



## Õiguskantsleri Kantselei

Kari Käsper  
Eesti Inimõiguste Keskus  
kari.kasper@humanrights.ee

Teie 16.11.2017 nr

Meie 09.01.2018 nr 18-3/171689/1800119

### Võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala laiendamine

Austatud Kari Käsper

Soovisite hinnangut, kuidas kohaldada võrdse kohtlemise põhimõtet, kui usuliste veendumuste tõttu keeldutakse seksuaalvähemusse kuulvale inimesele või nende õiguste eest seisvatele organisatsioonidele pakkumast avalikkusele suunatud kaup või teenuseid.

Sotsiaalministeerium soovib täiendada [võrdse kohtlemise seadust](#), et tagada kaitse usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel diskrimineerimise eest lisaks töö- ja kutsevaldkonnale ka muudes õigussuhetes. Eelnõu kohaselt ei tohiks kedagi diskrimineerida nimetatud tunnuste tõttu ka siis, kui avalikkusele pakutakse kaup või teenuseid.

Eelnõu väljatöötaja peab analüüsima eelnõu kooskõlastamise ajal esitatud arvamusi. Seejuures tuleb hinnata, kas põhiõiguste vahel on leitud kohane tasakaal.

Anname Teie küsimusele järgmise vastuse.

1. Põhiseaduse § 12 lõike 1 kohaselt ei tohi kedagi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Riik peab tagama kaitse diskrimineerimise eest ka eraõiguslike isikute vahelistes suhetes (põhiseaduse §-d 13 ja 14). Sama põhimõtte on kirjas Eestile õiguslikult siduvates rahvusvahelistes lepingutes ([Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni](#) (EIÕK) art 14, [ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti](#) art 26, [ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti](#) art 2(2), [ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni](#) artiklid 4 ja 5). [ÜRO lapse õiguste konventsiooni](#) art 2 lõike 1 kohaselt tuleb tagada võrdne kohtlemine sõltumata lapse või tema vanema või seadusliku hooldaja rassist, nahavärvusest, soost, keelest ja usust ning hoolimata tema poliitilistest või muudest seisukohtadest, kodakondsusest, etnilisest või sotsiaalsest päritolust, varanduslikust seisundist, puudest, sünnipärasest või muudest tingimustest. Sama artikli lõige 2 sätestab, et riik peab kaitsma last igasuguse diskrimineerimise ja karistamise eest, kui seda tehakse tema vanemate, seaduslike hooldajate või perekonnaliikmete seisundi, tegevuse, vaadete või tõekspidamiste pärast.

2. Põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused laienevad juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega (põhiseaduse § 9 lg 2).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vt M. Ernits. [Kommentaariid §-le 9](#). - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2017, p 19 jj.

3. Riik peab tagama kaitse diskrimineerimise eest kõigis eluvaldkondades, sh hariduse andmisel ning kaupade ja teenuste (sh eluaseme) kättesaadavaks tegemisel.<sup>2</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktika kohaselt kehtib see ka üürisuhete kohta.<sup>3</sup>

4. Põhiseaduse § 40 lg 1 alusel on igaühel südametunnistuse, usu- ja mõttevabadus. Igaüks võib nii üksinda kui ka koos teistega, avalikult või eraviisiliselt täita usutalitusi, kui see ei kahjusta avalikku korda, tervist ega kõlblust (põhiseaduse § 40 lg 3).

5. Kõigil on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada; kitsendused sätestab seadus (põhiseaduse § 32 lg 2). Riigikohus on märkinud, et „sellest tuleneb üldine lepinguvabaduse põhimõte, mille järgi võib igaüks põhimõtteliselt vabalt valida, kellega ja missugustel tingimustel ta lepingu sõlmib. Seda kinnitavad ka ettevõtlusvabaduse ja vaba eneseteostuse põhimõte“.<sup>4</sup> Riigikohus on samas nentunud, et need põhimõtted ei ole absoluutse iseloomuga.

6. Põhiseaduse § 26 tagab õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusel. Põhiseaduse § 19 sätestab, et igaühel on õigus vabale eneseteostusele. Igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust.

