



Brüssel, 17.1.2014
COM(2014) 2 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Ühisaruanne nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiivi 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv), ja nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiivi 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (võrdse tööalase kohtlemise direktiiv), rakendamise kohta

{SWD(2014) 5 final}

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Ühisaruanne nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiivi 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv), ja nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiivi 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (võrdse tööalase kohtlemise direktiiv), rakendamise kohta

1. SISSEJUHATUS

Kaitse diskrimineerimise eest on üks valdkondadest, mille kaudu Euroopa Liidu õigus mõjutab tugevasti ELis elavate inimeste igapäevast elu. ELi kahe diskrimineerimisvastase direktiiviga¹ loodud tervikraamistik on nüüdseks juba üle kümne aastat kujundanud Euroopa diskrimineerimisvastase õiguse keskkonda. Enne nimetatud kahe direktiivi ülevõtmist puudusid mõnes liikmesriigis kõnealust valdkonda käsitlevad õigusaktid peaaegu täielikult ning nende direktiividega lisati kõikide liikmesriikide õigusaktidesse uudseid elemente, näiteks kaitse vanuselise diskrimineerimise eest.

Diskrimineerimisvastaste direktiividega:

- keelatakse diskrimineerimine rassilise või etnilise päritolu alusel (direktiiv 2000/43/EÜ) ja usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel (direktiiv 2000/78/EÜ);
- pakutakse kaitset mitmetes olulistest eluvaldkondades: töö ja kutseõpe (mõlemad direktiivid), haridus, sotsiaalkindlustus ja tervishoid ning kaupade ja teenuste kättesaadavus ja pakkumine, sealhulgas eluase (direktiiv 2000/43/EÜ);
- keelatakse diskrimineerimise mitmesugused vormid: otsene ja kaudne diskrimineerimine, ahistamine, diskrimineerimiseks korralduse andmine ja ohvristamine;
- nõutakse liikmesriikidelt tõhusate sanktsioonide ja õiguskaitsevahendite kehtestamist.

Esimesed rakendusaruanded kiideti heaks vastavalt 2006.² ja 2008.³ aastal. Võttes arvesse, et mõlema diskrimineerimisvastase direktiivi⁴ kohta tuleb esitada korrapäraselt aruandeid, siis on käesolev dokument mõlemat direktiivi hõlmav ühisaruanne, sest mõlema dokumendi regulatiivne lähenemine ja suurem osa sätete sisust on identsed. Lisaks on enamik liikmesriike need kaks direktiivi üle võtnud ühe siseriikliku õigusaktiga. Esimesed aruanded kiideti heaks ajal, mil paljud liikmesriigid olid diskrimineerimisvastased direktiivid siseriiklikkusse õigusesse hiljuti üle võtnud ning neil puudusid nende kohaldamise kogemused.

Tänaseks on kõik 28 liikmesriiki direktiivid üle võtnud ja omandanud nende kohaldamise kogemusi. Ka on Euroopa Liidu Kohus hakanud tõlgendama direktiive oma kohtupraktika kaudu. Käesolev aruanne loob võimaluse kontrollida direktiivide kohaldamist, hinnata

¹ Nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ, 29. juuni 2000, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (ELT L 180, 19.7.2000, lk 22) ja nõukogu direktiiv 2000/78/EÜ, 27. november 2000, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (ELT L 303, 2.12.2000, lk 16).

² KOM(2006) 643 lõplik, 30.10.2006, direktiivi 2000/43/EÜ kohta.

³ KOM(2008) 225 lõplik/2, 8.7.2008, direktiivi 2000/43/EÜ kohta.

⁴ Direktiivi 2000/43/EÜ artikkel 17 ja direktiivi 2000/78/EÜ artikkel 19.

Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute tõlgendusi ja teha kindlaks lahendamist vajavad probleemid⁵.

Järgides direktiivide sätteid,⁶ esitasid kõik liikmesriigid komisjonile käesoleva aruande koostamiseks vajalikku teavet. Lisaks konsulteeris komisjon liikmesriikides võrdõiguslikkusega tegelevate asutuste,⁷ Euroopa diskrimineerimisvastaste asutuste võrgustiku (Equinet), Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti, sotsiaalpartnerite,⁸ kodanikuühiskonna organisatsioonide⁹ ja diskrimineerimise keelamise valdkonna Euroopa õiguseksperptide võrgustikuga¹⁰.

2. ÜLEVÕTMISE SEIS JA RIKKUMISMENETLUSED

Mõlemad direktiivid on kõigis 28 liikmesriigis¹¹ üle võetud ning komisjon on kontrollinud liikmesriikide kõikide asjakohaste seaduste vastavust kõnealustele direktiividele. 25 liikmesriigi¹² suhtes on algatatud rikkumismenetlus (peamiselt aastatel 2005–2007) nimetatud direktiividele mittevastavuse tõttu. Tõsiasi, et esialgu valmistas ülevõtmine paljudele liikmesriikidele probleeme, saab seletada nimetatud direktiivide uudsusega nende kasutuselevõtu ajal. Tavaliselt tekkisid probleemid otsese ja kaudse diskrimineerimise mõistete, ahistamise, ohvristamise, huvitatud organisatsioonide õigusliku aluse, reguleerimisala piirangute ja direktiiviga lubatud erandite liiga avara tõlgendamisega. Peaaegu kõik need „esimese põlvkonna” rikkumismenetlused on nüüdseks lõpetatud, sest liikmesriigid on viinud oma õigusaktid direktiividega vastavusse¹³. Ühes komisjoni algatatud rikkumismenetluse kohta tehtud otsuses leidis Euroopa Kohus, et liikmesriik ei ole täitnud

⁵ Komisjon esitab iga kolme aasta järel Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 25 nimetatud aruande aluslepingu osa „Mittediskrimineerimine ja liidu kodakondsus” kohaldamise kohta; aastaid 2011-2013 hõlmava aruandeperioodi kohta vt KOM(2013) 270, 8. mai 2013. Artiklis 25 osutatud aruandes viidatakse seoses ELi toimimise lepingu artiklis 19 käsitletud mittediskrimineerimisega käesolevale aruandele.

⁶ Joonealuses märkuses 4 viidatud artiklid.

⁷ Belgia, Taani, Saksamaa, Ungari, Austria, Rootsi ja Ühendkuningriigi võrdõiguslikkusega tegelevad asutused vastasid igati eraldi.

⁸ Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskus (CEEP), Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon (ETUC), Euroopa Juhtivpersonali Nõukogu (EUROCADRES) ja Euroopa Käsitööga Tegelevate, Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtete Keskliit (UEAPME).

⁹ Naiste õiguste eest ja naistevastase vägivalda vastu võitlevate Euroopa naisorganisatsioonide võrgustik European Women's Lobby, Euroopa sotsiaalvaldkonna valitusväliste organisatsioonide platvorm (sotsiaalplatvorm), Euroopa usutunnistuste ja veendumuste võrgustik (ENORB), Euroopa rassismivastane võrgustik (ENAR), Euroopa lesbi- ja geiassotsiatsioon ILGA-Europe, Euroopa eakate inimeste platvorm AGE, Euroopa Puuetega Inimeste Foorum (EDF), Open Society, Amnesty International ja Euroopa romade õiguste keskus (ERRC). Lisaks andsid omaalgatusliku panuse ka dokumentideta sisserändajate rahvusvahelise koostöö platvorm (OICUM) ja Euroopa Musliminaiste Foorum.

¹⁰ See võrgustik abistab komisjoni diskrimineerimisvastase õiguse valdkonnas.

¹¹ Direktiivi 2000/43/EÜ pidid 19. juuliks 2003 üle võtma 15 ELi liikmesriiki, 1. maiks 2004 10 ELi liikmesriiki, 1. jaanuariks 2007 Rumeenia ja Bulgaaria ning 1. juuliks 2013 Horvaatia; direktiivi 2000/78/EÜ pidid 2. detsembriks 2003 üle võtma 15 ELi liikmesriiki ning uued liikmesriigid pidid seda tegema eespool kirjeldatud graafiku kohaselt. Vanuse ja puudega seotud sätete ülevõtmiseks nähti direktiivis 2000/78/EÜ ette täiendavalt kuni kolm aastat.

¹² Luksemburgi suhtes menetlust ei algatatud; Bulgaaria ja Horvaatia kontrollimine ei ole veel lõppenud.

