



22.09.2016 nr 3.1/196

## Voliniku arvamus koolituste ruumide ligipääsetavusest

### 1. KOKKUVÕTE LIHTSAS KEELES

1.1. Võrdse kohtlemise seadus<sup>1</sup> (edaspidi VõrdKS) kaitseb iga inimest diskrimineerimise ehk ebavõrdse kohtlemise eest puude tõttu tööelus ja karjääriga seotud õppimisel. Ebavõrdne kohtlemine on töötamisel, õppimisel või muus eluvaldkonnas inimesest endast mitte sõltuval põhjusel takistuste seadmine. Takistuseks võib olla näiteks see, kui ratastoolis inimene ei pääse koolitusruumi ja koolitusel ei ole võimalik kasutada inva-WC-d.

1.2. Ebavõrdne kohtlemine pole ainult otsene liigategemine või teadliku takistuse tegemine. Diskrimineerimiseks loetakse ka selliseid tingimusi, mis kaudselt mõjudes jätavad osad inimesed võimalustest ilma. Näiteks kui riik toetab täiendkoolituste läbiviimist seadmata nõudeks erivajadustega inimestele ligipääsetavuse tagamist, võib olla tegemist kaudselt diskrimineeriva sättega. Sellise tegevuse tulemusena on ühele ühiskonna grupile - erivajadustega inimestele - seatud takistused täiendõppes osalemisele.

1.3. Kui pakkuda koolitusi, mis ei ole kõigile ligipääsetavad, on selle hind ühiskonnale kokkuvõttes kallim, kuna osad inimesed ei saa teistega võrdseid võimalusi enesetäiendamiseks ja võivad jääda põhjendamatult tööturult kõrvale.

1.4. Avalikul sektoril kui eeskju näitajal on eriline kohustus pöörata tähelepanu erivajadustega inimeste ligipääsetavusele ja seda eriti töö ning koolituse valdkonnas. Seda

---

<sup>1</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072012022>

inimlikku vajadust võimendab veelgi käimasolev töövõimereform. Avalik sektor peab riigi või kohaliku omavalitsuse raha jagamisel haridusele seadma tingimusena ligipääsetavuse nõude. Sellisel juhul tagab riik kõikidele võrdsed võimalused.

## 2. ASJAOLUD

2.1. Voliniku poole pöördus 07.09.2016 oma töövaldkonna kutsetunnistusega spetsialist, puudega inimene, kes soovis osaleda tema eriala puudutaval koolituspäeval 16.09.2016.

2.2. Koolituspäeva rahastati riigieelarvelistest vahenditest. Koolituspäeva eesmärgiks oli anda karjääri edenemiseks vajalikku täiendõpet valdkonnas, kus tõenäoliselt töötavad puudega inimesed.

2.3. Avaldajale ei olnud koolituspäeva toimumiskoht ligipääsetav.

2.4. Pärast avaldaja korduvaid kirju ning voliniku menetluse alustamist muutis koolituspäeva korraldaja igati tunnustust väärivalt koolituse asukohta, viies selle üle ligipääsetavatesse ruumidesse ja hoides nii ära diskrimineerimisjuhtumi.

2.5. Otsese asjaolu ära langemise tõttu lõpetas volinik konkreetses õigussuhtes haldusmenetluse diskrimineerimise tuvastamiseks.

2.6. Käesolev arvamus on koostatud pärast menetluse lõpetamist abstraktse arvamusena, eesmärgiga ennetada järgmisi sarnaseid juhtumeid.

## 3. ÕIGUSNORMID

3.1. Võrdse kohtlemise seadus (VõrdKS) keelab isikute puude alusel diskrimineerimise kutseõppes, karjäärinõustamisel, ümber- või täiendõppe võimaldamisel ning praktiliste töökogemuste omandamisel (§ 2 lg 2 p 3).

