



VÕRDSE KOHTLEMISE EDENDAMINE
JA TEADLIKKUS EESTIS

VÕRDSE KOHTLEMISE
EDENDAMINE JA TEADLIKKUS
EESTIS

UURINGUARUANNE

Balti Uuringute Instituut

Tartu 2013

Autoritest:

Käesolev uuringuaruanne on koostatud Balti Uuringute Instituudi ja Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja sotsiaaluuringute instituudi poolt ning analüüsib võrdse kohtlemise tajumist Eesti ühiskonnaruumis, sealjuures Võrdse kohtlemise seaduse retseptsiooni, teematiliste varasemalt läbi viidud projektide mõju ja tulemuslikkust ning teiste riikide parimaid praktikaid võrdse kohtlemise edendamise vallas.



Balti Uuringute Instituut on valitsusväline arendusasutus, mille eesmärk on aidata heal tasemel sotsiaal-majandusliku analüüsiga kaasa avaliku poliitika kujundamisele Läänemere regioonis.



Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut (RASI) on sotsiaalteaduslik interdistsiplinaarne teadus- ja arendusasutus.

Autorite tänu kuulub intervjuudes ja küsitlustel osalenutele, samuti ekspertidele Soomest, Rootsist ja Saksamaalt aja ja panuse eest käesolevasse uuringusse.

Projekti viisid läbi Balti Uuringute Instituudist Kristjan Kaldur, Kristina Kallas, Kats Kivistik ja Kaarin Plaan ning Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja sotsiaaluuringute instituudist Triin Roosalu, Maaris Raudsepp, Larissa Kus, Kadri Aavik, Marion Pajumets, Margarita Kazjulja ja Pille Petersoo.

Uuringu veebileht koos täiendavate andmetega: www.ibs.ee/VKE

Projekti on toetanud Euroopa Kolmandate Riikide Kodanike Integreerimise Fond, Kultuuriministeerium ning Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed.



Toimetajad: Kristina Kallas, Kristjan Kaldur, Maaris Raudsepp, Triin Roosalu, Kadri Aavik

Väljaandja: Balti Uuringute Instituut / TLÜ RASI

Tartu 2013

ISBN 978-9949-9494-1-0

Sisukord

| | |
|--|-----------|
| Sissejuhatus | 7 |
| 1. Võrdse kohtlemise alased hoiakud ja teadlikkus võrdse kohtlemise seadusest | 10 |
| 1.1. Sissejuhatus | 10 |
| 1.2. Elanikkonnaküsitlus: uurimismeetodid ja valim..... | 11 |
| 1.3. Elanikkonnaküsitluse tulemused..... | 13 |
| 2. Ebavõrdse kohtlemise märkamine ning teadlikkus võrdse kohtlemise seadusest: valdkondlike ekspertide kogemused ja hinnangud | 27 |
| 2.1. Sissejuhatus | 27 |
| 2.2. Ekspertide grupiintervjuud: kvalitatiivse uurimuse meetod ja valim | 27 |
| 2.3. Ebavõrdse kohtlemise esinemine Eestis ja kriitilised valdkonnad | 29 |
| 2.4. Ekspertide teadlikkus institutsioonidest ja nende kriitika..... | 37 |
| 2.5. Peamiste diskursuste võrdlus | 40 |
| Kokkuvõte võrdse kohtlemise seaduse retseptsiooni uuringutest..... | 45 |
| 3. Võrdse kohtlemise edendamise projektide hindamine..... | 52 |
| 3.1. Sissejuhatus | 52 |
| 3.2. Ülevaade metoodikast | 52 |
| 3.3. Hindamise tulemused | 53 |
| 4. Võrdse kohtlemise edendamine tööturul: head praktikad Euroopa riikide näitel | 62 |
| 4.1. Sissejuhatus | 62 |
| 4.2. Head praktikad võrdse kohtlemise edendamisel | 64 |
| 4.3. Kokkuvõtteks | 79 |
| Kokkuvõte, järeldused ja soovitusused | 80 |
| Kasutatud allikad | 85 |
| Lisad..... | 88 |

Sissejuhatus

Eesti Vabariigi Põhiseadus sätestab, et Eestis ei tohi kedagi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Rahvusliku, rassilise, usulise või poliitilise vihkamise, vägivalda ja diskrimineerimise õhutamine on seadusega keelatud ja karistatav. Alates 2009. aastast on Eestis kehtiv võrdse kohtlemise seadus, mille § 1 keelab diskrimineerimise rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel. Eesti seadustes sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtted lähtuvad Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist ja vastavatest direktiividest, millega Eesti liitus 1996. aastal.

Sallivuse ja võrdse kohtlemise edendamine on koostatava Eesti lõimumisvaldkonna arengukava "Lõimuv Eesti 2020" üks peamistest aluspõhimõtetest. Inimeste võrdne kohtlemine aitab vältida rahvusest ja rassilisest kuuluvusest tingitud ebavõrdsust ja eraldatust, mis omakorda toetab sidusa ühiskonna loomise eesmärki. Seetõttu on lõimumisprotsessi üheks eesmärgiks seatud rahvusliku ja kultuurilise kapseldumise vältimine, nii olemasoleva rahvastiku kui ka uussisserändajate puhul.¹

Põhiseaduslik kaitse ebavõrdse kohtlemise eest on põhiseaduses sätestatud Eesti riigi taasiseseisvumisest alates, kuid spetsiifiliselt mitte-diskrimineerimise poliitika kujundamise ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamiseks on riik tegelema hakanud alles hiljuti, aktiivsemalt alates võrdse kohtlemise seaduse jõustumisest. 2009. aasta alguses seoses võrdse kohtlemise seaduse kehtima hakkamisega laiendati ka soolise võrdõiguslikkuse voliniku institutsiooni soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku institutsiooniks. Otseselt võrdse kohtlemise edendamise eesmärgil läbiviidud suuremahulisi uuringud ja tegevusi on seni olnud üsna vähe. Rohkem tähelepanu on avalikkuses saanud soolise ebavõrdsuse juhtumid, arvestades, et soolise võrdõiguslikkusega on riigi tasandil tegeletud juba alates 1996. aastast. Riigil on põhjalikke teadmisi rohkem soolise ebavõrdsuse ilmingutest - seda nii tööturul (nt palgalõhe, sooline segregatsioon ametialadel jne) kui ka muudes valdkondades. Selline teadlikkus tuleneb kindlasti ka tänu soolise võrdõiguslikkuse monitooringutele, mida regulaarselt läbi viiakse.² Rahvuse alusel aset leidvast ebavõrdsest kohtlemisest annavad mõnevõrra aimu regulaarsed integratsiooni monitooringud³, ent kuna nende fookuses on seni olnud pigem sotsiaalset struktuuri tervikuna iseloomustavad läbilõikelised andmed, siis on ebavõrdse kohtlemise mehhanismid neis kajastatud vaid kaudselt.

Käesolev uuringuaruanne põhineb 2013. aastal ellu viidud uurimisprojektil "Võrdse kohtlemise edendamine", mille eesmärgiks oli analüüsida võrdse kohtlemise edendamist ning ebavõrdse kohtlemise ilminguid Eesti tööturul rahvuse, rassilise kuuluvuse, nahavärvi ja keele tõttu. Projekti käigus läbiviidud uuringus mõõdeti ka Eesti elanike teadlikkust võrdsest kohtlemisest laiemalt. Kuna projekti peamiseks sihtrühmaks olid Euroopa kolmandate riikide kodanikud ja määratlemata kodakondsusega inimesed, siis oli uuringu fookus eelkõige suunatud just rahvuse alusel võrdse kohtlemise uurimisele.

Projekti eesmärkide täitmiseks viidi läbi kolm tegevust.

¹Vt pikemalt: Kultuuriministeerium (2012), "LÕIMUV EESTI 2020", Lõimumisvaldkonna arengukava koostamise ettepanek Vabariigi Valitsusele.

²Soolise võrdõiguslikkuse monitooringud on läbi viidud 2002., 2005., 2009. ja 2013.a.- Tutvu monitooringute aruannetega Sotsiaalministeeriumi kodulehel: <http://www.sm.ee/meie/uuringud-ja-analuusid/sotsiaalvaldkond.html>

³Integratsioonimonitooringud on seni läbi viidud 2000., 2002., 2005., 2008. ja 2011.a. Tutvu monitooringutega SA Meie Inimesed kodulehel: <http://www.meis.ee/uuringud>

Esiteks viidi Eesti elanike hulgas läbi võrdse kohtlemise seaduse retseptiooni uuring, mille käigus koguti andmeid selle kohta, kui võrd teatakse võrdse kohtlemise seadust ja selles väljendatud põhimõtteid. Uuring toimus kahes osas – elanikkonna küsitlusena ja eri valdkondade spetsialistide rühmaintervjuudena. Mõlemal juhul olid uuritavate seas ka Eestis alaliselt elavad Euroopa kolmandate riikide kodanikud ning määratlemata kodakondsusega isikud. Uuringute tulemused on esitatud käesoleva kokkuvõtte esimeses ja teises peatükis.

Teiseks hinnati seni avalikest vahenditest rahastatud võrdse kohtlemise edendamise ja teadlikkuse suurendamise projektide mõju ja jätkusuutlikkust. Analüüsimisel arvestati projektides läbiviidud tegevuste ulatust ning siht- ja sidusrühmade kaasatust. Vaatluse all oli küsimus, kas projektide käigus teostatud tegevuste tulemused ja mõju on püsivad, millises ulatuses need pärast projekti lõppu kestavad ning millist mõju nad omavad. Analüüsi tulemuste tutvustamisele keskendub käesoleva uuringu kolmas peatükk.

Kolmandaks vaadeldi nelja Euroopa Liidu liikmesriigi – Ühendkuningriiki, Rootsi, Saksamaa ja Soome - häid praktikaid võrdse kohtlemise edendamisel tööturul. Peamiselt keskenduti õigusliku raamistiku ja poliitikameetmete vaatlusele ning uuriti, kuidas valitud riigid rakendavad meetmeid ebavõrdse kohtlemise vastu võitlemiseks ning võrdsete võimaluste loomiseks tööturul erinevatele etnilistele ja sisserännanute elanikkonnagruppidele. Kokkukogutud head näited on välja toodud raporti neljandas peatükis.

Siinse uuringu tulemused on mitmeski mõttes unikaalsed. Esiteks pole Eestis varem läbi viidud sarnases mahus analüüsi, mis kombineeriks endas võrdse kohtlemise erinevad tahud: uurides Eesti ühiskonna teadlikkust võrdsest kohtlemisest, millele lisandub seni läbiviidud tegevuste mõjude hindamine ning mida täiendavad teiste riikide head praktikad. Projekti tulemused võimaldavad heita pilgu sellistele teemadele nagu tõrjuv suhtumine võõrapärasesse või sallimatus teist keelt rääkivate inimeste suhtes, üldine ühiskondlik kliima võrdse kohtlemise suhtes ja selle mõju teadlikkusele ja ebavõrdse kohtlemise ilmingutele. Elanike küsitlus näitab, et ka teadmatus ja hoolimatus võivad olla ebavõrdse kohtlemise ajenditeks.

Uuringutulemused viitavad vajadusele võrdset kohtlemist aktiivsemalt edendada. Analüüsist selgub, et ühiskonnas suuresti puudub jagatud arusaam nii võrdse kohtlemise põhimõtetest kui ka võrdse kohtlemise seaduse rakendamise ja õiguste kaitsest üleüldiselt. See kehtib nii ametnike, tööandjate, meedia, aga ka elanikkonna kui terviku kohta. Hoolimata vähesest teadlikkusest on samal ajal siiski märgata huvi antud teema vastu.

Käesoleva uuringuaruande lõpus on kõikidest alaosadest tulenevalt eraldi peatükina esitatud järeldused ja ettepanekud valitseva olukorra parendamiseks. Loodame, et käesolevasse uuringuaruandesse kogutud teadmised saavad olema oluliseks sisendiks ka uue valdkondliku arengukava “Lõimuv Eesti 2020” meetmete ja tegevuste kujundamisele. Projekti käigus kogutud andmed ja informatsioon, teostatud analüüsid ja sõnastatud järeldused võimaldavad oluliselt tõhustada tegevusi, mis on lõimumispoliitikas ja ka teistes poliitikavaldkondades suunatud võrdse kohtlemise edendamisele ja sallivuse suurendamisele, eelkõige just oluliste sihtrühmade hulgas. Juba ainuüksi kolmandate riikide kodanike ja määratlemata kodakondsusega inimeste kaasamine uuringusse respondentidena on tõenäoliselt kaudselt suurendanud nende teadlikkust võrdsest kohtlemisest.

Uringuaruande sihtgrupiks on valitsuse ja kohalike omavalitsuste tasandil poliitikate kujundamise ja elluviimisega tegelevad ametnikud, analüütikud ja teadlased, aga ka kodanikuühendused ning teised huvilised, kelle tegevuse eesmärgiks on edendada Eestis võrdset kohtlemist ning võidelda ebavõrdse kohtlemise ilmingute vastu. Aruande eri osad on koostatud teoreetilisi arutelusid ja empiirilisi andmeid kombineerides ning kõik peatükid on loetavad ka eraldiseisvalt. Uringuaruanne on kättesaadav ka vene ja inglise keeles.⁴

Loodame, et käesoleva uuringu tulemused leiavad laiaulatuslikku kasutust, sealhulgas asjaomaste ametkondade poolt. Head lugemist ning jõudu ja pealehakkamist võrdse kohtlemise edendamisel!

⁴ Uringuaruandega külgneb lisaks ka veebileht, kus huvilised saavad tutvuda rohkemate uuringu käigus kogutud statistiliste andmetega ning lisaks lugeda ka pikemat versiooni võrdse kohtlemise seaduse retseptiooni uuringust. Vt täpsemalt: www.ibs.ee/VKE

1. Võrdse kohtlemise alased hoiakud ja teadlikkus võrdse kohtlemise seadusest

Triin Roosalu, Maaris Raudsepp, Margarita Kazjulja, Larissa Kus, Kadri Aavik, Marion Pajumets, Pille Petersoo

1.1. Sissejuhatus

Meie eesmärgiks käesoleva uurimuse läbiviimisel oli koguda andmeid teadlikkuse kohta võrdsest kohtlemisest Eesti ühiskonnas ning analüüsida võrdse kohtlemise seaduse retseptiooni (teadlikkust seaduse olemasolust ja selle mõistmist) Eesti elanikkonnas, sealhulgas oluliste sihtrühmade – Eestis alaliselt elavate kolmandate riikide kodanike ning määratlemata kodakondsusega isikute seas. Uuringu alaeesmärkideks oli selgitada, milline on oluliste sihtrühmade – sh Eestis alaliselt elavate kolmandate riikide kodanike ning määratlemata kodakondsusega isikute:

- teadlikkus ja suhtumine võrdse kohtlemise *põhimõtetesse* ja *põhiterminitesse* (nii nagu need on seaduses kehtestatud);
- teadlikkus seaduse olemasolust ning kokkupuude võrdse kohtlemise küsimusega, senised kogemused ja kriitika seoses *seaduse rakendamisega*.

Võrdse kohtlemise seaduse retseptioon ühiskonna ja indiviidi tasandil on keeruline nähtus, hõlmates *kognitiivseid* (seaduse teadmine, mõistmine, tõlgendamine, ebavõrdse kohtlemise olukordade äratundmine), *hinnangulisi* (hoiakud, suhtumised, väärtused) ja *käitumuslikke* (seaduse rakendamise oskused) komponente. Lisaks otseselt seaduses sisalduvate põhimõtete ja –mõistete vastuvõtmisele on oluline arvestada ka laiemaid ühiskonnas levivaid hoiakuid, arusaamu ja praktikaid, näiteks milliseid rühmi hõlmatakse või välistatakse võrdset kohtlemist väärivate hulgast või kuidas põhjendatakse võrdse kohtlemise vajalikkust või mittevajalikkust ühiskonnas.

Sellise keerulise uurimisobjekti kirjeldamine ja analüüs on võimalik vaid eri meetodite kombineerimise abil. Esindusliku elanikkonnaküsitluse põhjal analüüsisime võrdse kohtlemise põhimõtete levikut Eesti elanikkonnas, sealhulgas eelpool mainitud oluliste sihtrühmade seas. Lisaks korraldasime eestikeelsed, venekeelsed ja inglisekeelsed rühmaintervjuud võrdse kohtlemise seisukohalt eriti oluliste tegevusvaldkondade – haridussüsteem, tööturg, meediasfäär ja kodanikuühiskond – esindajatega, täpsustamaks just võrdse kohtlemise edendamise eest oma igapäevase tegevuse raames vastutavate sihtgruppide teadlikkust võrdse kohtlemise põhimõtetest. Selle tulemusi kirjeldab peatükk 2. Siinses peatükis tutvustame just elanikkonnaküsitluse tulemusi. Peatükile 2 järgneb mõlema uuringu põhjal tehtud kokkuvõte.

Detailsemalt on käesoleva peatüki tulemused ning võrdlus varasemate uuringutega lisaks esitatud eraldi uuringuaruandena (Roosalu jt. 2013).

1.2. Elanikkonnaküsitlus: uurimismeetodid ja valim

Toetudes varem läbi viidud uurimustele (nt Lagerspetz jt 2007, Eurobaromeeter 2009, 2012, Eesti elanike õigusteadlikkuse uuring 2007, Lindsalu jt 2011) ning lähtudes uurimisülesandest, koostasime küsimustiku "Rahvus, sallivus ja võrdne kohtlemine Eestis 2013". Ankeetküsitluse eesmärk on selgitada Eesti elanike erinevate gruppide arusaamasid, hoiakuid ning kogemusi seoses diskrimineerimise ja võrdse kohtlemisega ning nende teadlikkust võrdse kohtlemise seadusest. Küsimustiku koostamisel lähtusime järgmistest põhimõtetest:

- võrreldavus varem läbi viidud küsimustikega – kasutasime mitmeid küsimusi, mida on kasutatud varasemates võrdse kohtlemise ja diskrimineerimise alastes küsimustikes;
- võrreldavus fookusgrupi intervjuudega
- sisuline olulisus erinevate sihtrühmade esindajatele (MKI, kolmandate riikide kodanikud, etnilised ja keelelised vähemused)
- **Tava-arusaamad põhimõisted:** teadlikkus ja suhtumine võrdse kohtlemise põhimõtetesse ja põhiterminitesse (diskrimineerimine, võrdsus, võrdne kohtlemine); emotsionaalsed hoiakud, teadmised, maailmavaatelised arusaamad sallivuse või sallimatuse alusena.
- **Õigusteadlikkus:** teadlikkus võrdse kohtlemise seadusest, hinnang seaduse kättesaadavusele ja arusaadavusele; teadlikkus oma õiguste eest seismise võimalustest.
- **Subjektiivsed diskrimineerimiskogemused:** senised kogemused seoses diskrimineerimise ja ebavõrdse kohtlemisega seoses: diskrimineerimise valdkonnad ja alused, mitmene diskrimineerimine, reaktsioonid ebavõrdsele kohtlemisele.
- **Hinnang Eesti olukorrale:** tajutud ebavõrdsus ühiskonnarühmade vahel, üldine hinnang võrdse kohtlemise olukorrale Eestis, diskrimineerimise riskirühmad ja kriitilised valdkonnad, kriitilised tähelepanekud seoses seaduse rakendamisega.

Elanikkonnaküsitluse viis 2013.a.mais-juunis läbi uuringufirma Turu-uuringute AS. Valimi suurus oli 1000 inimest vanuses 15-84, kellest 86,2% olid Eesti kodanikud, 6,1% Venemaa kodanikud, 6,2% määratlemata kodakondsusega isikud ning 1,3% muu välisriigi kodanikud. Eesti kodanikest oli 81,7% emakeeleks eesti keel ning 17,7% emakeeleks vene keel. Küsitluse valim oli esinduslik Eesti elanikkonna suhtes ja küsitluse tulemusi saab üldistada kogu elanikkonnale, nii oleme tulemuste esitamisel „elanikkonda” ja „vastajaid” kasutanud vaheldumisi samas tähenduses.

Oleme andmete analüüsimiseks **rühmitanud** vastajad vastavalt kodakondsusele ning sellele, mis rahvusest nad ütlesid end olevat. Võrdse kohtlemise temaatika valguses on oluline lähtuda riigikuuluvusest, mida kõige ühesemalt mõõdab *kodakondsus*. Tulenevalt kodakondsusest on inimestel riigi suhtes teatud õigused, ja Eesti riigi kõrval on osadel Eesti elanikel õigused ja kohustused ka teiste riikide ees. Kodakondsuse alusel võimaldab Eesti riik teatud õigusi lisaks Eesti kodanikele veel ka teiste Euroopa Liidu riikide kodanikele. Ka alaliselt Eestis elavatel Venemaa kodanikel, kes on Euroopa Liidu seisukohalt kolmandate riikide kodanikud (EKRK), on Eestis Eesti kodanikest erinevad õigused. Seepärast on kodakondsuse kategooria võrdse kohtlemise seisukohalt võtmetähtsusega. Kõige selgemalt ilmneb see määratlemata kodakondsusega isikute puhul (MKId), keda kaitseb hoopis erinev

rahvusvahelise õiguse raamistik kui eelnevaid. Tulenevalt sellest, et kodakondsuse alusel on inimestel erinevad võimalused, kuid siiski tuleb ühiskonnaliikmeid kohelda võrdselt, on kodakondsus üks selles uuringus kasutatud aluskategooria. Kaardistades elanikkonna suhtumist võrdse kohtlemise põhimõtetele ning kirjeldades rahvuse pinnalt kerkiva sallimatu või diskrimineeriva kohtlemise kogemuste ulatust, on otstarbekas kõrvutada ka erinevate rahvusgruppide kogemusi. *Rahvus* on tänapäevaste arusaamade järgi pigem avatud ja voolav kategooria kui et rangelt fikseeritav ja muutumatu (nt Bauman 2004). Järjest enam inimesi elab mitmete kultuuride kontekstis, kandes erinevaid identiteete vastavalt oma valikule või olles juba sündinud mitmerahvuselisse perre. Sellises olukorras mõjutab rahvuse konstrueerimist eelkõige subjektiivne tunne. Me lähtume siinses uuringus inimeste enesemäärangulisest rahvusest, see tähendab, subjektiivselt identiteedist. Kokkuvõtlikult eristatakse enamikes analüüsilõigetel vastused viie kodakondsusgrupi kohta, mille jaotus on toodud tabelis 1.

Tabel 1. Valimi koosseis kodakondsusgruppide lõikes

| | Osakaal analüüsis | Osakaal valimis | Osakaal rahvas- tikus |
|---|-------------------|-----------------|--------------------------|
| 1 Eesti kodakondsusega eestlased | 70 | 83 | 82 |
| 2 Eesti kodakondsusega venelased | 13 | | |
| 3 Vene kodakondsusega venelased | 6 | 7 | 7 |
| 4 Teiste rahvuste esindajad ja teiste riikide kodanikud | 5 | 4 | 1,5 |
| 5 Määratlemata kodakondsusega isikud | 6 | 6 | 9,5 |
| Kokku | 100 | 100 | 100 |

Tulemuste interpreteerimisel tasub niisiis arvestada, et grupid 4 ja 5 on olemuselt teistega võrreldes heterogeensemad. Kui teistes gruppides kombineerime rahvuslikku ja riiklikku kuuluvust, siis määratlemata kodakondsusega isikute puhul jätame rahvusliku enesemääratluse arvestamata, analüüsi võimaldamise huvides.

Selliselt kodakondsuspõhiste gruppide loomine on vaatamata rahvusmääratluse subjektiivsusele siiski küllaltki mehhaaniline eristusviis, mistõttu otsustasime tausta uurimiseks kontrollida, kuidas jaotub selline valim subjektiivsemaid kategooriaid hõlmavate lõimgruppide vahel. Selleks moodustasime oma andmestiku põhjal kolm liitindeksit, mis esindavad kolme lõimumise seisukohast olulist dimensiooni (järgisime siin EIM 2011 ja Nimmerfeldt 2013 kogemust), ning jaotasime vastajad nende tunnuste põhjal kolme sarnase suurusega klastrisse. Tulemused on esitatud võrdse kohtlemise seaduse retseptiooni uuringu aruande täisversioonis (vt Roosalu jt 2013). On oluline silmas pidada, et mõeldes Eesti elanikkonnale kui tervikule ei eristunud nende oluliste dimensioonide lõikes üheselt just kodakondsuspõhised grupid, vaid pigem kujunevad kodanikukuuluvuse dimensioonide põhjal sellised grupid, mis ületavad kodakondsuspõhiste gruppide piire. Nendest kujunenud gruppidest kahes moodustavad Eesti kodakondsusega eestlased veenva enamuse, kuid igas grupis on ka teiste kodakondsusgruppide esindajaid.

Tahame sellega eelkõige rõhutada, et ühiskonnas osalemise subjektiivselt määratletud dimensioone arvestades kujunevad kodakondsuspiire ületavad rühmad. See omakorda lubab oletada, et ka võrdse kohtlemise valdkonnas ilmnevate eristuste aluseks ei ole niivõrd kodakondsusrühmad kui muud, inimese individuaalsetest identiteetidest ja hoiakutest tulenevad määratlused. Seepärast osundame oma

analüüsisiga eelkõige võimalusele ületada võrdse kohtlemise käsitlemisel ja sellealasel teavitamisel kodakondsuspõhine või ka otseselt emakeele- või keeleoskusepõhine piir gruppide vahel. Tuleb tähele panna, et iga kodakondsusgrupi sees on esindatud kõik vastused, seega hõlmab iga võrdse kohtlemise ning sallivuse alase hoiaku alusel moodustuv nn virtuaalne grupp inimesi kõigist kodakondsuspõhistest gruppidest kui ka kodanikudimensiooni gruppidest. Nii on ka KRKd, näiteks Venemaa kodanikud, esindatud kolmes neljast kodanikudimensioonigrupis; ning mitmeste identiteetidega või taustadega Eesti elanikud jaotuvad kõigi nelja grupi vahel. Ka Eesti kodanikest eestlased jagunevad kõigi nelja grupi vahel. See aspekt peegeldub ka edaspidises analüüsis, kuigi esitame hoiakuid just kodakondsuspõhiste gruppide lõikes.

1.3. Elanikkonnaküsitluse tulemused

1.3.1. Avatus või suletus võrdse kohtlemise temaatika suhtes

Uurisime suhtumist ebavõrdse kohtlemise problemaatikasse üldiselt. 32% vastajaid iseloomustab üldiselt negatiivne suhtumine sellesse problemaatikasse (jutt võrdsest kohtlemisest ei huvita eriti või isegi ärritab), 26% tunneb selle teema vastu huvi ainult siis, kui enda õigusi rikutakse, 28% jälgib selle teema alaseid arutlusi Eestis ja kogu maailmas ning 22% võib pidada aktiivseteks huvilisteks (nõustumine väidetega “*See on minu jaoks väga oluline teema, räägin sellest ka oma lähedastega*” ning “*Osalen ise aktiivselt võrdsete õiguste eest seismisel*”). Eestlaste seas on tunduvalt enam neid, kes ei huvitu võrdse kohtlemise temaatikast ning tunnevad isegi vastumeelsust selle suhtes. Vene emakeelega inimeste seas on seevastu rohkem sellest valdkonnast aktiivselt huvitatuid, kes jälgivad võrdse kohtlemise alaseid arutlusi Eestis ja kogu maailmas.

1.3.2. Kas sallimatus ja ebavõrdne kohtlemine on Eestis probleem?

Eestis sallimatuse ja ebavõrdse kohtlemise kui probleemi teadvustamise osas kaldusid vastajate arvamused selle poole, et probleem on olemas. Küsimusele „*Kas Teie arvates on sallimatus Eestis probleem?*“ vastas 54% vastajatest, et see on väga tõsine või pigem tõsine probleem, ning 40% vastajatest, et see ei ole kuigi tõsine või ei ole üldse probleemiks. Võrreldes kodakondsusgruppe omavahel võib öelda, et Eesti kodanikest eestlaste arvates on sallimatus *mitte just kuigi tõsine* (43%) või siis *pigem tõsine* (34%) probleem. Samal ajal teiste kodakondsusgruppide seisukohalt vaadates on tegu *väga tõsise* probleemiga üle neljandiku venelastest Eesti kodanike (27%) ja ligi kolmandiku venelastest Vene kodanike jaoks (29%) ning ligi 40% MKI või teiste riikide kodanike jaoks. Siit võib oletada, et eestlased ei taju ühiskonna sallimatust või küll tajuvad, kuid ei pea seda oluliseks („ei ole kuigi tõsine probleem“), samal ajal kui teistele gruppidele näib ühiskond rohkem sallimatu. Rõhutame veelkord, et siinkohal me ei mõõtnud ühiskonnas esinevat tegelikku sallimatust, vaid selle subjektiivset taju inimeste poolt.

Selgitamaks, **milliste ühiskonnagruppide suhtes paistab ühiskond eriti sallimatu**, esitasime uuringus osalejatele erinevate elanikkonnarühmade loetelu, mis oli koostatud erinevate tunnuste alusel (staatuse, keel, päritoluriik). Vastajal oli võimalik märkida, kas tema meelest just selle konkreetse grupi liikmete suhtes valitseb Eestis sallimatust. Seega ei uurinud me mitte seda, millised grupid tajuvad ühiskonda eriti sallimatuna, vaid seda, milliste gruppide suhtes tajutakse ühiskonnas olevat sallimatut suhtumist. **Esimese tulemusena võib välja tuua, et ühtki loetletud gruppidest ei pea sallimatuse või vaenuliku suhtumise all kannatavaks** üle 50% vastajaist. Kõige selgemini ilmneb arvamus, et mustlased on ehk kõige enam vaenulikku suhtumist pälvinud – nii arvab 40% elanikest. Veel 30% vastajatest arvab, et vaenulikult suhtutakse NSV Liidu ajal Eestisse tulnud venelastesse, kuid teiste NSV Liidu ajal Eestisse tulnud rahvaste osas leiab seda vaid 16%, uusimmigrantide osas 6% ja tänaste Vene kodanike suhtes – 18%. Viiendik vastajatest (20%) tajub, et Eestis ei ole kerge mustanahalistel ja 10% arvab, et sallimatust esineb Aasia rassitunnuste kandjate suhtes. Üldiselt kõigi pagulaste suhtes tajub vaenu 12% elanikkonnast. Muid grappe märgiti vähem kui 10% juhtudel, siiski nimetati nende seas eestlasi (8%), Kaukaasia päritolu inimesi (8%), juute (5%) jt. Eraldi grupina nimetasime veel segaperedest pärit lapsi ja küsitluse käigus selgus, et see on teatud määral stigmatiseeritud riskigrupp - 4% vastajaist arvas, et neisse suhtutakse vaenulikult.

Mis puudutab võimalikke gruppidevahelisi erinevusi selles, keda tajutakse vaenuliku suhtumise sihtmärgina, siis selgub, et siin eristuvad eestlastest Eesti kodanikud teistest gruppidest nt sellega, et peavad mustlasi veel märksa problemaatilisemaks (48%, sellal kui Eesti kodanikest venelaste ning teiste rahvaste ja riikide esindajate seas 23% ja Vene kodakondsusega venelaste ning määratlemata kodakondsusega inimeste seas arvab 14% ja 17% , et Eestis mustlasi vaenatakse). Eesti kodanikest eestlased näevad selgemalt mustanahaliste vaenamist (24%, teistes gruppides arvati nii vastavalt 12% ja 7%) ning peavad pagulasi üldse enam ohustatuks (14%, teiste seas 5-8%). Eesti kodakondsusega venelased, sarnaselt teistest rahvustest isikute ja teiste riikide kodanikega, tunnetavad aga teiste rühmadega võrreldes märksa enamal määral ühiskonna vaenulikkust just Nõukogude ajal mujalt Nõukogude Liidust siia tulnud venelaste suhtes: neist 41% ja 46% toob seda välja, võrreldes 26% Eesti kodanikest eestlaste ning 32% Venemaa kodakondsusega venelaste ja 33% määratlemata kodakondsusega isikutega. Ka teistesse vene keelt kõnelevatesse vähemusrahvustesse sallimatut suhtumist tajusid Eesti kodanikest venelased rohkem kui eestlased. Selles osas sarnanesid Eesti kodanikest venelased pigem teistest rahvustest isikute ja muude riikide kodanikega ja ka määratlemata kodakondsusega isikutega (23%).

Tabel 2. Kelle suhtes sallimatu? Neli faktortunnust vastavalt sellele, kelle suhtes tajutakse sallimatust

| 1. faktortunnus: tajub sallimatust endise NL aladelt pärit inimeste suhtes | 2. faktortunnus: tajub, et esineb sallimatust (eeldatavasti) välimuse alusel eristuvate gruppide suhtes | 3. faktortunnus: tajub sallimatust põlise vene vähemuse ning mujalt EList tulnud (inglisekeelsete) inimeste suhtes | 4. faktortunnus: tajub sallimatust eestlaste/setode, segaperede laste ning kaugemalt pärit inimeste suhtes |
|---|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Nõukogude ajal mujalt NLst siia tulnud venelased; • Teised põhiliselt vene keelt kõnelevad rahvusvähemused; • Määratlemata kodakondsusega isikud; • Eestis elavad Venemaa kodanikud; • Eesti püsielanikud kes räägivad vene keelt, aga ei valda eesti keelt; • <i>Endise NSVL riikidest, nt Ukrainast pärit uusimmigrandid⁵;</i> • <i>Eesti püsielanikud, kes ei valda eesti, vene ega inglise keelt</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Mustlased; • Aasia päritoluga inimesed; • Mustanahalised; • Kaukaasia päritolu inimesed; • <i>Juudid;</i> • <i>Pagulased</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Eesti põlised vanausulised Peipsi-äärsed venelased; • Teistest EL riikidest, nt Soomest pärit uusimmigrandid; • Eesti püsielanikud, kes räägivad inglise keelt, aga ei valda eesti või vene keelt | <ul style="list-style-type: none"> • Eestlased; • Setod / setud; • <i>Segaperedest pärit lapsed;</i> • Väljapoolt ELi, nt USA-st sisserännanud uusimmigrandid; • <i>Pagulased</i> |

Üsna ühel meelel on eri grupid selles osas, et Eestis võib olla keeruline olla Venemaa kodanik (veidi alla 20% kõigist leiab seda), Kaukaasia päritolu (kuni 10%), või eestlane (6-9%). Erinevused vaenulikkuse tajumises esinesid pigem teiste gruppide osas: Eesti kodanikest eestlased märkavad (või tunnistavad) sallimatust mustlaste, mustanahaliste ja endisest Nõukogude Liidust Eestisse tulnud venelaste suhtes, vähemal määral aga sallimatust teiste endise NSV Liidu aladelt pärit ja põhiliselt vene keelt kasutavate inimeste vastu.

Analüüsi käigus tuvastasime ka niinimetatud diskrimineeritud gruppide tajumise faktorid. Selgus, et eristub neli tüüpi ohustatud gruppe (vt tabel 2), seejuures vastaja, kes tajub ohustatuna üht selle faktori sees eristuvat gruppi, näeb tõenäoliselt probleeme ka teiste selle faktoriga hõlmatud gruppide sallimises.

Ohustatuna tajutud gruppide seas eristuvad ühelt poolt endise NSV Liidu aladelt sisserännanud inimesed ja teisalt välimuse poolest kohalikest erinevad inimesed. Kolmanda ohustatud grupina

⁵ Kaldkirjas on märgitud need grupid, mis esinevad mitmes faktoris korraga.

nähakse Eestis põlistunud ja siin juba pikemaajaliselt elanud inimesi, sealhulgas mujalt Euroopa Liidust pärit inimesi, kes ei valda kohalikku keelt. Neljandasse ohustatute gruppi koonduvad ühelt poolt kohalikud – eestlased, setud, segaperede lapsed; ja teisalt kaugemalt väljapoolt ELi pärit sisserändajad. Edaspidi oleks otstarbekas uuringu käigus kogutud andmestiku põhjal analüüsida, milliste hoiakute või sotsiaaldemograafiliste näitajate poolt erinevad omavahel inimesed, kes näevad ohtu pigem üht või pigem teist tüüpi gruppidele.

1.3.3. Kui palju on Eestis ebavõrdset kohtlemist?

Kitsamas, **juriidilises tähenduses diskrimineerimise esinemise kohta Eestis** jagunesid arvamused enam-vähem pooleks: „väga palju” (9%) ja „pigem palju” (26%) diskrimineerimist ja ebavõrdset kohtlemist tunnistab Eestis olevat kokku 35% vastajatest ning 38% arvates esineb seda pigem vähe või väga vähe. Seejuures kordub juba ülal mainitud trend, et eestlastest Eesti kodanike arvates on diskrimineerimise ulatus Eestis väiksem: vaid 6% arvab, et seda on „väga palju” (teistes gruppides väljendab seda seisukohta 13-17% vastajatest) ja 22%, et „pigem palju” (sellal kui teistes gruppides jääb see 31-44% vahele). Samas peab märkima, et küsimusele diskrimineerimise kohta vastati korduvalt „ei oska öelda” (vahemikus 23%-34%) ja see võib olla tingitud osalt sellest, et küsimuse tekst rõhutas just juriidilist tähendust ja vastajad võisid end tunda ebakindlalt.

Täpsustamaks, milline indiviidi omadus võib meie vastajate kogemuse kohaselt kaasa tuua teistega võrreldes ebavõrdse kohtlemise, pakkusime vastajale terve rea **võimalikke diskrimineerimise aluseid**. Vastajaskonda tervikuna vaadates on ilmne, et kõige tähtsamaks peetakse *puudulikku riigikeele oskust* (60%), samasse pingeritta asetub *puue või terviseprobleem* (59%) kui diskrimineerimise oluline alus ja seejärel *vanus* (55%). Pooled vastajad leiavad et ka *majanduslik olukord* võib indiviidi asetada ebavõrdse kohtlemise riski.

Kui puudulikku riigikeele oskust rõhutas kaks kolmandikku (60%) antud uuringu vastajaist, siis emakeelt (täpistamata siinkohal, millist) tõi välja kolmandik (35%) ning otseselt rahvust ning etnilist kuuluvust pakkus ebavõrdse kohtlemise aluseks 40% vastajaid. Rassitunnuseid mainis 27% vastajatest ja kodakondsust 23% vastajatest; 14% vastajatest pidas diskrimineerimise aluseks aktsendiga eesti keele kõnelemist. Sellest rahvusega seonduvate kategooriate (emakeel, riigikeele oskus, aktsent; rahvus ja etniline kuuluvus, rass; kodakondsus) erinevast prioriteetsusest on võimalik välja lugeda, nagu *riigikeele oskus* oleks ebavõrdse kohtlemise peamiseks põhjuseks ja teised nimetatutest oleks sekundaarsed. Siinkohal on oluline silmas pidada võimalust, et erinevad diskrimineerimise alused võivad liituda, näiteks puudulik riigikeele oskus viitab samal ajal ka mingile muule etnilisele või kodakondsusega seotud aspektile. Selliseid seoseid ning diskrimineerimise aluste liitumist tuleks täiendavalt uurida. Lisaks märkisid vastajad, et Eestis on halvema kohtlemise aluseks seksuaalsed eelistused (nii arvas 35%), erakondlikud vaated (31%) ja sugu (28%).

Analüüsides võimalikke gruppidevahelisi erinevusi, ilmneb selge vahe Eesti kodanikest eestlaste ja ülejäänud gruppide vahel. Näiteks, kui Eesti kodanikest eestlased ei tunneta eesti keele aktsendiga rääkimist diskrimineerimise puhul väga probleemseks (9%), siis kõik ülejäänud grupid on pessimistlikumad ja veerand teiste gruppide vastajatest leiab, et selle alusel diskrimineeritakse. Lisaks aktsendi olemasolule, tajusid vastajad diskrimineerimisfaktorina ka kodakondsust: 46%-56% Eesti

kodakondsusega venelastest, Vene kodakondsusega venelastest ja teiste riikide kodanikest vastas, et kodakondsus on määrav, sellal kui eestlased seda võrdse kohtlemise seisukohalt nii tähtsaks ei pea.

