikkust edendavaid asutusi käsitlevaid riigisiseseid õigusnorme, et täita mõnda esitatud soovitust, ja umbes kümme liikmesriiki on seda juba teinud, suurendades näiteks vastavat eelarvet. Enamik liikmesriike on siiski teatanud, et midagi ei ole muutunud või ühtki suurt reformi ei ole tehtud.

Soovituse rakendamist on üksikasjalikult analüüsitud käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis. Selles järeldatakse, et soovituse piiratud ja ebaühtlane rakendamine takistab mõnel võrdõiguslikkust edendaval asutusel endiselt oma ülesandeid tulemuslikult täita. Praktikas tähendab see, et diskrimineerimise vastu pakutava kaitse tase on ELis erinev. Võrdõiguslikkust edendate asutuste rolli tugevdamiseks on kasulik jätkata heade tavade ja/või suuniste jagamist ELi tasandil ning teadlikkuse suurendamist üldsuse seas. Soovituse rakendamisel saadud kogemused näitavad paraku, et seda ei ole tehtud piisavalt. Seetõttu kaalub komisjon riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste rolli tugevdamist käsitleva ettepaneku esitamist 2022. aastaks.

2.5. Andmete kogumine

Võrdõiguslikkust käsitlevad andmed on väga olulised, et suurendada teadlikkust, köita inimeste tähelepanu, teha kindlaks diskrimineerimise mõõde, kajastada aja jooksul täheldatud suundumusi, tõendada diskrimineerimise esinemist, hinnata võrdõiguslikkuse alaste õigusaktide rakendamist, tõendada vajadust rakendada positiivset erikohtlemist[112] ning anda panus tõenduspõhisesse poliitikakujundamisse[113].

Direktiivides ei ole sätestatud üldist nõuet koguda, analüüsida ja kasutada võrdõiguslikkust käsitlevaid andmeid[114]. Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivis siiski nõutakse, et võrdõiguslikkust edendavad asutused korraldaksid sõltumatuid uurimisi, avaldaksid sõltumatuid aruandeid ja esitaksid soovitusi rassilise diskrimineerimisega seotud küsimustes (vt eespool)[115].

ELi tasandil on astutud järgmised olulised sammud, et tegeleda võrdõiguslikkust käsitlevate andmete puudumise probleemiga ja vajadusega koostada praktilised suunised nende andmete kogumise kohta[116]:

- ✓ komisjon on esitanud *mitu uuringut võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kohta*[117];
- ✓ komisjon on toetanud tööd, mida teeb diskrimineerimisvastase võitluse, võrdõiguslikkuse ja mitmekesisusega tegeleva ELi kõrgetasemelise töörühma võrdõiguslikkuse alase teabega tegelev alamrühm,[118] mis on andnud välja

[112] Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikkel 5; võrdse tööalase kohtlemise direktiivi artikkel 7.

[113] Nagu on teatatud ELi rassismivastases tegevuskavas, võtab komisjon meetmeid, et edendada võrdõiguslikkust käsitlevate andmete, eelkõige rassilise või etnilise päritolu alusel eristatavate andmete ühtset kogumist.

[114] Võrdõiguslikkust käsitlevate andmete täieliku määratluse leiate 2018. aasta juulis avaldatud dokumendist „Guidelines on improving the collection and use of equality data“ (võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumise ja kasutamise parandamise suunised) (lk 4), mille on koostanud diskrimineerimisvastase võitluse, võrdõiguslikkuse ja mitmekesisusega tegeleva ELi kõrgetasemelise töörühma võrdõiguslikkuse alase teabega tegelev alamrühm; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf.

[115] Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikli 13 lõige 2.

[116] See vajadus tehti kindlaks 2014. aasta aruandes.

[117] https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=112035.

- *liikmesriikides võrdõiguslikkust käsitlevate andmete parema kogumise ja kasutamise suunised*,[119] milles rõhutatakse, et isikuandmete kaitse üldmäärus[120] ei takista võrdõiguslikkust käsitlevate andmete, sealhulgas rassilise või etnilise päritolu alusel eristatavate andmete kogumist, kui seda tehakse asjakohasel viisil[121];
- *parimate tavade kogumi*[122] ja
- *ülevaate koostamise diagnostilise vahendi*[123];

✓ komisjoni õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmis on ühe prioriteedina nimetatud võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumise parandamist[124].

Paljud liikmesriigid teatasid võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumisega seotud headest tavadest,[125] sealhulgas tavast

- *kaasata mitmesugused osalejad (ja tagada nendevaheline koordineerimine)*, sh statistikaametid, riigiasutused, inspektsioonid, ülikoolid, teaduskeskused, kodanikuühiskonna organisatsioonid, andmekaitseasutused ja erasektor[126];
- *avaldada andmed kaebuste kohta*, mis on laekunud võrdõiguslikkust edendavatele asutustele, politseile, riiklikele teenistustele, inspektsioonidele ja kohtutele, ning *kohtuotsuste* kohta[127];

---

[118] Alamrühm koosneb liikmesriikide, Norra, komisjoni, Eurostati ja FRA esindajatest. Selle eesmärk on toetada riike nende püüdlustes parandada võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumist ja kasutamist.

[119] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf.

[120] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 119, 4.5.2016, lk 1).

[121] Vt eelkõige isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 9 lõike 2 punktid a, g ja j ning põhjendus 26. Vt ka alamrühma suunised, lk 7–8 (viidatud eespool joonealuses märkuses 114).

[122] https://fra.europa.eu/en/promising-practices-list?page=3.

[123] https://fra.europa.eu/en/themes/equality-non-discrimination-and-racism/about-compendium#diagnostic-tool.

[124] Kõige värskemate projektikonkursside kohta leiate teavet õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi rahastamist ja tööprogrammi vastuvõtmist käsitlevate komisjoni 2019. ja 2020. aasta rakendusotsuste lisadest (vt vastavalt C(2018) 7916 (final), 29.11.2018, lk 20, ja C(2019) 7824 (final), 5.11.2019, lk 33). Nii 2019. kui ka 2020. aastaks sõlmiti andmete kogumise prioriteedi alusel toetusleping viie projekti jaoks, kusjuures ELi maksimumpanuseks kehtestati 100 000 kuni 200 000 eurot projekti kohta.

[125] Peale selle teatas mitu liikmesriiki riigi tasandil tehtud ulatuslikest kvalitatiivsetest ja kvantitatiivsetest uuringutest diskrimineerimise ärahoidmise ja võrdõiguslikkusega seotud teemadel.

[126] Sellega seotud häid tavasid nimetati umbes pooltes liikmesriikidelt saadud vastustes.