7. Põhiõiguste vahelised riived tuleb lahendada proportsionaalsuse põhimõtet rakendades.<sup>5</sup> Seejuures tuleb arvestada, et mida intensiivsem on põhiõigusesse sekkumine, seda mõjuvamad peavad olema seda õigustavad põhjused.

8. Seadustega on sätestatud, et kedagi ei tohi sooliste asjaolude ([soolise võrdõiguslikkuse seaduse](#) § 2 lg 1, § 5 lg 2 p 4<sup>1</sup>) ega rahvuse, rassi ja nahavärvuse tõttu (võrdse kohtlemise seaduse § 2 lg 1 p 7) diskrimineerida kaupade ja teenuste avalikul pakkumisel.

9. Seksuaalsest orientatsioonist tingitud diskrimineerimise keeld seondub inimväärikuse austamise kohustusega.<sup>6</sup> Euroopa Inimõiguste Kohus on asunud seisukohale, et seksuaalse sättumuse alusel erineva kohtlemise õigustamiseks peavad olema iseäranis kaalukad põhjused.<sup>7</sup>

10. Kavandatav seadusemuudatus, mis keelaks diskrimineerimise kaupade ja teenuste osutamisel, kohalduks vaid juhul, kui isik pakub kaupu või teenuseid avalikkusele või soovib kinnisasja avalikkusele pakkudes üürile, rendile või kasutusvaldusesse anda või müüa. Kaupade või teenuse pakkuja saab kasutada oma lepinguvabadust (otsustada, missuguse hinnaga üürida või müüa, võtta arvesse huvilise usaldusväarsust ning muid asjakohaseid aspekte), kuid ei tohi lepingupartnerit valides lähtuda tema olemuslikust tunnusest.<sup>8</sup> Kirjeldatud juhul on üldiselt tegemist omandiõiguse või lepinguvabaduse proportsionaalse riivega.

---

<sup>2</sup> Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee 27.06.2013 resolutsioon [1948\(2013\)](#), Tackling discrimination on the grounds of sexual orientation and gender identity, p 9.1.3.

<sup>3</sup> EIKo 24.07.2003, [Karner vs. Austria](#), 40016/98, p 38; EIKo 02.03.2010, [Kozak vs. Poola](#), 13102/02, p 99.

<sup>4</sup> RKTko 04.03.2010, nr [3-2-1-164-09](#), p 30.

<sup>5</sup> M. Ernits. [Kommentaariid §-le 13](#). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2017, p 13.

<sup>6</sup> Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee 29.04.2010 resolutsiooni [1728/2010](#), Discrimination on the basis of sexual orientation and gender identity, p 1-2, 14.

<sup>7</sup> EIKo 24.07.2003, [Karner vs. Austria](#), 40016/98, p 37; EIKo 02.03.2010, [Kozak vs. Poola](#), 13102/02, p 92. EIKo 27.09.1999, [Lustig-Prean and Beckett vs. Ühendkuningriik](#), 31417/96 ja 32377/96, p 90.

<sup>8</sup> Vt vrd nõukogu direktiivi [2004/113/EÜ](#), 13.12.2004, meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega, põhjenduspunkt 14, art 3 lg 2.

**11.** Seadused peavad siiski nägema ette võimaluse teha erandeid, juhul kui erineval kohtlemisel on legitiimne eesmärk ning erandi kohaldamine on proportsionaalne. See võimaldab vajaduse korral üksikjuhtudel erinevate põhiõiguste riiveid kaaluda.

**12.** Mõned riigid on kehtestanud erandid, mille järgi eluaseme ostu-müügi või üürimise puhul diskrimineerimiskeeldu teatud juhtudel ei kohaldata.<sup>9</sup> Näiteks sel juhul, kui inimene üürib välja mõttelist osa oma eluruumist (nt korterist üüritakse välja tuba ning mõnd eluruumi kasutatakse ühiselt).<sup>10</sup> Sellist erandit tuleks perekonna- ja eraelu tagamiseks pidada proportsionaalseks. Küll aga ei saa põhiseaduse printsiipidest lähtudes pidada proportsionaalseks, kui diskrimineerimise keeld ei laieneks avalike kanalite vahendusel avalikustatud erasikute kinnisvarapakkumiste kohta. Vastupidine seisukoht muudaks võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise nõude selles valdkonnas suuresti sisutühjaks. Erandi tegemine ei ole põhjendatud ka siis, kui kodumajutusteenust pakutakse ärieesmärgil.<sup>11</sup>