Konkreetsete olukordade hindamisel õiglase või ebaõiglase oli enamikul juhtudel suur sarnasus eestlaste ja vene emakeelega inimeste vahel. Olukordadeks, kus ebaõigluse hinnang emakeeleti tunduvalt erines, olid venekeelse info puudumine ravimite infolehtedel, e-kooli ükskeelsus ning keeldumine õigeusklikele eraldi puhkepäevade andmast usupühade tähistamiseks. Kui enamus vene emakeelega inimesi hindas ülaltoodud olukordi ebaõiglaseks, siis eestlaste seas oli ebaõigluse hinnangu andjaid tunduvalt vähem, ning suur osa inimesi ei osanud seisukohta võtta. Ravimite infolehtede teema tõusis korduvalt probleemina esile ka fookusgruppide aruteludes.

1.3.4. Teadlikkus võrdset kohtlemist tagavatest institutsioonidest

Valdav enamus vastajatest (77%) arvab, et **võrdse kohtlemise tagamine on eelkõige riigi kohustus**. Riik peaks kindlustama, et kõiki rühmi ühiskonnas koheldakse võrdselt. Vaid 11% kõigist vastajaist pidas õigemaks, et võrdse kohtlemise eest peaks vastutama igaüks ise, ja kuigi selliste vastajate hulk oli suurem just Eesti kodanikest eestlaste seas, siis on erinevus teiste gruppidega absoluutarvusi silmas pidades marginaalne. Edaspidi aga oleks otstarbekas täpsustada gruppide seisukohti ja vaateid.

Teadlikkus võrdse kohtlemise seadusest on üldiselt võrdlemisi madal, ent samas võis uuringu käigus nentida suurt huvi selle vastu. Iga viies vastaja ehk 21% vastajatest oli seadusega tuttav, 55% küll tunnistas, et ei tea eriti midagi, kuid tunnevad selle vastu huvi ning 24% vastajatest vastas, et ei tea seadusest midagi ega huvitugi sellest. Rahvuse ja kodakondsusgruppide võrdlemisel ilmnes, et eestlastest Eesti kodanike seas oli kõige suurem (29%) osakaal neid, kes väitsid, et ei tea ega huvitugi võrdse kohtlemise seadusest. Eesti kodakondsusega venelaste ja Vene kodakondsusega venelaste seas oli mittehuvitunuid vaid 15-16%.

Samamoodi soovis enamik neist vastajatest, kes pole **teadlik soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku tööst**, sellest rohkem teada saada: 35% vastajatest on juba praegu voliniku tööst teadlikud, 43% küll ei tea, aga hindab, et tahaks rohkem teada saada ning 23% vastajatest ei tea sellest midagi ega tunne selle vastu huvi. Ka selles küsimuses eristus Eesti kodanikest eestlaste grupp, kelle seas oli teiste kodakondsusgruppidega võrreldes kõige suurem osakaal neid, kes voliniku tööst ei huvitu ning kõige väiksem osakaal neid, kes tahaksid voliniku tööst rohkem teada saada.

Uuringu käigus analüüsiti eraldi ka töökohal toimuva ahistamise ja selle eest vastutuse võtmise kohustuste teadvustamist. Vastajate teadlikkus tööalase ahistamise olemusest on madal. Suur osa **vastajatest ei ole kursis tööandja vastutusega** tagada oma töötajate võrdne kohtlemine, kaitsta neid ahistamise eest ning edendada võrdset kohtlemist oma töökohal. Arvatavasti tuleks siin läbi mõelda, kuidas just haavatavamate gruppide teavitamist korraldada, kuid lisaks riskigruppidele peaks teadlikkus suurenema ka üldisemalt, et sellesse teemasse ei suhtutaks ükskõikselt.

1.3.5. Ebavõrdse kohtlemise isiklik kogemus

Isiklik kokkupuude diskrimineerimise ja ebaseadusliku ebavõrdse kohtlemisega viimase 3 aasta jooksul töö valdkonnas on järgmine: 12% vastajatest on enda hinnangul sellega kokku puutunud töö tasustamisel, 9% tööle värbamisel, 7% tööülesannete jagamisel, 7% edutamisel, 5% tööle võtmisel, 3% töösuhete lõpetamisel, 3% muus töövaldkonnaga seotud olukorras, 3% on kogenud ebavõrdset kohtlemist töökaaslaste poolt. Palusime avatud vastustes tuua ka näiteid konkreetsest juhtumist. Suur osa näiteid seostus vanuse ja tervise alusel diskrimineerimisega, samuti mainiti linna- ja maaelanike erinevat juurdepääsu avalikele teenustele. Küllalt suur osa nimetatud juhtumitest olid siiski seotud vastaja rahvuse või keelega ning näiteid rahvuse või keele alusel ebavõrdse kohtlemise tajumise kohta toodi nii eesti keelt valdajate kui mittevaldajate seisukohast. Lähtuvalt uuringu fookusest esitame järgnevas tabelis loetelu nendest juhtumitest, mis seostusid otseselt rahvuse, keele või kodakondsusega. Eristame juhtumid vastavalt sellele, kas vastaja tajus diskrimineerimist eestlaste poolt või eestlaste suhtes.

Tabel 3. Ebavõrdse kohtlemisena tajutud juhtumite näited

| Valdkond | Näited ebavõrdse kohtlemisena tajutud juhtumist |
|--|--|
| Vähemusrahvuste esindajate kogemused ebavõrdse kohtlemise osas rahvuse, keele, kodakondsuse alusel | |
| Töö saamisel KRK halvem | „Töölevõtmisel eelistati Eesti kodanikku, kuigi see ei olnud nõutud“; „Eesti kodakondsuse puudumine raskendab tööotsimist“ |
| Edutamisel takistused võrreldes eestlastega | „Ei saa teha kvalifikatsioonieksamit, et saada kõrgemat palka, sest nõutakse eesti kõnekeele oskust, mida mina õpin juba 2 aastat“; „Ei saanud ametialaselt edasi liikuda, sest ei oska keelt –aga meil ei ole suhtlemist eesti keeles“; „Firma reorganiseerimisel ei olnud ühelgi töötajal Ida-Virumaalt ette nähtud kõrgema spetsialisti ametikohta, sõltumata kogemusest, haridusest, keeleoskusest.“ |
| Halvustav suhtumine arstiabi osutamisel | „Kui arst sai küsimusele, mis keelt minuga rääkida, vastuseks, et vene keelt, ütles ta et "proovin rääkida teie prantsuse keeles"“; „Igal pool ei saa meditsiiniteenust vene keeles.“; „Mulle öeldi, et endokrinoloogi juurde pole aasta lõpuni numbreid (4 kuud), aga jäi mulje, et mulle kui venelasele ei antud, sest üks eestlane sai numbri“; „Vene keeles pole sageli infot, nt kui ravimitel ongi venekeelne info, siis on see sageli kinni kleebitud.“ |
| Halvustav suhtumine õigussüsteemiga suhtlemisel | „Kohtusse dokumentide esitamisel ei hakatud minuga rääkimagi öeldes, et nad ei saa aru, kuna mina rääkisin vene keeles“; „Korraldusorganite poolt anti mõista, et see siin pole Venemaa, et mul ei ole õigust midagi nõuda, kui ma ei oska keelt väga hästi“; „Kui pidin suhtlema politseiga, siis politseinikud käitusid ebakorrektselt ja vene keeles ei rääkinud.“ |
| Kaupluses ei teenindata | „Kui kaupluses hakkas rääkima vene keeles, on kohe halb teenindus, aga kui räägin eesti keeles - teenindus paraneb.“; „Ehitusmaterjalide poes keelduti rääkimast vene keeles, nõuti eesti keeles rääkimist. Püüdsin rääkida eesti keeles, aga mulle öeldi "kui ei oska, ära räägi" .“; „Tartus kohvikus ka ei teenindatud mind, väideti, et ei saada aru, mida mina neilt palun.“ |
| Seltskonnas halvustamine, hukkamõist | „Oli juhus, kus ma olin eestlaste ringis, mulle sattus kätte eestikeelne raamat. Eestlased rääkisid omavahel, et "las vaatab raamatust pilte, need on vene keeles", kuigi tekst oli eesti keeles“; „Ühistranspordis ei saanud aru eestikeelsest küsimusest |

| | |
|--|--|
| | ja siis pidin kuulama kogu okupatsiooni ajaloo.“; „Üürikorteri naaber pidevalt kutsus meid "kuradi venelasteks".“ |
| Enamusrahvuse esindajate kogemused ebavõrdse kohtlemise osas rahvuse või keele alusel | |
| Teenindusasutus | „Söögikohas teenindati välismaalast eelisjärjekorras, kuna temalt tuleb parem jootraha.“ |
| Riigi ja KOV organid | „Tajun süstemaatiliselt, et mind koheldakse oma kodumaal võõrana ja eelistatakse kõiki teisi, sest riigiorganid ei austa Eesti konstitutsiooni“; „Elasin Narvas ja ma ei saanud lasteaiakohta, juhataja ütles, et kohad on ainult narvalastele, aga selgus, et pole nii - Eesti elanikuna on mul õigus lasteaiakohale Narvas.“ |
| Ei teenindata | „Teeninduses - me ei jõudnud arusaamisele, sest ma ei osanud end vene keeles mõistetavaks teha“; „Narvas poes jäeti teenindamata, kuna ei osanud vene keelt.“ |
| Asjaajamine KÜga | „Vene keelt rääkivate inimeste enamusega kortermajas ei ole ühistu koosolekud ja teated majaelanikele mulle kui eesti keele emakeelega inimesele täiesti mõistetavad (tavaliselt tõlgitakse osaliselt; valdavalt vene keeles kõik).“ |
| Ebavõrdne kohtlemine tööturul | „Meie, eestlased, teeme ettevõttes tööd, aga venelased saavad niisama kõrgemat palka, kuna ettevõtte soovib näidata, et vähemust ei diskrimineerita“; „Kuna ülemus räägib vene keeles, siis eelistab vene töötajat, kuigi tema koormus on vaid 3 päeva kuus - sellegipoolest saadetakse teda igale poole komanderingutesse.“ |

Selgub, et ebavõrdse kohtlemisena tajuti ka selliseid olukordi, mis seaduse mõttes ebavõrdse kohtlemisena ilmselt ei kvalifitseeru, ehkki ankeedis oli eelnevalt toodud ka see, kuidas seadus ebavõrdset kohtlemist mõistab. Seega on inimeste tundlikkus ja vajadus kaitse järele mõnevõrra kõrgem kui otseselt VõrdKS sätestab, mistõttu **võiks laiemalt teadvustada ka muid aluseid ja võimalusi** oma õiguste kaitseks argistes olukordades.

Seega võib kokkuvõtteks tõdeda, et ebavõrdset kohtlemist just rahvuse või keele alusel on mingis situatsioonis kogenud nii vene keelt emakeelena kõnelevad kui ka eesti emakeelega inimesed. Ootuspäraselt selgub ka, et isiklik kogemus ebavõrdse kohtlemisega on seotud mõnevõrra madalama rahuloluga oma eluga üldiselt (vt tabel 4): nende seas, kes hindavad, et neid on ebavõrdset koheldud, on märksa enamad seisukohal, et nad on oma eluga mitte eriti rahul või üldse mitte rahul.

Tabel 4. Vastaja rahulolu oma eluga vastavalt ebavõrdse kohtlemise kogemusele oma elus üldiselt (%)

| Vastaja rahulolu oma eluga üldiselt | Ei ole kogenud ebavõrdset kohtlemist | On kogenud ebavõrdset kohtlemist | Kokku |
|-------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|-------|
| Üldjaotus | 48 | 52 | 100 |
| Üldse mitte rahul | 1 | 4 | 3 |
| Mitte eriti rahul | 13 | 22 | 17 |
| Üsna rahul | 64 | 52 | 58 |
| Täiesti rahul | 21 | 17 | 19 |
| Ei oska öelda | 1 | 4 | 3 |
| Kokku | 100 | 100 | 100 |

1.3.6. Tegutsemine ebavõrdse kohtlemise korral

Analüüs näitab, et kõigist uuringus osalejast on ebavõrdset kohtlemist viimase kolme aasta jooksul ise kogunud ligi veerand (23%). Nendest omakorda neli viiendikku (78%) võttis midagi ette olukorra parandamiseks ja õiguse jalule seadmiseks. Peamiselt kasutati võimalusi eelkõige emotsionaalse toe saamiseks (64% vastajatest: 44% arutas juhtunut töökaaslastega, 20% otsis abi tuttavatele). Olukorra parandamiseks püüdis midagi ette võtta 40% vastajatest, kes tegid ebavõrdset kohtlejale märkuse või selgitasid olukorra sobimatust, ning 12% vastajatest pöördus ebavõrdset kohtleja ülemuse poole. Ametiasutuste poole pöördus 7%, kuid seejuures mitte võrdse kohtlemise voliniku poole. Õiguskaitseorganite poole pöördus 4% ning ametiühingult otsis abi 3%.

15% neist, kes midagi ette võttis, saavutas sellega oma eesmärgi, ja veel 38% saavutas selle osaliselt. Seega võib öelda, et üle poole nendest, kes olukorda muutma asus, oli vähemalt subjektiivselt edukas.

Kõigist neist, kes ebavõrdse kohtlemisega kokku puutus, moodustas oma õiguste eest edukalt seisnute osa 40%, seejuures 10% saavutas oma eesmärgi täiel määral. Antud uuringus ei selgunud, kas õiguste jalule seadmisel taastati algne olukord või mil määral korvati kahju. On võimalik, et mõni ebavõrdset koheldud vastaja seadis endale madalad eesmärgid, mille saavutamine oli jõukohane, kuid mis ei teinud ebavõrdsust olematuks. Edasised analüüsid peavad näitama, milline strateegia kasutamine oli kõige tõhusam ja kes olid siinkohal edukamad oma õiguste kaitsel. Samuti vajab selgitamist, kes olid need, kes edu ei saavutanud, ja mis olukordade puhul on lahenduse leidmine keerukam. Kindlasti tuleks edasi uurida seda, millistel gruppidel õnnestus end ebaõigluse eest paremini kaitsta või kes üldse ebavõrdset kohtlemist ei tajunud.

Uuring näitas, et 22% neist, kes koges ebavõrdset kohtlemist, loobus sellega tegelemast ja ei võtnud õiguse jalule seadmiseks midagi ette. Küsisime neilt, miks, ja andsime võimaluse vastata oma sõnadega. Avatud vastuste seas jäid domineerima järgmised põhjendused:

- **Erinevatel põhjustel olukorraga leppimine:** „Leppisin olukorraga...“; „Ma ei oskagi öelda, lihtsalt leppisin olukorraga.“; „Olukord polnud nii hull“; „Polnud nii suur probleem ja ühekordne juhus.“; „Rahu ja tervise nimel“; „Ma olen meeldiva õhkkonna poolt - laulda inimestele on minu kutsumus.“; „Vältisin pigem /konflikt/situatsiooni.“
- **Lootusetus:** „Näis mõttetuna midagi ette võtta.“; „Niikuinii pole abi kusagilt saada.“; „Mitte miski ei aita.“; „Sellest ei ole kasu.“; „Sellest poleks kasu...“; „See poleks kuhugi viinud.“; „Sest poleks midagi saavutanud.“; „Tean, et sellest pole kasu.“
- **Loobumine, sest tajutakse, et kellelgi pole protsessi üle kontrolli** – „Paraku on mind häirivad protsessid globaalsed.“; „Venekeelse info leviku vastu ei saa midagi teha, liiga palju venelasi on Eestis.“; „Pole lihtne oma kodu maha jätta - kas tõesti on ainult see lahendus, kui lahkun kodumaalt välismaale?“
- **Hirm, et olukord muutub ebaameeldivamaks:** „Ma ei taha ennast ohtu seada.“; „Kellele ma peaks kaebama, kui korra tagajad ise käituvad ebakorrektselt?“; „Võib olukorra muuta veelgi hullemaks.“; „Sekkuda pole mõtet - ebavõrdsus süveneb veelgi: aadliklassi ja orjadeklassi tekke suunas.“; „Sest see poleks neile, kes nii käitusid, meeldinud ja oleks rikkunud suhteid.“; „Tööandja ei põhjenda enda otsuseid ja valikuid töötajate töötasu suuruse määramisel...“; „Töötasin kohakaaslusena, sain

põhikohast vähem palka, mul oli raha vaja.“

Seega paistab, et reageerimata jätmise taga on enese jõuetuse tajumine või sundseis. Olukorra parandamisele mõeldes võib riskigruppe aidata teadmine, et osad sarnases olukorras olijad on midagi ette võtnud ja suutnud seeläbi oma õigusi kaitsta.

1.3.7. Teadlikkus sellest, mida ette võtta diskrimineerimise korral

Kui teadlikud ollakse sellest, mida tuleks teha, kui satutakse diskrimineerimise ohvriks? Valdav enamus vastajaid ei tea, mida sel puhul ette võtta, ning teadlikke on eri kodakondsusgruppides umbes samapalju.

Uuringus küsisime vastajailt ka seda, mida nad oleksid valmis tegema hüpoteetilises olukorras, kus nende õigusi on rikutud. **Valmisolekut seista enda või teiste õiguste eest hüpoteetilises olukorras ning pöörduda erinevate institutsioonide poole abi saamiseks uuriti küsimuse kaudu: *Kui puutute kokku diskrimineerimise või ahistamisega, kui Teie, Teie töötajate või Teie lähedaste õigusi on rikutud, siis milliseid samme olete valmis astuma olukorra parandamiseks?*** Selgub, et eelistatuimaks võimaluseks peab kaks kolmandikku (68%) vastajaid oma ülemuse või juhtkonna poole pöördumist, mis omakorda seab kõrged ootused tööandjate valmidusele (st nii valmisolekule kui teadlikkusele) oma töötajate muredega selles valdkonnas tegeleda. Samuti peab 60% vastajaist realistlikuks advokaadiga nõu pidamist. Umbes pool (51%) pöörduks politseisse, aga ligi 40% oleks valmis pöörduma ka inimõiguste eest seisva organisatsiooni poole (41%), võrdse kohtlemise voliniku (38%) või kohtu poole (35%). Õiguskantsleriga konsulteeriks 29%. Iga viies on ka valmis avalikult protestima (22%) või näiteks meedia vahendusel oma õiguste eest seisma (30%).

Analüüsist selgub ka, et väga suuri erinevusi kodakondsusgruppide vahel ei ole, kuid paistab Venemaa kodanike ning MKI kõige suurem ebakindlus või teadmatus, sest nende seas on teistega võrreldes palju enam vastuseid „ei oska öelda“. See viitab asjaolule, et **eriti KRKde ning määratlemata kodakondsusega isikute puhul tuleks pöörata erilist tähelepanu teavitamisele selle kohta, kust konkreetselt leida kaitset oma õiguste tagamiseks.**

Vaid kümnendik (9%) kõigist vastajaist arvab, et ta ei teeks selles olukorras, kus tema enda õigusi on rikutud, mitte midagi. Neid vastuseid tuleb samas vaadata eelmise küsimuse taustal („Tegutsemine ebavõrdse kohtlemise korral“), kus ebavõrdse kohtlemisega kokku puutunud inimeste seas valdav osa (78%) võttis midagi ette. See võib peegeldada gruppide erinevat koosseisu, kuid võib ka osundada tõsiasjale, et inimeste hindavad liiga optimistlikult oma suutlikkust või valmidust keerulises olukorras oma õiguste ja väärtuste kaitsmiseks midagi ette võtta. **Seepärast tuleks pöörata rohkem tähelepanu ühiskondliku fooni kujundamisele selles osas, et oma õiguste eest seismist peetaks õigeks ning ei seostataks seda näiteks konfliktile orienteeritud isikuomadustega**

1.3.8. Mida teha, et tulevikus oleks võrdset kohtlemist rohkem?

Hinnates võimalusi, **kuidas tõhusamalt tutvustada elanikkonnale Võrdse kohtlemise seadust**, toetasid vastajad kõige enam tasuta õigusabi võimaluste pakkumist (91% oli sellega pigem või täiesti nõus) ning riigi õigusabi kättesaadavaks tegemist ka vene ja inglise keeles (75%). Seaduste tõlkimine vene keelde pälvis samuti vastajate valdava toetuse (67%), kuid paljud arvasid ka, et meedia võiks võrdse kohtlemise teemat senisest oluliselt tõsisemalt käsitleda (67%) ning võiks korraldada rohkem avalikke arutelusid sallivuse ja võrdse kohtlemise teemadel (62%). Üle poole vastajatest arvas, et võrdse kohtlemise teemat ei ole meedias liiga palju (60%), 16% nõustus, et seda on meedias liiga palju ning 24% tunnistas, et teab liiga vähe, et selles küsimuses seisukoht võtta.

Võrdsema kohtlemise edendamise võimaluste puhul võib tuua iseloomuliku joonena välja, et põhimõttelist vastasseisu vastajate vahel siin ei tekkinud. Küll aga osutasid mitmed, et neil puudub otsuse tegemiseks vajalik info (sõltuvalt meetmest 12–21% vastajaist). Siiski ei olnud vastajad päris veendunud, et just ajalehes püsirubriigi avamine on kõige sobivam viis teavitustöö tegemiseks (seda pooldas 42%, 28% jäi äraootavale seisukohale, vastates „ei oska öelda“). Rõõmustav oli see, et koguni iga neljas vastaja pakkus välja ka omapoolseid ideid, kuidas võiks olukorda parandada. Seega mõtleb suhteliselt suur osa inimesi aktiivselt teemaga kaasa.

Vastused kodakondsusgruppide lõikes on küll veidi kirjumad, osundades mittedünaamilistele ning võrdlemisi väikestele erinevustele, seega võib oletada, et nende sammude tegemine oleks kooskõlas enamuse sooviga ning samas vastaks vähemusgruppide nägemusele (vt täpsemalt Roosalu jt 2013). Küsimused, kus vastused on eri gruppidel üsna sarnased, puudutavad arusaamist võrdse kohtlemise seadusest (ent kuni pool vastajaist ei osanud selles osas seisukohta võtta) ning seisukohta, et võrdse kohtlemise teemat käsitletakse meedias pigem liiga vähe. Küll tekib teatud lahknevus selles osas, mis puudutab konkreetsele rahvusgrupile vastutulekut, näiteks võimalust tõlkida seadused ka vene keelde ja pakkuda õigusabi nii vene kui inglise keeles toetasid just venelased rohkem kui eestlased. Siiski ei olnud eestlaste enamus aktiivselt idee vastu, vaid pigem tõdes, et vastuseks ei ole piisavat ainet. Teised rahvusvähemused toetavad Eesti kodanikest eestlastega võrreldes enam seda, et igasugune õigusabi oleks tasuta kättesaadav.

Küsisime uuringus ka inimeste hinnanguid erinevatele **tegevustele, mille abil saaks vähendada inimeste ebaseaduslikku ebavõrdset kohtlemist Eestis**. Selgub, et tugevalt toetatakse ideed, et inimesi peaks rohkem teavitama nii õigustest üldse kui konkreetsetest abi saamise võimalustest just ebavõrdse kohtlemise olukorras: 55% vastajatest nõustus sellega, et on vaja teavitada inimesi nende õigustest, 46% soovib muuta õigusabi saamise lihtsamaks, 39% - teavitada inimesi abi saamise võimalusest ebavõrdse kohtlemise puhul, 28% - julgustada inimesi teatama ebavõrdsest kohtlemisest, 24% - parandada olemasolevate seaduste rakendamist, 20% - laialdasemalt tutvustada võrdset kohtlemist reguleerivaid seadusi.

Võrreldes **toetust erinevatele väljapakutud meetmetele** kodakondsusrühmade lõikes selgub, et eri rühmade seisukohad on üldiselt sarnased. Mõneti näivad erinevad arvamused tulenevat nende gruppide erinevast staatusest ühiskonnas/tööturul, mis asetab nad ehk erinevasse olukorda – nn „õiglaselt kohtleja” ja „õiglaselt koheldav”, st jaotuses aimub teatud kollektiivne enesehuvi. Näiteks kui Eesti kodanikest eestlastest umbes 30% leiab, et inimesi tuleks julgustada ebavõrdsest kohtlemisest teatama, siis kõigis teistes gruppides jäi see umbes 10% piirile. Teiste gruppide esindajad leiavad veidi sagedamini, et vaja oleks teavitada praktilistest abi saamise võimalustest ja kehtivast seadusandlusest, kuid ka seda, et karistusi tuleks karmistada – eestlastest arvas nii 11%, teistest 25%. Samuti toetasid

teiste gruppide esindajad Eesti kodanikest eestlastest veidi sagedamini, et võrdse kohtlemise põhimõte võiks olla iga asutuse töökorralduses ning et inimesed võiks oma õiguste kaitseks ühineda.

Märkimist väärib seejuures aga asjaolu, et kuigi 40% vastajatest tajub, et näiteks sallivus mustlaste vastu on madal ja neid ei kohelda võrdselt, ei toeta nad siiski erimeetmete tarvitusele võtmist mõne grupi olukorra parandamiseks. Sellest jääb mulje, et mingit osa sallimatusest peetakse normaalseks või põhjendatuks. Siinkohal tekib küsimus, kas ei tekita probleeme just sõna *sallivus* kasutamine, kuna siin võib kaasaegsel keelekasutajal tekkida seos mitte niivõrd *meeldimisega*, mis oli sõna kunagine, ent tänaseks võrdlemisi arhailiseks muutunud tähendusväli, kui pigem *passiivse ükskõiksuse* või ehk isegi *viisaka ükskõiksusega*. See on hästi kooskõlas keelekogukondade paralleelseteks ühiskondadeks jaotumise paradigmagaga, mis Eestis on realiseerunud, ent ei soodusta kuidagi tihedamate sisukate kontaktide kujunemist gruppide vahel. Seepärast tuleks otsida lõimumiskavale täiendava väljakutsena uus diskursiivne „eesmärk”, asendades väheütleva *sallivuse* sisukama, optimistlikuma ja kaalukama mõistega, nt kasutades edaspidi aktiivsemalt mõtet *respekt* ehk vastastikune *austus*. See võimaldaks teatud määral ületada ka vastuolu, mille kohaselt **Eesti kodakondsuse omandamine võib küll anda teatud praktilise eelise, ent igapäevase elu ning seejuures ka ebavõrdse kohtlemise eri aspektide osas ei erista enamusi Eesti elanikke vähemusrahvuste grupe vastavalt nende kodakondsusele.**

Lisaks etteantud vastusevariantidele oli vastajail võimalik selgitada oma nägemust selle kohta, kuidas saaks vähendada inimeste diskrimineerimist Eestis ning mõned ka kasutasid seda võimalust.

Üks osa vabadest vastustest puudutas **seaduste karmistamist**: *muuta seadusi; [tagada] normaalsed ja õiged seadused; karistused karmistada kuni lindpüü staatuseni; karmistada kodakondsuseadust; võtta vastu seadused, mis välistaksid ebavõrdse kohtlemise*. Seejuures leidsid mõned vastajad, et piisaks *tasuta õigusabist ning olemasolevate seaduste avaldamisest ka vene keeles*. Teised leidsid, et igapäevaseks tuleks *olla hea inimene* ja siin on võtmetähtsusega pigem **väärtuskasvatus**: *põhikoolis tunnid sallivusest; kodune kasvatus; sellised seadused on ebaloomulikud ja ei muuda inimest, tema tegelikke väärtushinnanguid; väärtushinnangud lapseast alates (lasteaia); jätkuv inimeste harimine (kool, ajakirjandus) – keeldude-käskudega ei saavuta midagi*. Kolmas osa vastajaid olid seisukohal, et Eesti **riik tervikuna peaks muutuma hoolivamaks**: *Eesti riik võrdset kohtlemist ei soodusta; riik peaks hoolima rohkem; riik peaks tunnistama, et on probleem olemas ning kaasama nii poliitikuid kui avaliku elu tegelasi lahenduste otsimisse ja teavitamisse*. Seejuures täpsustati ühel juhul, et lahenduseks võiks olla *Ameerika poliitiliste ideoloogiate ignoreerimine*, ja teisel juhul, et abiks on *rohkem vaba turumajandust*. Neljas osa vastajaid osutas, et oluline on tagada **võrdsemad sissetulekud**: *kaotada palgakäärid Eestis; tõsta pensione; tõsta pensionid Euroopa Liidu tasemele; pensionid võrdsustada Euroopa Liidus; muuta pensioniseadust EL-ga võrdseks; sotsiaalabi suurendada*. Seega nähakse siin lahendusvõimalusi nii palgasüsteemi muutmises, sotsiaalabi põhimõtete ümberkorraldamises kui pensionireformis, kusjuures viimase osas on kolm selget varianti – tõsta pensione (suhtes Eesti keskmise palgaga); tõsta pensionid „EL tasemele”; võrdsustada pensionid EL sees, kuid mitte tingimata kõrgeima astme järgi.

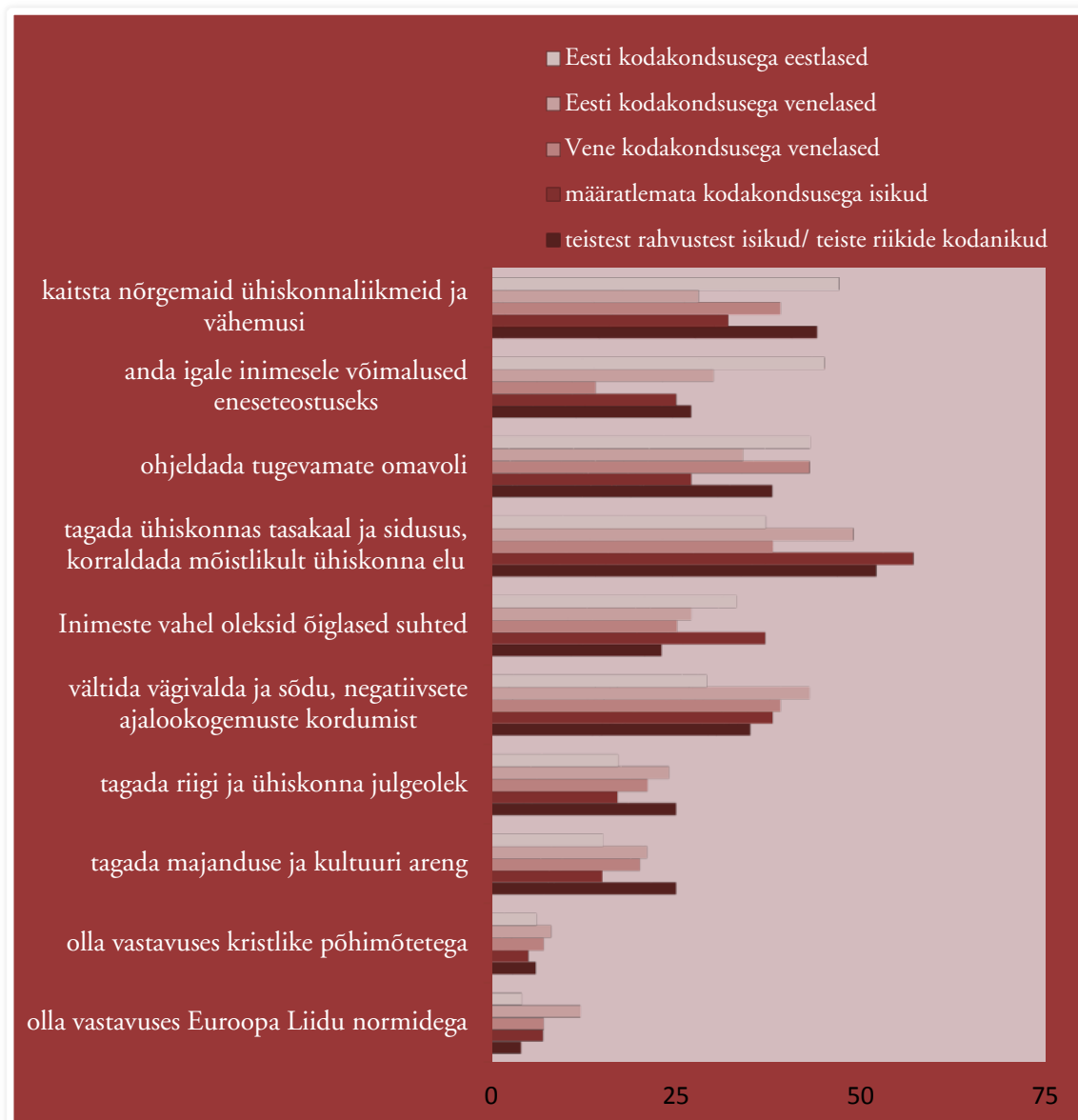
Üks vastaja võttis oma mõtted kokku tõdemusega, et tuleks *arvestada põhirahvuse huve* – seda võib mõista aga mitmeti, sest põhirahvuse huvide arvestamine võib mõne vastaja meelest toimuda ainult muude rahvuste arvel, kuid teise silmis on see võimalik samaaegselt vähemusrahvuste huvide kaitsmisega. Enamgi veel: analüüs näitab (Tabel 5), et **need, kes tajuvad selgemalt teistele osaks saavat ebavõrdset kohtlemist, on üldiselt veidi vähem rahul Eesti eluga**. Sellele tulemusele jõudsimet, kui lõime kumulatiivse rahuloluideksi, mis koondas inimese hinnanguid oma rahulolule

tööga, isikliku turvalisusega, eluasemega, perekonnaeluga, majandusliku olukorraga, suhtlemisega sõprade ja lähedastega ja eluga üldiselt (indeksi väärtuseks võis olla 1...4, kus 1 oli „üldse mitte rahul” ja 4 „väga rahul”).

Tabel 5. Hinnang sallimatuse ja võrdse kohtlemise ulatusele Eestis ning rahulolu oma elu eri aspektidega

| | | Rahulolu- indeksi väärtus | Vastajate jaotus (%) |
|--|------------------------------|---------------------------------|-------------------------|
| Kas Teie arvates on sallimatus Eestis... | Väga tõsine probleem | 2,8 | 17 |
| | Pigem tõsine probleem | 3 | 33 |
| | Ei ole kuigi tõsine probleem | 3,1 | 36 |
| | Ei ole üldse probleem | 3,2 | 7 |
| | Ei oska öelda | 2,9 | 7 |
| | | | 100% |
| Hinnang ebavõrdse kohtlemise ulatusele: | Väga palju | 2,8 | 9 |
| | Pigem palju | 2,9 | 27 |
| | Pigem vähe | 3,1 | 28 |
| | Väga vähe | 3,1 | 12 |
| | Ei oska öelda | 3 | 24 |
| | | | 100% |
| Kui suurt uhkust tunnete Eesti üle seoses kõigi ühiskonna-rühmade õiglase ja võrdse kohtlemisega Eestis? | Tunnen suurt uhkust | 3,2 | 5 |
| | Pigem tunnen uhkust | 3,1 | 25 |
| | Pigem ei tunne uhkust | 3 | 25 |
| | Ei tunne üldse uhkust | 2,8 | 18 |
| | Ei oska öelda | 3 | 8 |
| | | | 100% |

Sellise seose olemasolu ei ole enesestmõistetav – võiks pigem oletada, et rahulolematumad on ainult need, kes on ise ebavõrdset kohtlemist kogenud. Siiski näib Eestis kehtivat ka seos ebavõrdse kohtlemise *tunnistajaks olemise* ning rahulolematuse vahel. Seepärast tuleb järeldada, et ka elanikkonna (privilegeeritud) **enamuse seisukohalt on sallimatuse ja ebavõrdse kohtlemise olemasolu ühiskonnas küllaltki häiriv.**



Joonis 1. Küsimuse „Kas Teie arvates on vaja pöörata inimeste võrdsele kohtlemisele tähelepanu eelkõige selleks, et...? Valige kolm kõige olulisemat” vastused kodakondsusgruppide lõikes (vastuse valinute osakaal grupis)

Valdkonna arendamise eelduseks on see, et võrdse kohtlemise temaatika on üldsusele arusaadav ja legitiimne. Millised on elanikkonnas domineerivad arusaamad sellest, miks on võrdne kohtlemine vajalik?

Võrdse kohtlemise vajalikkust („Kas Teie arvates on vaja pöörata inimeste võrdsele kohtlemisele tähelepanu eelkõige selleks, et...“- joonis 1) põhjendavad eesti emakeelega inimesed rohkem **individualistlike argumentidega**: suhteliselt suur osakaal vastajatest nõustub väitega, et võrdsele kohtlemisele on vaja tähelepanu pöörata eelkõige selleks, et anda igale inimesele võimalused eneseteostuseks (45%), kaitsta nõrgemaid ühiskonnaliikmeid (48%), ohjeldada tugevamate omavoli

(44%). **Vene emakeelega inimesed aga peavad esmatähtsaks laiemaid ühiskonna ja riigi tasandi argumente**, nõustudes eestlastega võrreldes mõnevõrra enam väidetega, et võrdne kohtlemine on vajalik selleks, et tagada ühiskonna tasakaal ja sidusus, korraldada mõistlikult ühiskonna elu (47%); vältida vägivalda ja sõdu, negatiivsete ajalookogemuste kordumist (40%); tagada majanduse ja kultuuri areng (21%); tagada riigi ja ühiskonna julgeolek (22%); olla vastavuses Euroopa Liidu normidega (10%). Kodakondsusgruppide lõikes on tulemused esitatud joonisel 1.

Erinevate argumentide osatähtsust elanikkonnarühmade lõikes tuleb edaspidi kindlasti arvestada võrdse kohtlemise edendamisel, eriti just teabe edastamisel võrdse kohtlemise kui sellise kohta ning ka olemasoleva seadusandluse tutvustamisel. On ilmne, et erinevate väärtuseliste suunitluste domineerimisel leiavad positiivset vastukaja just teatud laadi sõnumid. Nii näiteks pole EL normidele vastavus või ka kristlike põhimõtete järgimine Eesti üldsuse jaoks just eriti tugev argument, miks peaks inimesi võrdselt kohtlema ja selle poolest on elanikkonnarühmad võrdlemisi sarnased.

2. Ebavõrdse kohtlemise märkamine ning teadlikkus Võrdse kohtlemise seadusest: valdkondlike ekspertide kogemused ja hinnangud

Marion Pajumets, Kadri Aavik, Larissa Kus, Maaris Raudsepp, Margarita Kazjulja, Triin Roosalu, Pille Petersoo

2.1. Sissejuhatus

Eelpool kirjeldatud kvantitatiivse elanikkonnaküsitluse tulemuste alusel on võimalik saada ülevaade kogu elanikkonna võrdse kohtlemise alastest hoiakute ja arusaamade jaotusest, täpsustada võrdse kohtlemise edendamise meetmete sihtrühmi ja tuua välja nende karakteristikud, mille alusel konkreetseid meetmeid sihistada. **Kvalitatiivse uuringu** abil on võimalik aga juba täpsemalt selgitada vaadete süsteeme, millele toetudes inimesed hindavad võrdse kohtlemise alast olukorda ning konstrueerivad ideaalid, mille poole püüelda. Selleks viisime läbi fookusgruupiintervjuud erinevate valdkondade esindajatega.

Fookusgruupi intervjuude eesmärgiks oli välja selgitada oluliste sihtrühmade – tööturu, meedia, kodanikuühenduste ja hariduse valdkonna ekspertide teadlikkust ja arusaamu võrdse kohtlemise problemaatikast, nende kokkupuuteid diskrimineerimisega Eestis ning teadmisi võrdse kohtlemise seadusest ja selle rakendamisest.