[127] Sellest teatasid näiteks
- Madalmaad (võrdõiguslikkust edendavatele asutustele, politseile ja diskrimineerimisvastase võitlusega tegelevatele teenistustele laekunud kaebused);
- Slovakkia (kohtud, kes on teatanud diskrimineerimisvaidlustest) ja
- Poola (tööinspektsioonid, kes on avaldanud teavet diskrimineerimiskaebuste arvu kohta).

Üldiselt esitasid liikmesriigid sageli andmeid kaebuste ja/või otsuste kohta, mis olid seotud võrdõiguslikkust edendavate asutuste tööga, kuid teatasid märksa vähem andmetest (andmete avaldamisest) kaebuste kohta, mis olid laekunud politseile, või kaebuste ja/või otsuste kohta, mille olid saanud või teinud kohtud. Tšehhi andis teada, et tema võrdõiguslikkust edendav asutus koostab spetsiaalseid aruandeid, milles vaadeldakse diskrimineerimise ohvrite juurdepääsu õigusemõistmisele ning mis sisaldavad andmeid kohtuasjade kohta. Luksemburg edastas iga-aastased andmed rassilise

- *kasutada FRA eksperditeadmisi* andmete kogumise valdkonnas[128];
- edendada võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumist ja kasutamist *spetsiaalsete projektide* kaudu[129];
- kasutada võrdõiguslikkust käsitlevaid andmeid diskrimineerimisvastaste õigusaktide *mõju ja tõhususe vaatlemisel ja hindamisel*[130];
- kasutada diskrimineerimismustrite uurimiseks *anonüümseid uuringuid* ja *situatsiooniteste*[131];
- kaasata võrdõiguslikkust käsitlevate andmete *kogumisse ja levitamisse* vähemuste organisatsioone[132];
- arendada *kaudset diskrimineerimist tõendavate* statistiliste andmete kogumist[133] ja
- koguda rahvaloenduste käigus *võrdõiguslikkust käsitlevaid eristatud andmeid*[134].

Sellegipoolest peavad paljud liikmesriigid võrdõiguslikkust käsitlevate andmete puudumist liikmesriigi tasandil endiselt probleemiks. Eelkõige on *arenguruumi* andmete korrapärasuse ja võrreldavuse,[135] kaebusi ja diskrimineerimisjuhtumeid (sh määratud sanktsioone) käsitlevate andmete kogumise, rassilise või etnilise päritolu alusel eristatud andmete kogumise, erasektori osalejate (sh tööandjate) poolse andmete kogumise ning kõigi asjassepuutuvate isikute vahelise koostöö valdkonnas.

3. RASSILISE VÕRDÕIGUSLIKKUSE DIREKTIIVIS KÄSITLETAVAD KÜSIMUSED

Diskrimineerimise eest õiguskaitset pakkuv terviklik süsteem eeldab selle tagamist, et kaitses ei ole lünki. Kakskümmend aastat pärast rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi vastuvõtmist tutvustatakse kooskõlas ELi rassismivastase tegevuskavaga ka võimalikke lünki direktiiviga pakutavas kaitses.

Ikka veel on probleemiks vähene diskrimineerimisest teatamine[136] ning endiselt tuleb parandada andmete kogumist kaebuste ja diskrimineerimisjuhtumite kohta[137]. Seetõttu on eluvaldkondi, kus diskrimineerimine aset leiab, keeruline põhjalikult hinnata.

---

diskrimineerimisega seotud süüdimõistvate kohtuotsuste kohta, selgitamata, kas need andmed on ka avaldatud.

[128] Slovakkia pidas FRAga nõu diskrimineerimise teemalise küsimustiku koostamisel. Soome juhindus FRA tegevusest võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumiseks korraldatavate küsitluste ühtlustamisel. Portugal analüüsis oma riigi andmeid FRA uuringute tulemuste valguses.

[129] Belgia osutas õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmist rahastatavale projektile, mille eesmärk on kasutada võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumiseks ja kasutamiseks uusi vahendeid.

[130] Nt Belgia ja Soome.

[131] Sellest teatas Belgia. Situatsioonitest on paaride võrdlemise abil diskrimineerimist tuvastada aitav meetod. Näiteks moodustatakse paarid, kes esitavad vabale töökohale kandideerimiseks peaaegu identsed avaldused, mis erinevad ainult vaatlusaluse tunnuse (nt vanus) poolest.

[132] Nt Soome ja Itaalia.

[133] Nt Leedu.

[134] Poola 2021. aasta rahva ja eluruumide loendus hõlmab selliseid tunnuseid nagu rahvus, etniline päritolu ja puue. Iirimaa 2021. aasta rahvaloendus sisaldab küsimust etnilise päritolu kohta.

[135] Diskrimineerimise tuvastamisel võib olla abi algoritmidest, mis toovad näiteks välja ebasoodsama kohtlemise mustrid.

[136] Vt punkt 2.2.1 õiguste kaitse kohta.

[137] Vt punkt 2.5 andmete kogumise kohta.

FRA uuringutest on näha, et inimesed kõikjal ELis kogevad pidevalt diskrimineerimist oma rassilise või etnilise päritolu tõttu. FRA andmete põhjal on selge, et rassilise võrdõiguslikkuse direktiiviga hõlmatud valdkondadest kogetakse etnilise või sisserändaja tausta tõttu diskrimineerimist kõige enam tööhõive valdkonnas,[138] seda nii töö otsimisel kui ka töökohas.

3.1. Etnilise ja rassilise päritolu mõiste

Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivis ei ole rassilise ja etnilise päritolu mõistet määratletud[139]. Euroopa Liidu Kohus on andnud etnilise päritolu mõiste tõlgendamise kohta suuniseid[140]. CHEZi kohtuotsuses on ta märkinud, et mõiste „etniline päritolu" põhineb eeldusel, et rahvusrühmi iseloomustab eelkõige ühine kodakondsus, usk, keel, kultuuriline ja traditsiooniline päritolu ning elukeskkond[141]. Seega saab seda, kas mängus on rassiline või etniline päritolu, otsustada mitmesuguste tunnuste põhjal, mille hulka kuuluvad *keel, usutunnistus, päritolu, nahavärv ja rahvus*. Kuna FRA andmetest on näha, et isiku nahavärv ja/või usutunnistus on konkreetsed etnilist või rassilist diskrimineerimist põhjustavad tegurid, on sellel suur praktiline tähtsus[142].

