

Arvamus soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste seaduse eelnõu kohta

Lugupeetud Signe Riisalo!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumit võimaluse eest avaldada arvamust soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste seaduse eelnõu kohta, millega soovitakse luua soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste seadus, mis kohustab töandjaid soolist võrdsust ja võrdseid võimalusi aktiivselt, süstemaatiliselt ja eesmärgistatult edendama. Oleme eelnõuga tutvunud ning järgnevalt esitame Kaubanduskoja seisukohad.

1. Eelnõu seletuskirja § 11 lõike 3 sisaldab ebakorrektselt viidet

1.1. Juhime tähelepanu, et eelnõu seletuskirja § 11 lõike 3 selgituste juures on viidatud valele eelnõu punktile. Hetkel on eelnõu seletuskirjas kirjas, et „lõikes 3 sätestatud on käsitletud koos lõike 2 punkti 7 selgitusega“. Kuna tegelikult käsitleb nii eelnõu § 11 lõike 3 kui ka § 11 lõike 2 p 6 töö ja pereelu ühitamise võimalusi, siis palume parandada eelnõu seletuskirja § 11 lõike 3 juures olev viide õigeks, nii et see viitaks eelnõu § 11 lõike 2 punktile 6.

2. Kaitseala laiendamist ei ole põhjendatud ning uute kaitstavate tunnuste sisu on ebaseelge

2.1. Eelnõuga laiendatakse võrreldes kehtivate seadustega kaitstud tunnuste nimekirja. Eelnõu § 1 lõike 2 kohaselt muutuvad muuhulgas kaitstavateks tunnusteks sooline identiteet, sooline eneseväljendus, sootunnus, keel, varaline- ja sotsiaalne seisund ning muu isikuga seotud objektiivselt tuvastatav tegelik või oletatav tunnus, mis on aluseks ühiskondlikele eelarvamustele, tõrjumisele või häbimärgistamisele.

Eelnõu seletuskirjas on välja toodud, et erinevad rahvusvahelised organisatsioonid on Eestile ette heitnud ebapiisava kaitse tagamist rassist ning puudest tuleneva diskrimineerimise osas (seletuskirja lk 5-6). Nimetatud tunnustele (rass ja puue) pakutava täiendava kaitse tagamist saab seetõttu pidada vajalikuks ja põhjendatuks. Seletuskirjas on konstateeritud, et erinevad kodanikuühiskonna organisatsioonid on juhtinud tähelepanu vajadusele laiendada võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala. Näidetena on toodud puuetega laste diskrimineerimine haridusvaldkonnas ning vanusest tulenev



diskrimineerimine finantsteenuste kättesaamisel – nii vanus kui ka puue on juba praegu kehtivas seaduses kaitstud tunnusteks ning ei põhjenda kaitstud tunnuste nimekirja laiendamist.

Seletuskirjast ei nähtu, missugune on ühiskondlik vajadus laiendada kaitstavate tunnuste nimekirja väljaspool eelnevalt välja toodud näiteid (rass, puue, vanus). Kaubanduskoja hinnangul ei ole eelnõu seletuskirjas põhjendatud, miks on kaitstud tunnuste nimekirja lisatud sooline identiteet, sooline eneseväljendus, sootunnus, keel, varaline- ja sotsiaalne seisund ning muu isikuga seotud objektiivselt tuvastatav tegelik või oletatav tunnus, mis on aluseks ühiskondlikele eelarvamustele, tõrjumisele või häbimärgistamisele. Vajadus nimetatud tunnustele kaitseala laiendada ei saa olla abstraktne ehk ühe organisatsiooni arvamus, tahe või uskumus. Kui ei esine konkreetset ühiskondlikku vajadust, siis ei tohiks laiendatud kaitstavate tunnuste põhjal eelnõuga täiendavaid piiranguid sätestada.

