



02.09.2016 nr 3.1/042-2

Voliniku arvamus õigusest värvata vaid ühest soost inimesi juhul, kui eriseaduses puudub vastav reservatsioon

1. KOKKUVÕTE LIHTSAS KEELES

1.1. Soolise võrdõiguslikkuse seadus (edaspidi SoVS) kaitseb iga inimest diskrimineerimise ehk ebavõrdse kohtlemise eest ametisse võtmisel. Keelatud on eeliste andmine või takistuste tegemine inimeste soo järgi. See tähendab, et üldjuhul ei tohi töökuulutuses ega värbamisel eelistada mehi või naisi. Üldjuhul peab nii naisel kui mehel olema võrdne võimalus soovitud töökohta saada, kui nad on sellele ametikohale teiste kandidaatidega võrreldes paremad ja sobivamad.

1.2. Soolise võrdõiguslikkuse seadus näeb aga ette võimaluse teha erandeid. Tööandjal on õigus otsida töötajat ja võtta tööle ainult naisi või ainult mehi sellistel juhtudel, kui selleks on seadusest tulenevad tugevad põhjendused teiste inimeste põhiõiguste kaitseks ning kui ühelgi muul moel soovitud tulemust saavutada pole võimalik. Täpsemalt annab soolise võrdõiguslikkuse seadus võimaluse värvata ainult ühest soost töötajaid, kui sugu on kutsenõue. Näiteks on õigustatud suunata tööpakkumised ainult naistele siis, kui otsitakse soolise vägivalda all kannatanud ohvri abistajat ehk ohvriabitöötajat naiste varjupaika, kuna teadusuuringud näitavad, et vägivaldse mehe tõttu kannatanud naine võib soovida pingelises olukorras tuge just naistelt ning see seisukoht on ka kajastatud Euroopa Nõukogu varjupaikadele seatud miinimumnõuetes¹. Näiteks võib töökuulutusega otsida just meest juhul, kui näiteks meessoost vangidele otsitakse täisläbiotsimise tegemise õigusega vangivalvurit. Näiteks on lavastajal õigus otsida rolli eakat meest või saunateenuseid pakkual ettevõttel on õigus otsida naiste riietusruumi töötajat naiste hulgast. Sellisel juhul peab sugu olema kutsetegevuse jaoks „oluline ja määrav“ ning põhjendatust tuleb hinnata

¹ Combating Violence against Women: Minimum Standards for Support Services, Council of Europe, 2008. Kättesaadav arvutivõrgus:

[https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF\(2007\)Study%20rev.en.pdf](https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF(2007)Study%20rev.en.pdf)

iga konkreetse kutsetegevuse raames, lubatud ei ole kutsenõude laiendamine üldistatult teatud tööturu sektoritele².

1.3. Üheski eriseaduses pole konkreetse kutsetegevuse soolist piirangut välja toodud peamiselt kahel väga praktilisel põhjusel – esiteks on piisav regulatsioon olemas ja teiseks on elu ise alati mitmepalgelisem, seega on nii õiguspärane kui ka otstarbekas otsustada igakordselt konkreetse ametikoha osas võimalikku piirangut läbi analüüsid. Teatud juhtudel võib olla otstarbekas määratleda piirang ka ettevõtte värbamisjuhendis või muus sarnases dokumendis.

2. ASJAOLUD

2.1. Voliniku poole pöördus 25. augustil 2016 seaduseelnõu ettevalmistamise käigus valdkondlik ministeerium küsimusega, kas seaduseelnõu tekstis nimetatud ametikohtadel ühest soost isikute töötamise välistamine seaduseelnõu tekstis võib olla diskrimineeriv säte eelnõus, või saaks ministeerium edasi minna valitsusvälise organisatsiooni poolt esitatud vastava ettepanekuga.

2.2. Konkreetseks esitatud ettepanekuks anonümiseeritud kujul on: „Käesoleva seaduse § A lõike B punktides C loetletud ülesandeid täitvad D töötajad ja vabatahtlikud peavad olema naissoost.“ Alternatiivina kaalumiseks pakkus ministeerium ka järgmist sõnastust, mis anonümiseeritud kujul oli järgmine: “XX-le vahetult teenust osutav isik peab olema naissoost, välja arvatud juhtudel, kui XX on nõus, et teenust osutav isik on erinevast soost.”

2.3. Seoses eelnõu menetlemise kiirusega palus ministeerium voliniku arvamust 6 tööpäeva jooksul. VõrdKS § 17 lg 5 kohaselt annab volinik arvamuse kahe kuu jooksul alates arvamuse taotlusest. Arvamus esitati taotletud tähtaja raames.

