

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Haavatavate rühmade õigused töökohal – eeskätt seksuaalse sättumuse alusel toimuv diskrimineerimine” (omaalgatuslik aramus)

(2012/C 351/03)

Raportöör: **Thomas JANSON**

19. jaanuaril 2012 otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamuse järgmises küsimuses:

„Haavatavate rühmade õigused töökohal – eeskätt seksuaalse sättumuse alusel toimuv diskrimineerimine”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon võttis arvamuse vastu 3. septembril 2012.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 483. istungjärgul 18. ja 19. septembril 2012. aastal (18. septembri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 130, vastu hääletas 4, erapooletuks jäi 14.

1. Järeldused ja soovitused

1.1 Inimeste igasugune negatiivne erikohtlemine nende grupikuuluvuse tõttu ohustab nii inimõigustel põhinevat demokraatiat kui ka majandusarengut Euroopa Liidus. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvates on Euroopa Liidul kohustus läheneda kooskõlastatult selle valdkonna tegevuse eesmärkidele⁽¹⁾.

1.2 Tõhus võitlus diskrimineerimise vastu nõuab jõulisi meetmeid, mis põhinevad eri sidusrühmade osalemisel ning mille puhul tegutsevad ebasoodsamas olukorras rühmade esindajad koos sotsiaalpartneritega.

1.3 Käesolevas arvamuses nendib komitee, et seksuaalse sättumuse alusel toimuva diskrimineerimise osas on vaja teha suuremaid jõupingutusi, et vähendada ohtu langeda diskrimineerimise ohvriks. Selleks on vaja muu hulgas suuremaid ressursse töökohal toimuva diskrimineerimise uurimiseks ning välja tuleb töötada tegevuskava, et saavutada eesmärk kaotada diskrimineerimine seksuaalse sättumuse tõttu.

1.4 On selge, et majandus- ja sotsiaalsel kriisil on olnud tõsised tagajärjed haavatavate rühmade jaoks tööturul. Praegu ELi sotsiaalhoolekandesüsteemides tehtavad kärped suurendavad töötust ning nendega kaasneb ka võõraviha ja homfoobia ning muude diskrimineerivate ja solvavate avalduste ja tegevuste sagemise oht. Komitee arvates on oluline, et EL ja liikmesriigid hindaksid paremini ja avatumalt praeguste kärpete põhjustavaid ohte haavatavatele rühmadele ja võtaksid asjakohaseid meetmeid.

1.5 Komitee märgib, et ELis valitsevad LGBT kogukonna⁽²⁾ kohtlemises suured erinevused, ning on väga mures neile osaks saava diskrimineerimise pärast. See diskrimineerimine ohustab ELi põhiväärtusi ja liikumisvabadust.

1.6 Komitee kutsub komisjoni üles töötama välja tegevuskava lesbide, geide, bi- ja transseksuaalide diskrimineerimise vastu võitlemiseks ning rõhutab, et oluline on hõlmata LGBT perspektiiv kõikidesse poliitikavaldkondadesse.

1.7 Komitee toonitab kuivõrd oluline on, et kodanikuühiskond ja valitsused tegutseksid ühiselt stereotüüpide vastu võitlemisel ja teadlikkuse tõstmiseks lesbide, geide, bi- ja transseksuaalide õigustest. Sotsiaalpartnerite aruteludes ja läbirääkimistes tuleb aktiivselt käsitleda diskrimineerimist seksuaalse sättumuse või soolise identiteedi alusel. Sellega seoses tõstab komitee esile võrgustikke, mis võivad edendada võrdseid võimalusi ja avatud töökohal.

1.8 Komitee rõhutab, et teadmised sellest, mida sätestatakse ELi õigusaktides ja eeskirjades töökohal diskrimineerimise kohta, on olulised mitte ainult üksikisikute jaoks, vaid ka tööandjate ja ametiühingute jaoks. Ligi 45 % ELi kodanikest ei tea, et on olemas seadused, mis keelavad diskrimineerimise seksuaalse sättumuse alusel, ning komitee on seisukohal, et selle probleemiga tegelemiseks on vaja sihipäraseid teabekampaaniaid.

1.9 Komitee tunnistab eriprobleeme, millega puutuvad kokku transseksuaalid, ning leiab, et neid eriprobleeme tuleks käsitleda eraldi raportis.

⁽¹⁾ Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 21 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, rahvusvahemusse kuulumise, varalise seisundi, sünnipära, puute, vanuse või seksuaalse sättumuse tõttu.”

⁽²⁾ Lesbid, geid, bi- ja transseksuaalid.