¹³ Belgia ja Rumeenia suhtes mittevastavuse alusel algatatud rikkumismenetlused on praegu veel pooleli (Belgia suhtes on see algatatud mõlema direktiivi põhjal, Rumeenia suhtes direktiivi 2000/78/EÜ põhjal).

direktiivi 2000/78/EÜ nõuetekohase rakendamise kohustust seoses mõistlike abinõudega puuetega inimeste arvessevõtmiseks töökohal¹⁴.

Komisjon jätkab liikmesriikides toimuva arengu jälgimist ja algatab vajaduse korral uusi rikkumismenetlusi¹⁵.

Igal aastal saab komisjon hulgaliselt kõnealustest direktiividest lähtuvaid kaebusi (keskmiselt 20–30), kuid enamik neist käsitleb diskrimineerimise üksikjuhtumeid, mis ei ole seotud direktiivide nõuetele mittevastava ülevõtmise või kohaldamisega, ning seetõttu ei algatata nende suhtes rikkumismenetlust. Riigi tasandil käsitletakse oluliselt enam kaebusi. Kuna diskrimineerimise üksikjuhtumite suhtes kohaldatavad õiguskaitsvahendid on kättesaadavad üksnes siseriikliku õiguse alusel ning nende kohaldamist saab taotleda vaid liikmesriikide kohtutes, on komisjoni ülesandeks kontrollida, kas konkreetse kaebuse puhul on liikmesriik direktiivid nõuetele mittevastavalt üle võtnud või kohaldanud. Praegu on pooleli kolm direktiivil 2000/78/EÜ põhinevat rikkumismenetlust¹⁶.

3. DIREKTIIVIDE RAKENDAMINE JA KOHALDAMINE

Kuigi liikmesriigid on mõlemad direktiivid oma õigusesse üle võtnud, tõestab nende kogemuste läbivaatamine, et direktiivide rakendamine ja kohaldamine tekitab endiselt tõsisid raskusi.

Tekkinud probleemidest ülesaamiseks on komisjon, Euroopa diskrimineerimisevastaste asutuste võrgustik (Equinet), Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA) ja liikmesriigid järjepidevalt avaldanud nimetatud kahe direktiivi kohaldamist käsitlevaid suuniseid¹⁷. Lisaks soovib komisjon edendada direktiivide nõuetekohast kohaldamist kohtunike ja muude õiguspraktikute koolituste rahastamisega, et parandada nende teadmisi ELi võrdset kohtlemist käsitlevatest õigusaktidest¹⁸.

3.1 Teadlikkus oma õigustest

¹⁴ 4. juuli 2013. aasta otsus kohtuasjas C-312/11: komisjon vs. Itaalia.

¹⁵ Seda tõestavad hiljuti kahe liikmesriigi suhtes (Ungari suhtes 2012. aastal direktiivi 2000/78/EÜ põhjal ja Soome suhtes 2013. aastal direktiivi 2000/43/EÜ põhjal) algatatud rikkumismenetlused. Esimene juhtum on seotud kohtunike, prokuröride ja notarite kohustusliku pensioniea alandamisega, teine juhtum käsitleb liikmesriigis võrdõiguslikkusega tegeleva asutuse direktiivi 2000/43/EÜ sätetele vastava pädevuse puudumist. Euroopa Kohus leidis, et kohtunike, prokuröride ja notarite kohustusliku pensioniea olulise alandamisega on Ungari rikkunud direktiivi 2000/78/EÜ sätteid (6. novembri 2012. aasta kohtotsus C-286/12: komisjon vs. Ungari). Pärast kohtuotsuse langetamist võttis Ungari 11. märtsil 2013 vastu seaduse T-9598, millega tagatakse vastavus direktiivile, ning see juhtum peab saama lõpetatud 20. novembriks 2013.

¹⁶ Kaks juhtumit käsitlevad Kreekat ja sealseid diskrimineerivaid vanusepiiranguid avalikus teenistuses ning üks juhtum on seotud Tšehhi Vabariigiga ja sealse ebapiisava diskrimineerimisevastase kaitsega puudega töötajatele.

¹⁷ Komisjoni väljaanded koostab diskrimineerimise keelamise valdkonna Euroopa õiguseksperide võrgustik ja need on kättesaadavad aadressil: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7, Equineti aruanded on kättesaadavad aadressil: <http://www.equineteurope.org> ja FRA aruanded on kättesaadavad aadressil: <http://fra.europa.eu>.

¹⁸ Rahastamine toimub ajavahemikku 2007–2013 hõlmava programmi Progress kaudu, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 2006. aasta otsus nr 1672/2006/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse tööhõive ja sotsiaalse solidaarsuse programm Progress, ELT L 315, 15.11.2006. Praegu korraldab koolitusi komisjoniga sõlmitud lepingu alusel Trieris asuv Euroopa Õiguse Akadeemia, vt <http://www.era.int>.

Mõlemas direktiivis¹⁹ rõhutatakse teabe levitamise olulisust, et tagada asjaomaste isikute teadlikkus oma õigusest võrdsele kohtlemisele. Teadlikkust oma õigustest näib nappivat mitte ainult vähemusrühmadel vaid kõigil eurooplastel²⁰. Näiteks võivad inimesed mitte teada, et diskrimineerimine töö saamisel ja kutsealale pääsemisel on keelatud isegi töökoha taotlemise etapil²¹. Paljud liikmesriigid peavad teadlikkuse puudumist oluliseks probleemiks ning on teatanud selle küsimusega tegelemise viisidest: näiteks teabe- ja suunisdokumendid, teadlikkust tõstvad kampaaniad ja infoportaalid, sealhulgas sellised, mis on suunatud eri sihtrühmadele (alaealised, noorukid)²². Selgub, et vahendite tõhusaks kasutamiseks tuleb keskenduda kõige enam ohustatud isikutele ja neile, kellel on võimalus rikkumisi sooritada, näiteks tööandjatele²³.

Tööhõive valdkonnas on nii töötajate kui ka tööandjate diskrimineerimisvastase teadlikkuse tõstmisel võtmeroll ametiühingutel ja sotsiaalpartneritel²⁴. Paljud liikmesriigid avaldavad diskrimineerimisvastaseid seadusi käsitlevaid kasulikke praktilisi suuniseid, mis hõlmavad ka töökohtadel valitsevat olukorda²⁵.

3.2 Võrdset kohtlemist käsitlevate andmete puudumine

Direktiivides ei nõuta liikmesriikidelt võrdset kohtlemist käsitlevate andmete kogumist²⁶. Ometi aitavad andmed, mille kogumise ja analüüsimise eest vastutavad liikmesriigid, võidelda diskrimineerimise vastu ja edendada võrdõiguslikkust, sest pakuvad tõendeid olemasoleva diskrimineerimise kohta, muudavad selle läbipaistvaks ja nende abil saab kindlaks määrata diskrimineerimise ulatuse. Ja vastupidi: võrdset kohtlemist käsitlevate andmete puudumine muudab olukorra hindamise ja diskrimineerimise olemasolu tõendamise raskemaks²⁷. Statistilistel andmetel on eriti kaudse diskrimineerimise puhul sageli otsustav roll, sest need aitavad tõestada, et näiliselt neutraalse meetmega avaldatakse konkreetsele inimrühmale kahjulikku mõju. Direktiivi 2000/43/EÜ kohaldamist käsitlevas esimeses

¹⁹ Direktiivi 2000/43/EÜ artikkel 10 ja direktiivi 2000/78/EÜ artikkel 12.

²⁰ Euroopa Põhiõiguste Ameti 2010. aastal korraldatud Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise uuringus (EU-MIDIS) teatas vaid 25 % vastanutest, et nad on teadlikud diskrimineerimisvastastest õigusaktidest, mis on kättesaadavad aadressil <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

²¹ Töökuulutused ei tohi sisaldada diskrimineerivaid nõudeid näiteks taotleja vanuse või etnilise päritolu kohta. Eelarvamuste vältimiseks on mõned liikmesriigid tööintervjuule kandidaate valides katsetanud tööle kandideerimise avaldustele lisatud anonüümse CVga, nt Saksamaa katseprojekt: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/anonymisierte_bewerbungen/anonymisierte_bewerbungen_node.html.

²² Nt Bulgaaria, Iirimaa, Itaalia, Poola, Rumeenia, Slovakkia ja Hispaania. Üksikasjalikku teavet selle kohta esitasid lisaks veel Austrias, Ühendkuningriigis ja Poolas võrdõiguslikkusega tegelevad asutused. Paljud liikmesriigid mainivad, et ELi programmist Progress saadud rahastamist kasutatakse teadlikkuse tõstmise projektide korraldamiseks.

²³ Seda soovitas ka Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet kahe direktiivi kohta esitatud arvamuses 1/2013, kättesaadav aadressil: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2013/fra-opinion-situation-equality-european-union-10-years-initial-implementation-equality>.