2.4. Menetluse käigus koguti täiendavat informatsiooni pöördujalt, Justiitsministeeriumilt ja valdkondlikult valitsusväliselt organisatsioonilt.

3. ÕIGUSNORMID

3.1. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse³ (edaspidi SoVS) § 1 lg 1 sätestab, et seaduse eesmärk on tagada Eesti Vabariigi põhiseadusest tulenev sooline võrdne kohtlemine ning edendada naiste ja meeste võrdõiguslikkust kui üht põhilist inimõigust ja üldist hüve kõigis ühiskonnaelu valdkondades.

3.2. SoVS § 3 lg 1 p 3 kohaselt loetakse otseseks sooliseks diskrimineerimiseks seda, kui ühte isikut koheldakse tema soo tõttu halvemini, kui koheldakse, on koheldud või koheldaks teist isikut samalaadses olukorras. Otsene sooline diskrimineerimine on ka isiku ebasoodsam kohtlemine seoses raseduse ja sünnitamisega, lapsevanemaks olemise, perekondlike kohustuste täitmise või muude soolise kuuluvusega seotud asjaoludega, samuti sooline ja seksuaalne ahistamine ning ahistamise tõrjumisest või ahistamisele alistumisest põhjustatud ebasoodsam kohtlemine;

² 318/86 Euroopa Komisjon vs. Prantusmaa, kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1472797922143&uri=CELEX:61986CJ0318>

³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/738642>

3.3. SoVS § 6 lg 1 sätestab, et diskrimineerivaks loetakse tööelus juhtumeid, kui tööandja valib tööle või ametikohale, võtab tööle või tööpraktikale, edutab, valib väljaõppele või ülesande täitmiseks või saadab koolitusele *ühest soost isiku, jättes kõrvale kõrgema kvalifikatsiooniga vastassoost isiku*, välja arvatud juhul, kui tema tegevusel on kaalukad põhjused või see tuleneb sooga mitteseotud asjaoludest.

3.4. SoVS § 5 lg 2 p 4 sätestab, et tööle saamisel või selleks vajaliku koolituse võimaldamisel ei loeta diskrimineerimiseks erinevat kohtlemist isiku soo tõttu, kui sugu on teatud kutsetegevuse olemuse või sellega liituvate tingimuste tõttu oluline ja määrav nõue ning taolise erineva kohtlemise eesmärk on õigustatud ja nõue proportsionaalse eesmärgiga.

4. VOLINIKU ARVAMUS

4.1. Soolise võrdõiguslikkuse seadus keelab ühe isiku halvema kohtlemise tema soo tõttu võrreldes teise isikuga, kes on samalaadses olukorras (otsene sooline diskrimineerimine, SoVS § 3 lg 1 p 3) ning olukorra, kus väliselt neutraalne säte seab ühest soost isikud, võrreldes teisest soost isikutega ebasoodsamasse olukorda (kaudne sooline diskrimineerimine, SoVS § 3 lg 1 p 4). Mõlemal juhul on erinev kohtlemine lubatud ainult siis, kui selleks on seadusest tulenevad objektiivsed põhjendused ning piirang on proportsionaalne soovitud eesmärgiga.

4.2. SoVS § 5 lg 2 p 4 sätestab ühe sellise erandi tegemisenä kutsenõude. Teisisõnu, ei loeta sooliseks diskrimineerimiseks tööle saamisel või selleks vajaliku koolituse võimaldamisel erinevat kohtlemist isiku soo tõttu, kui sugu on teatud kutsetegevuse olemuse või sellega liituvate tingimuste tõttu oluline ja määrav nõue ning erineva kohtlemise eesmärk on õigustatud ja nõue proportsionaalne eesmärgiga.

4.3. Sellises olukorras on tööandjal õigus suunata töökuulutus ning värvata teatud ametikohtadele ainult ühe soo esindajaid. Tööandja peab aga olema alati võimeline põhjendama, kuidas on sugu kutsetegevuses „oluline ja määrav“ ning miks ei ole võimalik kohaldada vähem piiravaid meetmeid õigusliku eesmärgi saavutamiseks. ELi direktiivi 2006/54 kohaselt peavad liikmesriigid perioodiliselt hindama, kas selliste erandite säilitamine on õigustatud. Euroopa Kohus on leidnud, et sooline eristamine võib olla vajalik eraelu puutumatus (privaatsuse) tagamiseks ja sellega seoses on põhjendatud isiku soo arvestamine isikliku abistaja või hooldaja puhul.⁴

4.4. SoVS annab erandite tegemiseks ehk vaid ühest soost isikute värbamiseks piisava aluse kõikidel kutsealadel ja ametikohtadel, kus selleks on objektiivselt põhjendatud vajadus ja kus teist sugupoolt vähem riivavat meetet ei ole võimalik kasutada. Sel põhjusel puudub ka nii vajadus kui ka otstarbekus reguleerida seaduse tasemel soopõhiseid piiranguid. Põhjendatud vajaduse korral võib näiteks kliendile anda õiguse saada teenuseid vaid temaga samast soost isikult alama astme dokumentides, näiteks teenusestandardis.

