



ARVAMUS nr 1-3/5\_2026  
Tallinn 2026

**Selle kohta, kas soolise ülemineku arstliku ekspertiisikomisjoni mitmeaastased menetlusajad võivad kujutada endast kaudset soolist diskrimineerimist.**

Käesoleva arvamuse aluseks on soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantseleile (edaspidi volinik) saabunud avaldus seoses soolise ülemineku ja soo õigusliku tunnustamisega.

Võrdse kohtlemise seaduse<sup>1</sup> kohaselt on soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik sõltumatu ja erapooletu asjatundja, kes tegutseb iseseisvalt ning jälgib võrdse kohtlemise seaduse ja soolise võrdõiguslikkuse seaduse nõuete täitmist ja annab arvamusi võimaliku diskrimineerimise aset leidmise kohta isikute avalduste alusel või talle laekunud teabe põhjal omal algatusel<sup>2</sup>.

**Menetluse käik**

**1.** Voliniku poole pöördus XX soolise ülemineku ning soo õigusliku tunnustamisega seotud avaldusega. Avalduse kohaselt soovis avaldaja muuta oma passis määratud sugu. Vastavalt kehtivale korrale saatis ta selleks Sotsiaalministeeriumisse avalduse sooviga pöörduda arstliku ekspertiisikomisjoni vastuvõtule. Talle saabunud vastuse kohaselt ulatus ooteaeg komisjoni vastuvõtule enam kui kahe ja poole aastani. Avaldaja oli selleks ajaks alustanud ka hormoonravi teise riigi tervishoiusüsteemi kaudu, et saavutada oma identiteedile vastav välimus. Avaldaja sõnul tekitab selline olukord ebakõla olukordades, kus avaldajal on vajadus või kohustus avaldada oma isikukood või esitada isikut tõendavaid dokumente. Sellisel juhul võib tekkida vajadus anda selgitusi väga isiklikel teemadel, ning see on põhjustanud avaldajale mitmeid ebamugavaid olukordi. Eriti rõhub avaldajat teadmine, et selline olukord kestab veel aastaid. Avaldaja hinnangul on tema igapäevaelu ja võimalus elada kooskõlas oma identiteediga seetõttu oluliselt piiratud.

**2.** Volinik pöördus selgituste saamiseks Sotsiaalministeeriumi poole. Ministeerium kinnitas, et komisjoni järjekorrad on pikad ning põhjendas seda spetsialistide puuduse ja suure töökoormusega. Samuti selgitas ministeerium, et süsteemi parandamiseks on tehtud mitmeid muudatusi, st

---

<sup>1</sup> VõrdKS § 15 lg 1

<sup>2</sup> VõrdKS § 16 p 3



01.09.2025.a jõustus sotsiaalministri määruse „Soolise ebakõla kohta otsuse tegemise tingimused ja kord“<sup>3</sup> uus redaktsioon, mille tulemusel on muutunud soolise ülemineku süsteemi õiguslik raamistik ning ministeeriumis loodetakse sellest järjekordade vähenemist tulevikus. Samas ei esitanud ministeerium konkreetset ajakava, millal muutub komisjoniga kohtumine isikutele mõistliku aja jooksul kättesaadavaks.

**3.** Kehtiva regulatsiooni kohaselt peab soolise ebakõla kohta otsuse saamiseks inimene käima arstliku ekspertiisikomisjoni vastuvõtul ning alles seejärel on tal võimalus taotleda juriidiliste sooandmete muutmist (sh sootähis ja isikukood). Komisjoni ette pääsemise vältimatu roll tähendab, et selle menetluse takerdumine või märkimisväärne viibimine mõjutab otseselt isiku enesemääramisõigust, inimväärikust ja eraelu puutumatust.

**4.** Avaldaja hinnangul muudab mitmeaastane ooteaeg seadusega ette nähtud õiguse kasutamise sisuliselt kättesaamatuks, ning on tema suhtes sooliselt diskrimineeriv.

## Õiguslikud alused

**5.** Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed ning kedagi ei tohi diskrimineerida muu hulgas soo tõttu<sup>4</sup>. Põhiseadus tagab igaühele õiguse vabale eneseteostusele<sup>5</sup>, eraelu puutumatusele<sup>6</sup> ning tervise kaitsele<sup>7</sup>. Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus<sup>8</sup>.