²⁴ Direktiivi 2000/43/EÜ artiklites 11 ja 12 ning direktiivi 2000/78/EÜ artiklites 13 ja 14 juhitakse tähelepanu sotsiaalpartnerite ja valitsusväliste organisatsioonide rollile võrdse kohtlemise edendamisel.

²⁵ Nt Ühendkuningriigi võrdõiguslikkuse ja inimõiguste komisjoni internetipõhised juhised tööandjatele ja töötajatele, kättesaadavad aadressil: <http://www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/new-equality-act-guidance/>.

²⁶ Andmed võrdõiguslikkuse kohta tähendavad võrdõiguslikkuse ja diskrimineerimise kohta kogutud andmeid.

²⁷ See ei puuduta üksnes kahe direktiiviga hõlmatud diskrimineerimise põhjuste kohta kogutud andmeid, vaid ka sugude kaupa kogutud andmeid. Kui liikmesriigid ei kogu andmeid sugude kaupa, ei ole neil võimalik kindlaks teha, kas teatavat tüüpi diskrimineerimise ohvriks langevad pigem naised või mehed.

aruandes väljendati muret selle üle, et „*etniliste andmete vähesus enamikus liikmesriikides võib takistada ühenduse õigusaktide kohaldamise nõuetekohast seiret.*” Olukord ei ole põhimõtteliselt muutunud kummagi direktiiviga seoses. Probleemile on juhtinud tähelepanu paljud vastajad (liikmesriikides võrdõiguslikkusega tegelevad asutused,²⁸ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, valitsusvälised organisatsioonid) ja komisjon jagab nende muret.

Enamik liikmesriike lubab kasutada statistilisi andmeid diskrimineerimise tõendamiseks ja peab piisavaks ka teeseldud olukorra abil saadud tõendeid²⁹. Siiski on palju liikmesriike, kes ei kogu võrdset kohtlemist käsitlevaid andmeid või koguvad neid vaid väga vähesel määral, tuues andmete mittekogumise põhjuseks näiteks andmekaitseeaduse nõuded. Tuleks rõhutada, et ELi õigus, eriti andmekaitse direktiiv,³⁰ ei keela liikmesriikidel statistika tarbeks andmeid koguda, kui järgitakse kõnealuses direktiivis tagatiste kohta sätestatud nõudeid³¹. Praktiliste juhiste andmine või standardite kehtestamine võrdset kohtlemist käsitlevate andmete kogumise kohta riiklikul tasandil on hea tava, mille võiks võtta seda probleemi lahendamiseks asudes vähemalt lähtepunktiks³².

3.3 Väheine teatamisaktiivsus

Kogu kättesaadav teave tõestab diskrimineerimise juhtumitest teatamise madalat taset. See puudutab nii esmast teatamist, näiteks võrdõiguslikkusega tegelevale asutusele või politseile, kui ka juhtumi uurimist kohtumenetluse abil. Värsked andmed näitavad, et kõigis uuritud etnilistes ja sisserändajate rühmades kõigest diskrimineeritute 82 % jätsid neile osaks saanud diskrimineerimisest teatamata³³. Kõige sagedamini põhjendati teatamata jätmist sellega, et ei usutud, et teatamine võiks midagi muuta; ei teatud, kuidas ja kellele kaebus esitada; ning seoses varasemate negatiivsete kogemustega, mis olid seotud ebameeldivuste, bürokraatia või menetluse pikkusega. Vastupidiselt enne direktiivide vastuvõtmist väljendatud kartusele ei ole diskrimineerimist käsitlevate kohtuprotsesside arv oluliselt kasvanud. Teatatud juhtumite arv on üldiselt väike ja hinnanguliselt esindab see vaid väikest osa tegelikest diskrimineerimise juhtumitest kogu ELi piires. Mõnes liikmesriigis võib see arv olla liiga väike seetõttu, et selged diskrimineerimise juhtumid jäetakse teatamata ja kohtusse andmata. See juhib tähelepanu vajadusele teha ka edaspidi jõupingutusi teadlikkuse suurendamiseks ja teatamise tõhustamiseks ning juurdepääsu parandamiseks kaebuse esitamise mehhanismidele ja õigusemõistmisele. Liikmesriikides võrdõiguslikkusega tegelevad asutused võivad täita olulist

²⁸ Vt ka Equineti aruanne „Statistics on Discrimination and Database on Complaints. A contribution from national equality bodies” („Diskrimineerimise statistika ja kaebuste andmebaas. Liikmesriikides võrdõiguslikkusega tegelevate asutuste panus”), detsember 2009, kättesaadav aadressil: <http://www.equineteurope.org>.

²⁹ Teeseldud olukord on paaride võrdlemise abil diskrimineerimist tuvastada aitav meetod, nt moodustatakse paarid, kes esitavad vabale töökohale kandideerimiseks identsed avaldused, v.a vaatlusalune eripära (nt vanus).

³⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24. oktoober 1995, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31-50). Eelseisev Euroopa Komisjoni välja pakutud ELi isikuandmete kaitse õigusraamistiku reform ei too selles osas kaasa mingeid muudatusi.

³¹ Kõiki käesoleva aruande viiteid võrdõiguslikkust käsitlevatele andmetele tuleb mõista statistilisel ja tõendite kogumise eesmärgil kogutud andmete tähenduses, välja arvatud kõnealuste füüsiliste isikute identifitseerimine.

³² Nt Saksamaa, Iirimaa, Prantsusmaa, Horvaatia ja Ungari on avaldanud uuringuid, aruandeid või käsiraamatuid võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumise kohta.

³³ Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti 2010. aasta Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise uuring EU-MIDIS, kättesaadav aadressil: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

rolli kaebuste esitamise protsessi „kliendisõbralikumaks” kujundamisel ning diskrimineerimise ohvritele nendega juhtunust teatamise hõlpsamaks muutmisel³⁴.

3.4 Juurdepääs õiguskaitsevahenditele

Juurdepääs tõhusatele ja kiiretele õiguskaitsevahenditele on diskrimineerimise ohvrite jaoks ülioluline. Juurdepääsu õiguskaitsevahenditele takistavad diskrimineerimise kohta kaebuse esitamiseks ettenähtud lühike aeg, menetluste pikkus ja kulukus (kusjuures ohvrid võib hirmutada põhimõte, mille kohaselt kaotaja maksab) ja õigusabi piiratud kättesaadavus³⁵.

Käesoleva aruande I lisas on esitatud konkreetsed juhised kaebuse esitamiseks diskrimineerimise kohta, kusjuures ohvritele selgitatakse nende õigusi selges keeles ja selge formaadi abil ning antakse praktilist nõu diskrimineerimisjuhtumi menetlemise kohta.

3.5 Sanktsioonid ja õiguskaitsevahendid

Kahes direktiivis diskrimineerimisega seoses sätestatud sanktsioonid ja õiguskaitsevahendid ei ole ühtlustatud, kuid neis nõutakse liikmesriikidelt tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate sanktsioonide kehtestamist ja kõnealustest direktiividest tulenevate kohustuste täitmiseks vajalike kohtumenetluste ja neile tõenäoliselt eelneva kohtueelse menetlemise kättesaadavuse tagamist. Eeskirjade ja sanktsioonide³⁶ nõuetekohane ülevõtmine tekitab paljudele liikmesriikidele esialgu raskusi, kuid nüüdseks on neist üle saadud ja seadusega ettenähtud sanktsioonid on üldjuhul asjakohased. Siiski ei ole kadunud sellised võimalikud mureallikad nagu õiguskaitsevahendite kättesaadavus praktikas ja konkreetsete juhtumite puhul määratud sanktsioonide täielik direktiividele vastavus³⁷. Liikmesriikide kohtud kalduvad kohaldama seadusega ettenähtud madalama astme sanktsioone ja sama kehtib ka väljamõistetud hüvitise taseme ja suuruse kohta³⁸. Euroopa Kohus tõi seoses ACCEPTi juhtumiga välja, et direktiiv 2000/43/EÜ välistab sellise siseriikliku seaduse kasutamise, milles ettenähtud sanktsioonid on vaid sümbolised, ning et teatavatel tingimustel võib pidada direktiivi sätete rikkumiseks ka seda, et diskrimineerimisega seotud kohtuasjas on võimalik karistada üksnes hoiatusega³⁹. Neid probleeme arvesse võttes hakkab komisjon

³⁴ Vt 2012. aasta Equineti aruannet „Tackling the „Known Unknown”: How Equality Bodies Can Address Under-Reporting of Discrimination through Communications”(„Toimetulek sellega, mida teatakse mitteteadvat: kuidas võrdõiguslikkusega tegelevad asutused saaksid vähest teatamist teabe edastamise kaudu ületada”), mis on kättesaadav aadressil: <http://www.equineteurope.org>.

