

# VÖRDÕIGUSLIKKUS ELIS 20 AASTAT PÄRAST VÖRDÕIGUSLIKKUSE DIREKTIIVIDE ESIALGSET RAKENDAMIST –

## FRA ARVAMUS 1/2021 – KOKKUVÕTE

FRA arvamuses 1/2021 kirjeldatakse ebavõrdsuse ja diskrimineerimise all kannatavate inimeste kogemuste ulatust ja olemust kogu ELis. Selles viidatakse diskrimineerimise alustele ja eluvaldkondadele, mida hõlmavad rassilise võrdõiguslikkuse ja võrdse tööalase kohtlemise direktiivid ning samuti kavandatud võrdse kohtlemise direktiiv. Arvamus avaldati 30. aprillil 2021. Käesolevas kokkuvõttes esitatakse peamised soovitused (peamised järeldused ja arvamused), mis on esitatud FRA arvamuses 1/2021.

**6**  
Võrdse kohtlemise põhimõtte elluviimine kooskõlas rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi ja võrdse tööalase kohtlemise direktiiviga

**11**  
Ebaühtlase diskrimineerimisvastase kaitse arvessevõtmine ELi õigusaktides

**14**  
Võimalike uute diskrimineerimisvahendite äratundmine

**15**  
Diskrimineerimisest teatamata jätmise ja õigustealase teadlikkuse puudumine

**20**  
Võrdõiguslikkust edendavate asutuste rolli muutumine

**23**  
Võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumise ja kasutamise edendamine, sealhulgas isikuandmete kaitse üldmääruse õige kohaldamine

**26**  
Võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumine isikuandmete kaitse üldmääruse alusel

© Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, 2022

Reprodutseerimine on lubatud allikale viitamisel.

Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti autoriõigusega hõlmamata fotode või muu materjali kasutamiseks ja taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse valdaja käest.

Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ega ükski Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti nimel tegutsev isik ei vastuta järgmise teabe kasutamise eest.

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-500-8	doi:10.2811/206658	TK-03-21-509-ET-C
PDF	ISBN 978-92-9461-483-4	doi:10.2811/845965	TK-03-21-509-ET-N

---

## Lühendid

<b>EDPB</b>	Euroopa Andmekaitse nõukogu
<b>EDPS</b>	Euroopa Andmekaitseinspektor
<b>EL 27</b>	ELi 27 liikmesriiki
<b>ELTL</b>	Euroopa Liidu toimimise leping
<b>Equinet</b>	Euroopa Liidu riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste võrgustik
<b>EU-MIDIS</b>	Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise uuring
<b>FRA</b>	Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet
<b>GDPR</b>	Isikuandmete kaitse üldmäärus
<b>Harta</b>	Euroopa Liidu põhiõiguste harta
<b>LGBTIQ</b>	Lesbid, geid, biseksuaalid, trans- ja intersoolised ning <i>queer</i> -inimesed
<b>TI</b>	tehisintellekt

---

# EUROOPA LIIDU PÕHIÕIGUSTE AMET,

pidades silmas Euroopa Liidu lepingut, eriti selle artiklit 6,

tuletades meelde Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (edaspidi „harta“) sätestatud kohustusi, kooskõlas nõukogu 15. veebruari 2007. aasta määrusega 168/2007, millega asutatakse Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, eelkõige selle artiklis 2 sätestatud ameti eesmärgi kohaselt „pakkuda seoses põhiõigustega abi ja teadmisi ühenduse asjakohastele institutsioonidele, organitele, ametkondadele ja asutustele ning ühenduse liikmesriikidele, kui need rakendavad ühenduse õigust, et aidata neil nende vastavates pädevusvaldkondades meetmete võtmisel või tegevuskavade kujundamisel täielikult järgida põhiõigusi“,

võttes arvesse nõukogu määruse (EÜ) nr 168/2007 artikli 4 lõike 1 punkti d, milles sätestatud ülesande kohaselt amet „koostab ja avaldab kas omal algatusel või Euroopa Parlamendi, nõukogu või komisjoni taotlusel konkreetseid teemasid käsitlevaid järeldusi ja arvamusi liidu institutsioonidele ja liikmesriikidele, kui need rakendavad ühenduse õigust“,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni 2014. ja 2021. aasta aruandeid nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiivi 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (edaspidi „rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv“), ja nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiivi 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (edaspidi „võrdse kohtlemise direktiiv“), kohaldamise kohta,

arvestades, et vastavalt rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artiklile 17 võetakse komisjoni aruandes vajaduse korral arvesse Euroopa Rassismi ja Ksenofoobia Järelevalvekeskuse seisukohti; järelevalvekeskus on nüüdseks asendatud Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametiga,

tuginedes tõenditele, mida Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet on kogunud ja analüüsinud, sealhulgas oma ulatuslikes uuringutes ning temaatilistes ja aastaaruannetes,

tulenevalt Euroopa Komisjonile sellega seoses esitatud varasematest üksikasjalikest andmetest,

ESITAB JÄRGMISE ARVAMUSE:

# PEAMISED JÄRELDUSED JA ARVAMUSED

Direktiivi 2000/43/EÜ (rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv) artikli 17 lõikega 1 ja direktiivi 2000/78/EÜ (võrdse tööalase kohtlemise direktiiv) artikliga 19 volitatakse Euroopa Komisjoni koostama iga viie aasta järel Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruanne kõnealuste direktiivide kohaldamise kohta. Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikli 17 lõikes 2 on sätestatud, et komisjoni aruandes tuleb võtta vajaduse korral arvesse Euroopa Rassismi ja Ksenofoobia Järelevalvekeskuse seisukohti; ameti nimetus on nüüd Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA).

Siin esitatud arvamused täiendavad, tugevdavad ja mõnikord kordavad varasemaid arvamusi, mida FRA on oma ulatuslikus töös siiani sõnastanud võrdsuse, diskrimineerimiskeelu ja rassismi kohta<sup>1</sup>. Arvamused puudutavad võrdõiguslikkuse olukorda ELis – erinevatel alustel ja erinevates eluvaldkondades – kuni 2020. aasta lõpuni.

Objektiivsed, usaldusväärsed ja võrreldavad andmed, mis dokumenteerivad ebavõrdsuse ja diskrimineerimise kogemusi, on tõenduspõhise poliitikakujundamise oluline vahend. FRA arvamus 1/2021 põhineb FRA uuringute käigus kogutud andmetel ja muudel tõenditel, mida amet on kogunud oma valdkondadevahelise uurimisvõrgustiku Franet kaudu ning koostöös Euroopa Liidu riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste võrgustikuga.

FRA arvamuses 1/2021 kirjeldatakse ebavõrdsuse ja diskrimineerimise all kannatavate inimeste kogemuste ulatust ja olemust kogu ELis. Selles viidatakse diskrimineerimise alustele ja eluvaldkondadele, mida hõlmavad rassilise võrdõiguslikkuse ja võrdse tööalase kohtlemise direktiivid ning samuti kavandatud võrdse kohtlemise direktiiv<sup>2</sup>.

FRA arvamuses 1/2021 osutatud peamised andmeallikad sisaldavad viit FRA uuringut, mis hõlmavad erinevaid kaitstavaid aluseid ELi õiguses ja eluvaldkondades, kus võib esineda diskrimineerimist. FRA kogub uuringuandmeid otse inimestelt, keda diskrimineerimine mõjutab, ning need andmed annavad ainulaadse ettekujutuse samaväärsete andmete puudumisest paljudes ELi liikmesriikides. FRA arvamus 1/2021 põhineb järgmistest allikatest saadud andmetel ja tõenditel (lisateavet FRA uuringute kohta vt lisast):

- ★ **EU-MIDIS II: Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise teine uuring** (2016);
- ★ **EU-MIDIS II: Mustanahalisena ELis** (2018);
- ★ **EU-MIDIS II: Moslemid – valitud tulemused** (2017);
- ★ **EU-MIDIS II: Romad – valitud tulemused** (2016);
- ★ **Teine uuring juutide diskrimineerimise ja juudivastaste vaenuritegude kohta Euroopa Liidus** (2018);
- ★ **EU LGBTI II uuring** (2019);
- ★ **Romade ja traveller'ide uuring** (2019);
- ★ **Põhiõiguste uuring** (2019);
- ★ lisaandmete kogumine diskrimineerimise kohta töö saamisel ja kutsealale pääsemisel puude ja vanuse alusel;
- ★ lisaandmete kogumine võrdõiguslikkust edendavate asutuste staatuse ja toimimise kohta koostöös Euroopa Liidu riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste võrgustikuga.

FRA arvamuses 1/2021 esitatakse tõendid diskrimineerimise kohta rassilise võrdõiguslikkuse ja võrdse tööalase kohtlemise direktiividega hõlmatud alustel ja eluvaldkondades. Samuti esitatakse selles tõendid diskrimineerimise kohta, mis ulatub kaugemale nende kahe direktiiviga hõlmatud alustest ja eluvaldkondadest. See teave on oluline seoses pikaleveninud läbirääkimistega 2008. aasta ettepaneku üle võtta vastu nõukogu direktiiv, millega rakendatakse

<sup>1</sup> FRA (2021), „**Võrdõiguslikkus, diskrimineerimiskeeld ja rassism**“.

<sup>2</sup> Euroopa Komisjon (2008), **ettepanek võtta vastu nõukogu direktiiv, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute usutunnistusest või veendumustest, puudest, vanusest või seksuaalsest sättumusest**, COM(2008) 426 final, Brüssel, 2. juuli 2008.

võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute usutunnistusest või veendumustest, puudest, vanusest või seksuaalsest sättumusest<sup>3</sup>.

FRA arvamuse 1/2021 punktis 4 uuritakse võrdõiguslikkust edendavate asutuste rolli muutumist liikmesriikides. See uurimine vastab Euroopa Komisjoni 2018. aasta võrdõiguslikkust edendavate asutuste suhtes kohaldatavaid nõudeid käsitlevale soovitusel<sup>4</sup> ning võimalikule seadusandlikule ettepanekule tugevdada võrdõiguslikkust edendavaid asutusi, mis kuulutati välja 2022. aastaks ELi rassismivastases tegevuskavas 2020–2025<sup>5</sup>.

Sellega seoses täiendab FRA aramus 1/2021 Euroopa Komisjoni 2021. aasta aruannet rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi ja võrdse tööalase kohtlemise direktiivi kohaldamise kohta<sup>6</sup> ning sellele lisatud komisjoni talituste töödokumendi võrdõiguslikkust edendavate asutuste kohta ja komisjoni võrdõiguslikkust edendavate asutuste suhtes kohaldatavaid nõudeid käsitleva soovitusel rakendamist<sup>7</sup>.

Euroopa Komisjoni aruandes analüüsitakse raskusi, mis liikmesriikidel on mõlema direktiivi sätete tõlgendamisel, ning see sisaldab Euroopa Liidu Kohtu sellega seotud selgitusi. Kokkuvõttes võrreldakse talituste töödokumendis võrdõiguslikkust edendavate asutuste olukorda meetmetega, mis on esitatud komisjoni võrdõiguslikkust edendavate asutuste suhtes kohaldatavaid nõudeid käsitlevas soovitusel.

FRA arvamuses 1/2021 ei analüüsita diskrimineerimist käsitlevat kohtupraktikat, et vältida kattumist Euroopa Komisjoni aruandega direktiivide kohaldamise kohta. FRA käsitleb oma iga-aastasest põhiõiguste aruandes kohtupraktika valitud arengusuundi<sup>8</sup> ning ajakohastab korrapäraselt teavet kohtuasjade ja otsuste kohta moslemivastase vaenu andmebaasis<sup>9</sup>. Euroopa võrdõiguslikkust käsitlevate õigusaktide läbivaatamise käigus ajakohastatakse korrapäraselt teavet õiguslike ja poliitiliste arengusuundumuste kohta võrdõiguslikkuse ja diskrimineerimiskeelu valdkonnas<sup>10</sup>.

Lõpuks käsitletakse FRA arvamuses 1/2021 seda, kuidas võrdõiguslikkust käsitlevaid andmeid saab kasutada vahendina, mille abil jälgida võrdse kohtlemise põhimõtte elluviimist ELis ja selle liikmesriikides.

3 Euroopa Komisjon (2008), *ettepanek võtta vastu nõukogu direktiiv, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute usutunnistusest või veendumustest, puudest, vanusest või seksuaalsest sättumusest*, COM(2008) 426 final, Brüssel, 2. juuli 2008.

4 Euroopa Komisjon (2018), *komisjoni 22. juuni 2018. aasta soovitus (EL) 2018/951 võrdõiguslikkust edendavate asutuste suhtes kohaldatavate nõuete kohta*, ELT 2018 L 167.