4.5. Üheks levinud näiteks ühest soost isikute värbamisel võib olla soolise vägivalla all kannatanud ohvri abistaja ehk ohvriabitöötaja värbamine naiste varjupaika, kuhu ainult naiste värbamist saab lugeda põhjendatuks uuringutega. Sellises olukorras on sugu

⁴ Albi, Laidvee, Papp, Sepper, (2010) Soolise võrdõiguslikkuse seaduse kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2010

kutsetegevuses „oluline ja määrav“, kuna teadusuuringud näitavad, et vägivaldse mehe tõttu kannatanud naine võib soovida pingelises olukorras tuge just naistelt ning see seisukoht on ka kajastatud Euroopa Nõukogu varjupaikadele seatud miinimumnõuetes⁵. Otsus, kas ainult ühe soo esindajate värbamine on õigustatud, tuleb aga teha igas konkreetsetes olukorras eraldi, kaaludes kõiki asjaolusid ning võimalust kohaldada teise isikute õigusi vähem piiravaid meetmeid.

4.6. Lubatud ei ole soo kui nõude seadmine üldistatult teatud tööturu laiematele sektoritele (sealhulgas näiteks seadusandluses) ning nõude põhjendatust tuleb hinnata iga konkreetse kutsetegevuse raames.⁶ Lisaks diskrimineerimiskile poleks see ka muudel põhjustel sisuliselt otstarbekas, kuna kutsenõuete sisu võib olla ajas kiiresti muutuv. Sel juhul võib esialgu näiteks kliendi kaitseks mõeldud piirang hakata töötama kliendi enda õiguste vastu. Isegi olukorras, kus näiteks naiste varjupaigad pakuvad teenuseid naistele, kes reeglina on kannatanud soolise vägivalda all ehk naise ahistajaks ja ründajaks on olnud mees, võib koduvägivalda põhjustada ka näiteks vägivaldne ämm või samasooline partner – mõlemal juhul naissoost isikuna.

4.7. Arvestada tulebki lisaks diskrimineerimiskile, et kaasajal võib konkreetse töökoha iseloom, sealhulgas ka soolisuse eelistamise põhjendus, ajas väga kiiresti muutuda ja samal ajal võivad vabatahtliku töö tegijad õigustatult eeldada teatud „autorluse“ tunnustamist enda ülesehitatule. Samas toovad naisõiguslased välja huvitava paradoksi – kui algselt pelgalt kodanikualgatusena vabatahtliku tegevuse raames tegutsevatele naistele varjupaikadele hakkas laekuma ka eelarverahasid, tekkis ka meestel seni olematu huvi asemele huvi varjupaikades töötada ja sel moel endale elatist teenida: „Inimõiguste kaitsjatena oleme alati võidelnud meeste vägivaldsuse vastu, aga mitte selle poolt, et sellest võitlusest teha elatise allikas. On nii kahetsusväärset irooniline, et varasemalt feminismi suhtes vastumeelsust üles näidanud mõned mehed (ja naised) teenivad nüüd kasumit meeste naistevastase vägivalda pealt“, on oma kirjalikus protestis meeste lubamise vastu naiste varjupaikadesse väljendunud „About Women“ kodanikuühendus (New England)⁷. Uuringud näitavad tõendusmaterjalilt, et naiste töö naiste varjupaikades on efektiivsem ja tõhusam. Samal ajal näitab inimlikku õppimisvõimet ja empaatia laienemist asjaolu, et toetust hakkavad leidma ka meeste varjupaigad – kui on eluline probleem, tuleb sellele lahendusi leida piiravatest soostereotüüpidest vabana⁸.

⁵ Combating Violence against Women: Minimum Standards for Support Services, Council of Europe, 2008. Kättesaadav arvutivõrgus:

[https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF\(2007\)Study%20rev.en.pdf](https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF(2007)Study%20rev.en.pdf)

⁶ 318/86 Euroopa Komisjon vs. Pranstusmaa, kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1472797922143&uri=CELEX:61986CJ0318>

⁷ Martin, C. E. (2005): Violence Shelter Considers Hiring Male Director. URL: <http://womensenews.org/2005/08/violence-shelter-considers-hiring-male-director/>, (02.09.2016).