³⁵ Need piirangud on tuvastatud asjakohastes uuringutes, näiteks Euroopa Komisjoni 2011. aasta võrdlevas uuringus õiguskaitse kättesaadavuse kohta soolise võrdõiguslikkuse ja diskrimineerimisvastase õiguse küsimustes, mis on kättesaadav aadressil: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/conference_sept_2011/final_report_access_to_justice_final_en.pdf ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti aruandes „Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality” („Õiguskaitse kättesaadavus diskrimineerimise juhtumite korral ELis – võrdõiguslikkuse edendamiseks astutavad sammud”), mis on kättesaadav aadressil: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

³⁶ Nt olid mitmed liikmesriigid diskrimineerimise juhtumitega seoses näinud nõuetevastaselt ette hüvitise ülemmäära.

³⁷ Joonealuses märkuses 35 viidatud uuringud ja sõltumatute õigusekspertide aruanded mittediskrimineerimise, liikmesriikides võrdõiguslikkusega tegelevate asutuste ja Equineti kohta.

³⁸ Nt sõltumatute õigusekspertide kõigist liikmesriikidest kogutud andmed, mida on võrreldud ja mis on kokkuvõtlikult esitatud 2012. aasta oktoobris avaldatud aruandes „Diskrimineerimisvastaste õigusaktide väljatöötamine Euroopas”, mis on kättesaadav aadressil: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

³⁹ Otsus kohtuasjas C-81/12: *Asociatia Accept vs. Consiliul National pentru Combaterea Discriminarii*, 25. märts 2013. Euroopa Kohus hindas juhtumi kuuluvust siseriikliku kohtu pädevusse.

tähelepanelikult jälgima liikmesriikides sanktsioonide ja õiguskaitsvahendite kasutamise suhtes kohaldatavaid standardeid.

3.6 Tõlgendamine kohtute poolt

Euroopa Kohus on oma kohtupraktikas selgitanud mõlema direktiivi tõlgendamist. Enamik menetletud kohtuasju käsitleb direktiivis 2000/78/EÜ sätestatud vanuselise diskrimineerimise tõlgendamist, eriti artikli 6 lõiget 1, mille kohaselt võib erinev kohtlemine vanuse alusel olla põhjendatud, kui sellel on õigustatud eesmärk ning kui selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud.

Kohtupraktika, milles käsitletakse diskrimineerimist seksuaalse sättumuse, puude ja rassilise või etnilise päritolu alusel, ei ole nii hästi välja kujunenud, sest sellelaadseid diskrimineerimise juhtumeid on vähem. Eespool nimetatud põhjustel algatatud kohtuasjades on Euroopa Kohus käsitlenud selliseid olulisi küsimusi nagu diskrimineerimise keelamine tööandjate üldistes kuulutustes, puude määratlemine, samasooliste partnerite ilmajätmine heteroseksuaalsetele paaridele ette nähtud tööga seotud soodustustest. Euroopa Kohtul ei ole veel olnud võimalust võtta seisukohta seoses diskrimineerimisega usutunnistuse või veendumuste alusel.

Liikmesriikide aruandlus näitab, et nende siseriikliku kohtupraktika tase on erinev. Mõned liikmesriigid on direktiivide põhjal välja arendanud kaaluka kohtupraktika⁴⁰ ja suunavad korrapäraselt kohtuasju Euroopa Kohtule⁴¹. Teiste liikmesriikide teatatud juhtumite arv on väike⁴².

Käesoleva aruande II lisas esitatakse ülevaade kõige tähtsamatest Euroopa Kohtu lahenditest ning tuuakse välja mõned kõige huvitavamad liikmesriikide kohtutes arutatud kohtuasjad.

4. MÕLEMA DIREKTIIVI ÜHISED ASPEKTID

Diskrimineerimise aluste individuaalsetele erijoonetele⁴³ vaatamata on kahe direktiivi struktuur ja põhimõtted sarnased (mõisted, positiivne erikohtlemine, miinimumnõuded, õiguste kaitse, tõendamiskohustus, teabe levitamine, dialoog sotsiaalpartnerite ja valitsusväliste organisatsioonidega, sanktsioonid).

4.1 Kaudne diskrimineerimine

Kaudse diskrimineerimisega on tegemist siis, kui väliselt neutraalne säte, kriteerium või tava seab teatava eripäraga inimesed võrreldes muude inimestega ebasoodsamasse olukorda, välja arvatud juhul, kui see on objektiivselt põhjendatud seadusliku eesmärgiga ja selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud. Kaudse diskrimineerimise põhimõtte on

⁴⁰ Nt Saksamaa

⁴¹ Nt Taani ja Saksamaa.

⁴² Nt teatab Eesti, et ajavahemikus 2007–2011 on Eesti kohtud menetlenud üksnes kolme tööle saamise ja kutsealale pääsemisega seotud juhtumit; Soome teatab, et tal peaaegu puudub mittediskrimineerimise seadusega seotud kohtupraktika ja et kõrgemates kohtutes on menetletud vaid üksikuid diskrimineerimist käsitlevaid kohtuasju. Läti teatab, et ajavahemikus 2009–2012 ei ole Lätis menetletud ühtegi sellealast kriminaalasja ning et neil käsitletakse igal aastal 44–57 diskrimineerimise ja ebavõrdse kohtlemisega üldiselt seotud juhtumit. Malta vastab, et seal puudub kõnealune kohtupraktika peaaegu täielikult.

⁴³ Nt mõistlike abinõude põhimõtte puuetega inimeste arvessevõtmiseks, mida kohaldatakse üksnes puude alusel diskrimineerimise korral.

keerukas ja esialgu tekitab selle nõuetekohane ülevõtmine paljudele liikmesriikidele raskusi. Nüüdseks on see küll seaduses sätestatud, kuid selle kohaldamine praktikas tekitab endiselt raskusi. Probleemi aitab kirjeldada mõne liikmesriigi⁴⁴ väljendatud mure selle üle, et riiklikel kohtutel puudub kaudse diskrimineerimise põhimõtte osas selgus või arusaamine. Teised liikmesriigid⁴⁵ märgivad, et neil ei ole veel tekkinud kaudse diskrimineerimise tõlgendamist võimaldavat kohtupraktikat.⁴⁶ Käesoleva aruande I lisas esitatakse näiteid kaudse diskrimineerimise tüüpolukordade kohta.

4.2 Tõendamiskohustus

Diskrimineerimise kohta esitatud kaebuste nõuetekohase käsitlemise tagamise üheks võtmeteguriks on tõendamiskoormuse üleminek kohtus või muudes pädevates asutustes⁴⁷. See tähendab, et kui isikul, kes peab ennast diskrimineerimise ohvriks, on võimalik esitada asjaolud, mille põhjal võib eeldada, et on toimunud diskrimineerimine, peab kostja tõendama, et võrdse kohtlemise põhimõtet ei ole rikutud. Esialgu tekitab tõendamiskohustuse põhimõtte nõuetekohane ülevõtmine probleeme kaheksas liikmesriigis⁴⁸. Mõni liikmesriik⁴⁹ on teatanud, et vastupidise tõendamise põhimõtte nõuetekohane kohaldamine valmistab neile endiselt raskusi ning et liikmesriikide kohtud ei ole sellega piisavalt kursis. Probleemile on püütud leida lahendusi: näiteks teatab üks liikmesriik, et ta kaalub vastupidise tõendamise kohustuse otsest kaasamist tsiviilkohtumenetluse normidesse (mitte ainult võrdset kohtlemist käsitlevatesse õigusaktidesse)⁵⁰. Komisjon korraldab kõnealuse põhimõtte nõuetekohase kohaldamise edendamiseks liikmesriikide kohtunikele ja õiguspraktikutele koolitusi⁵¹.

4.3 Positiivne erikohtlemine

Direktiivi kohaselt võivad liikmesriigid säilitada või vastu võtta direktiiviga hõlmatud diskrimineerimise põhjustega seotud halvemuste vältimise või hüvitamise erimeetmeid, kuid nad ei ole kohustatud seda tegema⁵². Positiivne erikohtlemine peab määratluse kohaselt olema oma sihtrühmale kasulik. Kahe direktiivi reguleerimisala raames on peaaegu kõik liikmesriigid võtnud positiivse erikohtlemise meetmeid,⁵³ näiteks puudega inimeste või mustlaste kasuks⁵⁴.