5 Euroopa Komisjon (2020), *Võrdõiguslik liit: ELi rassismivastane tegevuskava 2020–2025*, COM(2020) 565 final, Brüssel, 18. september 2020.

6 Euroopa Komisjon (2021), *komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule nõukogu direktiivi 2000/43/EÜ (millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv)) ja nõukogu direktiivi 2000/78/EÜ (millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (võrdse tööalase kohtlemise direktiiv)) kohaldamise kohta*, COM(2021) 139 final, Brüssel, 19. märts 2021.

7 Euroopa Komisjon (2021), *komisjoni talituste töödokument „Võrdõiguslikkust edendavad asutused ja võrdõiguslikkust edendavate asutuste suhtes kohaldatavaid nõudeid käsitleva komisjoni soovitusel rakendamine“*, SWD(2021) 63 final, Brüssel, 19. märts 2021.

8 FRA (2020), *2020. aasta põhiõiguste aruanne*, Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus (väljaannete talitus). Vt ka FRA (2020), *2020. aasta põhiõiguste aruanne – riigiuuritud*.

9 FRA (2021), *andmebaas 2012–2019 moslemivastase vaenu kohta – kohtuasjad ja otsused*.

10 Euroopa võrdõiguslikkust käsitlevate õigusaktide võrgustik (2021), *„Õigusaktide läbivaatamine“*.

## Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi (2000/43/EÜ) ja võrdse tööalase kohtlemise direktiivi (2000/78/EÜ) sarnasused ja erinevused

### Sarnasused

- Mõlema direktiiviga jõustatakse võrdse kohtlemise põhimõte.
- Nendes kehtestatakse diskrimineerimise vastu võitlemise raamistikud.
- Diskrimineerimise keelustamine hõlmab otsesest diskrimineerimist, kaudset diskrimineerimist, ahistamist ja diskrimineerimiseks korralduste andmist.
- Nendes keelatakse diskrimineerimine töö saamisel ja kutsealale pääsemisel.
- Erinevused kohtlemises, mis põhinevad tegelikel ja määravatel kutsenõuetel, on õigustatud.
- Need sisaldavad samaväärseid sätteid positiivsete meetmete, õiguste kaitse, tõendamiskohustuse, ohvristamise, teabe levitamise, sotsiaaldialoogi, dialoogi kohta valitsusväliste organisatsioonidega ja sanktsioonide kohta.

### Erinevused

- Rassilise võrdõiguslikkuse direktiiviga keelatakse diskrimineerimine rassilise või etnilise päritolu alusel.
- Võrdse tööalase kohtlemise direktiiviga keelatakse diskrimineerimine usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel.
- Rassilise võrdõiguslikkuse direktiiviga keelatakse diskrimineerimine sotsiaalkaitse, sealhulgas sotsiaalkindlustuse ja tervishoiu, sotsiaalsete eeliste, hariduse ning avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste kättesaadavuse, sealhulgas eluaseme valdkonnas.
- Võrdse tööalase kohtlemise direktiiv hõlmab ainult töö saamise ja kutsealale pääsemise valdkonda.
- Rassilise võrdõiguslikkuse direktiiviga kohustatakse liikmesriike määrama võrdse kohtlemise edendamise eest vastutavad asutused. Võrdse tööalase kohtlemise direktiiv sellist kohustust ei sisalda.
- Võrdse tööalase kohtlemise direktiivis on sätestatud puuetega inimeste abistamiseks mõistlikud abinõud.

## VÖRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÖTTE ELLUVIIMINE KOOSKÖLAS RASSILISE VÖRDÕIGUSLIKKUSE DIREKTIIVI JA VÖRDSE TÖÖALASE KOHTLEMISE DIREKTIIVIGA

FRA kogutud andmed ja tõendid näitavad järjekindlalt, et kogu ELis kogevad inimesed korrapäraselt diskrimineerimist rassilise võrdõiguslikkuse direktiivis ja võrdse tööalase kohtlemise direktiivis loetletud põhjustel ja eluvaldkondades. See on nii vaatamata sellele, et direktiivid on kehtinud alates 2000. aastast.

See seab kahtluse alla meetmete tõhususe ja institutsioonilise korralduse, mille liikmesriigid on kehtestanud diskrimineerimisvastaste õigusaktide jõustamiseks, sealhulgas eeskirjad, mille nad on kehtestanud seoses sanktsioonide tõhususe, proportsionaalsuse ja hoiatava mõjuga diskrimineerimise korral (rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikkel 15, võrdse tööalase kohtlemise direktiivi artikkel 17). Õigustöötajate tuvastatud täiendavad puudujäägid ELi diskrimineerimisvastaste õigusnormide kohaldamisel on seotud liikmesriikides kohaldatavate sanktsioonidega, mis praegu „ei taga tõhusat hüvitamist ega toimi tõhusa heidutusena“<sup>11</sup>.

Rassilise võrdõiguslikkuse direktiiviga keelatakse otsene ja kaudne diskrimineerimine rassilise või etnilise päritolu alusel. Direktiivi reguleerimisala käsitlevas artiklis 3 täpsustatakse, et seda kohaldatakse tööle saamise ja kutsealale pääsemise, kutseõppe, tööttingimuste ning töötajate või tööandjate organisatsioonide liikmesuse suhtes, sotsiaalkaitse, sealhulgas sotsiaalkindlustuse ja tervishoiu, sotsiaaltoetuste, hariduse ning avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste kättesaadavuse, sealhulgas eluaseme suhtes.

Võrdse tööalase kohtlemise direktiiviga keelatakse otsene ja kaudne diskrimineerimine usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel. Direktiivi reguleerimisala käsitlevas artiklis 3 täpsustatakse, et seda kohaldatakse tööle saamise ja kutsealale pääsemise, kutseõppe, tööttingimuste ning töötajate või tööandjate organisatsioonide liikmesuse suhtes.

**Rassilise võrdõiguslikkuse direktiiviga** seoses näitavad FRA uuringu andmed järgmist.

- Rassilise või etnilise päritolu alusel diskrimineerimise levimus on jätkuvalt suur, seda nii aja jooksul kui ka eri elanikkonnarühmade lõikes eri liikmesriikides. Näiteks EU-MIDIS II uuringu andmed näitavad, et peaaegu üks neljast vastanust (24 %) tundis end 2016. aastal uuringule eelnenud 12 kuu jooksul ühes või mitmes igapäevaelu valdkonnas oma etnilise või sisserändaja tausta tõttu diskrimineerituna. EU-MIDIS I uuringu 2007. aasta andmed näitavad, et peaaegu üks kolmest vastanust (30 %) väitis, et nad tundsid end oma etnilise päritolu tõttu (seoses ühe või mitme eluvaldkonnaga) uuringule eelnenud 12 kuu jooksul diskrimineerituna<sup>12</sup>. Valimi koostamise meetodika parandamine ja valimidisaini kaalude kasutamine EU-MIDIS II uuringu andmete analüüsimiseks piiravad teatavas ulatuses nende kahe uuringu otsest võrreldavust. Tulemused näitavad siiski, et aja jooksul on tehtud vähe edusamme, sest määrad on endiselt kõrged.
- FRA uuringu andmed näitavad, et etnilise vähemuse või sisserändaja taustaga inimesed (sealhulgas romad ja *traveller*´id, moslemid, juudid ja Aafrika päritolu inimesed) kogevad erinevates eluvaldkondades korrapäraselt sagedast diskrimineerimist, mis põhineb nende etnilisel või rassilisel päritolul (ning nende usutunnistusel või veendumustel). Näiteks asjaomasele uuringule eelnenud viie aasta jooksul tundsid 41 % romadest, 45 % Põhja-Aafrika taustaga inimestest, 39 % Sahara-tagustest aafriklastest,<sup>13</sup> 60 % romadest ja

11 Equinet (2020), *Võrdõiguslikkuse alaste õigusaktide tulevik Euroopas – internetis toimunud ümarlause koondaruanne*, Brüssel, Euroopa Liidu riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste võrgustiku sekretariaat.

12 FRA (2017), *EU-MIDIS II – Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise teine uuring – peamised tulemused*, Luxembourg, lk 13; FRA (2010), *Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise uuring – peamiste tulemuste aruanne*, väljaannete talitus, lk 36.

13 FRA (2017), *EU-MIDIS II – Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise teine uuring – peamised tulemused*, Luxembourg, väljaannete talitus.



*traveller*'idest<sup>14</sup> ning 25 % juutidest<sup>15</sup> end diskrimineerituna oma etnilise või sisserändaja tausta tõttu.

- Inimesed kirjeldavad diskrimineerimist kui korduvat kogemust: kuigi mõned inimesed kogevad diskrimineerimist igapäevaselt, on diskrimineerimiskogemuste keskmine arv 4,6 juhtumit aastas<sup>16</sup>.
- Rassilisel või etnilisel päritolul põhineva diskrimineerimise levimus erineb suuresti mitte üksnes liikmesriikides, vaid ka ühe riigi sees uuritud eri rühmade vahel. Näiteks romad ja *traveller*'id, Aafrika päritolu inimesed ning Põhja-Aafrikast pärit sisserändajate järeltulijad kogevad sagedasemat diskrimineerimist kui teised samas riigis uuritud rühmad<sup>17</sup>.
- Erinevuse nähtavad märgid – nagu nahavärv, füüsiline välimus või traditsiooniliste või religioossete rõivaste (nt pearätikud) kandmine avalikes kohtades – toovad kaasa Aafrika päritolu, roma ja moslemi naiste sagedase ebavõrdse kohtlemise kogu ELis<sup>18</sup>.
- Ehkki vastanud romad ja Aafrika päritolu inimesed märkisid enamasti, et neid diskrimineeritakse nende füüsilise välimuse alusel, osutasid Põhja-Aafrikast ja Türgist pärit sisserändajad ja sisserändajate järeltulijad peamiselt diskrimineerimisele nende ees- või perekonnanime alusel<sup>19</sup>. Uuringus osalenu nimi oli peamine diskrimineerimise põhjus eluasemele juurdepääsul ja tähtsuselt teine põhjus kõikides muudes uuringuga hõlmatud eluvaldkondades.
- Diskrimineerimisega seotud kogemused on vanuserühmade ja põlvkondade lõikes erinevad, näiteks Põhja-Aafrika taustaga sisserändajate järeltulijad märgivad, et nad kogevad suuremat etnilist ja usulist diskrimineerimist kui esimese põlvkonna sisserändajad<sup>20</sup>. See järeldus võib kajastada ka mitmeid tegureid, sealhulgas suuremat teadlikkust võrdõiguslikkusest ja õigustest hilisemate põlvkondade seas ja/või erinevate õiguslike seisundite mõju ja sellest tulenevaid õigusi, mida kasutavad sisserändajate järeltulijad, ning vastupidi – väiksemat ootust võrdsele kohtlemisele esimese põlvkonna sisserändajate seas. Need järeldused nõuavad siiski edasist uurimist.
- Keskmiselt ei ole naiste ja meeste etnilise või sisserändaja taustaga seotud diskrimineerimise kogemustes märkimisväärseid erinevusi. Mõnes liikmesriigis on aga sihtrühmades ja sihtrühmade vahel märkimisväärsed soolised erinevused<sup>21</sup>.
- Enamik vastanuid koges rassilist diskrimineerimist tööl või töö otsimisel, eriti romad ja Põhja-Aafrika taustaga uuringus osalenud. Põhja-aafriklasti ja Sahara-taguseid aafriklasti diskrimineeritakse sageli tööl<sup>22</sup>.
- Muud eluvaldkonnad, kus esineb eriti palju diskrimineerimisega seotud kogemusi, on juurdepääs eluasemele ja juurdepääs muudele avaliku või erasektori teenustele, nagu avalik haldus, ühistransport, kauplused, restoranid ja baarid<sup>23</sup>.

14 FRA (2020), *Romad ja traveller'id kuues riigis – romade ja traveller'ide uuring*, Luxembourg, väljaannete talitus. FRA (2017), *EU-MIDIS II – Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise teine uuring – peamised tulemused*, Luxembourg, väljaannete talitus.

15 FRA (2018), *Kogemused ja antisemitismi tajumine – teine uuring juutide diskrimineerimise ja juudivastaste vaenuritegude kohta Euroopa Liidus*, Luxembourg, väljaannete talitus, lk 60. Teises antisemitismi uuringus esitatakse ainult 12 kuu diskrimineerimise määra.

16 FRA (2017), *Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise teine uuring – peamised tulemused*, Luxembourg, väljaannete talitus, lk 14.

17 *Ibid.*, lk 29–32.

18 *Ibid.*, lk 32.

19 *Ibid.*, lk 36.

20 FRA (2017), *Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise teine uuring – Peamised tulemused*, Luxembourg, väljaannete talitus, lk 30. FRA (2017), *Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise teine uuring: Moslemid – valitud tulemused*, Luxembourg, väljaannete talitus, lk 24.

