



HARJU
MAAKOHUS

Majandus- ja
kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Teie 23.05.2024 nr 2-2/1450-1

Meie 18.06.2024 nr 6-3/24-198

**Harju Maakohtu arvamus soolise
võrdsuse ja võrdsete võimaluste seaduse
elnõu kohta**

Lugupeetud minister Signe Riisalo

Sotsiaalkaitseminister Signe Riisalo esitas 23.05.2024 kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis (MKM) välja töötatud soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste seaduse eelnõu (EISis toimik nr [24-0529](#), MKM dokumendiregistris viit).

Kuigi Harju Maakohtu ei olnud nende asutuste hulgas, kellelt arvamust küsiti, peame siiski vajalikuks oma arvamust avaldada.

Esmalt soovime märkida, et selline olukord, kus kohtuid otseselt puudutavat eelnõu kohtutele arvamuse avaldamiseks ei saadeta, on kahetsusväärne. Palume edaspidi eelnõud, milles muu hulgas reguleeritakse kohtumenetluse küsimusi (näiteks õigus olla kohtumenetluses esindaja), aga ka teisi kohtute töökoormust mõjutavaid küsimusi, edastada tutvumiseks ka kohtutele.

Märgime ka seda, et tegemist on mitme Harju Maakohtu kohtuniku ning muude ametnike ja töötajate koondatud arvamustega, mitte Harju Maakohtu seisukohaga õiguse mõistmisel.

I. Eelnõu põhimõtteline vajalikkus

1. Esimene põhimõtteline küsimus, mis iga olulise muudatuse puhul tuleb esitada, on klassikaline – millist probleemi lahendatakse? Hetkel jääb seletuskirjast mulje, et peamisteks lahendamist vajavateks probleemideks on a) asjaolu, et kehtib kaks seadust (soolise võrddõiguslikkuse seadus (SoVS) ja võrdse kohtlemise seadus (VõrdKS)), mille kohaldamisalad ja regulatsiooni detailsus erinevad (lk 1) ning b) et võrdsusvoliniku

poole pöördunud isikute arv on viimastel aastatel kahanenud, mistõttu on vaja voliniku ja tema kantselei pädevust laiendada (lk 61). Mõistagi vajab laienev pädevus ka täiendavaid ressursse ja lisaraha riigieelarvest alates 2026. aastast 404 784 eurot aastas, millega kaetakse viie ametikoha ning lisanduvate tegevuste kulu (lk 62 ja 68).

2. Sõltumatu kohtuvõimu esindajatena ei soovi me sekkuda teiste võimuharude pädevuses olevatesse valikutesse, kuid peame siiski vajalikuks märkida, et sellised plaanid mõjuvad riigieelarve praeguses olukorras ja kärbeta valguses küsitavatenä. Selle aasta kevadel jõustus teatavasti kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse (KRAPS) muudatus, millega pidurdati mitmete kõrgemate riigiteenijate seaduses ette nähtud palgakasv kuni 2028. aastani. Vastava eelnõu ([305 SE](#)) seletuskirja kohaselt oli muudatuse põhjuseks „riigieelarvega seotud raske olukord, mille leevendamiseks on Vabariigi Valitsus kokku leppinud, et avaliku sektori palgafond külmutatakse neljaks aastaks“. Justiitsminister [ütles](#) 30.05.2024 toimunud kohtunike täiskogul, et „olukord [eelarvega] on keeruline ja arvestama peab, et see puudutab kogu justiitssüsteemi. Minu eesmärk on, et vähemalt tänavu kohtutes palku ei vähendata ja töötajaid ei koondata“. Sotsiaalkaitseminister [teatas](#) samal päeval ehk nädal pärast kõnealuse eelnõu kooskõlastamisele saatmist, et Sotsiaalministeeriumis tuleb kärpida üle 10 miljoni euro ja Sotsiaalkindlustusameti peadirektor on selgitanud, et tõenäoliselt puudutab kärbe valdkondi nagu laste rehabilitatsioon, erihoolkanne, perelepituse, asendushoolduse pädevuse tõstmine, lastemaja, hinged, vägivallast loobumise nõustamine ning psühhosotsiaalse kriisiabi kättesaadavuse vähendamine. Selle kõige taustal on mõnevõrra küsitav eelnõu eesmärk - ühe väheneva koormusega asutuse pädevuse laiendamine ja sinna uute ametikohtade loomine. Seega teeme ettepaneku veelkord kaaluda, kas praeguses olukorras on sellised muudatused, mis muu hulgas toovad kaasa täiendava koormuse niigi pingelisele riigieelarvele, tõesti vajalikud.