2. Diskrimineerimisega võitlemise põhjused

2.1 Euroopa Liit on rajatud vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste austamise ja õigusriigi põhimõtetele. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 19 antakse liidule volitused „astuda vajalikke samme, et võidelda diskrimineerimisega soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puute, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel”. Mis tahes diskrimineerimise vormiga võitlemine ning selle ennetamine on Euroopa Liidu õiguskindluse jaoks absoluutselt hädavajalikud. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 21 keelatakse igasugune diskrimineerimine soo, rassi, nahavärvuse, etnilise või sotsiaalse päritolu, geneetiliste omaduste, keele, usutunnistuse või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, rahvusvähe- mused kuulamise, varalise seisundi, sünnipära, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse tõttu.

2.2 Lepingu eesmärkide saavutamiseks on vastu võetud mitmeid direktiive, nt direktiiv 2006/54/EÜ meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine), direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, ning direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust. Kaitse soolise ja rassilise diskrimineerimise eest on palju laialdasem kui kaitse diskrimineerimise eest usutunnistuse, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel – see on asjaolu, mis võib mõjutada inimeste otsuseid teises ELi riigis töötamise, õppimise või reisimise kohta.

2.3 Võrdse kohtlemise puhul on oluline eeskätt inimõiguste edendamine, kuid ka kõigi Euroopa Liidu ressursside parim võimalik kasutamine. Diskrimineerimine on ressursside raiskamine ja viib asjaomaste rühmade sotsiaalse tõrjumiseni. Praegune sügav majandus- ja sotsiaalne kriis ELis, mis on sundinud paljusid riike kärpima oma hoolekandesüsteeme ja vähendama töötasusid, halvendab enamiku haavatavate rühmade olukorda. Seepärast on ELi mitmesugused diskrimineerimisvastased direktiivid olulised diskrimineerimisest ohustatud rühmade kaitsmiseks ja nende integreerimiseks tööturule. Liikmesriikidel lasub suur vastutus tagada, et diskrimineerimisvastaste direktiivide eesmärgid viiakse ellu.

2.4 Komitee on avaldanud rea arvamusi, milles esitatakse seisukohad diskrimineerimise eri vormide kohta. Komitee tervitas komisjoni ettepanekut direktiivi kohta, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (2000/43/EÜ) ⁽³⁾. Samuti toetas komitee ideed esitada ettepanek vaid töökohta käsitleva direktiivi kohta, milles keelatakse diskrimineerimine usutunnistuse, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel. Komitee oli samuti seisukohal, et oluline on tagada kõigile liikmesriikide elanikele miinimumnõuetele vastav kaitse ja õigus diskrimineerimisvastase vaide esitamiseks. Komitee kutsus üles tegema suuremaid jõupingutusi mittediskrimineerimise majanduslike argumentide

uurimiseks ja nende väljatöötamiseks. Komitee avaldas kahetsust, et direktiivis ei mainitud diskrimineerivaid korraldusi ega ülelutseid teatud põhjustel diskrimineerimiseks.

2.5 Raamdirektiiv hõlmab nii otsest kui ka kaudset diskrimineerimist. Kaudne diskrimineerimine leiab aset siis, kui isikud võivad tegelikkuses sattuda ebasoodsamasse olukorda väliselt mittediskrimineeriva sätte või väliselt neutraalse kriteeriumi või tava tõttu ⁽⁴⁾.

2.6 Komitee on koostanud ka arvamuse teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute usutunnistusest või veendumustest, puudest, vanusest või seksuaalsest sättumusest” ⁽⁵⁾, mis ei ole veel vastu võetud. Komitee tervitas direktiivi ettepanekut, kuna see peaks kaasa tooma kogu ELis ühtsed nõuded, et kaitsta kõigist Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 13 (nüüd Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 19) nimetatud põhjustest tuleneva diskrimineerimise vastu. Komitee avaldas siiski kahetsust, et direktiivis ei käsitleta piisavalt mitmekordset diskrimineerimist, ning kutsus komisjoni üles esitama vastava soovitusena. Komitee kutsus nõukogu üles võtma selles küsimuses vastu otsus eesmärgiga tugevdada haavatavate inimeste õigusi.