Eelnevast tulenevalt leiab Kaubanduskoda, et eelnõu seletuskirjas on põhjendamata, miks on kaitstavate tunnuste loetelu laiendatud. Sellest tulenevalt palume seletuskirjas veenvalt põhjendada, millistel põhjustel soovitakse kaitstavate tunnuste loetelu laiendada ning juhul, kui puudub mõjuv põhjus ning reaalne vajadus kaitstavate tunnuste loetelu laiendada, jätta need tunnused eelnõust välja.

- 2.2. Lisaks on kehtiva soolise võrdõiguslikkuse seaduse ning võrdse kohtlemise seaduse alusel kaitstud tunnused sugu, rahvus, etniline kuuluvus, rass, nahavärvus, usutunnistus, veendumus, vanus, puue ja seksuaalne sättumus. Seletuskirja kohaselt täiendatakse eelnõus kaitstud tunnuste loetelu (eelnõu § 1 lg 2) põhiseaduse § 12 järgi – loetellu lisatakse keel, päritolu, varaline seisund ja sotsiaalne seisund. Tunnuste loetelu ka täpsustatakse, lisades sellesse õigusselguse huvides eraldi seni soo terminiga hõlmatud tunnused sooline identiteet, sooline eneseväljendus ja sootunnus ning puudega seotud, kuid selle terminiga mitte täielikult kaetud tunnuse terviseseisund. Loetelu jäetakse põhiseadusega sarnaselt ka avatuks, samas piiritledes, et silmas peetakse isikuga seotud objektiivselt tuvastatavaid tegelikke või oletatavaid tunnuseid, mis on aluseks ühiskondlikes, poliitilistes või institutsionaalsetes tavades juurdunud ühiskondlikele eelarvamustele, tõrjumisele või häbimärgistamisele.

Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 12 kohaselt ei tohi kedagi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Oleme seisukohal, et põhiseaduses nimetatud tunnuseid ei saa valimatult ega liiga jäigalt üle kanda eraisikute vahelistesse suhetesse, sest see hakkab piirama eraõiguslike isikute õigust koonduda, tegeleda ettevõtlusega ja jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele.

- 2.2.1. Eelnõu seletuskirja lk 9 kohaselt keelise diskrimineerimise keeld ei luba teha vahet eri keelt kõnelevate isikute ja isikute rühmadel nende emakeele tõttu. Siiski



ei ole selgitatud, mida täpselt tähendab „keel“. Erinevalt seni kehtinud kaitstud tunnustest (sugu, rahvus, rass, puue, vanus jne) ei ole keele puhul tegemist ka inimesest sõltumatu tunnusega. Eesti ametlik keel on eesti keel ning ettevõtte on kohustatud osutama teenust eesti keeles. Seetõttu on (hästi) eesti keelt kõnelevate inimeste eelistamine töötajate värbamisel põhjendatud, sest klientide kogemus teenusepakkuja juures sõltub teeninduskogemusest, mis on üldjuhul parem, kui teenindaja saab kliendist aru.