**6.** Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) kohaselt on igaühel õigus sellele, et austataks tema eraelu<sup>9</sup>. Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et EIÕK artikli 8 kaitseala hõlmab inimese õigust määratleda oma sooidentiteeti<sup>10</sup>. Kohus on sedastanud, et kuivõrd konventsiooni ülesanne on kaitsta inimväärikust ja inimeste vabadust, kaitseb artikkel 8 transsooliste inimeste õigust isiklikule arengule ning õigust füüsilisele ja moraalsele turvalisusele<sup>11</sup>.

---

<sup>3</sup> [Soolise ebakõla kohta otsuse tegemise tingimused ja kord-Riigi Teataja](#)

<sup>4</sup> PS § 12

<sup>5</sup> PS § 19

<sup>6</sup> PS § 26

<sup>7</sup> PS § 28

<sup>8</sup> PS § 14

<sup>9</sup> EIÕK artikkel 8

<sup>10</sup> EIK, 35968/97, Van Kück vs. Saksamaa, (12.06.2003), p 69; EIK, 29002/06, Schlumpf vs. Šveits, 2009, (5.06.2009), p 100.

<sup>11</sup> *Ibid.*



**7.** Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et riigil lasub positiivne kohustus tagada õigusliku sootunnustamise menetluste tegelik toimivus ning vältida põhjendamatuid takistusi inimese identiteedi õiguslikul tunnustamisel ja liikmesriigid peavad tagama soo õigusliku tunnustamise menetluste praktilise ja efektiivse toimimise ning lähtuma põhimõttest, et menetlus peab olema selge, ligipääsetav ja tõhus<sup>12</sup>.

**8.** Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel CM/Rec(2010)5 punkti 21<sup>13</sup> järgi tuleb inimese soolist üleminekut igakülgset õiguslikult tunnustada, eelkõige tuleb võimaldada kiire, läbipaistva ja ligipääsetava menetluse abil inimese nime ja sootähise muutmine dokumentides.

**9.** Kui isiku dokumentides olevad andmed ei vasta tema tegelikule sooidentiteedile ja välimusele, võib see tekitada probleeme reisides, töötasingutel, ametiasutustega suhtlemisel ja muudes igapäevastes olukordades. Selline olukord võib takistada Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 21 sätestatud õiguse – vabalt liikuda ja elada ELi liikmesriikides – kasutamist<sup>14</sup>.

**10.** Euroopa Liidu Kohus on mitmetes kohtuasjades kinnitanud, et transsoolise inimese ebasoodsam kohtlemine kujutab endast diskrimineerimist soo tõttu<sup>15</sup>. Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>16</sup> artikli 21 kohaselt on keelatud igasugune diskrimineerimine muu hulgas soo tõttu.

**11.** Põhiseadusest tulenevale õigusele vabale eneseteostusele<sup>17</sup> kaitsealasse kuuluvad ka inimese enesemääramisõigus ja enesekujutamiseõigus, mida Riigikohus ja õiguskirjandus on käsitanud üldise isiksuspõhiõiguse osana. Õiguslik sootunnustamine puudutab inimese identiteedi, enesemääramise ja eraelu kõige intiimsemat sfääri. Seda ei saa käsitada üksnes tehnilise haldusmenetlusena registriandmete muutmiseks. Sooidentiteet kujutab endast inimese identiteedi keskset osa ning võimalus saada riigilt oma sooidentiteedile vastavat õiguslikku tunnustamist on otseselt seotud inimese enesemääramisõigusega.

**12.** Kui isikul puudub tegelik võimalus saavutada mõistliku aja jooksul oma sooidentiteedile vastavate registriandmete kandmine ametlikesse registritesse, riivab see õigust määratleda ja väljendada oma identiteeti.

<sup>12</sup> EIK, 2145/16 ja 20607/16, X and Y v. Romania, 19.01.2021, p-d 146–168.

<sup>13</sup> [CM\\_Rec\(2010\)5.pdf](#)

<sup>14</sup> ELK, Shipova, C-43/24, ECLI:EU:C:2026:168, p-d 38–45.

<sup>15</sup> ELK, Richards v Secretary of State for Work and Pensions (C-423/04, ECLI:EU:C:2006:256), ELK, MB v Secretary of State for Work and Pensions (C-451/16, ECLI:EU:C:2018:492).