2.7 Mitmetes diskrimineerimise küsimusi (nt seoses vanuse, kolmandate riikide kodanike ja romadega) käsitlevates arvamustes on komitee toonud muu hulgas välja järgmised punktid ⁽⁶⁾:

- oluline on hõlmata diskrimineerimise vastu võitlemise jõupingutused kõigisse tegevusvaldkondadesse ning kajastada need nii ELi eelarves kui ka riikide eelarvetes;
- vaja on näitajaid olukorra kohta teabe saamiseks;
- mittediskrimineerimise rakendamine tuleks siduda strateegiaga „Euroopa 2020”;
- nii Euroopa Liidu kui ka liikmesriikide tasandil tuleks määratleda asjakohased ja tõhusad jõustamis- ja järelevalvemechanismid;

⁽⁴⁾ Nõukogu direktiiv 2000/78/EÜ, 27. november 2000, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel.

⁽⁵⁾ ELT C 182, 4.8.2009, lk 19.

⁽⁶⁾ ELT C 318, 29.10.2011, lk 69; ELT C 354, 28.12.2010, lk 1; ELT C 347, 18.12.2010, lk 19; ELT C 376, 22.12.2011, lk 81; ELT C 182, 4.8.2009, lk 19; ELT C 77, 31.3.2009, lk 102; ELT C 10, 15.1.2008, lk 72; ELT C 110, 30.4.2004, lk 26; ELT C 318, 23.12.2006, lk 128; ELT C 77, 31.3.2009, lk 115; ELT C 318, 29.10.2011, lk 50; ELT C 204, 9.8.2008, lk 95; ELT C 256, 27.10.2007, lk 93.

⁽³⁾ ELT C 77, 31.3.2009, lk 102.

- haavatavate rühmade majandusliku sõltumatuse tagamiseks ja parandamiseks on vaja parandada nii töökohtade kvaliteeti kui ka kvantiteeti;
- oluline on, et vastutus perekonna ja majapidamise eest jaguneks sugude vahel võrdselt ning et sotsiaalkindlustusõigused oleksid individuaalsed;
- vaja on luua institutsioonilised struktuurid, nt Euroopa puudega inimestega tegelev komitee;
- valitseb oht, et majandus- ja sotsiaalne kriis suurendab kogu Euroopas sallimatust, võõraviha, rassismi ja homofoobiat;
- integratsioon on keeruline ja pikaajaline ühiskondlik protsess, millel on palju mõõtmeid ja millesse on kaasatud palju sidusrühmi, eriti kohalikul tasandil.

2.8 Ei komitee ega komisjon ei ole tegelenud eraldi ja üksikasjalikult diskrimineerimisega seksuaalse sättumuse alusel ning puudub tegevuskava lesbide, geide, bi- ja transseksuaalide diskrimineerimise ohu vähendamiseks. Käesolevas arvamuses keskendutakse diskrimineerimisele seksuaalse sättumuse alusel, sest komitee arvates on kõnealuses valdkonnas vaja tegeleda poliitikakujundusega. Samas on oluline märkida, et on rida teisi haavatavaid rühmi, kes ei ole hõlmatud diskrimineerimise loetletud vormide alla, kuid kellel on raske tööturule pääseda või seal püsida. Mis tahes poliitika väljatöötamisel tuleb seega lähtuda üldisest lähenemisviisist.

3. Lesbide, geide, bi- ja transseksuaalide olukord tööturul

3.1 Probleemid õigusaktide rakendamisel ⁽⁷⁾

3.1.1 2009. aastal avaldas Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet kaks aruannet ⁽⁸⁾, milles analüüsiti lesbide, geide, bi- ja transseksuaalide olukorda. Põhiõiguste ameti mõned järeldused on välja toodud allpool. Üks esimesi järeldusi on, et on olemas diskrimineerimise põhjuste hierarhia, kus kaitse diskrimineerimise eest soo, rassi või etnilise kuuluvuse alusel on tugevam kui kaitse muude diskrimineerimise vormide eest. Siiski võib liikmesriikides täheldada järjest enam suundumust kaitsta kõigi diskrimineerimise põhjuste eest ühtviisi.

3.1.2 Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti andmetel on 18 liikmesriiki võrdse tööalase kohtlemise direktiivi rakendamisel läinud seksuaalse sättumuse alusel toimuva diskrimineerimise

osas miinimumnõuetest kaugemale. Seega on enamik liikmesriike viinud sisse seadused, mis tagavad kaitse seksuaalse sättumuse alusel toimuva diskrimineerimise eest väljaspool töökohta. Umbes 20 liikmesriigis on olemas asutused, mis vastutavad seksuaalse sättumuse alusel toimuva diskrimineerimise probleemidega tegelemise eest.

