

## Võrdse kohtlemise ja diskrimineerimise alased kaasused Eesti Vabariigi Riigikohtu praktikas

### 1. Taust: õiguslik olukord

Põhiseaduses toodud diskrimineerimise keeld on suunatud avaliku võimu ja üksikisiku vaheliste suhete reguleerimisele. EV PS § 12 sätestab:

"Kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi 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. Samuti on seadusega keelatud ja karistatav õhutada vihkamist, vägivalda ja diskrimineerimist ühiskonnakihtide vahel."

Seda peetakse väga modernseks sätteks, sest säte sisaldab mh nt "varalise ja sotsiaalse seisundi" alusel diskrimineerimist, so alust, mida harilikult diskrimineerimiskataloogides ei sisaldu. Diskrimineerimisaluste kataloog on avatud: "muude asjaolude tõttu" võimaldab välistada ebavõrdse kohtlemise ka mistahes muul alusel. Riigikohtu praktika kinnitab korduvalt, et PS § 12 lg 1 hõlmab ka õigusloome võrdsust. Seadusandjal on avar otsustusulatus: kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud.

Peale põhiseaduse reguleerivad õigustamatu erineva kohtlemise keeldu Eesti Vabariigis veel mitmed seadused. Nii on näiteks EV töölepingu seaduses<sup>1</sup> sätestatud töötajate ebavõrdse kohtlemise keeld, milles keelatakse tööandjal töölesoovijaid ebavõrdselt kohelda soo, rassi, vanuse, rahvuse, keeleoskuse, puude, seksuaalse suundumuse, kaitseväeteenistuse kohustuse, perekonnaseisu, perekondlike kohustuste täitmise, sotsiaalse seisundi, töötajate huvide esindamise või töötajate ühingusse kuulumise, poliitiliste vaadete või erakonda kuulumise, usuliste või muude veendumuste tõttu. Niisamuti on palgaseaduse<sup>2</sup> kohaselt seadusevastane palga vähendamine või suurendamine olenevalt töötaja soost, rahvusest, nahavärvist ja muudest asjaoludest.

Kõige tähtsam võrdset kohtlemist reguleeriv õigusakt on soolise võrdõiguslikkuse seadus,<sup>3</sup> mis on kõige üksikasjalikum ja lahtikirjutatum diskrimineerimise vastast õiguslikku regulatsiooni sisaldav siseriikliku õiguse allikas Eesti Vabariigis.

Ka karistusseadustik<sup>4</sup> kätkeb diskrimineerimise keeluga seonduvaid sätteid, nähes teatud rikkumiste puhuks ette kriminaalvastutuse. Seadustiku olulisemad asjakohased paragrahvid on vaenu õhutamise keeld, võrdõiguslikkuse rikkumise keeld ja diskrimineerimise keeld pärilikkusriiskide alusel.

<sup>1</sup> RT 1992, 15/16, 241...2007, 44, 316.

<sup>2</sup> RT I 1994, 11, 154...2007, 2, 6.

<sup>3</sup> RT I, 21.04.2004, 27, 181.

<sup>4</sup> RT I 2001, 61, 364...2007, 45, 320.

## 2. Võrdse kohtlemise põhimõte ja diskrimineerimise keeld

Riigikohtu halduskolleegium tunnustas juba oma varases praktikas EL-i õiguses kinnistunud võrdse kohtlemise põhimõtet Eesti õiguse ühe üldpõhimõttena, mis tuleneb Põhiseaduses sätestatud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõttest. Alates sellest ajast on nii võrdsusõigust kui ka võrdse kohtlemise põhimõtet rakendatud nii haldus-, tsiviil-, kriminaal- kui ka põhiseaduslikkuse järelevalve asjade lahendamisel. Kõige enam on võrdset kohtlemist käsitletud haldus- ja põhiseaduslikkuse järelevalveasjades.

Võibki vahet teha võrdse kohtlemise juhtudel, mis puudutavad üldist võrdsusõigust ja diskrimineerimisjuhtudel, mis tuginevad PS § 12 ls-le 2, mis sätestab konkreetsed diskrimineerimisalused. Esimesse gruppi kuulub väga lai ring olukordi, millest paljud on seotud võrdse menetlusega ja õiguste võrdse kaitsega. Seonduvalt viimasega on Riigikohus välja öelnud ka olulise seisukoha, et võrdse kohtlemise printsiibist ei tulene, et kui üht isikut on õigusvastaselt koheldud soodsamalt, siis tuleb sellist õigusvastast soodustust laiendada jätkuvalt kõigi isikute suhtes. Võrdse kohtlemise põhimõttele toetudes ei saa nõuda ebaõige halduspraktika jätkamist või laiendamist; s.t haldusorgan ei riku võrdsuse põhimõtet, kui ta ei korda isiku kasuks viga, mille ta on teinud mõne teise isiku puhul. Riigikohtu praktika puudutab valdavalt üldist võrdsusõigust, otseselt diskrimineerimiskeeldu puudutavaid kaasi on vaid üksikuid (alljärgnevalt on need kõik esitatud).