2.2. Ekspertide gruupiintervjuud: kvalitatiivse uurimuse meetod ja valim

Uuringu fookus oli eelkõige rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi või nahavärvuse põhisel ebavõrdsel kohtlemisel. **Uurimisküsimused**, millele fookusgruppides vastuseid otsisime:

- kui võrd fookusgruppide liikmed on teadlikud võrdse kohtlemise põhimõtetest?
- milline on nende suhtumine võrdse kohtlemise põhimõtetesse?
- millised on olnud nende isiklikud kokkupuuted ebavõrdse kohtlemisega Eestis?
- kui võrd on nad teadlikud võrdse kohtlemise seadusest?
- millised on nende kogemused ja kriitika seoses VK seaduse rakendamisega Eestis?
- milline on nende hinnang võrdse kohtlemise alasele olukorrale Eestis, milliseid valdkondi näevad nad eriti problemaatilisena?

Tagamaks kvantitatiivse ja kvalitatiivse uuringu omavahelist võrreldavust ja teineteise täiendamist, on kasutatud analoogseid küsimusi nii ankeetküsitluses kui fookusgruupi intervjuudes.

Intervjuude analüüsimisel kasutasime temaatilise analüüsi meetodit, mis võimaldab, vastavalt uurimuse eesmärkidele

- selgitada välja iga fookusgrupi liikmete teadlikkust võrdse kohtlemise põhimõtetest ja võimalikke kokkupuuteid võrdse kohtlemise seadusega;
- selgitada välja igas fookusgrupis domineerinud suhtumisi ja hoiakuid võrdse kohtlemise põhimõtetesse ja seadusesse;
- selgitada välja igas fookusgrupis grupiliikmete poolt marginaliseeritud suhtumisi ja hoiakuid võrdse kohtlemise põhimõtetesse ja seadusesse;
- võrrelda erinevate gruppide teadlikkust, hoiakuid ja suhtumisi;
- selgitada erinevusi gruppide vahel seoses teadlikkuse, hoiakute ja suhtumistega võrdse kohtlemise põhimõtetesse ja seadusesse.

Diskursuseanalüüsi meetodi abil eristasime üldisemad struktuurid (diskursused), mille abil organiseeritakse võrdsest kohtlemisest mõtlemist ja kõnelemist. Meie raporti käsitluses on **diskursus** mingi nähtuse mõtestamise ja sellest rääkimise terviklik viis, mis hõlmab nii probleemiasetust, argumente kui ka väljendeid ja termineid. Diskursusi saab kasutada läbisegi, nii et üks grupp ei pruugi alati olla oma diskursiivsetes strateegiatel järjekindel. Oluline on see, et diskursustel on reaalne mõju poliitikatele (isegi kui diskursuse kasutajad seda ei teadvusta), mistõttu nende uurimine on praktilise väärtusega tegevus.

Fookusgrupi intervjuud viidi läbi nelja erineva valdkonna ekspertidega (eesti ja vene keeles) kellel ootuspäraselt on sagedasem kokkupuude ning kompetentsus võrdse kohtlemise alal, ning EL-i ja kolmandate riikide kodanikega (inglise keeles), kes olid samade valdkondade eksperdid. Eesti- ja venekeelsete fookusgruppide **valimi koostamisel** lähtusime põhimõttest, et kõigi nelja valdkonna (meedia, töövaldkond, haridus ja kodanikuühiskond) fookusgruppides oleksid esindatud vastavate valdkondade olulised osapooled:

- **Töövaldkond** – ettevõtete juhid ja personalijuhid kui peamised võrdse kohtlemise edendajad tööturul. Kaasasime respondentidena nii era- kui ka avaliku sektori tööandjaid (juhid või personalijuhid tööandjate esindajatena) ja töövõtjaid, aga ka töötajate ühingute esindajaid.
- **Hariduse, koolituse ja kultuuri valdkond** - kaasasime respondentidena erineva taseme haridus- ja koolitusasutuste, sealhulgas nii peamiselt vene kui ka eesti keeles haridust andvate asutuste õpilasi, õpetajaid ja juhtkonna liikmeid, aga ka vabahariduslike organisatsioonide esindajaid.
- **Poliitilise aktiivsuse ja kodanikeühenduste valdkond** - kaasasime erakondliku poliitika tegelasi, aga ka vabaihenduste aktiivseid esindajaid. Valimis on esindatud nii sellised demokraatliku ühiskonna institutsioonid, kus on esindatud erineva etnilise päritoluga inimesed kui ka pigem rahvuspõhise liikmeskonna ja eesmärkidega ühenduste liikmed.
- **Meedia ja kommunikatsiooni valdkond** - kaasasime nii eesti- kui ka venekeelsete nii suurte kui ka väikeste era- kui ka riiklike meediakanalite esindajaid, kelle roll võrdse kohtlemise põhimõtete avalikkusele tutvustamisel on ülioluline.

Läbi on viidud 4 eesti-, 4 vene- ja 1 ingliskeelset fookusgrupi intervjuud. Lisaks sellele on tehtud 3 personaalintervjuud valimisse sattunud inimestega, kes fookusgrupis ei saanud osaleda. Kvalitatiivses uurimuses osales kokku 4 määratlemata kodakondsusega isikut ning 4 Euroopa kolmandate riikide

kodanikku (15,4 % kõigist intervjueritustest). Kahes eestikeelses fookusgrupis osalesid lisaks eesti rahvusest inimestele ka mõned vene keelt emakeelena kõnelevad või kakskeelsed inimesed. Kuna **rahvusvaheline fookusgrupp** oli valdkondadeülene, siis lähtusime valimi koostamisel sellest, et fookusgrupi osaliste hulgas oleks eksperte meedia, kodanikuühiskonna, hariduse ja töövaldkonnast. Samuti pöörasime tähelepanu sellele, et osalejate hulgas oleks nii Euroopa Liidu kui kolmandate riikide kodanikke.

Oluline on märkida, et fookusgruppides osalejate puhul ei ole tegemist ekspertidega VõrdKS tundmise seisukohast, vaid **spetsialistidega oma vastavates tegevusvaldkondades**. Nimetatud valdkondade keskendumisel oli oluline asjaolu, et oma töö hästi tegemine eeldab nende valdkondade spetsialistidelt VõrdKSga kursisolekut.

2.3. Ebavõrdse kohtlemise esinemine Eestis ja kriitilised valdkonnad

2.3.1. Palju kriitilisi valdkondi

Eestikeelsetes intervjuudes tõsteti üles väga erinevaid ebavõrdse kohtlemise taustu, alates kuulumisest ametiühingusse ja lõpetades puudega inimeste ebavõrdse kohtlemisega. Sagedamini toodi siiski välja regionaalne ebavõrdsus, vanuserühmade ebavõrdne kohtlemine ja naiste halvem kohtlemine võrreldes meestega.

Mitte kõigis eestikeelsetes fookusgruppides ei peetud ebavõrdset kohtlemist laiemalt Eestis oluliseks probleemiks. Näiteks meedia fookusgrupis ja töövaldkonna fookusgrupis domineeris arvamus, et ebavõrdne kohtlemine pole Eestis üldiselt suureks probleemiks, vaid sellega esineb mõningaid probleeme vaid teatud valdkondades.

Tundlikumad ebavõrdse kohtlemise suhtes olid kodanikuühiskonna valdkonna fookusgrupi liikmed. Selle üks põhjus võis olla selles, et paljud kodanikuühiskonna organisatsioonid tegelevad sotsiaalse õigluse või sellega seotud teemadega. Teisalt võivad Eesti kodanikuühiskonna sotsiaalsed võrgustikud olla etniliselt veidi enam läbipõimunud kui näiteks meedia või hariduse valdkonnas, mis avab seal tegutsejate ees mitmekihilisema maailma. Üheks kinnituseks sellele võiks olla ka see, et kodanikuühiskonna eestikeelses fookusgrupiintervjuus osales neli inimest, kes olid vene emakeelega või mitmekeelsed.

Venekeelsetes fookusgruppides rõhutati kõige tugevamini etnilist faktorit, mis kerkis ebavõrdse kohtlemise teema arutelus enamasti spontaanselt üles. Kõige vähem toonitati etnilist faktorit töövaldkonna grupis ja eriti tööandjate seas, kuid ka nemad viitasid probleemi olemasolule avalikus sektoris (mitte aga erasektoris). Teistest valdkondadest toodi esile sotsiaalse staatuse alusel eksisteerivat ebavõrdsust ning ka regionaalset, vanuselist (eriti töövaldkonna fookusgrupis) ja soolist ebavõrdsust. Mainiti ka puuetega inimeste jaoks võrdsete võimaluste puudumist, mis võimaldaks tagada neile inimväärne elu.

Ingliskeelses fookusgrupis osalenute arvates on Eestis põhiprobleemiks erinevused meeste ja naiste palga osas ja klassivahed (majanduslik ebavõrdsus), samuti seksuaalvähemuste tõrjumine. Rahvusvähemustega seotud probleeme peeti kunstlikult ülespuhutuks, meedia ja poliitikute poolt genereerituteks. Arvati, et tähelepanu hoidmine rahvusküsimusel võimaldab varjutada ühiskonna teisi valupunkte, eriti mis puudutab suurt majanduslikku ebavõrdsust ja vaesust. Siiski leiti, et poliitikud peaksid oma sõnavõttudes vältima tõrjuvaid väljaütlemisi etniliste vähemuste aadressil.

2.3.2. Etnilise kuuluvuse alusel esineva ebavõrdse kohtlemise märkamine ja teadvustamine

Selleks, et oleks võimalik võtta midagi ette ebavõrdse kohtlemise vastu, on esimeseks sammuks ebavõrdse kohtlemise märkamine ja teadvustamine. Etniliste vähemusrühmade teadlikkust enda ebaõiglasest kohtlemistest hinnati erinevates *eestikeelsetes fookusgruppides* väga erinevaks.

Eriti just 3. sektori eksperdid omistasid eestlastele stereotüüpeid ja halvustavaid suhtumisi vene keelt kõnelevatesse etnilistesse vähemusrühmadesse. Arvati, et immigrantide ja nende järeltulijate madalam sotsiaal-majanduslik seisund ei pruugi alati olla seletatav nende eesti keele oskuse puudulikkuse, kehva haridustaseme või kvalifikatsiooni puudumisega, vaid võib olla seletatav just rahvuse või etnilise päritoluga.

Erinevates eestikeelsetes fookusgruppides jäädigi erile meelega selles osas, kas etniliste vähemuste esindajad on ala- või ülitundlikud enda halvema kohtlemise osas. Kolmanda sektori eksperdid leidsid, et etniliste vähemuste diskrimineerimine on nende gruppide endi liikmete poolt suuresti teadvustamata probleem.

Silvia (K⁶): Ma olen ka hästi nõus sellega, et teadlikkus üldiselt ebavõrdsest kohtlemisest on kuidagi väike. Et kindlasti on see Eestis probleem teatud gruppidele rohkem kui teistele. Aga tõsi on ka see, et tihti inimesed üldse ei saa aru, et neid koheldakse ebavõrdsest. Või et nende suhtes ollakse ebaõiglased.

Samas avaldati näiteks töövaldkonna ja haridusvaldkonna fookusgruppides hoopis vastupidist arvamust, et siin elavad venekeelsed inimesed on ebaadekvaatselt tundlikud ebavõrdse kohtlemise märkamisel ning kohati liigagi varmad siduma ebameeldivad kogemused oma etnilise taustaga, mitte isiklike suhtumis- ja motivatsiooniprobleemidega.

Katrin (T): ...venekeelsed võibolla tunnevad, et nad on siin ... nagu ahistatakse sellepärast, et nad on venekeelsed, aga tegelikult riik suhtub ka eestlastesse täpselt samamoodi, et ka meil ei ole mõnus...[...] aga tegelikult töökollektiivis ei ole väga neid probleeme, sest inimesi tegelikult võetakse ikka nende oskuste järgi.

Seega rõhuti mõnes eestikeelses fookusgrupis etniliste vähemuste liikmete individuaalsele vastutusele kõrgema sotsiaalmajandusliku positsiooni saavutamisel, mitte etnilise enamusrühma stereotüüpsel suhtumisele vähemustesse kui gruppidesse.

⁶K – kodanikuühiskonna FG, M – meediavaldkonna FG, H – hariduse ja kultuurivaldkonna FG, T – töövaldkonna FG

Ka venekeelsetes fookusgruppides esines erimeelsusi selles osas, kas diskrimineerimise esinemise osas ollakse ala- või ülitundlikud. Fookusgruppide lõikes esines kaks vastandlikku arvamust: ühelt poolt arvati, et diskrimineerimise esinemist hinnatakse üle ning teiselt poolt leiti, et ei teadvustata tegelikku diskrimineerimise esinemist. Probleemiks peeti, et rahvusgrupid ei märka üksteise probleeme.

Pavel (M): Meil on asi selles, et peaaegu kõigi juhtumite puhul, millest me siin räägime, oleme me nendes nagu kinni, me märkame neid, võpatame, pöörame neile tähelepanu, aga ma olen tähele pannud, et reeglina need juhtumid eestlasi ei eruta. Nad ei näe seda, nad ei märka seda, nende meelest on kõik OK: „Millisest diskrimineerimisest te räägite?“

Ebavõrdse kohtlemise olemasoluga vähemal määral nõustunud töövaldkonna eksperdid rõhutasid eelkõige individuaalset vastutust elus edasijõudmisel ja mitte niivõrd etniliste barjääride olemasolu. Erinevad arvamused esinesid ka selles osas, mis tasandil ebavõrdset kohtlemist Eestis tunda on. Näiteks venekeelses meediavaldkonna fookusgrupis eristati igapäeva, juriidilist ja poliitilist tasandit, millest viimast peeti kõige kriitilisemaks.

Siiski toodi välja mitmeid probleemseid valdkondi, kus ebavõrdne kohtlemine etnilise kuuluvuse alusel avaldub. Erinevates ühe eriala spetsialistidest koosnevates fookusgruppides tõstusid veidi erinevad alateemad – palgalõhe sama tööd tegevate eestlaste ja venelaste vahel (meedia ja töövaldkond), emakeelse hariduse omandamise valiku puudumine (hariduse ja kodanikuühiskonna valdkonnad), eestlaste eelistamine põhiseaduses (meediavaldkond), rahvuslikul pinnal ebavõrdse kohtlemise esinemine riigiasutustes (kodanikuühiskonna ja töövaldkond), venelased kui „teise järgu inimesed“ (kodanikuühiskonna valdkond).

Inglisekeelses fookusgrupis ehk Eestisse mujalt elama asunutele tundub, et venekeelset infot liigub küll (ja järelikult venekeelse elanikkonna olukord väga hull olla ei saa – toodi välja võrdlus Serbia ja Kreekaga, kus "ebasooitused" vähemuste keeles infot avalikkuses üldse ei ole); pigem on probleemiks ingliskeelse (avaliku) info vähesus. Samas selgus, et kuigi rahvusvahelise taustaga eksperdid on plaaninud Eestis viibides omandada (ja mitmel juhul olidki aastate jooksul omandanud) eesti keele oskuse, ei olnud neil kavas õppida vene keelt. Intervjueeritud põhjendasid seda otsese vajaduse puudumisega ja oma sooviga õppida Eestisse tulles tundma just eesti keelt. Siiski tekitab see uue keelelise barjääri olukorras, kus venekeelne informatsioon ja suhtlus on põhimõtteliselt kättesaadav nii venekeelsele vähemusele kui kohalikele vene keelt valdavatele eestlastele, kuid mitte välismaistele uus-sisserännanutele. Arvestades suurepärasest infrastruktuuri vene keele õppimiseks ja praktiseerimiseks võiks uus-sisserändajatest saada pigem oluline liitev lüli. Eestisse elama asujad ilmselt suudavad rahvustevahelistes ja rahvusteülestes võrgustikes edukalt navigeerida ja põhimõtteliselt võiksid nad sel juhul edukalt toimida võrgustike vahelülidena.

2.3.3. Muud rahvusrühmade vahelist ebavõrdsust taastootvad institutsioonid ja lõhed

Eestikeelsetes intervjuudes osalejad olid üsna teadlikud vene keelt esimese keelena rääkiva rahvastikuosa halvematest tööhoive, sissetuleku, haridustaseme jne näitajatest võrreldes põhirahvusega. Üldistades võib öelda, et kõikide valdkondade eksperdid pidasid venekeelse elanikkonna mahajäämuse olulisteks põhjusteks väga erinevaid asjaolusid, millest osad on muudetavad kergemini ja kiiremini, osad suuremate jõupingutustega ja aeglasemalt. Samal ajal arvasid eestikeelsetes intervjuudes osalejad, et

vähemusrahvusesse kuulumine kui selline ei ole Eesti ühiskonnas väärika positsiooni omandamisel takistuseks, põhiprobleemid on teised ja “ravitavad”, kui kasutada ühe eksperdi väljendit.

Nende olemuselt “ravitavate” mahajäämustena käsitlesid eestikeelsetes intervjuudes osalenud eksperdid eelkõige etniliste vähemuste madalamat inimkapitali (haridus, töökogemus), õhemaid või vähem tulusaid sotsiaalseid võrgustikke (kontaktid, nii isiklikud kui töised kontaktid eestlastega enamasti puuduvad), infoväljade erinevust, ebapiisavat individuaalset motivatsiooni. Vähem süüdistati Eesti peavoolumeediat vähemusi halvustava suhtumise levitamises ning Eesti riiki lähimineviku ebaõnnestunud poliitiliste otsuste tegemises. Viitamine pigem sellistele individuaalsetele ressursidele jätab mulje, et oma individuaalse lahenduse peab leidma iga inimene ise ja riik, ametkonnad ning ümbritsev ühiskond on vastutusest vabastatud. **See on küll mugav lähenemine, kuid teadlased on veenvalt näidanud, et individuaalsena näiva probleemi taust on enamasti sotsiaalne või institutsionaalne** (Wright Mills 2000: 187) **ning just sellelt tasandilt tuleks probleeme ka lahendada.** Samas võib oletada, et kui valdkonnas igapäevaselt tegutsevad eksperdid otsivad individuaalseid seletusi, siis valitseb sama lähenemine ka ühiskonnas laiemalt.

Integratsiooni edenemiseks ja etniliste lõhede vähendamiseks Eestis peaks eestikeelse haridusvaldkonna fookusgrupis osalejate hinnangul riik jõuliselt juurutama “*eestimaalaste kontseptsiooni*”. Selle all mõeldi laia arusaama “omadest”, mis hõlmaks kõiki siin elavaid inimesi, hoolimata rahvusest või keeleoskusest. Eestimaalase kontseptsiooni seostati “eestimeelsusega”, mille all fookusgrupis osalejad pidasid eelkõige silmas lojaalsust Eesti riigile ja sellega seotud hoiakuid.

Rein (H): ...tähtsam on tegelikult see eestimeelsus, kui -keelsus. Ja pigem nagu uuringud näitavadki, et on selline ... võibolla -keelsus on parem, aga -meelsus isegi noorte seas halvem, meil on asjad nagu vales suunas..

Venekeelsetes fookusgruppides toodi esile nii eesti- kui venekeelse meedia negatiivset mõju rahvusküsimuste teemade kajastamisel, eriti rühmade eraldamise süvendamisele. Peeti oluliseks, et meedia ei eristaks inimesi rahvuse põhjal, tooks välja enam positiivseid aspekte ning et kehtiks piirang negatiivsete terminite kasutamisel meedias (nt. „tibrad“).

2.3.4. Isiklikud ja vahendatud kokkupuuted ebavõrdse kohtlemisega etnilise päritolu pinnal

Intervjueeritud eksperdid ei osanud välja tuua juhtumeid, kus neid endid oleks nende etnilise päritolu tõttu ebavõrdselt koheldud, küll aga toodi eelkõige vene ja ingliskeelsetes intervjuudes välja mitmeid olukordi, kus tajuti ebavõrdselt kohtlemist oma lähedaste suhtes või viidati diskrimineerimisena tajutud olukordadele oma tutvusringkonnas või ühiskonnas laiemalt.

Juhtumeid, kus ekspertide lähedasi ja kolleege oleks ebavõrdselt koheldud, tõstatati *eestikeelsetes intervjuudes* vähe.

Peamiselt töid *eestikeelsetes intervjuudes* osalejad rahvusest tingitud ebavõrdse kohtlemisena näidetena esile riigipoolset Eesti elamislubade ja kodakondsuse saamise poliitikat ning keelenõudeid. Näiteks kritiseerisid töövaldkonna eksperdid Eesti kodakondsuse saamise ebaoproportsionaalset keerukust. Eesti

Vabariigile heideti ette “meeletut bürokraatiat”, mida tajutakse lausa diskrimineerivana integreeruda soovivate inimeste suhtes. Kodakondsuse saamiseks vajalikke eksameid käsitleti kas ebaõiglaselt keerulistena või leiti, et eksamite läbimise kriteeriume ei ole taotlejatele piisava selgusega selgitatud. Riigi sätestatud keelenõuete problemaatilisustest räägiti ka haridusvaldkonna fookusgrupis. Osalejad olid teadlikud, et Ida-Virumaa eestimeelset, kuid eesti keelt ebapiisavalt valdavalt personali ähvardab vallandamise oht ning taunisid seda. Keelenõuete ranguse tajumisega seondub üks töövaldkonna fookusgrupis esitatud juhtum, mille esitanud eksperdi arvates olukorras kirjeldatud inimene “diskrimineeris ennast”, kartes kirjeldatud olukorras vene keelt kasutada:

Katrin (T): Mul tuli siin ka üks juhtum meelde, ka linnaliini bussis, kui olid need reisisaajad olid veel. Ja siis oli niimoodi, et see oli õhtune tipptunni aeg. Meie buss läks katki, hästi pikk buss oli, hästi suur buss, rahvast paksult täis. Ja siis see bussijuht, naisterahvas, ta ei osanud eesti keelt. Siis ta.. no ta oleks võinud rahulikult vene keeles öelda.. võitje iz avtobusa, avtobus sloman, dalše ne jedet, slutšilaš avarija või midagi. Kõik oleks sealt läinud välja, siis ta läks bussi teise otsa, taha otsa, tõi selle reisisaaja, kes oli mingisugune eesti noormees ja ütles.. Ja palus tal öelda, et buss on katki ja mingi bussist välja. Et see oli nagu hästi koomiline, et inimene ise ei julgenud, et ta ise juba oma pea sees diskrimineeris ennast, et ta oleks võinud öelda seda vene keeles ja kõik oleks sellest liikumisest ju aru saanud. Aga ta tõi selle reisisaaja ja ütles talle..

Meediavaldkonna fookusgrupis osalejad pidasid põhjendamatult kõrgeteks ja koguni diskrimineerivaks nõudmisi, mida Eesti Vabariik esitab väljastpoolt Euroopa Liitu Eestisse saabuvatele ja Eestis elamisloa taotlejatele uus-sisserändajate sissetulekutele (Eesti aasta keskmise palga ja koefitsendi 1,24 korrutis). Leiti, et on olemas valdkondi, mis on Eesti jaoks väärtuslikud, kuid kus palgatase on suhteliselt madal või sissetulek ei ole kuigi stabiilne.

Ingliskeelsetes intervjuudes osalejad rõhutasid enamjaolt positiivseid kogemusi ning tunnetasid teatud määral privilegeeritud suhtumist neisse kui välismaalastesse. Siiski toodi mõningaid näiteid olukordadest, mida tajuti diskrimineerivana just seoses rahvusliku päritoluga. Siia kuulub näiteks oma päritolumaaga kohta meedia vahendusel järjekindlalt halvustavate kommentaaride kuulmine; suured raskused sobivate inglise keele baasil korraldatud eesti keele kursuste leidmisel; liiga kõrged nõudmised elamisloa hankimisel töökoha tõendamiseks; tudengiviisiga saabunud külalistudengitel ei ole võimalik kooli kõrvalt töötada, samas kui kohalikele tudengitele eeldatakse õpingutega paralleelselt ka töötamist jms.

Võrreldes kohalikega eristabki teistest riikidest Eestisse asunud laiem vaade ja olemuselt riigiülene ja transnatsionaalne identiteet. Näib, et esineb vähemalt kaks erinevat positsiooni: kas ootused võrdsel kohtlemisele on väga madalad või siis on standardid pigem kõrged; seejuures ei seostu ootuste tase otseselt ei päritoluriigi ega indiviidi enda positsiooniga. Kuigi ingliskeelsetes intervjuudes osalejad omasid minimaalseid ebavõrdse kohtlemise kogemusi, tajusid nad ebavõrdsust Eesti ühiskonnas laiemalt. Ebavõrdsus etnilisel pinnal jäi nende arvamuste kohaselt sotsiaalse ja soolise ebavõrdsuse kõrval tahaplaanile.

Venekeelsetes fookusgruppides osalejad tõid esile oma interpretatsioonist lähtuvalt mitmeid näiteid ebavõrdsest kohtlemisest enda või oma lähedaste elust või neid ümbritsevas keskkonnas toimuvast. Põhiliselt käsitleti palgalõhet eestlaste ja venelaste vahel, ebavõrdset kohtlemist vene nime ja rahvuse tõttu ning keelenõuete ja keeleoskuse tõttu. Osadel juhtudel seostati ebavõrdset kohtlemist laiemate ühiskondlike tagajärgedega – näiteks väljaränne ja EV kodakondsuse taotlemise soovi vähenemine.

Nagu ka eesti- ja ingliskeelsetes fookusgruppides, esitati ka venekeelsetes fookusgruppides ebavõrdse kohtlemise osas kogemuste jagamisel pigem vahendatud, mitte isiklikke kogemusi. Mitmetes rahvusvahelistes uuringutes on täheldatud sarnast fenomeni – üldjuhul hindavad inimesed diskrimineerimise esinemist grupitasemel (sh ühiskonnas) suuremaks kui nad seda isiklikult kogunud on. Diskrimineerimise täheldamine grupitasemel on paljuski mõjutatud selle poolt, kuivõrd inimesed identifitseerivad end diskrimineeritud grupiga. Mida rohkem end antud grupiga identifitseeritakse, seda enam pööratakse tähelepanu probleemidele, mida antud grupikuuluvusega isikud kogevad. Seega on ka see ootuspärane tulemus, et *venekeelsetes fookusgruppides*, mis koosnesid ainult venekeelse taustaga isikutest, esines ka rohkem näiteid ebavõrdse kohtlemise kohta kui eestikeelsetes fookusgruppides.

Eesti Vabariigi seaduste rikkumised ja ekspertide intuiitiivsed hinnangud, et ühel või teisel juhul võis olla tegu etniliste vähemuste ebavõrdse kohtlemisega, ei pruugi alati kattuda. Kindlasti on võimalik, et eksperdid ei osanud teatud juhtumite puhul, mida nad olid isiklikult kogunud või kuulnud, diskrimineerimist seaduse tähenduses ära tunda ning käsitlesid neid (seaduse järgi) diskrimineerimise juhtumeid pigem ebaeetilise käitumise või lihtlabase kasvatamatuse ilmingutena. Samas on ka vastupidiseid olukordi, mille puhul eksperdid intuiitiivselt märkasid diskrimineerimist, mis ei liigitu selleks Eesti seaduste järgi. Termineid “diskrimineerimine” ja “ebavõrdne kohtlemine” kasutati pigem tavatähenduses kui rangelt seaduse mõistes.

Venekeelsetes fookusgruppides juhiti ka sellele tähelepanu, et intuiitiivselt tunnetatud ebavõrdne kohtlemine võib seaduslikus mõttes olla korrektne. Näiteks mainiti ebaõiglasena tunduva eestikeelsele gümnaasiumiharidusele ülemineku osas, et kuna seadusega nähakse ette kõigile võrdsed tingimused, siis seaduse järgi ei ole tegu ebavõrdse kohtlemisega. Siinjuures aga ei arvestata eritingimustega, mis venekeelse taustaga õpilasi puudutab, et nad saaksid võrdselt osaleda ja saavutada võrdset tulemust hariduse omandamisel.

Analüüs näitab (Tabel 6), et intuiitiivsete arusaamade mittevastavust seaduses sätestatuga esines kõikides fookusgruppides.

Tabel 6. Fookusgruppides osalejate poolt oluliseks peetud ebavõrdse kohtlemise (EVK) kriitilised valdkonnad ning nende kattuvus seadusega reguleeritud valdkondadega

| FG osalejate hinnangud ja kogemused EVK-ga etnilisel alusel | FG | Osalejate kodakondsus | Kas VõrdKS hõlmab nimetatud EVK valdkonda? |
|---|------------|-----------------------|--|
| EVK kriitilised valdkonnad Eestis | | | |
| Palgalõhe eestlaste ja venelaste vahel | VM, VT, EK | EK, MKI, EKRRK | Jah |
| Emakeelse hariduse omandamise valiku puudumine | VK, VH | EK, MKI | Ei |
| Eestlaste eelistamine põhiseaduses | VM | EK, MKI | Ei |
| EVK rahvuslikul pinnal tööhõives riigiasutustes | VK, VT | EK | Jah |

| | | | |
|---|------------------------|---------------|-----|
| Venelased „kui teise järgu inimesed“ | VK | EK, MKI | Ei |
| Sooline EVK | VM, VK, I, EK, ET | EK, MKI, ELK | Jah |
| Vanuserühmade EVK | VM, EH, EK, VT | EK | Jah |
| Puuetega inimeste EVK | VT, I | EK, ELK | Jah |
| EVK sotsiaalse staatuse alusel | VH, I | EK, ELK, EKRK | Ei |
| Seksuaalvähemuste EVK | I, EK | ELK | Jah |
| Regionaalne ebavõrdsus | VM, ET, EH | EK | Ei |
| Eestlaste oht langeda Eestis EVK ohvriks | EH | EK | Ei |
| Isiklikud ja/või vahendatud kogemused EVK-ga | | | |
| Palgalõhe eestlaste ja venelaste vahel | VM, VT | EK, MKI | Jah |
| EVK nime või rahvuse tõttu | VK, VH, VT, VM, EH, EK | EK, MKI | Jah |
| EVK kõrgete keelenõuete ja/või madala keeleoskuse tõttu | VK, VH, VT, EH, ET | EK, MKI | Ei |
| EVK sotsiaalse staatuse alusel | VH, I | EK, ELK; EKRK | Ei |
| EVK EV kodakondsuse puudumise tõttu | VM, ET | MKI, EKRK | Ei |
| Uussissrändajate EVK elamislubadega seonduvalt | I, EM | ELK, EKRK | Ei |

„V“ tähistab vene-, „E“ eesti- ja „I“ ingliskeelset fookusgruppi; M=meediavaldkond, T= töövaldkond, K=kodanikuühiskonna valdkond, H=haridusvaldkond.

Kodakondsus: EK=Eesti, MKI=määratlemata kodakondsusega, EKRK=Euroopa kolmandate riikide kodanik, ELK=EL liikmesriigi kodanik

2.3.5. Teadlikkus võrdse kohtlemise põhimõtetest

Selleks, et selgitada, kas eksperdid on võimelised ära tundma VõrdKS põhiprintsiipide rikkumisi, palusime neil arutada kolme lühikest juhtumit, mille sisud viitavad sellele, et tõenäoliselt on tegu (i) otsese diskrimineerimise või (ii) kaudse diskrimineerimisega või (iii) võrdse kohtlemise edendamise kohustuse eiramisega. Valisime juhtumid töö, hariduse ja sotsiaaltoetuste valdkonnast, mida reguleerib VõrdKS.

Palusime fookusgruppides osalejatel iga juhtumi puhul vastata kahele küsimusele: esiteks tundsin huvi, kas eksperdid leiavad, et antud juhtum on kõik korras või esineb vastuolu(sid) mõne moraaliprintsiibiga ning teiselt, kas juhtum rikutakse mingeid Eesti õigusnorme ja kui, siis milliseid. Nende kahe küsimuse esitamine andis meile võimaluse selgitada, kui heas kooskõlas on intervjueritute subjektiivsed ja intuiitiivsed eetilised põhimõtted VõrdKS printsiipidega. See tähendab, et saime üldnimetatud kolmes aspektis uurida seaduse legitiimsust ekspertide silmis, mis on tõenäoliselt oluline ka seaduskuulekuse kindlustamiseks ning valmisolekuks abi otsida rikkumisi ise kogedes või olles nende

tunnistaja.

Meie hinnangul lähtusid *nii eesti-, inglise- kui venekeelsetes fookusgruppides* osalenud eksperdid juhtumite analüüsimisel enamasti enda subjektiivsest õiglustundest, seevastu spontaanselt seadustele viidati üsna vähe. Täiendavad suunavad küsimused (kas esineb võimalikku seaduserikkumist) näitasid, et seaduserikkumist tuvastati kõige enam “otsese diskrimineerimise” juhtumi puhul. Kui spontaansete ja subjektiivsete arvamuste kohaselt on tegu ebavõrdse kohtlemisega rahvuslikul pinnal, siis antud juhtumit analüüsinud eksperdid tõdesid ühtlasi, et tegemist on ka seaduse mõttes diskrimineerimisega. Muukeelsetes fookusgruppides arvati, et see on reguleeritud põhiliselt põhiseadusega, kuid ka võrdse kohtlemise seadusega.

„Kaudse diskrimineerimise“ näite puhul arvasid mitmed eksperdid, et tegemist on võimaliku ebavõrdse kohtlemisega, kuid kalduti möönma, et seadusandlikus mõttes selle juhtumi puhul rikkumisi pole. „Kaudse diskrimineerimise“ mõistet kasutas juhtumianalüüsis vaid üks eestikeelse fookusgrupi kodanikuühiskonna ekspert, teistes fookusgruppides (ei eesti- ega muukeelsetes) seda mõistet juhtumite analüüsi käigus ei mainitud.

„Võrdse kohtlemise edendamise“ juhtumis osutati nii eesti- kui muukeelsetes fookusgruppides enamasti süsteempoolse sekkumise vajadusele. Konkreetsetele seadustele viidati siiski vähe. Valdavalt kõlasid arvamused, et legaalses mõttes selles juhtumis rikkumisi pole. Samuti ei mainitud fookusgruppides kordagi „võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise ja edendamise kohustust”, mis lasub mh tööandjatel, ministriumidel ning hariduse ja koolituse valdkonnas tegutsevatel asutustel. Siit võib järeldada, et eksperdid ei pruukinud olla selle kohustusega kursis. Kokkuvõttes tulebki tõdeda, et suurem osa eksperte ei ole kuigivõrd kursis Võrdse kohtlemise seadusega, ja võimalik, et see laieneb ka teisele olulisele võrdset kohtlemist käsitlevale seadusele - Soolise võrdõiguslikkuse seaduse võrdset kohtlemist puudutavatele paragrahvidele.

Tabel 7. Ülevaade teadlikkusest võrdse kohtlemise põhimõtetest kõikide FG-de lõikes.

| | Intuiitiivne tunnetus ebavõrdset kohtlemisest | Seaduse rikkumise tuvastamine |
|---|---|--|
| Otsene diskrimineerimine | Diskrimineerimist tunnetatakse kergesti enamikul juhtudel | Seaduserikkumist tuvastatakse enamusel juhtudel |
| Kaudne diskrimineerimine | Diskrimineerimise aspekte tunnetatakse pooltel juhtudel | Seaduserikkumist ei tuvastata peaaegu üldse |
| Võrdse kohtlemise edendamise kohustuse eiramine | Ebavõrdse kohtlemise aspekte tunnetatakse enamusel juhtudel | Seaduserikkumist tuvastatakse vaid üksikutel juhtudel (nt. põhikooli ja gümnaasiumiseadus) Võrdse kohtlemise edendamise <u>kohustuse</u> eiramist ei tuvastata mitte ühelgi juhul |

Juhtumite analüüsi puhul võis täheldada ka teatud hoiakute omavahelist seotust. Näiteks, ebavõrdset kohtlemist märgati ja tunnistati enamasti siis, kui antud käitumisele ei leitud õigustust ja valiidset põhjendust. See on kooskõlas mitmete teoreetiliste lähenemistega, milles rõhutatakse, et ebavõrdsuse

täheldamiseks peab antud käitumist või fenomeni ka ebaõiglaseks pidama (Tyler, 2006). Käesolev analüüs näitas, et käitumise mitteõigustamisel fookusgruppides osalejate poolt ei pruukinud olla ilmtingimata seaduslik alus, vaid võeti aluseks ka üldiselt aktsepteeritud norme ning võrdlust välisriikide praktikaga kui võimalikku standardit. Ainuüksi individuaalset vastutust rõhutavate seisukohi väljendanud vastajad ei märganud võrdse kohtlemise edendamise vajalikkust.

2.4. Ekspertide teadlikkus institutsioonidest ja nende kriitika

2.4.1. Etniliste vähemuste teadlikkus enda õiguste rikkumisest ja õigusabiorganitest

Laias laastus leiti *eestikeelsetes fookusgruppides*, et Eestis on piisavalt õigusabi pakkuvaid institutsioone, kelle töövaldkonda kuulub etniliste vähemusgruppide õiguste eest seismine. Muuhulgas nimetati Õiguskantsleri bürood, Töövaidluskomisjoni, Tööinspektsiooni, Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku bürood, võimalust pöörduda kohtusse ja politseisse ning otsida abi ka mittetulundusühingutelt. Seega on riik intervjueeritute hinnangul teinud palju võrdse kohtlemise tagamise institutsionaalse raamistiku loomiseks.

Samas oletati näiteks kodanikuühiskonna valdkonna fookusgrupis, et mitmed vähemuste esindajad, keda etniline diskrimineerimine kõige otsesemalt puudutab, ei pruugi teada nende institutsioonide olemasolust. Veel enam, leiti, et vähemustesse kuuluvate inimeste võime märgata enda ebavõrdset kohtlemist võib olla üsna puudulik. Leidus ka vastupidine arvamus (haridusvaldkonna fookusgrupis), et Eestis elavad rahvusvähemused on ebaadekvaatselt tundlikud ebavõrdse kohtlemise märkamisel ning kohati liigagi varmad siduma ebameeldivad kogemusi oma etnilise taustaga.

Venekeelsetes fookusgruppides oldi õigusabi pakkuvate institutsioonidega kursis väga erineval määral. Nii kodanikuühiskonna kui meediavaldkonna eksperdid olid üldiselt teadlikud erinevatest õigusabi võimalustest. Muuhulgas mainiti Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikku, Ombudsmani, Inimõiguste teabekeskust. Teati samuti, et kohtus on võimalik vajadusel ka tõlgi abi saada. Juriidilise abi võimalust peeti positiivseks, kuid rõhutati ka riigipoolse informeerimise vajalikkust, kuna kõik inimesed ei pruugi nendest võimalustest teadlikud olla. Hariduse- ja töövaldkonna spetsialistide hulgas ei tekitanud selle teema käsitlemine suurt entusiasmi, vaid mindi kiiresti üle reaalse abi saamise barjääride üle diskuteerimisele. Haridusgrupis toodi esile, et sotsiaalsete probleemide valguses pole teadlikkusest õigusabi pakkuvate institutsioonide kohta suurt kasu. Märgiti ka seda, et riik informeerib venekeelseid inimesi ebapiisavalt õigusabi saamise võimalustest, näiteks võimalusest pöörduda võrdse kohtlemise voliniku poole.

Rahvusvahelises fookusgrupis osalejad olid üldjoontes teadlikud mitmetest olemasolevatest võimalustest, mille kaudu diskrimineerituks osutumise korral abi otsida. Mainiti ombudsmani, õiguskantslerit, tarbijakaitseametit, ka sotsiaaltöötajaid.

2.4.2. Hinnangud abi taotlemisele ja saamisele tegelikkuses

Kõigis intervjuudes osalenud eksperdid eristasid ebavõrdse kohtlemisega tegelevate struktuuride eksisteerimist ning nende toimimise efektiivsust. Esimest valdavalt ei kritiseeritud, küll aga teist. Leiti, et takistuseks abi taotlemisel võib saada selle protsessi pikaajalisus, kallidus ning närvikulu. Samuti leiti kõigis fookusgruppides, et abi otsimisel võib takistuseks saada inimeste hirm kaotada hetkel olemasolevat, ehk kartus, et diskrimineerija võib neid pärast abi otsimist “kaebamise” eest “karistada”. Seda kinnitasid ka küsitlusuuringu tulemused.