II. Märkused eelnõu sisu kohta

3. Eelnõu § 1 lg 2, § 6 ja § 13 – muutes kaitstud tunnuste loetelu lahtiseks, soovitakse eelnõuga sisuliselt kehtestada üldine võrdse kohtlemise kohustus ka eraõiguslikes suhetes. Eelnõu seletuskirjas on korduvalt rõhutatud, et põhiseaduse (PS) § 12 paneb üldise võrdse kohtlemise kohustuse riigile (täpsemalt küll avalikule võimule, mis on laiem mõiste), kuid see kohustus ei laiene automaatselt põhiõiguste kandjatele (inimestele ja eraõiguslikele juriidilistele isikutele) eraõiguslikes suhetes (lk 1, lk 3). Selle hinnanguga tuleb nõustuda, küll aga ei saa nõustuda järeldusega, et tegemist on probleemiga, mis tuleb kõrvaldada. Kehtivas õiguses on sätestatud konkreetsed kaitstud tunnused, mille tõttu diskrimineerimine on keelatud, eelnõus aga soovitakse neid nii täiendada kui ka muuta see loetelu lahtiseks, lisades „muu isikuga seotud objektiivselt tuvastatav tegelik või oletatav tunnus, mis on aluseks ühiskondlikes, poliitilistes või institutsionaalsetes tavades juurdunud ühiskondlikele eelarvamustele, tõrjumisele või häbimärgistamisele“.

PS § 11 kohaselt peavad kõik põhiõiguste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratud õiguste ja vabaduste olemust. Pannes eraõiguslikele isikutele kui põhiõiguste kandjatele üldise kohustuse kohelda teisi eraisikuid võrdselt (üksikute piiratud eranditega) ehk pannes sisuliselt igaühele kohustuse anda teisele eraisikule seletust oma tegevuse kohta (eelnõu § 19 lg 1), ei jää sisuliselt midagi alles põhiseaduse aluspõhimõttest vabadusest ja iga eraisiku üldisest

vabaduspõhiõigusest (PS § 19). Nii laia ja määratlemata kohustuse panemine põhiõiguste kandjatele ei ole põhjendatud.

4. Eelnõu § 1 lg 2 – soo ja teiste kaitstud tunnuste samaväärseks pidamine. Kehtivas seaduses on sooline võrdõiguslikkus ja muudel tunnustel võrdne kohtlemine reguleeritud eri seadustes ja nende seaduste kohaldamisala on erinev. Eelnõuga soovitakse seda muuta ja kohaldamisalad ühtlustada, mida ei saa pidada põhjendatuks. See, kas need küsimused on reguleeritud ühes või mitmes seaduses, on iseenesest tehniline küsimus. Põhimõtteline probleem seisneb selles, et sugu on selline kategooria ja sooline võrdõiguslikkus selline põhimõte, mida ei saa teiste kategooriate puhul samal viisil rakendada. Inimeste jagunemine kaheks eri sooks – meesteks ja naisteks – on objektiivne bioloogiline reaalsus igas ühiskonnas, mis on sõltumatu kõigist muudest tunnustest. Ainult vanust saab pidada samavõrd objektiivseks, kuid ka see tunnus ei ole binaarne nagu sugu – inimesed ei jagune lihtsalt noorteks ja vanadeks. Nagu on tunnistatud ka eelnõu seletuskirjas, ei saa andmekaitse põhimõtteid arvestades valdava osa muude tunnuste (etniline kuuluvus, seksuaalne sättumus, usutunnistus) kohta isegi koguda andmeid, mistõttu ei ole võimalik ka tagada vastavate tunnustega isikute võrdset esindatust (lk 7–8).
5. Eelnõu § 1 lg 2 – soo mõiste kui objektiivse kategooria laiendamine muudele, subjektiivsetele tunnustele. Seletuskirja kohaselt täpsustatakse kehtiva õigusega võrreldes õigusselguse huvides ka kaitstud tunnuste loetelu, lisades sellesse eraldi seni soo terminiga hõlmatud tunnused sooline identiteet, sooline eneseväljendus ja sootunnused (lk 1). Eelnõus endas ei ole määratletud, mida sooline identiteet, sooline eneseväljendus ja sootunnused tähendavad, kuid seletuskirja kohaselt tähistab sooline identiteet inimese tunnetuslikku sugu ehk seda, kuidas inimene enda soolist olemist kogeb, tunnetab ja mõtestab. Sooline identiteet on näiteks mees, naine, mittebinaarne jne. Inimese sooline identiteet võib, aga ei pruugi kattuda sooga, mis talle sünnil määrati. Sooline eneseväljendus on see, kuidas inimene näitab enda sugu väljapoole. Seda näiteks oma riietuse, kõneviisi või maneeridega. Kuigi enamasti peegeldab sooline eneseväljendus inimese soolist identiteeti, siis alati ei pruugi see nii olla. End on võimalik väga erinevalt väljendada. Seetõttu ei sobi kategooriad mehelik ja naiselik kirjeldama kogu soolise eneseväljenduse mitmekesisust (seletuskirja lk 10).
Ei saa nõustu seisukohaga, et sooline identiteet ja eneseväljendus on hõlmatud soo mõistega ja et nende lisamine on kõigest täpsustava tähendusega. Kehtivas õiguses kehtivad mitmed soost sõltuvad reeglid, mis on õiguse mõistmisel ja kohtuotsuste täitmisel igapäevaselt olulised. Need reeglid lähtuvad inimese soost kui bioloogilisest ja binaarsest objektiivsest reaalsusest, mitte kellegi subjektiivsest tunnetusest või eneseväljendusest. Näiteks näeb vangistuseseaduse (VangS) § 12 lg 1 p 1 ette, et vanglas hoitakse eraldi mehi ja naisi ning sama lõike p 2, et alaealisi ja täiskasvanuid. Ei ole mõeldav, et kui süüdimõistetud täiskasvanud mees pärast otsuse kuulutamist teatab, et ta tunnetab ennast nüüd naisena, siis tuleks ta paigutada vanglasse koos naistega või kui ta teatab, et mõtestab seejuures ennast ka alaealisena, siis tuleks ta paigutada vanglasse koos alaealistega või süüvõime puudumise tõttu üldse karistuse kandmisest vabastada. Ebaselge on, kas „mittebinaarse jne soolise identiteediga“ isikuid tuleks vanglas hoida eraldi nii meestest kui naistest ja kes neid läbi otsida võib – teatavasti näeb VangS § 14 lg 1 ette, et kinnipeetava läbiotsimise viib läbi kinnipeetavaga samast soost vanglaametnik. Ka mitmes muus seaduses kehtib samasugune samast soost isiku nõue (vt näiteks täitemenetluse seadustiku § 28 lg 5, korrakaitse seaduse § 47 lg 2 ja § 48 lg