**13.** Teenuste osutamisel võib mõnel juhul olla põhjendatud erandi tegemine lähtuvalt usust või veendumustest. Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee on kutsunud riike üles tagama, et inimesed võiksid moraalselt tundlikes küsimustes tugineda oma usulistele või kõlbelistele veendumustele. Samal ajal peab aga kindlustama, et järgitaks võrdse kohtlemise põhimõtet.<sup>12</sup> Üksikisikul peaks olema õigus keelduda teenuse osutamisest, kui see on vastuolus tema oluliste veendumustega ning teenuse osutamisest keeldumine on proportsionaalne. Arvesse tuleks võtta konkreetse olukorra asjaolusid, mh pakutava teenuse iseloomu, vastuväite sisu ning teenuse osutamisest keeldumise mõju.

**14.** Põhiseaduse ning EIÕK kaitse ei laiene igasugusele sisemisele veendumusele või arvamusel. Õigustatud on kaitsta selliseid veendumusi, mida iseloomustavad veenvus, tõsidus, kokkukuuluvus ning tähtsus.<sup>13</sup> Erandit ei saa kohaldada põhjusel, et teenuse osutaja suhtub seksuaalvähemustesse eelarvamusega.<sup>14</sup> EIK on leidnud, et veendumust, mille kohaselt on samasooliste inimeste kooselu vastuolus jumala tahtega, võib pidada EIÕK art 9 alusel kaitstavaks religioosseks veendumuseks.<sup>15</sup> Õiguskirjanduses on leitud, et üldjuhul ei õigusta selline veendumus aga seksuaalvähemusse kuuluvatele inimestele või samasoolistele paaridele kaupade või teenuste (sh majutuse) pakkumisest keeldumist, sest niisugune keeldumine on inimvääriskust alandav.<sup>16</sup> Teenuste osutamisest keeldumist ei ole õiguskirjanduses peetud samaväärseks olukorraga, kus tervishoiutöötaja keeldub abordi tegemisest või kutsealusel võimaldatakse kaitseväeteenistuse asemel läbi teha asendusteenistus.<sup>17</sup>

<sup>9</sup> J. Ringelheim, N. Bernard. [Discrimination in Housing. European Network of Legal Experts in the non-discrimination field](#). – European Commission, 25.02.2013, lk 20–21, 23–24.

<sup>10</sup> Vt nõukogu direktiivi [2004/113/EÜ](#), 13.12.2004, meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega pp 16, art 3 lg 1; J. Ringelheim, N. Bernard. [Discrimination in Housing](#). European Network of Legal Experts in the non-discrimination field. – European Commission, 25.02.2013, lk 23–24.

<sup>11</sup> [Drawing the Line: Tackling Tensions Between Religious Freedom and Equality](#). – INCLO, International Network of Civil Liberties Organizations, 2015, lk 13–16.

<sup>12</sup> Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee, 24.04.2013, [Resolution 1928 \(2013\)](#), Safeguarding human rights in relation to religion and belief, and protecting religious communities from violence, p 9.10. Vt ka A. Donald, E. Howard. [The right to freedom of religion or belief and its intersection with other rights](#). A research paper for ILGA-Europe, 2015, lk 10 jj.

<sup>13</sup> M. Kiviorg, P. Roosma. [Kommentaariid §-le 40](#). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2017, p 5.

<sup>14</sup> EIKo 27.09.1999, [Lustig-Prean and Beckett vs. Ühendkuningriik](#), 31417/96 ja 32377/96, p 90.

<sup>15</sup> EIKo 15.01.2013, [Eweida jt vs. Ühendkuningriik](#), 48420/10, 59842/10, 51671/10, 36516/10, p 102-103.