Eestikeelsetes intervjuudes osalejad leidsid, et etniliste vähemusgruppide liikmetel võib jääda vajaka emotsionaalsest valmisolekust teha läbi aeganõudev ja sageli kurnav protsess kaebuse esitamisest otsuse kättesaamiseni, mis pärsib abi taotlemist. Tartus elavad inimesed kritiseerisid institutsioonide paiknemist Tallinnas, mis võib raskendada Lõuna-Eesti inimeste juurdepääsu neile. Eraldi võib välja tuua eestikeelsetes intervjuudes osalenud ekspertide hinnangut, et Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku büroo on tõhustanud tegevust etnilistest vähemustest inimeste abistamisel. Üldiselt märgiti võrdõigusvoliniku tööga ülekoormatust ja alarahastatust, mis pikendab oluliselt juhtumite käsitlemise ja juriidiliste hinnangute andmise aega, samuti mainiti tema suhteliselt ebasoodsat mainet. Hariduseksperdid leidsid, et noores Eesti Vabariigis ei ole selle institutsiooni vajalikkusest veel aru saadud. Leiti, et ka meedia mittemõistmine ja kriitika on kahjustanud voliniku mainet avalikkuses. Kodanikuühiskonna valdkonna fookusgrupis tõdeti, et voliniku ja tema tegutsemisvaldkonna maine Eestis on “madal ja konfliktne” ning seda seostati suure kaebuste arvuga, mis ei ole kooskõlas büroos töötavate inimeste nappusega ega büroo eelarvega. Riigile heideti ette ebapiisavat tähelepanu inimõiguste ja võrdse kohtlemise teemaatikale.

Silvia (K): ... Eesti riik tegelikult ei tunne huvi inimeste võrdse kohtlemise vastu, vähemalt mitte aktiivselt, seda peegeldab kasvõi see, et aastaid töötas selles voliniku büroos kaks inimest, kes ilmselgelt ei jõua just väga palju tööd ära teha, mis puudutab teavitamist. Ja kui me räägime, et inimeste teadlikkus on väike, kuhu abi saamiseks pöörduda, siis miks see on väike, sest et seda teavitust ei ole piisavalt tehtud, seda ei ole piisavalt tehtud, sest Eesti riik ei eralda piisavalt raha, et seda saaks efektiivselt teha. Et siin on selles mõttes, et kui mõelda ka võrdse kohtlemise seaduse vastuvõtmise peale Riigikogus, milliste kommentaaridega see seadus vastu võeti, et me teeme seda ainult Euroopa Liidu nõuete pärast, et siis on ka ülevalt näha ja [et] siin huvi võrdse kohtlemise vastu, inimeste võrdse kohtlemise vastu tegelikult riigi tasandil on ikkagi suhteliselt väike. Et ma arvan, et see peegeldab väga palju ka allapoole tugevalt.

Venekeelsetes fookusgruppides tekitas sageli diskussiooni see, kui võrd inimesed realselt abi saavad või seda üldiselt taotlevad. Toodi esile, et seadusandlikkus mõttes ei ole Eestis asjad sugugi nii halvad, kuid probleem on pigem selles, et inimesed ei võta õigluse taastamiseks midagi ette, kui nende õigusi on rikutud. Inimeste initsiatiivi oma õiguste eest võitlemisel ei hinnatud väga kõrgeks. Seega, ainult teadmisest abi saamise võimaluste kohta ja seadustest ei piisa, et inimese õigused saavad kaitstud. Suureks takistuseks peeti ka vähest usku või lootust positiivse tulemuse saavutamisse. Lepitakse olemasoleva ebaõiglase olukorraga ning midagi enam õigluse taastamiseks ei tehta. Selline situatsioon viitab „õpitud abitus“ tekkemehhanismile venekeelse elanikkonna seas.

Kirill (T): Ma võin tuua näite, mis puudutab isiklikult mind. On kaks eraldi kollektiivi: venekeelne ja eestikeelne kollektiiv, nad ei ole omavahel otseselt seotud, kuid töötavad ühe kontserni all. Pole

küll tõestust, kuid kõik räägivad, et eestlastel on palk kõrgem kui venelastel. Ei ole oluline, on see nii või mitte, kuid kui seda küsimust tõstatati venekeelse kollektiivi koosolekul, öeldi inimestele otse, et kui teile ei meeldi, võite ära minna. Probleem on selles, et eestlastele on seda keerulisem öelda, nad lahkuvad ja leiavad kohe endale selles sfääris muu tööd. Venelased nõustuvad sellega, mida neile pakutakse isegi, kui see on kordades väiksem kui eestlastel ühel lihtsal põhjusel – selles sfääris ei ole neil võimalik teist sellist tööd leida.

Tunnistati ka, et Eestis pole selliseid ühiskonna hoiakuid, mida iseloomustaks aktiivne kohtus käimine ja diskrimineerimise juhtumite vastu võitlemine. Samuti märgiti, et Eesti ühiskond ei ole eriti salliv, mis ei aita kaasa vähemustel oma õiguste eest seismisele.

Mihhail (M): Meie ühiskond on sallimatu. Seepärast näiteks kui mõni venelane hakkab kuskil oma õigusi kaitsma, nõudma, et ei oleks seda diskrimineerimist, siis tema vastu astub välja enamus eestlasi. See on sama lugu kui mõni homoseksuaal hakkab kusagil oma huvisid kaitsma ja rääkima, et teda diskrimineeritakse, siis tema vastu astub välja enamus heteroseksuaale.

Rahvusvahelises fookusgrupis toodi välja, et inimesel on võimalik ebavõrdsest kohtlemisest erinevaid institutsioone teavitada, ent arvati, et reaalselt abi sealt inimene ikka ei saa.

2.4.3. Teadlikkus Võrdse kohtlemise seadusest ja kriitika sellele

Haridusvaldkonna, töövaldkonna ja kodanikuühiskonna valdkonna eestikeelsetes fookusgruppides leidis eksperte, kes olid seaduseteksti avanud ja seda kriitilise pilguga vaadanud, olles mitte üksnes kaude teadlikud seaduse olemasolust. Kuid leidis ka mitmeid eksperte, kes ei olnud seadusetekstiga tutvunud. Paljud olid vaid üldiselt teadlikud VõrdKS-e olemasolust. Üldjoontes oldi eestikeelsetes fookusgruppides seadusega kursis keskpäraselt.

Otsene kriitika seadusele tuli vaid ühelt eestikeelses kodanikuühiskonna valdkonna fookusgrupis osalenud eksperdilt, kes taunis VõrdKSe hierarhilist olemust: seaduse tänases versioonis isikute diskrimineerimise keeld nende rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi või nahavärvuse tõttu kehtib laiemal kohaldamisalal kui diskrimineerimise keeld nendes gruppides, keda koheldakse halvemini nende usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse tõttu. Seadust kritiseerinud ekspert eelistas viimatinimetatud gruppide õiguste tagamise nõuete tõstmist esimesena nimetatud gruppidega võrdsele tasemele.

Lisaks kurdeti eestikeelses haridusvaldkonna fookusgrupis, et seadus on napivõitu ja üldine, mistõttu sellele on keeruline toetuda, otsides lahendusi konkreetsetes situatsioonides. Seega tuleb märkida, et isegi eksperdid, kes on enda sõnul seadusetekstiga tuttavad, ei osanud seadust juhtumite lahendamisel hästi rakendada. Selline keskpärane kursisolek VõrdKS-ga võis olla seotud antud fookusgrupi eripäraga (st tegu oli valdavalt eestlastest ekspertidega). Samuti on tegu suhteliselt noore seadusega, mis võeti vastu alles 2008 a. toetudes võib öelda, et kui üldiselt oli seadusega mõnevõrra kursis ligi viiendik vastajaist. 3% kõigist vastajaist oli selle (osade) seisukohtade osas kriitiline. See moodustab koguni viiendiku seadust mõnevõrra tundvatest vastajatest.

Kuigi venekeelsetes fookusgruppides oli teadlikkus riikliku õigusabi osas üldplaanis olemas, avaldus see

konkreetselt VõrdKS osas mitmekesisemalt. Teadlikkus VõrdKS-st puudus täielikult näiteks haridusgrupis ning teistes gruppides varieerus teadlikkuse puudumisest kuni kõrge teadlikkuseni igapäevatoos viitamise ja kasutamise näol. Kriitikana toodi välja, et diskrimineerimise keeld on juba põhiseadusesse sisse kirjutatud ning VõrdKS kordab vaid üldeuroopalike norme, mistõttu ei oma praktilist väärtust. Fookusgrupis osalejate ettekujutus VõrdKS-st ei pruukinud olla vastavuses seaduse tegeliku sisuga.

Vadim (T): Teame, et on olemas, kuid ta on suures osas deklaratiivne, mis on seotud põhiliselt võitlusega soolise diskrimineerimise vastu. Rahvuslikule valdkondkonnale see ei laiene. /.../ Seda seadust ei tajuta kui vahendit rahvuslikul pinnal diskrimineerimise vastu võitlemiseks. Ma pole kuulnud mingit viidet, et keegi oleks mulle öelnud, et rahvusliku diskrimineerimise sfääris on selline seadus olemas. See on selline „naiste seadus.“

Siiski rõhutati enama teavitamise vajalikkust, et kaasa aidata erinevate hirmude kummutamisele, mis takistavad inimestel oma õiguste eest seista.

Margarita (T): Praktiline mõte on selles, et inimesed hakkavad teadma, et ta on olemas. Kui on rohkem informatsiooni, on ka vähem hirme. Ma ju räägin, et me kardame, et midagi juhtub. Aga mis siis juhtub? Me ei tea, seetõttu see hirmutab meid.

Ingliskeelsetes intervjuudes ei oldud VõrdKS seadusega kursis, viidati pigem rahvusvahelistele õigusaktidele ja deklaratsioonidele.

Kokkuvõtvalt tuleb märkida, et uuringu läbiviijad ootasid fookusgruppides osalejatelt VõrdKS-e paremat tundmist, sest intervjuudes osalejad olid avaliku elu tegelased ja oma valdkondade eksperdid, kes võivad suure tõenäosusega oma tegevusvaldkonnas võrdsete võimaluste problemaatikaga kokku puutuda.

2.5. Peamiste diskursuste võrdlus

Fookusgruppide intervjuude analüüs võimaldas kaardistada üldisemaid ettekujutusi, millest lähtuvalt inimesed mõtlevad ja räägivad ebavõrdsest kohtlemisest. Eristasime järgmisi vastandeid, mis iseloomustavad erinevaid arusaamu ebavõrdsustest ja ebavõrdset kohtlemist mõjutavatest teguritest:

- 1) inimese enda omadused ja vastutus **või** laiemate ühiskonnastruktuuride mõju;
- 2) ülevalt alla **või** alt üles tegutsemine võrdse kohtlemise edendamiseks;
- 3) eestlaste, eesti keele ja kultuuri marginaliseerumise oht **või** kultuurilise mitmekesisuse heakskiit,
- 4) eestlaste eelisseisundi õigustatus **või** kõigi etniliste gruppide põhimõtteline võrdsus.

2.5.1. Indiviidi või ühiskonna vastutus

Ebavõrdse kohtlemise tagamaid võib selgitada kahe peamise taustateguriga. Ühelt poolt on võimalik heita inimestele ette vähest motivatsiooni ja pingutust, mis ei lase nende staatusel tõusta; teisalt võib indiviidide probleeme seostada struktuursete, näiteks makromajanduslike oludega, mis õõnestavad indiviidide püüdeid ja mille vastu nad objektiivsetel põhjustel ei saa. Kui esimene lähenemine rõhutab indiviidi enda aktiivsuse rolli, siis teine pigem majanduslike, poliitiliste ja kultuuriliste mõjude määravust indiviidide või gruppide ühiskondliku staatuse ja saatuse kujunemisel.

Eestikeelsete fookusgruppide seas tõusid esile haridusvaldkonna eksperdid, kes rõhutasid indiviidi enda vastutust eesti keele omandamisel, mis on nende arvates põhiline tee ebavõrdse kohtlemise vältimiseks.

Evelin (H): ...siis on osad, kes on suutnud väga hästi [eesti] keele selgeks saada. Siis on osad, kes.. noh üks inimesed on ka erinevad.. on nende võimekuse aste, et mõnel on see kodune probleem, et vanemad ongi nagu selle vastu, et miks sa peaksid üldse eesti keelt rääkima. Siis on teised, kes panevadki oma lapsed .. on vene perekond, panevad oma lapsed esimesest klassist juba eesti kooli. Sest et nemad väärtustavad seda, et eesti keelt peaks oskama.

Eestikeelsed meedia- ja kodanikuühenduste valdkonna eksperdid rõhutasid seevastu enam ühiskonna tasandi tegurite negatiivset mõju, mis takistab etniliste vähemusrühmade olukorra paranemist. Keeleoskusest ei piisa selleks, et olla eestlaste poolt omaks võetud, vähemused peavad suutma luua eestlastega isiklikke suhteid, mis `muudaks kultuurilisi ja psühholoogilisi tõkkeid.

Kõikides venekeelsetes fookusgruppides esines sarnast suhtumist, et keeleoskus on barjäär võrdsete võimaluste saavutamisel. Kõigis gruppides, v.a. töövaldkonna ekspertide grupp, leiti, et selle barjääri ületamiseks ei piisa alati inimese enda pingutustest, vaid vajatakse süsteemipoolset tuge ja sekkumist. Venekeelsed töövaldkonna eksperdid omistasid suuremat vastutust indiviidile, rõhutades, et kõik sõltub inimesest endast.

Kirill (T): Mulle tundub, et inimestel on omane seda [diskrimineerimise] probleemi liialdada ning paljud kasutavad olemasolevat probleemi ebaedu põhjendamiseks oma elus. Mulle tundub, et esmajärjekorras kõik sõltub inimesest. Võimalused eksisteerivad ka vähemustel Eestis, suhteliselt võrdsed, kuid inimesed kasutavad levinud arvamust, et meid siin ahistatakse ning kasutavad seda selgitusena.

2.5.2. „Ülevalt alla“ või „alt üles“ lähenemine võrdse kohtlemise edendamisele

Teiseks arvamusi organiseerivaks põhimõtteks on võrdse kohtlemise edendamise allikas ja suund. Ühelt poolt võib võrdse kohtlemise edendamist kujutada kui inimeste eneste vastutust (nn. alt üles lähenemine), teiselt poolt – kui eeskätt riigi ülesannet (nn. ülalt alla lähenemine). Meid huvitas ekspertide arvamus selle kohta, kui suur mõju saaks olla või peaks olema uuringu fookusgruppides käsitletud valdkondades tegutsejatel ühiskondlike arengute käivitajana.

Eestikeelses kodanikuühenduste valdkonna grupis valitses arusaam, et selle valdkonna inimesed saavad ise palju olulisi arenguid esile kutsuda. Alljärgneva näite tõi vene rahvusest ekspert, kes rõhutab ka

vähemusgruppide endi vastutust Eesti ühiskonda kaasatuse eest.

Irina (K): Näiteks kümme aastat tagasi, ma sain veel aru inimesest, no venelasest, kes rääkisid, et me oleme solvunud riigi peale, et riik peaks midagi meile andma, ei ole andnud, no tõesti olid probleemid sellega.. Aga .. praegu ma arvan, et vene kogukond ja vene võibolla noored ja mitte eriti noored, aga noh need inimesed kes juba siin elavad, kes juba teavad, [...] me ei pea nii palju kaebama ja me peame rohkem [ise ära tegema]. Ka meie [vene kodukeelega integratsioonivaldkonnas tegevad eksperdid] peame rohkem meie lastega, noortega tegelema.

Eestikeelses meedia fookusgrupis osalenud inimesed nägid meedia rolli võrdse kohtlemise edendamisel üsna tagasihoidlikuna. Meedia tähtsust ühiskondlike arvamuste kujundamisel ja peegeldamisel ei nähtud. Fookusgrupis osalejad tegid ettepanekuid muuta eelkõige piasju, nagu näiteks tõlkida pressiteated vene keelde. Meediatöötajate ootus, et riik peaks ülalt alla algatama muudatused ja meedia järgiks neid suuniseid, oli vastuolus teistes fookusgruppides osalejate ootustega meediale, kes käsitlesid meedia rolli võrdse kohtlemise valdkonna avalikkusele vahendajana üliolulisena. Meediakanalitele heideti korduvalt ette vähemusgruppide liikmete ja laiemalt võrdse kohtlemise temaatika kajastamist trivialiseerivas ja naeruvääristavas võtmes.

Sarnaselt oli vastuolu selle vahel, kuidas kodanikuühiskonna valdkonna grupp tunnetas oma võimekust muutusi esile kutsuda, kuid teiste gruppide eksperdid ei käsitlenud kodanikuühendusi tingimata väga võimsate muutuste käivitajatena.

Venekeelsetes fookusgruppides pooldati mõlemat lähenemist võrdse kohtlemise edendamisel. Ühelt poolt on vajalik inimeste ja vähemusgruppide endi aktiivsus ja julgus oma õiguste eest seismisel.

Pavel (M): On selge, et iseenesest midagi ei juhtu. Inimesed, kelle õigusi rikutakse, peavad näitama initsiatiivi. Nad peavad midagi tegema ametiühingute kaudu, (...) meil on õiguskantsler, on olemas kohtud (...). Siin on inimesed ise passiivsed ja kardavad lihtsalt tööd kaotada. Seepärast nad rahulduvad sellega, mis on. See käib meie venekeelse kogukonna kohta tervikuna, kes mõtleb, et oleks võinud olla ka hullem...

Teiselt poolt oodatakse riigi poolt aktiivsust seadusandluse arendamisel (koostöös sihtgruppidega) ja seaduste rakendamise jälgimisel. Nii näiteks mainiti korduvalt vajadust avalikkuses korrektse, vähemusi mittesolvava keelekasutuse juriidiliseks reguleerimiseks.

Zenja (K): On vaja poliitkorrektsuse seadust. Võib-olla mitte absurdses vormis, kuid see peab kindlasti olema (...). Me arutame lehes, kuivõrd alandav on sõna "neeger", aga miks me ei võiks arutada palju olulisemat "tiblade" küsimust? Seda kõike võib seadusega reguleerida. Kui meedias seda kuidagi reguleeritaks, siis täpselt samamoodi teiste siin elavate vähemusrahvaste suhtes kasutatakse teatud sõnu, kui selle eest ajalehte trahvitaks või veel midagi, siis ma arvan, mõned asjad lihtsalt kaovad.

2.5.3. Eestlaste, eesti keele ja kultuuri marginaliseerumise oht või rikastav mitmekesisus

Üheks oluliseks valdkondadevaheliseks eriarvamuseks oli ka arusaam sellest, mida toob kaasa vähemusrahvaste kaasamise ja nende poolt räägitavate keelte toetamine: kas sellega kaasneb oht eestlastele ja eesti keelele ning kultuurile või võivad eestlased ennast tänases Eesti Vabariigis kindlana tunda ega pea enda kultuuri säilimise pärast muretsema ning mitmekultuurilisus on rikkus, mitte oht. Eelkõige eestikeelses haridusvaldkonna fookusgrupis rõhutati, et lisaks vene keelele on tänapäeval ka inglise keel muutunud Eesti igapäevaelu ja haridussüsteemi osaks ning et võõrkeelte sissetung on eestluse seisukohalt vaadatuna üha süvenev probleem.

Eestikeelses kodanikeühiskonna fookusgrupis olid ekspertide arvamused mitmekesisemad. Nii näiteks üks ekspert väitis, et saadaks heal meelel oma lapse mistahes võõrkeelsesse (sh venekeelsesse) lasteaeda lisaks emakeelele teist keelt omandama. Selles diskursuses on lapse muukeelsesse lasteaeda panek boonuse – “tuleb kaks keelt korraga”, mitte “tont”.

Üldiselt võib öelda, et eesti keele, kultuuri ning laiemalt eestluse säilimise üle tundsid kõige enam muret haridusvaldkonna eksperdid ning kõige enam avaldati poolehoidu mitmekultuurilisusele kodanikuühiskonna (ja ka meedia) valdkonna fookusgrupis, kus mõni osaleja isegi vaidlustas rahvast kui kategooriat (vt täpsemalt võrdse kohtlemise retseptiooni uuringu pikemast uuringuaruandest Roosalu jt 2013)

Vene- ja ingliskeelsetes fookusgruppides domineeris arusaam, et erinevus rikastab.

Margarita (T): Miinimumina tuleb lõpetada vastandumise kultiveerimine. Õppida tolerantsust. Me oleme erinevad, absoluutselt erinevad ja see on isegi hea, et oleme erinevad, kuid see ei tähenda, et me ei võiks sõbralikult koos eksisteerida.

Elina (I): Ma arvan, et peaks leidma erinevaid viise, kuidas olla külalislahke erinevate religioonide ja erineva taustaga inimeste suhtes [...] Minu arvates peaksime andma siia tulevatele inimestele individuaalseid võimalusi tunda ennast siin teretulnuna ning tähistada oma traditsioonilisi pühi.

Eesti keele ja kultuuri säilitamise teema esines ka meie küsitlusuuringus. Küsitluse tulemustest ilmnes, et ka mitte-eestlaste enamiku jaoks on oluline tunda ja säilitada eesti keelt ja kultuuri. Seega tunnevad ka Eestis elavad teised rahvused, et eesti keel ja kultuur alalahoidmine on tähtis. Võimalik, et see oleks oluline teada ka eestlastele, et vähendada eestlaste ohutunnet. Võib oletada, et kui ohustatuse tunne hajub, on lihtsam ka mitte-eestlasi võrdselt kohelda ja tunnustada.

2.5.4. Eestlaste õigustatud eelisseisund Eestis *või* kõigi Eesti elanike põhimõtteline võrdsus

Venekeelses meedia fookusgrupis viidati sellele, mida tajutakse EV põhiseaduses esineva vastuoluna: seaduses on sätestatud nii kõigi elanike põhimõtteline võrdsus seaduse ees ja igäihe võrdse kohtlemise nõue, aga ka eesti keele, eesti kultuuri ja rahva prioriteetne seisund Eestis. Osalejate meelest võib lauset põhiseaduse preambulis, mis ütleb, et Eesti riik " peab tagama eesti rahvuse ja kultuuri säilimise läbi aegade" tõlgendada ka selliselt, et see sätestab eestlaste eelisseisundi teiste rahvuste suhtes.

Eestikeelsetes fookusgruppides põhiseadusele otseselt ei viidatud, kuid arusaam eestlaste õigustatud eelisseisundist rahvusriigis oli vaikimisi olemas. Kõige selgemalt väljendus see haridusvaldkonna eestikeelses fookusgrupis.

Kaisa (H): ..et isegi siis kui tundub, et teie küsimusele [kas Eestis esineb ebavõrdsust etnilisel alusel] vastates, et probleemi tegelikult ei ole ja äkki ei peakski uurima, ma arvan, et sellel uurimisel on kaks tähtsust. Me peaksime kogu aeg selliseid küsimusi endale esitama, et ka eestlased äkki ühel hetkel ebavõrdsuse ohvriks ei langeks. Et sellepärast me peame lihtsalt arutama neid teemasid kogu aeg, et seda võimalikku negatiivset arengut ära hoida. Isegi kui praegu tundub, et ei ole palju näiteid tuua.

Küsitlusuuringus ilmnas, et mitte-eestlased pooldavad valdavas enamuses võrdsuse diskursust (väited: *Kõigil inimestel, rahvusest sõltumata, peavad Eestis olema võrdsed õigused ja võimalused ning Eestis kui demokraatlikus riigis tuleks tagada kõigi elanike võrdsus sõltumata nende päritolust, rahvusest või keeleoskusest*). Etnilised eestlased jagunevad kaheks suureks grupiks: eestlaste eelisseisundit õigustab eri küsimuste lõikes kolmandik kuni kaks viiendikku respondentidest ning kõigi võrdsust pooldab kaks kolmandikku kuni kaks viiendikku respondentidest: 27% nõustub väitega *Eestlased on minevikus palju kannatanud, seetõttu on praegu õige eestlasi eelistada kõigis Eesti ühiskonnaelu valdkondades* ja 61% nõustub kõigi võrdsusega (*Kõigil inimestel, rahvusest sõltumata, peavad Eestis olema võrdsed õigused ja võimalused*); 44% valis väite *Eesti on eestlaste riik ja teistel rahvustel peabki siin olema vähem õigusi* ja 44% - *Eestis kui demokraatlikus riigis tuleks tagada kõigi elanike võrdsus sõltumata nende päritolust, rahvusest või keeleoskusest*. (Vaata täpsemalt Roosalu jt. 2013).

Kokkuvõte Võrdse kohtlemise seaduse retseptsiooni uuringutest

Esitame siinkohal koondkokkuvõtte peatükkides 1 ja 2 tutvustatud võrdse kohtlemise seaduse retseptsiooni uuringutest, arvestades nii elanikkonnaküsitluse kui valdkondlike ekspertide grupiintervjuude tulemusi.

I. Õigusteadlikkus: õiguskaitsse institutsioonide tundmine, teadlikkus seaduse olemasolust ning kokkupuude, senised kogemused ja kriitika seoses seaduse *rakendamisega*.

- Fookusgruppides osalenute teadmised võrdse kohtlemise seaduse sisust on küllalt üldised ja abstraktsed. Isegi kui seadust tuntakse, ei osata seda rakendada konkreetsete juhtumite mõtestamiseks. Ka uuringus osalenud **riigiametnikud**, kelle ülesannete hulka kuulub võrdse kohtlemise edendamine, ei teadvusta enda rolli ning sellega kaasnevat vajadust tunda võrdset kohtlemist reguleerivaid seadusi ning lähtuvad olukordade hindamisel pigem oma intuiivsetest arusaamadest.
- Fookusgruppides selgus, et eksperdid ei tea **tööandjate kohustust edendada ja tutvustada oma töötajatele võrdse kohtlemise põhimõtteid**. Arvatakse, et erafirmad ei pea võrdse kohtlemise põhimõtteid järgima. Küsitlusuuringu tulemuste põhjal võib öelda, et kaks kolmandikku vastajaist teab, et tööandja ülesandeks on tagada, et töökohal ei toimuks ahistamist. Siiski küllalt suur hulk inimesi ei oska täpselt öelda, kes vastutab töökohal ebavõrdse kohtlemise tõttu tekkinud olukorra lahendamise eest. Et suur osa ebavõrdse kohtlemise juhtumitest leiab aset just töö kontekstis, tuleb teadlikkust selles osas edendada esmajärjekorras tööandjate seas.
- Nii fookusgruppides kui ka küsitlusuuringus osalenute **intuiitiivne arusaam** ebaõiglusest ja ebavõrdsest kohtlemisest ei lange alati kokku seaduses sätestatud määratlustega. Sellised vastuolud subjektiivse tunnetuse ja juriidiliste määratluste vahel võivad vähendada seaduse legitiimsust inimeste silmis. Ka selgus küsitluse raames avatud vastustes ebavõrdse kohtlemise juhtumite kohta toodud näidetest, et suur osa neist ei väljenda ebavõrdset kohtlemist seaduse mõttes.
- Seadust tundvad fookusgruppide osalejad **kritiseerisid selles ilmnevat ebavõrdset kaitset eri vähemustele** (nt pakub seadus võrreldes teiste vähemusgruppidega vähemates eluvaldkondades kaitset puude või seksuaalse sättumuse alusel). Leiti, et seadus, mis reguleerib võrdset kohtlemist, peaks ise samuti järgima sama printsiipi. Uuringu raames läbi viidud küsitluse tulemused näitasid, et neid, kes on seadusega enda hinnangul hästi kursis, ent ei toeta mitmeid seaduse sätteid, on vastajate seas 3%
- Fookusgruppides osalenud eksperdid on teadlikud mõnedest olulistest **õigusabi andvatest institutsioonidest** (nt soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik), ent hindavad nende institutsioonide suutlikkust efektiivset abi anda madalaks riigipoolse alarahastamise tõttu. Ekspertid mainisid ka soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku ebasoodsat mainet Eesti avalikkus ruumis, mille üheks põhjuseks nimetati ühekülgset meediakajastust. Uuringu raames läbi viidud küsitluse tulemustest selgus, et viiendik vastajatest oli tuttav 2009. aastast kehtiva Võrdse kohtlemise seadusega ning tervelt kolmandik oli teadlik võrdse kohtlemise voliniku tööst. Ülejäänutest kolmandik ei olnud küll nendega kursis, kuid tahaks rohkem teada

saada. Vaid vähem kui pooled vastajad suhtusid võrdõiguslikkuse teemasse tõrjuvalt ja vastasid, et ei tahagi sellest rohkem teada.

- Uuringu raames läbi viidud küsitlusest selgus, et viiendikul ebavõrdse kohtlemise juhtudel ei võta kannatanu oma õiguste kaitseks midagi ette ja lepib olukorraga, tuues põhjenduseks lootusetuse või hirmu, et enda õiguste kaitsmine muudaks olukorra veel halvemaks. Fookusgruppides selgus, et eksperdid on üldiselt teadlikud asjaolust, et **inimesed ei julge diskrimineerimise vastu välja astuda**, kartes soovimatuid tagajärgi (ohvristamine, töökoha kaotus jms.) või peljates sellega kaasnevat ressursikulu. Fookusgruppides selgus, et inimestel ei ole oma õiguste eest seismise kogemusi ning nad ei usu, et saab midagi ära teha. Osalejad märkisid ka, et lootusetuse tunne ei ole seotud ainult rahvuspõhise diskrimineerimisega, vaid dialoogi puudumine võimupositsioonil olevate isikute või asutuste esindajatega on iseloomulik paljudele valdkondadele. Mitmed vastajad tajuvad, et kodanikuaktiivsus ei anna alati soovitud tulemusi ning näiteks töösuhetes on võimu ebasümmeetrilisus eriti oluline takistus.

II. Teadlikkus ja suhtumine võrdse kohtlemise *põhimõttesse* ja *põhiterminitesse*: (eba)võrdne kohtlemine, diskrimineerimine, võrdsuse erinevad kontseptsioonid

Fookusgrupi intervjuud võimaldasid selgitada, mida inimesed mõistavad diskrimineerimise all. Ilmnes, et osalejad ei erista selgelt diskrimineerimise juriidilist ja tavatähendust.

Diskrimineerimine juriidilises tähenduses ehk seaduse mõistes tähendab põhjendamatu ebavõrdset kohtlemist teatud valdkondades ning kindlate isikutunnuste osas. Võrdse kohtlemise seaduses (VõrdKS) tähendab võrdne kohtlemine, et ei esine diskrimineerimist rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi või nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel (VõrdKS-i § 3, lg 1). Nii fookusgrupis intervjuueeritud ekspertidel kui küsitluses osalenud inimestel on sellest diskrimineerimise tähendusest küllalt ebamäärane teadmine. Avalikus või erasektoris esinevaid ebaseadusliku ebavõrdse kohtlemise juhtumeid pigem ei paigutata seadusandlikku konteksti. Teisalt, erinevatel põhjustel ei kasutata olemasolevaid seadusi ja institutsioone oma õiguste kaitseks. Madalale teadlikkusele diskrimineerimise olemusest ning üldiselt keskpärasele õigusteadlikkusele on viidatud ka varasemates uurimustes (Kallas 2008; Eesti elanike õigusteadlikkuse uuring 2007).

Tava-arusaamad diskrimineerimisest ja võrdsest kohtlemisest erinevad seaduses sätestatust. Igapäevaelus kasutatakse neid mõisteid laiemas tähenduses (rakendatuna ka gruppidele, mitte ainult üksikisikutele kui grupi esindajatele ning rohkemates valdkondades). Fookusgruppides tõlgendati mõistet "(eba)võrdne kohtlemine" väga laialt ning pigem sotsioloogilises tähenduses kui kitsamas juriidilises võtmes. Ebavõrdsest kohtlemisest kõneldakse juhtudel, kui tahetakse tähelepanu osutada ühiskondlikele lõhedele või isikute või gruppide kõrvaletõrjumisele, kellessegi halvemini suhtumisele, kellegi alavääristamisele mingis eluvaldkonnas. Inimeste jaoks on olulised gruppide erinevad staatused ühiskonnas, mitte niivõrd Eesti seadustes väljatoodud diskrimineerimise aluste puudumine. Sama selgus küsitlusuuringus, kus vastajad tõid ebavõrdse kohtlemise näidetena välja juhtumeid, mida seaduse mõttes ei saa pidada diskrimineerimiseks.

Seega võib järeldada, et elanikkonna arusaamad **võrdsusest** kui ideaalist lähevad kaugemale formaalse võrdsuse nõudest (mis on tagatud seadustega), niisiis ületavad inimeste ootused riigi tagatud võimalusi. Kolm neljandikku kõigest vastanutest leiab, et võrdse kohtlemise tagamine on eelkõige **riigi** kohustus – just riik peaks kindlustama, et kõiki rühmi ühiskonnas koheldaks võrdselt.

III. Ebavõrdse kohtlemise tajutav esinemine Eestis

Kõigis fookusgruppides täheldati Eesti ühiskonnas esinevat **rahvuse- ja keelepõhist ebavõrdset kohtlemist** nii töö-, hariduse kui infolevi valdkonnas. Halvemas olukorras tajutakse olevat eesti keelest erineva emakeelega inimesi, eriti neid, kes eesti keelt ei valda. Nende hulka kuuluvad ka KRK-d ja MKI-d. Sedalaadi ühiskondliku ebavõrdsuse ja tõrjutuse tajumises ei täheldanud me erinevusi inimese kodakondsuse osas, küll aga enamus- ja vähemusgruppide lõikes. Mitte-eesti emakeelega inimesed tajuvad teravamalt diskrimineerimise juhtumeid nii kitsas juriidilises kui avaras tähenduses. Isiklikud kokkupuuted diskrimineerimisega on ootuspäraselt omased pigem vähemus- kui enamusgruppi kuuluvatele inimestele. Igapäevaseks toimimiseks olulise info (nt seadused, ravimiinfo) puudumist vene keeles ning venekeelse hariduse kitsendamist tõlgendatakse kui venekeelse elanikkonna diskrimineerimist riigi poolt. Kirjeldatakse arvukalt juhtumeid, kus vene perekonnanimi või aktsent oli respondentide arvates seotud tööle mittevõtmise, tööalase karjääri takistuse, ülikooli mittevastuvõtmise, eestlastega võrreldes madalama palga vm ebavõrdse kohtlemisega, mida aga on keeruline tõestada kui rahvusepõhist diskrimineerimist. Kritiseeritakse mõtteviisi, mis peab inimeste hindamisel eesti keele oskust olulisemaks kui erialast pädevust või isikuomadusi. Ka kvantitatiivuuringu selgus, et tajutakse suurel määral just rahvuse, keele ja kodakondsusega seotud ebavõrdset kohtlemist. Ka isiklikult kogetud ebavõrdse kohtlemise juhtumite kirjeldustes oli emakeelega ja keeleoskusega seotud asjaoludel suur kaal, seda nii eesti kui muu emakeelega vastajate osas. Keeleoskust kui Eesti tingimustes väga olulist ebavõrdse kohtlemise alust ei käsitleta aga seaduse mõttes diskrimineerimisena.

Nii eesti- kui venekeelsetes fookusgruppides osalejate seas kritiseeritakse **liiga kõrgeid eesti keele oskuse nõudeid teatud ametikohtadele** ja seda kaudsele diskrimineerimise võimalusele viitavat olukorda tajutakse ebaõiglasena. Venekeelsetes fookusrühmades toonitati, et haritud arstid, õpetajad jt spetsialistid, kes ei suuda keeleoskuse nõudeid täita, ei leia Eestis erialast rakendust ning lahkuvad, ja seda peetakse Eesti jaoks kaotuseks. Eestikeelsetes fookusgruppides see spetsialistide erialaselt töölt või isegi Eestist lahkumine vähese keeleoskuse tõttu ei tõusnud esile, mis võib viidata kas selle mittemärkamisele või ebaoluliseks pidamisele.

Fookusgruppides osalejad tõdesid Eestis laialt levinud **keelepõhist segregeeritust** suhtlusvõrgustike ja ka töökollektiivide tasandil, mis võib soodustada vastastikust usaldamatust etniliste gruppide vahel. See võib taastoota ühiskonnas kujunenud stereotüüpseid hoiakuid ning sellisena aidata kaasa ebavõrdset kohtlemist võimaldavate situatsioonide kujunemisele.

Erinev eesti- ja venekeelne **inforuum** on oluline probleem nii eesti- kui venekeelsete osalejate arvates. Lisaks keelebarjääri ületamisele (mis fookusgruppides osalejate hinnangul juba järk-järgult toimub) tuntakse vajadust ka inforuumide sisulise lähenemise järele. Venekeelsed respondendid märkisid ka võrdsete võimaluste puudumist, eelkõige ametliku info kättesaadavuse osas eesti keelt mittevaldavatele elanikele.

Eestikeelsetes intervjuudes osalenud õigustavad eestlaste eelistamist teatud situatsioonides vajadusega **säilitada eestlaste ja eesti keele domineeriv ja kindel positsioon Eestis**. Ühelt poolt ollakse veendunud, et eesti keele äraõppimine tagab venekeelsetele eestimaalastele võrdse positsiooni ühiskonnas (korduvalt rõhutati ka, et need venekeelsed inimesed, eriti noored, kes oskavad väga hästi eesti (ja inglise) keelt, on tööturul võrreldes etniliste eestlastega isegi eelisseisus), teisalt ollakse arvamusel, et eestimeelsus ja lojaalsus ei pea tingimata alati olema seotud keeleoskusega (kuigi eesti keele oskust nähakse "sissepääsupiletina" Eesti ühiskonda). Eestikeelsetes intervjuudes osales eksperte,

kelle hinnangul tuleb eesti keelt ja kultuuri kaitsta vene, aga ühe rohkem ka inglise keele sissetungi eest. Taustal, kus eesti keelt tajutakse ohustatuna, ei vaadanud mitmed eestlastest osalejad positiivselt vene keeles toimetuleku võimaluste parandamisele Eestis. Samas selgus küsitlusuuringust, et 71% Eesti rahvusvähemuste esindajaid peab eesti keele ja kultuuri tundmist ja säilimist enda jaoks oluliseks (vt täpsemalt Roosalu jt 2013), mis viitab sellele, et eestlaste ohutajul ei ole realistlikku alust.

Eestikeelsetes intervjuudes märgiti **soolist ebavõrdsust** sama suure või veelgi suurema probleemina kui etnilist ebavõrdsust. Inglise ja venekeelsetes intervjuudes tõsteti esile ka **sotsiaal-majanduslikku ebavõrdsust**, millele tuleks enam tähelepanu pöörata.

Inglisekeelses fookusgrupis osalejad ei tunnetanud Eestis enda suhtes ebavõrdset kohtlemist, kuid märkasid Eesti ühiskonnas venekeelse elanikkonna ebasoodsamat olukorda mõningates eluvaldkondades. Need ingliskeelses fookusgrupis osalenud eksperdid, kes välimuselt Eesti kontekstis tugevalt eristuvad, tõid küll välja, et on siin kogenud ebavõrdset kohtlemist rassi alusel, kuid ei pidanud seda enda jaoks suureks probleemiks, kuna eeldasid, et asudes elama teise riiki, võidakse neile tulenevalt nende teistsugusest välimusest osutada (negatiivset) tähelepanu.

Fookusgruppide intervjuudest oli näha ka, kuidas **erinevad ebavõrdsuse kategooriad** nagu haridustase, töökogemus, elukoht, palk, vanus, sugu ja sellega seotud ühiskondlikud ootused ja tööjaotusnormid jne omavahel ristuvad ja pahatihti **üksteist võimendavad**. Uuringus osalejate poolt välja toodud probleemid, mis on seotud rahvuspõhise ebavõrdse kohtlemisega ei erine varasematest uurimustest (nt Kallas 2008): kõige sagedamini kirjeldati just kaudse diskrimineerimise juhtumeid, kus formaalselt neutraalse nõude või piirangu rakendamine asetaski respondendi arvates venekeelse inimese ebaõiglaselt ebasoodsamasse olukorda.