21 FRA (2017), *Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise teine uuring – peamised tulemused*, Luxembourg, väljaannete talitus.

22 *Ibid.*, lk 34 ja 38.

23 FRA (2020), *Romad ja traveller'id kuues riigis – romade ja traveller'ide uuring*, Luxembourg, väljaannete talitus. FRA (2017), *Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise teine uuring – peamised tulemused*, Luxembourg, väljaannete talitus.

**Võrdse tööalase kohtlemise direktiivi** puhul näitavad FRA uuringu andmed ja lisaandmed, mida amet kogus FRA arvamusel 1/2021 jaoks puude ja vanuse alusel diskrimineerimise kohta töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, järgmist.

- Pärast seda, kui Euroopa Komisjon avaldas 2014. aastal oma aruande direktiivi kohaldamise kohta, on kohapeal tehtud vähe edusamme:<sup>24</sup> usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse ja seksuaalse sättumuse alusel diskrimineerimise levimus töö saamisel on enamikus ELi liikmesriikides püsinud kõrge.
- Nende inimeste osakaal, kes 2019. aastal määratlesid end lesbide, geide, biseksuaalide ja transsooliste inimestena (LGBT) ja kes tundsid, et neid töö otsimisel diskrimineeritakse (11 %), on umbes sama suur kui 2012. aastal (13 %). Sama kehtib ka LGBT-inimeste osakaalu kohta, kes tundsid, et neid diskrimineeriti tööl (21 % 2019. aastal võrreldes 19 %ga 2012. aastal)<sup>25</sup>. Kahe uuringu võrdlemise eesmärgil hõlmavad need andmed ka inimesi, kes määratlevad end transsoolistena.
- Etnilisse vähemusse kuuluvad, usulise või sisserändaja taustaga inimesed kogevad töö saamisel korrapäraselt diskrimineerimist usutunnistuse või veendumuste alusel ja seda suuremas ulatuses kui elanikkond üldiselt.
- Usutunnistuse või veendumuste alusel diskrimineerimise levimus töö saamisel on suhteliselt suur etnilise vähemuse või sisserändaja taustaga inimeste (viie aasta määr 12 %) ja usuvähemuste, näiteks moslemite (viie aasta määr 17 %) ja juutide puhul (12 kuu määr 16 %)<sup>26</sup>.
- Ainult 1 % üldelanikkonda kuuluvatest vastanutest tundis uuringule eelnenud viie aasta jooksul, et neid diskrimineeritakse töökohal usutunnistuse või veendumuste alusel, nagu näitavad põhiõiguste uuringu andmed. 15 % samas uuringus osalenutest, kes määratlevad end moslemitena, vastasid, et on tundnud end diskrimineerituna töökohal oma usutunnistuse või veendumuste tõttu uuringule eelnenud viie aasta jooksul.
- Moslemitest naised nimetasid oma riietumisviisi (pearäti/turbani kandmist) töökohal diskrimineerimise peamiseks põhjuseks<sup>27</sup>.
- Puude puhul näitavad põhiõiguste uuringu andmed, et töökohal diskrimineerimine suureneb koos igapäevategevustes esinevate piirangute ulatusega. Oluliste piirangutega isikud kogevad diskrimineerimist tõenäolisemalt kui need, kellel ei ole olulisi piiranguid ega piiranguid igapäevategevustes. Tuleb märkida, et põhiõiguste uuringus käsitleti puude alusel diskrimineerimise teemasid Euroopa tervise seisundi minimooduli küsimuste kaudu, mille Eurostat töötas välja andmete kogumiseks enesehinnangulise tervise kohta. Moodul sisaldab järgmist küsimust: „Mil määral olete olnud viimase kuue kuu jooksul terviseprobleemi tõttu piiratud mõnes igapäevategevuses, mida inimesed tavaliselt teevad? Kas te ütleksite, et olete olnud ... [Vastuse kategooriad: „oluliselt piiratud“, „piiratud, aga mitte oluliselt“, „ei ole üldse olnud piiratud“, „eelistan mitte öelda“, „ei tea“]. Eurostati andmete kohaselt võib seda küsimust kasutada mõõdikuna pikaajaliste piirangute kohta, mis on seotud füüsiliste või vaimsete tervisehäirete, haiguse või puudega<sup>28</sup>.

24 Euroopa Komisjon (2014), *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*, COM(2014) 2 final, Brüssel, 17. jaanuar 2014.

25 FRA (2020), *EU-LGBTI II – Pikk tee LGBTI-inimeste võrdõiguslikkuseni*, Luxembourg, väljaannete talitus, lk 10.

26 FRA (2017), *Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise teine uuring – peamised tulemused*, Luxembourg, väljaannete talitus; FRA (2018), *Kogemused ja antisemitismi tajumine – teine uuring juutide diskrimineerimise ja juudivastaste vaenurüüteliste kohta Euroopa Liidus*, Luxembourg, väljaannete talitus.

27 FRA (2017), *Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise teine uuring: Moslemid – valitud tulemused*, Luxembourg, väljaannete talitus, lk 24.

28 Vt Eurostat (2013), *Euroopa terviseuuring (EHIS teine etapp) – metoodika käsiraamat*, Luxembourg, väljaannete talitus, lk 16–17.

- Puuetega inimesed kogevad tööl ja isegi rohkem tööd otsides korrapäraselt diskrimineerimist, nagu näitavad FRA arvamuse 1/2021 eesmärgil kogutud andmed. FRA kogus neid andmeid Franeti kaudu. Sellised andmed olid kättesaadavad ainult piiratud arvus ELi liikmesriikides<sup>29</sup>.
- Puuetega naistel on suurem tõenäosus kogeda töökohal puude tõttu diskrimineerimist kui puuetega meestel.
- Põhiõiguste uuringu tulemused näitavad, et üldelanikkonna vanuseline diskrimineerimine töökohal on suhteliselt kõrge (viie aasta määr 15 %) ning riikide vahel on suured erinevused.
- Põhiõiguste uuringu andmetel väidab kaks korda rohkem inimesi, et nad kogevad töökohal diskrimineerimist, sest nad on „liiga vanad“, võrreldes nendega, kes kogevad töökohal diskrimineerimist, sest nad on „liiga noored“ (10 % ja 6 %).
- Eakad inimesed kogevad tööelus väga palju vanuselist diskrimineerimist, nagu näitavad FRA arvamuse 1/2021 eesmärgil kogutud andmed.
  - ★ Diskrimineerimise levimus kaldub suurenema koos vastanu vanusega ning on eriti kõrge 50aastaste ja vanemate inimeste puhul. Need andmed olid kättesaadavad ainult piiratud arvus ELi liikmesriikides<sup>30</sup>.
  - ★ Vanuselise diskrimineerimise levimus on töö otsimisel suurem kui tööl.
  - ★ Naised kogevad vanuselist diskrimineerimist töökohal sagedamini kui mehed.
- Põhiõiguste uuringu andmed näitavad ka seda, et diskrimineerimise viie aasta levimus töökohal mis tahes alusel on peaaegu kaks korda suurem nende puhul, kes määratlevad end lesbide, geide ja biseksuaalidena (LGB) või „muudena“ (41 %), kui nende puhul, kes määratlevad end heteroseksuaalidena (22 %)<sup>31</sup>.
- LGB-inimesed kogevad töökohal suuremal määral diskrimineerimist kui töö otsimisel, kusjuures lesbide, geide ja biseksuaalide vahel ei ole olulisi erinevusi<sup>32</sup>.
- LGB-inimeste vanuseline diskrimineerimine töökohal suureneb koos vanusega ning on eriti kõrge 55aastaste ja vanemate inimeste puhul<sup>33</sup>.

29 Vt üksikasjalikud viited FRA arvamuse 1/2021 punktis 1.2.2.

30 Vt üksikasjalikud viited FRA arvamuse 1/2021 punktis 1.2.3.

31 FRA (2020), *Mida tähendavad põhiõigused inimeste jaoks ELis? Põhiõiguste uuring*, Luxembourg, väljaannete talitus.

32 FRA (2020), *EU-LGBTI II – Pikk tee LGBTI-inimeste võrdõiguslikkuseni*, Luxembourg, väljaannete talitus, lk 31.

33 FRA (2020), *EU-LGBTI II – Pikk tee LGBTI-inimeste võrdõiguslikkuseni*, Luxembourg, väljaannete talitus; FRA (2020), *Mida tähendavad põhiõigused inimeste jaoks ELis? Põhiõiguste uuring*, Luxembourg, väljaannete talitus.

## ↑ FRA ARVAMUS 1

Kooskõlas rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikliga 5 ja võrdse tööalase kohtlemise direktiivi artikliga 7 – milles käsitletakse seda, mida mõlemas direktiivis nimetatakse positiivseks erikohtlemiseks – võiksid ELi liikmesriigid kehtestada meetmeid, et „ära hoida või heastada halvemusi, mis on seotud“ diskrimineerimise aluste ja nendes direktiivides loetletud eluvaldkondadega, nagu on tõendanud FRA uuringud ja liikmesriikide andmeallikad.

ELi liikmesriigid võiksid selliseid halvemusi ja diskrimineerimise suundumusi kindlaks teha süstemaatilise andmete kogumise ja diskrimineerimise ohus olevate elanikkonnarühmade liikmete läbielatud kogemuste ja sotsiaal-majanduslike tingimuste analüüsimise abil, nagu on kirjeldatud FRA arvamuses nr 6 võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kohta.

Kooskõlas rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikliga 15 ja võrdse tööalase kohtlemise direktiivi artikliga 17 peaksid ELi liikmesriigid suurendama jõupingutusi nende meetmete ja institutsiooniliste korralduste tõhususe suurendamiseks, mille nad on kehtestanud diskrimineerimisvastaste õigusaktide jõustamiseks, ning tagama, et „sanktsioonid, mida rakendatakse vastavalt direktiividele vastu võetud siseriiklike õigusnormide rikkumise korral“, on „tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad“.

## EBAÜHTLASE DISKRIMINEERIMISVASTASE KAITSE ARVESSEVÕTMINE ELI ÕIGUSAKTIDES

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 10 märgitakse, et „[o]ma poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel püüab liit võidelda diskrimineerimisega soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel“.

ELi toimimise lepingu artiklis 19 on lisaks sätestatud, et nõukogu võib „seadusandliku erimenetluse kohaselt ühehäälselt ja pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist astuda vajalikke samme, et võidelda diskrimineerimisega soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel“.

Harta artikkel 21 keelab „igasugu[s]e diskrimineerimi[s]e soo, rassi, nahavärvuse, etnilise või sotsiaalse päritolu, geneetiliste omaduste, keele, usutunnistuse või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, rahvusvähemusse kuulumise, varalise seisundi, sünnipära, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse tõttu“. Artikliga 21 keelatakse ka igasugune diskrimineerimine kodakondsuse alusel „aluslepingute reguleerimisalas [---], ilma et eelõeldu piiraks nende erisätete kohaldamist“. Harta on siduv ELi institutsioonidele kõigis nende tegevustes ja liikmesriikidele, kui nad rakendavad ELi õigust. Põhiõiguste harta artikli 51 lõike 1 kohaselt on harta sätted „subsidiarsuse põhimõtet arvesse võttes ette nähtud liidu institutsioonidele, organitele ja asutustele ning liikmesriikidele üksnes liidu õiguse kohaldamise korral“.

Lisaks kirjutas EL alla ja ratifitseeris ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni, mis sisaldab diskrimineerimiskeeldu konventsiooni põhimõttena (artikkel 3), kusjuures artikkel 5 keelab lisaks puuetega inimeste igasuguse diskrimineerimise.

Nendest sätetest hoolimata iseloomustavad ELi võrdõiguslikkuse õigusraamistikku jätkuvalt tühimikud võrdse kohtlemise edendamisel. Kohaldatavas teiseses liidu õiguses, st rassilise võrdõiguslikkuse direktiivis, võrdse tööalase kohtlemise direktiivis ja soolise võrdõiguslikkuse direktiivis,<sup>34</sup> on tühimikke nende kaitses ja see toob kaasa kunstliku aluste hierarhia, mis piirab ELi tasandi diskrimineerimisvastase kaitse suurust ja ulatust. Erinevalt soo ja rassilise või etnilise päritolu alustest, mis on ELi õigusnormides ulatuslikult kaitstud, ei ole usu või veendumuste, puude, vanuse ja seksuaalse sättumuse alused samal tasemel kaitstud.