- 2.2.2. Teiseks on eelnõusse kaitstud tunnusena lisatud päritolu. Seletuskirja kohaselt hõlmab päritolu inimese põlvnemist, bioloogilist sidet esivanematega, rahvuslikku algupära või teatud piirkonnast pärinemist. Kehtiva seaduse kohaselt on kaitstud tunnuseks rahvus (etniline kuuluvus), mis hõlmab endas rahvusliku algupära ja teatud piirkonnast pärinemise. Ülejäänud osas on raske konstrueerida olukorda, kus inimest diskrimineeritakse tulenevalt tema bioloogilisest sidemest esivanematega, ilma et see täidaks kas rahvuse, etnilise kuuluvuse, rassi või nahavärvi põhise diskrimineerimise tingimused. Seetõttu vajaks kaitstud tunnuste nimekirja täiendamine päritoluga selget põhjendust, miks seda on vaja lisada, kuid nimetatud põhjendus seletuskirjas puudub.
- 2.2.3. Kolmandaks on eelnõusse kaitstud tunnusena lisatud varaline seisund. Eelnõust ei selgu, mida tuleb käsitada varandusliku seisundina. Eraõiguslikul juriidilisel isikul on õigus otsustada, missugust teenust pakkuda ja missugusele kliendigrupile suunata teenuse osutamine. Parema varaline seisund tähendab tihti ka väiksemat kliendiga seotud makseraskuste riski ning suuremat teenuste tarbimist. Mitmed finantsteenuse osutajad pakuvad klientidele paremaid tingimusi kliendi varalise seisundi põhjal, nt kuldkaardiprogrammid on seotud kliendi sissetuleku suurusega. Kui inimese varaline seisund muutub kaitstavaks tunnuseks, kaob ettevõtetel õigus kujundada ise oma äritegevust ning riik sekkub põhjendamatult eraõiguslikesse suhetesse.
- 2.2.4. Neljandaks on eelnõusse kaitstud tunnusena lisatud sotsiaalne seisund, kuid seda, mida tähendab sotsiaalne seisund, ei ole eelnõus ega seletuskirjas defineeritud. Üritades sisustada sotsiaalse seisundi mõistet, saab ilmselt sotsiaalseks seisundiks mh pidada asjaolu, kas isik on töötu või töötav. Tegemist on valikuga, mis näiteks finantsteenuste osutamisel väljendab kliendiga seotud riski, sest kannab endas teavet, kas inimesel on olemas püsiv sissetulek, et kohustusi täita või mitte. Kuna mõiste on defineerimata ning seda saab tõlgendada viisil, mis mõjutab näiteks finantsasutuses seni põhjendatud riskihindamise arvesse võetavaid asjaolusid, tekitab see suuremat ebaselgust kaitstavate tunnuste osas ning tekitab potentsiaalselt põhjendamatuid vaidlusi finantsteenuse pakkujatele.
- 2.2.5. Viiendaks on eelnõusse kaitstud tunnusena lisatud sooline identiteet ja sooline eneseväljendus. Seletuskirja kohaselt on sooline identiteet inimese tunnetuslik sugu ning sooline eneseväljendus on see, kuidas inimene näitab enda sugu väljapoole. Seega läheb soolise identiteedi tunnus vastuollu samas normis (eelnõu § 1 lõige 2) sätestatud põhimõttega, et kaitstud tunnus peab olema



objektiivselt tuvastatav. Juhime tähelepanu, et kuna nimetatud tunnused ei ole objektiivsed, siis raskendab see tunnusega arvestamist, sest nimetatud tunnused sõltuvad üksnes inimese enda tunnetusest, mida on tööandjas või teenusepakkujal võimatu ette näha. Lisaks ei nähtu eelnõust, miks on sooline identiteet ja eneseväljendus erinev muust identiteedist ja eneseväljendusest, mis võib kaasa tuua ebavõrdse kohtlemise. Vastandades soolise identiteedi ja soo, asub eelnõu koostaja seisukohale, et sooline identiteet on iseseisvalt kaitstav väljaspool soolist diskrimineerimist. Samas ei ole diskrimineerimise eest kaitstav inimese muu valdkonna identiteet (nt veganlus) või eneseväljendus, mis võib kaasa tuua ebavõrdse kohtlemise (nt lohakas välimus tööle kandideerimisel). Eelnõu seletuskirjast ei nähtu, missugusel põhjusel on eelnevalt välja toodud sooidentiteet ja sooline eneseväljendus kaitstud seaduse tasemel, kui muudel juhtudel ei ole.