⁴⁴ Nt Iirimaa ja Taani.

⁴⁵ Nt Eesti, Sloveenia ja Soome.

⁴⁶ Võrdõiguslikkusega tegelevad asutused rõhutasid oma ühises kaastöös seire vajadust, mis tagaks ühetaolise kohaldamise kaudse diskrimineerimise korral. Vt Equineti aruanne „Equality law in Practice – Report on the Implementation of the Race and General Framework Directives” („Võrdõiguslikkust käsitlevate õigusaktide kohaldamine praktikas – Aruanne rassi- ja üldise raamdirektiivi rakendamise kohta”), mai 2013, kättesaadav aadressil: <http://www.equineteurope.org>.

⁴⁷ Seda kohaldatakse üksnes tsiviilasjade menetlemisel, mitte aga kriminaalasjade puhul.

⁴⁸ Tšehhi Vabariik, Eesti, Itaalia, Küpros, Leedu, Ungari, Malta ja Rumeenia.

⁴⁹ Belgia, Malta ja Slovakkia.

⁵⁰ Slovakkia.

⁵¹ Vt joonealune märkus 18. Ühe teemana käsitletakse koolitusel tõendamiskohustust diskrimineerimisega seotud juhtumite puhul.

⁵² Direktiivi 2000/43/EÜ artikkel 5 ja direktiivi 2000/78/EÜ artikkel 7. Neis on sätestatud, et „Silmas pidades täieliku võrdõiguslikkuse tegelikku tagamist, ei takista võrdse kohtlemise põhimõtte ühtki liikmesriiki säilitamast või kehtestamast meetmeid, et ära hoida või heastada rassilise või etnilise päritoluga või usutunnistuse ja veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumusega seotud halvemusi”.

⁵³ Üksnes Leedu on teatanud, et ta ei ole selliseid meetmeid vastu võtnud.

⁵⁴ Seoses puudega isikute positiivse erikohtlemisega teatavad liikmesriigid oma aruannetes avaliku sektori töandjatele nende isikute töölevõtmise suhtes püstitatud eesmärkidest. Võrreldes romasid käsitlevate

4.4 Mitmekordne diskrimineerimine

Direktiivides puuduvad mitmekordset diskrimineerimist käsitlevad erisätted, kuid neis mõlemas on viidatud asjaolule, et „naised on sageli mitmekordse diskrimineerimise ohvrid”⁵⁵. Direktiivides on küll lubatud käsitleda diskrimineerimise kahe või rohkema põhjuse kombinatsiooni ühes ja samas olukorras, kuid probleeme võivad tekitada direktiivides erinevate põhjuste puhul ettenähtud kaitsetasemetes erinevused, sest direktiivi 2000/78/EÜ reguleerimisalasse kuuluvad üksnes tööhõivega seotud küsimused. Komisjon on püüdnud täita selle tühiku oma 2008. aasta ettepanekuga uue direktiivi kohta⁵⁶.

4.5 Diskrimineerimine seotuse, arvamuste ja arusaamade põhjal

Euroopa Kohus on juba otsustanud, et teatavate asjaolude korral võib diskrimineerimine puude alusel hõlmata hageja diskrimineerimist selle põhjal, et hageja on seotud puudega isikuga, kuigi hageja ise ei ole puudega⁵⁷. See üldist laadi põhjendus on kohaldatav ka muudele kahe direktiiviga hõlmatud diskrimineerimise põhjustele.

Liikmesriikide olemasolevale kohtupraktikale⁵⁸ toetudes leiab komisjon, et direktiivid keelavad ka olukorra, kus inimest diskrimineeritakse otseselt, lähtudes vaele arusaamadest või – arvamustest tema iseärasuste kohta, näiteks kui töökohale kandideerijat ei valita seetõttu, et tööandja on eksi arvamusel tema etnilise päritolu osas või arvab, et ta on homoseksuaal.

4.6 Kaitse kõigi jaoks ELis

Mõlemas direktiivis sätestatakse selgelt, et diskrimineerimise keeldu kohaldatakse ka kolmandate riikide kodanike suhtes, kuid see ei hõlma kodakondsusel põhinevaid erinevusi seoses kohtlemisega ega piira sissesõitu ja riigis elamist käsitlevate sätete kohaldamist⁵⁹. See direktiivides sisalduv oluline element rõhutab asjaolu, et diskrimineerimise keelamine kaitseb kõiki inimesi Euroopa Liidus, mitte ainult ELi kodanikke. Kolmandate riikide kodanikud, sealhulgas kodakondsuseta isikud⁶⁰ on oma olukorra tõttu sageli eriti haavatavad⁶¹. Mõne

riiklike strateegiatega nelja põhisambaga (tööhõive, eluase, haridus ja tervishoid) on romade positiivse erikohtlemise viisid mitmekesisemad. 9. detsembril 2013 vastu võetud nõukogu soovitusel romade töhusaks integreerimiseks liikmesriikides võetavate meetmete kohta (nõukogu dokument nr 16970/13, vt http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/139979.pdf (ELT viide seni avaldamata)) soovitatakse liikmesriikidel „võtta töhusaid meetmeid romade võrdse kohtlemise tagamiseks praktikas ning nende põhiõiguste austamiseks, sealhulgas nende võrdne juurdepääs haridusele, tööhõivele, tervishoiule ja eluasemele” (punkt 1.1).

⁵⁵ Direktiivi 2000/43/EÜ põhjendus 14 ja direktiivi 2000/78/EÜ põhjendus 3. Mõlemad direktiivid viitavad vajadusele hinnata soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõttest lähtudes meeste ja naiste suhtes võetud meetmete mõju (direktiivi 2000/43/EÜ artikli 17 lõige 2 ja direktiivi 2000/78/EÜ artikli 19 lõige 2). Paljud liikmesriigid väitsid, et neil ei ole asjakohast teavet, kuid Iirimaa, Hispaania, Prantsusmaa, Madalmaad ja Poola esitasid võrdlevat teavet.

⁵⁶ Ettepanek direktiivi kohta, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (KOM(2008) 426 lõplik).

⁵⁷ 17. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-303/06: Coleman, kus Euroopa Kohus otsustas, et direktiiv 2000/78/EÜ kaitseb puudega lapse ema ahistamise ning diskrimineerimise eest tööle saamisel ja kutsealale pääsemisel siis, kui ema vajab lapse eest hoolitsemiseks täiendavat töölt eemalviibimise aega.

⁵⁸ Vt II lisa punkt 2c.

⁵⁹ Mõlema direktiivi artikli 3 lõige 2 ning direktiivi 2000/43/EÜ põhjendus 13 ja direktiivi 2000/78/EÜ põhjendus 12.

⁶⁰ Näiteks direktiivis 2011/98/EL on „kolmanda riigi kodanik” määratletud isikuna, kes ei ole liidu kodanik ELi toimimise lepingu artikli 20 lõike 1 tähenduses.

probleemid ei tulene siiski otseselt õigusaktidest, vaid sellest, kuidas neid õigusakte diskrimineerimise põhjuste suhtes kohaldatakse. Õigusakte tuleb kombineerida ka asjakohase poliitika ja finantsmeetmetega⁶². Liikmesriigid teatavad, et direktiividega hõlmatud põhjustel toimuva diskrimineerimise vastast kaitset kohaldatakse kõikide inimeste suhtes. Mitu liikmesriiki kirjeldab oma sisserännanuid ja kolmanda riigi kodanikke hõlmavat integratsioonipoliitikat diskrimineerimist ennetava tegevusena.

5. RASSILISE VÕRDÕIGUSLIKKUSE DIREKTIIVI (2000/43/EÜ) ERIASPEKTID

5.1 Diskrimineerimise keelamine rassilise või etnilise päritolu alusel

Direktiivis 2000/43/EÜ ei määratleta rassilise või etnilise päritolu põhimõtteid. Liikmesriikidele on antud vabadus otsustada, kas nad määratlevad need põhimõtted oma riiklikus õiguses⁶³. Mõned liikmesriigid viitavad üksnes „etnilisele päritolule” või „etnilisele kuuluvusele” ega kasuta oma siseriiklikes õigusaktides „rassi” või „rassilise päritolu” põhimõtteid. Põhimõtteliselt ei pea komisjon sellist lähenemisviisi direktiivide kohaldamisel problemaatiliseks seni, kuni see ei piira siseriiklike õigusaktide reguleerimisala võrreldes direktiiviga.