Lisaks on kaitse diskrimineerimise vastu liikmesriigiti ebaühtlane, kuigi enamikus on vastu võetud õigusakte, mis lähevad kaugemale rassilise võrdõiguslikkuse, võrdse tööalase kohtlemise ja soolise võrdõiguslikkuse direktiividega kehtestatud miinimumnõuetest. Käsitledes riiklikes õigusaktides täiendavaid aluseid ja eluvaldkondi, tunnistab enamik liikmesriike vajadust kaitsta inimesi diskrimineerimise eest lisaks olemasolevale ELi võrdõiguslikkuse õigusraamistikule.

Vaatamata Euroopa Parlamendi üleskutsetele ja Euroopa Komisjoni jõupingutustele on komisjoni 2008. aasta ettepanek võtta vastu nõukogu direktiiv, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute usutunnistusest või veendumustest, puudest, vanusest või seksuaalsest sättumusest (võrdse kohtlemise direktiiv), endiselt blokeeritud nõukogus, kus see tuleb ühehäälselt vastu võtta. Ehkki 14 liikmesriiki toetavad ettepanekut täielikult, on määratlemata arv liikmesriike endiselt selle vastu<sup>35</sup>.

FRA uuringu andmed näitavad, et näiteks paljud romad, *traveller*´id, moslemid, juudid, sisserändajad ja nende järeltulijad ei saa kindlalt öelda, kas nad kogevad diskrimineerimist rassi ja etnilise päritolu või usu või veendumuste alusel. Andmed näitavad ka pidevalt, et paljud inimesed kogu ELis kogevad mitmekordset ja valdkondadeülest diskrimineerimist, mis põhineb erinevatel alustel kombinatsioonidel.

34 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/41/EL füüsilisest isikust ettevõtjatena tegutsevate meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamise kohta, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 86/613/EMÜ (ELT L 180, 2010), Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/54/EÜ meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuesti sõnastatud) (ELT L 204, 2006), nõukogu direktiiv 2004/113/EÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega (EÜT L 373, 2004).

35 Euroopa Liidu Nõukogu (2020), **ettepanek: nõukogu direktiiv, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute usutunnistusest või veendumustest, puudest, vanusest või seksuaalsest sättumusest – eesistujariigi teave küsimustikule antud vastuste kohta**, Brüssel, 4. november 2020.

Läbipõimunud diskrimineerimine kirjeldab olukorda, kus mitu alust toimivad ja mõjutavad üksteist vastastikku samal ajal, nii et need on lahutamatud ja põhjustavad teatud liiki diskrimineerimist. Valdkonna praktikud saavad siiski aru, et diskrimineerimise käsitlemisel ühest tunnusest lähtudes jäävad hõlmamata teistsugused viisid, kuidas inimesed kogevad diskrimineerimist igapäevaelus. Läbipõimunud diskrimineerimine ei ole siiski ELi õiguse alusel kaitstud ning ainult mõned liikmesriigid on vastu võtnud õigusnormid, mis käsitlevad kas mitmekordset või läbipõimunud diskrimineerimist.

Samuti tuntakse muret, et süsteemse või struktuurse diskrimineerimise ilmingud mõjutavad võrdset kohtlemist. Nõukogu soovitus romade võrdõiguslikkuse, kaasamise ja osalemise kohta määratletakse süsteemne ehk struktuurne diskrimineerimine, õigusaktidest, poliitikast ja tavadest tuleneva ebavõrdsusena, „mis pole tahtlik, vaid on tingitud mitmesugustest institutsioonilistest teguritest õigusaktide, poliitika ja tavade väljatöötamisel, rakendamisel ja läbivaatamisel“<sup>36</sup>.

FRA kogutud andmed tõendavad struktuurse diskrimineerimist liikmesriikides, nagu näitavad tulemused romade ja Aafrika päritolu inimeste kohta EU-MIDIS II uuringus ning romade ja *traveller*´ide uuringus. Need tulemused näitavad, et inimesed, kes kogevad diskrimineerimist kõige sagedamini, kalduvad samuti silmitsi seisma kõrge ja keskmisest kõrgema materiaalse puuduse määraga.

- Märkimisväärne osa romadest vastanutest ja nende lastest (80 %) elab oma riigi vaesusriski piirist madalama sissetulekuga, iga neljas roma (27 %) ja iga kolmas roma laps (30 %) elab leibkonnas, kus vähemalt üks kord EU-MIDIS II uuringule eelnenud kuul oli nälg, üks kolmest romast elab ilma kraaniveeta elamus ja üks kümnest elab ilma elektrita elamus. Kui küsiti, kas leibkonna kogusissetulekust piisab toimetulekuks, märkis 92 % uuritud romadest, et neil esineb sellega seoses mõningaid raskusi, ja 45 %, et neil on sellega seoses suuri raskusi<sup>37</sup>.
- Teravas vastuolus üldelanikkonnaga elab iga neljas roma ja *traveller*´i laps (23 %) FRA romade ja *traveller*´ide uuringuga hõlmatud kuues riigis leibkonnas, mida mõjutab tõsine materiaalne puudus. See tähendab, et leibkonna liikmed ei saa endale lubada eluks vajalikke põhivahendeid, nagu tervislik toit või küte, või hilinevad üüri maksimisega ja ei saa endale lubada nädalapikkust puhkust aastas<sup>38</sup>.
- Rohkem kui poolel (55 %) Aafrika päritolu vastanutest on pärast sotsiaalsiirdeid oma elukohariigis leibkonna sissetulek allpool vaesusriski piiri. Nende vaesusriski määr on kõrge teise põlvkonna vastanute (48 %) ja kodanikest vastanute (49 %) puhul ning kõrgem kui üldelanikkonna puhul. Üks kahest Aafrika päritolu vastanust teatas, et elab ülerahvastatud elamus (45 %), võrreldes 17 %ga ELi sel ajal 28 liikmesriigi üldelanikkonna seast vastanutest. Aafrika päritolu vastanute seas üks kümnest (12 %) elab halbades elutingimustes, mis hõlmab elamist ilma vanni ja tualetita eluruumis või eluruumis, mis on liiga pime, mille seintes või akendes on mädanik või mille katus lekib<sup>39</sup>.

36 Euroopa Liidu Nõukogu (2021), *nõukogu soovitus romade võrdõiguslikkuse, kaasamise ja osalemise kohta*, Brüssel, 2. märts 2021, lk 20.

37 FRA (2016), *Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise teine uuring – Romad – valitud tulemused*, Luxembourg, väljaannete talitus.

38 FRA (2020), *Romad ja traveller´id kuues riigis – romade ja traveller´ide uuring*, Luxembourg, väljaannete talitus.

39 FRA (2018), *Mustanahalisena ELis*, Luxembourg, väljaannete talitus.

## ↑ FRA ARVAMUS 2

ELi seadusandja ja liikmesriigid peaksid püüdma tagada soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel diskrimineerimise vastase kaitse võrreldava, järjepideva ja kõrge taseme erinevates eluvaldkondades. Seda tehes võiksid liikmesriigid ammutada inspiratsiooni Euroopa Komisjoni strateegiatest ja tegevuskavadest, mille eesmärk on saavutada võrdõiguslikkuse liit. Nende hulka kuuluvad ELi rassismivastane tegevuskava 2020–2025, ELi romade võrdõiguslikkuse, kaasamise ja osalemise strateegiline raamistik 2020–2030, LGBTIQ [lesbid, geid, biseksuaalid, trans- ja intersoolised ning *queer*-inimesed] võrdõiguslikkuse strateegia 2020–2025, puuetega inimeste õiguste strateegia aastateks 2021–2030, integratsiooni ja kaasamise tegevuskava 2021–2027 ning ELi soolise võrdõiguslikkuse strateegia 2020–2025.

EL ja selle liikmesriigid peaksid jätkama kõigi võimaluste uurimist, et lõpetada ummikseis läbirääkimistel kavandatud võrdse kohtlemise direktiivi üle. Direktiivi viivitamatu vastuvõtmine kõrvaldaks aluste kunstliku hierarhia, mis on liidus juurdunud, ja tagaks, et EL ja selle liikmesriigid pakuvad kõikehõlmavat ja järjepidevat kaitset usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel diskrimineerimise eest peamistes eluvaldkondades, mida praegu ELi teised õigusaktid ei hõlma.

ELi seadusandja peaks kaaluma diskrimineerimise mõiste laiendamist nii, et see hõlmaks läbipõimunud diskrimineerimist olemasolevates ja uutes õigusaktides võrdõiguslikkuse ja diskrimineerimiskeelu valdkonnas. See võimaldaks ELil ja liikmesriikidel tugevdada õiguslikku kaitset läbipõimunud diskrimineerimise eest, eelkõige naiste puhul, kes seisavad silmitsi diskrimineerimisega, mis põhineb diskrimineerimise erinevate aluste kombinatsioonil.

## VÖIMALIKE UUTE DISKRIMINEERIMISVAHENDITE ÄRATUNDMINE

Viimastel aastatel on mitmetes ühiskonna valdkondades toimunud algoritmide ja tehisintellekti kasutamise hüppeline kasv otsuste langetamisel. FRA on teiste osalejate hulgas näidanud, et algoritmide ja tehisintellekti kasutamine võib oluliselt mõjutada võrdse kohtlemise ja diskrimineerimiskeelu põhimõtet. Seda rõhutas ka ELi kõrgetasemeline tehisintellekti eksperdirühm.

Siiski on teadmised võimaliku diskrimineerimise kohta algoritmide ja tehisintellekti kasutamise ajal kasutajate seas väga erinevad; paljud ei tea, kuidas sellised süsteemid võivad põhjustada, kinnistada või isegi tugevdada diskrimineerimist, eelkõige kaudset diskrimineerimist. Selline diskrimineerimine tekib siis, kui näiliselt neutraalne eeskiri seab halvemasse olukorda isiku või rühma, kellel on teiste isikutega võrreldes samad omadused, nagu on märgitud rassilise võrdõiguslikkuse ja võrdse tööalase kohtlemise direktiivides. FRA tõendid, mis tuginevad ameti avaldatud uurimusele tehisintellekti kohta, näitavad, et tehisintellekti arendajad ning avaliku ja erasektori kasutajad ei hinda sageli üksikasjalikult, kui üldse, kas nende kasutatavad automatiseeritud süsteemid on diskrimineerivad või mitte.

Tunnistades olulist probleemi, kuidas kasutada tehisintellekti mittediskrimineerival viisil ja suurendada, mitte vähendada võrdõiguslikkust, tegutsevad rahvusvahelised organisatsioonid, EL ja liikmesriigid erineval viisil tehisintellekti käsitleva poliitika kujundamisel ja õigusaktide koostamisel, mis peaks samuti tegelema diskrimineerimiskeelu vajadusega. Euroopa Komisjon rõhutas oma valges raamatus „*Tehisintellekt: Euroopa käsitus tiptasemel ja usaldusväärsest tehnoloogiast*”,<sup>40</sup> milles on visandatud võimaliku seadusandliku ettepaneku kavad, et tehisintellekt sisaldab mitmeid ohte, sealhulgas diskrimineerimine, mis põhineb erinevatel kaitstud alustel. Seda rõhutati ka **ELi rassismivastases tegevuskavas 2020–2025**.

Need algatused ja mured toovad esile diskrimineerimise ohu, kui tehisintellekti kasutatakse erinevates eluvaldkondades, ning vajaduse täiendava reguleerimise järele. Tehisintellekti võimalik laialdane kasutuselevõtt võib viia diskrimineerimiseni eluvaldkondades ja alustel, mis lähevad kaugemale ELi kehtivas diskrimineerimisvastases teiseses õiguses sätestatust.

### ↑ FRA ARVAMUS 3

EL ja selle liikmesriigid peaksid üksikasjalikult hindama suurema algoritmidele ja tehisintellektile tuginemise mõju otsuste tegemisel võrdse kohtlemise ja diskrimineerimiskeelu kohta ning kehtestama asjakohased põhiõiguste kaitsemeetmed selle mõju piiramiseks. See aitaks leevendada riske, mis on seotud otsuste tegemisel kasutatavatesse algoritmidesse ja tehisintellekti sisse ehitatud võimalike diskrimineerivate eelarvamustega.

Sellega seoses peaks EL kaaluma ka sihtuuringute rahastamist diskrimineerimise kohta tehisintellekti ja algoritmide abil.

<sup>40</sup> Euroopa Komisjon (2020), valge raamat „*Tehisintellekt: Euroopa käsitus tiptasemel ja usaldusväärsest tehnoloogiast*“.



## DISKRIMINEERIMISEST TEATAMATA JÄTMINE JA ÕIGUSTEALASE TEADLIKKUSE PUUDUMINE

FRA uuringu andmed näitavad, et diskrimineerimise ohvrid ei teata üldjuhul nendega toimunud juhtumitest ühelegi asutusele ega organile mitmel põhjusel, sealhulgas seetõttu, et nad ei tea, kuhu pöörduda. See on nii vaatamata võrdõiguslikkust edendavate asutuste olemasolule kõikides liikmesriikides, nagu nõutakse rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artiklis 13, milles on samuti sätestatud, et selliste asutuste pädevusse peaks kuuluma „diskrimineerimise ohvritele sõltumatu abi osutamine diskrimineerimist käsitlevate kaebuste esitamisel“<sup>41</sup>.

