



ÕIGUSKANTSLER

Hr Toomas Kivimägi  
linnapea  
Pärnu Linnavalitsus  
linnavalitsus@lv.parnu.ee

Teie 14.10.2010 nr 3-30/7899/2010-1  
Õiguskantsler 10.10.2011 nr 7-5/101344/1102424

### **Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks**

Austatud linnapea

Pöördun Teie poole seoses avaldusega, milles paluti kontrollida Pärnu rannas paikneva naiste plaaži seaduslikkust.

Vastavalt õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 1 lõikele 1 on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide Eesti Vabariigi põhiseadusele (edaspidi põhiseadus) ja seadustele vastavuse üle. ÕKS § 19 lõike 1 alusel on igaühel õigus pöörduda oma õiguste kaitseks õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida, kas riigiasutus, kohaliku omavalituse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Vastavalt ÕKS § 35<sup>1</sup> lõikele 1 lõpeb õiguskantsleri menetlus õiguskantsleri seisukohavõtuga, milles ta annab hinnangu selle kohta, kas järelevalvealuse asutuse tegevus on õiguspärane ja hea halduse tava nõuetega kooskõlas. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt võib õiguskantsler kritiseerida, anda soovitusi ja muul viisil väljendada oma arvamust, samuti teha ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks.

**Läbiviidud menetluse tulemusena leian, et Pärnu rannas paiknev naiste plaaž ei ole kooskõlas põhiseaduse § 12 lg 1 teisest lausest tuleneva soolise diskrimineerimise keelu põhimõtte, põhiseaduse §-st 34 tuleneva liikumisvabaduse ning soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 5 lg 2 punktiga 4<sup>1</sup>. Esiteks, selle rannaala tähistamine naiste plaažina ilma lisaselgitusteta loob eksliku mulje, et meeste sisenemine ja viibimine seal on üldse keelatud, kuigi oma vastuses asusite seisukohale, et see nii ei ole. Teiseks ei ole selle rannaosa eesmärgipärase kasutamise piiramine meestele liikumisvabaduse mõõdukas riive. Asjaõigusseaduse järgi on igaühel õigus liikuda ja viibida kallasrajal. Sellest tulenevalt ei ole võimalik tagada naiste plaažil ranna kasutamiseks täielikku privaatsust, mille tõtte esile eesmärgina, mis õigustaks meeste liikumisvabaduse piiramist. Eeltoodust tulenevalt teen Teile soovitusel lõpetada Pärnu ranna naiste plaaži ala kasutamisel sooline eristamine senisel kujul, arvestades kirjas toodud selgitusi.**

Õiguskantsleri Kantsleil

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Järgnevalt selgitan oma seisukohta lähemalt.

## **I Avalduse asjaolud ja menetluse käik**

**1.** Minu poole pöördus avaldaja, kes leidis, et Pärnu rannas paikneva naiste plaaži puhul on tegemist soolise diskrimineerimisega.

Avaldaja tõi esile, et Pärnu Linnavalitsuse ametnikel on vastakad arvamused naiste plaaži õigusliku staatuse kohta. Avaldaja märkis, et osad ametnikud leiavad, et tegemist on ainult naistele mõeldud alaga, kus mehed, poisid ega pered viibida ei tohi, sealhulgas ei ole neil lubatud vastavalt alalt läbi kõndida. Samas teised leiavad, et tegemist on lihtsalt kohanimega, millel pole juriidilist tähendust, ja antud rannas võivad viibida kõik inimesed, olenemata nende soolisest kuuluvusest.

Avaldaja leidis, et esimese käsitlemise puhul, mille kohaselt on rand ainult naistele ning meessoost isikud seal viibida ei tohi, esineb vastuolu põhiseadusega, mille järgi on keelatud sooline diskrimineerimine. Antud rand asub avaliku ranna territooriumil, mida läbib kallasrada ehk rannariba ning vastavalt Eestis kehtivale seadusele peab rannariba olema kõigile avatud. Teise käsitlemise puhul, mille kohaselt on naiste plaaž kõigest kohanimi, millel ei ole omaette seaduslikku tähendust, tekitavad segadust randa paigaldatud kolmekeelsed sildid, mis teavitavad naiste rannast ning mille põhjal tekib mulje, et tegemist on ainult naistele mõeldud rannaga. Avaldaja osutas, et ka kallasrajal ning randa viiva laudtee juures viibivad naised on väljendanud pahameelt vastaval alal viibivate meessoost isikute suhtes. Avaldaja tõi ühtlasi esile, et kuna naiste plaaž asub otse Pärnu avaliku ranna keskel, siis puudub võimalus sellest mõistlikult mööduda.

Sellest tulenevalt on avaldaja seisukohal, et naiste plaaži puhul on tegemist soolise diskrimineerimisega.

**2.** Pöördusin avalduse asjaolude selgitamiseks teabe nõudmisega Teie ning Politsei- ja Piirivalveameti Lääne Prefektuuri poole.