## 3. Võrdse kohtlemise kaasuste lahendamise metodoloogia

PS § 12 lõike 1 esimesest lausest tulenev õigusloome võrdsuse põhimõte nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Õigusloome võrdsus nõuab, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt.<sup>5</sup> Kuid mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine pole võrdsusõiguse rikkumine. Ebavõrdsuse kindlaks tegemine käib järgmise skeemi alusel:

1) moodustada võrreldavad grupid - keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kahe võrreldava (s.t konkreetse diferentseerimise aspektist analoogilises olukorras oleva) isiku, isikute grupi või olukorra ebavõrdne kohtlemine on meelevaldne.

2) hinnata, kas erinevaks kohtlemiseks on mõistlik põhjus - meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust.

Kuigi meelevaldsuse kontroll laieneb ka seadusandja tegevusele, tuleb viimasele jätta avar otsustusulatus. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud.

## 4. Võrdse kohtlemise põhimõtte seos sotsiaalsete põhiõiguste tagamisega

Kuivõrd sotsiaalsete põhiõiguste maksmapanek Riigikohtu varasemas praktikas on osutunud isikutele küllalt kaelamurdvaks ja väheviljakaks: tuleb ju näidata, et rikutud on sotsiaalse põhiõiguse tuuma kui absoluutse riikliku miinimumi mittegaranteeritust riigi poolt, siis on kaebajad nüüd leidlikult seostanud sotsiaalsed põhiõigused võrdse kohtlemise põhimõtte ja diskrimineerimise keeluga. Võrdsusõiguse pinnalt on juurdepääs põhiõigustele kergemini tagatud, sest Riigikohus rakendab siin nn leebema kontrolli vormina (analoogne Ameerika Ülemkohtu *Rational basis Test*'iga) kaheastmelist testi:

<sup>5</sup> Nt PSJVKo 21.01.2004 asjas nr [3-4-1-7-03](#) - RT III 2004, 5, 45.

1) kas on olemas sotsiaalse õiguse riive.

2) kas antud sotsiaalne õigus on võrdselt tagatud sellele grupile?

Sisuliselt lepib riigikohus õigusloome võrdsuse küsimuses mõistliku, asjakohase ja proportsionaalse põhjuse olemasoluga, mis seondub piirangu eesmärgiga.

Sotsiaalsete põhiõiguste seos võrdsuspõhiõigusega on tuntavam kui muude põhiõiguste puhul - seda on Riigikohus tunnistanud.

Näiteks on Riigikohus teinud lahendi sotsiaalhoolekande seaduse põhiseaduslikkuse kohta,<sup>6</sup> samuti analüüsinud pensioni<sup>7</sup> ja vanemahüvitise maksmist,<sup>8</sup> kus ta on välja toonud, et ebavõrdset kohtlemist ei saa õigustada pelgalt administratiivsete raskustega.

## **5. Riigikohtu praktika temaatiline ülevaade**

### **5.1 Välismaalane, elamisluba ja väljasaatmine**

Võrdset kohtlemist puudutavad ka sellised küsimused nagu elamisloa andmine, kodakondsuse saamine ja väljasaatmine. Migratsiooniteemaliseks tulipunktiks on olnud Riigikohtu varasemas praktikas välismaalaste seadus,<sup>9</sup> mis vastu 1993. aastal ja mida on sellest ajast peale korduvalt muudetud. Välismaalaste seadus on läbinud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse Riigikohtus kolmel korral ning on seisnud ka muude Riigikohtuni jõudnud vaidluste keskmes.

Põhiseaduslikkuse järelevalve asjas *Välismaalaste seadus I* tunnistas kolleegium kaks nimetatud seaduse sätet põhiseadusevastaseks, sest need ei võimaldanud arvestada pikka aega riigis viibinud välismaalase käitumist, mille põhjal hinnata: isiku ohtlikkust riigi julgeolekule, alalise elamise kestust, väljasaatmise tagajärgi väljasaadetava isiku perekonnaliikmetele ja sisserändaja ning tema perekonnaliikmete sidemeid päritolumaaga<sup>10</sup>. Seega puudus seaduses vajalik kaalutlusruum. Veel tunnistas põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 2004. aastal asjas *Välismaalaste seadus II* põhiseadusevastaseks välismaalaste seaduse need sätted, mis ei näinud pädevale riigiasutusele ette kaalutlusõigust elamisloa andmisest keeldumisel valeandmete esitamise tõttu. Riigikohus käsitles välismaalasele elamisloa andmisest keeldumist perekonnaelu puutumatusena, viidates väga paljudele oma kaasustele ja ka mõnedele EIK kaasustele: (Marckx vs Belgia, Slivenko vs Läti Vabariik).<sup>11</sup> Täna on seadust neis punktides muudetud.