3.2. Puudeks loetakse VõrdKS tähenduses inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotust või kõrvalekallet, millel on oluline ja pikaajaline ebasoodus mõju igapäevatoimingute sooritamisele (§ 5). VõrdKS ei nõua, et puue oleks ametlikult määratud.

3.3. Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus 28.11.2002 nr 14 (Nõuded liikumis-, nägemis- ja kuulmispuudega inimeste liikumisvõimaluste tagamiseks üldkasutatavates ehitistes)<sup>23</sup> seab ligipääsetavuse nõuded üldkasutatavatele ehitistele (§ 1). Üldkasutatavad ehitised on muuhulgas hooned, kus osutatakse avalikkusele administratiivseid, juriidilisi, sotsiaalseid või muid samaväärseid teenuseid või viiakse läbi vaimulikke talitusi; osutatakse side-, liiklus- või parkimisteenuseid või kunsti- või teisi kultuuriteenuseid või spordi-, liikumis-, hobi-, puhkuse- või muid samaväärseid teenuseid või kaubandusteenuseid või panga-, majutus- või toitlustusteenust (§2 lg 1 p 1).

3.4. ÜRO Puuetega inimeste õiguste konventsioonist (PIK)<sup>4</sup>, mille Eesti ratifitseeris 2012. aastal, tuleneb kohustus tagada puuetega inimestele ligipääs kõikidele ühiskonnaelu valdkondadele (PIK artikkel 9).

3.5. VõrdKS keelab nii otsese kui ka kaudse diskrimineerimise (§ 3).

3.6. Kaudseks diskrimineerimiseks loetakse olukorda, kus näiliselt neutraalne säte, kriteerium või tava seab isikud puude tunnuse alusel teistega võrreldes ebasoodsamasse olukorda, välja arvatud juhul, kui sättel, kriteeriumil või taval on objektiivne õiguspärane eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud (VõrdKS § 3 lg 4).

#### 4. VOLINIKU ARVAMUS

4.1. Ligipääsetavus füüsilisele, sotsiaalsele, majanduslikule ja kultuurilisele keskkonnale, terviseteenustele ja haridusele, informatsioonile ning kommunikatsioonile on eeldus selleks, et erivajadustega inimesed saaksid teistega võrdsetel alustel osaleda ühiskonnaelus. Sellest tulenevalt on ligipääsetavuse puudumine erivajadustega inimeste erinev kohtlemine, mis on üldjuhul keelatud, välja arvatud juhtudel, milleks on kitsalt seadusest tulenevad objektiivselt põhjendatud põhjused.

---

<sup>2</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/226420>

<sup>3</sup> Viidatud määrus kaotas kehtivuse 30.06.2015, kuid majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi 28.10.2015 seisukoha kohaselt tuleb ligipääsetavuse nõuete tagamisel uute normide kehtestamiseni lähtuda varem kehtinud ministri määrusest. Määrus on kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/226420>

<sup>4</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/204042012006>

4.2. Selles arvamuses käsitlen kahte küsimust: 1) Kas täiendkoolituse korraldamine erivajadustega inimestele ligipääsematutes ruumides on diskrimineerimine VõrdKS tähenduses ja 2) Kas riigil (avalikul sektoril) on kohustus riigi rahastuse jagamisel alati seada tingimusena ligipääsetavuse nõue.

#### **Täiendkoolituste korraldamine ruumides, mis ei ole ligipääsetavad**

4.3. VõrdKS keelab puude alusel diskrimineerimise igasuguses õppetegevuses, mis on seotud tööturul osalemisega, sealhulgas täiendusõppe võimaldamisel (vt p 3.1.). Seega on koolituspäevade, koolitusi või täiendõpet pakkuvate infopäevade, täiendõppe ja muu sarnase täiskasvanukoolitusega seonduv kaetud VõrdKS kaitsega.