**3.** Andsite 14.10.2010 kirjas nr 3-30/7899/2010-1 järgmised selgitused.

Looduskaitseaduse § 5 lõike 2 järgi nimetatakse Läänemere, Peipsi järve, Lämmijärve, Pihkva järve ja Võrtsjärve kaldaid rannaks. Pärnu linna piiridesse jääv rand on tinglikult jagatud neljaks: Raeküla rand, Mai rand, Keskrand ja Vana-Pärnu rand. Vastavad nimetused ei ole määratud Pärnu linna ühegi õigusaktiga, vaid on ajalooliselt välja kujunenud. Käesoleval juhul on kõnealuseks objektiks kesklinna rand ehk Keskrand. Kesklinna ranna kõige idapoolsem osa on surfiala, mida tähistavad vastavad informatiivsed sildid. Kesklinna ranna läänepoolsest osast umbes 416 meetrit võtab enda alla “naisterand”, mis on samuti tähistatud informatiivsete siltidega. Naisteranna ja Pärnu muuli vahele jääv ala ei ole otseselt määratletud, kuid ajalooliselt on välja kujunenud, et antud piirkonda kasutavad nii alasti kui osaliselt alasti päevitamiseks mõlemast soost isikud. Surfiala eraldamise peamiseks argumendiks on turvalisuse tagamine teistele rannakülastajale. Kui varasemalt ei olnud surfiala piirid reguleeritud, siis kohtas soodsate ilmastikuoludega vastava ala harrastajaid terve kesklinna ranna ulatuses, olles sellega potentsiaalseks ohuks suplejatele. Et vältida võimalikke õnnetusjuhtumeid ja tagada rannakülastajate parem turvalisus, koondati “surfarid” konkreetsele alale, mis sai ka vastava märgistuse. Naisterand või teise nimega naiste plaaž on ajalooliselt välja kujunenud piirkond kesklinna rannas, kus väljakujunenud tavade alusel käivad naised. Kolmekeelsed (eesti, inglise ja vene keeles) informatiivsed sildid ala kohta on

pandud nii muuli kui ka endise Rannahoone poolsesse külge ning ka Rannapargist naisteranda viiva laudtee algusesse.

Pärnu kuurordi ajalugu ulatub aastasse 1838. Samal ajal alustati ka meresupluste korraldamise ja rannateenuste pakkumisega. Täpset aega, millal naisterand kui selline loodi, pole teada. Kostüümides suplemiseks ning päevitamiseks mõeldud ühisrand ehk „paradiis“ sai alguse 20. sajandi esimestel aastatel rajatud erirandade moderniseerimisest. Aastaid enne seda aga toimisid eraldi nii „naisteparadiis“ kui ka „meesteparadiis“. 1920ndatest aastatest pärinevad tõendid selle kohta, et naistele oli juba eraldatud suplemiseks ühelt poolt merega ja kolmelt poolt märgupostidega piiratud ala. Piirkond oli meessoost isikute alale sattumise vältimiseks valvatud. Naisteranna loomise ajaloolised eesmärgid tulenesid ajastu eripäradest, võimaldades naistel supelkostüümides privaatsust olemist. Läbi aastakümnete on piirkond säilitanud oma sisulise olemuse ning viimaste aastakümnetega on naisterannas välja kujunenud ka alasti ja osaliselt alasti päevitamine.

Naiste plaaži kui kesklinna ranna osa asutamine või kasutamine ei ole kohalikul tasandil reguleeritud, mistõttu puudub sellel ka iseseisev õiguslik tähendus. Naiste rand on märgistatud kolmekeelsete infotahvlitega, mille eesmärk on inimeste teavitamine naiste ranna alast, kuid mitte teisest soost isikutele sisenemise keelamine. Naiste randa sisenemisele ja viibimisele kohalduvad üldkehtivad seadused ja tavad.

Pärnu Linnavolikogu määrusega kehtestatud avaliku korra eeskirja § 4 lõige 1 punkt 1 kehtestab, et avalikus kohas on keelatud risustada, reostada, lärmata, kerjata, kasutada ebasüüdsaid väljendeid, tülitada kaaskodanikke või rikkuda ükskõik millisel muul viisil avalikku korda, sealhulgas eksida üldtunnustatud tavade ja heade kommete vastu, solvata oma käitumisega inimväärikust ja ühiskondlikku moraaltunnet ning seada ohtu enda või teiste isikute elu või tervist. Avaliku korra all tuleb mõista tavade, heade kommetega, normidega või reeglitega kinnistatud isikutevahelisi suhteid ühiskonnas, mis tagavad igaühe avaliku kindlustunde. Seadusandja ei ole karistatavuse eeldusena sätestanud, et avaliku korra rikkumine ja ühiskonna vastu ilmse lugupidamatuse väljendamine oleks süüdlasele eesmärgiks omaette, vaid tähtis on, et objektiivselt avalikku korda rikutakse ning seda tehakse lugupidamatuse avaldamisega ühiskonnas heade kommete, tavade ja normidega kinnistatud isikute vahelise suhtlemise reeglistiku vastu.

Naiste plaaž on ala Pärnu rannas, mis on mõeldud naissoost isikutele ning eksisteerinud valdavalt samades piirides ligi kahe sajandi jooksul. Arvestades, et antud piirkond ja selle erinäoline kasutus on kujunenud üldtunnustatud tavaks ja osaks Pärnu rannakultuurist, siis võib meessoost isikute viibimist naiste plaaži alal teatud olukorras käsitleda avaliku korra rikkumisena, kui seda tehakse lugupidamatusest naiste plaaži alal väljakujunenud tava suhtes.

Õigusakte, mis reguleeriksid naiste plaaži staatust, pole Pärnu Linnavalitsus 1991. aastast vastu võtnud.

Ala, mis jääb naiste plaaži ja muuli vahele, on ajalooliselt kujunenud ranna-alaks, kus päevitavad alasti või poolalasti mõlema soo esindajad. Nimetatud ala staatus ei ole määratletud ühegi Pärnu linna õigusaktiga ning see kesklinna ranna osa ei ole ka muul viisil kuidagi tähistatud. Seega ei ole selle ala kasutamise lubatavus mitte kuidagi sõltuv kasutaja soost.

Aastate jooksul on Pärnu linnavalitsuse poole pöördutud vaid paaril korral naisteranda puudutavate küsimustega. Kirjade ja küsimuste saatmise eesmärgiks on uurida naisteranna seaduslikkust ning paluda Pärnu Linnavalitsusel eraldada ala nudistidele ja naturistidele. Arvestades, et naiste plaaži

loomisel puudub õiguslik regulatsioon ning ala säilitamisel on lähtutud traditsioonidest ja tavast, on Pärnu Linnavalitsus oma vastustes jäänud seisukohale, et naistele mõeldud ala tuleb säilitada. Nudistide ja naturistide randa Pärnu Linnavalitsusel luua ega märgistada pole plaanis.