Üks tähtsamaid küsimusi, mis välismaalastega seotud kaasustes esile kerkib on nende põhiseaduslike õiguste kaitse, eeskätt õigus elada koos oma perekonnaga. Seda, et välismaalaste Eestis elamise õiguse üle otsustamisel tuleb arvestada välismaalase õigusega elada koos oma perekonnaga Eestis, rõhutas Riigikohus esmakordselt juba 1997. aastal asjas *Lotkov vs Kodakondsus- ja Migratsiooniamet*)<sup>12</sup>, viidates PS §-le 27<sup>13</sup> ja Euroopa inimõiguste

<sup>6</sup> RKPSJVKo 21.01.2004 asjas nr 3-4-1-7-03, RT III 2004, 5, 45.

<sup>7</sup> RKPSJVKo 21.06.2005 asjas nr 3-4-1-9-05, RT III 2005, 24, 250.

<sup>8</sup> RKPSJVKo 20.03.2006 asjas nr 3-4-1-33-05, RT III 2006, 10, 89.

<sup>9</sup> RT I 1993, 44, 637... 2007, 9, 44.

<sup>10</sup> PSJVKo 05.03.2001 asjas nr 3-4-1-2-01, RT III 2001, 7, 75.

<sup>11</sup> PSJVKo 21.06.2004 asjas nr 3-4-1-9-04, RT III 2004, 20, 224.

<sup>12</sup> RKHKm 06.06.1997 asjas nr 3-3-1-16-97, RT III 1997, 21/22, 236.

konventsiooni artiklile 8 ja kahele Euroopa inimõiguste kohtu lahendile (Berrehab vs Netherlands ja Abdulaziz, Cabales and Balkandali vs United Kingdom.<sup>14</sup>)

S. Lotkovi kaasuses taotles Venemaa kodanik endale ja oma alaealisele pojale Eesti kodanikust abikaasa juurde elama asumiseks tähtajalist elamisluba ja Kodakondsus- ja Migratsiooniamet keeldus põhjendusega, et sisserände piirarv on täis saanud. Riigikohus leidis, et põhiseaduse § 27 lg-st 1<sup>15</sup> tulenevat õigust elada koos oma perekonnaga on võimalik piirata, kuid pelgalt sisserände piirarvu täitumisega ei saa põhjendada elamisloa andmisest keeldumist välismaalasele, kes elab Eestis perekonnaelu põhiseaduse mõttes.

Põhiseaduse § 36 lg 1,<sup>16</sup> mis keelab Eesti kodanikku Eestist välja saata, annab Eesti kodanikule subjektiivse õiguse elada Eestis. Seetõttu peab Eesti kodaniku abikaasale elamisloa andmisest keeldumiseks esinema mõni väga kaalukas põhjus. Samas on Riigikohus 2001. aastal öelnud ka seda, et rahvusvahelise õiguse järgi on riigil õigus otsustada välismaalase riigis viibimine. Põhiseadus ei anna välismaalasele põhiõigust elada Eestis ja jääda Eestisse elama.<sup>17</sup>

Ka Väljasaatmiskeskuses kinnipidamise osas on Riigikohus leidnud, et see ei riiva mitte ainult Põhiseaduse § 20 lg 2 p 6<sup>18</sup> kaitsealas olevat füüsilist vabadust, vaid ka muid õigusi, sagedasti õigust perekonnaelule. Otsustamaks seda, kas õigus perekonnaelule on kitsendatud põhiseaduspäraselt, peab nii väljasaatmiskeskuses kinni pidamise tähtaja pikendamist taotlev haldusorgan kui ka loa andmist otsustav halduskohtunik kaaluma erinevaid vastanduvaid huve: isiku õigust füüsilisele vabadusele, huvi, et tema perekonna- ja eraellu ei sekkutaks, ning teiselt poolt avalikku huvi tagada riiklik julgeolek. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on pidanud võimalikuks piirata õigust perekonnaelule riigi julgeoleku kaalutlustel.<sup>19</sup> Riigikohus on toonud perekonnaelu teostamise õiguse võimaliku piiranguna välja Eesti riigi julgeoleku kaitse vajaduse, kuid oht Eesti riigi julgeolekule, mis õigustab kauaaegse sisserändaja perekonnaellu sekkumist, peab olema tõsine.<sup>20</sup> Veel on leitud, et pikka aega Eestis elanud kodakondsuseta välismaalase väljasaatmiskeskusesse paigutamine pelgalt oletuse pinnalt, et on olemas kolmas riik, kes võib olla vastuvõtvaks riigiks, oleks vastuolus Põhiseaduse § 20 lg 2 p-ga 6. Uurida tuleb isiku sidemeid vastava riigiga. Arvesse tuleb võtta

---

<sup>13</sup> EV PS § 27. Perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena on riigi kaitse all. Abikaasad on võrdõiguslikud. Vanematel on õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. Seadus sätestab vanemate ja laste kaitse. Perekond on kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest.