Rassiline või etniline päritolu ning muud diskrimineerimise põhjused, eriti kodakondsus, religioon ja keel, võivad vahel kattuda. Direktiiv 2000/43/EÜ ei hõlma diskrimineerimist kodakondsuse alusel (välja arvatud juhul, kui selgub, et vahetegemine kodakondsuse või keele põhjal on kaudne diskrimineerimine etnilise päritolu alusel) ning kaitset usutunnistuse alusel toimuva diskrimineerimise eest pakub direktiiv 2000/78/EÜ⁶⁴.

⁶¹ Näited direktiivide kohta, milles on konkreetselt sätestatud kolmandate riikide kodanike õigus oma kodanikega võrdselt kohtlemisele: nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ, 25. november 2003, pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT L 16, 23.1.2004, lk 44), mida on muudetud direktiiviga 2011/51/EL (ELT L 132, 19.5.2011, lk 1), et see hõlmaks ka rahvusvahelise kaitse saajaid, ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiviga 2011/98/EL kolmandate riikide kodanikele liikmesriigis elamist ja töötamist võimaldava ühtse loa taotlemise ühtse menetluse ning liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandatest riikidest pärit töötajate ühiste õiguste kohta (ELT L 343, 23.12.2011, lk 1). Seoses viimatinimetatutega viidatakse põhjenduses 3 sõnaselgelt direktiividele 2000/43/EÜ ja 2000/78/EÜ.

⁶² Integratsiooni ühised aluspõhimõtted loovad ELi tasandil raamistiku politsei koostööle kolmandate riikide kodanike integreerimisel, sealhulgas võrdõiguslikkuse austamisele ja mittediskrimineerimisele, mida on edasi arendatud komisjoni integratsiooni käsitlevate teatiste, liikmesriikide vahelise teabevahetuse ja oluliste sidusrühmadega konsulteerimisega. Sisserändajate Euroopa Liitu integreerimise poliitika ühised aluspõhimõtted, vastu võetud 19. novembril 2004, dokument 14615/04 ja integratsiooni ühine töökava (KOM(2005) 389 lõplik); Euroopa integratsiooni töökava (KOM(2011) 455 lõplik).

⁶³ Ühendkuningriik esitab „rassi” määratluse 2010. aastal vastu võetud võrdõiguslikkuse seaduse (Equality Act) 9. jao 1. alajaos (see on sõnastatud järgmiselt: „*Rass hõlmab a) nahavärvi; b) kodakondsust; c) etnilist või rahvuslikku päritolu.*”), kusjuures „etnilise või rahvusliku päritolu” mõiste on kaasatud „rassi” määratlusse ja täiendavalt seda ei määratleta. Rootsi teatab, et kasutab oma diskrimineerimisvastases seaduses mõistet „etniline identiteet”, mis tähendab „rahvuslikku või etnilist päritolu, nahavärvi või muid sarnaseid asjaolusid”. Mõned muud liikmesriigid viitavad siseriiklikes ettevalmistavates dokumentides antud tõlgendustele, siseriiklikule kohtupraktikale või rahvusvahelistele konventsioonidele, eriti rahvusvahelisele konventsioonile rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta, millele on viidatud ka direktiivi sissejuhatuses.

⁶⁴ Equineti aruandes „Equality Law in Practice – Comparative analysis of discrimination cases in Europe” („Võrdõiguslikkust käsitlevate õigusaktide kohaldamine praktikas – Euroopa diskrimineerimisjuhtumite võrdlev analüüs”) tõestatakse liikmesriikides võrdõiguslikkusega tegelevatele asutustele hinnata antud

5.2 Direktiivi esemeline reguleerimisala

Artikli 3 lõike 1 punkti h kohaselt on keelatud diskrimineerimine seoses „avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste kättesaadavuse, sealhulgas eluasemega”. Direktiivi kohaldatakse nii avaliku kui ka erasektori suhtes, kuid liikmesriikide teatavad (nt politsei) meetmed võivad nõuda avaliku võimu teostamist sellisel moel, et on välistatud „teenuse” pakkumine sellele põhimõttele aluslepingutes ja Euroopa Kohtu kohtupraktikas antud tähenduses.

Teine põhimõte, mis tekitab mõnikord küsimusi, on viitamine „avalikkusele kättesaadavatele” kaupadele ja teenustele. „Avalikkusele kättesaadavuse” tingimus peaks välistama olukorra, kus teatava kauba või teenuse pakkumist ei tehta kättesaadavaks üldsusele (nt kuulutusega ajalehes või üldsusele kättesaadaval veebisaidil) vaid üksnes perekonnaliikmete piiratud ringile.

5.3 Võrdõiguslikkusega tegelevate asutuste roll

Direktiivis nõutakse liikmesriikidelt asutuse või asutuste moodustamist, kelle ülesannete hulka kuuluks sõltumatu abi osutamine diskrimineerimise ohvritele ning iseseisev aruandlus ja uuringute läbiviimine, ning seda on kõik liikmesriigid ka teinud⁶⁵. See kohustus hõlmab üksnes diskrimineerimist rassi või etnilise päritolu alusel (ja soo põhjal soolise võrdõiguslikkuse direktiivi⁶⁶ kohaselt), mitte aga selliseid diskrimineerimise põhjuseid nagu usutunnistus või veendumused, puue, vanus ja seksuaalne sättumus. Enamikus liikmesriikides hõlmavad liikmesriigi võrdõiguslikkusega tegeleva asutuse volitused kõiki eespool nimetatud diskrimineerimise põhjuseid⁶⁷ ja 15 liikmesriigis ka ELi õigusaktidega hõlmamata põhjuseid (nt kodakondsus, keel, poliitilised vaated). Paljudes liikmesriikides on võrdõiguslikkusega tegeleval asutusel laiemad volitused kui direktiivis nõutud, või suurem kui ainult tööhõivet hõlmav pädevus seoses selliste diskrimineerimise põhjustega nagu usutunnistus ja veendumused, puue, vanus ja seksuaalne sättumus.

Liikmesriikide asutuste pädevuses, vahendites ja struktureerituses on selgeid erinevusi. Ühed võrdõiguslikkusega tegelevad asutused on nõustaja ja edendaja rollis, teised omavad kohtulaadset pädevust. Direktiiv kohustab liikmesriike tagama võrdõiguslikkusega tegelevatele asutustele volitused ja vahendid, mida nad vajavad oma ülesannete tõhusaks täitmiseks, mille hulka kuulub selline tähtis kohustus nagu diskrimineerimise ohvrite abistamine. Selle aspektiga seotud probleemide arvu kasvu arvestades uurib komisjon praegu põhjalikult liikmesriikides võrdõiguslikkusega tegelevate asutuste vastavust kõnealusele direktiivile (ja soolise võrdõiguslikkuse direktiivile). Sellega seoses kontrollitakse, kas igal

üksikjuhtumi uuringu põhjal, kui raske on tõmmata piiri erinevate diskrimineerimise põhjuste vahel, kättesaadav aadressil: <http://www.equineteurope.org>.

⁶⁵ Praegu on pooleli liikmesriigis võrdõiguslikkusega tegeleva asutuse või asutuste pädevuse puudujääke käsitlevad rikkumismenetlused Belgia ja Soome suhtes, kuid Belgia puhul on oodata küsimuse peatset lahendamist.

⁶⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/113/EÜ, 13. detsember 2004, meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega (ELT L 373, 21.12.2004, lk 37) ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/54/EÜ, 5. juuli 2006, meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine) (ELT L 204, 26.7.2006, lk 23).

⁶⁷ Kõik peale Taani, Itaalia, Malta, Portugali, Hispaania ja Soome. Taanis on siiski olemas Taani Võrdse Kohtlemise Amet – kaebustega tegelev sõltumatu asutus, mille pädevus hõlmab laia valikut diskrimineerimise põhjuseid, sealhulgas kõiki direktiivis 2000/78/EÜ sätestatud põhjused.

võrdõiguslikkusega tegeleval asutusel on nõutavad volitused ja ülesanded, kuid ka seda, kas asutus tegelikult täidab tõhusalt kõiki direktiivis ette nähtud ülesandeid⁶⁸.

5.4 Direktiivis romadele ette nähtud kaitse

Direktiivis 2000/43/EÜ käsitletakse igakülgset rassilisel või etnilisel alusel toimuvat diskrimineerimist. Eriti suure ja haavatava etnilise rühma moodustavad romad kuuluvad otseselt direktiivi reguleerimisalasse.