Jyske Finansi kohtuotsuses rõhutas Euroopa Liidu Kohus, et asjakohaseks teguriks võidakse pidada ka isiku *sünniriiki*[143]. Samal ajal selgitas kohus, et seda ei saa pidada *piisavaks* kriteeriumiks. Isiku sünniriik „on vaid üks teguritest, mis võimaldab teha järelduse, et isik võib kuuluda teatavasse etnilisse rühma, ent kindlasti ei ole see määrav"[144]. Etnilisel päritolul põhineva diskrimineerimise väite toetamiseks ei piisa kohtu sõnul sellest, kui krediidiasutus on kohelnud isikut erinevalt vaid tema sünniriigi põhjal (ja muud tegurid puuduvad). Seepärast tuleb kaudse diskrimineerimise tuvastamiseks kindlaks teha *konkreetne etniline rühm*, kes on seatud teiste rühmadega võrreldes ebasoodsamasse olukorda. Kohus leidis, et väitega, mille kohaselt isiku sünniriik „mõjutaks üldiselt palju tõenäolisemalt „teatava etnilise päritoluga" isikuid võrreldes „teiste isikutega", ei saa nõustuda"[145].

---

138 Lisateabe saamiseks vt FRA uuring EU-MIDIS II, lk 34.
Mõni liikmesriik on teatanud ka Aafrika päritolu inimeste konkreetsetest probleemidest tööturule pääsemisel.

139 Direktiiv pakub kaitset kõigile, sealhulgas kolmandate riikide kodanikele. Samal ajal on direktiivis öeldud, et selle kohaldamisalasse ei kuulu vahetegemine *kodakondsuse* alusel ega kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute kohtlemine vastavalt nende *õiguslikule seisundile* (vt artikli 3 lõige 2 ja põhjendus 13).

140 Rassilise päritolu mõiste tõlgendamise kohta selliseid suuniseid ei ole. Mõni liikmesriik ei osuta oma õigusaktides rassile ega rassilisele päritolule, et vältida kahjulikku rühmapõhist üldistamist. Sellele küsimusele on juhitud tähelepanu ka direktiivi põhjenduses 6, kus on öeldud, et EL „ei tunnista teooriaid, mis püüavad tõestada üksteisest erinevate inimrasside olemasolu".

141 CHEZi kohtuotsus (joonealune märkus 33), punkt 46. Vt ka kohtuotsus, 6. aprill 2017, Jyske Finans A/S, C-668/15, ECLI:EU:C:2017:278, punkt 17. Selle määratluse väljatöötamisel võttis Euroopa Liidu Kohus arvesse määratlusi, mida on kasutatud Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas, täpsemalt otsustes, mis on tehtud kohtuasjas Nachova jt. *vs.* Bulgaaria (nr 43577/98 ja nr 43579/98, ECHR 2005-VII) ning Sejdić ja Finci *vs.* Bosnia ja Hertsegoviina (nr 27996/06 ja nr 34836/06, §§ 43–45 ja 50, ECHR 2009) (vt CHEZi kohtuotsuse punkt 46).

142 FRA esitatud teave.

143 Jyske Finansi kohtuotsus (joonealune märkus 141), punkt 18. See kohtuasi puudutas krediidiasutust, kes nõudis Bosnia ja Hertsegoviinas sündinud Taani kodanikult täiendava isikut tõendava dokumendi esitamist, ent ei nõudnud seda Taanis sündinud Taani kodanikelt.

144 Jyske Finansi kohtuotsus (joonealune märkus 141), punktid 18 ja 20.

145 Jyske Finansi kohtuotsus (joonealune märkus 141), punktid 34 ja 35.

Euroopa Liidu Kohus kinnitas seda lähenemisviisi oma Maniero kohtuasjas tehtud otsuses, mis käsitles stipendiumi, mida oli võimalik saada vaid isikutel, kes olid sooritanud õigusteaduse esimese riigieksami Saksamaal, mitte aga isikutel, kes olid sooritanud samaväärse eksami mõnes teises riigis. Kooskõlas Jyske Finansi kohtuotsuses esitatud mõttekäiguga väitis kohus, et ühtki *konkreetset etnilist rühma* ei saanud pidada teistega võrreldes ebasoodsamasse olukorda seatuks[146].

Andes aru rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi kohaldamise kohta, juhtis mitu liikmesriiki tähelepanu kaitsele, mida pakutakse riigi tasandil diskrimineerimise eest sellistel alustel nagu nahavärv, sünnikoht, keel, põlvnevus või rahvuslik päritolu. Selliseid aluseid nagu nahavärv, keel ja sünnipära on nimetatud teiste seas sõnaselgelt Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 21[147]. Hartat kohaldatakse liidu õiguse kohaldamisalas ja selle artiklil 21 on otsene horisontaalne mõju[148]. Euroopa Liidu Kohus on lähtunud etnilise päritolu mõiste tõlgendamisel vajadusest kaitsta tõhusalt õigust võrdsele kohtlemisele ja õigust mittediskrimineerimisele, mis on sätestatud harta artiklis 21[149]. Ehkki kohus leiab, et direktiivi kohaldamisala ei saa määratleda kitsalt, on ta teinud selgeks, et seda ei saa laiendada diskrimineerimisele, mis toimub muudel alustel kui need, mis on ammendavalt loetletud direktiivis[150].

3.2. Kohaldamisala

Selles kontekstis on asjakohane meenutada, et ELi toimimise lepingu artikliga 19, mis on direktiivi õiguslik alus, on antud liidu seadusandjale õigus võidelda diskrimineerimisega vaid liidu aluslepingutega antud volituste piires.

Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artiklis 3 on kohaldamisalana osutatud töö saamisele ja kutsealale pääsemisele, sotsiaalkaitsele/-toetustele, haridusele ning avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste, sealhulgas eluaseme kättesaadavusele.

Selles raamistikus kohaldatakse direktiivi ka *tehisintellekti* kasutamisest[151] tuleneva diskrimineerimise suhtes.

Mis puudutab tööhõivet, siis kohaldatakse direktiivi töö saamise, füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise ja kutsealale pääsemise tingimuste, igasuguse ja igatasemelise kutsenõustamise ja -õppe saamise ning töölevõtu- ja töötingimuste, kaasa arvatud töölt vabastamise ja töötasu suhtes. On olemas siiski üks erand, mille kohaselt ei peeta diskrimineerimiseks vahetegemist rassilise või etnilise päritoluga seotud omaduste alusel,

---

146 Kohtuotsus, 15. november 2018, Heiko Jonny Maniero, C-457/17, ECLI:EU:C:2018:912, punktid 47 ja 48.

147 See säte sisaldab diskrimineerimise aluste *avatud* loendit.

148 Vt kohtuotsus, 25. mai 2018, Vera Egenberger, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257.

149 Vt CHEZi kohtuotsus (joonealune märkus 33), punktid 42, 55 ja 56.

150 Vt näiteks kohtuotsus, 11. juuli 2006, Sonia Chacón Navas, C-13/05, ECLI:EU:C:2006:456.

151 Komisjon avaldas 19. veebruaril 2020 tehisintellekti käsitleva valge raamatu, milles on kirjeldatud liikumist inimkeskses käsitusest lähtuva seadusandliku ettepaneku poole, mille komisjon esitab 2021. aastal. Lisateavet algoritmilise diskrimineerimise kohta leiate muu hulgas järgmistest väljaannetest: FRA 2020. aasta aruanne „Getting the future right – Artificial intelligence and fundamental rights“ (https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights); FRA 2018. aasta dokument „#BigData: Discrimination in data-supported decision making“ (https://fra.europa.eu/en/publication/2018/bigdata-discrimination-data-supported-decision-making).

kui see vastab teatava kutsetegevuse puhul hädavajalikule konkreetsele nõudele[152]. See tähendab näiteks, et lavastaja võib otsida filmirolli kindla rassilise päritoluga näitlejat.