<sup>14</sup> Neist esimeses leidis kohus, et välismaalasest isa, kelle abielu oli küll lahutatud, kuid kes säilitas tiheda kontakti oma väikese tütrega, riigist väljasaatmine kujutaks endast inimõiguste konventsiooni artikli 8 rikkumist. Teises asjas kinnitas kohus, et õigus luua perekonda hõlmab endas alati ka õigust koos elada.

<sup>15</sup> EV PS § 27 lg 1. Perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena on riigi kaitse all.

<sup>16</sup> EV PS § 36 lg 1. Ühtki Eesti kodanikku ei tohi Eestist välja saata ega takistada Eestisse asumast.

<sup>17</sup> RKHKo 04.05.2001 asjas nr 3-3-1-21-01.

<sup>18</sup> EV PS § 20. Igähele on õigus vabadusele ja isikupuutumatusel.

Vabaduse võib võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras:

- 1) süüdimõistva kohtuotsuse või kohtu poolt määratud aresti täitmiseks;
- 2) kohtu korralduse täitmata jätmise korral või seadusega sätestatud kohustuse täitmise tagamiseks;
- 3) kuriteo või haldusõiguserikkumise ärahoidmiseks, sellises õiguserikkumises põhjendatult kahtlustatava toimetamiseks pädeva riigiorgani ette või tema pakkuminekule vältimiseks;
- 4) alaealise üle kasvatusliku järelevalve sisseseadmiseks või tema toimetamiseks pädeva riigiorgani ette, et otsustada sellise järelevalve sisseadmiseks;
- 5) nakkushaige, vaimuhaige, alkohooliku või narkomaani kinnipidamiseks, kui ta on endale või teistele ohtlik;
- 6) ebaseadusliku Eestisse asumise tõkestamiseks ning Eestist väljasaatmiseks või välisriigile väljaandmiseks.

Kelleltki ei tohi võtta vabadust üksnes sel põhjusel, et ta ei ole suuteline täitma mingit lepingulist kohustust.

<sup>19</sup> RKPSJVKo 21.06.2004. asjas nr 3-4-1-9-04, p 19; RKPSJVKo 5.03.2001. asjas nr 3-4-1-2-01, p 15.

<sup>20</sup> RKHKo 04.04.2003 asjas nr 3-3-1-14-03.

ka senist väljasaatmise praktikat.<sup>21</sup> Kui väljasaatmine on vastu võtva riigi osas väheperspektiivikas, siis ei tohiks isikut sellesse riiki väljasaatmise eesmärgil väljasaatmiskeskusse paigutada. Väljasaatmise perspektiivikuse hindamisel ei saa aga lähtuda sellest, et isik ei taha Eestist lahkuda, vaid soovib elada just Eestis. Vastupidine poleks kooskõlas väljasaatmise kui õigusinstituudi olemusega.

## 5.2 Kodakondsuse taotlemine

Samuti on Riigikohus andnud hinnangu, millal on kodakondsuse andmisest keeldumine ebavõrdne kohtlemine: seda nimelt siis, kui ühtedel juhtudel on naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmisest keeldumist motiveeritud ja teistel juhtudel pole seda motiveeritud. Ebavõrdne kohtlemine seisneb selles, et isikud, kellele on teatatud kodakondsuse andmisest keeldumise põhjused, saavad põhjenduste seaduslikkust kohtus vaidlustada; isikud, kellele kodakondsuse mitteandmise põhjusi ei teatatud, ei saa põhjenduste seaduslikkust ka kohtus vaidlustada.<sup>22</sup>