<sup>16</sup> [Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#)

<sup>17</sup> PS § 19



Õiguslik sootunnustamine puudutab otseselt inimese võimalust elada ühiskonnas kooskõlas oma identiteediga. Registriandmete vastuolu inimese tegeliku identiteediga võib mõjutada tema igapäevast suhtlust avaliku võimu kandjatega, töötamist, haridust, tervishoidu ning muid eluvaldkondi. Seetõttu puudutab õiguslik soo tunnustamine otseselt ka eraelu puutumatuse õiguse keset.

**13.** Põhiseaduse kohaselt ei piisa põhiõiguste tagamiseks üksnes menetluse formaalsest olemasolust. Riigil lasub kohustus luua selline menetluslik ja institutsionaalne korraldus, mis võimaldab põhiõigusi tegelikult kasutada. Kui õiguslik sootunnustamine on seadusega ette nähtud, kuid praktikas ei ole võimalik taotlust mõistliku aja jooksul sisuliselt menetleda, võib olla tegemist menetlus- ja korralduspõhiõiguse rikkumisega. Õiguslik soo tunnustamine eeldab toimivat menetlust, piisavat institutsionaalset võimekust ning mõistlikke menetlustähtaegu.

**14.** Soolise võrdõiguslikkuse seadus kohaldub kõigis ühiskonnaelu valdkondades. Kaudne diskrimineerimine on olukord, kus näiliselt neutraalne säte, kriteerium, tava või tegevus seab ühest soost isikud võrreldes teisest soost isikutega ebasoodsamasse olukorda, välja arvatud juhul, kui sellel on objektiivselt põhjendatav õigustatud eesmärk ning eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud<sup>18</sup>. Soolise ülemineku ja soo õigusliku tunnustamisega seotud ebasoodsamat kohtlemist tuleb hinnata soo tunnuse kaitsealas, sest see puudutab vahetult inimese soolist kuuluvust ja selle õiguslikku tunnustamist<sup>19</sup>. Hinnata tuleb, kas menetluskorraldus, mis puudutab soolise ülemineku tõttu sooandmete muutmist taotlevaid isikuid, seab nad põhjendamatult ebasoodsasse olukorda. Kui avaldaja peab esitama asjaolud, mille põhjal võib eeldada diskrimineerimise esinemist<sup>20</sup>, siis vastaspool peab tõendama, et võrdse kohtlemise põhimõtet ei ole rikutud<sup>21</sup>.

## Voliniku hinnang

**15.** Menetluses kogutud teabest nähtub, et õigusliku soo tunnustamise menetluse läbimine sõltub arstliku ekspertiisikomisjoni vastuvõtule pääsemisest. Alles pärast komisjoni otsust on inimesel võimalik taotleda rahvastikuregistris sooandmete muutmist. Seetõttu mõjutab komisjoni

<sup>18</sup> SoVS § 3 lg 1 p 4

<sup>19</sup> Albi, K.; Laidvee, J.; Papp, Ü.-M.; Sepper, M.-L. Soolise võrdõiguslikkuse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2010, § 3 kommentaar p 5.1, lk 25–26.

<sup>20</sup> SoVS § 4 lg 1

<sup>21</sup> SoVS § 4 lg 2



töökorraldus ja menetluse kestus otseselt inimese võimalust saavutada oma sooidentiteedi õiguslik tunnustamine.

Volinik hindab, kas antud menetluskorraldusel on objektiivselt põhjendatav õigustatud eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud.

**16.** Volinik leiab, et õiguslik soo tunnustamine puudutab inimese identiteedi, enesemääramise ja eraelu kõige olulisemaid aspekte. Kui inimene peab ootama aastaid enne, kui tal tekib võimalus oma taotlust sisuliselt menetleda, võib see oluliselt piirata tema võimalust elada kooskõlas oma identiteediga ning kasutada talle seadusega ette nähtud õigusi. Menetlus, mille läbimine on õigusliku soo tunnustamise vältimatu eeltingimus, peab olema tegelikult kättesaadav ja toimiv.

**17.** Kuigi arstliku ekspertiisikomisjoni menetlusreegleid kohaldatakse formaalselt kõigi taotlejate suhtes ühtemoodi, puudutab kõnealune menetlus sisuliselt üksnes transsoolisi inimesi, kelle rahvastikuregistrisse kantud sooandmed ei vasta nende sooidentiteedile ja kes taotleavad soolise ülemineku tõttu sooandmete muutmist. Seetõttu langevad menetluse viibimisest ja süsteemi mittetoimimisest tulenevad negatiivsed tagajärjed vaid sellele isikute grupele.