<sup>16</sup> [Drawing the Line: Tackling Tensions Between Religious Freedom and Equality](#), lk 13–15; R. Wintemute, Accommodating Religious Beliefs: Harm, Clothing or Symbols, and Refusals to Serve Others. – The Modern Law Review, 2014(77)(2), lk 240–242, 251–252.

<sup>17</sup> R. Wintemute, Accommodating Religious Beliefs: Harm, Clothing or Symbols, and Refusals to serve Others. – The Modern Law Review, 2014(77)(2), lk 247; A. Donald, E. Howard. [The right to freedom of religion or belief and its intersection with other rights](#). A research paper for ILGA-Europe, 2015, lk 10-14.

Küll aga võib olla põhjendatud see, kui näiteks sõjavastaste vaadetega inimene keeldub osutamast militarismiga seotud teenuseid (nt sellekohaste materjalide tõlkimisest) ja keeldumine on proportsionaalne. Neid juhtumeid eristavad üksteisest keeldumise aluseks olevad asjaolud, kaalul olevad hüved ning teenuse osutamisest keeldumise mõju.

**15.** Kirikute ning usuorganisatsioonide suhtes diskrimineerimiskeelu kohaldamine võib riivata kollektiivset usuvabadust (põhiseaduse § 40 lg 3, EIÕK art 9). Kollektiivne usuvabadus ei ole siiski absoluutne õigus. Riik peab tagama isikute põhiõigused ka suhetes usuorganisatsioonidega.<sup>18</sup> Kui kollektiivne usuvabadus on pinevussuhtes üksikisiku õigustega, tuleb kaaluda riive proportsionaalsust.<sup>19</sup> Usuvabadusel on suurem kaal olukordades, mis puudutavad vahetult usutalituste läbiviimist, kiriku kuulutuslikku rolli ning usuorganisatsiooni siseküsimumusi.<sup>20</sup> Seetõttu on võrdse kohtlemise seaduses sätestatud võimalus nõuda usuorganisatsioonis või selle heaks töötavalt isikult sellist tegutsemist, mis oleks kooskõlas organisatsiooni veendumuste ning kõlbeliste põhimõtetega. EIK praktika järgi ei ole aga ka sellisel juhul usuorganisatsioonide otsustusõigus absoluutne, vaid tuleb järgida piirangu proportsionaalsust.<sup>21</sup> Avalikkusele kaupade ja teenuste pakkumine ei ole üldjuhul otseselt seotud kiriku või muu usuorganisatsiooni eesmärkidega, kuid see seos võib teenuste puhul olla erinev. Näiteks kinnisvara välja üürides (hinnang võib sõltuda siiski konkreetsest objektist), majutusteenust pakkudes või meeneid müües on usuorganisatsioon üldjuhul samasuguses olukorras kui teised kaupade või teenuste pakkujad. Sellisel juhul on põhiseadusega tagatava kollektiivse usuvabaduse riive olemuslikult väiksem. Samas näiteks usuorganisatsiooni kirjastuse trükiste väljaandmine seondub rohkem kuulutusliku rolliga. Iga sellise küsimuse puhul tuleb vastus leida riive proportsionaalsust kaaludes.

**16.** Abstraktsel tasandil ei saa näha ette kõiki aspekte, mis võivad mõjutada põhiõiguste vahel tasakaalu leidmist. Seetõttu saab üksikküsimumusi hinnata siis, kui tekib konkreetne õigusvaidlus.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Heili Sepp

õiguskantsleri asetäitja-nõunik, õiguskorra kaitse osakonna juhataja  
õiguskantsleri volitusel

Kristiina Albi 693 8404, Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee  
Vallo Olle 693 8445, Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

<sup>18</sup> EIKo 23.09.2010, [Schüth vs. Saksamaa](#), 1620/03, p 55.

<sup>19</sup> EIKo (suurkoda) 12.06.2014, [Fernandez Martinez vs. Hispaania](#), 56030/07, p 123; EIKo 23.09.2010, [Schüth vs. Saksamaa](#), 1620/03, p 55, 69.

<sup>20</sup> EIKo 23.09.2010, [Schüth vs. Saksamaa](#), 1620/03, p 66, 69.

<sup>21</sup> Vt viide 19.