Kodakondsuse taotlemise (ja sotsiaalsete põhiõiguste) seisukohalt on üks olulisemaid lahendeid nn *Fedtšenko kaasus*,<sup>23</sup> milles oli keskseks küsimuseks võrdsusõiguse riive kodakondsuse saamise kontekstis. Riigikohtu üldkogu leidis, et naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandamise tingimused määrab riigi kodakondsuspoliitika, mille kujundamine on Riigikogu pädevuses ja et rahvusvaheline õigus jätab üldjuhul iga riigi otsustada, kes on tema kodanikud. Seega ei kirjuta rahvusvaheline õigus riigile ette kriteeriume kodakondsuse omandamiseks ja kaotamiseks, kuigi riikide vabades reguleerida kodakondsust võib olla piiratud rahvusvahelise lepingu või tavaga. Riigikohus märkis, et põhiseadus ei näe põhiõigusena ette subjektiivset õigust omandada kodakondsus naturalisatsiooni teel. Kodakondsuse omandamist ja kaotamist reguleerivate normide kehtestamisel peab aga seadusandja arvestama põhiseaduses sätestatud põhiõiguste ja vabadustega, sh võrdsuspõhiõiguse ja diskrimineerimise keeluga. Riigikohus ütles, et kui kodakondsuse seadus<sup>24</sup> sätestab eritingimused, mis peavad silmas eesmärki lihtsustada kodakondsuse saamist neile isikutele, kes anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise puude tõttu ei ole võimelised täitma kõiki üldtingimusi, nt kelle puue ei võimalda omandada eesti keelt ja õppida tundma põhiseadust ja kodakondsuse seadust, peavad need tingimused ka andma isikute ebavõrdseks kohtlemiseks mõistliku põhjuse.

## 5.3 Vähemusrahvuse keel

Vähemusrahvuse keele küsimust on Riigikohus arutanud ühel korral 2005. aastal seoses juriidiliste isikute õigusega saada vastuseid vähemusrahvuse keeles. Põhiseaduse § 51 lg 2 sätestab: "Paikkondades, kus vähemalt pooled püsielanikest on vähemusrahvusest, on igäihel õigus saada riigiasutustelt ja kohalikele omavalitsustelt ning nende ametiisikutelt vastuseid ka selle vähemusrahvuse keeles." Nimetatud põhiõigus on sõnastatud igäihe õigusena. Igäihe õiguste kandjaks on füüsilised isikud. Kuid igäihe õigused võivad laieneda ka juriidilistele isikutele, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega.<sup>25</sup> Riigikohtu arvates on põhiõigus kasutada vähemusrahvuse keelt olemuslikult seotud füüsilise isikuga ja selle õiguse laiendamine

<sup>21</sup> Vt ka RKHKo 09.05.2006 asjas nr 3-3-1-6-06, RKHKo 16.10.2006 asjas nr 3-3-1-53-06.

<sup>22</sup> RKHKm 24.03.1997 asjas nr 3-3-1-5-97, RT III 1997, 12 136.

<sup>23</sup> RKÜKo 10.12.2003 asjas nr 3-3-1-47-03.

<sup>24</sup> RT I 1995, 12, 122...2006, 29, 224.

<sup>25</sup> EV PS § 9 lg 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.

juriidilistele isikutele pole kooskõlas nimetatud põhiõiguse olemusega. Seadusandja võib aga vähemusrahvuse keele kasutamise õiguse juriidilisele isikule anda eriseadusega. Veel rõhutas Riigikohus selles lahendis, et Eesti on ühinenud Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooniga,<sup>26</sup> mille artikli 10 lg 2 sätestab: "Piirkondades, kus vähemusrahvusesse kuuluvad isikud on traditsiooniliselt asunud või kus nende arv on suur, püüavad pooled, kui need isikud seda taotlevad ja kui taotlus vastab tegelikele vajadustele, võimaluste piires kindlustada tingimused, mis võimaldaksid nendel isikutel ja haldusasutustel suhelda vähemuse keeles." Hoolimata sellest, et see säte pole otsekohaldatav, peab kolleegium vajalikuks märkida, et ka nimetatud raamkonventsiooni artiklis 10 peetakse silmas üksnes füüsilisi isikuid. Samuti seostab 21. novembril 1996 vastu võetud Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni ratifitseerimise seadus vähemusrahvuse ja sellest tulenevalt vastavad õigused füüsilise isikuga. Kokkuvõttes ei ole juriidilisel isikul PS § 51 lg 2 sätestatud põhiõiguse alusel õigus saada Eesti kohaliku omavalitsuse ametiasutuselt vastust oma kirjale vähemusrahvuse keeles.<sup>27</sup>