FRA uuringute tulemused näitavad, et diskrimineerimisest üldiselt teatatakse märkimisväärselt vähe, kusjuures kogu ELis saavad võrdõiguslikkust edendavad asutused diskrimineerimise kohta vähem teateid kui muud kohad, kus saab esitada kaebusi. See näitab, et olemasolevad diskrimineerimisega seotud kogemusest teatamise protsessid ja süsteemid on sageli ebatõhusad ega aita alati diskrimineerimise ohvrid hüvitise ja õiguskaitse kättesaadavuse taotlemisel.

Konkreetsemalt:

- kõikide FRA uuringute tulemused näitavad, et diskrimineerivate juhtumite kohta esitatakse vähe teateid kõigis uuritud elanikkonnarühmades<sup>42</sup>;
- väikesed teatamismäärad on aja jooksul ühesugused nii riikide kui ka FRA uuringutega hõlmatud eri elanikkonnarühmade lõikes – eri elanikkonnarühmade keskmised teatamismäärad on järgmised:
  - ★ 12 % (2016. aasta EU-MIDIS II),
  - ★ 23 % (2018. aasta teine antisemitismi uuring),
  - ★ 11 % (2019. aasta EU LGBTI [lesbid, geid, biseksuaalsed, trans- ja intersoolised inimesed] II uuring),
  - ★ 10 % (2019. aasta põhiõiguste uuring),
  - ★ 21 % (2019. aasta romade ja *traveller*’ide uuring);
- selle tulemusena jäävad diskrimineerimisjuhtumid suures osas nähtamatuks institutsioonidele, millel on õiguslik kohustus abistada diskrimineerimise ohvrid, sealhulgas võrdõiguslikkust edendavad asutused;
- EU-MIDIS II 2016. aasta andmed näitavad, et enamik kaebustest esitati tööandjale (36 %), umbes 13 % juhtumitest teatati ametiühingutele ja personalikomiteedele ning veel 17 % politseile, kui see oli seotud ööklubisse või baari sisenemisega<sup>43</sup>;
- ainult 4 % kõigist diskrimineerimisteadetest esitati võrdõiguslikkust edendavale asutusele, mis on murettekitavalt väike arv;
- ehkki diskrimineerimisest teatamise üldmäärad on väikesed, on erinevused liikmesriigiti ja uuritud rühmade lõikes ilmsed – etnilise vähemuse ja sisserändaja taustaga (sealhulgas romad ja *traveller*’id) diskrimineerimise ohvrid, kes elavad Soomes, Madalmaades, Iirimaa, Rootsis ja Taanis (riigid on loetletud numbrilises järjestuses), teatavad üldjuhul diskrimineerivatest juhtumitest sagedamini kui vastajad teistes riikides<sup>44</sup>.

Diskrimineerimisjuhtumitest teatamise väike või suur arv liikmesriikides ei kajasta tingimata diskrimineerimise levimust või olemust nendes liikmesriikides. Selle asemel võib teatamisjuhtumite arv olla näitaja inimeste valmisoleku kohta teatada diskrimineerimisest,

41 Lisateavet selle kohta, millal võrdõiguslikkust edendavad asutused ELi liikmesriikides asutati, vt Euroopa Liidu riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste võrgustiku hallatavast **Euroopa võrdõiguslikkust edendavate asutuste registrist** (Equinet).

42 FRA (2017), **Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise teine uuring – peamised tulemused**, Luxembourg, väljaannete talitus; FRA (2018), **Kogemused ja antisemitismi tajumine – teine uuring juutide diskrimineerimise ja juudivastaste vaenukuritegude kohta Euroopa Liidus**, Luxembourg, väljaannete talitus; FRA (2020), **Romad ja traveller’id kuues riigis – romade ja traveller’ide uuring**, Luxembourg, väljaannete talitus; FRA (2020), **EU-LGBTI II – Pikk tee LGBTI-inimeste võrdõiguslikkuseni**, Luxembourg, väljaannete talitus; FRA (2019), **Põhiõiguste uuring**.

43 FRA (2017), **Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise teine uuring – peamised tulemused**, Luxembourg, väljaannete talitus, lk 22.

44 FRA (2017), **Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise teine uuring – peamised tulemused**, Luxembourg, väljaannete talitus, lk 43; FRA (2020), **Romad ja traveller’id kuues riigis – romade ja traveller’ide uuring**, Luxembourg, väljaannete talitus, lk 31.

mida mõjutavad usalduse tase institutsioonide vastu ning teadlikkuse tase võrdõiguslikkust käsitlevatest õigusaktidest, võrdõiguslikkusega seotud õigustest ja võrdõiguslikkust edendavatest asutustest.

Teatatud diskrimineerimisjuhtumite suur arv võib mõnikord viidata sellele, et teatamissüsteemid toimivad, samas kui väike arv võib viidata vastupidisele. Lisaks ei viita teatamismäärade aastased muutused tingimata diskrimineerimise levimuse kõikumistele. Selle asemel võivad need kajastada teatamissüsteemide muudatusi, ohvrite ja tunnistajate suuremat valmisolekut ja suutlikkust juhtumitest teatada või pädevate asutuste paremat suutlikkust selliste juhtumitega vastavalt tegeleda.

FRA uuringu andmed näitavad, et teatamata jätmise peamised põhjused on järgmised.

- Kõigi FRA uuringute puhul on peamine põhjus, miks ei teatata diskrimineerivast juhtumist, arvamus, et teatamise tulemusel ei toimuks ega muutuks midagi. Seda konkreetset põhjust nimetas
  - ★ 52 % vastanutest teises antisemitismi uuringus, kes ei teatanud viimasest diskrimineerivast juhtumist<sup>45</sup>;
  - ★ 41 % diskrimineerimise ohvritest EU LGBTI II uuringus<sup>46</sup>;
  - ★ 35 % etnilise vähemuse või sisserändaja taustaga diskrimineerimise ohvritest EU-MIDIS II uuringus<sup>47</sup>;
  - ★ rohkem kui 36 % vastanutest üldelanikkonna seast põhiõiguste uuringus, kes ei teatanud viimasest diskrimineerimisjuhtumist, mida nad kogesid<sup>48</sup>.
- Teised sageli nimetatud teatamata jätmise põhjused hõlmavad arvamust, et diskrimineerimist ei ole lihtne tõestada ja et juhtum võib olla liiga tühine või mitte väärida teatamist.

Nagu näitavad FRA EU-LGBTI II uuringu tulemused, hõlmavad teatamata jätmise kohta esitatud täiendavad põhjused järgmist:

- ★ diskrimineerimisest ei ole mõtet teatada, sest see toimub kogu aeg (33 %);
- ★ ei soovita avaldada asjaolu, et end määratletakse LGBTI-inimesena (21 %);
- ★ ei usaldata ametiasutusi (21 %);
- ★ ollakse mures, et juhtumit ei võeta tõsiselt (23 %);
- ★ ei teata, kuidas või kuhu teatada (15 %);
- ★ tuntakse end haavununa, traumeerituna ja liiga suures stressis, et teatamisega aktiivselt tegeleda (13 %)<sup>49</sup>.

Need tulemused osutavad nende kehtivate õigusaktide, poliitikavaldkondade ja asutuste tõhususe erinevale tasemele, mille eesmärk on võidelda diskrimineerimise vastu ja tagada liikmesriikides võrdõiguslikkus kõigi jaoks. Samuti viitavad need õigustealase teadlikkuse erinevale tasemele eri riikides uuritud eri rühmade seas. FRA uuringu andmed näitavad, et vastupidiselt üldelanikkonna kohta saadud tulemustele ei ole võrdõiguslikkust edendavad asutused diskrimineerimise ohus olevate elanikkonnarühmade, näiteks etniliste vähemuste või sisserändajate seas üldiselt teada. Lisaks on teadlikkus diskrimineerimisvastastest õigusaktidest ja võimalikest kahju hüvitamise mehhanismidest, sealhulgas võrdõiguslikkust edendavatest asutustest, uuritud riikide ja rühmade lõikes väga erinev.

- Keskmiselt on EU-MIDIS II uuringus osalenute teadlikkus sellest, et diskrimineerimine on ebaseaduslik, suhteliselt kõrge (67 %)<sup>50</sup>.

45 FRA (2018), *Kogemused ja antisemitismi tajumine – teine uuring juutide diskrimineerimise ja juudivastaste vaenuritegude kohta Euroopa Liidus*, Luxembourg, väljaannete talitus, lk 59.

46 FRA (2020), *EU-LGBTI II – Pikk tee LGBTI-inimeste võrdõiguslikkuseni*, Luxembourg, väljaannete talitus, lk 37.

47 FRA (2017), *Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise teine uuring – peamised tulemused*, Luxembourg, väljaannete talitus, lk 49.

48 FRA (2020), *Mida tähendavad põhiõigused inimeste jaoks ELis? 2019. aasta põhiõiguste uuring*, Luxembourg, väljaannete talitus.

49 FRA (2020), *EU-LGBTI II – Pikk tee LGBTI-inimeste võrdõiguslikkuseni*, Luxembourg, väljaannete talitus, lk 37.

50 FRA (2017), *Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise teine uuring – peamised tulemused*, Luxembourg, väljaannete talitus, lk 55.

- Seevastu on EU-MIDIS II uuringus osalenute teadlikkus organisatsioonidest, mis pakuvad diskrimineerimise ohvritele tuge või nõustamist, sealhulgas võrdõiguslikkust edendavatest asutustest, väga väike: 71 % ei ole ühestki sellisest organisatsioonist teadlik, samas kui 62 % ei tunne ära ühegi oma riigis võrdõiguslikkust edendava asutuse nime<sup>51</sup>.
- Teadlikkus võrdõiguslikkust edendavatest asutustest on üldelanikkonna seas suhteliselt suur, võrreldes etniliste vähemuste või sisserändajate ja nende järeltulijatega. Keskmiselt on 27 ELi liikmesriigis (EL 27) kolm viiest põhiõiguste uuringus osalenud vastajast (61 %) teadlikud vähemalt ühest võrdõiguslikkust edendavast asutusest oma riigis, mis hõlmab teadlikkust nendest võrdõiguslikkust edendavatest asutustest, mis tegelevad diskrimineerimise alustena rassilise ja etnilise päritolu ning sooga. Rohkem kui pool (52 %) kõigist vastanutest on teadlikud võrdõiguslikkust edendavast asutusest, mille volitus hõlmab diskrimineerimise alusena tegelemist rassilise või etnilise päritoluga<sup>52</sup>.
- See osakaal on siiski väiksem nende hulgas, kes ei ole uuringuriigi kodanikud (34 %), kui nende seas, kes on uuringuriigi kodanikud (53 %). Sarnaselt on 45 % põhiõiguste uuringus osalenutest, kes peavad end etnilisse vähemusse kuuluvateks, teadlikud võrdõiguslikkust edendavast asutusest, mis tegeleb diskrimineerimise alusena rassilise või etnilise päritoluga, võrreldes 53 %ga nendest, kes ei pea end etnilisse vähemusse kuuluvaks<sup>53</sup>.
- Põhiõiguste uuringust saadud andmed näitavad ka seda, et EL 27s erineb üldelanikkonna teadlikkus võrdõiguslikkust edendavast asutusest veidi puude järgi. Rohkem kui pooled (55 %) vastanutest, kes on oma igapäevategevuses oluliselt piiratud, märgivad, et nad on võrdõiguslikkust edendavast asutusest teadlikud, neile järgneb 57 % vastanutest, kes on piiratud, kuid mitte oluliselt, ja 63 % vastanutest, kes ei ole piiratud.
- Üldiselt ja eri FRA uuringute lõikes erineb vastanute teadlikkus võrdõiguslikkust edendavast asutusest koos nende haridustasemega – madalama haridustasemega vastanud on sellistest asutustest vähem teadlikud.
- Isegi kui teadlikkus konkreetsetest võrdõiguslikkust edendavatest asutustest on suurem (näiteks üldelanikkonna ja LGBTI-inimeste puhul),<sup>54</sup> ei ole see asjaolu seotud oluliselt kõrgema teatamismääraga.
- FRA andmed võrdõiguslikkust edendavate asutuste kohta näitavad, et Tšehhi, Taani, Iirimaa, Läti, Poola ja Rootsi asutused on töötajate arvu ja eelarve suuruse osas riikide elanikkonnaga võrreldes kõrgemal kohal ja 50 % või rohkem FRA EU-MIDIS II uuringus osalenutest väidavad, et nad on teadlikud nende riikide võrdõiguslikkust edendavatest asutustest (teadlikkuse tase on veidi madalam Iirimaa ja Rootsis, ligikaudu 40 %).
- Võrdluseks näitavad FRA andmed, et Austria, Bulgaaria, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Itaalia, Luksemburgi, Malta, Madalmaade, Rumeenia, Sloveenia ja Hispaania võrdõiguslikkust edendavad asutused on töötajate arvu ja eelarve suuruse osas riikide elanikkonnaga võrreldes madalamal tasemel, kusjuures 30 % või vähem FRA EU-MIDIS II uuringus osalenutest on teadlikud nende riikide võrdõiguslikkust edendavatest asutustest.