Komisjonil on juba tulnud tegeleda otseselt liikmesriikide sätetest tulenevate probleemidega, kasutades vajaduse korral ka rikkumismenetlust⁶⁹. Siiski tulenevad romade spetsiifilised probleemid vaid harva õigusaktidest⁷⁰ ja tavaliselt on need põhjustatud sellest, kuidas asjakohaseid õigusakte⁷¹ kohaldatakse. See toob esile vajaduse laiendada komisjoni järelevalvet võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamist mõjutavatele siseriiklike tavade üle. Kuna diskrimineerimise üksikjuhtumid kuuluvad lahendamisele siseriikliku õiguse alusel ja siseriiklikes kohtutes, jälgib komisjon, et liikmesriigid järgiksid süstemaatiliselt direktiivi oma haldustavades.

Komisjon tunnistab, et õigusaktidest üksinda ei piisa romade sügavale juurdunud sotsiaalse tõrjutuse ja nende suhtes praeguseni valitsevate eelarvamuste kaotamiseks. Õigusakte tuleb kombineerida poliitika ja finantsmeetmetega. ELi tasandil oli oluliseks sammuks romade diskrimineerimise kaotamise suunas siseriiklike romasid käsitlevate integratsioonistrateegiate ELi raamistiku vastuvõtmine aastani 2020⁷². Sellele lisaks on komisjon teostanud liikmesriikide koostatud siseriiklike strateegiate iga-aastast seiret. Liikmesriikide romasid käsitlevate strateegiate neli olulist valdkonda (haridus, tööhõive, tervishoid ja eluase) on direktiiviga hõlmatud. Täieliku võrdsuse saavutamiseks teatavates olukordades võib tegelikult vaja minna romade erivajadustega arvestavat positiivset erikohtlemist, eriti eespool nimetatud neljas kõige olulisemas valdkonnas.

Samal ajal on komisjon jätkanud õiguskaitse edasiarendamist oma äsjase ettepanekuga romasid käsitleva nõukogu soovitusel kohta, mille nõukogu võttis vastu 9. detsembril 2013⁷³. Selles edendatakse romade olukorra parandamiseks laia valikut erimeetmeid neljas põhivaldkonnas ja ka horisontaalseid meetmeid ning pööratakse erilist tähelepanu direktiivi tõhusa kohaldamise tagamise vajadusele kohapeal, julgustades liikmesriike astuma edasisi samme selle tagamiseks, et riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud halduseeskirjad ei oleks

⁶⁸ Sellise sõelumise käigus võeti ühendust mitme liikmesriigiga, kellel paluti esitada tõendeid diskrimineerimise ohvrite abistamise ning aruandluse ja läbiviidud uuringute kohta. Siiani on algatatud rikkumismenetlus vaid Soome suhtes (seoses direktiivi 2000/43/EÜ sätetele vastava päeva võrdõiguslikkusega tegeleva asutuse puudumisega tööhõive valdkonnas).

⁶⁹ Näiteks tühistas komisjon ühe romasid käsitleva õigusakti sätte, sest see võimaldas teatavat liiki kaudset diskrimineerimist maakasutuse ja planeerimise valdkonnas. Selgus, et neutraalselt sõnastatud säte mõjutab eelkõige romasid.

⁷⁰ Romade diskrimineerimist käsitlevate eriõigusaktide või -meetmete tuvastamisel ei ole oluline, kas neis viidatakse selgesõnaliselt romadele või kasutatakse muud terminoloogiat (nt „nomaadid”), kui on selge, et meetmed on suunatud romadele.

⁷¹ Mitte üksnes võrdset kohtlemist käsitlevad õigusaktid, vaid ka muud seadused, mis mõjutavad võrdset kohtlemist direktiiviga hõlmatud valdkondades (nt õigusaktid sotsiaaleluasemete kohta seoses eluaseme kättesaadavusega).

⁷² KOM(2011) 173 lõplik, 5.4.2011.

⁷³ Nõukogu dokument nr. 16970/13, kättesaadav aadressil: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/139979.pdf (soovituse ELT viide seni veel avaldamata).

diskrimineerivad ega põhjustaks segregatsiooni⁷⁴. Soovitus tugevdab diskrimineerimisvastast kaitset ja edendab ennetavaid meetmeid.

Euroopa Kohus ei ole veel teinud otsuseid romasid käsitlevates kohtuasjades,⁷⁵ kuid huvitavat kohtupraktikat on võimalik leida liikmesriikide tasandil (vt II lisa).

6. VÕRDSE TÖÖALASE KOHTLEMISE DIREKTIIVI (2000/78/EÜ) ERIASPEKTID

6.1 Vanus

Direktiivi vastuvõtmise ajal oli diskrimineerimine töö saamisel ja kutsealale pääsemisel uudne mõiste paljudes liikmesriikides ja tööandjatelt nõudis see lähenemisviisi muutmist vanusega seotud küsimustesse. Euroopas toimuvate demograafiliste muutuste tõttu muutub vanemaealiste tööhõives osalevate inimeste vanuseline diskrimineerimine üha olulisemaks ja neist muutustest on tingitud enamik hiljuti vastu võetud vanusega seotud õigusakte, milles käsitletakse näiteks kohustusliku pensioniea tõstmist või kaotamist, enneaegse pensionilemineku atraktiivsuse vähendamist ja muid vanemate töötajate tööturul hoidmise meetmeid.

Kõnealuse direktiivi artikli 6 kohaselt on erinev kohtlemine vanuse alusel teatavates olukordades õigustatud⁷⁶. Igal erandil peab aga olema siseriikliku õigusega objektiivselt ja mõistlikult põhjendatud, tööhõivepoliitikat, tööturгу ja kutseõpet hõlmav õigustatud eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid peavad olema asjakohased ja vajalikud. Kuna nimetatud erand annab liikmesriikidele küllaltki suure vabaduse, on selle alusel on tehtud paljud Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute teedrajavad otsused, mis on heitnud rohkem valgust erineva kohtlemise vastuvõetavuse nõuetele.

Valdkonna erilise tähtsuse ja praktilise tähenduse tõttu on käesoleva aruande III lisas esitatud ülevaade vanusega seotud teemadest⁷⁷.

6.2 Puue

Euroopa Kohus on juba teinud teedrajavaid otsuseid puude alusel diskrimineerimise kohta. Chacon Navasi⁷⁸ kohtuasjaga seoses määratles Euroopa Kohus puude ja otsustas, et see mõiste ei hõlma haigust. Hiljem selgitas Euroopa Kohus siiski seoses Ringi ja Skouboe Werge⁷⁹ kohtuasjadega, et puude mõiste võib teatavates olukordades sisaldada pikaajast ravimatust või ravitavast haigusest põhjustatud asjaolusid. Euroopa Kohus integreeris oma tõlgendusse ka ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioonis esitatud puude määratluse.

⁷⁴ Soovituse punkt 2.1.

⁷⁵ 31. jaanuaril 2013. aastal lükkas Euroopa Kohus tagasi kohtuasja C-394/11: Belov, esimese talle suunatud romade diskrimineerimist käsitleva juhtumi, sest Bulgaaria Võrdõiguslikkuse Ametit (kes kohtuasja Euroopa Kohtusse suunas) ei saanud lugeda kohtuks ega vahekohtuks aluslepingu tähenduses.

⁷⁶ Eritingimused noortele ja vanadele töötajatele, vanusega seotud miinimumtingimuste kehtestamine, töökogemused või teenistusajaline vanemus või tööle võtmise vanuse ülempiiri kehtestamine.

⁷⁷ Põhineb liikmesriikide ja asjakohaste sidusrühmade kaastööl ning komisjoni 2011. aastal avaldatud aruandel „Vanus ja tööhõive”, kättesaadav aadressil: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

⁷⁸ 11. juuli 2006. aasta otsus kohtuasjas C-13/05: Chacon Navas.

⁷⁹ 11. aprilli 2013. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-335/11 ja C-337/11: Ring ja Skouboe Werge.

Nimetatud konventsioon on esimene õiguslikult siduv rahvusvaheline inimõiguste alane dokument, mille osaline on ka Euroopa Liit⁸⁰. Seega on Euroopa Liit oma pädevuse⁸¹ ulatuses konventsiooniga seotud ja direktiivi 2000/78/EÜ tuleb võimaluste piires tõlgendada selle konventsiooniga kooskõlas oleval viisil⁸².