#### **5.4 Meeste ja naiste võrdne kohtlemine tööturul**

Diskrimineerimise keelu kõige otsesem lahend meeste ja naiste võrdse kohtlemisest ning neile töökohal samade õiguste ja võrdsete võimaluste tagamisest oli Riigikohtu tsiviilkolleegiumis arutusel 2005. aastal.<sup>28</sup> Tsiviilkolleegium selgitas antud lahendis, et palgaseaduse kohaselt on keelatud kehtestada eri soost töötajatele sama või võrdväärse töö eest erinevaid palgatingimusi. See nõue lisati seadusesse Euroopa Liidus tunnustatud põhimõtte - kohelda mehi ja naisi kohelda võrdselt ning tagada neile töökohal samad õigused ja võrdsed võimalused - mõjul. Sellise põhimõtte tunnustamist ja rakendamist nõuavad eelkõige mitmed rahvusvahelised kokkulepped, mille osas ka Eesti on võtnud endale vastavad kohustused (ILO konventsioon nr 100 "Mees- ja naistöötajate võrdse tasustamise kohta võrdväärse töö eest", Amsterdami lepingu art 141 (end. art 119), EN parandatud ja täiendatud sotsiaalharta art nr 4 p 3). Lisaks palgaseadusele kehtestab EV töölepinguseadus rea tingimusi, millest lähtuvalt ei või töötajat diskrimineerida. Nii on seadusevastane eeliste lubamine ja andmine ning õiguste piiramine sõltuvalt töötaja või tööandja soost, rahvusest, nahavärvist, rassist, emakeelest, sotsiaalsest päritolust, ühiskondlikust seisundist, varasemast tegevusest, usulistest, poliitilistest või muudest veendumustest ja suhtest kaitseteenistuse kohustusse. Samuti on seadusevastane töötaja või tööandja õiguste piiramine sõltuvalt perekonnaseisust, perekondlikest kohustustest, kuuluvusest kodanike ühendustesse ning töötajate või tööandjate huvide esindamisest. Riigikohus rõhutas kõiki neid nõudeid ja tuvastas, et arutlusel olevas kaasuses soolise diskrimineerimisega tegu ei olnud.

#### **5.5 Rahvusliku, rassilise jm vaenu õhutamine**

Kõige olulisem diskrimineerimisalane karistusõiguslik kaasus<sup>29</sup> puudutas vaenu õhutamist seoses rahvuse, usutunnistuse ja poliitiliste veendumustega avalikult ligipääsetaval Interneti koduleheküljel.

Karistusseadustik näeb ette vastutuse tegevuse eest, millega avalikult on kutsutud üles vihkamisele või vägivallale seoses rahvuse, rassi, nahavärvi, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste veendumuste, varalise või sotsiaalse seisundiga. Riigikohus ütles, et

<sup>26</sup> Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni ratifitseerimise seadus - RT II, 05.12.1996, 40, 154. Vastu võetud 21. novembril 1996. a.

<sup>27</sup> RKHKo 6.06.2005 asjas nr 3-3-1-29-05, RT III 2005, 22, 232.

<sup>28</sup> RKTsKo 28.04.2005 asjas nr 3-2-1-37-05, RT III 2005, 16, 166.

<sup>29</sup> RKKrKo 10.04.2006 asjas nr 3-1-1-117-05, RT III 2006, 13, 124.

keeruline on aga küsimus, millist teksti saab lugeda sotsiaalset vaenu õhutavalt vihkamisele ja vägivaldale üleskutsuvaks, ja andis Karistusseadustiku vastavale sättele järgmise tõlgenduse:

"Karistusseadustiku § 151<sup>30</sup> paikneb jaos "Süüteod võrdõiguslikkuse vastu". Võrdsusõiguse rikkumine eeldab seda, et rahvuse, rassi, nahavärvi, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste veendumuste, varalise või sotsiaalse seisundi alusel eristatavate gruppide puhul ühe grupi ("meie") liige eitab teise gruppi ("nemad") kuuluvate isikute võrdväarsust esimese grupi liikmetega. KarS § 151 koosseisu puhul seisneb koosseisupärane tegu mitte üksnes teise gruppi kuuluvate isikute võrdväarsuse eitamises, vaid ka teiste isikute sellele üleskutsumises.

Eelnevast tuleneb kaks järeldust. Esiteks - kuna koosseisupärane tegu seisneb avalikus üleskutsumises - peab edastatav sõnum olema selline, millega mitte lihtsalt ei väljendata oma vaenulikkumeelestatust mingi KarS §-s 151 nimetatud grupi vastu, vaid mis võiks kutsuda vihkamist või vägivalda esile ka teistes isikutes, tuua kaasa mingi sotsiaalse grupi vastu suunatud vihkamise või vägivalda levimist. Teiseks, lähtudes asjaolust, et teo ohtlikkus seisneb just sotsiaalse vaenu levimise võimaluses, saab KarS § 151 koosseisule vastavast üleskutsest rääkida ainult juhul, kui see võiks leida ühiskonnas vastuvõttu. Seega tuleb lisaks sellele, millist gruppi vihkama või koguni selle suhtes vägivalda tarvitama üles kutsutakse, vaadelda ka eristamissuhte teist, n. ö "meie" poolt. See tähendab, et üleskutse vastab KarS § 151 koosseisule ainult juhul, kui grupp, kellele üleskutse võiks mõjuda, on tõsiselt võetav nii oma arvukuselt kui ka sisuliste tunnuste poolest.