Teavitasite, et 04.08.2010 edastas Pärnu Postimees Pärnu Linnavalitsusele lugejakirja, milles kajastub naisteranna ja naturistide ranna teema. 21.07.2007 esitas linnakodanik küsimuse naiste plaaži kohta käiva seaduse ning kõrval asuva "meesteranna" seaduslikkuse kohta. Pärnu linnasekretäri vastus antud küsimusele oli järgmine: „Pärnu ranna ühte osa on juba ajalooliselt nimetatud naiste plaažiks. Õiguslik regulatsioon selle kasutamiseks küll puudub, aga siin saame lähtuda traditsioonist ja tavast, et naiste plaaži kasutavad vaid naised. Meeste ranna kohta puuduvad nii tähistused kui ka traditsioonid.“

Lõpetuseks tõite esile tsitaadi Pärnu linnasekretäri kirjast isiku pöördumisele: "Enam kui poolteise sajandi jooksul on Pärnu kujunenud rahvusvaheliselt tuntud ja tunnustatud kuurordiks, mille üheks kaubamärgiks on olnud meri ja liivarand. Pärnu linna arengu- ja konkurentsivõime tugevdamisel peame muuhulgas oluliseks säilitada meie ajaloolist omapära, traditsioone ja tavasid. Üheks sarnaseks eripäraks on ainulaadne naistele mõeldud rand. Pärnu Linnavalitsus kavatseb ka edaspidi respektierida naiste õigust privaatsusele ja seda muuhulgas ka nn naiste ranna näol. See on tava, mille on heaks kiitnud absoluutne enamus linnakodanikest ja meie külalised ning üksikute kodanike rahulolematus, et mitte öelda ...., ei saa olla põhjuseks aastakümneid kehtinud sotsiaalset nõudlust omavate tavade muutmiseks. Seda enam, et Pärnule on looduse kingitusena saanud osaks pikk ja atraktiivne rannajoon, mis võimaldab väga erinevate inimeste väga erinevate huvide ja soovide rahuldamist."

4. 08.09.2010 saabunud vastuses nr 9.1-07/20976 teavitas Lääne Prefektuuri esindaja, et Pärnu politseijaoskonda on tulnud alates 2005. aastast kuni 2010. aastani neli teadet selle kohta, et naisterannas viibivad meesterahvad. Neist ühel korral oli tegemist väidetavalt liputajaga ja ühel korral meesterahvaga, kes väidetavalt vaatas päevitavad naisi. Kumbki eelpool nimetatud juhtudest politsei poolt kinnitust ei leidnud. Kahel korral oli tegemist meesterahvastega, kes olid alkoholihoobes ja tulistasid kodanikke, nende suhtes alustati väärteomenetlust alkoholiseaduse § 70 alusel. Kordagi ei ole politsei kedagi naisterannas viibimise eest karistanud ega omaalgatuslikult tegutsenud.

Pärnu politseijaoskonda ei ole tulnud ühtegi teadet selle kohta, et üldisel rannaalal viibiksid alasti isikud. Perioodil 2009/2010 on Pärnu konstaablijaoskonnas koostatud kahel korral väärteoprotokoll Pärnu rannas seksuaalselt eneserahuldamise ja linnakodanike pahatahtliku tulitamisega eest karistusseadustiku § 262 alusel. Väärteomenetluse käigus ei olnud võimalik tuvastada, millisel ranna osal täpselt eneserahuldamine toimus. Samuti ei ole politsei poole pöördutud, et ranna ja muuli vahelisele alale jääval rannaosal olevad alasti inimesed kedagi häiriks. Samuti ei ole politsei omaalgatuslikult tegutsenud.

## II Õiguskantsleri seisukoht

5. Kõnealusel juhul on menetluses põhiküsimuseks, kas Pärnu ranna naiste plaaž on sooliselt diskrimineeriv.

6. Naiste plaaž on Pärnu kesklinna ranna ca 416 meetri pikkune osa, mille alguses ja lõpus paiknevad sildid „Naiste plaaž“ (lisatud sama teave vene ja inglise keeles). Samuti paikneb sellesisuline silt Rannapargist naisteranda viiva laudtee alguses. Naiste plaaž paikneb Rannahoone

ja muuli vahele jääval alal. Teie vastusest nähtub, et antud ala on mõeldud kasutamiseks naistele; levinud on nii alasti kui *topless*-päevitamine.

**7.** Vastuses teabe nõudmisele selgitasite, et naiste plaažil on pikad ajaloolised traditsioonid. Kirjeldasite, et juba 1920ndate aastate alguses oli loodud ajastu eripärasid arvestades eraldi naisterand, et võimaldada naistel supelkostüümides privaatset olemist. Viimaste aastakümnetega on naisterannas välja kujunenud ka alasti ja osaliselt alasti päevitamine. Vastuses selgitasite naiste plaaži õigusliku tähenduse osas, et selle ala kasutamine ei ole kohalikul tasandil õigusaktidega eraldi reguleeritud. Naiste plaaži infotahvli eesmärk on teavitada naiste ranna alast, kuid mitte teisest soost isikutele sisenemise keelamine. Samas leidsite, et meessoost isikute viibimist naiste plaaži alal võib teatud olukorras käsitleda avaliku korra rikkumisena, kui seda tehakse lugupidamatusest naiste plaaži alal väljakujunenud tava suhtes.

**8.** Teie poolt tsiteeritud kirjavahetusest nähtub, et naiste plaaži eesmärgiks on tagada naiste õigust privaatsusele. Rõhutasite, et tegemist on aastakümneid kehtinud sotsiaalse tavaga.