Direktiiv hõlmab igat liiki *haridust* – üld- ja kutseharidust, riiklikku ja eraharidust, vaimulikku ja ilmalikku haridust alates koolieelsest haridusest kuni kõrghariduseni. Euroopa Liidu Kohus on Maniero kohtuotsuses selgitanud hariduse mõiste ulatust. Direktiiviga taotletavat võrdõiguslikkuse edendamise eesmärki silmas pidades on kohus tõlgendanud seda mõistet laialt ning hõlmanud sellega nii *juurdepääsu haridusele* kui ka *juurdepääsu raskendavate rahaliste takistuste kõrvaldamise*. Seega kuulub direktiivi kohaldamisalasse selliste rahaliste toetuste andmine, mis on tihedalt seotud isiku osalemisega haridusprojektides[153].

Rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv hõlmab avalikkusele pakutavate *kaupade ja teenuste kättesaadavust*. *Teenuste mõiste* on pärit ELi toimimise lepingu artiklist 57 – tegemist peab olema majandustegevusega (st tavaliselt makstakse selle eest tasu), eelkõige tööstusliku või kaubandusliku tegevusega.

Direktiivi kohaldatakse olenemata sellest, kas avalikkusele kättesaadavaid kaupu ja teenuseid pakutakse avalikus või erasektoris. Seega on *avalikud* teenused hõlmatud, ent üksnes juhul, kui tegemist on teenustega ELi toimimise lepingu artiklis 57 sätestatud tähenduses, nagu seda on kirjeldatud eespool.

Teenused direktiivi tähenduses on näiteks eluaseme[154] pakkumine või elektrienergia tarnimine[155]. Tervishoid on hõlmatud sotisaalkindlustuse ühe aspektina, kuid võib kuuluda ka teenuste alla, ent vaid juhul, kui tervishoiuteenust osutab tulundusühendus, kes küsib selle eest tasu[156].

Seadusandja otsusel ei hõlma direktiivi esemeline kohaldamisala selliseid avaliku sektori meetmeid, mis kujutavad endast avaliku võimu teostamist (nt politsei, pettuste avastamisega tegelevate asutuste, kriminaal- ja tsiviilõigusasutuste tegevus), millel puudub teenuse osutamise element[157]. Näiteks ei kohaldata direktiivi juhul, kui isiku on tema rassilise või etnilise tausta tõttu peatanud või teda on neil põhjustel ahistanud politsei[158].

Viide avalikkusele pakutavatele kaupadele ja teenustele tekitab mõnikord küsimusi. „Avalikkusele pakkumise“ tingimus hõlmab olukordi, kus teatavat kaupa või teenust on pakutud avalikult (nt ajalehes või üldsusele kättesaadaval veebisaidil avaldatud

---

[152] Vt direktiivi artikkel 4.

[153] Heiko Jonny Maniero kohtuotsus (joonealune märkus 146).

[154] Eluaseme mõistet ei ole direktiivis määratletud; selle mõiste piire on seni vaevu kombatud.

[155] CHEZi kohtuotsus (joonealune märkus 33), punkt 43.

[156] Vt FRA 2018. aasta käsiraamat Euroopa diskrimineerimisvastase õiguse kohta, lk 134, sealhulgas viited Euroopa Liidu Kohtu praktikale.

[157] Kohtuotsus, 12. mai 2011, Runevič-Vardyn, C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291, punktid 45, 47 ja 48. Kohus märkis, et direktiivi ettevalmistamise käigus ei kiitnud nõukogu heaks Euroopa Parlamendi muudatusettepanekut, mille kohaselt oleks lisatud direktiivi kohaldamisalasse „nende ülesannete täitmine mõne organisatsiooni või ametiasutuse poolt, sh korrakaitse, sisserände kontroll ja õigus- ja karistuste süsteem“.

[158] Etniliste rühmade ja sisserändajate vähemuste seas korraldatud uuringu raames ütles 14 % vastanutest, et politsei oli neid uuringule eelnenud 12 kuu jooksul peatanud. Neist 40 % usub, et nende viimane peatamine toimus nende etnilise või sisserändaja tausta tõttu (FRA uuring EU-MIDIS II, lk 69). Neist vastajatest, kes olid kogenud vihkamisest ajendatud ahistamist, ütles 3 %, et ahistaja oli politseiametnik või piirivalvur (FRA uuring EU-MIDIS II, lk 17).

kuulutuses või aknale kleebitud reklaamlehel), kuid ei hõlma olukordi, kus seda on pakutud üksnes perekonnaliikmete ringile.

3.3. Romad on üks rühmadest, kes kannatab diskrimineerimise all kõige enam

Mitu liikmesriiki ja sidusrühma märkis, et diskrimineerimise all – enamasti hariduse valdkonnas ning juurdepääsul töövõimalustele ja eluasemele – kannatavad iseäranis romad[159] (see on kooskõlas FRA uuringute tulemustega[160]). Roma kogukondades on tõsiseid probleeme ka seoses sellega, et kogukonna liikmed ei tunne oma õigusi ega pääse juurde õigusemõistmisele[161]. COVID-19 pandeemia on mõjutanud romasid tugevamini kui teisi ning suurendanud veelgi ebavõrdsust, eriti hariduse, tervishoiu ja tööhõive valdkonnas[162].

Liikmesriigid on teatanud konkreetsetest poliitikameetmetest, uuringutest ja kampaaniatest, mille abil neid probleeme lahendada. Pärast romasid käsitlevate riiklike integratsioonistrateegiate ELi raamistiku (aastani 2020) hindamist[163] avaldas komisjon tugevdatud ja ümberkujundatud romade võrdõiguslikkust, kaasamist ja osalemist käsitleva ELi strateegilise raamistiku aastateks 2020–2030[164]. See kolmele sambale tuginev raamistik täiendab romade sotsiaal-majanduslikku kaasamist nende võrdõiguslikkuse ja osalemise edendamise kaudu. Algatuse oluline osa on parem andmete kogumine[165].