Seejuures tuleb vaadelda mitte ainult konkreetset märki (sõna, fraasi, lauset, žesti, kujutist), millele üleskutsuv iseloom omistatakse, vaid ka konteksti, milles see on esitatud, ning tähendusvarjundit."

Kriminaalkolleegium juhtis tähelepanu ka tekstide kontekstile ja ütles, et ei saa lugeda vaenu õhutajaks ajakirjanikku, kes probleemartiklis mingit üleskutset kajastab, või kedagi, kelle esitatud üleskutsest on võimalik aru saada, et see on mõeldud sarkastiliselt.

Teine samuti sõnavabadust puudutav otsus<sup>31</sup> pärineb juba aastast 1999 ja see tehti sellise ajakirjandusväljaande levitamise asjas, mille juudi rahvuse vastu suunatud varjamatu vihkamine ja vaenu õhutav suunitlus täitsid objektiivselt KrK § 72 lg-s 1 ettenähtud kurieo tunnused.<sup>32</sup> Riigikohus tõi välja, et Eesti Vabariigi põhiseaduse ning kodaniku- ja poliitiliste

---

#### <sup>30</sup> KarS § 151. Sotsiaalse vaenu õhutamine

(1) Tegevuse eest, millega avalikult on kutsutud üles vihkamisele või vägivaldale seoses rahvuse, rassi, nahavärvi, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste veendumuste, varalise või sotsiaalse seisundiga, – karistatakse rahatrahviga kuni kolmsada trahviühikut või arestiga.

(2) Sama teo eest, kui see on toime pandud:

1) vähemalt teist korda või

2) kui sellega on tekitatud oluline kahju teise isiku seadusega kaitstud õigustele või huvidele või avalikele huvidele, – karistatakse rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega.

#### § 152. Võrdõiguslikkuse rikkumine

(1) Inimese õiguste ebaseadusliku piiramise või inimesele ebaseaduslike eeliste andmise eest tema rahvuse, rassi, nahavärvi, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste veendumuste, varalise või sotsiaalse seisundi alusel – karistatakse rahatrahviga kuni kolmsada trahviühikut või arestiga.

(2) Sama teo eest, kui see on toime pandud:

1) vähemalt teist korda või

2) kui sellega on tekitatud oluline kahju teise isiku seadusega kaitstud õigustele või huvidele või avalikele huvidele, – karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega. [tänapäevaks kehtetu redaktsioon]

<sup>31</sup> RKKrKo 14.12.1999 asjas nr 3-1-1-113-99, RT III 2000, 3, 29.

<sup>32</sup> KrK § 72<sup>1</sup>. Võrdõiguslikkuse rikkumine

Üksikisiku õiguste otsese või kaudse kitsendamise või talle otseste või kaudsete eeliste kehtestamise eest olenevalt tema rahvusest, rassist, nahavärvusest, soost, keelest, päritolust, usutunnistusest, poliitilistest või

õiguste rahvusvahelise pakti sätteid, mis otse või kaude reguleerivad informatsiooni, ideede, arvamuste ja veendumuste vaba levikut, sätestavad samaaegselt ka piirid, milleni saavad põhiõiguse realiseerimisvõimalused ulatuda. Riigikohus pidas alusetuks ja vääraks kohtualuse väidet, nagu lubaks Eesti Vabariigi põhiseaduse § 45<sup>33</sup> vabalt levitada sõnas, trükis ja pildis ideid, arvamusi, veendumusi nende sisule vaatamata. Põhiseaduse § 12 keelustab rahvusliku diskrimineerimise ja rahvusliku vihkamise õhutamise ning sellega kooskõlas lubab põhiseaduse § 45 kehtestada seadusega ideede, arvamuste ja veendumuste levitamisele piiranguid avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks, mis on kaitstud kriminaalkaristuse ähvardusega.