**18.** Volinik leiab, et avaldaja on esitanud asjaolud, mille põhjal võib eeldada kaudse soolise diskrimineerimise esinemist. Õigusliku soo tunnustamise menetlus sõltub arstliku ekspertiisikomisjoni tööst, komisjoni vastuvõtule pääsemine võib võtta mitu aastat ning selline viivitus mõjutab eelkõige isikuid, kes vajavad oma sooidentiteedile vastavate registriandmete muutmist. Pikaajaline ooteaeg piirab nende võimalust saada oma identiteedile vastavaid registriandmeid ning kasutada oma õigusi samaväärselt isikutega, kelle registriandmed vastavad nende sooidentiteedile ega vaja õiguslikku muutmist. Seetõttu on põhjendatud järeldus, et näiliselt neutraalne menetluskorraldus võib avaldada ebaproportsionaalselt ebasoodsat mõju ühele kindlale isikute grupele.

**19.** Menetluse käigus kogutud teabest ei nähtu selgelt, et mitmeaastane menetlusaeg oleks vältimatult vajalik või et vähem koormavad lahendused ei oleks võimalikud. Samuti ei nähtu ministeeriumi vastustest konkreetset ajakava, mille alusel oleks võimalik hinnata, millal muutub õigusliku soo tunnustamise menetlus inimestele reaalselt kättesaadavaks mõistliku aja jooksul. Kuigi ministeerium on kirjeldanud samme süsteemi parandamiseks, ei võimalda esitatud teave järeldada, et olemasolev olukord saaks lähitulevikus tõhusalt lahendatud.



Kuigi arstliku ekspertiisikomisjoni eesmärk tagada soolise ebakõla kohta tehtava otsuse meditsiiniline ja õiguslik põhjendatus võib olla õigustatud, ei nähtu menetluses kogutud teabest selgelt, et mitmeaastane ooteaeg oleks selle eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik meede või et vähem koormavad lahendused ei oleks võimalikud. Spetsialistide puudus ja suur töökoormus võivad selgitada järjekordade tekkimist, kuid need ei vabasta riiki kohustusest korraldada põhiõiguste kasutamiseks vajalik menetlus tegelikult kättesaadaval ja mõistliku aja jooksul toimival viisil. Samuti puudub ajakava, mille alusel oleks võimalik hinnata, millal muutub õigusliku sootunnustamise menetlus inimestele realselt kättesaadavaks mõistliku aja jooksul.

**20. Menetluse käigus kogutud teabest ei nähtu, et mitmeaastane menetlusaeg oleks objektiivselt põhjendatud ning vajalik õigustatud eesmärgi saavutamiseks. Eeltoodut arvestades peab volinik diskrimineerimiskahtlust põhjendatuks ning leiab, et kirjeldatud asjaoludel võib olla tegemist kaudse soolise diskrimineerimisega.**

## **Voliniku arvamuse õiguslik tähendus ning diskrimineerimisvaidluse lahendamine**

**21.** Voliniku arvamuse eesmärk on anda hinnang, mis võimaldaks koostoimes võrdse kohtlemise seaduse, soolise võrdõiguslikkuse seaduse ning Eesti Vabariigi jaoks siduvate välislepingute ja muude õigusaktidega hinnata, kas konkreetses õigussuhtes on rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet. Voliniku arvamuse ülesanne on anda avalduse esitanud isikule või omal algatusel eksperthinnang, kas diskrimineerimiskahtlus on põhjendatud<sup>22</sup>.

**22.** Diskrimineerimisvaidlusi lahendavad töövaidluskomisjon, kohus ning lepitusmenetluse korras õiguskantsler<sup>23</sup>. Käesoleva asja laadist tulenevalt saab vaidluse lahendada eelkõige kohus.

**23.** Diskrimineerimise tõttu kannatanul on õigus nõuda lisaks varalise kahju hüvitamisele ka mittevaralise kahju hüvitisena mõistliku rahasumma maksmist<sup>24</sup>. Diskrimineerimiskeelu rikkumise korral on kahju hüvitamise

---

<sup>22</sup> VõrdKS § 17 lg 2

<sup>23</sup> SoVS § 12

<sup>24</sup> SoVS § 13



nõude esitamise tähtaeg üks aasta päevast, mil kannatanud isik pidi kahju tekkimisest teada saama<sup>25</sup>.

Christian Veske  
Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik  
Allkirjastatud digitaalselt

---

<sup>25</sup> SoVS § 14