Madalam teadlikkuse tase võrdõiguslikkust edendavatest asutustest kahjustab olulist rolli, mida need asutused peaksid täitma diskrimineerimise ohvritele abi osutamisel. Olemasolevad tõendid kinnitavad seost võrdõiguslikkust edendavatele asutustele (töötajad ja eelarve) eraldatud vahendite ja elanikkonna teadlikkuse vahel nendest asutustest. See näitab, et võrdõiguslikkust edendavad asutused, mis on õiguslikult ja rahaliselt tugevamad, suudavad tõenäoliselt omada tõhusamat rolli nii võimalike diskrimineerimise ohvrite kui ka selliste juhtumite tunnistajate õiguste alase teadlikkuse suurendamisel. See hõlmaks nende suutlikkust rakendada sihipäraseid meetmeid, et jõuda inimeste või rühmadele, kes on kõige suuremas diskrimineerimise ohus.

<sup>51</sup> *Ibid.*, lk 51–53.

<sup>52</sup> FRA (2020), *Mida tähendavad põhiõigused inimeste jaoks ELis? Põhiõiguste uuring*, Luxembourg, väljaannete talitus.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> FRA (2020), *Mida tähendavad põhiõigused inimeste jaoks ELis? 2019. aasta põhiõiguste uuring*, Luxembourg, väljaannete talitus; FRA (2020), *EU LGBTI II – Pikk tee LGBTI-inimeste võrdõiguslikkusele*, Luxembourg, väljaannete talitus, lk 35–37.

On siiski märkimisväärne, et suurem teadlikkus võrdõiguslikkust edendavatest asutustest ei pruugi alati olla vastavuses neile asutustele esitatavate teadete suurema arvuga. See kehtib isegi mõne sellise asutuse puhul, mis on paremas seisus inim- ja rahaliste ressursside poolest võrreldes selle riigi rahvaarvuga, kus nad on asutatud.

EL ja selle liikmesriigid on alustanud konkreetsete jõupingutuste tegemist, et julgustada esitama teateid asjaomastele organitele ja asutustele vaenuritegude valdkonnas, mis on üks tõsisemaid diskrimineerimise vorme<sup>55</sup>. Rassismi, ksenofoobia ja muus vormis sallimatusega võitlemise ELi kõrgetasemeline tööühm kiitis 2021. aasta märtsis heaks rea peamisi juhtpõhimõtteid, et julgustada ohvreid teatama vaenuritegudest õiguskaitseasutustele<sup>56</sup>. Need põhimõtted töötas FRA toetatud tegevuste kaudu välja tööühm, mis käsitleb vaenuritegude registreerimist, andmete kogumist ja vaenuritegudest teatama julgustamist.

Mõned peamiste juhtpõhimõtete aspektid selle kohta, kuidas julgustada vaenuritegudest teatama, on olulised seoses julgustamisega teatada diskrimineerimisest võrdõiguslikkust edendavatele asutustele. See on nii vaatamata asjaolule, et mõne võrdõiguslikkust edendava asutuse volitused hõlmavad sõnaselgelt vaenuritegusid, mida tavaliselt käsitletakse kriminaalõiguse sätete alusel.

Põhimõtted 5, 6, 8 ja 9 pakuvad erilist huvi seoses julgustamisega teatada võrdõiguslikkust edendavatele asutustele. Need põhimõtted on üldiselt seotud järgmisega:

- struktuurse ja ametliku koostöö loomine võrdõiguslikkust edendavate asutuste, politsei ja kodanikuühiskonna organisatsioonide vahel, sealhulgas tõhusad suunamissüsteemid;
- ohvrite ja tunnistajate jaoks kättesaadavate teatamiskanalite loomine, näiteks kolmandate isikute teated;
- kohandatud teavituse pakkumine inimestele, keda ohustab eelarvamustest ajendatud ohvristamine.

Eelarvamustest ajendatud kuritegude ja ahistamise ohvritel on võimalik pöörduda võrdõiguslikkust edendavate asutuste poole seoses juhtumitega, mis ei vasta kuriteoks liigitamise künnisele. Asjaomaste asutuste vahelised ametlikud ja tõhusad suunamisprotokollid, mis sõltuvad nende pädevusest konkreetse juhtumi puhul, kujutavad endast olulist sammu diskrimineerimise ohvrite jaoks toetuse, kaitse ja hüvitise taotlemisel. Selline institutsioonidevaheline koostöö hõlmab õigustealase teadlikkuse tõstmist ning teadmiste suurendamist võrdõiguslikkust edendavate asutuste kohta üldelanikkonna ja nende seas, kes on kõige suuremas diskrimineerimise ohus.

---

55 FRA (2012), *Vihakuritegude nähtavaks tegemine Euroopa Liidus: tunnistagem ohvrite õigusi*, Luxembourg, väljaannete talitus.

56 Euroopa Komisjon, rassismi, ksenofoobia ja muus vormis sallimatusega võitlemise ELi kõrgetasemeline tööühm, tööühm, mis käsitleb vaenuritegude registreerimist, andmete kogumist ja vaenuritegudest teatama julgustamist (2021), *Peamised juhtpõhimõtted selle kohta, kuidas julgustada vaenuritegudest teatama - õiguskaitseasutuste ja asjaomaste asutuste roll*, Luxembourg, väljaannete talitus.

## ↑ FRA ARVAMUS 4

Euroopa Komisjon ja ELi liikmesriigid peaksid kaaluma konkreetsete juhtpõhimõtete väljatöötamist, et julgustada teatama diskrimineerimisest võrdõiguslikkust edendavatele asutustele mittediskrimineerimist, võrdsust ja mitmekesisust käsitleva kõrgetasemelise töörühma tegevuse raames ning tihedas koostöös Euroopa Liidu riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste võrgustiku, võrdõiguslikkust edendavate asutuste ja asjaomaste kodanikuühiskonna organisatsioonidega.

Seoses teatamise julgustamisega peaksid EL ja liikmesriigid kaaluma FRA toetatud tegevuste käigus saadud õppetundide ülekandmist vaenukuritegudest teatamise julgustamise kohta rassismi, ksenofoobia ja muus vormis sallimatusega võitlemise ELi kõrgetasemelise töörühma raames seoses julgustamisega teatada diskrimineerimisest võrdõiguslikkust edendavatele asutustele. Kõrgetasemelise töörühma heaks kiidetud peamisi juhtpõhimõtteid vaenukuritegudest teatamise julgustamiseks võiks kohandada seoses diskrimineerimisest teatamisega võrdõiguslikkust edendavatele asutustele, eelkõige tehes järgmist:

- tõhusate süsteemide loomine suunamiseks võrdõiguslikkust edendavate asutuste, politsei ja kodanikuühiskonna organisatsioonide vahel;
- kättesaadavate teatamiskanalite pakkumine, sealhulgas kolmandate isikute teated;
- kohandatud teavituse pakkumine diskrimineerimise ohus olevatele inimestele.

Liikmesriigid peaksid suurendama oma jõupingutusi, tagamaks, et võrdõiguslikkust edendavatel asutustel oleksid vajalikud vahendid teadlikkuse suurendamiseks nende olemasolust ja tegevusvaldkonnast, eelkõige diskrimineerimise ohus olevate elanikkonnarühmade ja üldelanikkonna seas.

Euroopa Komisjon ja liikmesriigid peaksid soodustama sõltumatute uuringute tegemist elanikkonnarühmade seas, keda diskrimineerimine kõige enam mõjutab, et uurida erinevaid tegureid, mis võivad mõjutada inimeste otsust, kas teatada võrdõiguslikkust edendavatele asutustele või mitte.

ELi liikmesriigid peaksid kooskõlas rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikliga 10 ja võrdse tööalase kohtlemise direktiivi artikliga 12 hoogustama jõupingutusi, et suurendada teadlikkust diskrimineerimisvastastest õigusaktidest ja asjakohastest kahju hüvitamise mehhanismidest, eelkõige kõigi diskrimineerimise ohus olevate elanikkonnarühmade seas.

ELi liikmesriigid peaksid suurendama jõupingutusi, et kasutada võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise tagamiseks selliseid vahendeid nagu avaliku sektori võrdõiguslikkusega seotud kohustused ja võrdõiguslikkuse mõjuhinnang.

## VÖRDÕIGUSLIKKUST EDENDAVATE ASUTUSTE ROLLI MUUTUMINE

Kehtivate õigusaktide tõhus rakendamine nõuab asjakohaseid struktuure ja mehhanisme, et suurendada seaduste järgimist, samuti usaldust võrdõiguslikkuse edendamise tegevate asutuste vastu. Sellega seoses on väga oluline, et võrdõiguslikkust edendavad asutused oleksid tõhusad.

Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artiklis 13 on sätestatud, et „[l]iikmesriigid määravad organi või organid, kelle ülesanne on edendada kõikide isikute võrdset, rassilisest või etnilisest päritolust tingitud diskrimineerimiseta kohtlemist. Need organid võivad moodustada osa asutustest, kelle ülesanne on riiklikul tasandil tegelda inimõiguste kaitsega või üksikisiku õiguste kaitsega.“

Direktiivi sätete kohaselt peaks võrdõiguslikkust edendavate asutuste pädevus hõlmama diskrimineerimise ohvritele sõltumatu abi osutamist diskrimineerimist käsitlevate kaebuste esitamisel, diskrimineerimist käsitleva sõltumatu uurimise korraldamist ning sõltumatute aruannete avaldamist ja soovitude esitamist seoses kõnealuse diskrimineerimise asjaoludega. Direktiiviga jäetakse liikmesriikidele suur otsustusvabadus luua võrdõiguslikkust edendavaid asutusi vastavalt nende enda institutsioonilistele traditsioonidele ja korrale.

Euroopa Komisjon avaldas 2018. aastal võrdõiguslikkust edendavate asutuste suhtes kohaldatavaid nõudeid käsitleva soovitusena, millega määratakse kindlaks kolm valdkonda, milles liikmesriigid saaksid rakendada meetmeid, et võimaldada võrdõiguslikkust edendavatel asutustel täielikult edendada võrdset kohtlemist ja täita tõhusalt neile ELi õigusega määratud ülesandeid. Need ülesanded on seotud nende volitustega, nende sõltumatuse ja tõhususega ning sellega, kuidas nad teevad koostööd ja kooskõlastavad tegevust üksteise, ametiasutuste ja teiste organisatsioonidega.

Nagu Euroopa Komisjon märgib,<sup>57</sup> on võrdõiguslikkust edendavate asutuste roll ja staatus liikmesriigiti endiselt väga erinev. Väga erinevad on nende struktuur, diskrimineerimise alused ja eluvaldkonnad, mida nende volitused, ülesanded ja sõltumatus hõlmavad, ning neile kättesaadavad inim-, rahalised ja tehnilised ressursid. Liikmesriikide võrdõiguslikkust edendavate asutuste ühtsuse puudumine toob kaasa diskrimineerimisvastase kaitse tühimikud ELis. Need tõendid võrdõiguslikkust edendavate asutuste jätkuva mitmekesisuse kohta – vaatamata Euroopa Komisjoni võrdõiguslikkust edendavate asutuste suhtes kohaldatavaid nõudeid käsitlevale soovitusel, mille eesmärk oli kõrvaldada mõned nendest tühimikest ja mis võeti vastu 2018. aastal – kinnitavad, et on ruumi võrdõiguslikkust edendavate asutuste rolli ja positsiooni ühtlustamiseks ELis ning nende volituste tugevdamiseks.

Lisaks tegi Euroopa Komisjon ELi rassismivastases tegevuskavas 2020–2025 teatavaks, et uurib võimalust esitada 2022. aastaks uusi õigusakte võrdõiguslikkust edendavate asutuste tugevdamiseks.

Euroopa Liidu riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste võrgustik töötas välja kaks näitajate kogumit, mis võivad abistada ELi ja selle liikmesriike nende jõupingutustes võrdõiguslikkust edendavate asutuste toetamisel.