Säte tööandaja mõistlike abinõude kohta puuetega inimeste arvesse võtmiseks⁸³ on üks direktiivi põhielementidest ja komisjon on rangelt jälginud selle nõuetekohast ülevõtmist siseriiklikkusse õigusesse. Mitmel liikmesriigil oli alguses sellega probleeme⁸⁴. Euroopa Kohus leidis 4. juulil 2013, et üks liikmesriik ei täida direktiivi nõudeid⁸⁵, kuna sätte nõuetele mittevastava ülevõtmise tõttu ei olnud kõik puudega inimesed täielikult hõlmatud, kuid kõik muud kohtuasjad on nüüdseks juba lõpetatud.

6.3 Seksuaalne sättumus

Direktiivi ülevõtmise ajal oli seksuaalse sättumuse põhjal diskrimineerimise keelamine uus asi peaaegu kõikide liikmesriikide jaoks. Komisjon oli sunnitud algatama rikkumismenetluse mitme liikmesriigi suhtes,⁸⁶ kellel oli selle diskrimineerimise põhjuse vastane kaitse puudulik. Kõik need kohtuasjad on nüüdseks lõpetatud ja kõik liikmesriigid pakuvad vajalikku kaitset.

Euroopa Kohus on tõlgendanud seksuaalsel sättumusel põhineva diskrimineerimise piire mitmes oma teedrajavas otsuses, näiteks kohtuasjades *Maruko* ja *Römer*,⁸⁷ kus Euroopa Kohus järeldas, et direktiivi reguleerimisalasse kuuluvad juhtumid, kus siseriiklik õigus asetab samasoolised isikud abikaasadega võrreldavasse olukorda, kuid samas ei nähta riiklike eeskirjadega samasoolistele elukaaslastele ette hüvitisi, mida makstakse abikaasadele. Hiljutises *ACCEP Ti* kohtuasjas⁸⁸ käsitleti selle valdkonna probleeme ning valvsuse säilitamise vajalikkust diskrimineerimise keelamise jõustamisel⁸⁹. Selle juhtumi arutamisel leidis Euroopa Kohus, et Rumeenia jalgpalliklubi omaniku üldsusele tehtud avaldused olid

⁸⁰ Euroopa Liit allkirjastas konventsiooni 30. märtsil 2007. Konventsioon jõustus ELi suhtes 22. jaanuaril 2011. ELi esimene perioodiline aruanne ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamise kohta esitatakse 2014. aastal.

⁸¹ Neid on kirjeldatud nõukogu 26. novembri 2009. aasta otsuse 2010/48/EÜ II lisas, milles käsitletakse Euroopa Ühenduse järeltõlget ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni kohta (ELT L 23, 27.1.2010, lk 35).

⁸² Vt punkte 28–32 kohtuasjas *Ring* ja *Skouboe Werge*, millele on viidatud joonealuses märkuses 79.

⁸³ Mõistlikud abinõud tähendavad tööandja kohustust võtta asjakohaseid meetmeid, et võimaldada puuetega inimesel tööle pääseda, töös osaleda või edeneda või saada koolitust, kui sellised meetmed ei põhjusta tööandjale ebaproportsionaalselt suurt koormust.

⁸⁴ Belgia, Eesti, Küpros, Itaalia, Läti, Leedu, Ungari, Poola ja Slovakkia.

⁸⁵ Itaalia. 4. juuli 2013. aasta otsus kohtuasjas C-312/11: komisjon vs. Itaalia. Praegu vaatab komisjon läbi muudatusi, mida Itaalia on teinud oma õigusaktides pärast kohtuotsuse saamist.

⁸⁶ Tšehhi Vabariik, Läti, Poola, Slovakkia, Soome ja Ühendkuningriik.

⁸⁷ 1. aprilli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-267/06: *Maruko vs. Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen* ja 10. mai 2011. aasta otsus kohtuasjas C-147/08: *Römer vs. Freie und Hansestadt Hamburg*.

⁸⁸ 25. märtsi 2013. aasta otsus kohtuasjas C-81/12: *Asociația Accept vs. Consiliul National pentru Combaterea Discriminării*.

⁸⁹ Vt Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti 2013. aasta uuringut lesbide, geide, bi- ja transseksuaalide diskrimineerimise, vägivalla ja ahistamisega seotud kogemuste kohta, mis on kättesaadav aadressil <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-results> ja 2013. aasta Equineti tegevussuuniste „Equality bodies promoting equality & non-discrimination for LGBTI people” („Lesbide, geide, bi- ja transseksuaalide võrdõiguslikkust ja mittediskrimineerimist edendavad võrdõiguslikkusega tegelevad asutused”), mis on kättesaadav aadressil www.equineteurope.org ning mille eesmärk on võrdõiguslikkusega tegelevate asutuste töö tõhustamine, et edendada võrdõiguslikkust ja võidelda lesbide, geide, bi- ja transseksuaalide diskrimineerimise vastu.

vastuolus direktiiviga 2000/78/EÜ, kuna kõnealune isik märkis, et ta ei palka mingil juhul homoseksuaalset mängijat.

6.4 Usutunnistus või veendumused

Direktiiv keelab diskrimineerimise usutunnistuse või veendumuste alusel tööhõive valdkonnas ja pakub diskrimineerimisvastast kaitset kõikidele erinevate usutunnistuste või veendumustega inimestele. Artikli 4 lõikes 2 tehakse siiski erand kirikutele ja muudele usu- või veendumuspõhiste organisatsioonidele seoses nende töötajatega. Nendel organisatsioonidel on lubatud teatavatel tingimustel kehtestada töötajatele usutunnistusel või veendumustel põhinevaid erinõudeid. Need tingimused (nimetatakse „kutsealasteks tingimusteks”) peavad olema olulised, õigustatud ja põhjendatud ega tohi põhineda mõnel muul kriteeriumil (näiteks töötaja seksuaalne sättumus). Komisjon on kontrollinud siseriiklike rakenduseseaduste vastavust sellele erandile, mida tuleb tõlgendada kitsalt, sest tegemist on erandiga. Esialgu oli kuuel liikmesriigil⁹⁰ probleeme nimetatud erandi nõuetekohase rakendamisega, kuid nüüdseks on kõik rikkumismenetlused lõpetatud.

7. JÄRELDUSED JA EDASISED SAMMUD

Tänaseks on kõik liikmesriigid võtnud vajalikud meetmed kahe direktiivi ülevõtmiseks oma siseriiklikku õigusesse ning kõnealuste direktiivide rakendamiseks vajalike menetluste kehtestamiseks ja asutuste loomiseks. Liikmesriikide haldus- ja õigusasutused ning võrdõiguslikkusega tegelevad asutused on eesliinil, pakkudes süstemaatilist ja täielikku kaitset igale üksikisikule, kes seda vajab. Euroopa Komisjon jälgib tähelepanelikult kõnealuse valdkonna õigusaktide rakendamist ja toetab liikmesriikide asutusi selles töös. Ka jätkab komisjon seiretegevust aastaaruande koostamiseks Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohaldamise kohta.

Praegu on peamiseks ülesandeks suurendada teadlikkust olemasoleva kaitse kohta ning tagada direktiivide parem praktiline rakendamine ja kohaldamine. Komisjon koos liikmesriikide ja nende võrdõiguslikkusega tegelevate asutustega teeb ühiseid jõupingutusi, et realiseerida ELis direktiivide kogu potentsiaal, mis on seotud inimeste põhiõigusega võrdsele kohtlemisele. Nende jõupingutuste toetamine on käesoleva aruande kolme lisa eesmärk. Kuid täieliku võrdõiguslikkuse tagamiseks ei piisa üksnes õigusaktidest, nii et neid tuleb kombineerida ka asjakohaste poliitiliste meetmetega. Teadlikkuse tõstmise ja koolitustegevuste rahastamine on juba kättesaadav Euroopa Liidu tööhõive ja sotsiaalse solidaarsuse programmi „Progress” raames, kuid komisjon koos liikmesriikidega peab jätkama selle töö tõhustamist, et tagada kogu ELis oluline õigustealase teadlikkuse suurenemine.

Liikmesriikides võrdõiguslikkusega tegelevate asutuste kui võrdse kohtlemise valveinstantsi rolli tugevdamine võib aidata oluliselt kaasa direktiivide rakendamisele ja kohaldamisele. Võrdõiguslikkusega tegelevate asutuste tegevuse tõhustamine ning nende täielik rakendamine aitab oluliselt edendada võrdset kohtlemist viisil, mis on igapäevase ELis kergesti juurdepääsetav, kiire ja kõigile pooltele vähem kulukas (sealhulgas liikmesriigid) kui jõustamine kohtute kaudu.

⁹⁰ Saksamaa, Iirimaa, Madalmaad, Sloveenia, Soome ja Ühendkuningriik.