**9.** Eeltoodust nähtub, et naiste plaaži ala on mõeldud kasutamiseks vaid naistele. See tähendab, et vastaval alal ei tohiks meessoost isikud üldjuhul viibida. Kuigi märkisite, et meestel ei ole vastavale alale sisenemine keelatud, võib teatud olukorras meeste viibimist naiste plaažil käsitleda avaliku korra rikkumisena.<sup>1</sup> Vastuses Te ei täpsustanud, millisel juhul käsitletakse meeste viibimist naiste plaažil avaliku korra rikkumisena. Arvestades Teie vastuses toodut, võib järeldada, et Teie hinnangul on lubatav meestel siseneda naiste plaaži alale ja seega vastavalt alalt ka läbi käia, kuid muu tavapärase rannaala kasutamine – sellel alal pikemalt viibimine, päevitamine – loetakse tõenäoliselt mitte-eesmärgipäraseks viibimiseks ja seega avaliku korra rikkumiseks. Teie selgitusele muu sisu omistamisel ei oleks enam tegemist „naiste kasutuses oleva alaga“ ning langeks ära üldse vajadus naiste plaaži ala eristamiseks.

**10.** Seega esineb ranna kasutamise tingimustes sooline eristamine, sest avalikus rannas on kohaliku omavalitsusüksuse poolt loodud eraldi ala naistele, mille kasutamise tingimused meessoost isikutele on väga piiratud. Kuigi ka Teie poolt edastatud fotolt nähtub, et naiste plaaži tähistus on permanentne (s.t pärast rannahooaja lõppemist vastavaid silte ei eemaldata), võib siiski järeldada, et need omavad sisulist tähendust ennekoike rannahooajal. Seetõttu tuleb hinnata, kas seesugune eristamine on kooskõlas soolise võrdsuslikkuse seaduse ning põhiseadusliku diskrimineerimise keeluga (põhiseaduse § 12 lg 1 lause 2).

**11.** Sellelaadse soolise eristamisega kaasneb lisaks meessoost isikute liikumisvabaduse piiramine. Vastavalt põhiseaduse § 34 on igaühel, kes viibib seaduslikult Eestis, õigus vabalt liikuda ja elukohta valida. Sama paragrahvi lause 2 alusel võib õigust vabalt liikuda seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, riigikaitse huvides, loodusõnnetuse ja katastroofi korral, nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, looduskeskkonna kaitseks, alaealise või vaimuhaige järelevalvetuse ärahoidmiseks ja kriminaalasja menetluse tagamiseks. Õigus vabalt liikuda hõlmab nii ühest kohast teise liikumise kui ka teatud kohas viibimise.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Kuigi PPA Lääne Prefektuuri vastuses on märgitud, et politsei ei ole kedagi karistanud naiste plaažil viibimise eest, on Teie vastusele lisatud koopia ajalehe Pärnu Postimees poolt 04.08.2010 edastatud lugejakirjast, kus on kirjeldatud politsei tegevust seoses naiste plaaži kaugemas osas päevitavate alasti meeste (osad koos peredega) äraajamisega naiste plaaži alalt muuli poole jäävale alale.

<sup>2</sup> RKPJKo 06.10.1997, nr 3-4-1-3-97; P. Roosma. Kommentaarid §-le 34. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne, Juura, 2008, lk 336, komm 2.1.

**12.** Isikute põhiõiguste piiramine on lubatud vaid seaduse alusel, kui selleks esineb legitiimne eesmärk ning piirang on proportsionaalne.

**13.** Seega tuleb kõnealusel juhul esmalt kontrollida, millisel seaduslikul alusel piiratakse meessoost isikute liikumist Pärnu ranna naiste plaažil.

**14.** Asjaõigusseaduse § 161 lg 1 näeb ette, et veekogu kaldaomanik peab jätma veekogu äärde kaldariba kallasrajana kasutamiseks.<sup>3</sup> Sama paragrahvi lõike 2 esimesest lausest tulenevalt võib igati kallasrada kasutada veekogu ääres liikumiseks ja viibimiseks, kalastamiseks ning veesõidukite randumiseks. Sellest tulenevalt on kallasrajal liikumise ja viibimise puhul tegemist igapäevase tegevusega.

**15.** Ühegi seadusega ei nähta ette eriregulatsiooni ranna kasutamisel isikute soolise eristamise kohta. Samuti selgitasite oma vastuses, et Pärnu linna õigusaktides ei ole antud küsimust eraldi reguleeritud. Selles osas juhin tähelepanu, et Riigikohus on leidnud, et ka kohaliku elu küsimustega seonduvatel juhtudel saab liikumisvabadust piirata vaid formaalse seaduse alusel, sest põhiseaduse § 34 sätestab ühemõtteliselt, et liikumisvabadust saab piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras.<sup>4</sup>

**16.** Seega tuleb järgnevalt hinnata, kas soolise võrdõiguslikkuse seaduse alusel on võimalik piirata meessoost isikute viibimist teatud rannal.

**17.** Põhiseaduse § 12 lg 1 sätestab, et 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.

**18.** Soolise diskrimineerimise keelu sisu on täpsemalt avatud soolise võrdõiguslikkuse seaduses (edaspidi SoVS). SoVS § 1 lõike 1 järgi on selle seaduse eesmärk tagada Eesti Vabariigi põhiseadusest tulenev sooline võrdne kohtlemine ning edendada naiste ja meeste võrdõiguslikkust kui üht põhilist inimõigust ja üldist hüve kõigis ühiskonnaelu valdkondades. Vastavalt SoVS § 2 lõikele 1 kohaldatakse seadust kõigis ühiskonnaelu valdkondades. Sama paragrahvi lõike 2 järgi ei kohaldata seaduse nõudeid järgmistel juhtudel: 1) registrisse kantud usuühendustes usu tunnustamisele ja viljelemisele või vaimulikuna töötamisele; 2) perekonna- või eraelu suhetes.

**19.** Eeltoodust nähtub, et sooline diskrimineerimine on keelatud kõigis ühiskonnaelu valdkondades; avaliku ranna kasutamine ei kuulu SoVS § 2 lõikes 2 toodud erandite hulka. Seega kohaldub see põhimõte ka avaliku ranna kasutamise suhtes, mille puhul on tegemist kohaliku omavalitsuse poolt osutatava teenusega.