Veel on karistusõiguses diskrimineerimise seisukohalt oluline, et Riigikohus on sisustanud genotsiidi ja inimsusevastase kuriteo mõistet. Kriminaalkolleegium käsitles neid kuritegudena, mille subjektiivse külje obligatoorne tunnus on grupimotiiv - suunatus grupi vastu, mille hävitamist peab süüdlane õigustatuks või vajalikuks mingite, antud grupile omaste tunnuste tõttu. Grupi (üksuse) all tuleb genotsiidi ülaltoodud tunnustest tulenevalt mõista vaid sellist gruppi, kuhu isik kuulub objektiivsete tunnuste põhjal ja millesse kuuluvust ei saa ta omal äranägemisel muuta - eelkõige sünnipära (rahvus, rass) või mille muutmine on subjektiivsetel põhjustel raske või võimatu (usk). Inimsusevastase kuriteo puhul asetab süüdlane end mitmesugustel - eelkõige usulistel, rahvuslikel või ideoloogilistel - põhjustel väärtussüsteemist välja. Rännak ei ole siin suunatud mitte konkreetse kannatanu vastu vaid kannatanuks võib osutuda suvaline inimene.<sup>34</sup>

## 5.6 Muud võrdsusõigust puudutavad kaasused Riigikohtu praktikas

Muud võrdsusõiguse kaasused Riigikohtu praktikas on olnud järgmistel teemadel: õigusvastase võõrandamise eest saadav kompensatsioon ja kompensatsiooni saavate isikute võrdsuse tagamine (menetlusõiguslik võrdsus),<sup>35</sup> Riigikogu liikme mandaadi võrdsus,<sup>36</sup> valimisõiguse võrdne teostamine elektroonilise hääletamise kaudu,<sup>37</sup> Eesti kodanikest ja välismaalastest meremeeste võrdne kohtlemine dokumendinõuetes jm.

---

muudest veendumustest, varalisest või sotsiaalsest seisundist või muude asjaolude alusel karistatakse rahatrahvi või arestiga. [19.05.1993].

<sup>33</sup> **EV PS § 45.** Igäihel on õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. Seda õigust võib seadus piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. Seadus võib seda õigust piirata ka riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujatel neile ameti tõttu teatavaks saanud riigi- või ärisaladuse või konfidentsiaalsena saadud informatsiooni ning teiste inimeste perekonna- ja eraelu kaitseks, samuti õigusemõistmise huvides. Tsensuuri ei ole.

<sup>34</sup> RKKrKo 21.03.2000 asjas nr 3-1-1-31-00, RT III 2000, 11, 118.

<sup>35</sup> RKPSJVKo 16.09.2003 asjas nr 3-4-1-6-03, RT III 2003, 27, 269.

<sup>36</sup> RKPSJVKo 02.05.2005 asjas nr 3-4-1-3-05, RT III 2005, 16, 158.

<sup>37</sup> RKPSJVKo 01.09.2005 asjas nr 3-4-1-13-05, RT III 2005, 26, 262.



## **Kokkuvõte**

PS §-s 12 sätestatud üldine võrdsusõigus ja diskrimineerimise keeld on leidnud Riigikohtu praktikas enam kui dekaadi jooksul tõlgendamist ja kohaldamist seda sätet nii otseselt kui ka kaudselt puudutavates kaasustes. Võrdsusõigust puudutavaid vaidlusi ongi näiteks tuua rohkem just viimaste seast, mis on seotud sotsiaalsete põhiõigustega, menetlusõigustega ja seadusloome võrdsusega. Arvestada tuleb, et Riigikohtu praktika kajastab neid teemasid ja probleeme, mis üldse kolmanda kohtuastmeni välja jõuavad. Seega ei olnud käesolev ülevaade mitte läbilõige kõige aktuaalsematest temadest, vaid nendest, mis on Riigikohtusse jõudnud.

Põhiseaduslikust kontekstist tulenevalt on märkimisväärne osa PS § 12 analüüsist, eriti just selle kohaldamise metodoloogilisest analüüsist leitav põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahenditest. Samuti on karistusõiguses käsitletud rahvusliku ja sotsiaalse vaenu õhutamise teematikat. Lisaks nimetatuile toimib ka nn põhiõiguste kolmikmõju põhimõte ehk võrdsusõigust kaitsavad ka üldkohtud. Selle kinnituseks on tsiviilkolleegiumi võrdsuspõhiõigust kaitsvad lahendid. Samas täiendab võrdse kohtlemise kohtupraktikat ka rikas välismaalaste ning mittekodanike alane kohtupraktika, mis kinnitas oma põhiseisukohad juba üheksakümne date keskpaigas. Kõik nimetatud valdkonnad kokku tagavad isikute võrdse kohtlemise ning diskrimineerimise keelu realiseerumise Eestis.

Liina Kanger

Riigikohus, Õigusteabe osakond

Haldusõiguse analüütik

Oktoober 2007

**Lühendid:**

EV - Eesti Vabariik

KarS - karistusseadustik

KrK - kriminaalkoodeks

m - määrus

o - otsus

PS - põhiseadus

RKHK - Riigikohtu halduskolleegium

RKKrK - Riigikohtu kriminaalkolleegium

RKPSJVK - Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

RKTsK - Riigikohtu tsiviilkolleegium

RKÜK - Riigikohtu üldkogu

RT - Riigiteataja