Positiivsete arengutena tõsteti eestikeelsetes fookusgruppides esile venekeelse elanikkonna eesti keele oskuse paranemist, aga ka riigi ja ühiskonna sallivust vähemusrahvuste tähtpäevade pühitsemise suhtes. Tõdeti, et Eestis on olemas kõik vajalikud institutsioonid võrdse kohtlemise tagamiseks. Venekeelsetes fookusgruppides toodi positiivsetena esile mitmed kodanikuühiskonna algatusi, nagu „Tagasi kooli“ ja „Teeme ära“, mis suudavad eri rahvusest inimesi loovale koostööle suunata, samuti mainiti keelekümbluse soodsat mõju haridusliku segregatsiooni leevendamisel.

IV. Grupid, kes eristusid oma suhtumistes ja praktikates võrdse kohtlemise seisukohast

Küsitlusuuringu tulemused näitavad ilmekalt, et **erinevatel elanikkonna gruppidel on erinevad kogemused ja hoiakud** võrdse kohtlemise suhtes. Samas on võimalik ka iga grupi sees täheldada arusaamade ja hoiakute paljusust - nii eesti- kui venekeelse elanikkonna seas on võimalik eristada erinevate hoiakute ja arusaamadega alagruppe, kellele peaks võrdse kohtlemise alases teavitustegevuses erinevalt lähenema. Nii näiteks on eestlaste seas suhteliselt enam neid, kellel on väiksem huvi võrdse kohtlemise temaatika vastu ning väiksem tundlikkus nii sallimatuse kui ebaseadusliku diskrimineerimise juhtumite esinemise suhtes Eestis. Määratlemata kodakondsusega isikud on suhteliselt vähem õigusteadlikud.

Samalaadselt varasematele uuringutele tuvastasime **gruppidevahelise asümmeetria** rahvuspõhise diskrimineerimise tajumises: kui etnilised eestlased kalduvad diskrimineerimise olemasolu eitama, siis etnilised vähemused on diskrimineerimise suhtes märksa enam tundlikud.

Küsitlusuuringus osalejate arvates on etniliste vähemuste seas kõige haavatavam grupp võrdse kohtlemise seisukohast Eesti **mustlased**. Eesti- ja venekeelsete fookusgruppide aruteludes väljendati arvamust, et mustlaste ebavõrdne kohtlemine on ühelt poolt tingitud mustlaste endi eripäradest, aga teisalt tajuti ka struktuurseid probleeme (näiteks õppeasutuste kohanematus eri kultuuritaustaga laste õpetamisega). Aruteluteemana kerkis esile ka see, kas mustlaslapse peaks nende etnilise päritolu tõttu kohtlema kui haridusliku erivajadusega õpilasi ning jäädi selles osas eriarvamustele. Siinkohal on huvitav esile tuua elanikkonnaküsitluse tulemusi, kus üldiselt ei toetatud erimeetmete rakendamist haavatavate gruppide suhtes.

Inglisekeelsete KRK-de ja uus-sisserändajate probleemid seoses ebavõrdse kohtlemisega: Inglisekeelses fookusgrupis osalejad leidsid, et Eestis puuduvad spetsiifiliselt uussisserändajatele suunatud teenused ning ingliskeelne praktiline info, kuhu pöörduda elamislubade küsimuses ning seoses Eestis kohanemise erinevate aspektidega. Samuti puudutati ingliskeelses fookusgrupis võrreldes eesti- ja venekeelsete fookusgruppidega palju enam kodakondsuse ning elamislubade teemat. Toodi välja, et Eesti kodakondsuse saamiseks peaksid kolmandate riikide kodanikud loobuma oma koduriigi kodakondsusest, mida teha ei soovita. Samuti rõhutati, et töötamise alusel elamislubade andmisel on kolmandate riikide kodanikele probleemiks nõue, et töötaja peab töötajatele maksma 1,24 kordset Eesti keskmist palka. Positiivsena tõsteti esile asjaajamise suhtelist vähest bürokraatlikkust Eestis.

Inglisekeelses fookusgrupis kerkis esile eesti keele õppimise teema ning sellega seoses juhati tähelepanu mõningatele keeleõppega seotud probleemidele. Probleemina rõhutati, et eesti keele õpe sh õppematerjalid, mida Eestis pakutakse, toimub enamasti läbi vene keele, mida uusimmigrandid ei soovi erinevatel põhjustel õppida. Leiti, et inglise keele baasil õppijatele on väga vähe häid eesti keele kursusi ning materjale. Vene keele baasil eesti keele õppimiseks koostatud õppematerjalide puhul toodi välja, et need lähtuvad sageli eeldusest, et keeleõppija tunneb siinset kultuurikeskkonda hästi, mis ei pruugi olla nii ingliskeelsetel kursustel osalejate seas. Samuti toodi välja, et osade keeletasemete kursused puuduvad üldse. Kuigi keelekursuste ning õppematerjalide tajutud puudulikkust ei saa otseselt käsitleda ebavõrdse kohtlemisena seaduse mõttes, on see ometigi oluline aspekt, kuna halb keeleoskus pärsib täisväärtuslikku osalust tööturust, mis võib viia ebavõrdse kohtlemiseni. Kuna fookusgruppides osalejad tõstasid ühe olulise teemana eesti keele õppimise võimalused, siis võivad nad intuitiivselt eesti keele õppe kättesaadavust võrdse kohtlemisega seostada.

V. Ühiskondlik foon: sallivus ühiskonnarühmade suhtes, ühiskondlikud väärtused ja hoiakud

Fookusgruppide arutelu tõi välja, et Eesti ühiskonnas on säilinud tajutav tõrjuv hoiak teatud rahvus- ja keelerühmadesse, samuti poliitikute poolt ja meedias esinev stigmatiseeriv sõnakasutus muukeelsest elanikkonnast rääkides. Venekeelsete fookusgruppides osalejate arvates Eesti poliitikud õhutavad rahvuslikku eraldatust ja vastasseisu. Eriti solvavana meenutatakse presidendi kunagisi halvustavaid sõnu vene keele kohta ning *okupandi* mõiste kasutamist praegu Eestis elavate inimeste kohta (vt täpsemalt Roosalu jt 2013). Positiivse ilminguna ilmnes küsitlusuuringus, et eesti ja muu emakeelega osalejate seas olid paljud hoiakud ja arusaamad sarnased ja kõikides gruppides esines erinevaid suhtumisi. Ühiskonnas esinevad erinevad hoiakumustrid annavad tunnistust elutervest pluralismist. Konsensuse illusiooni tekitab väike häälekas osa, kes esitab end avalikkuses kui ainuvõimalike „õigete“ hoiakute kandjaid, mis võib õigustada ja põlistada gruppide ebavõrdset kohtlemist.

VI. Tajutud ebavõrdse kohtlemise negatiivsed tagajärjed

Diskrimineerimist tajutakse märksa laiemalt kui seda on seadustes sätestatud – näiteks avalikus ruumis (sh meedias) väljendatud pahatahtlikkust mingi rahvusgrupi või tema emakeele suhtes tajutakse ahistava ja solvavana. Diskrimineerivana tajutakse ka emakeelse hariduse kättesaadavuse kitsendamist. Ehkki formaalsest seisukohast võib väita, et kuna seaduse mõistes diskrimineerimist ei ole ja probleem näiliselt puudub, on pikka aega tajutud diskrimineerimise ohvriks olemisel ikkagi reaalsed negatiivsed psühholoogilised ja sotsiaalsed tagajärjed. Fookusgruppide osalejad kirjeldasid selliseid venekeelse elanikkonna seas levinud hoiakuid, nagu tajutud mittevajalikkuse tunne, perspektiivitus, end teise sordi inimeseks pidamine. Kirjeldatud käitumuslikke reaktsioone pikaajalisele tajutud diskrimineerimisele võib jagada kolme gruppi:

- 1) situatsioonist väljumine, Eestist lahkumine;
- 2) passiivne vastupanu, nt soovimatus eesti keelt õppida, soovimatus EV kodanikuks saada, loobumine eestikeelse meedia tarbimisest, saboteerismistaktikate kasutamine töövaldkonnas;
- 3) õpitud abitus, resignatsioon, alanenud enesehinnang, enesesulgumine, üldine madal rahulolu ühiskonnas toimuvaga, madal psühholoogiline heaolutunne, süvenev pessimism ja lootusetus tuleviku suhtes.

Küsitlusuuringu tulemused kinnitavad seda seost. Inimesed, kes tajuvad enam Eestis olevat sallimatust ja diskrimineerimist, ning need, kes on ise kogunud ebavõrdset kohtlemist, väljendavad vähemat subjektiivset eluga rahulolu võrreldes inimestega, kellel puuduvad ebavõrdse kohtlemise kogemused ning kes tajuvad Eesti ühiskonda võrdsemana.

VII. Üldisemad arusaamad võrdse kohtlemise edendamiseks

Üldistataval tasandil võime eristada erinevaid võrdse kohtlemise diskursusi, mis peegeldavad üldisemaid ettekujutusi võrdsest kohtlemisest ja ühiskonnagruppide vahelistest suhetest. Eristasime järgmisi vastandeid, mis iseloomustavad erinevaid arusaamu ebavõrdsustest ja ebavõrdset kohtlemist mõjutavatest teguritest:

- 1) inimese enda taust ja vastutus **või** laiemate ühiskonna struktuuride mõju;
- 2) ülevalt alla **või** alt üles tegutsemine võrdse kohtlemise edendamiseks;
- 3) eestlaste, eesti keele ja kultuuri marginaliseerumise oht **või** kultuurilise mitmekesisuse heakskiit,
- 4) eestlaste eelisseisundi õigustatus **või** kõigi etniliste gruppide põhimõtteline võrdsus.

Nende abil seletatakse ja õigustatakse olemasolevat olukorda ning seatakse ideaale, ent need arusaamad võivad toimida ka barjääradena võrdse kohtlemise alaste heade kogemuste omaksvõtmisel.

Individaalse vastutuse diskursust kasutati näiteks eestikeelsetes fookusgruppides, kus venekeelsete inimeste ebavõrdse kohtlemise juhtumeid tõlgendati pigem üksikjuhtumitena ning mitte üldise probleemina. Vastutus omistati sageli ebavõrdse kohtlemise ohvrile (kes ei ole piisavalt pingutanud, et omandada head keeleoskust või kvalifikatsiooni). Toodi ka näiteid selle kohta, et venekeelsed inimesed võivad olla liiga tundlikud ebavõrdse kohtlemise suhtes. Samas toodi siiski ka välja mõningaid etnilise ebavõrdsuse näitajaid ühiskonna tasandil, kuid sageli ei osatud makrotasandi probleeme seostada ebavõrdse kohtlemisega personaalsel tasandil. See peegeldab üldisemat tendentsi - individuaalse

vastutuse rõhutamine on omane pigem võimupositsioonil olijatele ning süsteemseid ebavõrdse kohtlemise põhjusi näevad eelkõige vähemusgruppi kuulujad (vt nt Vetik & Ivanov 2013; Kus jt. 2013).

Eestlaste enamus on vähem tundlik etnilise ebavõrdsuse suhtes, ent teadvustab venekeelsete inimeste halvemat positsiooni ühiskonnas. Hinnang sellele sõltub eelkõige laiemast arusaamast – kuivõrd on õigustatud etniliste gruppide hierarhia Eestis.

3. Võrdse kohtlemise edendamise projektide hindamine

Kats Kivistik, Kaarin Plaan

3.1. Sissejuhatus

Käesoleva peatüki eesmärk on anda ülevaade kolme 2009-2012. aastal läbiviidud võrdset kohtlemist edendava projekti tegevuste mõjust ja jätkusuutlikkusest. Hindamise aluseks on võetud kolm rahvuse alusel võrdset kohtlemist edendavat projekti, mille täpsemad tegevused on välja toodud aruande lisas. Kuna võrdse kohtlemise temaatika on Eesti ühiskonna jaoks pigem uus, samas rahvusvähemuste osakaal rahvastikus ja potentsiaalse diskrimineerimise oht on suur, siis on oluline hinnata seda, millised tegevused on võrdse kohtlemise edendamiseks kõige mõjusamad, millega tasuks jätkata, millega mitte.

Peatükis on lühidalt tutvustatud hindamise metoodika, mis hõlmab dokumendianalüüsi, veebiküsitlust ja intervjuusid. Seejärel tuuakse välja peamised hindamise tulemused projektide tegevuste lõikes, andes hinnangu nii erinevat tüüpi tegevustele kui projektide mõjule ja jätkusuutlikkusele üldiselt. Uuringuaruande viimases peatükis ("*Kokkuvõte, järeldused ja soovitused*") on eraldi välja toodud käesoleva peatüki olulisemad järeldused ja soovitused võrdse kohtlemise edendamiseks ja projektide jätkamiseks.

3.2. Ülevaade metoodikast

3.2.1. Meetod ja valim

Läbiviidud hindamine toetus neljale peamisele tegevusele. Esiteks on analüüsitud teostatud projektidega seotud dokumentatsiooni (taotlused, vahearuanded, lõpparuanded ja nende lisad), sh kasutati hindamise läbiviimisel ka OÜ Saar Poll poolt läbi viidud eel- ja järeluuringut 2009. aastal teostatud projekti kohta.

Teisena viidi läbi (telefoni) intervjuud projektidega kokku puutunud inimestega (rahastajate, projektijuhtide, ettevõtete ja organisatsioonide juhtide ning personalijuhtidega), lisaks võimaldas olukorrast paremat ülevaadet saada ka võrdse kohtlemise alase nõustamisega pidevalt kokkupuutuvate organisatsioonide, näiteks Inimõiguste Keskuse ja Inimõiguste Teabekeskuse esindajate intervjuud. Intervjuude läbiviimise eesmärgiks oli uurida projektitegevuste edukust, tegevustega seotud probleeme ja ettepanekuid edasiseks, hinnangut võrdse kohtlemise, teadlikkuse jms kohta ettevõtetes ja ühiskonnas laiemalt, isiklike kokkupuuteid diskrimineerimisega ning ettepanekuid võrdse kohtlemise edendamiseks üldiselt. Kokku viidi läbi 12 intervjuud.

Kolmanda tegevusena viidi läbi kvantitatiivne veebiküsitlus ettevõtete ja organisatsioonide (personali)juhtidega. Veebiküsitluse eesmärgiks oli saada hinnang kolme hinnatava projekti tegevuste mõju kohta, saada ettekujutus ettevõtete ja organisatsioonide juhtivtöötajate teadlikkusest võrdse kohtlemise kohta ja koguda ettepanekuid võrdse kohtlemise edendamise kohta. Veebiküsitluse sihtrühmadeks olid ettevõtete juhid (projekt 1 ja 2), kodanikuorganisatsioonid (projekt 2), kutseliidud ja esindusorganisatsioonid (projekt 3). Veebiankeedile vastas 30 ettevõtete ja organisatsioonide esindajat. Neljanda tegevusena olid projektidega kokku puutunud inimesed kaasatud uuringuaruande II osas juba tutvustatud fookusgruppiintervjuudes. Fookusgruppiintervjuude sihtrühmaks olid projektitegevuste kasusaajad: ajakirjanikud (projekt 1), kodanikuühendused eesti keele kõnelejatele (projekt 2), ja kodanikuühendused vene keele kõnelejatele (projekt 2). Läbiviidud intervjuudes osales üks ajakirjanik, kaks eestikeelset kodanikuühenduste esindajat ja üks venekeelne kodanikuühenduste esindaja.

3.2.2 Mõju hindamisega seotud probleemid

Mõjude hindamise puhul tuleb tulemuste tõlgendamisel arvestada mitmete erinevate teguritega. Üldiselt võib välja tuua kolm peamist põhjust, miks projektide tegevuste mõju sihtrühmade teadlikkusele ja nende mõju valdkonnale tervikuna on keeruline mõõta. Esiteks on sihtrühpideni jõudmine raskendatud, seda sageli just vähese huvi tõttu, mida antud teema vastu tuntakse. Teiseks on osa tegevustest, nt projektide käigus välja antud kaustakaaned ja ringkirjad, suhteliselt vähemahukad teema tutvustused ning nende tegevuste rakendamisest on möödunud juba piisavalt aega (2-4 aastat) selleks, et kasusaajatel nende sisu ning eesmärgipärasus võiks ununeda. Kolmandaks on teatud osa tegevustest, nt meediakajastus, liiga üldine mõju väga selgeks ja täpseks hindamiseks, seda põhjusel, et projektide käigus ellu kutsutud meediakajastuste mõju on pigem võimatu eristada paralleelsetest meediakajastustest.

3.3. Hindamise tulemused

Käesolev peatükk võtab kokku hindamise peamised tulemused projektide käigus läbiviidud tegevuste lõikes, ühendades sarnast tüüpi tegevused omakorda üheks. Kolme projektiga ellu viidud tegevused on jaotatud järgmistesse kategooriatesse (täpsem tegevuste nimekiri projektide lõikes on aruande lõpus):

- Võrdset kohtlemist ja sallivust käsitlevad lood meedias;
- Trükised sihtrühmadele (kaustakaaned, ringkirjad, sisemeedia infomaterjalid ja käsiraamatud);
- Mitmekultuurilise organisatsiooni konkurss koos sellega kaasneva märgiga;
- Konverentsid/teabepäevad/koolitusseminarid;
- Facebook'i koduleht.

Antud teemakategooriad tulevad igaüks eraldi käsitlemise alla järgnevates alapeatükkides. Kuivõrd projektide hindamise käigus ilmnes tulemusi ja järeldusi, mis ei käi konkreetselt ühegi tegevustüübi kohta, vaid on üldisema iseloomuga või siis kehtivad vaid mõne konkreetse projekti juures, on peatüki viimastes alapeatükkides välja toodud ka sellised tulemused ja ettepanekud.

Oluline on silmas pidada, et iga eelpool väljatoodud tegevuse (2.1. – 2.5.) puhul hinnatakse tulemusi lähtuvalt sellest, kas projektides planeeritud tegevused on ellu viidud lubatud mahus, kas sihtrühmade teadlikkus võrdse kohtlemise seadusest on suurenenud ning kas tegevuste kaudu on tõusnud ka ühiskonna üldine sallivus. Samuti hinnatakse tulemusi lähtuvalt tegevuste edu/ebaedu põhjustanud teguritest, ja sellest, kas projektide käigus elluviidud tegevustest saadav kasu ja mõju on püsiv ning kuivõrd on läbiviidud tegevused olnud jätkusuutlikud. Lisaks tuuakse välja tulemustest lähtuvad ettepanekud tegevuste edasiseks rakendamiseks.

3.3.1. Võrdset kohtlemist käsitlevad lood meedias

Meedias võrdset kohtlemist käsitlevate lugude (peamiselt arvamuskajastuste) arvu vaadates vastab see projektides ettenähtud mahule, seega võib öelda, et pelgalt numbriliselt vaadates on meediakajastus ellu viidud plaanitud ulatuses. Samas on nende mõju sihtrühmade teadlikkusele ja sallivusele keerulisem hinnata – kuigi meediakajastust peetakse sihtrühma hinnangul heaks ja ning seda nähakse väga vajalikuna, oli raske nt meenutada konkreetseid lugusid, mis teavitustöö tulemusena meedias avaldati. Fookusgrupiintervjuudes osalejad tõid välja, et meedias on tähele pandud näiteks nii pagulasteema kajastamist, positiivseid näiteid edukatest mitte-eestlastest (nt mustanahaline juuksur Saaremaal) kui ka kampaaniat „Erinevus rikastab“. Nii intervjuudest kui ka veebiküsitlusest selgus, et kuigi konkreetsete projektide käigus läbiviidud tegevuste mõju on raske hinnata, võib meediakajastuste algatamist pidada siiski üldiselt teadlikkust ja sallivust tõstvaks.

Peamiseks probleemiks, mida võrdset kohtlemist käsitlevate lugude avaldamise puhul meedias välja tuuakse, on asjaolu, et projektide rakendajatel on raske leida inimesi, kes tahaks ja oskaks võrdse kohtlemise teemadel sõna võtta. Suuresti seisneb probleem ka selles, et näiteks arvamuskajastuse kaudu avaldatud käsitlus jääb esialgu teoreetiliseks. Samas avaldati arvamust, et see probleem peaks paralleelselt teadlikkuse suurenemisega lahenema pigem iseenesest – kui inimeste teadlikkus suureneb, siis osatakse diskrimineerimist paremini ära tunda ning seetõttu pöörduakse ka vastavate institutsioonide poole. See tekitab omakorda võimaluse tuua rohkem võrdset kohtlemist illustreerivaid näiteid elulistest juhtumitest.

Meediakajastust võib üldjuhul hinnata jätkusuutlikuks protsessiks, s.t. tegevuseks, millel on mõju ka peale tegevuse vahetut lõppemist (nt artikli avaldamist). Samas toodi läbiviidud intervjuude käigus välja mitmeid kordi tõdemus, et teema käsitlemise lõpetamine meedias viib ka selle mõju kadumiseni. Seetõttu on oluline, et võrdse kohtlemise teemal pidevalt kirjutataks. Nii intervjuudes kui ka veebiküsitluses toodi välja, et väga selge poliitilise huvi olemasolu (näiteks võrdse kohtlemise teema lisamine mõne partei agendasse) võiks valdkonna praegusest oluliselt selgemini esile tõsta.

Üldjoontes hindavad kõik intervjuueeritavad ja küsitletud, et pidev meediakajastus võrdsest kohtlemisest on oluline. Sellele lisaks võiks läbi viia erinevaid kampaaniaid, olgu see siis kirjutavas meedias,

televisioonis või tänavapildis. Teisalt rõhutatakse selle juures ka väga olulist aspekti – meediakajastus peab olema tasakaalukas, see ei tohiks olla väga agressiivne, mis vastasel juhul toob kaasa vastupidise efekti ehk inimese teemast eemale tõukamise, ning kindlasti peaksid sõnumid olema pigem positiivse kui negatiivse värvinguga. Oluline on siinkohal märkida, et meediakampaaniate ja avalike infomaterjalide olulisust võrdse kohtlemise temaatika avamisel peavad oluliseks ja efektiivseks ka ettevõtete juhid, eelistades seda näiteks asutusesisestele tegevustele, millel võib sageli olla ainult piiratud ja kitsas mõju.

Meedias võrdsest kohtlemisest rääkimisel on oluline tähelepanu pöörata ka mitte-eestlaste senisest suuremale kaasamisele, nii arvamustliidrite kui muidu oma valdkonnas edukate inimeste kaudu sõnumite edastamiseks. Sealhulgas on vajalik silmas pidada asjaolu, et mitte-eestlased ei ole mitte üks ja suur ühtne grupp, kes mõtleb ning käitub täpselt samamoodi, vaid ka antud rühmas on võimalik välja tuua nende erinevused ja omapära. Seda enam, et võrdne kohtlemine on nende endi jaoks tunduvalt olulisemaks ja neid ennast otsesemalt puudutavaks teemaks kui etniliste eestlaste puhul (vt ka käesoleva uuringuaruande II osa VK retseptioonist).

3.3.2. Trükised sihtgruppidele

Kõigi kolme projekti käigus sihtgrupile jagatud trükised (kaustakaaned, ringkirjad, ettevõtte/organisatsiooni sisemeedia infomaterjalid ja käsiraamatud) viidi ellu ettenähtud mahus ja ulatuses. Samas tuleb silmas pidada, et lähtuvalt iga materjali omapärast võib mõnda neist pidada mõju poolest rohkem õnnestunumaks kui teist. Positiivse näitena on sihtrühma poolt väga hästi vastu võetud võrdse kohtlemise põhimõtteid tutvustavad kaustakaaned, neid on peetud lihtsaks ja löövaks ning oma eesmärgi hästi täitvaks. Samal ajal on mitmekultuurilisuse häid külgi rõhutava sisemeedia materjali, mida saadeti küll saadetud paljudesse ettevõtetesse ja organisatsioonidesse, mõju ulatust keeruline hinnata, kuna nende edasine saatust jääb projekti läbiviijatele ja hindajatele sageli lahtiseks. Nii näiteks mäletasid järeluuringu fookusgrupiintervjuudes osalejad selle saamist, kuid erinevatel põhjustel, nagu nt ajapuudus, ei oldud seda asutuse sisinglusse edastatud. Veel keerulisem on nende mõju ulatust hinnata aastaid hiljem. Ühe projekti käigus loodud käsiraamatut „Võrdne kohtlemine töökohal“ (2012), mille fookus projekti käigus rahastaja ja rakendaja arutelu tulemusena muutus, võib aga nii läbiviidud intervjuudest saadud hinnangute kui ka sekundaarallikate analüüsi põhjal pidada pigem nõrgaks ja pealiskaudseks. Peamise kriitikana antud käsiraamatu juures tuleb välja tuua, et suures osas võtab see kokku varem Inimõiguste Keskuse poolt ilmunud teatmiku „Võrdse kohtlemise seadus: käsiraamat“.

Sihtrühma teadlikkuse paranemine ning üldise sallivuse edenemine on tänu levitatud trükistele paranenud. Samas on nii projektimeeskond kui tegevuses osalejad leidnud, et kõrgelt hinnatud, väga informatiivseteks ja mugavateks peetud ning üheks populaarseimaks materjaliks (nende väljajagamine toimus väga kiirelt, ning neid saab praktiliselt paigutada töölepingu vahel vmt) osutunud kaustakaaned sobivad eelkõige teemale korraks tähelepanu juhtimiseks ega oma kestvat/pidevat mõju. Käsiraamatute mõju sihtrühmale on hindamise läbiviimise ajal raske hinnata, sest nende jagamine alles käib.

Kui kaustakaasi ja nende levitamist võib pidada õnnestunuks, siis teiste materjalide puhul on edu olnud mõnevõrra vähem. Põhjustena võib esiteks välja tuua ettevõtete väiksest huvi materjalide vastu. Samuti ei piisa materjalide jagamiseks ainult e-maili teel saatmisest, vaid väga sageli osutub vajalikuks ka

ettevõtetesse helistamine ja isiklik, s.o. projektijuhi enda poolt materjalide pakkumine. Sisemeedia materjali puhul toodi välja, et ettevõtted suhtusid võrdse kohtlemise teemasse ja sellega seotud materjali pigem ettevaatlikult, kartes, et see rõhutab probleemi, mida tegelikult ei pruugi ettevõttes esineda.

Käsiraamatu puhul on alust väita, et tegevus oleks paremini õnnestunud juhul, kui teatmiku fookust ei oleks projekti käigus muudetud: esialgu (personali)juhtidele planeeritud võrdse kohtlemise seadust rakendada aitav teatmik asendati kolmanda riikide kodanikele nende õigusi ja kohustusi tutvustava teatmikuga. See probleem tulenes osaliselt sellest, et paralleelselt käsiraamatuga anti välja ka teisi sarnase suunitlusega infomaterjale, millest tuleneb ka projektiga seotud inimeste arvamus, et esialgu plaanitud kujul oleks käsiraamat olnud kasulik.

Tuginedes organisatsioonide juhtide seas läbiviidud küsitlusele, võib trükiste jätkusuutlikkust pidada heaks, sest nii avalike infomaterjalide kui ka pideva teavitustegevuse olemasolu on ettevõtete juhtide arvates pigem oodatud. Samal ajal tuleb silmas pidada aga seda, et levitame toimuks süsteemselt, selgete ajaperioodide järel ning kogustes, mis ei tekitaks infoga üleküllastamist.

Võrdse kohtlemise alaste infomaterjalide loomisel ja jagamisel tuleb väga põhjalikult läbi mõelda, kuidas sihtgruppideni jõuda. Parim strateegia tundub olevat materjalide suunamine otse konkreetsetele gruppidele ja ettevõtetele, nt tuleks õpetada ajakirjanikke senisest enam vastavat teemat käsitlema. Samuti tasub mõelda ühise andmebaasi loomise peale, kuhu kõik olemasolevad ja ilmuvad materjalid koondatakse, nt Kultuuriministeeriumi halduses olevale kodulehele www.integratsioon.ee või www.etnoweb.ee.

3.3.3. Mitmekultuurilise organisatsiooni konkurss koos sellega kaasneva märgiga

Mitmekultuurilise organisatsiooni konkursi võib pidada edukaks - 1. ja 2. projekti raames osales konkursil piisavalt ettevõtteid ja organisatsioone, et projektidega planeeritud täielikult täidetuks lugeda. Samuti võib välja tuua, et konkursil osalenud asutuste juhid mäletavad osalemist selgelt ja on pidanud seda teema edendamise efektiivseks viisiks. Konkurssi peetakse heaks tavaks, sama kehtib ka multikultuurse märgi kohta. Konkursil osalema motiveerib tunnustamine ja positiivne meediakajastus. Samas tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et ettevõtetes, kes ei ole konkursil osalenud, ei olda sellise ettevõtmise olemasolust väga sageli kuulnud. Seega tasub selgelt kaaluda konkursi jätkamist ning võimalusel tagada sellele ka laiema kõlapind.

Mitmekultuurilise organisatsiooni konkursil osalejate hinnangul võiks selles osalejaid rohkem koolitada, teadvustada võrdse kohtlemisest ja soodustada koostööd, ning hindamine võiks toimuda millegi muu kui vaid ettevõtete / töötajate poolt täidetud ankeetide alusel. Konkursil mitteosalemise põhjused on sageli tingitud aga nii info- kui ka ajapuudusest: ei teata konkursi toimumisest või ei osata hinnata selle kasu enda ettevõttele, lisaks on märgitud, et ankeedi täitmine võtab palju aega. Seega tasub kaaluda ankeedi täitmise lihtsustamist. Mitmed ettevõtted ei ole konkursil osalenud ka seetõttu, et valitseb teatud ebamäärasus selles, milliseid ettevõtteid konkursile oodatakse, kas multikultuuris eeldab võimalikult palju erinevate rahvuste esindajaid organisatsioonis või on oluline nt lihtsalt enda personalist hoolimine.

Projektide puhul võib märgata väga positiivset tendentsi, kus ühe projekti tulemusena ja lõppemisel kantakse sealt saadud kogemused ja soovitud edasi järgmisse projekti. Nii tehti näiteks ühe projekti tulemusel ettepanek lisada konkursile ka sellega seotud konverents ja märk, mida järgmise projekti raames ka tehti. Lisaks laienes konkurss, hõlmates järgmisel aastal lisaks ettevõtetele ka muid organisatsioone.

Mitmekultuurilise organisatsiooni konkursil motiveeriks ettevõtteid ja organisatsioone aktiivsemalt osalema selgem positiivne tunnustamine, multikultuursuse heade külgede rõhutamine, suurem kajastamine meedias (lisaks Äripäevale ka muudes kanalites) ning auhinnad. Lisaks võiks konkursi fookus olla laiem, näiteks võiksid seal esindatud olla erinevad kategooriaid ja eripreemiaid. Samuti tuleks kasuks, kui oma kogemusi saaksid jagama tulla näiteks eeskujud teistest riikidest. Tuleb silmas pidada, et konkurss on ideaalne võimalus ka kogemuste vahetamise kohaks, mis soodustaks vastastikust ideede vahetamist ja koostööd, kuid mis siiani on olenenud vaid osalenud ettevõtete enda initsiatiivist ja sageli ka teadlikult planeerimata juhustest.

Oluline on arendada arusaamist, sealhulgas ka riigi poolt, et ettevõtetele tuleb mitmekesisus kasuks – see on otseselt seotud kasumi ja ettevõtte eduga. Hindamise käigus konsulteeritud ettevõtete ja nende juhtide seisukoht on selge - mitmekultuurilisust nähakse pigem eelisena.

3.3.4. Teabe- ja koolitusseminarid

Kõigi kolme projekti käigus ettenähtud teabe- ja koolitusseminarid viidi küll läbi, kuid mõnevõrra väiksemas mahus. Esines mõningaid probleeme seoses projektimeeskonna vahetumisega, mis tõi kaasa ka muudatused algselt plaanitud seminaride ja koolituste läbiviijate isikutel. Kutseliitude ning töötajate ja tööandjate esindajaorganisatsioonidele korraldati rohkem teabepäevi kui plaanitud, seevastu personalijuhtide koolitusi vähem kui plaanitud. Viimase põhjuseks võib pidada sihtgruppide huvi puudumist, aga ka projektimeeskonna piiratud võimet neid kaasa haarata. Ka multikultuurse ettevõtte konverentsil osalejate arv oli esialgu planeeritud/ oodatust mõnevõrra väiksem.

Sihtrühmade senisest suurem teadlikkuse tõstmine teabe- ja koolitusseminaride kaudu seisab sageli selle taga, et enamik (veebiküsitlusele vastanud) ettevõtete juhtidest ei ole vastavasisulistel koolitustel ja seminaridel osalenud. See on teatud mõttes loomulik, kuna juhtide hinnangul peetakse selles vallas koolitamist pigem mõnevõrra vähem oluliseks võrreldes teiste töökohal vajalike oskustega, nagu nt juhtimisoskuse või keeleoskuse arendamine. Siiski on väga oluline silmas pidada, et võrdse kohtlemise teemat ei peeta ettevõtete juhtide silmis ka ebaoluliseks, mistõttu on antud valdkonna puhul veel arenguruumi. Teabe- ja koolitusseminaridel osalemise tõenäosust tõstaks kindlasti peatükis 2.3. välja toodud tegurid, nagu näiteks võrdse kohtlemise ja mitmekultuurilisuse sidumine ettevõtte kasumi ja eduga, aga ka asjaolu, et mitmekultuurilisuse edendamine toob eelise just suhtluses klientidega.

Teadlikkust või selle puudumist võrdse kohtlemise institutsioonidest ei saa koolitustel osalemisega otseselt siduda. Seda, kas koolitustel osalevad juba sallivamad inimesed või aitavad koolitused sellisele suhtumisele kaasa, on raske hinnata, kuid hindamise käigus läbiviidud veebiküsitlusest tuleb välja, et koolitustes osalenud juhid hindavad multikultuurset töökeskkonda kui eelist mitteosalenutest selgemalt. Oluline on ka asjaolu, et rahvusvahelise taustaga ettevõtetes ollakse võrdse kohtlemise

temaatikaga rohkem kokku puutunud, mis viitab sellele, et võrdset kohtlemist tähtsustavad pigem välismaise taustaga ettevõtted ning Eesti ettevõtetes saaks sellele palju rohkem rõhku panna.

Nii projekti rakendajad kui projektide tegevustes osalejad toovad ühe üldise probleemina välja, et võrdse kohtlemist käsitlevatele üritustele (teabepäevad, koolitusseminarid jne) on raske inimesi osalema leida. Samal ajal need, kes kohale tulevad, jäävad üldjuhul üritustega rahule. Seega on siinkohal probleemiks mitte tegevuste sisuline nõrkus (kuigi hindamise käigus mainiti korduvalt, et oluline on pakutava informatsiooni sidumine igapäevaeluga), vaid osalejate jaoks atraktiivseks muutmine.

Teabe- ja koolitusseminare võib hinnatud projektide põhjal pidada jätkusuutlikeks tegevusteks. Koolituse läbimine muudab inimesed suure tõenäosusega teadlikumaks, kuid oluline on märkida, et siiani on suurem osa võrdse kohtlemise ja sallivuse edendamise tegevustest kodanikuühenduste, mitte riigi algatatud. Seega võiks ka riik võtta initsiatiivi koolituste ja seminaride korraldamisel.

Samuti on oluline arendada arusaamist, et ettevõttele tuleb mitmekesisus kasuks, sellega seotult võib suurened ka soov ennast teemakohaselt harida. Veebiküsitluses osalenud toetavad üldjuhul ideed avalikest ja tasuta võrdse kohtlemise alastest koolitustest ning peavad neid pigem efektiivseks vahendiks teadlikkuse suurendamisel. Üks võimalus osalejate arvu suurendamiseks on võrdse kohtlemise alase info lisamine teiste tööalaste koolituste kavasse.

3.3.5. Facebook'i lehekülg

Projekti käigus loodi Facebook'is leht „Mitmekultuuriline Eesti“.⁷ Sellega seotud projekti lõppemisel (2011) oli fänne kokku 160, ning 2013. aasta augustis 194. Seega võib öelda, et lehekülg on olemas, aga mitte eriti populaarne ega aktiivne. Samas on lehekülg seotud ka mitmete sarnaste ettevõtmistega, nagu nt Avatud Eesti Fond, Eesti Inimõiguste Keskus jne, kuid fännide hulk viitab üldiselt lehe passiivsele käivitumisele ja võib arvata, et vaid vähesed teemast huvitatud on jõudnud just selle leheküljeni Facebook'is. Lehe olemasolu internetikeskkonnas nõuab pidevat ja aktiivset haldamist, ehk pelgalt vaid lehe loomine ei ole piisav meede. Projekti lõppemisel kaob projekti rakendajatel põhjus lehte edasi hallata. Tõenäoliselt puudus juba projekti alguses lehe edukaks käimalükkamiseks piisavalt läbimõeldud strateegia. Fännilehe haldamine on üle antud MTÜ-le Eesti Mitmekultuuriline Assotsiatsioon, kes ei ole sellega aga aktiivselt tegelnud.

Seetõttu on alust arvata, et hoolimata asjaolust, et lehe algfaasis täitis see talle pandud ülesandeid, ei ole sihtrühma teadlikkuse tõstmiseks antud veebikeskkond praegusel momendil kõige tõhusam ja jätkusuutlikum vahend. Lehel on potentsiaali, kui mõeldakse välja korralik kontseptsioon ning ollakse aktiivne haldamisel, sh uudisvoo, reklaami ja ürituste korraldamisel.

Internet ja sotsiaalmeedia, sh Facebook, on võimas vahend info edastamiseks ja teemade esile tõstmiseks. Seda enam, et võrdse kohtlemise puhul korduvalt välja toodud oluline sihtrühm – noored – toetub informatsiooni saamisel paljuski just neile allikatele, mis eeldab aga antud sihtrühmale suunatud (aktiivse) strateegia olemasolu.

7 <https://www.facebook.com/pages/Mitmekultuuriline-Eesti-Multicultural-Estonia/132650340134023?fref=ts>

3.3.6. Hinnangud ja ettepanekud projektide kohta üldiselt

Järgnevalt on välja toodud hindamise käigus selgunud kõige olulisemad projekte puudutavad probleemid:

- Osaliselt temaatika uudsuse tõttu iseloomustab projekte inimkapitali puudus võrdse kohtlemise ekspertide näol. Olemasolevad vähesed eksperdid on ülekoormatud. Probleemiks võib pidada ka seda, et projektide läbiviijad ise ei puutu igapäevaselt teemaga kokku ja seetõttu ei hooa üldpilti ega spetsiifilisi kitsaskohti piisavalt hästi.
- Kõigi projektide rakendamise on keerulisemaks muutnud inimeste huvipuudus teema vastu. Intervjuude käigus on toodud välja, et võrdset kohtlemist peetakse pseudoteemaks ja Eesti ühiskond ei ole veel sellise teemaga tegelemiseks valmis, enne kui on lahendatud paljud nn selgelt sotsiaalmajandusliku loomuga küsimused. Samas on selge, et teema muutubki aktuaalseks vaid pideva meediakajastuse ja teemaga harjutamise kaudu.
- Probleemiks on projektide lühiajalisus ehk kuna võrdse kohtlemise teema vajab pidevat suunamist, siis sobiksid lühiajaliste (nt aastaste) projektide asemel pikaajalisemad planeeritud tegevused. Paljud teadlikkuse edendamise seotud tegevused peaks jätkuma mitme aasta jooksul – vaid aasta või paari pikkuste projektidega on keeruline luua ühtset läbimõeldud süsteemi, mis ka sisuliselt toimiks.
- Mingil määral on probleemiks pärast projekti heakskiitmist selle tegevuste muutmine, mis muudab rakendajal tegevuste ajakavasse jäämise raskemaks ning võib kaasa tuua madalama kvaliteediga ja kiirustades elluviidud tegevused, nagu nt käsiraamat 3. projekti puhul.
- Endiselt esineb probleeme sellega, et projekti läbiviijate isikukoosseis ei pruugi olla muutumatu, s.t. inimeste vahetumine projekti käigus (eriti väiksemate organisatsioonide puhul) võib viia probleemide kaasnemiseni, näiteks mõningate tegevuste viibimine, ebapiisav koostöö rahastajaga vms. Seega on alati vaja projektitaotluse hindamisel arvestada projektimeeskonna varasemaid kogemusi eri osapooltega koostöös.