**20.** Tulenevalt SoVS § 3 lg 1 punkti 3 esimesest lausest leiab aset otsene sooline diskrimineerimine, kui ühte isikut koheldakse tema soo tõttu halvemini, kui koheldakse, on koheldud või koheldaks teist isikut samalaadses olukorras. SoVS § 5 lg 1 sätestab, et otsene ja kaudne sooline diskrimineerimine, kaasa arvatud selleks korralduse andmine, on keelatud.

<sup>3</sup> Vastavalt veeseaduse § 10 lõikele 1 on kallasrada kaldariba avaliku veekogu ja avalikuks kasutamiseks määratud veekogu ääres ning asub kaldavööndis. Kallasraja laiust arvestatakse lamekaldal keskmise veeseisu piirjoonest ja kõrgkaldal kaldanõlva ülemisest servast, lugedes viimasel juhul kallasrajaks ka vee piirjoone ja kaldanõlva ülemise serva vahelist maariba. Sama paragrahvi lõike 2 järgi on kallasraja laius: 1) laevatatavatel veekogudel 10 meetrit; 2) teistel veekogudel 4 meetrit; 3) suurvee ajal, kui kallasrada on üle ujutatud, 2 meetri laiune kaldariba, mida mööda võib vabalt ja takistamatult veekogu ääres liikuda.

<sup>4</sup> RKPJKo 06.10.1997, nr 3-4-1-3-97.

**21.** Kuna Pärnu rannas on naiste plaaži ala mõeldud kasutamiseks (vt eespool p 9) vaid naistele, leiab aset otsene sooline eristamine. Seega tõusetub järgnevalt küsimus, kas tegemist on õiguspärase soolise eristamisega.

**22.** Põhiseaduse § 12 lg 1 teisest lausest tulenev soolise diskrimineerimise keeld ei ole absoluutne õigus. Riigikohus on asunud seisukohale, et põhiseaduse § 12 lõikes 1 toodud võrdsuspõhiõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus ning see on piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel.<sup>5</sup> Riigikohus märkis siiski, et kui erinev kohtlemine põhineb isiku tahtest sõltumatutel tunnustel, tuleb üldjuhul õigustuseks leida kaalukamad põhjendused.<sup>6</sup>

**23.** SoVS § 5 lõikes 2 on loetletud olukorrad, mille puhul soolist eristamist ei loeta diskrimineerivaks.

**24.** Vastavalt SoVS § 5 lg 2 punktile 4<sup>1</sup> ei loeta otseseks või kaudseks sooliseks diskrimineerimiseks kaupade või teenuste pakkumisel isikute erinevat kohtlemist nende soo tõttu juhul, kui kauba või teenuse ainult või peamiselt ühe sugupoole esindajatele pakkumise eesmärk on õigustatud ja selle saavutamise vahendid proportsionaalsed eesmärgiga.<sup>7</sup>

**25.** Sellest nähtub, et SoVS näeb ette võimaluse teatud juhtudel teenuste osutamisel isikuid soost lähtuvalt erinevalt kohelda. Seaduses ei ole toodud konkreetset loetelu, millistes olukordades on erinev kohtlemine õigustatud. Selle asemel on seadusandja esitanud antud erisuse abstraktselt, nii et igakordselt tuleb kontrollida, kas erinevaks kohtlemiseks esineb legitiimne eesmärk ning piirang on proportsionaalne. Üheks legitiimseks eesmärgiks võib olla teiste isikute õiguste ja vabaduste, s.h privaatsuse tagamine.<sup>8</sup> Praktikast võivad SoVS § 5 lg 2 p 4<sup>1</sup> rakendamise juhtudeks olla näiteks vaid ühest soost isikutele konkreetsete teenuste osutamine tulenevalt teenuse osutamise eripäradest või erinevast soost isikutele teenuse osutamine eraldi (nt saun, ujula kasutamise aeg jms).

**26.** Viimased juhud seonduvad ennekõike olukordadega, millega üldjuhul kaasneb teatud määral keha paljastamine ja seetõttu võib esineda suurendatud tundlikkus teisest soost isikute juuresoleku suhtes.<sup>9</sup> Seetõttu võib olla legitiimne, et teatud teenuseid osutatakse eraldi vaid ühest soost isikutele. Seejuures ei tohi aga teisest soost isikute jaoks olla sama teenuse kättesaadavus või juurdepääsetavus sisuliselt halvem, s.t ei või esineda põhjendamatuid erisusi teenuse osutamise tingimustes.<sup>10</sup> Kirjeldatud juhul teenuse eraldi osutamise korraldusega kaasneb olemuslikult teisest

<sup>5</sup> RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 31.

<sup>6</sup> RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 32.

<sup>7</sup> Nimetatud erisus sätestati SoVS-s seoses Euroopa nõukogu 13.12.2004 direktiivi 2004/113/EÜ, meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega, ülevõtmisega Eesti õigusesse. Vastavalt direktiivi art 4 lõikele 5 ei välista kõnealune direktiiv erinevat kohtlemist, kui kaupade ja teenuste pakkumisel ainult või peamiselt ühe sugupoole esindajatele on õigustatud eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud. Direktiivis on selgitatud, et võrdse kohtlemise põhimõtte seoses kaupade ja teenuste kättesaadavusega ei nõua, et need peaksid alati olema meeste ja naistele kättesaadavad ühtemoodi, niikaua kui neid ei pakuta ühele sugupoolele soodsamalt (preambuli põhjenduspunkt 17). Direktiivi 11. põhjenduspunkti kohaselt tuleks kaupadena käsitleda kaupu Euroopa Ühenduse asutamislepingu kaupade vaba liikumist käsitlevate sätete tähenduses; teenustena tuleks käsitleda teenuseid asutamislepingu artikli 50 tähenduses. SoVS siiski ei piiritle teenuste ringi, mille suhtes antud erand kohaldub.

<sup>8</sup> Vt nt direktiivi 2004/113/EÜ preambuli põhjenduspunkti 16.