Lisaks tekitab selliste abstraktsete tunnuste nimetamine kaitstud tunnustena praktilisi probleeme. Näiteks olukord, kus tööandja on kehtestanud kohustusliku tööriietuse ning töötajate soovil on riiete vahetamiseks eraldi riietusruum meeste jaoks ning naiste jaoks (mõnes ettevõttes kindlasti ka pesuruum), sest töötajad tunnevad nii turvalisemalt. Üks meestöötaja teatab tööandjale, et tema tunneb ennast naisena ning kasutab edaspidi naiste riietusruumi. Naistöötajad tunnevad ennast riietusruumis ebamugavalt, kui seal riietub mees. Kui tööandja olukorda ei sekku, on tööandja jätnud täitmata kohustuse tagada naistöötajatele töökeskkond, kus nad tunnevad ennast kaitstuna ahistamise eest. Olukorda sekkudes, on tööandja diskrimineerinud meestöötajat, sest ei võimalda tal riietuda naiste riietusruumis vastavalt tema identiteedile. Sellises olukorras ei ole tööandjal võimalik tagada kõikidele töötajatele töökeskkonda, mida eelnõust tulenevate kohustuste järgi peaks.

2.2.6. Kuuendaks on eelnõusse kaitstud tunnusena lisatud sootunnus. Eelnõu seletuskirjas on kirjas, et sootunnuste abil kirjeldatakse inimese füüsilist keha. Eelkõige hormoonide (nt östrogeen), kromosoomide (nt XY) ja esmaste (nt emakas) ja teiseste (nt habemekasv) sootunnustega seotud asjaolusid. Sünnil määratakse inimese sugu enamasti silmaga nähtavate esmaste sootunnuste (nt suguelundite) tuvastamisega. Alati ei lange erinevad sootunnuste elemendid kokku tüüpilise naise või mehe kehaga. Siiski jääb seletuskirjast arusaamatuks, kuidas on võimalik inimest diskrimineerida sootunnuste alusel ilma, et inimest diskrimineeritaks soo alusel, sest sootunnus on vältimatult seotud ühe sooga.

2.2.7. Viimaseks on eelnõus märgitud kaitstud tunnusena muu isikuga seotud objektiivselt tuvastatav tegelik või oletatav tunnus, mis on aluseks ühiskondlikes, poliitilistes või institutsionaalsetes tavades juurdunud ühiskondlikele eelarvamustele, tõrjumisele või häbimärgistamisele. Nimetatud kujul on seaduse definitsioon nii lai, et jääb arusaamatuks, missuguste tunnuste osas võib tööandja sattuda eksimusse diskrimineerimise osas. Näiteks mahub eelnevalt välja toodud kirjelduse alla kriminaalkorras karistus – tegemist on objektiivse tunnusega, millega kaasneb ühiskonnas häbimärgistamine. Näiteks finantsasutused



kontrollivad nõ negatiivse meediakajastuse olemasolu (adverse media check), et hinnata kliendiga seotud riski, sh kriminaalsest taustast tulenevat rahapesuriski. Kui kliendil on kriminaalne taust (nt hiljutine karistus varguse eest) ja ta ei suuda tõendada vara legaalsel päritolu, on see aluseks kliendisuhetest keeldumiseks, sest ettevõtja peab muidu võtma riski, et aitab kaasa rahapesule. Eelnõu järgi võib selline käitumine kvalifitseeruda diskrimineerimiseks. Kuna rahapesu tõkestamise seadused ei ütle sõnaselgelt ette, mis asjaolusid peab klientidega seotud riski hindamisel arvestama, puudub konkreetne norm, mis selliseks tegevuseks kohustaks ning finantssektori asutused peavad potentsiaalselt hakkama kulutama ressursse diskrimineerimisvaidluste lahendamisele. See omakorda muudab raskemaks rahapesu tõkestamise nõuete täitmise, sest piisava hulga kaebuste esitamine võib ettevõtte ressursse märkimisväärselt kurnata jättes vähem tähelepanu päris teemadega tegelemisele.