Uue raamistiku juurde kuulub ettepanek võtta vastu nõukogu soovitus romade võrdõiguslikkuse, kaasamise ja osalemise kohta. Üks põhieesmärke on tagada rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi tõhus rakendamine. Selleks tuleb ennetada romade diskrimineerimist ja selle vastu võidelda. Ettepanek sisaldab soovitusi romavastasuse vastu võitlemiseks ning selles kutsutakse liikmesriike üles suurendama riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste ja kodanikuühiskonna organisatsioonide kaasamist ja nendega tehtavat koostööd selliste eesmärkide saavutamisel.

---

[159] Iirimaa nimetab ka *traveller*'eid (põline rändrahvas, kes on säilitanud hulga traditsioone). Ehkki neid samastatakse (varasemate) rändrahva traditsioonide ning sarnasel tasemel diskrimineerimise ja sotsiaalse tõrjutuse tõttu mõnikord romadega, ei ole nad omavahel keeleliselt seotud.

[160] 2020. aastal kuues riigis korraldatud FRA uuring näitas, et 60 % romadest ja *traveller*'idest oli kogenud viimase viie aasta jooksul diskrimineerimist oma roma või *traveller*'i tausta tõttu; https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-roma-travellers-six-countries_en.pdf.

[161] Sidusrühmad on teatanud, et romad tunnevad oma õigusi eriti vähe.

[162] https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-roma_en.pdf.

[163] Aruanne romasid käsitlevate riiklike integratsioonistrateegiate ELi raamistiku (aastani 2020) hindamise kohta (COM(2018) 785 final).

[164] https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_en.

[165] Romasid käsitleva strateegilise raamistiku eesmärkide saavutamisel tehtavate edusammude jälgimiseks on kavas kasutada ELi ühist näitajate raamistikku, milles võetakse arvesse riikide eripära. Ülevaate sellistest näitajatest saab FRA dokumendist „Monitoring framework for an EU Roma Strategic Framework for Equality, Inclusion and Participation: Objectives and indicators"; https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2020-portfolio_of_indicators_working-paper_en.pdf.

Komisjon on alates 2014. aastast algatanud kolme liikmesriigi suhtes rikkumismenetluse roma laste segregatsiooni tõttu koolides[166]. Need menetlused on veel pooleli.

4. VÕRDSE TÖÖALASE KOHTLEMISE DIREKTIIVIS KÄSITLETAVAD KÜSIMUSED

Liikmesriigid ei tõstnud esile ühtki suurt probleemi võrdse tööalase kohtlemise direktiivi sätete tõlgendamisel ja kohaldamisel aastatel 2014–2020, küll aga juhiti tähelepanu mõnele raskusele mõistetega, mida mõlemas direktiivis kasutatakse[167]. Mõni sidusrühm keskendus puuetega inimeste jaoks võetavate mõistlike abinõude küsimusele, osutades muu hulgas raskustele sellest mõistest arusaamisel ja selle praktilisel kohaldamisel ning piisavate asjakohaste suuniste puudumisele. Mõni sidusrühm tegi ettepaneku laiendada mõistlike abinõude võtmise kohustust ka diskrimineerimisele muudel alustel kui puue.

Praegu ei ole pooleli ühtki direktiiviga seotud rikkumismenetlust. Euroopa Liidu Kohus on mitme liikmesriigi kohtu taotlusel siiski teinud suure arvu eelotsuseid diskrimineerimise kohta kõikidel direktiiviga hõlmatud alustel[168].

4.1. Kohaldamisala

Euroopa Liidu Kohus tegi mitu olulist otsust võrdse tööalase kohtlemise direktiivi *kohaldamisala* kohta.

Kohus selgitas,[169] et artikli 3 lõike 1 punktis a kasutatud mõiste „tööle saamise tingimused“ alla võivad kuuluda *tööandja avalikud avaldused*, isegi juhul, kui tegemist ei ole töölevõtmise menetlusega, ning eeldusel et need on seotud ettevõtja värbamispoliitikaga. Kohtuasi puudutas ühe advokaadi avaldusi, et ta ei võtaks kunagi tööle homoseksuaalseid isikuid[170]. Sellist tõlgendust ei kummuta väljendusvabaduse võimalik piiramine.

Ühes teises kohtuotsuses[171] leidis Euroopa Liidu Kohus, et direktiivi kohaldatakse *maksustamissüsteemi* suhtes, mille eesmärk on parandada noorte juurdepääsu kutseõppele ja mille puhul käsitatakse koolituskulusid maksustamisel erinevalt vastavalt koolitatava vanusele. Ühes teises kontekstis seevastu – C kohtuasjas[172] – sedastas kohus, et vanaduspensionist saadava tulu lisamaksu käsitlevad siseriiklikud õigusaktid ei kuulu direktiivi esemelisse kohaldamisalasse. Sellised õigusaktid ei käsitle töötasu, vaid pigem maksumäära, mis ei puuduta tööosuhet[173].

---

166 Tšehhi ja Ungari (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_1823, punkt 5) ning
Slovakkia (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/INF_19_5950, punkt 4).

167 Vt 2. peatükk.

168 Ligikaudu 50 otsust alates 2014. aastast; 10 eelotsuseasja on alles pooleli.

169 Kohtuotsus, 23. aprill 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, C-507/18, ECLI:EU:C:2020:289.

170 Euroopa Liidu Kohus selgitas seoses võrdse tööalase kohtlemise direktiiviga, et selle mõiste tõlgendamine võib olla oluline ka rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi tõlgendamisel, mille kohaldamisala hõlmab samuti tööle saamise tingimusi.

171 Kohtuotsus, 10. november 2016, de Lange, C-548/15, ECLI:EU:C:2016:850.

172 Kohtuotsus, 2. juuni 2016, C, C-122/15, ECLI:EU:C:2016:391.

173 Kohtuotsus, 24. september 2020, YS *vs.* NK AG, C-223/19, ECLI:EU:C:2020:753.

Euroopa Liidu Kohus kinnitas oma kohtupraktikat, mille kohaselt on direktiivi artiklis 1 esitatud *diskrimineerimise alused* ammendavalt loetletud ega hõlma kutsekategooriat[174] ega asjaomaste isikute teenistussuhte laadi[175].

4.2. Usutunnistus

Esimest korda pärast direktiivi vastuvõtmist oli Euroopa Liidu Kohtul võimalus teha olulisi otsuseid usutunnistuse alusel toimuva diskrimineerimisega seotud sätete kohta.