4.4. Kaudse diskrimineerimise tuvastamiseks tuleb läbi teha kolmeosaline test:

4.4.1. tuleb määrata kindlaks nn eraldav reegel, mis jaotab inimesed mõne neutraalse sätte, kriteeriumi või tava alusel eri staatusega rühmadesse;

4.4.2. seejärel tuleb analüüsida, kas ühes grupis on ülekaalukalt esindatud mõne vähemusgrupi esindajad ning siis

4.4.3. tuleb välja selgitada, kas selline jagunemine on põhjendatav mingi õigustatud eesmärgiga ning kas vahendid selle eesmärgi saavutamiseks on nii asjakohased ja vajalikud, et võivad mingi grupi ebasoodsamat olukorda õigustada.<sup>5</sup>

4.5. Antud olukorras ei olnud otsest keeldu, mis oleks takistanud puuetega inimestel koolitusest osa võtta. Kutse oli suunatud kõigile täienduskoolituse teemast huvitatud isikutele ning osalemiseks ei seatud nõudeid, mis otseselt diskrimineeriks puuetega inimesi.

4.6. Küll aga valis koolituse korraldaja koolituse tarbeks ruumid, kus puudusid lift, kaldtee või trepitõstuk ning inva-WC. Samal ajal ei olnud ka riik kui koolituse rahastaja seadnud nende olemasolu tingimuseks. See neutraalsena näiv ligipääsetavuse nõude puudumine nii tegelikkuses (ruumide valiku näol) kui ka rahastuse tingimusena aetas ebavõrdsesse olukorda ülekaalukalt ühe ühiskonnagrupi, liikumispuudega inimesed, kes vajasisid koolitusest osa võtmiseks ratastooliga ligipääsu koolituse ruumidele ning inva-WC kasutamise võimalust.

---

<sup>5</sup> Võrdse kohtlemise seadus. Käsiraamat. Tallinn, 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www. erinevusrikastab.ee/files/VKS\\_2012.pdf](http://www. erinevusrikastab.ee/files/VKS_2012.pdf)

4.7. Seega on kaudse diskrimineerimise olukord tuvastatud ning jääb üle välja selgitada, kas antud juhul oli erinev kohtlemine põhjendatav õigustatud eesmärgiga ning kas selleks valitud vahendid olid eesmärgi saavutamiseks piisavalt asjakohased ja vajalikud.

4.8. Koolituse korraldaja töö vastuses koolitusest osa võtta soovivale liikumispuudega inimesele koolituse korraldamise ruumides, millel puudub ligipääsetavus, põhjuseks, et tegemist on organisatsiooni eraüritusega, kuhu on oodatud senised ja võimalikud uued partnerid ning et tegemist ei ole avaliku sektori üritusega.

4.9. Koolitus, mida reklaamitakse avalikkusele, ei saa olla organisatsiooni eraüritus. Hetkest, mil koolitust reklaamitakse avalikul veebilehel ning kutse on suunatud kõigile huvilistele, ei ole tegemist kinnisele ringile mõeldud eraüritusega.

4.10. Vaatamata sellele, kas üritust korraldab avalik või erasektor, kehtib VõrdKS §-ist 2 lg 2 p 3 tulenev keeld diskrimineerida puude alusel täiendõppe võimaldamisel. VõrdKS-is sätestatud diskrimineerimise keeld kehtib nii avalikule kui ka erasektorile.

**4.11. Seega puudub antud olukorras õigustatud eesmärk erinevaks kohtlemiseks ning avalikkusele suunatud koolituste korraldamine ruumides, mis ei ole ligipääsetavad, on puuetega inimeste kaudne diskrimineerimine.**

4.12. Teoreetiliselt võiks põhjendada mitte ligipääsetavate ruumide valikut ning ligipääsetavuse nõude seadmata jätmist kokkuhoiu ning riigi raha säästliku kasutamise eesmärgiga. Sellisel juhul tuleks hinnata, kas valitud abinõu (mitte ligipääsetavate ruumide valik) on sobiv, vajalik ning mõõdukas.<sup>6</sup>