Volitusi käsitlevate näitajate kogum keskendub diskrimineerimise alustele ja eluvaldkondadele, millega võrdõiguslikkust edendavad asutused tegelevad, nende pädevuste olemusele ja ulatusele seoses sõltumatu abi osutamisega diskrimineerimise ohvritele, nende otsustusõigusele, nende suutlikkusele viia läbi küsitlusi ja uuringuid ning nende nõuandvale funktsioonile.

Sõltumatust käsitlevate näitajate kogum keskendub õigusraamistikele, millega luuakse võrdõiguslikkust edendavad asutused, nende suutlikkusele täita oma ülesandeid ilma sekkumiseta, võrdõiguslikkust edendavatele asutustele eraldatud eelarvele ja vahenditele ning nende asutuste juhtide ametisse nimetamisele ja vastutusele võtmisele.

Võrdõiguslikkust edendavate asutuste olulist rolli võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamisel tõendab ka võrdõiguslikkust edendavatele asutustele antud roll erinevates ELi algatustes: ELi

<sup>57</sup> Euroopa Komisjon (2021), *komisjoni talituste töödokument – võrdõiguslikkust edendavad asutused ja võrdõiguslikkust edendavate asutuste suhtes kohaldatavaid nõudeid käsitleva komisjoni soovitusena rakendamine*, SWD(2021) 63 final, Brüssel, 19. märts 2021.

rassismivastane tegevuskava 2020–2025,<sup>58</sup> ohvrite õigusi käsitlev ELi strateegia,<sup>59</sup> nõukogu soovitus romade võrdõiguslikkuse, kaasamise ja osalemise kohta,<sup>60</sup> ettepanek võtta vastu määrus, millega kehtestatakse ühissätted ELi rahaliste vahendite kohta ajavahemikuks 2021–2027 (ühissätete määrus),<sup>61</sup> ning ettepanek tasustamise läbipaistvuse siduvate meetmete kohta.<sup>62</sup> Kõik need algatused annavad aktiivse rolli võrdõiguslikkust edendavatele asutustele, mis nõuab nende asutustele vahendite eraldamist, nii et nad saaksid neid ülesandeid tõhusalt ja sõltumatult täita.

Täpsemalt nähakse ühissätete määrusega ette võrdõiguslikkust edendavate asutuste osalemine ELi rahastatavate programmide seirekomisjonides. Nende komisjonide ülesanne on uurida, kas ELi rahastatud programmid vastavad eeltingimustele, mis on vajalikud ELi vahenditele juurdepääsuks ja nende kasutamiseks kogu programmiperioodi jooksul.

## ↑ FRA ARVAMUS 5

ELi liikmesriigid peaksid tagama, et võrdõiguslikkust edendavad asutused saaksid tõhusalt täita oma ülesandeid, nagu on määratud rassilise võrdõiguslikkuse direktiiviga ja seoses rollidega, mis on neile antud ELi rassismivastases tegevuskavas, ohvrite õigusi käsitlevas ELi strateegias, nõukogu soovitusel romade võrdõiguslikkuse, kaasamise ja osalemise kohta, ettepanek võtta vastu määrus, millega kehtestatakse ühissätted ELi rahaliste vahendite kohta ajavahemikuks 2021–2027, ning ettepanek tasustamise läbipaistvuse siduvate meetmete kohta.

See tähendab, et võrdõiguslikkust edendavatele asutustele antakse piisavalt ulatuslikud volitused ning neile eraldatakse piisavad inim-, rahalised ja tehnilised ressursid, et täita kõiki oma seadusejärgseid ülesandeid tõhusalt ja sõltumatult. Seda vajadust rõhutab ka Euroopa Komisjoni 2021. aasta aruanne rassilise võrdõiguslikkuse ja võrdse tööalase kohtlemise direktiivide kohaldamise kohta.

Seda tehes peaksid liikmesriigid nõuetekohaselt arvesse võtma Euroopa Komisjoni 2018. aasta juuni soovitus (EL) 2018/951 võrdõiguslikkust edendavate asutuste suhtes kohaldatavate nõuete kohta. See hõlmab võrdõiguslikkust edendavatele asutustele võimaluste andmist kaebuste (sealhulgas kolmandate isikute kaebuste) vastuvõtmiseks ja läbivaatamiseks ning diskrimineerimise ohvrite abistamiseks, sõltumatute aruannete avaldamiseks ja soovitude esitamiseks diskrimineerimise küsimustes, andmete kogumiseks sõltumatute uuringute kaudu, mis aitab luua tõendusbaasi diskrimineerimise taseme jälgimiseks, ning teadlikkuse suurendamiseks võrdõiguslikkust edendavate asutuste olemasolust elanikkonna hulgas, kelle teenimiseks nad loodi.

Liikmesriike julgustatakse täielikult rakendada meetmeid, mis sisalduvad Euroopa Komisjoni soovitusel võrdõiguslikkust edendavate asutuste suhtes kohaldatavate nõuete kohta, tagamaks, et need asutused saaksid kasutada oma tohutut potentsiaali ja edendada praktikas võrdset kohtlemist.

58 Euroopa Komisjon (2020), *Võrdõiguslik liit: ELi rassismivastane tegevuskava 2020–2025*, COM(2020) 565 final, Brüssel, 18. september 2020.

59 Euroopa Komisjon (2020), *Ohvrite õigusi käsitlev ELi strateegia (2020–2025)*, COM(2020) 258 final, Brüssel, 24. juuni 2020.

60 Euroopa Liidu Nõukogu (2021), *nõukogu soovitus romade võrdõiguslikkuse, kaasamise ja osalemise kohta*, Brüssel, 2. märts 2021.

61 Euroopa Komisjon (2018), *ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi+, Ühtekuuluvusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisade rahastamisvahendi suhtes kohaldatavad finantseeskirjad*, COM(2018) 375 final, Brüssel, 29. mai 2018.

62 Euroopa Komisjon (2021), *ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu*, COM(2021) 93 final, Brüssel, 4. märts 2021.

Lisaks julgustatakse Euroopa Komisjoni esitama 2022. aastaks uusi õigusakte, et tugevdada võrdõiguslikkust edendavaid asutusi, nagu on kirjeldatud ELi rassismivastases tegevuskavas 2020–2025. Ebavõrdne kaitse diskrimineerimise vastu kogu ELis, mis tuleneb võrdõiguslikkust edendavate asutuste ülesehituse mitmekesisusest, räägib selliste õigusaktide kasuks, eriti kui arvestada, et võrdõiguslikkus on üks liidu põhiväärtusi.

Võttes arvesse liikmesriikide õigustraditsioonide ja -süsteemide mitmekesisust, julgustatakse jätkama tavade vahetamist, et teha kindlaks, kuidas ühes riigis rakendatud meetmeid – tugevdada võrdõiguslikkust edendavaid asutusi – saaks üle kanda teise liikmesriiki. Liikmesriigid võiksid paluda Euroopa Komisjoni, FRA ja Euroopa Liidu riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste võrgustiku abi, et hõlbustada sellist tavade vahetamist.

Liikmesriike julgustatakse kohaldama Euroopa Liidu riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste võrgustiku väljatöötatud näitajaid, et mõõta võrdõiguslikkust edendavatele asutustele kehtestatud nõuete täitmist, ning võtma meetmeid nende asutuste vastavaks tugevdamiseks.

EL peaks tagama, et Euroopa Liidu riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste võrgustikule antakse piisavad inim-, tehnilised ja rahalised vahendid, et võimaldada tal oma näitajate kogumit edasi arendada ja tagada selle rakendamine eesmärgiga aidata Euroopa Komisjoni, liikmesriike ja võrdõiguslikkust edendavaid asutusi selle jälgimisel, kuidas rakendatakse soovitud võrdõiguslikkust edendavate asutuste suhtes kohaldatavate nõuete kohta. See aitaks tugevdada võrdõiguslikkust edendavaid asutusi.



## VÖRDÕIGUSLIKKUST KÄSITLEVATE ANDMETE KOGUMISE JA KASUTAMISE EDENDAMINE, SEALHULGAS ISIKUANDMETE KAITSE ÜLDMÄÄRUSE ÕIGE KOHALDAMINE

Võrdõiguslikkust käsitlevate andmete Euroopa käsiraamatu<sup>63</sup> kohaselt tähendavad võrdõiguslikkust käsitlevad andmed mis tahes teavet, mis on kasulik võrdõiguslikkuse olukorra kirjeldamiseks ja analüüsimiseks. Sellised andmed on hädavajalikud selleks, et anda tõenduspõhine hinnang mittediskrimineerimise poliitika kohaldamise kohta ELi ja liikmesriikide tasandil ning suurendada diskrimineerimise ohus olevate elanikkonnarühmade mõjuvõimu.

Kui koguda sellist teavet korrapäraselt ja süstemaatiliselt, on see oluline, et aidata liikmesriikidel hinnata nende vastavust inimõigustealastele kohustustele. Samuti võimaldab see poliitikakujundajatel jälgida suundumusi ELis ja selle liikmesriikides võrdse kohtlemise edendamiseks vastu võetud õigusaktide, poliitika ja meetmete kohaldamise tulemustes. Sellel taustal kutsus Euroopa Kontrollikoda oma 2016. aasta eriaruandes „**Romade integratsioonile suunatud ELi poliitikaalgatused ja rahaline abi**“ Euroopa Komisjoni üles tegema koostööd liikmesriikidega, et töötada välja ühine metoodika ja julgustada liikmesriike koguma statistilisi andmeid etnilise päritolu kohta<sup>64</sup>. Vastusena tegid Euroopa Komisjon ja FRA romade riiklike kontaktpunktidega koostööd tööühmas, mis töötas välja näitajate raamistiku romade võrdõiguslikkuse, kaasamise ja osalemise kohta ning varustas selle andmetega. See töö jätkub.

Praeguseks kasutavad vähesed liikmesriigid võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumiseks ja kasutamiseks terviklikke süsteeme või kooskõlastatud lähenemisviisi, nagu on märgitud *võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumise ja kasutamise parandamise suunistes*, mille Euroopa Komisjoni mittediskrimineerimist, võrdsust ja mitmekesisust käsitlev kõrgetasemeline tööühm kiitis heaks 2018. aastal<sup>65</sup>. Võrdõiguslikkust käsitlevatele andmetele keskenduv alarühm, mida toetab FRA, töötas need suunised välja, et pakkuda konkreetseid suuniseid selle kohta, kuidas parandada võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumist ja kasutamist riiklikul tasandil.

Mõned liikmesriigid on hakanud rakendama neid suuniseid, mis käsitlevad võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumise ja kasutamise institutsioonilist, struktuurilist ja toimimisega seotud mõõdet. Suuniseid täiendab **paljutöötavate tavade kogumik**<sup>66</sup> ja diagnostiline kaardistamisvahend.

Võrdõiguslikkust käsitlevatele andmetele keskenduv alarühm tegi kindlaks mitu probleemi võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kasutamisel ja kogumisel, mis on ühised paljudel liikmesriikidel, sealhulgas tasakaalustamatus diskrimineerimise aluste ja eluvaldkondade vahel, mille kohta andmeid kogutakse, määratluste, klassifikatsioonide ja kategooriate järjepidevuse ja sidususe puudumine, mis mõjutab võrdõiguslikkust käsitleva statistika võrreldavust liikmesriikides ja nende vahel, ebapiisav konsulteerimine asjaomaste sidusrühmade ja mõjutatud rühmadega andmete kogumise kavandamisel ja rakendamisel, katkendlik andmekogumine, mis ei võimalda analüüsida suundumusi aja jooksul, ning andmekaitseraamistike ebatäpne tõlgendamine, kui need on seotud võrdõiguslikkust käsitlevate andmetega.

Andmete puudumine tähendab, et ELil ja liikmesriikidel ei ole täielikku pilti, kui nad soovivad käsitleda miljonite inimeste kogemusi kogu ELis, mida iseloomustab diskrimineerimine erinevatel alustel ja erinevates eluvaldkondades. Lisaks takistab sellest tulenev asjakohaste andmete vähesus ELil ja liikmesriikidel tõhusalt jälgida võrdõiguslikkuse olukorda. Võrdõiguslikkust käsitlevad andmed võivad aidata parandada ka võimaliku diskrimineerimise ja eelarvamuse hindamist, kui algoritme ja tehisintellekti kasutatakse üha enam otsuste tegemisel.

63 Euroopa Komisjon (2016), *Võrdõiguslikkust käsitlevate andmete Euroopa käsiraamat*, Luxembourg, väljaannete talitus, lk 15.

64 Euroopa Kontrollikoda (2016), *Romade integratsioonile suunatud ELi poliitikaalgatused ja rahaline abi: viimasel kümnendil on tehtud märkimisväärsed edusamme, kuid kohapeal vajatakse täiendavaid jõupingutusi*, Luxembourg, väljaannete talitus.