Achbita kohtuasjas[176] tõlgendas kohus usutunnistuse mõistet laialt, nimelt nii, et see hõlmab inimeste vabadust kuulutada avalikult oma usulisi veendumusi. Kohus leidis, et eraettevõtja sise-eeskiri, mis keelab igasuguse nähtava poliitilise, filosoofilise või religioosse tunnuse kandmise töökohal, ei ole otsene diskrimineerimine, tingimusel, et seda kohaldatakse ühtviisi kõigi töötajate suhtes. Küll aga võib selline näiliselt neutraalne eeskiri kujutada endast kaudset diskrimineerimist, kui see ei ole objektiivselt põhjendatav kui asjakohane ja vajalik. Õigustatud eesmärk võib olla poliitilise, filosoofilise ja usulise neutraalsuse poliitika.

Bougnaoui kohtuotsuses[177] leidis kohus, et neutraalsuspoliitika puudumisel ei saa tööandja nõuda töötajalt, et ta ei kannaks kliendi soovi arvessevõtmiseks tööl islami pearätti. Selline kohtlemine ei ole „oluline ja määrav kutsenõue“ direktiivi artikli 4 lõike 1 tähenduses ning seda ei saa põhjendada töötaja kutsetegevuse laadi või sellega liituvate tingimustega.

Kahes teises Euroopa Liidu Kohtu otsuses[178] käsitletakse seda, kuidas tõlgendada direktiivi artikli 4 lõiget 2, millega on ette nähtud diskrimineerimiskeelust tehtav erand, mida kohaldatakse kirikute ja teiste usutunnistusel või veendumustel põhineva eetosega organisatsioonide suhtes. Kohus leidis, et liikmesriikide kohtud peavad tegema selliste organisatsioonide kehtestatud kutsenõuete üle *tõhusat kohtulikku kontrolli*. Nõuded peavad olema vajalikud ning objektiivselt seotud kutsetegevuse laadi või sellega liituvate tingimustega, võttes arvesse organisatsiooni eetost. Need ei tohi hõlmata kaalutlusi, mis ei ole seotud organisatsiooni eetose või organisatsiooni õigusega sõltumatusele, ning peavad olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

Euroopa Liidu Kohus peaks veelgi täpsustama oma kohtupraktikat kahe poolelioleva kohtuasja raames, milleks on C-804/18 ja C-344/20[179]. Viimati nimetatud kohtuasjas on tõstatatud ka küsimus, mis on seotud mõistega „veendumused“. Mitu liikmesriiki on öelnud, et neil oleks hea meel selle üle, kui ELi kohtupraktikas esitataks selle mõiste kohta lisaselgitusi.

4.3. Seksuaalne sättumus

Võttes arvesse direktiivi eesmärke ja direktiivi aluseks olevaid põhiväärtusi, selgitas Euroopa Liidu Kohus, millistel tingimustel kujutavad *avalikud homofoobsed avaldused*

[174] Kohtuotsus, 8. oktoober 2020, FT, C-644/19, ECLI:EU:C:2020:810.
[175] Kohtuotsus, 17. märts 2017, Milkova, ECLI:EU:C:2017:198.
[176] Vt Achbita kohtuotsus (joonealune märkus 33).
[177] Kohtuotsus, 14. märts 2017, Bougnaoui, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204.
[178] Vt Vera Egenbergeri kohtuotsus (joonealune märkus 148); kohtuotsus, 11. september 2018, IR, C-68/17, ECLI:EU:C:2018:696.
[179] Pooleliolev Wabe kohtuasi (C-804/18); pooleliolev S.C.R.L. kohtuasi (C-344/20).

endast diskrimineerimist[180]. See, kui tööandja teeb töölevõtmisega seotud küsimustes diskrimineerivaid avaldusi, pärsib tõenäoliselt isikute soovi töökohale kandideerida.

Ühes teises kohtuotsuses[181] märkis kohus, et liikmesriigid on vabad reguleerima *samasooliste abielu* või nägema ette nende suhte õigusliku tunnustamise alternatiivses vormis ning määrama kindlaks sellise abielu jõustumise kuupäeva. Kohus jõudis järeldusele, et Iirimaal kohaldatav õigusnorm, mille kohaselt sõltub toitjakaotushüvitise saamise õigus tingimusest, et tööandjapensioni skeemis kindlustatu on registreerinud kooselu enne 60aastaseks saamist, ei kujuta endast diskrimineerimist seksuaalse sättumuse alusel, ehkki riigisisesed õigusnormid ei võimaldanud partneritel registreerida kooselu enne selle vanusepiiri ületamist.

4.4. Puue

Mõni sidusrühm nimetas teatavaid probleeme mõiste „puue“ tõlgendamisel. Euroopa Liidu Kohus esitas selle kohta kasuliku selgituse, osutades Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni puuetega inimeste õiguste konventsioonile, mis kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu otsusega 2010/48/EÜ ning millest on saanud alates selle jõustumisest, st 3. maist 2008, ELi õiguskorra lahutamatu osa. Kohus sedastas, et puude ja isiku tööalase võimekuse pikaajalise piirangu mõistet tuleb tõlgendada kogu ELis autonoomselt ja ühetaoliselt[182].

Mõiste „puue“ hõlmab eelkõige pikaajalisest füüsilisest, vaimsest või psüühilisest vaegusest tingitud piirangut, mis koostoimes erinevate takistustega võib tõkestada isiku täielikku ja tõhusat osalemist tööelus teiste töötajatega võrdsetel alustel. Euroopa Liidu Kohus märkis oma Z kohtuasjas tehtud otsuses,[183] et võimetus tavapärasel viisil last saada[184] ei takista tööelus osalemist. FOA kohtuasjas tehtud otsuses[185] leidis kohus, et ehkki rasvumus ei ole iseenesest puue, võivad teatavatel asjaoludel olla täidetud direktiivis nõutavad tingimused ja seega võib see olla direktiiviga hõlmatud.