4.13. Abinõu on sobiv, kui ta aitab kaasa seatud õigustatud eesmärgi saavutamisele.<sup>7</sup> Antud olukorras, kus eesmärgiks oleks teoreetiliselt kokkuhoid ning riigi raha säästlik kasutamine, oleks valitud abinõu (mitte ligipääsetavate ruumide valik) sobiv ainult juhul, kui koolituse korraldamine sellistes ruumides oleks oluliselt odavam kui koolituse korraldamine ligipääsetavates ruumides, või puuduks üleüldse võimalus ligipääsetavates ruumides koolitust korraldada, näiteks poleks omavalitsuse territooriumil mitte ühtegi ligipääsetavat koolituseks sobivat ruumi või asukohta.

---

<sup>6</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 11. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-11/>

<sup>7</sup> *Ibid.*

4.14. Koolituse iseloom oli auditoorset laadi, koolituse läbiviimiseks olid vajalikud tavapärased kontoritöö esitlusvahendid siseruumis. See tähendab, et koolituse osaks ei olnud näiteks liikumine looduses, spetsiifiliste praktikumide läbiviimine spetsiifilistes oludes vms. Koolitus eeldas tavapärast ligipääsetavat auditooriumi Eesti Vabariigi pealinnas. Tallinnas on sellistele nõutele vastavate auditooriumide pakkumine turul laialdane. Seega võib järeldada, et üldjuhul ei tähenda mitte ligipääsetavate ruumide valik ka olulist rahalist kokkuhoidu ning seega ei ole ka valitud vahend sobiv.

4.15. Kui aga eeldame, et koolituse läbiviija soovis kokkuhoidu saavutada, korraldades koolituse oma ruumides, kus ei ole vajalik rendi maksmine ning need ruumid ei ole ligipääsetavad, siis võib öelda, et valitud vahend (koolituse korraldamine oma ruumides) on sobiv, kuna aitab saavutada seatud õigustatud eesmärki (riigi raha säästlikku kasutamist).

4.16. Sellisel juhul tuleks järgmise sammuna kontrollida, kas valitud vahend (koolituse korraldamine koolitaja enda ruumides) on vajalik. Vahend on vajalik, kui seatud õigustatud eesmärki (riigi raha säästlik kasutamine) ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne.<sup>8</sup> Ilmselt ei oleks korraldajal olnud võimalik leida teisi tasuta ruume, mis oleksid samal ajal olnud ka ligipääsetavad. Seega võib öelda, et valitud vahend on vajalik.

4.17. Viimase sammuna tuleb vaadata, kas valitud vahend on proportsionaalne kitsamas mõttes ehk mõõdukas. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning võrrelda seda eesmärgi tähtsusega. Seejuures kehtib põhimõte, et mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused.<sup>9</sup>

4.18. Riive tulemusena ei oleks liikumispuudega inimesed saanud osa võtta täiendkoolitusest, mis koolituse teema tõttu oli suures osas just suunatud puuetega inimestele, sealhulgas liikumispuudega inimestele. Korraldaja selgitas, et koolitusest tehakse ka videoülekanne ning salvestus, mis tehakse kättesaadavaks organisatsiooni veebilehel. Seega oleks liikumispuudega inimestel võimalik koolitusest passiivselt osaledes osa saada

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.* Ja Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 5. märtsi 2001. a otsus asjas nr 3-4-1-2-01, punkt 17). Viimane kättesaadava arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/79804>