⁸ Vt nt National Center for Women & Policing (2003): Hiring & Retaining More Women: The Advantages to Law Enforcement Agencies. Pp. 7-8. URL: <http://womenandpolicing.com/pdf/newadvantagesreport.pdf>, (02.09.2016); Neate, P., Poole, G. (2014): Should domestic violence services be gender neutral. The Guardian. URL:

4.8. Samas on antud kontekstis oluline veel kord üle rõhutada, et võrdõiguslikkust edendava seadusloome eesmärk on tagada võrdsed võimalused mõlemale soole ja erand peab olema põhjalikult põhjendatud. Meenutan, et soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 6 lõigete 1 ja 2 kohaselt loetakse muuhulgas diskrimineerivaks juhtumeid, kus tööandja valib tööle või ametikohale ühest soost isiku, jättes kõrvale kõrgema kvalifikatsiooniga vastassoost isiku, välja arvatud juhul, kui tema tegevusel on kaalukad põhjused või see tuleneb sooga mitteseotud asjaoludest. See hõlmab ka töölevõtmisel tingimuste kehtestamist, mis seavad ühest soost töötajad vastassoost töötajatega võrreldes halvemasse olukorda (§ 6, lõige 2 punkt). Selle sätte eesmärgiks on välistada otseselt või kaudselt ühest soost tööle kandideerijate või töötajate erinev kohtlemine lähtuvalt piiravatest stereotüüpsetest eelarvamustest sotsiaalse grupi kohta, millesse ta kuulub. Sätte eesmärgiks on tõkestada uue töötaja valimist kandideerija soo järgi ning see ei piira tööandja õigust valida tööle kõige kompetentsem ja sobivam isik.⁹ Värbamise olulisemaks eesmärgiks on parima võimaliku kandidaadi leidmine. Valiku tegemisel ei tohi lähtuda igapäevast piiravast stereotüüpsust arusaamast, et ühiskonnas on töid, mida teevad paremini ühe konkreetse soo esindajad, vaid valik peab põhinema ainult objektiivsetel valikukriteeriumitel ja töökohale seatud nõuetest tuleneval hindamisel.

Tööandjal lasub soolise võrdõiguslikkuse seaduse kohaselt ka soolise võrdõiguslikkuse edendamise kohustus ning tööandja tegevus peab kaasa aitama tööturu soolise segregatsiooni vähendamisele. Tööandjate tegevus peab toetama nii meeste kui naiste kandideerimist vabadele töökohtadele ning tööandja peab tööle võtma mõlemast soost isikuid seades eesmärgiks soolise tasakaalu organisatsioonis (SoVS § 11 lõige 1). Selle normi täitmine aitab kaasa ettevõtte maine tõusule potentsiaalsete tööle soovijate silmis ja tööturul väljakujunenud soolise segregatsiooni vähenemisele, mis on ka üks olulisi soolise palgalõhe tekke tegureid.

5. VOLINIKU ABSTRAKTSE ARVAMUSE ÕIGUSLIK TÄHENDUS

5.1. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikul on tulenevalt võrdse kohtlemise seadusest (VõrdKS) ja soolise võrdõiguslikkuse seadusest (SoVS) õigus anda konkreetsest õigussuhtest lähtuvaid arvamusi ning abstraktseid arvamusi.

5.2. Abstraktse arvamusega 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,

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/aug/05/domestic-violence-services-gender-neutral>, (02.09.2016); Narang, S. (2016): Helping Female Refugees Build a New Life in Berlin. URL: <https://www.newsdeeply.com/womenandgirls/helping-female-refugees-build-a-new-life-in-berlin/>, (02.09.2016).

⁹ Naiste ja meeste võrdõiguslikkuse seaduse eelnõu seletuskiri. 227 SE. Kättesaadav arvutivõrgus.

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 teised õigusaktid toetaksid isikute võrdse kohtlemise põhimõtet.

5.4. Õiguslikus mõttes on abstraktse arvamuse 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 nõustamistegevus¹⁰, milleks on ka arvamuse andmine voliniku poolt. Haldustoimingute tegemisel järgitakse haldusmenetluse seaduse sätteid.

Täna kõiki, kes aitasid kaasa arvamuse kujunemisele.
Loodan, et sain abiks olla Eesti ühiskonna ühendamisel.

/Allkirjastatud digitaalselt/

Liisa Pakosta
Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik

¹⁰ 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>