Selle hindamisel, kas töötajad on seatud teistega võrreldes ebasoodsamasse olukorda või kas riigisisesed meetmed vastavad proportsionaalsuse kriteeriumile, tuleb arvesse võtta puudega töötajate konkreetset olukorda ja konkreetseid vajadusi. Euroopa Liidu Kohus leidis Ruiz Conejero kohtuasjas,[186] et puudega inimestel on kõrgendatud risk puududa töölt oma puudega seotud haiguse tõttu ning suurem risk, et neile kogunevad töölt haiguse tõttu puudutud päevad, ja järelikult ka oht ületada seadusega ette nähtud piirid. Kohus järeldas, et see võib asetada puudega töötajad ebasoodsamasse olukorda ja seega põhjustada kaudselt puudel põhinevat erinevat kohtlemist. Hinnates vaatlusaluste riigisiseste meetmete proportsionaalsust, leidis kohus lisaks, et ei tohiks jätta tähelepanuta

[180] Vt Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI kohtuotsus (joonealune märkus 169).
[181] Vt David L. Parrise kohtuotsus (joonealune märkus 36).
[182] Kohtuotsus, 1. detsember 2016, Daouidi, C-395/15, ECLI:EU:C:2016:917.
[183] Kohtuotsus, 18. märts 2014, Z, C-363/12, ECLI:EU:C:2014:159.
[184] Kohtuasi puudutas naist, kes ei olnud haruldase haiguse tõttu võimeline rasedust kandma. Naise tööandja keeldus andmast talle emapuhkuse või lapsendaja puhkusega samaväärset tasustatud puhkust pärast asendusemaduse lepingu alusel lapse saamist.
[185] Kohtuotsus, 18. detsember 2014, FOA, C-354/13, ECLI:EU:C:2014:2463.
[186] Kohtuotsus, 18. jaanuar 2018, Ruiz Conejero, C-270/16, ECLI:EU:C:2018:17. See kohtuasi oli seotud liikmesriigi (Hispaania) õigusnormiga, mille alusel oli teatavatel tingimustel lubatud töötaja tööleping korduva töölt puudumise tõttu üles öelda, kui see puudumine – isegi kui see oli põhjendatud – ületas teatavaid seadusega ette nähtud piire.

seda, et puuetega töötajatel on tööturule naasmisel tavaliselt rohkem raskusi kui tervetel töötajatel[187].

Ühes teises kohtuasjas märkis kohus, et kui tööandja ei ole uurinud võimalust võtta mõistlikke abinõusid (direktiivi artikkel 5), kujutab puudega töötaja koondamine tööandja kindlaksmääratud kriteeriumide põhjal (vähene tootlikkus, väiksem sobivus töötama ettevõttes eri töökohtadel ja kõrge töölt puudumise määr) endast kaudset diskrimineerimist puude alusel. Sellega seoses tsiteeris kohus ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni artiklit 2, mille kohaselt on põhjendatud ümberkorralduste tegemisest keeldumine üks diskrimineerimise vorme[188].

Ühes hiljutises kohtuotsuses tõlgendas kohus diskrimineerimise mõistet (direktiivi artikkel 2) ja sedastas, et võrdse kohtlemise põhimõtte eesmärk on kaitsta puudega töötajat igasuguse diskrimineerimise eest puude alusel, mitte ainult võrreldes puudeta töötajatega, vaid ka võrreldes teiste puudega töötajatega[189].

4.5. Vanus

Lõviosa võrdse tööalase kohtlemise direktiivi puudutavaid Euroopa Liidu Kohtu otsuseid käsitles vanusega seotud erinevusi inimeste kohtlemises[190]. Kuigi liikmesriigid on võtnud direktiivi üle nõuetekohaselt, on tekkinud hulk küsimusi seoses konkreetsete riigisiseste õigusaktide vastavusega liidu õigusele. Nende hindamisel vaatles komisjon eelkõige järgmist:

- *olukordade samalaadsus*[191];
- vanusega mitteseotud *objektiivse ja neutraalse asjaolu* olemasolu[192];
- taotletava(te) *eesmärgi (eesmärkide) õigustatus*[193] ja
- kasutatud vahendi *asjakohasus/proportsionaalsus*[194].

Osutades ELi põhiõiguste harta artikli 15 lõikes 1 sätestatud *õigusele tööle*, pööras Euroopa Liidu Kohus erilist tähelepanu vanemaealiste töötajate osalemisele tööjõus ning majandus-, kultuuri- ja ühiskondlikus elus, märkides, et nende töötajate alleshoidmine edendab mitmekesisust[195]. Kohus tunnistas siiski ka seda, et liikmesriigid võivad rakendada sotsiaal- või tööhõivepoliitikat, mille eesmärk on edendada noorte töötajate juurdepääsu tööturule. Liikmesriikide pädevate asutuste ülesanne on leida õige tasakaal erinevate huvide vahel[196]. Hinnates asjaomase riigisisese õigusnormi proportsionaalsust, nõustus kohus, et arvesse võib võtta asjaolu, et tööturult tõrjumine mõjutab pensionile

[187] Ruiz Conejero kohtuotsus (joonealune märkus 186).
[188] Kohtuotsus, 11. september 2019, DW *vs.* Nobel, C-397/18, ECLI:EU:C:2019:703.
[189] Kohtuotsus, 26. jaanuar 2021, Szpital Kliniczny, C-16/19, ECLI:EU:C:2021:64.
[190] Vt sellega seoses Liu, K., ja O'Cinneide, C., „The ongoing evolution of the case-law of the Court of Justice of the European Union on Directives 2000/43 and 2000/78/EC", Euroopa Komisjon, 2019, lk 60 jj.
[191] Nt kohtuotsus, 1. oktoober 2015, O, C-432/14, ECLI:EU:C:2015:643; kohtuotsus, 7. veebruar 2019, Vindel, C-49/18, ECLI:EU:C:2019:106.
[192] Nt töölevõtmise kuupäev; vt kohtuotsus, 14. veebruar 2019, Horgan ja Keegan, C-154/18, ECLI:EU:C:2019:113.
[193] Nt kohtuotsus, 19. juuli 2017, Abercrombie, C-143/16, ECLI:EU:C:2017:566.
[194] Nt kohtuotsus, 2. aprill 2020, CO, C-670/18, ECLI:EU:C:2020:272.
[195] CO kohtuotsus (joonealune märkus 194).
[196] *Ibid.* See kohtuasi oli seotud riigisisese õigusnormiga, mille alusel oli valitsemissektori asutustel üldjuhul keelatud anda teatavaid ametikohti pensionile jäänud isikutele.

jäänud isikuid, kelle tööelu on lõppenud ja kes saavad vanaduspensioni. Kohus jättis eelotsusetaotluse esitanud liikmesriigi kohtu ülesandeks kontrollida, kas selline tõrjumine on konkreetse eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vastab tõepoolest huvile saavutada see eesmärk järjekindlalt ja süstemaatiliselt.

Mitu kohtuasja puudutasid diskrimineerimist, mis oli seotud *palgaga*. Mõnes avaliku sektori töötajate palku käsitlevas riigisiseses õigusaktis kasutati vanust teenistuses oldud aastate näitajana[197]. Teistes ei võetud palga arvutamisel arvesse enne 18. eluaasta täitumist töötatud aega[198]. Mõnel juhul kinnistasid olukorra parandamiseks mõeldud seadusemuudatused hoopis seesugust diskrimineerimist[199].