2, kaitseväge korralduse seaduse § 163 lg 6, abipolitseiniku seaduse § 16¹ lg 8, tolliseaduse § 65 lg 1, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 58 lg 5²).

Seletuskirja kohaselt on tegemist ka lahtise loeteluga (sooline identiteet on näiteks mees, naine, mittebinaarne jne), seega pole ka selge, kui paljude kategooriatega peaks kohustatud asutused ja isikud üldse arvestama.

Kahtlemata tuleb kõigile isikutele, sh neile, kes tunnetavad ja väljendavad ennast sooliselt tavapärasest erinevalt, tagada nende turvalisus kõikides oludes, sh ka vanglas, kuid seejuures tuleb arvestada ka teiste isikute õigustega ja asutuste võimega oma kohustusi mõistlikul viisil täita. Pelgalt sisemise tunnetuse tõttu mehe paigutamine naiste vanglasse rikuks eelkõige kinnipeetavate naiste õigusi turvalisele keskkonnale. Nõue, et isikut tohib läbi otsida ainult temaga samast „mittebinaarsest jne soost“ isik ei ole mõistlikult täidetav.

Kokkuvõttes märgime, et sugu on Eesti õiguskorras läbivalt määratletud kui binaarne bioloogiline reaalsus ja seda ei ole võimalik muuta ühte seadusesse kahe sõna lisamisega. Samuti ei pea me sellist muudatust vajalikuks. Kui sooline identiteet jms siiski lisatakse kaitstud tunnuste kategooriasse, tuleb selgelt väljendada nii eelnõus kui seletuskirjas, et tegemist ei ole soo mõiste osaga, vaid eraldi kategooriaga.

6. Eelnõu § 28 lg 1 p 6 – voliniku pädevus pöörduda põhjendatud juhul diskrimineeritud isiku õiguste kaitseks tema nõusolekul ja nimel kohtusse. Seletuskirjast võib järeldada, et silmas on peetud võimalust, et volinik saab ise olla lepinguline esindaja tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 218 tähenduses. Juhime tähelepanu, et isegi juhul, kui pidada sellise sätte jõustumisel volinikku muuks isikuks, kelle õigus olla lepinguline esindaja tuleneb seadusest (TsMS § 218 lg 1 p 6) ja kellele ei kohaldu TsMS § 218 lg 1 p-s 2 sätestatud haridusnõue, ei laiene see pädevus voliniku büroo töötajatele, st neil peaks olema vastav haridus.

Volinikule sellise pädevuse andmine on küsitav. Sisuliselt on tegemist ühes valdkonnas tavapärasest erinevatel tingimustel riigi õigusabi andmisega. Samas, kui seadusandja leiab, et just selles valdkonnas ei piisa üldtingimustel antavast riigi õigusabist ja seda tuleks anda, st ka rahastada lihtsamatel tingimustel, siis tundub ikkagi ebamõistlik selleks volinikule isikliku eripädevuse andmine, mis võimaldab tal olla kohtus lepinguline esindaja.