3.3.7. Üldine võrdse kohtlemise ja sallivuse seis ning ettepanekud selle edendamiseks

Hindamise käigus läbiviidud intervjuude ja sekundaarallikate analüüsi tulemusena võib teha paar kõige olulisemat järeldust võrdse kohtlemise ja sallivuse üldise seisu kohta Eestis.

Üldjuhul arvatakse võrdse kohtlemise edendamise sihtrühmade hulgas (võrdse kohtlemise eksperdid, seotud organisatsioonid, ettevõtted ja avaliku sektori esindajad), et diskrimineerimine laiemalt ja konkreetselt rahvuse põhjal ei ole väga tõsine probleem võrreldes muude inimeste elujärke puudutavate probleemidega. Samal ajal leitakse, et tegemist on teemaga, millest tuleb järjepidevalt rääkida ning teemalt üleval hoida, seda eriti seetõttu, et paljudel juhtudel võib diskrimineerimine lihtsalt teadmatuse tõttu välja tulemata jääda. Kõige rohkem usutakse, et diskrimineerimine võib olla seotud vähese eesti keele valdamisega või keelebarjääriga, harvem ka rahvusega. Nii võivad näiteks

probleemid väljenduda ka tahtmatult olukordades, nagu dokumentide vormistamine, töölepingu sõlmimine, ning kohustustest, tööülesannetest ja ohutusjuhenditest arusaamine.

Hindamise käigus läbiviidud veebiküsitlusest tuleb välja, et töövaldkonnas peetakse kõige diskrimineerimisohtlikemaks olukordadeks värbamist, tasustamist ja edutamist. Selles vallas võiks tegeleda nii tööandjate kui potentsiaalsete töötajate teadlikkuse edendamisega. Lisaks sellele, et inimestel puudub selge arusaam, mis on ja mis ei ole diskrimineerimine, ei ole see paljude hinnangul täiesti selge ka teemaga tegelevatel institutsioonidel. Seejuures on organisatsioonide hulgas jätkuvalt ebaselge, kuhu probleemide tekkimisel pöörduda, kuna institutsioone, kelle poole pöörduda võiks, on mitmeid.

Intervjuudest ja sekundaarallikatest jäi kõlama veel kaks suundumust. Leitakse, et sallivuse ja võrdse kohtlemise põhimõtete õpetamisel tuleks keskenduda noortele ja lisaks üldistele meediakampaaniatele tuleb võrdse kohtlemise teema ühendada kooliprogrammi. Teiseks rõhutatakse isikliku kogemuse olemasolu sallivuse suurendamisel ja teadlikkuse kasvamisel. Siinkohal võib rõhutada igasuguste rahvus- ja keeleüleste kokkupuudete soodustamist, eriti nooremates vanusegruppides.

Hindamise jaoks läbiviidud intervjuude ja küsitluse käigus tehti mitmeid ettepanekuid võrdse kohtlemise edendamiseks.

Esiteks toodi välja, et riigi roll võiks olla rohkem tunnustamises ja soodustamises ning vähem ettekirjutamises ja karistamises, sest esimene motiveerib tööandjaid võrdse kohtlemise temaatikaga rohkem tegelema.

Teiseks leiti, et Eestis on esialgu kõige olulisem informeerida inimesi oma õigustest ja sellest, kuhu vajadusel tasuta nõustamiseks pöörduda. Informeerimine võiks saada alguse juba lasteaedadest ja koolidest.

Teadlikkuse edendamise osas tehti sihtrühma poolt ka teisi ettepanekuid:

1. Lisaks üldisele meediakajastusele võiksid sihtgrupiks olla asutuste avalike suhete eest vastutavad inimesed, kes võiksid nt rõhutada rahvuslikku mitmekesisust ja võrdset kohtlemist enda ettevõttes.
2. Samuti võiks suunata tähelepanu töötutele (koolitus diskrimineerimise kohta) ja alustavatele ettevõtjatele/tööandjatele, sh neile, kes nt Töötukassa toel alustavad.
3. Teadlikkust, näiteks kuidas diskrimineerimist tuvastada, tuleks aktiivselt suurendada ka valdkonnaga kokkupuutuvate inimeste seas, nagu kohtunikud, politseinikud jt.
4. Ulatuslikult tuleks propageerida erinevat emakeelt rääkivate noorte koostööd, olgu see siis laagrite, ühiste koolitundide, konkursside vm näol.
5. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku koduleheküljel võiks olla avalik nõuande rubriik, et inimesed saaksid aimu, mis on diskrimineerimine ja mis mitte.

3.4. Kokkuvõte

Võrdse kohtlemise alaste projektide hindamine annab väga hea pildi sellest, milline on olnud nende raames läbi viidud tegevuste mõju ning jätkusuutlikkus. Hindamistulemuste põhjal võib öelda, et teadlikkus võrdsest kohtlemisest ja sallivusest on viimaste aastatega kindlasti suurenenud, kuid on oluline välja tuua ka mõned iseärasused, mis iseloomustavad vastavat edendustööd tervikuna.

Esiteks on tegemist pigem väljastpoolt, Euroopa Liidust tulnud ettekirjutusega teemaga tegeleda, mille puhul võib kahelda, kas Eesti ühiskond nõ loomulikult teel arenedes oleks jõudnud sellisesse faasi, et mõelda võrdse kohtlemise ja selle aktiivse ning plaanipärase edendamise peale. Seetõttu tuleb arvestada inimeste leige huviga ning teemat käsitledes tuleb olla äärmiselt ettevaatlik, et aktiivsust ei aetaks segamini agressiivsusega.

Teiseks on võrdse kohtlemise edendamise tegevuse eelduseks vastava valdkonna ekspertiisi olemasolu. Hindamises vaadeldud projektide näitel aga võib pidada suhteliselt tavaliseks olukorda, kus uue teema käsitlemisel puuduvad vastavad teadmised ja oskused nii projekti läbiviijatel kui kaasatud ekspertidel.

Kolmandaks näitavad kõik analüüsitulemused, et võrdsest kohtlemisest ja seadusest on tavainimesed küll kuulnud, kuid sügavam arusaamine sellest valdkonnast puudub. Osaliselt võib selle põhjuseks pidada seaduse meediakajastust, mis on siiani olnud peamiselt teoreetilist laadi, kuna inimesed suudaksid teemat palju paremini mõista ning ennast valdkonnaga paremini seostada just isiklikku laadi ja positiivsete näidete kaudu.

Üldistades võib ka väita, et rahvusepõhine diskrimineerimine taandub nii töökohal kui enamikus teistes olukordades eelkõige keeleoskusele. Seega on kõige olulisem ühest küljest keeleoskuse arendamine, teisest küljest vähemalt teatud olukordades ka vähesema keeleoskuse aktsepteerimine.

4. Võrdse kohtlemise edendamine tööturul: head praktikad Euroopa riikide näitel

Uuringumeeskonda juhtis ja raporti koostas Kristina Kallas, riikide raportite autorid on Lynn Rower (Ühendkuningriik), Therese Svedberg (Rootsi), Solveig Jurkat (Saksamaa), Kaarin Plaan (Soome).

4.1. Sissejuhatus

Selle aruande eesmärk on anda ülevaade praktikatest, mida neli Euroopa Liidu liikmesriiki – **Ühendkuningriik, Rootsi, Saksamaa ja Soome** – rakendavad ebavõrdse kohtlemise vastu võitlemiseks ning erinevatele etnilistele ja sisserännanute rahvastikurühmadele võrdsete võimaluste loomiseks tööturul. Aruanne on koostatud peamiselt Eesti poliitikakujundajatele aitamaks neil teha otsuseid, mis põhinevad kvaliteetsel infol ja analüüsil ning teiste riikide läbiproovitud praktilikal. Eesti teeb võrdse kohtlemise alal alles esimesi katsetusi. Kultuuriliselt sarnaste naaberriikide pikemaajalisemast kogemusest õppimine aitab meil leida sobivaimaid lahendusi ja vältida teiste tehtud vigu.

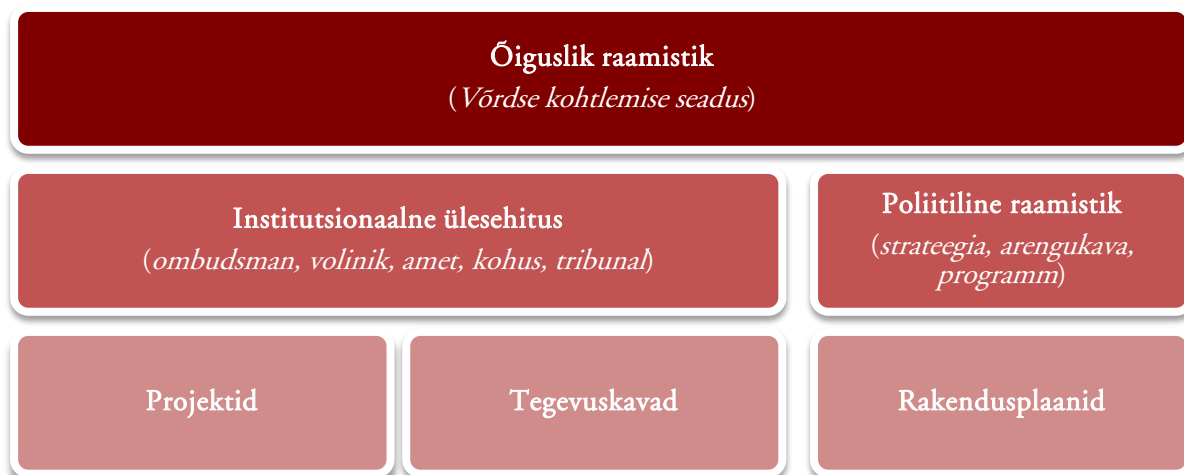
Aruande keskmes on neli riiki, kes on ennast tõestanud kui Euroopa võrdse kohtlemise edendamise lipulaevad. Need riigid on valitud ka seepärast, et neil on Eestiga ajalooline side ja/või nad on meile kultuuriliselt lähedased. Ainsa erandina sattus valimisse Ühendkuningriik – tänu oma pikaajalisele kogemusele võrdse kohtlemise edendamisel. Soomes ja Rootsis on võrdse kohtlemise edendamisel põhitähelepanu soolisel võrdõiguslikkusel, kuid Põhjamaad on olnud esirinnas ka siinse uuringu fookuses oleva sellise ebavõrdse kohtlemise kaotamisel, mille on tinginud etniline või rassiline kuuluvus.

Need neli riiki on Euroopa Liidu direktiividest tulenevalt hiljuti uuendanud oma võrdse kohtlemise õigusakte, mis on põhjustanud reforme ka olemasolevates poliitikates ja uute ametkondade loomise. Võrdse kohtlemise institutsionaalne ülesehitus on kõigis neljas riigis tunduvalt mitmetahulisem kui Eestis. Seepärast ongi nad suurepärased näited, kust häid kogemusi ammutada ja kelle vigadest õppida.

Hea (parim) praktika on meede, mis on järjekindlalt näidanud paremaid tulemusi kui teised sama eesmärgi nimel rakendatavad meetmed ning mida kasutatakse võrdlusetalonina. Võrdse kohtlemise valdkonnas on Euroopas ja mujal maailmas parimaid meetmed raske esile tuua, kuna tegu on üsna uue poliitikavaldkonnaga, mis ei ole ennast pikaajalise rakendamiskogemuse kaudu veel tõestanud. Teiseks on võrdse kohtlemise poliitikasuundade ja meetmete mõju hindamise meetodite väljatöötamine alles peaaegu lapsekingades ning ei ole olemas üheselt võrreldavat moodsust, mille alusel tõestada ühe või teise meetme mõju võrdse kohtlemise edendamisele. Kolmandaks on muutused võrdse kohtlemise suunas mõõdetavad vaid pikas plaanis, ebavõrdne kohtlemine on sageli raskesti tuvastatav ning seega ei ole poliitika positiivne või negatiivne mõju otseselt seostatav. Et objektiivselt määratud hindamiskaala puudub, on käesolevas analüüsis kirjeldatud tavad ja meetmeid nimetatud pigem *headeks*, mitte *parimateks*.

Võrdse kohtlemise edendamise tavad võib jagada järgmisteks osadeks: õigusraamistik (seadused ja rakendusaktid), institutsionaalne ülesehitus (võrdse kohtlemise edendamist juhtivad ametkonnad), poliitiline raamistik (strateegiad, arengukavad ja programmdokumendid) ning tegevused (projektid, tegevuskavad ja rakendusplaanid).

Joonis 2. Võrdse kohtlemise edendamise õiguslik-poliitiline raamistik



Siinses analüüsis on vaadeldud peamiselt riikide võrdse kohtlemise raamistiku üldist ülesehitust – kirjeldatud on õigusraamistikku, institutsionaalset ülesehitust ja poliitilist raamistikku. Osal juhtudel, kui seda on peetud vajalikuks, on esitatud ka näited tegevustest. Siiski ei ole analüüsis keskendunud üksikprojektide või -tegevuste loetlemisele, kuna nende rakendamise eesmärke saab mõista ainult riigi üldises õiguslik-poliitilises raamistikus, mis on loodud võrdse kohtlemise edendamiseks.

Aruandes on iga riigi puhul kirjeldatud võrdse kohtlemise õigusraamistikku ja institutsionaalset ülesehitust ning seejärel antud ülevaade rakendatavatest poliitikameetmetest ja programmidest. Analüüsi valiti üksnes suuremahulised meetmed ja programmid ning ajaliselt piiratud üksikud tegevused ja projektid jäeti tagaplaanile. Uuringu viimases osas on analüüsitud riikide tavade näitel esitatud ettepanekud võrdse kohtlemise edendamiseks Eestis. Uuringuaruande viimases peatüki ("Kokkuvõte, järeldused ja soovitused") on eraldi välja toodud käesolevat peatükist tuleneva peamised järeldused ja soovitused.

4.2. Head praktikad võrdse kohtlemise edendamisel

4.2.1. Ühendkuningriik

Sissejuhatus

Ühendkuningriik on Euroopa üks pikema traditsiooniga riike võrdse kohtlemise edendamise alal. Juba 1965. aastal võeti seal vastu esimene rassiliselt võrdset kohtlemist edendav seadus, millega keelati avalikes kohtades ebavõrdne kohtlemine rassi, nahavärv, etnilise ja rahvusliku päritolu alusel. Seadusega loodi ka rassisuhete nõukogud, mille ülesanne oli vaadata läbi rassiliselt ebavõrdse kohtlemise kaebusi. Kuigi võrdse kohtlemise seaduse vastuvõtmiseni jõuti teiste Euroopa riikidega samal ajal (2010), eristab Ühendkuningriiki teistest analüüsitud riikidest just pikaajaline kogemus ja suuremahuline institutsionaalne raamistik. Võrdse kohtlemise edendamisel on kandvas eeskujuroolis avalik sektor, millel lasub juba alates 2001. aastast kohustus võrdset kohtlemist teadlikult edendada.

Erinevalt teistes analüüsitud riikidest on Ühendkuningriigis pandud võrdse kohtlemise edendamisel rõhk rassiliselt võrdsele kohtlemisele. See tuleneb otseselt selle riigi kui koloniaalimpeeriumi ajaloost, aga ka vähemuste suuremast n-ö nähtavusest, see tähendab rassilisest eristatavusest. Allpool on tutvustatud Ühendkuningriigi võrdse kohtlemise edendamise õiguslikku-poliitilist raamistikku ning esile toodud olulisemad poliitilised meetmed, mida riik rakendab võrdse kohtlemise edendamiseks tööturul.

Võrdse kohtlemise õiguslik raamistik ning institutsionaalne korraldus

Ühendkuningriigi kogemus võrdse kohtlemise edendamisel ulatub möödunud sajandi keskpaika, kui 1965. aastal võeti vastu esimene **rassisuhete seadus** (ingl *Race Relations Act*). Sellega keelati avalikes kohtades ebavõrdne kohtlemine rassi, nahavärv, etnilise ja rahvusliku päritolu alusel. Õigusaktiga loodi ka rassisuhete nõukogud, mille ülesanne oli vaadata läbi rassiliselt ebavõrdse kohtlemise kaebusi. Rassisuhete seadust on mitu korda täiendatud ning lisatud sellesse iga kord uusi ebavõrdse kohtlemise keelamise alasid (näiteks ka töökohal, hariduses ja elamumajanduses); nüüdseks on see seadus koos teiste ebavõrdset kohtlemist keelavate seadustega ühendatud üheks võrdse kohtlemise seaduseks (2010). Ebavõrdse kohtlemise kaotamist reguleerib ka **inimõiguste seadus** (1998), mis loodi Ühendkuningriigi õigusaktidesse Euroopa Inimõiguste Konventsiooni ülevõtmise käigus. Konventsiooni artikkel 14 keelab ebavõrdse kohtlemise väga paljudel alustel, nagu sugu, rass ja religioon, aga ka poliitilised vaated, majanduslik või sotsiaalne staatus ning „iga muu staatus”.

Ühendkuningriik võttis 2010. aastal vastu uue **võrdse kohtlemise seaduse** (ingl *Equal Treatment Act*), millega asendati 2006. a seadus. Võrdse kohtlemise seadusega on keelatud otsene ja kaudne ebavõrdne kohtlemine, ahistamine, tagakiusamine ja diskrimineerimine õhutamise rassi (sealhulgas nahavärv alusel, etnilistel ja rahvuslikel alustel), soo (sealhulgas abielu ja kooselu, raseduse ja soovahetuse alusel), puude, seksuaalse sättumuse, usu ja vanuse alusel. Seaduse keeluala puudutab väga laialt ligipääsu haridusele, tööturule ja töökohtadele, avalikele teenustele, erasektori kaupadele ja teenustele ning ruumidele.

Võrdse kohtlemise seadusega juurutati positiivse tegevuse mõiste ja avaliku sektori võrdse kohtlemise kohustus (vt allpool), mis mõlemad lähevad kaugemale kui üksnes ebavõrdse kohtlemise keelustamine ning edendavad tegutsemist võrdse kohtlemise saavutamiseks. Seadusega on keelatud ebavõrdne kohtlemine, aga ka kvoodid ning soosing soolisel, rassilisel, vanuselisel, etnilisel või muul alusel. Seetõttu ei rakendata Ühendkuningriigis kvote ei avalikus ega erasektoris. Erandiks on ainult Põhja-Iirimaa politsei, kus on kohustus värvata tööle võrdsel hulgal katoliiklasi ja protestante eesmärgiga tasakaalustada varasem protestantide ülekaal.

Valitsuse tasandil vastutab Ühendkuningriigis alates 2012. aastast võrdse kohtlemise edendamise poliitika eest **kultuuri, meedia ja spordi osakond** (Department for Culture, Media and Sport), mida juhib Maria Miller (ametinimetus inglise keeles *Secretary of State for Culture, Media and Sport*). Valitsuse **võrdse kohtlemise büroo** (Government Equalities Office) tegutseb alates 2007. aastast. Maria Miller on samal ajal ka naiste ja võrdse kohtlemise minister (ingl *Minister for Women and Equalities*). Tema ülesanne on vastutada võrdse kohtlemise eest soo, seksuaalse sättumuse ja transsoolisuse aspektist ning juhtida valitsuse võrdse kohtlemise strateegiate ja seadusandluse arendamist. Nii nagu teistes uuringu fookuses olnud riikides pööratakse ka Ühendkuningriigis suurimat tähelepanu just soolisele võrdsusele ja võrdsele kohtlemisele, mis väljendub büroo nimeski.

Võrdse kohtlemise õigusaktides on nähtud ette mitme sellise institutsiooni loomine, mille põhikirjaline ülesanne on edendada võrdset kohtlemist ja võidelda ebavõrdse kohtlemise vastu. Üks selline on valitsuse võrdse kohtlemise büroo rahastatav **võrdse kohtlemise ja inimõiguste komisjon** (Equality and Human Rights Commission, EHRC), mille loomine põhineb 2006. aasta võrdse kohtlemise seadusel. Kuigi see on valitsusest sõltumatu organisatsioon, lasub poliitiline vastutus tema tegevuse eest siiski valitsusel, täpsemalt naiste ja võrdse kohtlemise ministril. Enne EHRC loomist tegutses kolm erinevat komisjoni: rassiliselt võrdse kohtlemise komisjon, võrdsete võimaluste komisjon (edendas peamiselt soolist võrdsõiguslikkust) ja puuetega inimeste võrdsete õiguste komisjon. Nende kolme ühendamise tulemusel moodustatigi 2006. aastal EHRC.

EHRC ülesanne on kaitsta ja monitoorida inimõigusi, samuti kaitsta, jõustada ja edendada võrdset kohtlemist üheksa kaitstava tunnuse alusel. Need tunnused on vanus, puue, sugu, rass, usk ja veendumus, rasedus ja emadus, abielu ja tsiviilpartnerlus, seksuaalne sättumus ja soovahetus.

EHRC üks tegevusvaldkondi on 2010. aastal vastu võetud uue võrdse kohtlemise seaduse teavitustöö. Selleks on komisjoni kodulehele loodud alamleht, mis sisaldab kogu sellekohast infot. Tähtsaima tööna selles vallas on EHRC koostanud võrdse kohtlemise seaduse erinevatele sihtrühmadele (tööandjatele, töötajatele, avaliku sektori ja haridusasutustele, teenusepakkujatele, teenusetarbijatele ja üliõpilastele) seitse juhendit, milles selgitatakse võrdse kohtlemise seadusest tulenevaid õigusi ja kohustusi. EHRC koordineerib veel strateegilist rahastamisprogrammi (ingl *Strategic Funding Programme*), mille kaudu toetatakse kogukondlikke ja vabaühenduste projekte kolmes prioriteetses valdkonnas: 1) nõustamine ja huvikaitse ning taristu ja suutlikkuse suurendamine; 2) heade suhete arendamine; 3) võrdse kohtlemise ja inimõiguste alane õigusnõustamine.

EHRC infoliini töö korraldati ümber 2011. aastal, kui hakati pakkuma **võrdse kohtlemise nõustamise teenust** (ingl *Equality Advisory Support Service, EASS*). See ei tähenda mitte õigusnõustamist, vaid teabe jagamist võrdse kohtlemise kohta ja sel teemal nõustamist. Inimesi juhendatakse nende diskrimineerimisjuhtumite lahendamisel, kuid juhtumite lahendamise teenust siiski ei pakuta.

Tööandjate ja töötajate vahelisi vaidlusi lahendavad Ühendkuningriigis **töötribunalid** (Employment Tribunals). Need on osa Ühendkuningriigi tribunalisüsteemist, mida juhib tribunalide teenistus ning mille tööd reguleerib ja kontrollib administratiivse õiguse ja tribunalide nõukogu. Ka ebavõrdse kohtlemisega seotud kaebused lahendatakse töötribunalides. Kuna tegu on õigusemõistmise asutusega, ei saa töötribunalid osutada õigusnõustamise teenust.

Võrdse kohtlemise edendamise poliitika ja meetmed

Võrdse kohtlemise seadusest tulenevad järgmised kolm poliitikameedet: avalikus sektoris võrdse kohtlemise kohustus, positiivsed meetmed võrdse kohtlemise edendamiseks tööturul ja võrdse kohtlemise põhimõtete sätestamine.

2011. aastal viidi sisse uus, reformitud **avalikus sektoris võrdse kohtlemise kohustus** (ingl *public sector equality duty*). See asendab eelmise võrdse kohtlemise kohustuse rassi, puude ja soo alusel. Uue kohustuse eesmärk on juurutada võrdse kohtlemise ja heade suhete edendamine avaliku sektori asutuste igapäevastesse töörutiinidesse. Nad peavad kaaluma võrdse kohtlemise edendamist poliitika kujundamisel ja teenuste osutamisel, sealhulgas asutusesiseste poliitikasuundade ja teenuste puhul. Asutused, kellel lasub võrdse kohtlemise kohustus, peavad

1. välistama ebaseadusliku ebavõrdse kohtlemise, ahistamise ja tagakiusamise;
2. edendama võrdseid võimalusi eri rühmade vahel;
3. edendama heade suhete arengut eri rühmade vahel.

Võrdse kohtlemise kohustus katab võrdse kohtlemise seaduses sätestatud üheksa kaitstavat tunnust ja on sätestatud võrdse kohtlemise seaduse paragrahvis 149. Nii peab iga avaliku sektori asutus avalikustama vähemalt iga nelja aasta tagant ühe võrdse kohtlemise edendamise eesmärgi, mille on ta ise endale seadnud, samuti tuleb tal anda igal aastal infot selle kohta, kuidas ta täidab avalikus sektoris võrdse kohtlemise kohustust ((The Equality Act 2010 (Specific Duties) Regulations 2011). Peale selle on avaliku sektori asutustel kohustus korrapäraselt monitoorida võrdse kohtlemise kohustuse täitmist. Varem tuli neil töötajate värbamist, edutamist, koolitamist, tasude maksmist, kaebusi ja distsiplinaarseid määrusi monitoorida, viidates kaitstavatele tunnustele. Alates 2011. aastast ei ole monitoorimine enam kohustuslik – piisab teabe avalikustamisest selle kohta, kuidas on täidetud võrdse kohtlemise kohustust. See on toonud kaasa avalikustatava teabe detailsusastme vähenemise, kuid asutused võivad monitoorimist ka vabatahtlikult jätkata.

2012. aasta mais algatas riigisekretär avalikus sektoris võrdse kohtlemise kohustuse hindamise, et teha kindlaks, kas kohustus täidab eesmärki. Hindamisse kaasati mitu osapoolt, kes korraldasid uuringuid ja analüüsi, ümarlauakohtumisi ja visiite asutustesse. Hindamise aruande valmimise tähtaeg oli 2013. aasta suvi.⁸

Teise meetmena lubatakse võrdse kohtlemise seaduse alusel kasutada **positiivseid meetmeid** (ingl *positive action*), mis erinevad positiivsest diskrimineerimisest. Positiivne diskrimineerimine tähendab

⁸Hindamise metoodika ja tegevused on üksikasjalikumalt kirjas valitsuse kodulehel: <https://www.gov.uk/government/policy-advisory-groups/review-of-public-sector-equality-duty-steering-group> (külastatud 24.05.2013).

ühe inimese eelistamist teise ees teatud tunnuste, nagu rass, sugu või vanus, alusel. Enamikus riikides on positiivne diskrimineerimine keelatud või lubatud ainult erandjuhtudel. Positiivsete meetmete raames on aga tööandjal lubatud ellu viia tegevusi, mis võimaldavad tööturul ebasoodsamas olukorras olevatel inimestel tööle kandideerida. Sellised meetmed on näiteks

- tööle kandideerimisele eelneva koolituse võimaldamine (nt arvutioskuste arendamise koolitus üle 60-aastastele);
- tööle kandideerimise julgustamine sellekohase seisukohavõtuga töökuulutuses;
- töövarjuprogrammi loomine;
- avatud uste päevade korraldamine ja nn harjutamispäevade võimaldamine teatud rühmadele;
- nn viigiseisu klausel, mis lubab võrdse kvalifikatsiooniga kandidaatide puhul eelistada tööturul ebasoodsamas olukorras olijat.

Samal ajal ei ole tööandjal siiski lubatud eelistada ebasoodsas olukorras olevate rühmade liikmeid teistele tööle kandideerijatele üksnes oma karakteristikute poolest sellesse rühma kuulumise tõttu.

Kolmanda meetmena sätestatakse võrdse kohtlemise seaduses, et tööandjad töötavad vabatahtlikult välja **võrdse kohtlemise põhimõtted** (ingl *equality policies*). See tähendab asutusesisest dokumenti, milles esitatakse kirjalikult asutuse võrdse kohtlemise poliitika eesmärgid, missioon, tegevused ja vastutus. Eelkõige on tööandja võrdse kohtlemise tegevused seotud värbamise, koolitamise, juhtimise ja tasustamise valdkonnaga. Põhimõtete dokumendis võib sisalduda näiteks ka kirjeldus töökeskkonnast, mida tööandja soovib luua, teave selle kohta, kuidas töökohal võrdse kohtlemise põhimõtteid ellu rakendatakse, kes vastutab tegevuste eest ja kuidas nende põhimõtete elluviimist jälgitakse. Võrdse kohtlemise põhimõtete elluviimise üks viis võib olla see, et töötajatele korraldatakse selleteemalisi koolitusi, et suurendada teadlikkust võrdse kohtlemise seaduse sätetest.

Lisaks võrdse kohtlemise seadusega sätestatud meetmetele koostas valitsuse moodustatud ministriumidevaheline võrdse kohtlemise töörühm 2010. aastal **võrdse kohtlemise strateegia** (ingl *The Equality Strategy*).⁹ Selles seatakse valitsusele ülesandeks saavutada võrdne kohtlemine viies põhivaldkonnas.

1. Varajane lapsepõlv, haridus ja sotsiaalne mobiilsus. Eesmärk on võidelda puuduse ja ebavõrdusega, mis on seotud perekonnaga, ning parandada sotsiaalset mobiilsust.
2. Õiglane ja paindlik tööturg. Eesmärk on arendada koostöös erasektoriga välja õiglasem ja paindlikum tööturg, mis kaasab kõikide ühiskonnaliikmete talendi ning kasvatab majanduse tugevamaks.
3. Avalike teenuste avamine ning indiviidide ja kogukondade võimestamine. Eesmärk on delegeerida võim kohalikele kogukondadele ning suurendada osalust ja kaasatust avalikus, poliitilises ja kogukonnaelus.

⁹ *The Equality Strategy – Building a Fairer Britain*. HM Government, December 2010. Saadaval: <https://www.gov.uk/government/publications/equality-strategy> (külastatud 24.05.2013).

4. Kultuuri ja suhtumise muutmine. Eesmärk on kujundada välja austav suhtumine kõigi ühiskonnaliikmete suhtes ning võidelda ebavõrdse kohtlemise, vihakuritegude ja vägivalda vastu.
5. Elluviimine. Valdkonna eesmärk on kujundada avalik sektor võrdse kohtlemise eeskujuks ning võimestada kodanikke ja kogukondi, andes neile teavet, mida nad vajavad selleks, et järgida avalikus sektoris juurutatud võrdset kohtlemist.

Valitsus korraldas võrdse kohtlemise strateegia vahehindamise, mille tulemused avaldati mais 2012. Hindamisel keskenduti siiski peamiselt sellele, kas naistele on loodud tööturul võrdsed võimalused; muud ebavõrdse kohtlemise tunnused jäid tagaplaanile. Ka vabaihendused on kritiseerinud valitsuse vähest tähelepanu rassilisele ja etnilisele kaitstavale tunnusele. Equality and Diversity Forumi tegevjuhi Amanda Arissi sõnul on töötatud naiste ja seksuaalvähemuste võrdse kohtlemise edendamiseks välja eriprogrammid, kuid rassiliselt ja etniliselt ebavõrdse kohtlemisega on tegeldud vähem.¹⁰ Peale selle ei ole peamiselt eelarvekärbete tõttu valitsus viimastel aastatel korraldanud avalikkuse teavitamise kampaaniaid, mis teadvustaksid tööturul esinevaid rassilistel ja etnilistel alustel ebavõrdse kohtlemise probleeme.

4.2.2. Rootsi

Sissejuhatus

Rootsi ajaloolisest tavast tulenevalt on võrdse kohtlemise poliitika peamine tähelepanu olnud kuni viimase ajani soolise võrdõiguslikkuse edendamisel. Nii on võrdse kohtlemise seadusega töötajatele kohustuslikus võrdse kohtlemise plaanis keskendutud just soolise võrdõiguslikkuse edendamisele töökeskonnas. Samuti on lubatud luua teatud töötajarühmadele soodsamaid tingimusi üksnes soolise võrdõiguslikkuse edendamise huvides. Teisalt on seoses väljaspool Rootsit sündinud nüüdsete Rootsi elanike üha kasvava osakaaluga tööturul hakatud viimastel aastatel pöörama senisest suuremat tähelepanu ka võrdsele kohtlemisele rassilise, etnilise ja usulise tunnuse alusel. Allpool on tutvustatud võrdse kohtlemise edendamise õiguslikku-poliitilist raamistikku ning nimetatud olulisemad poliitilised meetmed, mida Rootsi riik rakendab võrdse kohtlemise edendamiseks tööturul.

Võrdse kohtlemise õiguslik raamistik ning institutsionaalne korraldus

Ebavõrdne kohtlemine on keelatud kriminaalseadustiku (§ 9) ja võrdse kohtlemise seadusega. Kui esimesel juhul järgneb ebavõrdse kohtlemise tuvastamisele reaalne karistus või rahatrahv, siis võrdse kohtlemise seaduses määratakse kompensatsiooni liigid ja määrad.

Võrdse kohtlemise seadus (SFS 2008:567)¹¹ jõustus 2009. aastal, asendades varem kehtinud seitse sellealast seadust. Uue seaduse järgi on ebavõrdse kohtlemise korral kaitstavad tunnused järgmised: sugu, transsooline identiteet või eneseväljendus, etniline kuuluvus, usk ja veendumus, puue, seksuaalne

¹⁰Ühendkuningriik, Amanda Ariss, *Equality and Diversity Forum*, intervjuu 22.04.2013.

¹¹Seaduse ingliskeelne versioon on kättesaadav siin:

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/11/59/03/b463d1e1.pdf> (külastatud 07.06.2013).

sättumus ja vanus. Ebavõrdse kohtlemisena käsitatakse otseselt ja kaudset diskrimineerimist, ahistamist, seksuaalset ahistamist ja diskrimineerimisele õhutamist. Seadusega reguleeritakse tööturuseid, haridussüsteemi ja avalikku elu. Tööandja ei tohi diskrimineerida töötajaid, tulevase töötajaid (tööle kandideerijaid), ajutisi ega laenatud töötajaid või isikuid, kes taotlevad praktikat või on praktilal. Kvootide kasutamine ei ole seadusega lubatud. Ebavõrdses positsioonis olevaid ühiskonnaliikmeid on võimalik edutada ainult soosivate tegevuste kaudu, sedagi üksnes soolise võrdsuse saavutamiseks. Vabaihendused on võrdse kohtlemise seaduse puudustena nimetanud näiteks diskrimineerimiskeeldu, mis ei puuduta otseselt füüsilisest isikust ettevõtjaid, samuti ei ole diskrimineerimisena selgelt määratletud ebavõrdne kohtlemine kolleegi või kolmanda osapoole poolt (Norberg 2012: 11).

Uue võrdse kohtlemise seaduse vastuvõtmisega loodi ka uus institutsioon: **võrdse kohtlemise ombudsman** (rts *Diskrimineringsombudsmannen*, DO). Selle asutamiseks ühendati varasemad neli ombudsmani. DO ülesannete hulka kuulub võrdse kohtlemise seaduse ellurakendamise järelevalve ja arendamine, võrdse kohtlemise kohta analüüside ja aruannete koostamine ning ebavõrdse kohtlemise ilmingute ärahoidmine kõikides eluvaldkondades, samuti võrdsete õiguste ja võimaluste edendamine kõikide ühiskonnaliikmete huvides. DO peab pakkuma nõustamist ja muid tugiteenuseid aitamaks neil, keda on diskrimineeritud, seista oma õiguste eest (DO seadus SFS 2008:568).¹² Üks DO tähtis funktsioon on teha tööandjate võrdse kohtlemise plaanide ja aktiivsete meetmete üle järelevalvet ning kontrollida seda valdkonda (vt allpool poliitikameetmete osa). Kõige suurem osa ressursse paigutatakse teadlikkuse suurendamiseks võrdse kohtlemise vallas (DO 2013: 32).

2012. aastal esitati DOle 1559 kaebust, mis on 20% vähem kui eelnenud aastal ja 40% vähem kui 2010. aastal (DO 2013: 13). Tööturuga seotud kaebustest puudutas 24% etnilist kuuluvust, 21% sugu, 16% vanust ja 13% puuet. Kõige sagedamini käsitlesid ebavõrdse kohtlemise kaebused just värbamisprotsessi (DO 2013: 19).

Valitsuses vastutab võrdse kohtlemise poliitika eest **Tööhõiveministerium** (Arbetsmarknadsdepartementet). Sealne **ebavõrdse kohtlemise büroo** vastutab riiklikul tasandil inimõiguste, rahvusvähemuste ja ebavõrdse kohtlemise poliitikavaldkondade arendamise eest. Alates DO ja diskrimineerimiseseaduste kehtima hakkamisest 2009. aastal vastutab büroo õigusküsimuste reguleerimise ning poliitikasuundade arendamise ja koordineerimise eest kõikide kaitstavate tunnuste puhul.

Ebavõrdse kohtlemise vastu võitlemise büroode (Sveriges Antidiskrimineringsbyråer) eesmärk on pakkuda tasuta õigusnõu ning koolitada ettevõtteid, kohalikke omavalitsusi, maavalitsusi ja vabaihendusi. See on võrdse kohtlemise mittetulunduslike piirkondlike büroode võrgustik, kuhu kuulub 15 organisatsiooni. Kõik bürood on iseseisvad, kuid nende tegevuse üks siht on arendada nii omavahelist koostöövõrgustikku kui ka koostööd DOga. Riiklikul tasandil teevad bürood koostööd näiteks avalikkuse teavitamise alal, korraldades ühiskampaaniaid. Büroosid rahastatakse peamiselt riiklikult Rootsi rahvusliku noorteasjade komitee kaudu; osa piirkondlike büroosid rahastavad ka kohalikud omavalitsused ja piirkondlik võim.¹³ Büroode loomise soodsale mõjule on viidanud Rootsi

¹²Võrdse kohtlemise ombudsmani seaduse ingliskeelne versioon on kättesaadav siin: <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/115904> (külastatud 07.06.2013).

¹³Rootsi, Linda Höglin, *Sveriges Antidiskrimineringsbyråer*, e-kirjavahetus 07.05.2013; Filippa Swanstein, *Malmö against Discrimination*, e-kirjavahetus 10.04.2013.

vabaihendus Centrum mot Rasism (CMR), kes on märkinud, et tänu büroodele lahendatakse diskrimineerimisjuhtumid kiiremini ja tavaliselt kokkuleppemenetluse teel. Samuti on õigusnõustamine kergemini kättesaadavam ilma, et peaks pöörduma riiklikul tasandil tegutseva DO poole.

Kui isik tunneb ennast töösuhetes diskrimineerituna, peab ta esimese sammuna pöörduma selle ametühingu poole, mille liige ta on. Ametühingul on õigus esindada oma liikmeid ebavõrdse kohtlemise vaidlustes. Kui töötaja ei ole ametühingu liige, võib ta pöörduda otse võrdse kohtlemise ombudsmani poole või ebavõrdse kohtlemise vastu võitlemise kohalikku bürosse.

Võrdse kohtlemise edendamise poliitika ja meetmed

Diskrimineerimise seadus kätkeb endas lihtsustatult öeldes kahte osa: diskrimineerimise keelustamine ja tööandjate kohustus vältida diskrimineerimist **aktiivsete meetmete** abil. Diskrimineerimise keelustamise eesmärk on kaitsta isikuid ebavõrdse kohtlemise eest. Aktiivsete meetmete rakendamise kohustuse eesmärk on seevastu muuta struktuure – näiteks poliitikasuundi või tavasid –, mis võivad olla ebavõrdse kohtlemise põhjuseks.

Tööandjatel lasub seega kohustus rakendada sooliselt, etniliselt ja usuliselt võrdse kohtlemise edendamiseks ja ärahoidmiseks aktiivseid meetmeid. Viimaste all peetakse silmas sihipärast tegevust võrdsete õiguste ja võimaluste edendamiseks ning diskrimineerimise vältimiseks tööelus. Seaduses ei sätestata selgelt, millised tegevused täpselt moodustavad aktiivsed meetmed, kuid DO selgituste kohaselt peavad need puudutama töötingimusi (sealhulgas lapsevanemaks olemise õiguse kaitset), tööle värbamise protseduure, töötajate koolitamist ja töötasu määramist.