Kohus selgitas kahes kohtuasjas, mis käsitlesid politseijõududesse töölevõtmise vanuse ülempiiri, ka mõistet „oluline ja määrav kutsenõue“, võttes arvesse asjaomaste ametikohtade eripära[200].

5. JÄRELDUSED JA EDASISED SAMMUD

Euroopa Liidu Kohus on töötanud mitme sätte kohta välja kasulikud suunised, milles selgitatakse mõnda tõlgendamisküsimust. Nii liikmesriikide kui ka ELi tasandil on tehtud olulisi algatusi diskrimineerimisvastaste sätete paremaks praktiliseks kohaldamiseks.

Need algatused on toonud kaasa teatavad positiivsed suundumused, muu hulgas andmete kogumise valdkonnas. Samal ajal püsivad endiselt suured probleemid, nagu ohvrite hirm kättemaksu ees, hüvitiste madal ja erinev tase, tõendite nappus ning inimeste vähene teadlikkus oma õigustest ja tugimehhanismidest (nt võrdõiguslikkust edendavatest asutustest). *Kõigil neil probleemidel on oma roll selles, et diskrimineerimisest liiga vähe teatatakse.*

Järelmeetmed käesolevas aruandes kindlaks tehtud probleemide lahendamiseks võiksid olla järgmised:

- liikmesriikide *hoolikam järelevalve* direktiivide rakendamise, eelkõige ohvristamise eest kaitsmise ning tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate sanktsioonide kohaldamise üle. Komisjon pakub siin oma tuge, näiteks *sanktsioone käsitleva uuringu* tellimise kaudu;
- liikmesriikide ja ELi jätkuvad jõupingutused, et
    - *suurendada* laiema üldsuse ning diskrimineerimisest eriti ohustatud isikute *teadlikkust* oma õigustest ja olemasolevatest tugimehhanismidest;
    - toetada *projekte*. Komisjon jätkab võrdõiguslikkuse edendamist ja ohvrite toetamist ELi rahastamiskanalite kaudu, mille hulka kuuluvad kodanike, võrdõiguslikkuse, õiguste ja väärtuste programm ning õigusprogramm, ja
    - pakkuda poliitikakujundajatele, kohtunikele ja juristidele korrapäraselt *teavet ja koolitust* diskrimineerimisvastase õiguse valdkonnas, seahulgas selliste oluliste küsimuste kohta nagu kaudne diskrimineerimine,

[197] Nt kohtuotsus, 19. juuni 2014, Specht, liidetud kohtuasjad C-501/12 kuni C-506/12, C-540/12 ja C-541/12, ECLI:EU:C:2014:2005.
[198] Nt kohtuotsus, 11. november 2014, Schmitzer, C-530/13, ECLI:EU:C:2014:2359.
[199] Nt kohtuotsus, 8. mai 2019, Leitner, C-396/17, ECLI:EU:C:2019:375.
[200] Kohtuotsus, 13. november 2014, Pérez, C-416/13, ECLI:EU:C:2014:2371; kohtuotsus, 15. november 2016, Sorondo, C-258/15, ECLI:EU:C:2016:873.

ahistamine, tõendamiskohustus, sanktsioonid ja algoritmiline diskrimineerimine, ning

- *andmete kogumise* edendamine liikmesriikides, keskendudes statistikale, kaebustele, kohtuotsustele, sanktsioonidele ja andmete kogumisele võrdõiguslikkuse eri tegurite (sh sellised tundlikuks peetavad tegurid nagu etniline või rassiline päritolu) lõikes. Selleks et tagada andmete ajaline võrreldavus ja andmete võrreldavus piirkondade/riikide vahel, on tähtis rakendada ELi tasandil endiselt koordineeritud lähenemisviisi[201].

Kõigis neis püüdlustes on peamised partnerid *võrdõiguslikkust edendavad asutused*. Äärmiselt oluline on suurendada veelgi nende nähtavust ja rolli ning parandada nende tõhusat ja sõltumatut toimimist, nagu on järeldatud käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis. Kasulik on jätkata ka heade tavade jagamist ELi tasandil ja teadlikkuse, sealhulgas ennetamise valdkonna teadlikkuse suurendamist. Lisaks ja nagu juba varem mainitud,[202] kaalub komisjon riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste rolli tugevdamist käsitleva ettepaneku esitamist 2022. aastaks.

Oma vastavas pädevusvaldkonnas on kindel roll igal sidusrühmal, sealhulgas ametiühingutel, tööandjatel ja nende ühendustel ning kodanikuühiskonna organisatsioonidel. Komisjon jätkab koostööd liikmesriikide, võrdõiguslikkust edendavate asutuste, FRA, kodanikuühiskonna organisatsioonide ja sotsiaalpartneritega, et kasutada täiel määral ära direktiivide potentsiaal ja tagada diskrimineerimise ohvrite süstemaatiline kaitse.

Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi vastuvõtmise järel 29. juunil 2000 on olud muutunud, muu hulgas tehnoloogia arengu tõttu. Vaatamata vähesele teatamisele, on diskrimineerimine rassilise või etnilise päritolu tõttu ELis endiselt laialt levinud, ning samamoodi on levinud diskrimineerimine tervel hulgal muudel põhjustel, sealhulgas stereotüüpide ja eelarvamuste alusel. Selleks et teha kindlaks seos ELis kogetava rassilise diskrimineerimise ja liidu õigusnormide täitmise võimalike puuduste vahel, oleks tarvis korraldada veel üks hindamine. See võimaldaks uurida ka võimalikke lünki õigusnormide kohaldamisalas. Samuti tuleks analüüsida rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi ja muude asjakohaste ELi õigusaktide sidusust. Tuleks koguda andmeid nende valdkondade kohta, milles esineb diskrimineerimisjuhtumeid, muu seas selliseid juhtumeid, kus diskrimineerijaks on õiguskaitseasutused. Niisugune hindamine, mille osana tuleks konsulteerida ka kõikide sidusrühmadega, aitaks saada usaldusväärseid ja kvaliteetseid andmeid kohapeal aset leidva rassilise diskrimineerimise kohta.

[201] Nagu on teatatud ELi rassismivastases tegevuskavas, korraldab komisjon võrdõiguslikkust käsitlevate andmete teemal ümarlaua, kuhu tulevad kokku peamised sidusrühmad.

[202] ELi rassismivastases tegevuskavas, romade võrdõiguslikkust, kaasamist ja osalemist käsitlevas ELi strateegilises raamistikus ning LGBTIQ-inimeste võrdõiguslikkuse strateegias 2020–2025.