3.1.3 Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti aruannetes käsitletakse ka lesbide, geide, bi- ja transseksuaalide liikumisvabadust, mis on ELi ühtse tööturu oluline element. Sellega seoses tasub märkida, et perekonnaõigus kuulub riigi seadusandlikku pädevusse, mis tähendab, et eri liikmesriikides kehtivad samasooliste paaride suhtes erinevad eeskirjad. Samuti on riikidel erinevad traditsioonid suhtumises nt samasooliste abielusse ja partnerlustesse, kuid see võib kaasa tuua ka probleeme, kui inimesed kasutavad oma õigusi seoses isikute vaba liikumisega.

3.1.4 Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet märgib, et samasoolised paarid puutuvad isikute vaba liikumise õiguse kasutamisel kokku märkimisväärsete takistustega, sõltumata sellest, kas nad on abielus, registreeritud partnerluses või pikaajalises stabiilses suhtes. Põhiõiguste amet juhib tähelepanu sellele, et paljudel juhtudel tähendab see otsest diskrimineerimist ning et täpsustada tuleks liikmesriikide kohustusi seoses vaba liikumise direktiiviga ⁽⁹⁾.

3.2 Euroopa Liidu Kohus

3.2.1 Euroopa Kohus on langetanud otsuse kahes kohtuasjas seksuaalse sättumuse alusel toimunud diskrimineerimise kohta: Römer ja Maruko. Römeri kohtuasjas leidis Euroopa Kohus, et võrdse tööalase kohtlemise direktiiv keelab selle, et registreeritud partnerluse sõlminud ülalpeetav saab madalamat täiendavat vanaduspensionit kui abielus ülalpeetav, ning et tegemist on otsese diskrimineerimisega seksuaalse sättumuse alusel, kuna riigi seaduse järgi olid asjaomased isikud pensionite osas abielu isikutega võrreldavas õiguslikus ja tegelikus olukorras.

3.2.2 Maruko kohtuasjas leidis kohus, et direktiiv keelab sätteid, mille kohaselt ei ole lehestunud registreeritud partneril pärast teise partneri surma õigus lesepensionile samadel alustel nagu abikaasade puhul makstakse. Siiski sedastas kohus, et riigi kohus peab otsustama, kas registreeritud kooselu lehestunud pool on abikaasaga võrreldavas olukorras. Lisaks märkis kohus, et ELis valitsevad suured erinevused ning et üldiselt ei käsitleta abielu ja teisi õiguslikult tunnustatud suhtevorme samaväärselt.

3.3 Probleemid diskrimineerimisega töökohal

3.3.1 Raskused seksuaalse sättumuse avameelse tunnustamisega töökohal: Uuringud näitavad, et lesbid, geid, bi- ja transseksuaalid on tööturul sageli „nähtamatud“. Selle peamine põhjus on hirm tagakiusamise ees. Paljudel juhtudel väldivad nad ka seltskondlikku läbikäimist kolleegidega, et vältida oma seksuaalse

⁽⁷⁾ See osa põhineb Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni raportitel.

⁽⁸⁾ „Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Legal Analysis and Homophobia“ ja „Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States: Part II - The Social Situation“.

⁽⁹⁾ Direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil.

sättumuse ilmsiks tulekut. Kõige suuremaks osutus inimeste hirm rääkida töökohal oma seksuaalsest sättumusest ülemustele. Teatud valdkondades, nagu sõjavägi ja kirik, ollakse märkimisväärselt harvem avameelsed.

3.3.2 Spetsiifilised probleemid raskendavad töötamist: Lesbid, geid, bi- ja transseksuaalid on tööturul teiste haavatavate rühmadega võrreldes eriolukorras, kuna avatus oma seksuaalse sättumuse suhtes mõjutab nende tööelu. Sageli kujundavad lesbid, geid, bi- ja transseksuaalid oma seksuaalse sättumuse ilmsiks tuleku vältimiseks välja strateegiad, nt tööl olles vestlusteema vahetamine või vestlusringist lahkumine. Uuringud näitavad, et need pidevad jõupingutused töökohal laveerimiseks mõjutavad tervist ja tootlikkust. Lesbidele, geidele, bi- ja transseksuaalidele ELis osaks saav diskrimineerimine toob kaasa häbist tingitud emotsionaalset tõrjutust, millel on tagajärjed nii inimesele endale kui ka tööturul osalemisele. Komitee arvates peaksid ELi eri institutsioonid tegema aktiivseid jõupingutusi selle tõrjutusega võitlemiseks.