Lisaks tuleb arvestada, et kui menetlusosaliseks on väidetav diskrimineeritu ise, siis jääb talle ka risk kanda kaotuse korral vastaspoole menetluskulud. Nagu teada, muutis Riigikohus aastal 2021 oma seisukohta menetluskulude lubatava suuruse teemal ja enam ei kaitse hagejat ka põhimõte, et menetluskulud ei ületa üldjuhul tsiviilasja hinda (Riigikohtu 14.04.2021 määrus tsiviilasjas nr 2-19-10324, p 19). Nagu senisest kohtupraktikast teada, on diskrimineerimise tõendamine keeruline ka hoolimata jagatud tõendamiskohustusest (SoVS § 4) ja seega risk kanda vastaspoole menetluskulud suur. Menetlusõiguslikult on vajalik selgus seaduses, et volinikul on õigus isikut esindada TsMS § 218 lg 1 p 6 tähenduses.

Juhul, kui kaaluda seletuskirjas välja toodud võimalust anda volinikule iseseisev hagemise õigus, tulek seda teha läbi täienduste Riigikogu menetluses olevale kollektiivsete esindushagide eelnõule (334 SE).

7. Eelnõu § 38 (korteriomandi- ja korteriühistuseaduse § 39 muutmine) – ligipääsetavuse tingimuse lisamine kaasomandi eseme ajakohastamiseks vajalike tegevuste hulka. Meie hinnangul on see muudatus ebavajalik, sest ka praegu saab kõnealust sätet tõlgendada nii, et ligipääsetavuse parandamine kuulub kaasomandi eseme ajakohastamiseks

vajalike tegevuste hulka. Seletuskirjas ei ole välja toodud kohtupraktikat, mis oleks asunud teistsugusele seisukohale. Küsitav on ka selle muudatuse tõhusus, sest selleks otsuseks on vajalik kvalifitseeritud häälteenamus (üle poole kõigist häältest nende korteriomanike poolt, kellele kuulub üle poole kaasomandi osadest). Seega ei ole mingil viisil tegemist lihtsustatud häälteenamusega, nagu on väidetud seletuskirjas (lk 43) ja vähemalt seletuskirja tuleb korrigeerida.

8. Lõpetuseks märgime ka seda, et jääb arusaamatuks, mis põhjusel on selle eelnõu MKM nimel kooskõlastamisele saatnud sotsiaalkaitseminister Signe Riisalo. Sotsiaalkaitseminister on tõesti selle eelnõu eest vastutav minister [Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027](#) p 11.19 kohaselt, kuid see ülesanne ei ole kooskõlas muude dokumentidega, mis reguleerivad ministeeriumite valitsemisalasid ja ministrite vastutusvaldkondi. Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 63 lg 1 kohaselt kuulub MKM valitsemisalasse võrdse kohtlemise ja soolise võrdõiguslikkuse edendamine ja koordineerimine. Peaministri korraldusega on kinnitatud ministrite pädevus ministeeriumi juhtimisel ja ministrite vastutusvaldkonnad ning selle dokumendi p 6 kohaselt majandus- ja infotehnoloogiaminister juhib Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja tema vastutusvaldkonnas on selle valitsemisala ([peaministri 19.04.2023 korraldus nr 25](#)). Sotsiaalkaitseministri vastutusvaldkonnas on soolise võrdsuse ja võrdse kohtlemise edendamine ainult era- ning pereelus (korralduse p 10) – ehk need kategooriad, mis praeguse eelnõu kohaldamisalasse ei kuulu (eelnõu § 2 p 2).

Ministrite asendamise kehtiva korra p 3 kohaselt on majandus- ja infotehnoloogiaministri asendajateks välisminister, rahandusminister ning haridus- ja teadusminister ([peaministri 18.04.2023 korraldus nr 23](#)). Seega ei saa tegemist olla ka ministri asendamisega tema äraoleku ajal.

Kokkuvõttes leiame, et kui valitsus soovib erandina muuta mingi osa ühe ministeeriumi valitsemisalast ajutiselt teise ministri vastutusvaldkonnaks, siis tuleks seda selgelt reguleerida, nii nagu see toimus abieluvõrdsuse reformiga seotud perekonnaseaduse muutmise ja kooseluseaduse rakendusaktide eelnõude koostamise puhul (vt korralduse nr 25 p-d 2 ja 10).

Mõistagi ei ole tegemist kõige olulisema küsimusega selle eelnõu juures, kuid ka sellistes küsimustes võiks vastuolud puududa.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Astrid Asi

kohtu esimees