Kokkuvõtvalt on Kaubanduskoda seisukohal, et eelnõuga kavandatud uued kaitstavad tunnused peavad olema selgelt defineeritud, üheselt arusaadavad ja objektiivselt tuvastatavad, et vältida ebaselgust. Hetkel on eelnõu vastuolus õigusselguse põhimõttega, sest suur hulk lisatavaid kaitstud tunnuseid ei oma ühiskonnas sama või üheselt mõistetavat tähendust ja seaduses puuduvad definitsioonid. Tulenevalt ebaselgetest kaitstavatest tunnustest on keeruline eelnõu tegeliku mõju ettevõtjate jaoks ette näha ning eelnõu mõju selgub siis, kui on tekkinud vaidlus tööandja ja töötaja vahel.

3. Algoritmipõhine diskrimineerimine

3.1. Eelnõu § 6 lg 6 p 3 kohaselt on diskrimineerimine ka algoritmipõhine diskrimineerimine, mille puhul kasutatakse isiku suhtes otsuse tegemisel osaliselt või täielikult automatiseeritud süsteemi loodud väljundit, mis põhjustab või soodustab isikute põhjendamatut erinevat kohtlemist või avaldab isikule kaitstud tunnuse põhjal ebasoodsat mõju. Oleme seisukohal, et eelnõus sätestatud algoritmipõhise diskrimineerimise definitsioon on vastuolus rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusega. RahaPTS § 14 lg 1 p 2 alusel on teenuseosutaja kohustatud hindama kliendi riskiprofilli ning § 23 lg 2 p 2, 4 ja 5 alusel kohaldama tugevdatud hoolsusmeetmeid tehingule, kus klient on pärit suure riskiga kolmandast riigist või klient on riikliku taustaga isik. Seega peab finantsteenuse pakkuja seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks hindama kliendi sünniriiki (päritolu) ja ametikohta (potentsiaalselt mahub sotsiaalse seisundi alla) riikliku taustaga isiku staatuse kontrolliks. Arusaadavalt ei ole turuosalistel võimalik hinnata iga kliendi riski individuaalselt, vaid enamasti turuosalisi kasutatakse algoritmidel põhinevaid riskihindamise tööriistu.

Vastavalt seadusele tuleb suure riskiga seotud isikut ning riikliku taustaga isikut lugeda suurema riskiga kliendiks ning nende suhtes kohaldada tugevdatud hoolsusmeetmeid ehk RahaPTS tulenevate kohustuste täitmine avaldab päritolu ja sotsiaalse seisundi põhjal klientidele ebasoodsat mõju, sest nende suhtes kohaldatakse rohkem hoolsusmeetmeid kui vastava tunnusetega klientidele. Eelnõu § 14 sätestab erandi diskrimineerimiskeelust, kuid hetkel ei ole eelnõu §-s 14



sätetatud erandit, et diskrimineerimine on lubatav, kui see on vajalik seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks. Seega ainuüksi rahapesu tõkestamise seadus nõuab finantsasutustelt diskrimineerimist, kuid kuna erand selleks puhuks puudub, peab ettevõtja olema valmis hakkama enda õiguseid tõendama diskrimineerimisvaidluse lahendamise kaudu, mis tähendab ettevõtte jaoks lisakulu.

Eelnevast tulenevalt palub Kaubanduskoda lisada eelnõu §-i 14 erandi, mis sätestab, et diskrimineerimine on lubatav, kui see on vajalik seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks.

- 3.2. Lisaks kuna algoritmipõhise diskrimineerimise sõnastus on eelnõu kohaselt üsna üldine, siis soovime teada, kas antud põhimõtte võib hakata takistama reklaami teostamist. Näiteks turunduses on väga palju persoonade kasutamist ja näiteks soo- või vanusepõhist reklaami.

Palume selgitada, kas algoritmipõhise diskrimineerimise kontekstis personaliseeritud reklaam ja tootepakkumised võiksid olla põhjendamatu erinev kohtlemine ja seega diskrimineerimine?

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ene Rammo

Finantsdirektor peadirektori ülesannetes

Ireen Tarto ireen.tarto@koda.ee