<sup>9</sup> Teistes riikides on sellisel juhul legitiimseks eesmärgiks olnud ka erinevate religioossete või kultuuriliste nõuete arvestamine, mis seavad piiranguid nais- ja meessoost isikute kokkupuutele. – S. Burri, A. McColgan. Sex-segregated services. European Network of Legal Experts in the field of Gender Equality, lk 13.

<sup>10</sup> S. Burri, A. McColgan. Sex-segregated services. European Network of Legal Experts in the field of Gender Equality, lk 13.

soost isikute liikumisvabaduse piiramine, sest kui teenuse osutamine on ette nähtud vaid ühest soost isikutele, ei ole teisest soost isikutel võimalik teenuse osutamiseks kasutatavaid ruume või ala samaaegselt kasutada. Seega võib SoVS § 5 lg 2 punktis 4<sup>1</sup> toodud erandi kohaldamisega teatud juhtudel kaasneda teisest soost isikute liikumisvabaduse piiramine.

**27.** Kõnealusel juhul tuleb seega järgnevalt kontrollida, kas Pärnu ranna naiste plaaži puhul on tegemist SoVS § 5 lg 2 punktis 4<sup>1</sup> sätestatud erandiga ning kas selle rakendamisel on järgitud proportsionaalsuse põhimõtet.

**28.** Selleks tuleb esmalt hinnata, kas naiste plaažil esineb legitiimne eesmärk.

**29.** Naiste plaaži säilitamise eesmärgina on toodud esile vajadus kaitsta naiste privaatsust, luues neile võimaluse eraldi alal päevitamiseks. Vastuses selgitasite, et naiste plaaži ala kujunes algselt välja seoses ajastuliste eripäradega, et võimaldada naistel ka supelkostüümides privaatset olemist. Käesoleval ajal naiste plaažil levinud alasti- ning *topless*-päevitamine on tekkinud viimaste aastakümnete jooksul.

**30.** Leian, et privaatsuse kaitset võib kõnealusel juhul lugeda legitiimseks eesmärgiks teenuse osutamisel sooliseks eristamiseks. Päevitamise ja ujumisega kaasneb vajadus suuremal määral keha paljastamiseks ning osades inimestes võib see ka rannariietes tekitada teisest soost isikute juuresolekul ebamugavust. Samuti on naiste plaažil levinud *topless*- ning alastipäevitamine. Õiguskantsler on varasemalt leidnud, et alastipäevitamine kuulub põhiseaduse § 19 lõikest 1 tuleneva õiguse vabale eneseteostusele kaitsealasse. Sarnaselt alastipäevitamisega tuleb ka *topless*-päevitamine lugeda põhiseaduse § 19 lõike 1 kaitsealasse kuuluvaks. Kuigi Pärnu linna avaliku korra eeskirjas ei ole täpsemalt määratletud, kas ja millisel rannaalal on lubatud alasti- või *topless*-päevitamine, võib siiski nentida, et naiste seas on alasti- ja *topless*-päevitamine levinud just naiste plaažil ning meeste seas alastipäevitamine naiste plaaži ja muuli vahele jääval territooriumil. Lääne Prefektuuri selgitustest nähtub, et sellekohast praktikat on respektieritud ning seda ei loeta avaliku korraga vastuolus olevaks.<sup>11</sup>

**31.** Seega tuleb järgnevalt hinnata, kas kõnealune piirang on proportsionaalne.

**32.** Riigikohus on proportsionaalsuse nõude sisustanud järgmiselt: „Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult eaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.“<sup>12</sup>

**33.** Nagu eelpool esile toodud, ei ole üheselt selge naiste plaaži õiguslik tähendus. Sellekohane nimetus viitab, et sellel alal on lubatud viibida vaid naistel. Samas nentisite, et meestel ei ole keelatud sellele alale siseneda ja seega sealt ka läbi liikuda. Praktikas on ka levinud, et sellelt

<sup>11</sup> Korrakaitseaduse § 55 „Avalikus kohas on keelatud käituda teist isikut häirival või ohtu seadval viisil, eelkõige: [...] 3) viibida alasti, kui see oluliselt häirib teisel isikul koha sihipärasest kasutamist. Kohaliku omavalitsuse üksusel on õigus määrata oma territooriumil kindlaks kohad, kus alasti viibimist ei loeta, sõltumata asjaoludest, teisi isikuid häirivaks. [...]“. Avaldatud RT I, 22.03.2011, 4. Vastavalt selle §-le 84 kehtestatakse kõnealuse seaduse jõustumise aeg ja rakenduskord eraldi seadusega.

<sup>12</sup> RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.



rannaalalt liigutakse üldiselt läbi mööda veepiiri, sest naiste plaaž asub üldise rannaala ning muuli vahel. Samuti liiguvad meessoost isikud ka naiste plaažil asuva laudtee kaudu. Nagu selgitasite vastuses, asuvad rannaalal vaid teavitavad sildid, et tegemist on naiste plaažiga. Muid eraldavaid meetmeid – visuaalseid tõkkeid või isikuid, kes tegeleksid selle rannaala kasutamise sooliste piirangute jälgimisega – rannaalal ei ole. Seega faktiliselt liiguvad sellel alalt läbi ka meessoost isikud, ning oma vastuses nentisite, et selleks on neil ka õigus.

**34.** Kuna meessoost isikud käivad sellelt rannaalalt peamiselt läbi vaid mööda veepiiri ning rannaalale viivat laudteed, võib pidada kõnealust meedet sobivaks taotletava eesmärgi saavutamiseks, sest nimetatud kohtadest kaugemal olles on võimalik suuremal määral privaatsus, kuigi seda ei ole kirjeldatud juhul võimalik täiel määral saavutada.

**35.** Samuti võib sellist meedet lugeda vajalikuks. Alternatiivse lahendusena võib kõne alla tulla ainult naistele päevitamiseks mõeldud ala loomine eraldatud kohas, mis ei jää üldiselt läbikäidavale rannaalale ja millega ei kaasneks meessoost isikute õiguste sedavõrd intensiivset riivet. Mulle ei ole siiski teada, kas Pärnu rannas on selline lahendus teostatav.