3.3.3 Probleemid tööturule juurdepääsul: Kui kedagi diskrimineeritakse seksuaalse sättumuse tõttu, siis on oluline, et tal oleks juurdepääs kaebuste esitamise mehhanismidele, näiteks riiklikule asutusele, kes tegeleb seesuguse diskrimineerimisega seotud kaebustega. Paljudes liikmesriikides lihtsalt ei ole sellist asutust.

3.3.4 Soovimatus kaebus esitada: Seksuaalse sättumuse alusel toimunud diskrimineerimise registreeritud juhtumite arv on tähelepanuväärselt väike. Selle põhjus on tõenäoliselt lesbide, geide, bi- ja transseksuaalide soovimatus avalikkuse ette tulla ja võimalik, et ka puudulikud teadmised oma õigustest. Samuti on oht, et kaebuse esitamisel kaotavad nad oma töö. Mõnel juhul on oluline, et kaebuse esitanud inimene saaks kaitset ühiskonnalt, et vältida kaebuse esitamise negatiivseid tagajärgi.

3.3.5 Puudulikud teadmised: Eurobaromeetri uuring näitas, et inimeste teadmised diskrimineerimisvastastest õigusaktidest on puudulikud. Ligi pooled (45 %) ELi kodanikud ei tea, et on olemas seadused, mis keelavad uute töötajate värbamisel diskrimineerimise seksuaalse sättumuse alusel. Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni uuring näitas ka, et ametiühingute teadlikkus LGBT valdkonna poliitikast ja meetmetest on puudulik. Vähenenud teadlikkus tööalastest õigustest peegeldub ka üldises teabe ja andmete puuduses erineva seksuaalse sättumusega

inimeste olukorrast ja läbielamistest. Uuringud on näidanud, et töökohal on teadlikkus seksuaalsest sättumusest ja soolisest identiteedist väga madal. Üldine vähenenud teadlikkus muudab teistsuguse seksuaalse sättumusega inimeste jaoks väga raskeks arutada soolise identiteedi või seksuaalsest sättumusest tingitud diskrimineerimise küsimust tööandjate või ametiühingutega. Seepärast tuleb eeskätt valdkondades, mille osas praegu on teadlikkus madal, teha jõupingutusi, et parandada teadmisi ELi kodanike õigustest.

3.3.6 Õiguskaitse ja muud diskrimineerimise vähendamise meetmed: Mõnes riigis on õiguskaitse sisseviimine ning võrdsete õiguste parem tagamine riigi tasandil aidanud tõsta avalikkuse teadlikkust üldisemalt ning sellel on olnud ka positiivne mõju ametiühingutele ja tööandjatele. Põhiõiguste ameti uuringus ei mainita peaaegu üldse tööandjate vastutust, mis rõhutab juhtkonna vastutuse tähtsust. Mitmekesisuse arvestamisel ja avatud kultuuril on lesbidele, geidele, bi- ja transseksuaalidele töökohal positiivne mõju. Mitmekesisusega arvestamine ei pruugi diskrimineerimist ära hoida, kuid see on oluline esimene samm igas organisatsioonis.

3.3.7 Diskrimineerimise ulatus: Töökohal toimuva LGBT kogukonna diskrimineerimise ulatuse väljaselgitamiseks on läbi viidud mitmeid uuringuid. Need uuringud on näidanud, et peaaegu pooled kõnealusest rühmast ei ole oma seksuaalse sättumuse osas avatud ning et üks kolmandik kuni pooled nendest, kes on avatud, kogevad töökohal otsest diskrimineerimist või solvavaid märkusi ja eelarvamusi.

3.3.8 ELis on läbi viidud projekte, kuhu on kaasatud tööandjad, ametiühingud ja vabatahtlike sektor. Komisjon toetas neid projekte rahaliselt, mis suurendas projektide õiguspärasust. Prantsusmaal on ühe sektori tööandjad ja ametiühingud sõlminud kokkuleppe samasooliste perekondade võrdsete õiguste kohta. Rootsi ametiühing Vision pakub koolitusi LGBT teemal eesmärgiga tõsta teadlikkust tööl toimuvast diskrimineerimisest. Kogemused näitavad, et koos tegutsedes on täiesti võimalik muuta tööturul teistsuguse seksuaalse sättumusega inimeste olukorda. Komitee märgib kahetsusega, et sedalaadi tegevused on harvad, ja kutsub sellest tulenevalt Euroopa Komisjoni üles levitama parimaid tavasid ning sotsiaalpartnereid võitlema palju aktiivsemalt lesbide, geide, bi- ja transseksuaalide diskrimineerimise vastu töökohal.

Brüssel, 18. september 2012

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president

Staffan NILSSON