Diskrimineerimise seadus kohustab kõiki töökohti, kus on üle 25 töötaja, looma **võrdse kohtlemise plaani** (*jämställhetsplan*) ning uuendada seda iga kolme aasta tagant. Kuigi plaani peamine rõhuasetus peab olema töökohal soolise võrdõiguslikkuse saavutamisel, töötasude maksimisel ja tööjõu värbamisel, määrab võrdse kohtlemise seadus sellegi, et sihipäraselt tuleb tegutseda ka võrdsete õiguste ja võimaluste loomise nimel etnilise ja usulise kuuluvuse alusel. Kuigi kirjalikku dokumenti otseselt ei nõuta, eeldavad seaduses sätestatud nõuded siiski selle olemasolu. Ka võrdse kohtlemise ombudsman soovib tööandjatel koostada kirjalik võrdse kohtlemise plaan, mis kataks kõik kaitstavad tunnused. Aastate jooksul on tööandjate hulgas muutunud menukamaks selline kirjalik plaan, mille eesmärk on laiaulatuslikum kui ainult soolise võrdõiguslikkuse saavutamine.¹⁴

Kui tööandjal ei ole võrdse kohtlemise plaanis tegevusi või kui ta neid ei rakenda, võib ta saada rahatrahvi. Tööandjate võrdse kohtlemise edendamist jälgivad töötajad ja ametühingud, kuid ka DO. Temal on õigus nõuda tööandjalt selgitusi ja dokumente selle kohta, kuidas on võrdset kohtlemist edendatud. Igal aastal koostab DO temaatilisi ülevaateid teatud hulga eri valdkondade tööandjate kohta. Tööandjatel on kohustus esitada DO järelepärimise peale võrdse kohtlemise plaan või tõendusmaterjal diskrimineerimise seaduse täitmise ning võrdse kohtlemise edendamise kohta oma töökollektiivis. Rikkumiste või puudujääkide avastamise korral on tööandjal kohustus esitada 4–6 nädala jooksul selgitused või likvideerida puudujäägid.

¹⁴Rootsi, Anna-Karin Brikell, *Diskrimineringsombudsmannen*, e-kirjavahetus 12.04.2013.

Lisaks järelevalvele ja pistelisele kontrollile on DO ülesanne juhendada tööandjaid, aga ka töötajaid esindavaid ametühinguid ning valmistada neile ette meetodeid ja materjale. Peale selle korraldab DO tööandjatele ebavõrdse kohtlemise vältimise koolitusi. Välja on töötatud kaks tööturule keskenduvat koolitusprogrammi: ebavõrdse kohtlemise ärahoidmine töösuhetes ja võrdse töötasu maksmise analüüside tegemine. DO koolitaja sõnul on era- ja avaliku sektori osalejate arv enam-vähem võrdne, kuigi enim on osalejaid ametühingutest ja vähem tööandjate poolelt.¹⁵

Tõenäoliselt ei tekita võrdse kohtlemise plaani nõue töökohtades revolutsioonilisi muutusi, kuid sellel on siiski mõju teadlikkuse suurendamisele ning see sunnib tööandjaid ja töötajaid mõtlema diskrimineerimisele igapäevastes töösuhetes.¹⁶

4.2.3. Saksamaa

Sissejuhatus

Saksamaa lähiajalugu on üks peamisi mõjutegureid, mis juhib selles riigis võrdse kohtlemise poliitika põhimõtete kujunemist. Esmajoones puudutab see rassiliselt ja etniliselt võrdset kohtlemist, kuid samavõrra on poliitiliselt tähtsad võrdne kohtlemine usu, veendumuse, seksuaalse sättumuse ja puude põhjal. Saksamaa avalikkust ja poliitilist juhtkonda iseloomustab suur teadlikkus fašismiaegsetest mitmesugustest kuritegudest kõikides eluvaldkondades uskumuse, veendumuse, etnilise või rassilise kuuluvuse, seksuaalse sättumuse või puude tõttu eristuvate inimeste suhtes. Ajalooline mälu on loonud suurema valmisoleku kaitsta inimõigusi ja edendab võrdse kohtlemise kultuuri ning tugevdab sellealast vastutustunnet. Vastutustunde teadvustamine väljendub nii laiaulatuslikus õigusraamistikus, mis reguleerib võrdset kohtlemist (võrdne kohtlemine ja inimõiguste kaitse on sisse kirjutatud mitmesse seadusse), aga ka näiteks vabaihenduste üsna aktiivses tegutsemises võrdse kohtlemise edendamisel. Viimane on Saksamaal eriti silmapaistev võrreldes teiste aruandes esitletud riikidega. Ainukesena aruandes kajastatud riikidest ei ole Saksamaa avalikule sektorile pandud kohustust olla võrdse kohtlemise edendamisel teenäitajaks. Teisalt on Saksamaa ainuke riik neljast, kus on era- ja avaliku sektori koostöös rakendatud isikustamata CVde nõuet tööle kandideerimisel. Seda tava rakendavad paljud rahvusvahelised organisatsioonid ja ka näiteks Euroopa Liidu asutused oma hanketegevustes.

Järgnevalt tutvustatakse võrdse kohtlemise edendamise õiguslikku-poliitilist raamistikku ning nimetatakse olulisemad poliitilised meetmed, mida Saksa riik rakendab võrdse kohtlemise edendamiseks tööturul. Kirjeldatud on ka üksikuid projekte, mida riik või erasektori on viinud ellu võrdse kohtlemise edendamiseks.

Võrdse kohtlemise õiguslik raamistik ning institutsionaalne korraldus

Peamine õigus kaitseks ebavõrdse kohtlemise eest on sätestatud Saksamaa põhiseaduses. Aastal 2006 vastu võetud **üldine võrdse kohtlemise seadus** (sks *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*)¹⁷ loob

¹⁵Rootsi, George Svéd, *Diskrimineringsombudsmannen*, e-kirjavahetus 23.04.2013.

¹⁶Rootsi, Amanda Jackson, *Swedbank*, intervjuu 26.04.2013.

õigusraamistiku ebavõrdse kohtlemisega võitlemiseks ja sellise kohtlemise ärahoidmiseks. Seadusega on kaetud tunduvalt rohkem eluvaldkondi kui näiteks Rootsi või Ühendkuningriigi samasisulise seadusega. Seadusega reguleeritakse kokku kaheksat valdkonda alates ligipääsust töökohtadele (seadus puudutab ka füüsilisest isikust ettevõtjaid), töötamine ja töösuhted, ligipääs kutseharidusele ja koolitustele, ligipääs liikmelisusele ning osalemine töötajate- ja erialaorganisatsioonides, sotsiaalkaitse (sealhulgas tervisekaitse), sotsiaalsete eelistuste andmine, haridus ning ligipääs ja avalike teenuste pakkumine (sealhulgas elamumajandus). Seadusega keelustatakse otsene ja kaudne diskrimineerimine, ahistamine, seksuaalne ahistamine ja diskrimineerimisele õhutamise kaitstavate tunnuste alusel, milleks on rass või etniline kuuluvus, sugu, usk või veendumus, puue, vanus ja seksuaalne sättumus. Seadusega on lubatud rakendada positiivseid meetmeid teatud sihtrühmade suhtes juhul, kui see tegevus on õigustatud ebavõrdse olukorra leevendamiseks kaitstavate tunnuste alusel.

Eriti palju tähelepanu pööratakse seaduses töösuhetele. Seadusega reguleeritakse kõiki tööturuolukordi alates ligipääsust töökohtadele (töökuulutused, taotlemise protseduur, tööintervjuu, valikukriteeriumid, töötingimused jne), läbirääkimistest töölepingute üle (töötamise ja töölevõtmise tingimused, tasu maksmine, boonused, sotsiaalkindlustus jne), kutsekoolitusest, karjäärireedelil tõusmisest (edutamine, üleviimine teisele ametikohale, uute tööülesannete määramine, kutsehariduse omandamise nõudmised jne), töösuhte lõpetamisest kuni ametühingu liikmelisuseni ja isegi elukutselise pensioni määramiseni. Seaduses sätestatud õigused kehtivad eranditeta kõikidele töötajatele.

Üldine võrdse kohtlemise seadus sätestab reeglid, mida tööandjad on kohustatud järgima oma ettevõtetes, et vältida ebavõrdset kohtlemist. Tööandjad peavad hoolikalt jälgima ebavõrdse kohtlemise keeldu näiteks töökuulutuste puhul ja värbamisprotsessis. Töövõtjaid kaitsevad seadusepügalad ka juba olemasolevates töösuhetes. Neil on õigus esitada kaebus ja nõuda hüvitist juhul, kui nad on tunnetanud enda suhtes ebavõrdset kohtlemist. Sel eesmärgil peab seaduse kohaselt igas ettevõttes olema loodud **kaebuste osakond** (sks *Beschwerdestelle*) ning kõik töötajad peavad olema selle olemasolust informeeritud. Kaebuste osakonna loomise kohustus ei ole piiritletud ettevõtte suurusega – see puudutab kõiki tööandjaid olenemata töötajate arvust. Osakond võib koosneda ühest töötajast (personalijuht, juhataja, tegevjuht vms), kes täidab seda kohustust oma ametikohast tulenevalt.

Saksamaa seadus kohustab tööandjat tegutsema ka juhtudel, kui ebavõrdse kohtlemise kaebus on esitatud kolleegi kohta (näiteks Rootsis seadus seda valdkonda ei reguleeri). Võimalikud tegevused on töötaja üleviimine teise osakonda või teisele ametikohale, noomituse tegemine või isegi töökohalt vabastamine. Kui tööandja ei tegutse ebavõrdse kohtlemise lõpetamise nimel, ent kui see on vajalik töötaja turvalisuse tagamiseks, on töötajal õigus lõpetada töö tegemine ilma, et ta kaotaks töötasus töötamata päevade eest.

Saksamaa võrdse kohtlemise õigusraamistikku on kritiseerinud vabaühendused, kes on nimetanud asjaolu, et seadus ei ole märkimisväärselt aidanud kaasa suure soolise palgalõhe (23%) vähendamisele

¹⁷Ingliskeelne versioon on saadaval aadressil http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/EN/publikationen/agg_in_englischer_Sprache.pdf?__blob=publicationFile (viimati külastatud 09.06.2013).

Saksamaal. Peamiselt keskenduvad kritiseerijad sellele, et seadused panevad ebavõrdse kohtlemise tõestamise kohustuse kaebajale ega kohusta süüdistatavat tõestama, et ta on püüdnud ebavõrdset kohtlemist vältida. Samuti on taunitud hagiga seotud suuri kohtukulusid. Hageja kannab kohtukulud ja peab ise hagi esitama, samal ajal kui nii mõneski muus ELi liikmesriigis kannab kulud ja valmistab hagi ette riiklik agentuur.¹⁸

Üldine võrdse kohtlemise seadus sätestas uute institutsioonide loomise seadusesätete rakendamiseks. Üks selline asutus on **Föderaalne Ebavõrdse Kohtlemise Vastu Võitlemise Agentuur** (*Antidiskriminierungsstelle des Bundes*, ADS), mis loodi seadusega samal aastal (2006). Agentuur on oma tegevuses sõltumatu ning allub üksnes föderaalsetele.

ADSil on laias laastus kolm tegevussuunda: 1) nende inimeste nõustamine, kes tunnevad, et neid on koheldud ebavõrdset; 2) uuringute ja analüüside tegemine ebavõrdse kohtlemise ulatuse ja ilmingute kohta Saksa ühiskonnas ning 3) avalikkuse teavitamine üldise võrdse kohtlemise seaduse sätetest. Seega on ADSil peale nõustamisteenuse ja kaebuse osapoolte lepitamise teenuse kohustus monitorida iga nelja aasta tagant ebavõrdse kohtlemise ilminguid Saksa ühiskonnas.

Igaüks, kes tunneb, et teda on koheldud ebavõrdset, võib pöörduda abi saamiseks ADSi õigusnõustajate meeskonna poole kas telefoni teel või täites elektroonilise vormi. ADSi juristid selgitavad talle õigusaktidest tulenevat ja annavad nõu, kuidas tegutseda ebavõrdse kohtlemise juhtumiga edasi. ADS võib inimese suunata ka piirkondlikku nõustamiskeskustesse või ekspertide juurde, kes oskavad anda nõu spetsiifiliste juhtumite korral. ADSil on õiguslik volitus läbi viia vastastikust kokkuleppemenetlust, ent tal ei ole õigust esindada pooli kohtus.

Lõimumise, kultuurilise mitmekesisuse ja võrdse kohtlemise edendamise eest vastutab valitsuse tasandil **rände, pagulaste ja lõimumise volinik** (sks *Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration*). Tema ülesannete hulka kuuluvad kodanikeõiguste kaitse ja arendamine, ebavõrdse kohtlemise ärahoidmine ning sisserände ja naturaliseerumise kohta info edastamine sihtrühmadele. Lisaks föderaalsetele volinikule on liidumaa tasandil olemas volinikud, kelle tööülesannete hulka kuulub muu hulgas võrdse kohtlemise edendamine.

Võrdse kohtlemise edendamise poliitika ja meetmed

Ühe olulise võrdset kohtlemist edendava tegevusena alustas ADS 2010. aasta novembris koos mitme ettevõtte, avaliku sektori asutuse ja kohaliku tasandi asutusega esmast koostööprojekti **kehtestada töökohadele kandideerimisel isikustamata CVde nõue**. Esmaprojekti eesmärk on katsetada Saksamaal tava, mis on ennast heast küljest tõestanud paljudes teistes riikides, kus töökohale kandideerides ei esitata esimeses voorus isikuandmeid (nimi, vanus, sugu, rahvus, emakeel, usk, perekonnaseis jne), samuti ei ole töökogemuse, hariduse, koolituste jms puhul nimetatud aastaarve. Isikuandmed esitatakse ainult juhul, kui isik on kutsutud tööintervjuule – vahetult enne intervjuud esitab ta uue CV koos kõikide isikuandmetega. Isikustamata CVde nõude kehtestamine peaks aitama teatud ebavõrdses positsioonis olevatel ühiskonnarühmadel, nagu sisserännanutel või vähemusrahvuste

¹⁸<http://www.spiegel.de/international/germany/unequal-opportunities-german-women-disappointed-by-job-discrimination-act-a-600004.html>.

esindajatel, aga ka naistel ja vanematel inimestel saada võrdsem võimalus jõuda kandideerimisel edasi tööintervjuu vooru.

Praeguseks on selle projektiga liitunud sellised ettevõtted ja asutused nagu Deutsche Post, Deutsche Telekom, L'Oreal, Procter & Gamble, Mydays, Föderaalne Perede, Vanemaealiste Kodanike, Naiste ja Noorte Asjade Ministeerium, Föderaalne Tööturu Agentuur ning kohaliku võimu asutused Celles.¹⁹ Iga osalev organisatsioon nõustus rakendama isikustamata CVde nõuet 12 kuu jooksul. Katseprojekti mõju hinnang oli positiivne ja rohkem kui pooled osalenud organisatsioonid otsustasid jätkata nõude rakendamist teatud töökohtadele värbamise protsessis. Enamasti on need teenindava ja tehnilise personali töökohad ning praktikakohad. ADSi eksperdi sõnul on oluline, et see nõue ei kujuneks kohustuslikuks, sest ebavõrdse kohtlemise vastu saab võidelda üksnes ettevõtete ja asutuste sisemise väärtushinnangu mõjul ning värbamisprotsessi mitteisikustamise otsus peab tulema organisatsiooni juhtidelt.²⁰

Seevastu Saksa Tööandjate Konföderatsioon (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, BDA) andis isikustamata CVde kasutamisele negatiivse hinnangu. Vaatamata ADSi tellitud hinnangu positiivsele järeldusele ei pidanud BDA isikustamata CVde kasutamise mõju ebavõrdse kohtlemise vähendamisele märkimisväärseks. Veel leidsid nad, et selline töölevärbamise nõue suurendab tööandjate halduslikke ja finantskulusid (Arbeitgeber Aktuell 2012).

2011. aasta veebruaris alustas ADS avalikkuse teavitamise kampaaniat „**Võrdse kohtlemise ühiskonna toetamise kampaania**”, mille eesmärk oli tagada, et iga kodanikuni jõuaks nõu ja abi võrdse kohtlemise teemal. Selleks toetati kampaania käigus kohalikke nõustamiskeskusi ning tihendati nende koostööd nii ADSiga kui ka omavahel. Kampaania koosnes kolmest alaprojektist.

1) Projekti „Ebavõrdse kohtlemise vastu võitlemise võrgustik” käigus liideti omavahel kümme kohalikku mittetulundusühingut või katusorganisatsiooni, kes võitlesid ebavõrdse kohtlemise vastu. Sel moel loodi piirkondlikud võrgustikud, mis peaksid senisest parema struktuuri abil pakkuma tõhusamat nõustamisteenust ja tegema ka ennetavat tööd. ADS koostas neile infopaketi, mis sisaldas vajalikke materjale ja teavet võrdse kohtlemise kohta. Selle hulka kuulusid näiteks seadus koos kommentaaridega, aga ka juhendid avalike suhete arendamiseks, vahendustegevuseks ja nõustamiseks ja finantssuutlikkuse arendamiseks.

2) Projekt „Ebavõrdse kohtlemise vastu võitlemise alane koostöö” kätkeb peamiselt ühisavaldusega liitumise kampaaniat, mille sihtrühm on valitsusasutused. Praeguse seisuga on ühisavaldusega liitunud Berliini, Hamburgi, Brandenburgi, Bremeni ja Rheinland-Pfalzipeaministrid. Ühisavaldusega kohustuvad nad pöörama tähelepanu ebavõrdse kohtlemise probleemidele, pakkuma inimestele parimat võimalikku nõustamisteenust nende elukoha lähedal ning kindlalt sõnastama ebavõrdse kohtlemise vastu võitlemine poliitilise prioriteedina. Lisaks peavad allakirjutanud looma kohalikul tasandil ebavõrdse kohtlemise vastu võitlemise agentuurid.

¹⁹Siinkohal tasub märkida, et isikustamata CVde nõuet rakendavad ka paljud Euroopa Liidu asutused, näiteks Euroopa Liidu Põhiõiguste Agentuur (FRA), seda nii töötajate värbamisel kui ka hankemenetlustes teenuste sisseostmisel.

²⁰Saksamaa, Nathalie Schlenzka, *Antidiskriminierungsstelle des Bundes*, intervjuu 17.04.2013.

3) Kolmas alaprojekt on „Võrdsete võimaluste hindamine. Mitmekesisuse juhtimine avalikus sektoris”, mille eesmärk on edendada mitmekesisust töökohta avalikus sektoris ja võrdsete võimaluste loomist.

Põhiosa oma tegevusest rahastav ADS riigieelarvest talle eraldatud summadest, kuid on ka tegevusi, mida rahastatakse ELi kaudu.

2012. aastal jaanuaris vastu võetud uus **riiklik lõimumise tegevuskava** (sks *Nationaler Aktionsplan Integration*) jääb ebavõrdse kohtlemise vastu võitlemise eesmärkide seadmisel siiski tagasihoidlikuks. Plaan on jätk 2007. aastal sõnastatud esimesele riiklikule lõimumisstrateegiale, mille ligikaudu 400 eesmärki on ellurakendajate hinnangul edukalt täidetud. Erinevalt sellest strateegiast on uues plaanis esimest korda fookusesse võetud avaliku sektori töökohad. Teema käsitlemiseks loodi eraldi dialoogifoorum „Sisserändajad avalikus teenistuses” (kokku peeti 11 temaatilist dialoogifoorumit). Peaesmärk on suurendada sisserändetaustaga töötajate arvu avalikus sektoris, kus nad on praegu alaesindatud. Selle eesmärgi saavutamiseks on planeeritud järgmised meetmed: sisserändajate hulgas huvi suurendamine töötamise vastu avalikus sektoris, värbamisprotsessis eksisteerivate takistuste väljaselgitamine ja kõrvaldamine ning avaliku sektori töötajate teadlikkuse suurendamine kultuurilisest mitmekesisusest. Tegevustena on planeeritud luua keskne veebileht infoga töö- ja praktikakohtade kohta, korraldada sisserändetaustaga inimestele mõeldud töökuulutuste voorud ning koolitada personaliosakondade töötajaid ja juhtkondi võrdse kohtlemise põhimõtete alal. Vabaihendused on kritiseerinud lõimumise tegevuskava ka sellest aspektist, et selles on pööratud liiga vähe tähelepanu ebavõrdse kohtlemise probleemidele. „ENAR Shadow Report” läheb lausa nii kaugele, et väidab, et kogu tegevuskavas pole kordagi mainitud sõna *diskrimineerimine* (ENAR 2011-2012a).

Rände, pagulaste ja lõimumise volinik on toetanud **mitmekesisuse harta** (sks *Charta der Vielfalt*) elluviimist. Tegemine on 2006. aastast pärit äri sektori algatusega edendada ettevõtete töötajaskonna kultuurilist mitmekesisust. Algatuse patroon on liidukantsler Angela Merkel. Algatuse eesmärk on luua mitmekesisusele tunnustus ja kõrge hinnang töötajaskonna hulgas ning kujundada Saksa ettevõtetes eelarvamusevaba kultuur. Algatuse taga on sellised Saksa ettevõtluse lipulaevad nagu Daimler, BP Europa SE, Deutsche Bank ja Deutsche Telekom. Praeguseks on hartaga liitunud juba 1350 ettevõtet ja avaliku sektori asutust ning kohustunud järgima selle põhimõtteid. Algataja ettevõtted löid harta haldamiseks MTÜ Mitmekesisuse Harta, mis on ka üks liiderorganisatsioon mitmekesisuse ja eelarvamusevaba töökeskkonna teemalises arutelus Saksa avalikkuses. 11. juunil 2013 tähistati selle mittetulundusühingu eestvedamisel esmakordselt Saksa mitmekesisuse päeva, mil ettevõtteid ja asutusi kutsutakse üles korraldama nii organisatsioonisiseseid kui ka -väliseid üritusi mitmekesisuse propageerimiseks. Kord aastas korraldab MTÜ ka konverentsi „Mitmekesisus”, mis toob eksperdid ja huvirühmad kokku arutlema olulistel mitmekesisust puudutavatel teemadel.

4.2.4. Soome

Sissejuhatus

Analüüsi kaasatud riikides on Soome ajaliselt kõige lühema kogemusega võrdse kohtlemise edendamise poliitika kujundamisel ja ellurakendamisel. Mõödunud sajandi lõpuni oli Soome valdavalt etniliselt, rassiliselt ja usuliselt homogeenne riik, kus võrdse kohtlemise probleemina oli päevakorras üksnes sooline võrdõiguslikkus. Praeguseks moodustavad välispäritolu elanikud väikse, kuid siiski olulise hulga

Soome püsielanikest, mis on uus proovikivi riigi juhitavale võrdse kohtlemise poliitikale. Kuna suure osa välispäritolu inimestest moodustavad rootslased, eestlased ja venelased, on nii-öelda visuaalselt nähtava etnilise või rassilise vähemuse ebavõrdse kohtlemisega seotud probleemid aktuaalsed ainult pealinnas Helsingis ja selle ümbruses. Ehkki uuringute kohaselt tajuvad eestlased ja venelased ebavõrdset kohtlemist tööturul mõnevõrra vähem kui teiste rahvuste esindajad, teeb siiski ka asjaolu, et need rühmad diskrimineerimist tunnetavad, Soome valitsusele muret.

Soome on võtnud oma võrdse kohtlemise institutsionaalses ülesehituses ja poliitilistes meetmetes eeskju naaberriigist Rootsist, minnes kohati kaugemale. Soome võrdse kohtlemise seadus võeti vastu juba 2004. aastal. Võrreldes teiste riikidega, mis on siinse uuringu fookuses, on Soome võrdse kohtlemise seadusega kaitstavate tunnuste nimekiri kõige pikem. Siiski on Põhjamaadele omaselt ka Soomes võrdse kohtlemise poliitika teravik suunatud soolise võrdõiguslikkuse arendamisele. Allpool on tutvustatud võrdse kohtlemise edendamise õiguslikku-poliitilist raamistikku ning nimetatud olulisemad poliitilised meetmed, mida riik rakendab võrdse kohtlemise edendamiseks tööturul.

Võrdse kohtlemise õiguslik raamistik ning institutsionaalne korraldus

Soome põhiseadus keelab inimeste erineva kohtlemise ilma vastuvõetava põhjuseta. Ka mitu valdkondlikku seadust sätestab, et inimesi tuleb kohelda sarnastes ja võrreldavates olukordades samal viisil. **Võrdse kohtlemise seadus** (sm *yhdenvertaisuuslain*),²¹ mis võeti vastu 2004. aastal, kehtib nii ametiasutustele, äridele kui ka tööandjatele. Kaitstavad tunnused on vanus, etniline või rahvuslik kuuluvus, kodakondsus, keel, usk, veendumus, arvamus, tervis, puue, seksuaalne sättumus või isiku muu eripära. Võrreldes selles uuringus analüüsitud teiste riikidega on Soome võrdse kohtlemise seadusega kaitstavate tunnuste nimekiri kõige pikem, sisaldades näiteks ka keelt, arvamust ja terviseseisundit.

Seadusega reguleeritakse võrdse kohtlemise reegleid seoses tööle värbamise, töötingimuste seadmise, töö, töötingimuste, koolitustele ligipääsu ja edutamisega. Veel läheb võrdse kohtlemise sätete alla õigus olla töölisorganisatsioonide, ametiühingute, ettevõtjate ja tööandjate või teiste organisatsioonide liige ning nende ühenduste tegevustesse kaasatud. Sealhulgas on olemas õigus võrdsele tulule ja kasule, mida organisatsioon pakub või mis kaasneb organisatsiooni kuulumisega.

Peale selle keelatakse seaduses eraldi etnilise kuuluvuse alusel ebavõrdne kohtlemine järgmistes valdkondades: sotsiaalhoolekanne ja tervishoid; sotsiaalkindlustuse toetused või muud tugiteenused, maksete tagastamine sotsiaalsetel alustel; sõjaväekohuse täitmine, naiste vabatahtlik sõjaväeteenistus või mitteteenimine; õigus ja toetus majutusele ning kinnis- ja vallasvarale, avalikus ruumis pakutavatele teenustele, kui need ei kuulu erasuhete või pereelu sfääri.

Töösuhete ja teenuste asjakohasust kontrollib võrdse kohtlemise seaduse alusel **Tööohutuse ja – tervishoiu Amet** (Työterveyslaitos), järgides sealjuures ka tööohutuse ja terviseedendamise seadusi.

²¹Seaduse ingliskeelne versioon on saadaval aadressil:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2004/en20040021.pdf> (külastatud 11.06.2013).

Etnilise kuuluvuse tõttu ebavõrdset kohtlemist tundnud inimene saab kaebuse esitada **Ebavõrdse Kohtlemise Vahekohtule** (Syrjäntälautakunta) ja küsida nõu **vähemuste ombudsmanilt** (sm *vähemmistövaltuutettu*). Esmalt soovitatakse töötamisel või tööle värbamisel ebavõrdset kohtlemist tundnud isikul rääkida siiski läbi tööandjaga, ent kui see ei anna tulemusi, siis pöörduda oma ametiühingu poole. Kui inimene ei kuulu ametiühingusse, võib ta alati pöörduda **Tööohutuse ja –tervishoiu Ameti** maakondlikkusse keskusse, et esitada avaldus või küsida nõu. Nõu küsimine või avalduse esitamine sellele ametile ning ka Ebavõrdse Kohtlemise Vahekohtu poole pöördumine on Soomes tasuta. Ebavõrdse kohtlemise kaebuse saab esitada kuni kahe aasta jooksul pärast toimunut. Kui tegu on ebavõrdse kohtlemisega töölevõtmisel, aegub juhtum ühe aasta jooksul.

Seaduses on kirjas, et etniliste kuuluvuse alusel ebavõrdset kohtlemist, välja arvatud seoses töösuhete ja teenustega, jälgib ja kontrollib vähemuste ombudsman ning Ebavõrdse Kohtlemise Vahekohtu. Viimase otsused on võimalik edasi kaevata halduskohtusse. Vähemuste ombudsman ei tegele küsimustega, mis puudutavad ebavõrdset kohtlemist tööturul. Kui etniline diskrimineerimine ei puuduta töösuhteid, on Ebavõrdse Kohtlemise Vahekohtul õigus kinnitada lepitusmenetlusi osapoolte omavahelisel kokkuleppel või keelata diskrimineerimise jätkamine või kordumine vastavalt võrdse kohtlemise seadusele. Nii kohtud, vähemuste ombudsman kui ka teised võimuorganid ja ühendused võivad etnilise diskrimineerimise puhul nõuda Ebavõrdse Kohtlemise Vahekohtult arvamuse avaldamist lähtuvalt võrdse kohtlemise seadusest.

Peale vähemuste ombudsmani tegeleb Soomes peamiselt soolise võrdõiguslikkuse probleemidega **võrdse kohtlemise ombudsman** (sm *tasa-arvovaltuutettu*). Tema ülesanne on siiski keskenduda üksnes sooga seotud küsimustele. Etnilise kuuluvuse, rassi, keele, religiooni ja rahvuse alusel ebavõrdse kohtlemise vastu võitlemisega ning nõustamisega tegeleb vähemuste ombudsman.

Võrdse kohtlemise edendamise poliitika ja meetmed

Soomes on võrdse kohtlemise edendamisel kõige olulisemad poliitilised meetmed alates 2007. aastast kehtiv avalik-õiguslike asutuste kohustus pidada **võrdse kohtlemise edendamise plaani** (sm *yhdenvertaisuussuunnitelma*). Plaani soovitusliku sisu kohta teeb ettepanekud ja soovitused Siseministeerium.

Avalik-õiguslike asutuste all peetakse silmas nii riiklikke kui ka kohalikke ametiasutusi, sõltumatuid avalik-õiguslikke asutusi Ålandi maakonnas (kui need täidavad riigorganite funktsioone), samuti avalik-õiguslikke asutusi ja FIE-sid (kui nad täidavad avaliku võimu funktsioone) ning eraldiseisvaid riigiettevõtteid. Võrdse kohtlemise plaani ei ole kohustatud koostama evangeelsed luteri ega ortodokssed kirikud.

Võrdse kohtlemise plaani eesmärk on edendada võrdset kohtlemist ja teha sel alal ennetustööd. Plaani koostamisel on seaduse järgi kohustus silmas pidada erineva etnilise taustaga inimeste võrdset kohtlemist, kuid plaan on kasulikum, kui silmas peetakse ka teisi võimalikke ebavõrdse kohtlemise aluseid, eeskätt usku, veendumust, vanust, puuet ja seksuaalset sättumust. Siseministeeriumi kodulehel on võrdse kohtlemise plaani koostamiseks juhendid. Nendes antakse muu hulgas soovitusi töötajaskonna üldiste õiguste arendamiseks ning võrdse kohtlemise ja kultuurilise mitmekesisuse

edendamiseks töökohas. Selle all mõeldakse näiteks vähemuste kultuuride tutvustamist ja seda, et vähemusi kaitstes ei tehtaks ülekohut teistele töötajatele. (Siseministeerium)

Võrdse kohtlemise plaani koostamist riik rahaliselt ei toeta – selleks peab iga organisatsioon leidma nii raha kui ka inimesed ise. Plaan on küll kohustuslik, kuid mingeid sanktsioone selle mittekoostamise korral ei järgne. Plaanis olemasolu võib pisteliselt kontrollida **Tööohutuse ja –tervishoiu Amet**, kes plaani puudumise korral esitab harilikult nõude see koostada. Ka plaani täitmist ega seda, kui suurel määral see eesmärki täidab, ei monitoorita. Veel on kriitikat pälvinud asjaolu, et väiksemates piirkondlikes asutustes on töötajaid vähe ja võrdse kohtlemise plaanile kuluv aeg ei ole tasustatud. Võimalik, et väiksemates piirkondades ei nähta ka seesuguse plaani vajadust, arvestades sisserännanute suurt koondumist Soome pealinna ja selle ümbrusse.²²

Vähemuste ombudsman on pikka aega juhtinud **politsei ja etniliste kogukondade koostööfoorumit**. Paljud sisserännanud on puutunud kokku negatiivsete kogemustega politseiga – kas kodumaalt lahkudes (näiteks põgeneses) või Soome pinnal. Et aga Soome politseinikel ei ole piisavalt teadmisi etniliste rühmade kultuuritaustast ega läbielamistest, on koostöö osutunud vajalikuks. Foorumil käsitletakse vihakuritegude uurimist ja etniliste profiilide koostamise keelustamist ametivõimude poolt.

Etniliste Suhete Nõukogu (ETNO) on sõltumatu spetsialistide komisjon, mis varem tegutses Töö- ja Majandusministeeriumi alluvuses, kuid 2008. aastal algas tihedam koostöö Siseministeeriumiga. ETNO juhatus koosneb peamiselt valitsusasutuste esindajatest, kes tegelevad sisserände poliitikaga ja edendavad rahvastevahelisi suhteid. Peale selle kuuluvad juhatusse teised valitsusasutused, nagu tööturu institutsioonid, aga ka valitsusvälised organisatsioonid, kes tegelevad humanitaarabiga, ning sisserännanute ja rahvusvähemuste esindajad. ETNO ülesanne on edendada häid etnilisi suhteid, etnilist võrdsust ja võrdset kohtlemist. Üks ETNO ülesandeid on teavitada avalikkust ja kindlaid sihtrühmi sisserändepoliitikast. Nii näiteks koostati aastal 2004 sisserändajatele brošüür „Faktid sisserändajate töötamise kohta Soomes”, millega levitati vajalikku teavet kohaliku tööturu kohta. ETNOl on kolm piirkondlikku keskust üle Soome (Ida, Lääne ja Põhja keskus).

Siseministeeriumi juhtimisel tegutseb **ebavõrdse kohtlemise monitoorimise töörühm**, mille ülesanne on koostada iga-aastane uuring ebavõrdse kohtlemise ilmingute kohta ning võrdse kohtlemise arengu kohta mitmes eluvaldkonnas. Lisaks korraldatakse igal aastal empiiriline uuring ühes kindlas valdkonnas, näiteks 2008. aastal oli teemaks üldine ebavõrdne kohtlemine, 2009. aastal töötamine ja 2010. aastal haridus.

Töörühma kuuluvad ministeeriumide, piirkondlike võimuorganite ja teiste valitsusasutuste esindajad, vähemuste, laste ja andmekaitse ombudsmanid ning paljud uurimisasutused ja vähemuste vabaihendused. Töörühma ülesanne on muu hulgas koordineerida ja rakendada riiklikke diskrimineerimise järelevalve süsteeme, määratleda vorminõuded ja iga-aastase monitooringu uuringu temaatika, koguda andmeid olukorra kohta eri rahvastikurühmade kaupa, arendada selles valdkonnas teadustööd ning korralda erinevatele sihtrühmadele koolitusi. Töörühm saab kokku kolm korda aastas.

2007. aastal asutati **võrdse kohtlemise seaduse muutmise töörühm**, mis valmistab ette seadusemuudatusi. Töörühm on käinud välja ettepaneku, et võrdse kohtlemise ombudsman ja vähemuste ombudsman peaksid ühinema ning vähemuste ombudsman ei peaks tegelema mitte ainult

²²Soome, Sinikka Keskinen, *Siseministeerium (Sisäasiainisteriö)*, (2013), intervjuu 26.03.2013.

etniliste küsimustega, vaid ka teiste kaitstavate tunnustega, nagu vanus, puue ja seksuaalne sättumus. Idee on leidnud laia toetust, kuid ressursside puudumise tõttu see hangus 2010. aastal. Vabaihendused on teinud töörühmale ettepaneku, et võrdse kohtlemise ombudsman peaks koos **Tööohutuse ja –tervishoiu Ametiga** tegelema ka ebavõrdse kohtlemise probleemiga tööturul.

4.3. Kokkuvõtteks

Heade tavade uuringus vaadeldi nelja Euroopa Liidu liikmesriigi tavasid võrdse kohtlemise edendamisel tööturul. Kuigi riikide poliitilised rõhuasetused on erinevad, selgus, et poliitilised struktuurid ja meetmed võrdse kohtlemise arendamiseks on laias laastus sarnased. Selle põhjuseks on Euroopa Liidu direktiivid, tihe poliitiline koostöö ja üksteiselt heade tavade õppimine. Poliitiliste struktuuride ja meetmete all mõeldakse võrdse kohtlemise seadusi, ombudsmani institutsiooni ning võrdse kohtlemise plaani nõude kehtestamist avaliku sektori tööandjatele ja mõnes riigis ka erasektorile.

Eestis on võrdse kohtlemise edendamise institutsionaalne ja õigusraamistik tunduvalt tagasihoidlikum kui siinses analüüsis vaadeldud riikides. Eesti võrdse kohtlemise seaduses loetletud kaitstavad tunnused järgivad kitsalt direktiivis nimetatuid. Lisatud ei ole muid tunnuseid, nagu keel, mis on Eesti ühiskonna keelelist koosseisu arvestades inimeste identifitseerimisel üsna oluline. Samuti ei ole seaduses selgesõnaliselt sätestatud, kuidas täita tööandjale seatud kohustust edendada oma asutuses võrdset kohtlemist. Töövaidluskomisjon, kes võtab vastu ebavõrdse kohtlemise kaebusi, sai 2011. aastal 13 ja 2012. aastal vaid neli kaebust, mis olid seotud ebavõrdse kohtlemisega töösuhetes. Kaebuste väike arv viitab Eesti inimeste vähesele õigusteadlikkusele ning seega vajadusele pöörata senisest palju rohkem tähelepanu teadlikkuse suurendamisele võrdsest kohtlemisest nii tööandjate kui ka töötajate hulgas.

Uuringutulemuste kokkuvõte, järeldused ja soovitused

Peamised järeldused ja soovitused elanikkonnaküsitluse ja rühmaintervjuude põhjal

Elanikkonnaküsitluses selgunud eelistused võrdse kohtlemise edendamise osas on toodud ptk 1.3.8 ning intervjueeritud ekspertide soovitusel võrdse kohtlemise edendamiseks (ptk 2) on esitatud aruande lisades. Siinkohal on välja toodud peamised järeldused ja soovitused.

Võrdse kohtlemise seadust selgitavaid materjale (nt Papp 2010, Albrant jt 2012) tuleks laialdasemalt levitada ning tõlkida ka inglise keelde.

Analüüs toob välja, et eri tasandi **ametnikel** on veel teatud arenguruum võrdse kohtlemise põhimõtete ja seaduse regulatsioonide tundmise osas. See sihtrühm on oluline VõrdKS rakendamise ja järelevalve seisukohast.

Oluline on jätkata ja tõhustada tööd **haridus- ja noorsootöö valdkonna töötajate** sh õpetajate, õppejõudude, koolijuhtide, tugipersonali võrdse kohtlemise alasel teavitamisel ja koolitamisel. Nemad puutuvad kokku kõigi noorte, laste ja suure osa lastevanematega ning seega omavad suurt mõju nii otseselt ebavõrdse kohtlemise ärahoidmisel ja heastamisel kui ka laste ja noorte ning nende vanemate sotsialiseerimisel. Keskenduda tuleks ka mitteformaalsele haridusele ja kodanikuharidusele.

Kindlasti tuleb tõhustada **tööandjatele ja töösuhete valdkonnale** suunatud tegevusi, sest töövaldkonnas leiab aset kõige suurem osa ebavõrdse kohtlemise juhtumitest. Võib oletada, et kuigi osa rikkumistest pannakse toime teadmatusel (nt kaudse diskrimineerimise osas), tuleneb teine osa siiski poolte lahknevatest huvidest. Töötajate soovimatus keerulisi probleeme tõstatada on seotud tõsiasjaga, et tööandjad on igas konkreetses töösuhtes tugevamal positsioonil. Küsitlustulemustest selgus, et neil juhtudel ei näe töötajad mingit väljapääsu oma õiguse tagamiseks. Võrreldes näiteks Skandinaavia riikidega puudub Eesti töötajail enamasti ka ametiühingukaitsel. Seepärast tuleks riigil asuda nõrgema positsiooni oluliselt selgemalt kaitsma, otsides võimalusi ja viise tööandjate ja töötajate huvide ühendamiseks ka võrdse kohtlemise edendamise valdkonnas. Mitmekesisuse edendamist töökohtadel tuleks erinevate meetmete (nt maksusoodustused) abil toetada.