**36.** Seega tuleb järgnevalt hinnata, kas kõnealune piirang on mõõdukas.

**37.** Sellega seoses nendin, et kuigi pean privaatsuse kaitset kõnealusel juhul iseenesest legitiimseks eesmärgiks, tuleb silmas pidada, et praegusel ajal ei ole sel samaväärset tähendust kui ligi sajand tagasi, kui vastav tava tekkis ning soolisi eritingimusi loomata ei oleks naistel sisuliselt olnud üldse võimalik avalikus rannas viibida. Kuigi möönan, et osadel inimestel võib avalikus rannas olla ebamugav teisest soost inimeste juuresolekul ka rannarõivastuses, mistõttu ma ei välista kõnealusel juhul privaatsuse kaitse kui legitiimse eesmärgi olemasolu iseenesest, ei saa seda eesmärki lugeda praegusel ajal tungivaks. Ka alasti- ja *topless*-päevitamise, mida loen põhiseaduse § 19 lõikest 1 tuleneva õiguse vabale eneseteostusele kaitsealasse, puhul on ennekõike oluline selleks võimaluse loomine, mitte selle tagamine vaid ühest soost inimestele või eraldatult erinevast soost isikutele. Lisaks tuleb silmas pidada, et avalikus rannas lahtiriietumise (nii rannariietuses, *topless*- kui alastipäevitamise) korral ei saa isik eeldada oma privaatsuse samaväärset kaitset kui mõnes eraldatud kohas või oma eravalduses. Avaliku koha mõistest iseenesest tuleneb, et see on üldises kasutuses ning isik peab arvestama võõraste inimestega kokkupuutumise võimaluse ning sellega, et lahtiriietumise korral võib ta sattuda teiste pilkude alla. Sellisel juhul ei saa pidada ka soolise eraldatuse vajadust tungivaks.

**38.** Samal ajal pean meessoost isikute liikumisvabaduse riivet koostoimes diskrimineerimise keeluga tuntavaks. Tegemist on avaliku kohaga, kus tavapäraselt soolisi liikumispiiranguid ei esine.<sup>13</sup> Avaliku koha puhul on tegemist üldkasutatava alaga, kus isikutel võib esineda soov või vajadus viibida sõltumata enda või oma kaaslaste soost. See kehtib ka üldkasutatava ranna suhtes. Lisaks tuleneb asjaõigusseaduse § 161 lõikest 1 igauheõigus kallasraja kasutamiseks, nii et seadusandja on pidanud vajalikuks sõnaselgelt esile tuua igauhe õiguse sellist ala kasutada. Naiste plaaži puhul on tegemist küllaltki suure alaga (416 m pikk), mis paikneb avaliku ranna keskel, kust inimestel sõltumata soost võib olla soov või vajadus läbi liikuda.

**39.** Ühtlasi ei ole selle rannaala puhul üheselt selged selle piirid ning kasutamise tingimused. Vastuses teabe nõudmisele tõite esile, et meestel on õigus sellele alale siseneda ning seda ei loeta avaliku korra rikkumiseks. See õigus ei ole siiski üheselt selge ega nähtu ka naiste plaaži alast teavitavatelt siltidelt. Teavitus naiste plaažist tähistab tavainimesele, et meestel ei ole üldse õigust

<sup>13</sup> Korrakaitseaduse § 54 kohaselt on avalik koht määratlemata isikute ringile kasutamiseks antud või määratlemata isikute ringi kasutuses olev maa-ala, ehitis, ruum või selle osa, samuti ühissõiduk.

sellele alale siseneda. Samas nentisite, et see neile siiski keelatud ei ole, ning ilmselt praktilisest vajadusest tingituna seda pidevalt ka tehakse. Selline ebaselge olukord võib aga mõjutada meessoost isikuid (ning ka nendega kaasas olevaid naissoost inimesi) naiste plaaži alalt läbikõndimisest hoiduma. Samuti võib see tekitada naiste plaažil viibivate naissoost isikute seas arusaamatust, sest nad ei pruugi olla teadlikud, et vaatamata naiste plaaži ala tähistavatele siltidele võivad meessoost isikud sellelt alalt siiski läbi liikuda. Nii tõi ka avaldaja oma pöördumises esile (ja pean sellise olukorra esinemist tõenäoliseks), et naiste plaažil viibivate naiste seas esineb mõistmatust sellelt alalt läbi jalutavate meessoost isikute ja perede suhtes, mis sageli väljendub verbaalse agressiivsusega.

**40.** Lisaks tuleb silmas pidada, et kuigi naistele viibimiseks konkreetse rannaala eraldamine aitab kaasa nende privaatsuse tagamisele, ei ole seda üldkasutataval rannal, mille puhul on tegemist avaliku ruumiga, täiel määral võimalik saavutada (erinevalt piiritletud ruumis eraldi pakutavatest teenustest). Nagu märgitud, liiguvad meessoost isikud ka sellel rannaalal. Kuigi tavapäraselt piirdub see vaid mööda veepiiri või laudteed sellelt alalt läbiliikumise, on see rannaala siiski ka vaid läbiliikumise korral visuaalselt haaratav. Samuti puuduvad visuaalsed tõkked antud rannaala ümber, mistõttu on see ala tavalisel viisil visuaalselt jälgitav ka selle kõrvalt naiste plaažile sisenemata. Seega ei ole naiste plaažil kui osal avalikust ruumist võimalik saavutada täielikult soolist visuaalset eraldatust, nii et naistel oleks võimalik päevitada varjatuna meessoost isikute (pilkude) eest. Sellest tulenevalt leian, et naiste plaaži korraldus ei taga tegelikkuses taotletava eesmärgi saavutamist, samas riivatakse sellise rannakasutuse piiranguga oluliselt meessoost isikute liikumisvabadust. Märgin, et arvestades meessoost isikute õiguste riive intensiivsust ning taotletava eesmärgi väiksemat tähtsust kirjeldatud olukorras, ei saaks lugeda SoVS-i ja põhiseadusega kooskõlas olevaks ka sellist lahendust, kus meessoost isikutele antud rannaalalt läbikäimine privaatsuse tagamiseks täielikult keelatakse. Seega ei ole Pärnu ranna naiste plaaži kasutamise tingimused kooskõlas SoVS § 5 lg 2 punktis 4<sup>1</sup> toodud proportsionaalsuse nõudega.