65 Euroopa Komisjon, mittediskrimineerimist, võrdsust ja mitmekesisust käsitlev kõrgetasemeline tööühm, võrdõiguslikkust käsitlevatele andmetele keskenduv alarühm (2018), *võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumise ja kasutamise parandamise suunised*, Brüssel, Euroopa Komisjon.

66 FRA (2020), *Võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumise tavade kogumik*.

Usaldusväärsete ja süstemaatiliselt kogutud võrdõiguslikkust käsitlevate andmete puudumine koos nende diskrimineerimisjuhtumite väga väikese arvuga, millele on pööratud asjaomaste asutuste, pädevate asutuste ja organite tähelepanu, maalib ebatäieliku pildi diskrimineerimise tegelikust olukorrast ELis. Nagu on märgitud suunises nr 1 võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kohta, võiks riiklik statistikaamet, võrdõiguslikkust edendav asutus või uurimisinstituut kaardistada võrdõiguslikkust käsitlevate andmete olemasolevad allikad liikmesriikides ja luua lähtealuse võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumise süstemaatilisema lähenemisviisi jaoks<sup>67</sup>.

Sellise kaardistamise käigus tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks soovitatakse suunises nr 2 võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kohta, et asjaomased asutused võiksid moodustada institutsioonidevahelise tööühma, mis koosneb näiteks ministeeriumidest, riiklikest statistikaametitest, võrdõiguslikkust edendavatest asutustest, riiklikest inimõiguste asutustest, uurimisasutustest ja teadusringkondadest, samuti muudest asjaomastest osalejatest ja andmeesitajatest, näiteks asjaomaste kohalike asutuste, kohtusüsteemi, politsei jne esindajatest<sup>68</sup>.

ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo rõhutab oma 2018. aasta **juhises andmete kogumise ja liigendamise kohta, et jälgida edusamme säästva arengu tegevuskava 2030 eesmärkide saavutamisel**, inimõiguste põhimõtet „ära tekita kahju“<sup>69</sup>. Nagu tunnistatakse *võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumise ja kasutamise parandamise suunistes*, tähendab põhimõte „ära tekita kahju“ seda, et ükski andmete kogumise tegevus ei tohiks tekitada ega tugevdada olemasolevat diskrimineerimist, eelarvamust või stereotüüpe ning et kogutud andmeid tuleks kasutada nende rühmade hüvanguks, keda nad kirjeldavad, ja ühiskonna kui terviku hüvanguks<sup>70</sup>.

## ↑ FRA ARVAMUS 6

ELi liikmesriigid peaksid tagama usaldusväärsete, kehtivate ja võrreldavate võrdõiguslikkust käsitlevate andmete süstemaatilise kogumise, mis on jaotatud soo, rassilise ja etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel. Liikmesriigid peaksid koguma neid andmeid allpool kirjeldatud vahendite abil, mis põhinevad diskrimineerimise ohus olevate isikute enesemääratlusel. Neid elanikkonnarühmi esindavad kodanikuühiskonna organisatsioonid peaksid kaasa aitama asjakohaste määratluste ja näitajate väljatöötamisele.

Liikmesriigid peaksid lähtuma võimalikult paljudest võrdõiguslikkust käsitlevate andmete allikatest, sealhulgas riiklikul tasandil (lisaks FRA andmetele) rahvaloendused, haldusregistrid, leibkonna- ja üksikisikute uuringud, ohvristamise uuringud, hoiakute uuringud, võrdõiguslikkust edendavatele asutustele laekunud kaebuste andmed ja nende läbi viidud uuringud, olukorra lahendamise testid, tööandjate ja teenusepakkujate korraldatav mitmekesisuse seire ning kvalitatiivsete uuringustrateegiategi abil loodud andmed, nagu juhtumiuuringud, süvaintervjuud ja ekspertide küsitlused.

67 Euroopa Komisjon, mittediskrimineerimist, võrdsust ja mitmekesisust käsitlev kõrgetasemeline tööühm, võrdõiguslikkust käsitlevatele andmetele keskenduv alarühm (2018), **võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumise ja kasutamise parandamise suunistes**, Brüssel, Euroopa Komisjon, lk 9.

68 *Ibid.*, lk 10.

69 ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo (2018), **inimõigustel põhinev lähenemisviis andmetele – kedagi ei tohi kõrvale jätta kestliku arengu tegevuskavas aastani 2030**, New York, ÜRO.

70 Euroopa Komisjon, mittediskrimineerimist, võrdsust ja mitmekesisust käsitlev kõrgetasemeline tööühm, võrdõiguslikkust käsitlevatele andmetele keskenduv alarühm (2018), **võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumise ja kasutamise parandamise suunistes**, Brüssel, Euroopa Komisjon, lk 4.

Liikmesriigid peaksid tugevdama võrdõiguslikkust käsitlevate andmete korrapärasust ja kõikehõlmavat kogumist oma riiklike statistikaasutuste ja muude asjaomaste valitsusasutuste kaudu. See hõlmab võrdõiguslikkust käsitleva statistika süstemaatilist koostamist, mis põhineb rahva- ja leibkonnaloendustel, haldusregistritel ja ametlikel kogu ELi hõlmavatel uuringutel, nagu sissetulekuid ja elamistingimusi käsitlev ELi statistika, tööjõu-uuring ja muud representatiivsed uuringud. Võrdõiguslikkuse tulemuste jälgimise võimaldamiseks peaksid sellised andmeallikad i) hõlmama alaesindatud rühmi, keda ohustab diskrimineerimine, ja ii) sisaldama teavet diskrimineerimise kogemuste kohta soo, rassilise ja etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel.

Selleks et töötada välja strateegiad selliste olukordade asjakohaseks hõlmamiseks, kus erinevad diskrimineerimise alused põimuvad või toimivad koos üksteisega – see tähendab mitmekordne ja läbipõimunud diskrimineerimine –, peaksid ELi liikmesriigid kasutama võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumise vahendite terviklikku kogumit, sealhulgas laiaulatuslikud kvantitatiivsed uuringud, mis hõlmavad erinevaid elanikkonnarühmi ja diskrimineerimise aluseid, koos diskrimineerimise testimisega, mis on väljakujunenud meetod objektiivsete tõendite kogumiseks diskrimineerimise kohta.

ELi liikmesriigid peaksid hoogustama jõupingutusi, et saavutada koordineeritud lähenemisviisi võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumisele ja kasutada neid andmeid tõendus põhise poliitika väljatöötamise alusena võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise valdkonnas. Sellega seoses peaksid liikmesriigid võtma nõuetekohaselt arvesse võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumise ja kasutamise parandamise suuniseid, mille kiitis heaks mittediskrimineerimist, võrdsust ja mitmekesisust käsitlev kõrgetasemelise ELi tööühm. Liikmesriike julgustatakse kasutama neid suuniseid kui täiendavat kaardistamisvahendit ja tavade kogumikku. ELi institutsioonid ja asutused peaksid kaaluma nende suuniste kohaldamist oma struktuurides.

Kooskõlas võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumise ja kasutamise parandamise suuniste suunise nr 2 peaksid liikmesriigid kaaluma võrdõiguslikkust edendavatele asutustele võimaluse andmist institutsioonidevahelise koostöö soodustamiseks võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumisel ja kasutamisel. Seda oleks võimalik saavutada struktuuride loomisega (nt institutsioonidevaheline tööühm), mis võimaldavad süstemaatilist ja pikaajalist koostööd asjaomaste üksuste vahel mis tahes riigis. Liikmesriigid, kes annavad võrdõiguslikkust edendavatele asutustele sellise koordineeriva ülesande, peaksid tagama, et need asutused varustatakse vajaliku suutlikkuse, oskusteabe ja ressursidega.

## VÖRDÕIGUSLIKKUST KÄSITLEVATE ANDMETE KOGUMINE ISIKUANDMETE KAITSE ÜLDMÄÄRUSE ALUSEL

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta – isikuandmete kaitse üldmäärus – jõustus 25. mail 2018. See on ajendanud mõtlema selle üle, kuidas seaduslikult koguda ja töödelda isikuandmete eriliike (isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 9), näiteks neid, mis on seotud isiku rassilise või etnilise päritolu, tervise, usutunnistuse või veendumuste või seksuaalse sättumusega. Näiteks märgitakse *võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumise ja kasutamise parandamise suunistes*, mille kiitis heaks mittediskrimineerimist, võrdsust ja mitmekesisust käsitlev kõrgetasemeline tööühm, et „andmekaitseõudeid käsitatakse [mõnikord] selliste isikuandmete kogumise keelamisena nagu isiku etniline päritolu, usutunnistus või seksuaalne sättumus”<sup>71</sup>. Kooskõlas isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 9 lõike 2 punktiga j on isikuandmete eriliikide töötlemine siiski keelatud, **välja arvatud juhul, kui** see on vajalik „statistilisel eesmärgil vastavalt artikli 83 lõikele 1, tuginedes liidu või liikmesriigi õigusele, ning on proportsionaalne saavutatava eesmärgiga, austab isikuandmete kaitse õiguse olemust ning tagatud on sobivad ja konkreetsete meetmed andmesubjekti põhiõiguste ja huvide kaitseks.”

Liikmesriigid võivad seega koguda ja töödelda isikuandmete eriliikidel põhinevaid võrdõiguslikkust käsitlevaid andmeid olulise avaliku huviga seotud põhjustel, statistilisel eesmärgil ning teadus- või ajaloouringute eesmärgil, tagades, et andmesubjekt on andnud selgesõnalise nõusoleku nende isikuandmete töötlemiseks ühel või mitmel konkreetsetel eesmärgil (artikli 9 lõike 2 punkt a).

Lisaks selgitatakse isikuandmete kaitse üldmääruse põhjenduses 26, et andmekaitse põhimõtteid kohaldatakse tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku isikuandmete eriliikide suhtes ning neid ei tohiks kohaldada anonüümse teabe või anonüümseks muudetud isikuandmete suhtes sellisel viisil, et andmesubjekti ei ole võimalik tuvastada või ei ole enam võimalik tuvastada, näiteks andmed, mida kasutatakse koondstatistika otstarbel võrdõiguslikkuse valdkonna suundumuste kindlakstegemiseks ja registreerimiseks.

Euroopa Andmekaitseinspektor avaldas **esialgse arvamuse andmekaitse ja teadusuuringute kohta**, et tagada õiguskindlus tingimuste osas, mille alusel selliste andmete töötlemine on lubatud, ning mis kaitsemeetmed peavad nende kogumisel olema kehtestatud. Euroopa Andmekaitseinspektori arvamus on asjakohane andmekogujate ja -töötajate jaoks, kelle hulka kuuluvad uurimisasutused, akadeemilised ringkonnad, riikliku ja kohaliku tasandi valitsusasutused, võrdõiguslikkust edendavad asutused, inimõiguste asutused, ELi ametid ja organid (sealhulgas FRA) ning kodanikuühiskonna organisatsioonid.

<sup>71</sup> *Ibid.*, lk 7.

## ↑ FRA ARVAMUS 7

Isikuandmete kaitse üldmäärus võimaldab koguda ja töödelda isikuandmete eriliike teatavatel tingimustel, sealhulgas statistilisel või uuringute eesmärgil (artikli 9 lõike 2 punktid a, g ja j).

Eli liikmesriikide andmekogujad ja andmetöötajad peaksid küsima nõu oma riiklikelt andmekaitseasutustelt ning Euroopa Andmekaitsekoostöögrupilt ja Euroopa Andmekaitseinspektorilt täiendavaid juhiseid kaitsemeetmete kohta, mida on vaja kohaldada isikuandmete eriliikide kogumisel ja töötlemisel, sealhulgas uuringute eesmärgil (isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 9 lõike 2 punkt j). Seda tehes peaksid nad nõuetekohaselt arvesse võtma **Euroopa Andmekaitseinspektori 6. jaanuari 2020. aasta esialgset arvamust andmekaitse ja teadusuuringute kohta** ning peagi avaldatavaid Euroopa Andmekaitsekoostöögrupi suuniseid andmekaitse ja teadusuuringute kohta.

Võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumine ja töötlemine tervikuna peaks toimuma täielikus kooskõlas isikuandmete kaitse üldmääruses sätestatud põhimõtete ja kaitsemeetmetega.



## EDENDAME JA KAITSEME TEIE PÕHIÕIGUSI KOGU ELis —

Vt FRA 30. aprilli 2021. aasta täielikku arvamust 1/2021:  
<https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fra-opinion-eu-equality-20-years>

LISATEAVE



**FRA – EUROOPA LIIDU PÕHIÕIGUSTE AMET**  
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viin – Austria  
Tel +43 158030-0 – Faks +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

 [facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)  
 [twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)  
 [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)



Euroopa Liidu  
Väljaannete Talitus