interneti vahendusel, ent neil poleks olnud võimalik esitada näiteks täiendavaid küsimusi. Võttes arvesse ühelt poolt seda, et koolitus oli oma teema tõttu suunatud just puudega inimestele ning teiselt poolt seda, et koolitust oli võimalik jälgida interneti vahendusel, võib öelda, et põhiõiguse riive oli keskmise intensiivsusega. Küll aga kui võrdleme riive intensiivsust seatud eesmärgi tähtsusega (riigi raha säästlik kasutamine), siis jõuame järeldusele, et valitud vahend (koolituse korraldamine ruumides, mis ei ole ligipääsetavad) ei olnud mõõdukas. Riigi raha säästmine ei saa olla põhjuseks ühe ühiskonnagrupi kõrvale jätmisel täiendkoolituse võimalusest. Seda enam, et tegemist oli koolitusega, mis oma teema tõttu oli suures osas suunatud just puuetega inimestele, soosides nende töötamist nende tööturule vastavuse parandamise läbi. Samuti tuleb arvesse võtta vähenenud töövõimega inimestele töövõimereformist tulenevalt pandud täiendavat töötamise kohustust, mille täitmiseks on täiendkoolitustel osalemine hädavajalik. Tähelepanu väärrib ka see, et antud olukorras oleks kokkuhoid olnud väike (ruumide rent ühepäevase koolituse korraldamiseks on väike, võrreldes kahjuga, mida toob kaasa puuetega inimeste tööturult kõrvale jäämine). Seega leian, et vahend ei olnud mõõdukas ja sisaldas kokkuvõttes selgelt diskrimineerimisriski.

#### **Riigi kohustus riigi raha jagamisel seada tingimusena ligipääsetavuse nõue**

4.19. Euroopa Liidu struktuurivahendite jagamisel on Eesti võtnud kohustuse tagada ligipääsetavus erivajadustega inimestele kõikides struktuurivahenditest rahastatud projektides. Vastav kohustus tuleneb [Ühissätete määruse \(\(EL\) nr 1303/2013\)](#) artiklist 7. Artikkel 7 sätestab, et „Liikmesriigid ja komisjon võtavad vajalikud meetmed, et hoida programmide ettevalmistamise ja rakendamise ajal ära igasugune diskrimineerimine soo, rassi või rahvuse, usutunnistuse või veendumuse, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse põhjal. *Eelkõige võetakse kogu programmide ettevalmistamise ja rakendamise ajal arvesse puuetega inimeste juurdepääsu*“. Leian, et neidsamu nõudeid tuleks kohaldada ka Eesti riigi raha jagamisel.

4.20. Lisaks on Eesti riik võtnud endale [ÜRO Puuetega inimeste õiguste konventsiooni ratifitseerimisega](#) 2012. aastal kohustuse tagada puuetega inimestele ligipääs kõikidele ühiskonnaelu valdkondadele. Konventsiooni täitmise osas peab Eesti riik aru andma ÜRO Puuetega inimeste õiguste komiteele.

4.21. Riigihangete seadus<sup>10</sup> näeb ette, et hanke tehnilise kirjelduse koostamisel tuleb võtta arvesse puuetega inimeste võimalikke kasutusvajadusi ning nõuded hangitavatele ehitustöödele, toodetele ja teenustele sisaldavad ligipääsetavuse ja kasutatavuse nõudeid.

4.22. Elukestva õppe valdkonnas on riik võtnud endale täiendava kohustuse tagada võrdsed võimalused kõikidele ühiskonnagruppidele. Riiklik strategiadokument, Eesti elukestva õppe strateegia,<sup>11</sup> on seadnud oma viiendaks eesmärgiks võrdsed võimalused elukestvaks õppeks ja õppes osaluse kasvu. Probleemina nähakse strateegias muuhulgas ka seda, et täiend- ja ümberõpe ei jõua sageli seda vajavate sihtgruppideni. Strateegias leitakse, et selleks, “et saavutada elukestvas õppes osaluse kasv, peaks rahastamine senisest rohkem arvestama sihtrühmade võimaluste, vajaduste ja eripäradega”<sup>12</sup>. Seega on riigi huvides, et kõik avaliku sektori rahastatud koolitustegevused oleksid ligipääsetavad puuetega inimestele.