Meediakorralduslikust seisukohast tuleks jälgida, et meediaväljaanded kajastaks rohkem ja tasakaalustatumalt võrdse kohtlemise temaatikat nii eestikeelses, venekeelses kui inglisekeelses kohalikus inforuumis. Meedia võiks hoiduda marginaalseid hoiakuid domineerivate, ainuvõimalikena või peavooluseisukohtadena esitamast, mis eeldab ilmselt ajakirjanike ja toimetajate suuremat tundlikkust ja teadlikkust võrdse kohtlemisega seotud teemade käsitlemisel. Meediaväljaanded või nende eetikakomisjonid võiksid hoolitseda, et vähemalt avalik-õiguslik inforuum oleks avatud sisulistele väitlustele ja diskussioonidele, mis eeldavad vastaspoole kuulamist ja arvestamist. Vihakõne tuleks allutada rangemale regulatsioonile.

Spetsiifiliste sihtgruppidenä, kellele tuleks võrdse kohtlemise põhimõtete propageerimisel erilist

tähelepanu pöörata, võib välja tuua iseäranis inimesi, kes suhtuvad tõrjuvalt võrdse kohtlemise temaatikasse ning määratlemata kodakondsusega isikuid. Eraldi tuleks tähelepanu pöörata Venemaa kodanike kõrval ka muude riikide kodanikele informatsiooni jagamisel. Euroopa Liidu teiste riikide kodanikele on küll õiguslikult tagatud võrdväärne kohtlemine, kuid nagu ka teistes liikmesriikides on Eestis korraldamata praktilised aspektid, nagu nt info kättesaadavus kohalikke keeli mitte valdavatele ning ka inglise keelt mitte tundvatele inimestele, viimaste võimalus osaleda ühistegevustes jms. Vaja on edaspidi süvendatult uurida võrdse kohtlemise seisukohalt kriitilisi gruppe, näiteks mustlasi, aga samuti teisi nähtavaid vähemusi, kuivõrd elanikkonnaküsitlusest selgus, et arvatakse, et selliseid vähemusi koheldakse ebavõrdselt.

Võrdse kohtlemise põhimõtete ja seaduste propageerimine peaks käima käsikäes laiemal **ühiskondliku fooni** mõjutamisega mitmekesisuse väärtustamise ja sallivuse edendamise suunas. Enam tähelepanu tuleks pöörata sallivuse, empaatia, teise inimese rolli võtmise ja negatiivsete emotsioonide kontrollimise vilumuste arendamisele pedagoogilises kontekstis. Sallivusel on erinevad arenguastmed ja avaldumisvormid - teistsuguse talumine, passiivne sallivus, aktiivne sallivus (tunnustamine ja austamine). Seega, on võimalik erinevate alghoiakutega gruppide puhul seada erinevad eesmärgid: *sallimatuse* asendamine teistsuguse *talumisega*, *passiivselt talumiselt* üleminek teistsuguse *respekterimisele ja tunnustamisele*. Tuleks tõhustada ja edendada kodanikuharidust, mitte ainult üldhariduskoolides, vaid ka mitteformaalse hariduse kaudu täiskasvanutele. Kõrvuti rahvusliku (patriootliku) kasvatusena peaks kodanikuhariduses rõhutama võrdse kohtlemise põhimõtet kõigi rahvusrühmade suhtes. Eesti ühises identiteedis peaks olema ruumi ka erinevatel etnilistel enesemääratlustel.

Kultuuriuurijate, majandusteadlaste, sotsiaalteadlaste ja tulevikuurijate metodoloogia abil tuleks asuda uurima Eesti võimalikku **innovatiivset lähenemist võrdse kohtlemise valdkonnale (ja lõimumise valdkonnale üldisemalt)**. Praegust olukorda võib iseloomustada kui teatud mõttes stagnatsiooni, sest käesoleva uuringu tulemused viitavad sellele, et paljud kavandatud muutused võrdse kohtlemise valdkonnas (Lõimumiskava 2008-2013) ei ole realiseerunud. Seetõttu ei ole mõistlik jätkata seniste meetoditega.

On selge, et Eesti ei ole ainuke riik, kus on võrdse kohtlemise alal probleeme. Siiski tasub mõelda, millised on Eesti-sarnase - ajalooliselt kirju rahvusliku koosseisu ja elulaadide paljususega- **väikese riigi unikaalsed võimalused suurema sotsiaalse sidususe kujundamiseks**. Eestit võiks siinkohal käsitleda kui sobivat konteksti innovatiivsete lahenduste järeleproovimiseks. Võrdsete võimaluste edendamine võiks muutuda eesti rahva ja kultuuri püsimise mootoriks, selle asemel et kujutada seda peamise ohuna. Eesti keele oskuse nõudmine, kuid samas kõigile võrdse kohtlemise võimaldamine ning soodsa lõimumise konteksti loomine lubaks mitte ainult loobuda rahvusliku püsijäämise diskursusest, vaid ka sisuliselt ületada rahvusliku püsijäämise ohu. Eesmärgiks võiks seada kõigi rahvusgruppide turvaline eneseteadvus, mis looks eelduse vastastikuseks erinevuste tunnustamiseks.

Praegu opositsiooniliste paaridena esinevad diskursused saaks ümber transformeerida uutmoodi sünteesiks, nii et 1) tunnustataks **nii** inimese enda **kui** laiemate ühiskonna struktuuride vastutust; 2) toimuks **nii** ülevalt alla **kui** alt üles tegutsemine võrdse kohtlemise edendamiseks; 3) eestlaste, eesti keele ja kultuuri säilitamine ja edendamine toimuks muuhulgas läbi Eesti kultuurilise mitmekesisuse edendamise, 4) eestlaste rahvuslikku enesekindlust ei kõigutaks kõigi etniliste gruppide põhimõtteline võrdsus Eestis.

Soovitused seniste kampaaniakogemuste põhjal

Võrdse kohtlemise alaste projektide hindamine (ptk 3) annab väga hea pildi sellest, milline on olnud nende raames läbi viidud tegevuste mõju ning jätkusuutlikkus. Hindamistulemuste põhjal võib öelda, et teadlikkus võrdsest kohtlemisest ja sallivusest on viimaste aastatega kindlasti suurenenud, kuid on oluline välja tuua ka mõned iseärasused, mis iseloomustavad vastavat edendustööd tervikuna.

Esiteks on tegemist pigem väljastpoolt, Euroopa Liidust tulnud ettekirjutusega teemaga tegeleda, mille puhul võib kahelda, kas Eesti ühiskond nõ loomulikult teel arenedes oleks jõudnud sellisesse faasi, et mõelda võrdse kohtlemise ja selle aktiivse ning plaanipärase edendamise peale. Seetõttu tuleb arvestada inimeste leige huviga ning teemat käsitledes tuleb olla äärmiselt ettevaatlik, et aktiivsust ei aetaks segamini agressiivsusega.

Teiseks on võrdse kohtlemise edendamise tegevuse eelduseks vastava valdkonna ekspertiisi olemasolu. Hindamises vaadeldud projektide näitel aga võib pidada suhteliselt tavaliseks olukorda, kus uue teema käsitlemisel puuduvad vastavad teadmised ja oskused nii projekti läbiviijatel kui kaasatud ekspertidel.

Kolmandaks näitavad kõik analüüsitulemused, et võrdsest kohtlemisest ja seadusest on tavainimesed küll kuulnud, kuid sügavam arusaamine sellest valdkonnast puudub. Osaliselt võib selle põhjuseks pidada seaduse meediakajastust, mis on siiani olnud peamiselt teoreetilist laadi, kuna inimesed suudaksid teemat palju paremini mõista ning ennast valdkonnaga paremini seostada just isiklikku laadi ja positiivsete näidete kaudu.

Üldistades võib ka väita, et rahvusepõhine diskrimineerimine taandub nii töökohal kui enamikus teistes olukordades eelkõige keeleoskusele. Seega on kõige olulisem ühest küljest keeleoskuse arendamine, teisest küljest vähemalt teatud olukordades ka vähesema keeleoskuse aktsepteerimine.

Võrdse kohtlemise edendamiseks võib eraldi välja tuua kaks üldisemat **soovitust**.

Esiteks võiks riik luua läbimõeldud ja pikaajalise teavituskampaania võrdse kohtlemise teadlikkuse ja sallivuse edendamiseks, mis sisaldaks üldisemal tasemel teema kajastamist meedias, tasuta koolitusi, multikultuursuse ja mitmekesisuse kui väärtuse tunnustamist ning ka kitsamate sihtgruppide teadlikkuse suurendamisele keskendumist. Sealhulgas võiks kaaluda võrdse kohtlemisega tegelevate institutsioonide raamistiku selgemaks tegemist, sh paika panna selgemalt erinevate institutsioonide rollid ja reklaamida tasuta nõustamise võimalusi. Projektide käigus alustatud tegevustest on väärt jätkamist näiteks mitmekultuurilise ettevõtte ja organisatsiooni konkursi korraldamine koos vastava märgi väljaandmisega. Samuti tuleks nii käesolevate projektide kui teiste kodanikeühenduste toel valminud temaatilised infomaterjalid kokku koguda ühte keskkonda, nt www.integratsioon.ee veebilehele.

Teiseks tasub kaaluda mõnele sihtgrupile eraldi lähenemist. Nii tuleks keskenduda just noorte hoiakute mõjutamisele, ja nendeni jõudmiseks võiks kasutada aktiivselt kooli, interneti ja sotsiaalmeediat. Ühtlasi tuleks soodustada erinevat emakeelt kõnelevate gruppide koostööd ja kokkupuuteid. Lisaks võiks spetsiifilisi tegevusi suunata ajakirjanikele ja õpetajatele, kes tegelevad teema kajastamise ja

edasiandmisega; töötutele ja alustavatele tööandjatele, kes võiksid saadud teadmisi vahetult rakendada; ning kohtunikele, politseinikele jm õigusvaldkonna töötajatele, kes puutuvad diskrimineerimise juhtumitega oma igapäevatoos otseselt kokku.

Ettepanekud võrdse kohtlemise edendamiseks Eestis teiste riikide praktikate näitel

Teiste riikide kirjeldatud tavadid arvesse võttes (ptk 4) esitame **viis peamist ettepanekut** võrdse kohtlemise edendamise struktuuride ja meetmete arendamiseks Eestis.

Vabastada ebavõrdse kohtlemise kaebuste puhul **hageja kohtukulude kandmisest**. Rahaliste kulude vähendamine või sootuks tühistamine loob töötajatele võrdsemad võimalused seista oma õiguste eest tööandjate omavoli korral. Hea tavana on Soomes loodud spetsiaalne ebavõrdse kohtlemise vahekoht, mis on spetsialiseerunud ebavõrdse kohtlemise vaidlustele ja mille poole pöördumine on tasuta. Lisaks tuleks kaaluda võimalust anda esindusorganisatsioonidele või võrdse kohtlemise ametitele (volinikele) kaebuse esitamise õigus ebavõrdse kohtlemise kaasustes, tugevdades sellega haavatavate rühmade õiguskaitset.

Teha nõustamisteenus hästi kättesaadavaks. See tähendab nii tasuta nõustamisteenuse olemasolu kui ka selle viimist maakondlikule või kohaliku tasandile, st inimestele lähemale. Praegu on Eestis nõustamisteenust pakkuv võrdse kohtlemise volinik eelarveliste ja muude ressursipiirangute tõttu kättesaadav vaid pealinnas. Rootsi kogemus ebavõrdse kohtlemise vastu võitlemise büroode võrgustiku loomisest näitab, et tänu büroodele lahendatakse diskrimineerimisjuhtumid kiiremini ja enamasti kokkuleppemenetluse teel. Samuti on õigusnõustamine kergemini kättesaadavam ilma, et peaks pöörduma riiklikule tasandile.

Sõnastada tööandjatele kehtestatud võrdse kohtlemise edendamise kohustus selgemalt. Eesti võrdse kohtlemise seaduses on sätestatud, et tööandja peab võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisel rakendama vajalikke meetmeid, et kaitsta töötajat diskrimineerimise eest ning sobival viisil teavitama töötajat seaduses sätestatud õigustest ja kohustustest. Seadus on seega liiga üldsõnaline ega anna piisavalt juhiseid tööandjatele selle kohta, mida tähendab võrdse kohtlemise edendamine. Käesolevas uuringus vaadeldud riigid on sätestanud tööandja kohustused selgemalt, nõudes näiteks **võrdse kohtlemise edendamise plaani koostamist koos konkreetsete eesmärkide ja tegevustega** (Soome ja Ühendkuningriik on kehtestanud selle nõude avaliku sektori tööandjatele, Rootsi aga kõigile tööandjatele, kellel on vähemalt 25 töötajat). Kohustuse täitmine võib seisneda üksnes kaebuste osakonna loomise kohustuses, nagu Saksamaal. Kaebuste osakonna loomine (või väiksemas ettevõttes sellise isiku määramine, kelle poole pöörduda kaebusega) annab selgemad tegutsemisjuhised neile, kes tunnevad, et neid on koheldud ebavõrdset; seega edendatakse nii ka võrdset kohtlemist. Peale selle on ombudsmani ametid koostanud tööandjatele võrdse kohtlemise edendamise juhiseid. Ka Eestis on tungivalt soovituslik võrdse kohtlemise volinikul **koostada tööandjatele juhised seaduses sätestatud nõude täitmiseks**. Lisaks ei ole Eesti seaduses sätestatud, kuidas kontrollitakse seda, kas tööandja täidab seadust, ega ka tegevusi juhul, kui tööandja ei edenda võrdset kohtlemist.

Kujundada avalik sektor võrdse kohtlemise edendamisel töökohas **teenäitajaks**. Suurbritannias ja Soomes on avalik sektor võtnud selge eesmärgi innustada oma eeskujuga erasektorit edendama võrdset kohtlemist ja arendama mitmekultuurilist töökeskkonda. Avalikus sektoris rakendatavad võrdse kohtlemise edendamise meetmed võivad olla nii sellekohaste plaanide koostamine, isikustamata CVde nõude kehtestamine töötajate värbamise protsessis või näiteks mitmekesisuse harta sõnastamine (harta osapooled kohustuvad edendama võrdset kohtlemist). Eesti avalik sektor on seni olnud võrdse kohtlemise teenäitajana pigem tagasihoidlikus rollis.

Hakata korraldama ebavõrdse kohtlemise monitooringut korrapäraselt. Eestis tehakse teatud regulaarsusega küll soolise võrdõiguslikkuse ja lõimumismonitooringut, kuid kumbki ei anna põhjalikku ega kõiki kaitstavaid tunnuseid haaravat ülevaadet ebavõrdse kohtlemise ulatusest ja ilmingutest. Et kujundada teadmispõhist poliitikat, on vaja usaldusväärseid andmeid. Sel alal saab eeskujuks võtta Soome, kus on loodud ebavõrdse kohtlemise monitoorimise töörühm, mille ülesanne on tellida igal aastal empiiriline uuring ühes kindlas temavaldkonnas (määratakse igal aastal eraldi). Töörühma kuuluvad ministriumide, piirkondlike võimuorganite ja teiste valitsusasutuste esindajad, vähemuste, laste ja andmekaitse ombudsmanid ning paljud uurimisasutused ja vähemuste vabaihendused.

Kasutatud allikad

- Albrant, M., Meiorg, M., Papp, Ü.-M. (2012) Mis on võrdsus ja mis on võrdne kohtlemine? Võrdse kohtlemise seaduse käsiraamat. TTÜ Õiguse instituudi Inimõiguste keskus.
- Arbetsförmedlingen (2013). *Ungdomar på och utanför arbetsmarknaden – fokus på unga som varken arbetar eller studerar*. Saadaval:
http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.306228a513d6386d3d85b1e/Unga_p%25C3%25A5_och_utanf%25C3%25B6r_arbm_Rapport_2013-05-07.pdf (külastatud 10.06.2013)
- Bauman, Z. (2004) *Identity*. Cambridge, UK: Polity
- BBC (2004). *Shocking' racism in jobs market*, Internet:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/3885213.stm>
- DO (2013). *Årsredovisning 2012*. Diskrimineringsombudsmannen.
- ECRI (2012). *ECRI Report on Sweden*. Saadaval:
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Sweden/SWE-CbC-IV-2012-046-ENG.pdf> (külastatud 15.03.2013).
- Eesti elanike õigusteadlikkuse uuring (2007). Justiitsministeerium.
www.just.ee/orb.aw/class.../Eesti+elanike+õigusteadlikkuse+uuring.pdf
- Eesti lõimumiskava 2008-2013
- ENAR (2011-2012a). *ENAR Shadow Report. Racism and related discriminatory practices in Germany*. ENAR.
- ENAR (2011-2012b). *ENAR Shadow Report. Racism and related discriminatory practices in Finland*. ENAR.
- Eurobaromeeter (2009). *Discrimination in the EU in 2009. Report*. Special Eurobarometer 317.
Saadaval: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_en.pdf (külastatud 27.07.2013).
- Eurobaromeeter (2012). *Diskrimineerimine Euroopa Liidus. Discrimination in the EU in 2012*. Special Eurobarometer 393, European Commission.
- Heath, A. & Sin Yi Cheung (2006). *Ethnic penalties in the labour market: Employers and discrimination*. Department for Work and Pensions, Research Report No 341.
- Integratsiooni monitooring 2011 (2011). AS Emor, SA Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tartu Ülikool. Kultuuriministeerium.
- Kaas, L. & Manger, C. (2010). *Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment*. IZA DP No. 4741.
- Kallas, K. (2008) Õiguslik ja poliitiline integratsioon. RIP 2008-2013 Vajadus ja teostatavusuuringu lõpparuanne www.meis.ee/...uuringud/RIP_2008-2013_lopparuanne_4_Oiguslik_poli.
- Kus, L., Liu, J., Ward, C. (2013). Relative deprivation versus system justification: Polemical social representations and identity positioning in a post-Soviet society. *European Journal of Social Psychology*, 43, 423 - 437.

- Lagerspetz, M., Hinno, K., Joons, S., Rikmann, E., Sepp, M., Vallimäe, T. (2007) Isiku tunnuste või sotsiaalse positsiooni tõttu aset leidev ebavõrdne kohtlemine: elanike hoiakud, kogemused ja teadlikkus. Uuringuraport.
- Lindsalu, P., Laineste, L., Raus, T., Timmi, M., Vetik, R., Vihalemm, T. (2011) Rassi- ja võõravimm Eestis. Justiitsministeerium.
- Luthra, R. (2012). *Explaining Ethnic Inequality in the German Labor Market: Labor Market Institutions, Context of Reception, and Boundaries*. European Sociological Review, 7 January 2013.
- Nimmerfeldt, G. (Toim.) (2013). Lõimumisvaldkonna sotsiaalsete gruppide uuring 2013. Tallinna Ülikool: RASI.
- Norberg, P. (2012). *Report on Measures to Combat Discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country Report 2011 Sweden*, European network of legal experts in the non-discrimination field.
- Papp, Ü.-M. (2010) Võrdse kohtlemise seadus: Käsiraamat. TTÜ Õiguse instituudi Inimõiguste keskus.
- Roosalu, T., Pajumets, M., Raudsepp, M., Kus, L., Aavik, K., Kazjulja, M., Petersoo, P (2013) See ei ole see koht, kus kedagi ahistatakse! Võrdse kohtlemise alased hoiakud ning teadlikkus Eestis. Tallinna Ülikool: RASI.
- Soome Siseministeerium (2009). *Syrjintä työelämässä - pilotitutkimus työsuojelupiirien aineistosta*. Sisäasiainministeriön julkaisut 43/2009
- Soome Töö- ja Majandusministeerium (2013). *Government integration programme: immigrants need language skills, education and work*. Pressiteade. 07.06.2012.
- Statistics Sweden (2013b). *Utrikes födda samtfödda i Sverige med en eller två utrikes föddaföräldrar efter födelseland/ursprungsland 31 december 2012*
http://www.scb.se/Statistik/BE/BE0101/2011A01B/be0101_Fodelseland_och_ursprungsland.xls
 (külastatud 26.02.2013).
- Tyler, T. R. (2006). Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. *Annual Review of Psychology*, 57(1), 375-400.
- Töö- ja majandusministeerium (2012). *Discrimination in the Finnish Labour Market. An Overview and a Field Experiment on Recruitment*. Publications of the Ministry of Employment and the Economy, Employment and Entrepreneurship 16/2012. Saadaval:
http://www.tem.fi/files/32827/TEMjul_16_2012_web.pdf (külastatud 25.07.2013)
- TÜ/Saar Poll (2007). Rahvussuhted ja integratsioonipoliitika väljakutsed pärast Pronkssõduri kriisi. Rahvastikuministri Büroo.
- UK, Office of National Statistics (2013). Labour market status by ethnicity.
- Vetik, R. & Ivanov, S. (2013) Sümbolne võim Eesti etnopolitiikas. Riigikogu Toimetised
- Vähemuste ombudsman (2011). *Annual Report 2011 of the Ombudsman for Minorities*. Saadaval:
http://www.ofm.fi/download/34388_VV_vuosikertomus_2011_englanti.pdf (külastatud 25.07.2013).

Wright Mills, C. (2000). *The Sociological Imagination*. Fortieth Anniversary Edition. Oxford University Press

Lisad

Peatükk 2

Ülevaade fookusgruppides osalenud ekspertidest

Et kindlustada ekspertide konfidentsiaalsus, kasutame raportis pseudonüüme. Lisaks eristame intervjueerituid üksteisest ligikaudse vanuse ja ekspertiisivaldkonnaga ning umbmäärase viitega organisatsioonile, milles ekspert on tegev.

EESTIKEELSEDE FOKUSGRUPID

| Eksperti pseudo-nüüm | Ligikaudne vanus | Organisatsiooni tegevusvaldkond | Fookusgrupi ekspertiisivaldkond |
|----------------------|------------------|---|--|
| Katrin | 35-45 | Tööandjate esindusorganisatsioon | Töö |
| Andrei | 35-45 | Ametiühingu esindaja | |
| Tiina | 35-45 | Töötajate värbamisega tegelev eraettevõtte | |
| Kristel | 35-45 | Riigiasutus | |
| Sirje | 45-55 | Naisorganisatsioon | |
| Liina | 30-40 | Heategevuslik sihtasutus | Kodanikeühendused ja poliitiline aktiivsus |
| Ülle | 40-50 | Vähemuste õigustega tegelev mittetulundusühing | |
| Silvia | 35-45 | Vähemuste õigustega tegelev mittetulundusühing | |
| Irina | 30-40 | Kodanikuühiskonnas tegutsev katusorganisatsioon | |
| Sander | 25-35 | Üliõpilasorganisatsioon | |
| Jevgeni | 25-35 | Humanitaarvaldkonnas tegutsev mittetulundusühing | |
| Maarja | 25-35 | Vähemuste õigustega tegelev mittetulundusühing | |
| Kaisa | 45-55 | Venekeelse õppega haridusasutus | Haridus, koostöö ja kultuur |
| Salme | 60-70 | Koolieelsete lasteasutuste temaatikaga tegelev organisatsioon | |
| Egle | 40-50 | Kutseharidusasutus | |
| Tiiu | 50-60 | Riigiasutus | |
| Evelin | 20-30 | Üliõpilasorganisatsioon | |
| Rein | 50-60 | Hariduse valdkonnas tegutsev mittetulundusühing | |
| Karl | 30-40 | Eraõiguslik meediakanal | Meedia |
| Siim | 25-35 | Avalik-õiguslik meediakanal | |
| Tanel | 30-40 | Eraõiguslik meediakanal | |
| Birgit | 35-45 | Heategevuslik mittetulundusühing | |
| Liisa | 35-45 | Filmistuudio | |

VENEKEELSESED FOOKUSGRUPID

| Eksperti pseudonüüm | Ligikaudne vanus | Organisatsiooni tegevusvaldkond | Ekspertiisivaldkond |
|---------------------|------------------|------------------------------------|--|
| Mihhail | 50 | Meediaväljaanne | Meedia |
| Valeri | 35 | Meediaväljaanne | |
| Anastasija | 25 | Meediaväljaanne | |
| Nadežda | 30 | Meediaväljaanne | |
| Timofei | 35 | Uudisteagentuur | |
| Maria | 40 | Raadiojaam | |
| Pavel | 35 | Meediaväljaanne | |
| Sergei | 50 | Venekeelne õppeasutus | |
| Nikita | 35 | Venekeelne õppeasutus | |
| Polina | 40 | Venekeelne õppeasutus | |
| Galina | 50 | Venekeelne õppeasutus | |
| Tamara | 60 | Venekeelne õppeasutus | |
| Svetlana | 51 | MTÜ kultuuri-valdkonnas | Kodanikeühendused ja poliitiline aktiivsus |
| Olga | 65 | Etnilist vähemusgruppi esindav MTÜ | |
| Dmitri | 37 | Riigiasutus | |
| Dina | 31 | MTÜ noorsootöö-valdkonnas | |
| Zenja | 50 | MTÜ kultuuri-valdkonnas | |
| Margarita | 40 | Riigiasutus | Töö |
| Natalja | 35 | Riigiasutus | |
| Nikolai | 50 | Eraettevõte | |
| Vadim | 35 | Eraettevõte | |
| Kirill | 30 | Projektitöö | |
| Juri | 60 | Ametiühing | |

INGLISKEELNE FOOKUSGRUPP

| Eksperti pseudonüüm | Ligikaudne vanus | Ekspertiisivaldkond |
|---------------------|------------------|---|
| Henry | 25 | Kodanikeühendused ja poliitiline aktiivsus |
| Elina | 30 | Kodanikeühendused ja poliitiline aktiivsus |
| Nick | 40 | Töö/ Kodanikeühendused ja poliitiline aktiivsus |
| Sam | 60 | Haridus |
| Ahmed ²³ | 40 | Meedia |
| Kim ²⁴ | 50 | Haridus/Töö |

²³ individuaalintervjuu ekspertiga, kellel polnud võimalik rühmaintervjuul osaleda

²⁴ individuaalintervjuu ekspertiga, kellel polnud võimalik rühmaintervjuul osaleda

Ülevaade fookusgruppides osalenud ekspertide ettepanekutest võrdse kohtlemise edendamiseks Eestis

| FG osalejate ettepanekud võrdse kohtlemise edendamiseks | FG | Osalejate koda-kondsus |
|--|---------------|------------------------|
| Seadusloome ja seaduste rakendamisega seotud ettepanekud | | |
| Tõlkida VKS jt seadused vene keelde | VM, VK | EK, MKI |
| Seaduste ettevalmistamisel tuleks need laialdasemalt läbi arutada siht- ja sidusgruppide, sealhulgas venekeelsete elanike esindajatega. | VH, VM, VK | EK, MKI |
| Tuleks tutvustada ja selgitada laialdasemalt ja mitmekülgsemalt võrdset kohtlemist reguleerivaid seadusi ning seostada neid konkreetsete juhtumitega. Pöörata diskrimineerimisjuhtumitele avalikkuses enam kriitilist tähelepanu. Anda välja seadusi selgitavad ja konkretiseerivad abimaterjale. Selgitada inimestele nende õigusi, tuua esile positiivseid näiteid oma õiguste eest seismisest. Korraldada avalikke arutelusid sallivuse ja võrdse kohtlemise teemadel. | VT | EK |
| Suurendada etniliste vähemuste teadlikkust ebavõrdsest kohtlemisest ja institutsioonidest, kuhu on võimalik ebavõrdse kohtlemise kahtluse korral pöörduda | EK, VK | EK, MKI |
| Tuleks laiendada tasuta õigusabi saamise võimalusi, teha riigi õigusabi kättesaadavaks ka vene ja inglise keeles. | VK, VT | EK |
| Võrdse kohtlemise põhimõtete ja seaduste propageerimine peaks käima käsikäes laiemal ühiskondliku fooni mõjutamisega enama sallivuse ja mitmekesisuse väärtustamise suunas. | VM | EK, MKI |
| Riik peaks pöörama enam tähelepanu inimõiguste ja võrdse kohtlemise temaatikale | EK, VK | EK, MKI |
| Muuta Vks-st nii, et kaoks selle hierarhiline olemus (peaks olema võrdne kohaldamisala kõigi tunnuste alusel) | EK | EK |
| Meediavaldkonnaga seotud ettepanekud | | |
| Arendada avalik-õiguslikke venekeelseid meediakanaleid ning edastada Eestit puudutavat infot ka vene keeles. Võiks enam kaasata kakskeelseid eksperte eestikeelsetes arutelusaadetes. Eesti- ja venekeelne avalik info peaks olema ühesugune, arvestades ühise inforuumi kujundamisel nii eestlaste kui venekeelsete inimeste huve. | VM,EM | EK, MKI |
| Meedia ei tohiks võimendada negatiivseid stereotüüpe ega rahvusepõhist eraldamist. Vihakõne ja rahvusliku sallimatuse ilmingud tuleks allutada rangemale kontrollile. Poliitiliselt korrektne, mittesolvav keelekasutus peaks saama normiks kõigi Eestis elavate rahvusgruppide, sealhulgas venelaste suhtes. Meedia esindajad võiksid kokku leppida, et ei kasutata teatud sõnu – tibia, okupant jne. Regulaarne meediamonitoring võiks olla abiks meedia eneseregulatsioonile. | VM, EM, VK, I | EK, MKI, ELK, EKRK |
| Riik võiks koostada ning hõlpsasti kättesaadavaks teha spetsiifiliselt uussisserändajatele mõeldud ingliskeelset praktilist infot, mis aitaks neil Eesti ühiskonnas paremini kohaneda. | I | ELK, EKRK |

| | | |
|--|------------|--------------------|
| Töövaldkond | | |
| Riigiasutuste personali värbamisel võiks võtta kasutusele rahvusepõhiste kvootide süsteem, et stimuleerida rahvusvähemuste karjäärivõimalusi ning muuta ühiskonna suhtumist (nt et oleks hea toon öelda: meie töötajatest mingi osa on muukeelsed). | VT | EK |
| Hariduse, koolituse ja kultuuri valdkond | | |
| Tuleks jätkuvalt kasvatada sallivust ning avatust ühiskonna mitmekultuurilisuse suhtes. Õpetajakoolituses ja täiendkoolituses võiks anda enam teadmisi ja vilumusi tööks mitmekultuurilises keskkonnas (sh teistest religioonidest ja nende praktikatest ning kuidas nende küsimustega igapäevatoos toime tulla). Tuleks luua infrastruktuur, mis toetaks tööd mitmekultuurilises klassiruumis või teise emakeelega lastega (eripedagoogid, abiõpetajad, koolipsühholoogid jne.). Samuti tuleks enam läbi mõelda, kuidas kooli kontekstis korraldada suhtlust muukeelsete lapsevanematega. | VH, VM, I | EK, MKI, ELK |
| Oleks vaja koostada spetsiifilisi eesti keele õpikuid vastava keeletaseme eksami sooritamiseks, nii nagu on seda mitmed võõrkeele õpikud. Kuna keelekümblust peetakse efektiivseks, siis tuleks seda laiendada kõikidele venekeelsetele koolidele. Võiks laiendada tasuta eesti keele kursusi igale vanusele, sh kooliõpilastele. | VH | EK, MKI |
| Eesti keele kursuste ning materjalide koostamisel tuleks enam tähelepanu pöörata inglise keele vahendusel eesti keelt õppivate uussisserändajate spetsiifilistele vajadustele. | I | ELK, EKRK |
| Eesti ajaloo õpetamist võiks muuta tasakaalustatumaks, eriti venelaste ja Venemaa rolli valgustamisel – negatiivse kõrval tuua esile ka positiivsed mõjud. | VK, VM | EK, MKI, EKRK |
| Kodanikuaktiivsuse valdkond | | |
| Tuleks julgustada muukeelsete inimeste kodanikuaktiivsust, tehes kättesaadavaks info erinevate võimaluste kohta ja kaasates neid avalikele üritustele ning kogunemistele, võimaldades seejuures elementaarse tõlke eesti-vene, eesti-inglise, vene-inglise vahel. Kodanikualgatusi võrdse kohtlemise toetamiseks ei tohiks alla suruda. | EK, VK, VM | EK, MKI |
| Jõulisemalt propageerida <i>eestimaalase</i> mõistet, arendada ühist Eesti kodanikuidentiteeti, laia arusaama „omadest“, mis hõlmaks kõiki siin elavaid inimesi, sõltumata rahvusest või keeleoskusest. Seejuures tuleks seada ühiseid ühendavaid eesmärke kogu ühiskonnale. | EH | EK |
| Üldine kontekst: riik ja ühiskond | | |
| Poliitikute poolt ei tohiks õhutada eraldatuse diskursust ning võiks loobuda sellisest poliitikast, mida sihtrühma hulgas tajutakse kui assimileerivat. | VM, I | EK, MKI, ELK, EKRK |
| Sallimatuse ületamiseks tuleks kõigiti toetada etniliselt mitmekesiste suhtlusvõrgustike arengut, eestlaste mitmekülgsi sisukaid kontakte Eestis elavate vene- ja muukeelsete inimestega, näiteks tegutsedes koos kodanikuühendustes või laste ja noorte huvialases koostöös. Suurendada teadlikkust teiste kultuuride kohta nii eestlaste kui teiste Eestis elavate rahvusgruppide seas. | I | ELK |
| Muuta valitsevat mõtteparadigmat: praeguselt rahvuskesksuselt liikuda kodanikukesksuse poole | EM, VM | EK, MKI |

| Keel, kodakondsus, elamisload | | |
|---|------------|------------|
| Lõdvendada Ida-Virumaa koolide eestimeelsele, kuid mitte piisavalt hästi eesti keelt valdavale personalile kehtestatud keelenõudeid | EH, VH, VK | EK, MKI |
| Kodakondsuse saamiseks vajalikud eksamid võiksid olla kergemad | ET, VH | EK, MKI |
| Nõuded Eesti elamisloa saamiseks võiksid olla uusimmigrantidele leebemad | EM, I | ELK, EKRRK |

VM = venekeelne meediavaldkonna FG, VT = venekeelne töövaldkonna FG, VK = venekeelne kodanikuühenduste valdkonna FG, VH = venekeelne haridusvaldkonna FG

EM= eestikeelne meediavaldkonna FG, ET=eestikeelne töövaldkonna FG, EK=eestikeelne kodanikuühenduste ja poliitika valdkonna FG, EH=eestikeelne haridusvaldkonna FG

I=inglisekeelne FG, EK = Eesti kodanik, MKI = määratlemata kodakondsusega isik, EKRRK = Euroopa kolmanda riigi kodanik, ELK = Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik

Peatükk 3

Lisa 1. Projektidega seotud dokumendid (lähteülesanded, aruanded jm)

Projekt I

1. Projekti „Võrdsest kohtlemisest teadlikkuse tõstmise ja sallivuse arendamise kampaaniad“ lähteülesanne (2009)
2. Projekti „Võrdsest kohtlemisest teadlikkuse tõstmise ja sallivuse arendamise kampaaniad“ vahearuanne koos lisadega, sh võrdsest kohtlemisest teadlikkuse tõstmise kampaania eeluuringuga (lisa 6) (2009)
3. Projekti „Võrdsest kohtlemisest teadlikkuse tõstmise ja sallivuse arendamise kampaaniad“ lõpparuanne koos lisadega, sh võrdsest kohtlemisest teadlikkuse tõstmise kampaania järeluuringu (lisa 9) analüüsi ja soovitusetega edasisteks kampaaniateks (lisa 10)(2009)

Projekt II

4. Projekti „Võrdse kohtlemise seadusest teadlikkuse tõstmine“ lähteülesanne (2010)
5. Projekti „Võrdse kohtlemise seadusest teadlikkuse tõstmine“ vahearuanne koos lisadega (2011)
6. Projekti „Võrdse kohtlemise seadusest teadlikkuse tõstmine“ lõpparuanne koos lisadega (2011)

Projekt III

7. Projekti "Võrdne kohtlemine töökohtadel" lähteülesanne (2011)
8. Projekti "Võrdne kohtlemine töökohtadel" lõpparuanne (2013)
9. Käsiraamat „Võrdne kohtlemine töökohal. Teadmiseks Euroopa kolmandate riikide kodanikele“, MTÜ Eesti Abikeskused (2012)

Lisa 2. Projektide käigus läbiviidud tegevused projektide lõikes.

1. 2009. aastal OÜ Alfa-Omega Communications'i läbiviidud projekt „Võrdsest kohtlemisest teadlikkuse tõstmise ja sallivuse arendamise kampaaniad“

- Meediakajastused 41 lugu teadlikkusest ja 81 sallivusest, sh 21 kõneisikut
- Trükis (kaustakaaned) (personali)juhtidele „Vali inimest, mitte rahvust“ 1500 eksemplari
- Sisemeedia materjal „Erinevad rahvused rikastavad ettevõtet“, 11-lk materjal 30 ettevõttes
- Multikultuurse ettevõtte konkurs 14 osalejat (koos 10-pildise fotoseeriaga)

2. 2010-2011. aastal OÜ Alfa-Omega Communications'i läbiviidud projekt „Võrdse kohtlemise seadusest teadlikkuse tõstmine“

- Meediakajastused seadusest, 34 lugu
- Mitmekultuuriline Eesti fännileht Facebookis, 160-180 fänni
- Ringkirjad kodanikuühendustele, 93 ühendusele
- Trükis (kaustakaaned) organisatsioonide/ kodanikuühendustele diskrimineerimise ära tundmise kohta 1200 (600 eesti, 600 vene keeles)
- Mitmekultuurilise ettevõtte/organisatsiooni konkurs 14 osalejat
- Mitmekultuurilise ettevõtte/organisatsiooni märk 14 osalejale antud
- Mitmekultuurilise ettevõtte/organisatsiooni konkursi konverents, 36 osalejat

3. 2012. aastal MTÜ Eesti Abikeskuste läbiviidud projekt "Võrdne kohtlemine töökohtadel"

- Teabepäevad kutseliitude ja töötajate ning tööandjate esindusorganisatsioonide, kokku 13 teabepäeva 285 inimesele
- Koolitusseminarid ettevõtete personalijuhtidele, kokku 4 seminari 22 inimesele
- Võrdse kohtlemise alase käsiraamatu koostamine, 58lk, 600 eksemplari (sh 450 vene keeles)

Lisa 3. Projektide hindamiseks läbiviidud uuringud

- Intervjuud projektijuhtide ja ettevõtete juhtidega, märts-juuni 2013
- Fookusgruppiintervjuud meedia ja kodanikuühenduste esindajatega, mai 2013
- Veebiküsitlus ettevõtete (personali)juhtidele, mai-juuni 2013

Peatükk 4.

Läbiviidud intervjuud

Rootsi

Anna-Karin Brikell, *Diskrimineringsombudsmannen*, e-mail kirjavahetus 12.04.2013.

Linda Höglin, *Sveriges Antidiskrimineringsbyråer*, e-mail kirjavahetus 07.05.2013.

Amanda Jackson, *Swedbank*, intervjuu 26.04.2013.

George Svéd, *Diskrimineringsombudsmannen*, e-mail kirjavahetus 23.04.2013.

Filippa Swanstein, *Malmö against Discrimination*, e-mail kirjavahetus 10.04.2013.

Cafer Uzunel, *Arbetsmarknadsdepartementet*, intervjuu 30.04.2013.

Saksamaa

Nathalie Schlenzka, *Antidiskriminierungsstelle des Bundes*, intervjuu 17.04.2013

Soome

Sinikka Keskinen, *Sisäasiainministeriö*, intervjuu, 26.03.2013

Ühendkuningriik

Amanda Ariss, *Equality and Diversity Forum*, intervjuu 22.04.2013