**41.** Eeltoodut arvestades leian, et Pärnu rannas paiknev naiste plaaž ei ole kooskõlas põhiseaduse § 12 lg 1 teisest lausest tuleneva soolise diskrimineerimise keelu põhimõtte, põhiseaduse §-st 34 tuleneva liikumisvabaduse ning SoVS § 5 lg 2 punktiga 4<sup>1</sup>.

**42.** Lõpetuseks pean vajalikuks juhtida tähelepanu sellele, et teenuse samaväärse osutamise põhimõttest tulenevalt peab alastipäevitamise võimaluse ette nägema lisaks naistele ka meestele.<sup>14</sup> Nagu eelpool osutatud, on korrakaitseaduse § 55 punktis 3 sätestatud, et kohaliku omavalitsuse üksusel on õigus määrata oma territooriumil kindlaks kohad, kus alasti viibimist ei loeta, sõltumata asjaoludest, teisi isikuid häirivaks.<sup>15</sup> Kuigi nii Teie kui Lääne Prefektuuri vastuses on toodud esile, et meeste sellekohast praktikat tolereeritakse naiste plaaži ja muuli vahele jääval alal, märkisite, et Teil ei ole plaanis seda ala kuidagi märgistada. Leian, et õigusselguse huvides tuleks vastav ala

<sup>14</sup> Pärnu Linnavolikogu määrusega kehtestatud avaliku korra eeskiri otsesõnu ei keela rannas alasti viibimist ega määratle ka alasid, kus see on lubatav. Selle § 4 lg 1 p 1 sätestab, et avalikus kohas risustada, reostada, lärmata, kerjata, kasutada ebasüdasid väljendeid, tülitada kaaskodanikke või rikkuda ükskõik millisel muul viisil avalikku korda, sealhulgas eksida üldtunnustatud tavade ja heade kommete vastu, solvata oma käitumisega inimväärikust ja ühiskondlikku moraaltunnet ning seada ohtu enda või teiste isikute elu või tervist. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://amphora.lv.parnu.ee/AMPHORA\\_PUBLIC/document.aspx?id=381908](http://amphora.lv.parnu.ee/AMPHORA_PUBLIC/document.aspx?id=381908).

<sup>15</sup> Korrakaitseaduse eelnõu 49 SE seletuskirjas on selgitatud järgmist: „Eelnõu § 55 määrab kindlaks avalikus kohas käitumise nõuded. Nõuded on väljendatud avalikus kohas käitumise nõuete üldklauslis ja konkreetsete tegevuste loetelus, mida tuleb eelkõige käsitleda häiriva või ohtu seadva tegevusena. Konkreetsete nõuete väljatoomisel on arvestatud Eesti omavalitustes praegusel ajal kehtivate avaliku korra eeskirjade sisu, püüdes määratleda ühisosa. [...] Punktis 3 sätestatakse avalikus kohas alasti viibimise keeld viisil, millega takistatakse teistel isikutel oluliselt koha sihipärasest kasutamisest. Keelatus ei kehti kohtade puhul, mis on oma olemusest tulenevalt mõeldud alasti viibimiseks, nt avaliku sauna pesemisruumid.“

märgistada kui ala, kus on lubatud alastipäevitamine, et sellest huvitatud isikud oleksid teadlikud sellisest õigusest ning nad oleksid kaitstud võimalike sellekohaste süüdistuste eest avaliku korra rikkumise suhtes. Samuti on see oluline teavitamiseks möödakäijaid, kes saavad sellisel juhul arvestada vastava ala erisustega. Teiseks on võimalik antud küsimus Pärnu linna õigusaktides reguleerida ning määratleda, millistel aladel on alastipäevitamine lubatud.

## Kokkuvõte

**43.** Läbiviidud menetluse tulemusena leian, et Pärnu rannas paiknev naiste plaaž ei ole kooskõlas põhiseaduse § 12 lg 1 teisest lausest tuleneva soolise diskrimineerimise keelu põhimõtte, §-st 34 tuleneva liikumisvabaduse ning SoVS § 5 lg 2 punktiga 4<sup>1</sup>.

**44.** Sellest tulenevalt teen Teile soovitusel lõpetada Pärnu ranna naiste plaaži ala kasutamisel sooline eristamine senisel kujul. Seejuures tuleb tagada üheselt meessoost isikute õigus vastavalt rannaalalt läbi liikuda. Kuna juhul, kui meessoost isikud käivad vastavalt rannaalalt läbi, ei ole faktiliselt saavutatav naiste plaaži eraldamise eesmärk tagada naiste privaatsust, ei saa lugeda proportsionaalseks keelata meessoost isikutele selle rannaala muud tavapärasest kasutamist (päevitamine, ujumine jms). Nagu märgitud, ei saa siiski täielikult välistada, et on võimalik kujundada vaid naistele kasutamiseks mõeldud rannaala viisil, mis oleks põhiseaduse ja soolise võrdõiguslikkuse seadusega kooskõlas, kui sellega ei kaasne meessoost isikute liikumisvabaduse olulist riivet.

**45.** Samuti juhin Teie tähelepanu sellele, et arvestades Pärnu rannas kujunenud praktikat tuleb alastipäevitamise võimalus ette näha lisaks naistele ka meestele ning sellekohane ala vastavalt märgistada. Sobivaks lahenduseks võib olla üldise alastipäevitamist lubava ala märgistamine.

**46.** Soovitusel täitmiseks astunud sammudest palun mind teavitada hiljemalt 30.11.2011.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Koopia: Politsei- ja Piirivalveameti Lääne Prefektuur