4.23. Üldise ligipääsetavuse või teatud puuderühmadele ligipääsetavuse nõudest oleks põhjendatud loobuda üksnes juhtudel, kus konkreetsest koolitusest osavõtt oleks osadele puudeliikidele välistatud. Näiteks ei pea arvestama relvakandmisluba omavate töötajate täiendkoolitusel nägemispuude või liikumispuudega inimeste vajadustega, kuna nende alade kutsenõuded seavad nõuded valdkonnas töötajate nägemisteravusele ning liikumisvõimele.

4.24. Mistahes moel avalikult sektorilt tuge saav (rahastus, ruumide eraldamine, reklaam vms) koolitus või täiendõppevõimalustest teavitus on seotud otseselt või kaudselt tööturu ootustega, kuna vastasel juhul puuduks põhjus avaliku sektori rahastuseks. Kui puudega inimestel on teistega võrreldes väiksemad võimalused elukestva õppe abil olla tööturu nõuetele vastavad, siis tõenäoliselt vähenevad ka nende võimalused elatise teenimiseks, mistõttu suurenevad ka ühiskonna kulutused sotsiaaltoetustele – inimestele, kes ligipääsetavuse korral oleks motiveeritud ennast täiendama ja tööturul enda parimate võimete kohaselt osalema.

**4.24. Kõigest sellest tulenevalt teen ettepaneku, et puuetega inimeste ligipääsetavuse tagamine seataks alati, eriti koolitustegevuse puhul, nõudeks riigi või kohaliku omavalitsuse rahastuse jagamisel.**

---

<sup>10</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/123032015024>

<sup>11</sup> <https://www.hm.ee/sites/default/files/strateegia2020.pdf>

<sup>12</sup> *Ibid.* lk 15



## 5. VOLINIKU ABSTRAKTSE ARVAMUSE ÕIGUSLIK TÄHENDUS

5.1. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikul on tulenevalt võrdse kohtlemise seadusest (§ 16 p 3) õigus anda konkreetsest õigussuhtest lähtuvaid arvamusi ning abstraktseid arvamusi.

5.2. Abstraktse arvamusena annab volinik hinnangu, milline on seaduste mõju isikute seisundile ühiskonnas (võrdsele kohtlemisele), teeb Vabariigi Valitsusele ja valitsusasutustele või kohaliku omavalitsuste üksuste asutustele ettepanekuid õigusaktide muutmiseks ning annab soovitusi VõrdKS ja SoVSi rakendamiseks. Konkreetne pädevus tuleneb VõrdKS § 16 punktide 4–6 alusel: volinik analüüsib seaduste mõju, teeb ettepanekuid õigusaktide muutmise ja täiendamise kohta ning nõustab ja teavitab Vabariigi Valitsust, valitsusasutusi ja kohaliku omavalitsuste üksuste asutusi VõrdKS ja SoVS rakendamist käsitletavates küsimustes.

5.3. Abstraktne arvamus suunab võrdse kohtlemise praktikaid Vabariigi Valitsuse, valitsusasutuste ning kohaliku omavalitsuse üksuste asutuste poolt ning tagab, et ka õigusaktid toetaksid isikute võrdse kohtlemise põhimõtet.

5.4. Õiguslikus mõttes on abstraktse arvamusena näol tegemist haldustoiminguga. Toiminguks peetakse kõiki selliseid haldusorgani meetmeid, mis ei kujuta endast õigusakti andmist, s.o tahteavaldust õiguste või kohustuste tekitamiseks, muutmiseks või lõpetamiseks, ning tegevusi, mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes. Haldustoiminguteks on muuhulgas informatsiooni töötlemine ning nõustamistegevus<sup>13</sup>, milleks on ka arvamusena andmine voliniku poolt. Haldustoimingute tegemisel järgitakse haldusmenetluse seaduse sätteid.

Täna kõiki, kes aitasid kaasa arvamusena koostamisele. Loodan, et sain abiks olla Eesti ühiskonna ühendamisel.

/Allkirjastatud digitaalselt/

Liisa Pakosta

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik

---

<sup>13</sup> Haldusmenetluse käsiraamat, lk 468. Kättesaadav: <http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf><http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf>