

# Karistusseadustiku muutmise seaduse (nõusolekupõhine seksuaalvägivalda käsitus) eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Lühikokkuvõte

Praegu on nii, et kui inimene pöördub politsei poole ja teatab, et teda vägistati, siis seaduse järgi on vägistamisega tegemist vaid siis, kui kannatanu kallal kasutati vägivalda või ta oli abitusseisundis (ehk olukorras, kus inimene pole võimeline vastupanu osutama ega toimumust aru saada). Eesti on ühinenud Istanbuli konventsiooniga, mille järgi peaks karistatav olema juba see, kui kellegagi ilma tema nõusolekuta vahekorda astutakse, olenemata sellest, kas vägivalda tarvitati või kannatanu oli abitusseisundis. Sellist seadusemuudatust on Eestile tungivalt soovitanud Istanbuli konventsiooni täitmist hindav sõltumatu ekspertgrupp GREVIO.

Edaspidi peab inimesega vahekorda astumiseks või tema kaasamiseks muudesse seksuaaltegevustesse alati olema tema nõusolek. See nõusolek ei pea olema sõnaline, kuid peab olema selgelt väljendatud ja vabatahtlik. Nõusolekuta seks on karistatav ka siis, kui ohvri kallal vägivalda ei tarvitatud.

### 1.2. Sisukokkuvõte

Karistusseadustiku muutmise eesmärk on reguleerida seksuaalvägivalda puudutavat õigust nõnda, et nõusolekuta seksuaaltegevused on karistatavad. Seaduseelnõuga minnakse seksuaalkuritegude puhul jõu- ja sunnipõhiselt käsituselt üle nõusolekupõhisele käsitlusele ning viiakse karistusseadustiku sätted vastavusse Euroopa Nõukogu Istanbuli konventsiooniga.

Praegu on nii, et kui inimene pöördub politsei poole ja teatab, et teda vägistati, aga selle käigus ei kasutatud vägivalda ning ta ei olnud abitusseisundis (ehk olukorras, kus inimene pole võimeline vastupanu osutama ega toimumust aru saada), ent ometi ta ei soovinud selles seksuaaltegevuses osaleda, siis kehtiva seaduse järgi ei ole vägistamise kuriteokosseis täidetud. Kui kriminaalmenetlust ei alustata, ei ole võimalik uurida, kas selline tegu toimus või mitte, ammugi pole võimalik jõuda kohtuotsuse tegemiseni.

Ajal, mil ühiskonnas on registreeritud seksuaalkuritegude hulk jätkuvas tõusutrendis, on oluline tagada karistusõiguses seksuaalse enesemääramise õiguse vastaste tegude karistamine ning viia karistusseadustik vastavusse ühiskonnas valitsevate hoiakutega, mille kohaselt nõusolekuta seksuaalvahekord on vägistamine ning seksuaaltegevuses peaksid mõlemad osapooled veenduma, et partner on selle tegevusega nõus.

Karistusseadustikus sätestatud seksuaalkuritegude regulatsiooni muutmisele nõusolekupõhiseks on toetust avaldanud mitmed seksuaalvägivalda ennetust ja ohvreid toetavad ühendused ja organisatsioonid (vt ka karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse kohta laekunud tagasisidet<sup>1</sup>), aga ka seksuaalkuritegude menetlejad Eestis.

Rahvusvahelisel tasandil on vastava tungiva soovitusena Eestile riigile andnud Istanbuli

---

<sup>1</sup> Eelnõude infosüsteem. <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/400611f8-9bb7-45b7-842f-9bf6ee8bc07e#kunTLEso>, vaadatud 23.07.2025.

konventsiooni täitmist hindav sõltumatu ekspertgrupp GREVIO<sup>2</sup>. Oluline on märkida, et Eesti peab 2025. aasta lõpus andma Istanbuli konventsiooni osaliste komiteele ülevaate vahepealsest arengust ehk konventsiooni rakendamise parandamiseks võetud meetmetest, st selgitama, kuidas oleme olukorda parandanud, milliseid soovitusi arvesse võtnud jne. Kõnealune seadusemuudatus on koostatud eeltoodud arvesse võttes.

Eelnõuga kavandatud muudatused ei mõjuta inimeste ega ettevõtjate halduskoormust. Politsei- ja Piirivalveameti, prokuratuuri ning ohvrite abistamisega seotud asutuste töökoormus võib suureneda. Töökoormuse võimaliku kasvuga seotud kulu pole täpselt ennustatav.

### 1.3. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse nõunik Tuuli Lepp (5866 8042; [tuuli.lepp@justdigi.ee](mailto:tuuli.lepp@justdigi.ee)) ning sama osakonna arenduse ja kriminaalstatistika talituse nõunik Andra Reinomägi ([andra.reinomagi@justdigi.ee](mailto:andra.reinomagi@justdigi.ee)). Eelnõu on keeleteoimetanud õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik ([mari.koik@justdigi.ee](mailto:mari.koik@justdigi.ee)).

### 1.4. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse 24. mail 2025 kinnitatud koalitsioonileppe ehk valitsusliidu programmi aastateks 2025–2027<sup>3</sup> punktiga 400: „Võtame vastu nõusolekuseaduse “jah”-versiooni. Tähtaeg III kvartal 2025.“

Eelnõu aitab ellu viia vägivalla ennetuse kokkuleppes<sup>4</sup>, Justiitsministeeriumi programmis aastateks 2024–2027<sup>5</sup>, pikaajalises riiklikus strateegias „Eesti 2035“, siseturvalisuse arengukavas<sup>6</sup>, rahvastiku tervise arengukavas 2020–2030<sup>7</sup>, valdkondlikus „Heaolu arengukavas 2023–2040“<sup>8</sup>, õigusloomepoliitika põhialustes aastani 2030<sup>9</sup> ja kriminaalpoliitika põhialustes aastani 2030<sup>10</sup> seatud eesmärged.

Eelnõuga muudetakse karistusseadustiku redaktsiooni RT I, 05.07.2025, 9 (KarS).

---

<sup>2</sup> GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) ESTONIA. <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-32-eng-final-report-on-estoniapublication/1680a8fcc2>; Recommendation of the Committee of the Parties. <https://rm.coe.int/ic-cp-inf-2022-9-cop-recommendationestonia-eng/1680a952f9>, vaadatud 23.07.2025.

<sup>3</sup> Eesti Reformierakonna ja Erakonna Eesti 200 valitsusliidu alusleping | Eesti Vabariigi Valitsus, vaadatud 17.06.2025.

<sup>4</sup> Vägivallaennetuse kokkulepe. <https://www.just.ee/kuritegevus-ja-selle-ennetus/vagivallaennetuse-kokkulepe>, vaadatud 17.06.2025.

<sup>5</sup> Justiitsministeeriumi programm aastateks 2024–2027. <https://www.just.ee/strateegilised-alusdokumendid>, vaadatud 17.06.2025.

<sup>6</sup> Siseturvalisuse arengukava. <https://www.siseministeerium.ee/stak2030>, vaadatud 17.06.2025.

<sup>7</sup> Rahvastiku tervise arengukava 2020–2030. [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Tervishoid/rta\\_05.05.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Tervishoid/rta_05.05.pdf), vaadatud 17.06.2025.

<sup>8</sup> Heaolu arengukava 2023–2040. <https://www.sm.ee/heaolu-arengukava-2023-2030>, vaadatud 17.06.2025.

<sup>9</sup> Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030. <https://www.riigiteataja.ee/akt/317112020002>, vaadatud 17.06.2025.

<sup>10</sup> Kriminaalpoliitika põhialused aastani 2030. <https://www.just.ee/kuritegevus-ja-selle-ennetus/kriminaalpoliitika-pohialused>, vaadatud 17.06.2025.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääletenamus.

## 2. Seaduse eesmärk

### 2.1. Seaduse muutmise eesmärgid

Seaduseelnõu koostamise eesmärk on minna seksuaalkuritegude puhul jõu- ja sunnipõhiselt käsituselt üle nõusolekupõhisele käsitlusele ning viia karistusseadustiku sätted vastavusse Istanbuli konventsiooniga. See tähendab seksuaalvägivalda käsitleva regulatsiooni muutmist nõnda, et nõusolekuta seksuaaltegevus on karistatav.

### 2.2. Seaduse muutmise laiem taust ja senine regulatsioon

Istanbuli konventsiooni ehk naistevastase ja perevägivalda ennetamise ja tõkestamise Euroopa Nõukogu konventsiooni<sup>11</sup> artikkel 36 käsitleb seksuaalvägivalda, sealhulgas vägistamist, ja kohustab konventsiooniosalisi võtma vajalikke seadusandlikke või muid meetmeid tagamaks, et mistahes sugulise iseloomuga teod, milleks puudub nõusolek, oleks kriminaliseeritud. Artikli 36 lõige 2 sätestab, et nõusolek tuleb anda vabatahtlikult inimese vaba tahte tulemusena, mida hinnatakse kaasnevate asjaolude kontekstis.

Eesti ratifitseeris Istanbuli konventsiooni 26.10.2017 reservatsioonideta. Konventsioon jõustus Eestis 01.02.2018. Konventsioon sätestab riikidele miinimumnõuded, millest rangemaid nõudeid võivad riigid luua, kuid millest leebemad normid lubatud ei ole. Sõltumatu ekspertgrupi GREVIO hinnangutes<sup>12</sup> ja Eestile tehtud soovitus<sup>13</sup> nõutakse tungivalt, et Eesti ametiasutused reformiks karistusseadustikus sisalduvaid seksuaalkuritegusid puudutavaid sätteid, et võtta täielikult üle Istanbuli konventsiooni artikli 36 kohane vabatahtlikult antud nõusoleku mõiste ning tagada asjakohased sanktsioonid kõigi ilma ohvri nõusolekuta aset leidnud seksuaalaktide eest, sealhulgas juhul, kui juhtumi asjaolud välistavad kehtiva nõusoleku.

Istanbuli konventsiooni artiklis 36 sätestatud teod on Eesti karistusseadustikus reguleeritud §-des 141, 141<sup>1</sup> ja 143.

Kehtivas Eesti karistusõiguses on karistatav inimese tahte vastane suguuhe või muu sugulise iseloomuga tegu vägivallaga või kasutades ära inimese seisundit, milles ta ei ole võimeline vastupanu osutama või toimunust aru saama (vastavalt karistusseadustiku §-d 141 ja 141<sup>1</sup>). Nõusoleku puudumist väljendavad mõlema koosseisu puhul sõnad „inimese tahte vastane“, samas peab lisaks nõusoleku puudumisele / tahtevastasusele esinema ka vägivald või ohvri seisundi ärakasutamine. KarS § 143 puhul ei pea esinema vägivalda ega seisundit, milles inimene ei ole võimeline vastupanu osutama või toimunust aru saama. Küll aga peab toimepanija ja kannatanu vahel olema sõltuvussuhe, kus toimepanijal on võimalus pakkuda kannatanule eeliseid või võtta ära hüvesid, ning toimepanija panema seksuaalteo toime oma võimupositsiooni ära kasutades. Näiteks saab siin tuua juhtumid, kui tegemist on pereliikmega, treeneriga, ülemusega või muu inimesega, kellel on võim kannatanut kuidagi mõjutada, nii et viimane justkui nõustub vahekorraga, isegi, kui ta sellega tegelikult muul juhul vabatahtlikult nõus ei oleks. Seega, üksnes nõusolekuta/tahtevastane suguuhe või muu sugulise iseloomuga tegu ei täida kehtiva KarS § 141, 141<sup>1</sup> või 143 koosseisu.

<sup>11</sup> Istanbuli konventsioon, tõlge eesti keelde. <https://www.riigiteataja.ee/akt/226092017002>, vaadatud 17.06.2025.

<sup>12</sup> GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) ESTONIA. <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-32-eng-final-report-on-estoniapublication/1680a8fcc2>, vaadatud 23.07.2025.

<sup>13</sup> Recommendation of the Committee of the Parties. <https://rm.coe.int/ic-cp-inf-2022-9-cop-recommendationestonia-eng/1680a952f9>, vaadatud 23.07.2025.

Justiitsministeerium koostas 2024. aastal analüüsi<sup>14</sup> seksuaalse enesemääramise vastaste süütegude koosseisude vastavuse kohta Euroopa Nõukogu Istanbuli konventsioonile<sup>15</sup>. Analüüsis jõuti järeldusele, et seksuaalse enesemääramise vastased süüteokoosseisud, täpsemalt KarS § 141, 141<sup>1</sup> ja 143 ei vasta praegu täiel määral Istanbuli konventsiooni artiklile 36. Täielikuks vastavuseks peaksid nimetatud sätted lähtuma nõusolekust. See tähendab, et karistatav peaks olema nõusolekuta suguühe või muu sugulise iseloomuga tegu, ilma et nõusoleku puudumise kõrval peaksid olema täidetud lisatingimused, näiteks esinema vägivald või abitusseisund ehk võimetus vastupanu osutada või toimunust aru saada.

### 2.3. Eelnõule eelnenud tegevus

Justiitsministeeriumi 2024. aastal koostatud analüüsi<sup>16</sup> valmimise järel otsustati, et karistusseadustikku muudetakse selliselt, et seksuaalkuritegude puhul minnakse jõu- ja sunnipõhiselt käsitluselt üle nõusolekupõhisele käsitlusele ning karistusseadustiku sätted viiakse vastavusse Istanbuli konventsiooniga. Samas peeti oluliseks, et otsus, kas Eesti täidab võetud eesmärgi jah- või ei-mudeli kehtestamisega, selgub laiapõhjalise kaasamise käigus. Analüüsi tutvustati huvirühmadele ja meediale märtsis 2024, huvirühmadega toimus ühtlasi sisuline arutelu.

Justiits- ja Digiministeeriumis toimusid 2024. aastal nn nõusolekuseadust ettevalmistavad kaasamiskohtumised 17.06.2024 ja 17.10.2024. Ühel ja/või teisel kaasamiskohtumisel osalesid lisaks Justiits- ja Digiministeeriumi kolleegidele ka Sotsiaalministeeriumi, Siseministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Tartu Ülikooli, Tallinna Ülikooli, prokuratuuride, kohtute, Politsei- ja Piirivalveameti, Sotsiaalkindlustusameti, Tervise Arengu Instituudi, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei, Eesti Inimõiguste Keskuse, Eesti Seksuaaltervise Liidu, SA Viljandi Haigla, Eesti Kohtupsühhiaatria ja Kohtupsühholoogia Ühingu, MTÜ Lastekaitse Liit, Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskuse, Virumaa Naiste Tugikeskus MTÜ, Eesti Naiste Varjupaikade Liidu, Eesti Naisteühenduste Ümarlaua, MTÜ Naiste Tugi- ja Teabekeskus, MTÜ Pärnu Naiste Tugikeskus, Eesti SV Tugigrupid MTÜ, Tallinna Naiste Tugikeskuse, MTÜ Tallinna Naiste Kriisikodu, MTÜ Eesti LGBT Ühing, MTÜ Oma Tuba ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu esindajad.

Samuti toimus avalik arutelu 2024. aasta kevadel Tartus toimunud [Eel]arvamusfestivalil ja suvel Paides toimunud Arvamusfestivalil.

Detsembris 2024 esitas Justiits- ja Digiministeerium nn nõusolekuseaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK) valdkonna asutustele ja huvirühmadele arvamuse andmiseks. Nn nõusolekuseaduse väljatöötamiskavatsuses anti ülevaade Euroopa riikides toimunud arengust Istanbuli konventsiooni vastuvõtmise järel ning kirjeldati võimalikke nõusoleku regulatsioone eri riikide näitel. Samuti kajastati Eesti inimeste hoiakuid ja kogemusi seksuaalvägivallaga seoses ning esitati nn nõusolekuseaduse vastuvõtmisega kaasnev võimalik mõju Eesti ühiskonnale. Kuna seksuaalkuritegude nõusolekupõhine käsitlus on mõtteliselt jagatav jah-mudeliks ja ei-mudeliks, siis VTK eesmärk oligi küsida valdkonna asutuste ja huvigruppide mudelieelistust.

<sup>14</sup> Justiitsministeerium (2024). Seksuaalse enesemääramise vastaste süütegude koosseisude vastavusest Euroopa Nõukogu Istanbuli konventsioonile. Analüüs. <https://www.just.ee/media/4774/download>, vaadatud 28.07.2025.

<sup>15</sup> Naistevastase vägivald ja perevägivald ennetamise ja tõkestamise Euroopa Nõukogu konventsioon. RT II, 26.09.2017, 2. <https://www.riigiteataja.ee/akt/226092017002>, vaadatud 28.07.2025.

<sup>16</sup> Justiitsministeerium (2024). Seksuaalse enesemääramise vastaste süütegude koosseisude vastavusest Euroopa Nõukogu Istanbuli konventsioonile. Analüüs. <https://www.just.ee/media/4774/download>, vaadatud 23.07.2025.

Jaanuaris 2025 tutvustas Justiits- ja Digiministeerium VTK-d Riigikogu õiguskomisjonile.

VTK kohta anti palju tagasisidet ning see toetas jõuliselt jah-mudelit. Jah-mudeli aluseks võtmine nn nõusolekuseaduse ehk vastavasisuliste KarS-i muudatuste koostamiseks sai kirja ka 2025. aasta mais kinnitatud Vabariigi Valitsuse koalitsioonileppesse ehk valitsusliidu programmi aastateks 2025–2027.

Teema sõlmküsimumuste üle on arutletud ajakirjanduses ja konverentsidel<sup>17</sup>.

Istanbuli konventsiooni vastuvõtmise ja Eestiga seotud etappide ajajoon on esitatud karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu VTK-s<sup>18</sup>.

### 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist. Eelnõu §-ga 1 muudetakse KarS-i ja §-s 2 sätestatakse seaduse jõustumine.

#### 3.1. Karistusseadustiku muutmine

Eelnõu §-ga 1 muudetakse karistusseadustikku.

**Eelnõu § 1 punktidega 1–3** muudetakse KarS § 141 sõnastust. Täpsemalt muudetakse lõike 1 sõnastust ja karistusmäära ning paragrahvi täiendatakse uute lõigetega 1<sup>1</sup>, 1<sup>2</sup> ja 5.

**Eelnõu § 1 punktiga 1** muudetakse KarS § 141 lõike 1 sõnastust ja karistusmäära.

Nii KarS § 141 lõike 1 kui ka § 141<sup>1</sup> lõike 1 uus sõnastus (eelnõu § 1 punktis 2) kajastavadki kõige otsesemalt eelnõu eesmärki minna seksuaalkuritegude puhul jõu- ja sunnipõhiselt käsitlelusele üle nõusolekupõhisele käsitlelusele. Lõike 1 sõnastusest on välja jäetud varasemad vägistamise kuriteo koosseisuelemendid – vägivald ja abitusseisund (ehk seisund, milles kannatanu ei ole võimeline vastupanu osutama või toimumust aru saama) – ning vägistamise koosseisu täidab eelnõu kohaselt inimese vaba ja väljendatud nõusolekuta temaga suguühitesse astumine. Eelnõu kohaselt on lõike 1 uueks karistusmääraks kuni nelja-aastane vangistus, mis tähendab, et lõige 1 ehk vägistamise üldkoosseis muutub eelnõuga esimese astme kuriteost teise astme kuriteoks.

**Eelnõu § 1 punktiga 2** täiendatakse KarS § 141 lõigetega 1<sup>1</sup> ja 1<sup>2</sup>.

Lõike 1<sup>1</sup> kohta on antud selgitus seletuskirja osas, kus selgitatakse eelnõu § 1 punkti 8 sisu ehk KarS § 143 kehtetuks tunnistamist (vt lk 10).

Varasemad lõike 1 koosseisuelemendid – vägivald ja abitusseisund – on viidud uude lõikesse 1<sup>2</sup> ning karistusmäär on jäänud samaks nagu kehtivas seaduses (ühe- kuni kuueaastane vangistus).

Eelnõuga ei muudeta KarS § 141 lõikeid 2–4.

**Eelnõu § 1 punktiga 3** täiendatakse KarS § 141 lõikega 5, mis sätestab, millistel juhtudel ja millistes olukordades ei saa § 141 tähenduses olla tegemist vaba ja väljendatud nõusolekuga. Lõike 5 punkti 1 kohaselt on selleks olukord, kus isik ei ole sõnaliselt, käitumisega ega muul viisil

<sup>17</sup> Näiteks President Kaljulaidi Fondi korraldatud nõusolekuseaduse foorumil 02.10.2024.

<https://kerstikaljulaid.ee/m/uritus/eksperdid-eesti-on-valmis-uhiskondlikuks-kokkuleppeks-seksuaalkuritegude-kasitlemiseks-nousolekupohiselt/>, vaadatud 23.07.2025.

<sup>18</sup> Eelnõude infosüsteem. <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/400611f8-9bb7-45b7-842f-9bf6ee8bc07e#kunTLEso>, vaadatud 23.07.2025.

väljendanud, et ta osaleb suguühthes vabatahtlikult. Lõike 5 punkti 2 kohaselt on selleks ka olukord, kus isik sunniti suguühtesse vägivalla või ähvardusega. Lõike 5 punkti 3 järgi ei saa vaba ja väljendatud nõusolekuga olla tegemist ka olukorras, kus toimepanija seadis eesmärgiks või teadis, et isik ei saa oma taht kujundada järgmistel põhjustel: teadvushäire, haigus, puue, hirm toimepanija ees, tardumine (ehk tooniline liikumatus), mürgistus, võimupositsiooni kuritarvitamine toimepanija poolt või muu võrreldav põhjus.

Lühidalt kokkuvõetuna käsitleb lõike 5:

- punkt 1 olukordi, kus isik ei ole nõusolekut väljendanud;
- punkt 2 olukordi, kus isiku nõusolek ei olnud vaba;
- punkt 3 olukordi, kus isik võis küll nõus olla, aga kuna on esinenud üks või mitu tahte kujundamist pärssivat põhjust, siis ei saa lugeda isiku nõusolekut legitiimseks, ning ühtlasi tegutses toimepanija kavatsuse või otsese tahtlusega ehk toimepanija seadis eesmärgiks või teadis, et isik ei saa oma taht kujundada.

Teadvushäire on seisund, mille korral inimese teadvus on häiritud, teatud astmeni nõrgenenud – see tähendab, et isiku võime olla teadlik iseendast ja ümbritsevast maailmast on ajutiselt või püsivalt muutunud või kadunud. Meditsiiniliselt võib teadvushäire ulatuda kergest unisusest kuni sügava teadvusetuseni (koomani). Teadvushäireid eristatakse ja hinnatakse nii tekkemehhanismi kui ka ajalise kestuse ja sügavuse järgi. Teadvushäire võib olla põhjustatud muu hulgas aju orgaanilisest kahjustusest (nt insult, ajutrauma), ainevahetushäirest (nt hüpotüreemia, maksapuudulikkus), infektsioonist (nt meningiit), peatraumast, hingamis- või vereringehäirest, mürgistusest, psühhiaatrilisest seisundist jne.<sup>19</sup>

Mürgistus (ehk intoksikatsioon) on mis tahes toimeaine mõju inimorganismile, mis põhjustab tugevaid füsioloogilisi või psüühilisi kõrvalekaldeid organismi normaalsest talitlusest. Mürgistus tekib siis, kui organism puutub kokku mürgise ainega – näiteks keemilise, bioloogilise või füüsikalise päritoluga ainega – sellises koguses, mis põhjustab organismi normaalse talitluse häireid, haigust või isegi surma. Mürgistus võib tekkida sissehingamisel (nt vingugaas, kemikaalid), sissevõtmisel (nt alkohol, ravimid, mürgised seened), naha kaudu imendumisel (nt pestitsiidid), süstimisel (nt narkootikumid) või füüsilise kontakti kaudu (nt mürkmao hammustus, taimed).<sup>20</sup> Mürgistus mõjutab isiku otsusevõimet või välistab isiku võime olukorda õigesti hinnata (otsusevõimetus) ning seetõttu on mürgistus olemas ka eelnõu § 141 lõike 5 punktis 3 esitatud loetelus.

Tardumisreaktsioon ehk tooniline liikumatus on tahtmatu ajutine motoorne pärssumine, mis tekib inimesel ekstreemsena tajutavas ohuolukorras (nt füüsilise või seksuaalse rünnaku korral). Tegemist on evolutsiooni jooksul välja kujunenud adaptiivse kaitsemehhanismiga olukorras, kus vastupanu tajutakse võimatusena ja abi pole saadaval (Marx 2008<sup>21</sup>). Toonilise liikumatusena kirjeldatakse olukorda, kus tekib lihshalvatusena tajutav seisund (tardumine), suutmatus ennast liigutada, keha värisemine, suutmatus rääkida või appi hüüda, välistele stiimulitele reageerida, tuimus või valutundetuse, külmatunne, hirm või paanika, kartus oma elu pärast, olukorrast või enda

<sup>19</sup> Tervisenõustamise keskkond kliinik.ee. [https://www.kliinik.ee/haiguste\\_abc/teadvushaire/id-1802;https://www.naiskodukaitse.ee/6\\_samm\\_4244;https://karellkiirabi.ee/Dokumendid/Juhendid/Ravijuhised/ekl/tekst/t20.pdf](https://www.kliinik.ee/haiguste_abc/teadvushaire/id-1802;https://www.naiskodukaitse.ee/6_samm_4244;https://karellkiirabi.ee/Dokumendid/Juhendid/Ravijuhised/ekl/tekst/t20.pdf), vaadatud 29.07.2025.

<sup>20</sup> Tervisenõustamise keskkond kliinik.ee. [https://www.kliinik.ee/haiguste\\_abc/murgistus/id-1149;https://kogukond.kliinikum.ee/course/section.php?id=149&lang=et](https://www.kliinik.ee/haiguste_abc/murgistus/id-1149;https://kogukond.kliinikum.ee/course/section.php?id=149&lang=et), vaadatud 29.07.2025.

<sup>21</sup> Marx, B. P., Forsyth, J. P., Gallup, G. G., Fuse, T., Lexington, J. M. (2008). Tonic immobility as an evolved predator defense: implications for sexual assault survivors. *Clinical Psychology Science and Practice*. 15 (1), lk 74–90. DOI. [10.1111/j.1468-2850.2008.00112.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2850.2008.00112.x)

kehastrahvatamise tunne. Toonilise liikumatuse ajal on inimene teadvusel, kuid „tardunud“ ning sageli hiljem mäletatakse elavalt ja taaskogetakse häirivana sellel ajal kogetud mõtteid, tajuksid ja tundeid, sh suutmatust ennast liigutada (Rubin ja Bell 2023<sup>22</sup>). Häirituse põhjuseks on asjaolu, et kannatanu ka ise ei mõista toonilise liikumatuse olemust – miks ta ei hakanud ründajale vastu – millest omakorda tekib häbi ja süütunne (Rubin ja Bell 2023). Toonilise liikumatuse hindamiseks on välja töötatud 12 küsimusest koosnev küsimustik nimetusega TIS-A (Forsyth jt 2000<sup>23</sup>).

Toonilist liikumatust esineb vägistamisohvritel sageli. Näiteks Rootsi prospektiivses ehk ettevaatavas uuringus<sup>24</sup> leiti, et toonilist liikumatust esines 70%-l ohvritest. Samas uuringus leiti, et haavatavamad on varasema psühholoogilise traumaga ja vaimse tervise probleemidega inimesed, kellel tekib tooniline liikumatus tõenäolisemalt. Selle tekkimist seksuaalse rünnaku ajal seostati hilisema suurema tervisekahjuga. Nimelt vägistamisohvritel, kellel esines rünnaku ajal tooniline liikumatus, esines 6 kuud hiljem 2,75 korda tõenäolisemalt posttraumaatilist stressihäiret ja 3,42 korda tõenäolisemalt rasket depressiooni võrreldes ohvritega, kellel rünnaku ajal toonilist liikumatust ei tekkinud (Möller jt 2017<sup>25</sup>). Seetõttu on oluline, et seksuaalvägivalla üleelanuga tegelevad asjatundjad mõistaksid ja oskaksid ka kannatanule seletada toonilise liikumatuse olemust – tegemist on tahtmatu reflektorse kaitsemehhanismiga. Samuti on vaja arvesse võtta, et nii vägistamise kui ka toonilise liikumatuse üle elanud inimese hilisem tervisekahju on eeldatavasti suurem.

Teades ja võttes arvesse toonilise liikumatuse tekkimist ja võimalikku mõju kannatanule, ei peaks eeldama seksuaalvägivalla olukorras kannatanult aktiivset vastupanu. Seejuures ei ole toonilise liikumatuse tekkimise seisukohast oluline olukorra objektiivselt hinnatav ohuaste või eluohtlikkus, vaid see, kuidas inimene seda subjektiivselt tajub. (Rubin ja Bell 2023; Möller jt 2017)

Haiguse, puude jt võrreldavate põhjuste all ei mõelda kõiki haigusi, puudeid jne, vaid selliseid, mis pärsivad isiku tahte kujundamist, mistõttu ei saa lugeda isiku nõusolekut legitiimseks.

Eelnõu autorid on teadlikud, et selliste loomult selgitavate sätete lisamine KarS-i ei ole tavapärane ja levinud, ometi kohtab seda kehtiva seadustiku eriosas paarikümmel korral<sup>26</sup>, mistõttu ei saa seda pidada täiesti ebaharilikuks või sobimatuks. Samuti toetab selgitava sätte lisamine nii praktikuid kui ka tavakodanikke uue, nõusolekupõhise käsitluse mõistmisel ja tõlgendamisel, võttes ühtlasi arvesse, et eelnõu seletuskiri ei ole oma olemuselt siduv õiguslik dokument, mille sisuga peaks kursis olema või mida arvestama. Muu hulgas toetati sellist lähenemist eelnõu väljatöötamiskavatsuse kohta antud tagasisides (nt Siseministeeriumi arvamuse punkt 6; prokuratuuri arvamus, milles tehakse viide Rootsi kehtivale sättele ning H. Uusi magistratöö põhjal kirjutatud Juridica artiklile<sup>27</sup>). Ühtlasi aitab selline lähenemine kaasa määratluspõhimõtte järgimisele eelnõu §-s 1 ehk KarS §-des 141 ja 141<sup>1</sup>.

---

<sup>22</sup> Rubin, D. C., Bell, C. F. (2023). Tonic immobility (freezing) during sexual and physical assaults produces stronger memory effects than other characteristics of the assaults. *Memory*, 31 (5), lk 678–688.

<sup>23</sup> Forsyth, J. P., Marx, B., Furse, T. M. K., Heidt, J., Gallup, G. G. Jr. (2000). *The Tonic Immobility Scale*. Albany, NY.

<sup>24</sup> Möller, A., Söndergaard, H. P., Helström, L. (2017). Tonic immobility during sexual assault – a common reaction predicting post-traumatic stress disorder and severe depression. *Acta Obstetrica et Gynecologica Scandinavica*, 96, lk 932–938.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Näiteks KarS § 133 lg 5, § 133<sup>2</sup> lg 5, 138<sup>1</sup> lg 5, § 210, § 218 lg 4, § 288 lg 1, § 350, § 119<sup>1</sup> lg 2, § 306 jne.

<sup>27</sup> Uus, H., Istanbuli konventsiooni materiaalõigust käsitlevate nõuete ülekandmine Eesti seadustesse. *Juridica* 2023/1, lk 13–20.

Eelnõus on KarS §-de 141 ja 141<sup>1</sup> muudatuste sõnastamisel lähtunud nõusolekupõhisuse jah-mudelist. Jah-mudeli puhul väljendab seksuaalse tegevuse osaline oma nõusolekut seksiks ehk annab n-õ aktiivse nõusoleku. Nõusolek tähendab tahte ja vabatahtlikkuse väljendamist. Nõusolekut saab väljendada sõnaliselt, kehakeeles või muul viisil. Kuni nõusoleku väljendamiseni see puudub ja seni ei saa seda eeldada. Seksuaaltegevuses osalemist ei saa pidada vabatahtlikuks, kui teise poole vabatahtlikkust ei ole võimalik märgata. Kuni üks osapool ei ole nõusolekut väljendanud, on teise osapoole asi välja selgitada, kas nõusolek on või mitte. Näiteks kui teine seksuaaltegevuses osaleja on täiesti passiivne, siis tuleb veenduda, et passiivsuse põhjuseks ei ole hirm, tardumine, teadvusetus vms. Kui isiku tahe on ebaselge, ei tohi tegevust jätkata. Nõusolek peab olema vabatahtlik ehk antud vaba tahte tulemusena. Samas ei ole nõusolekupõhisuse eesmärk seada piire täisealiste seksuaalsele tegevusele, kui pooled ei riku üksteise seksuaalse enesemääramise õigust. Vabatahtlikkus võib olla ilmne näiteks poolte varasema suhte ja suhtluse põhjal, samas üksnes poolte varasem suguühe ei tähenda vabatahtlikkust hilisemas suguühites või muus sugulise iseloomuga tegevuses. Jah-mudeli kohta on pikemalt kirjutatud eelnõu väljatöötamiskavatsuses.

Õigus seksuaalsele enesemääramisele jätkub ka seksuaaltegevuse ajal. Kuna nõusolek peab olema vaba, siis saab seksuaaltegevuse osapool oma nõusoleku igal ajal tagasi võtta ning sellisel juhul tuleb pooleliolev seksuaaltegevus lõpetada. Õigus seksuaalsele enesemääramisele hõlmab ka õigust seksuaaltegevus igal ajal lõpetada, isegi kui see on alanud mõlema poole nõusolekul. Samuti on oluline märkida, et nt vaginaalseks suguühteks antud nõusolek ei tähenda, et isik on nõus ka anaalse vahekorraga või vastupidi. Ehk siis, kui ühel seksuaaltegevuse osapoolel tekib spontaanselt mõte lülituda ümber teistlaadi seksile, siis tuleb teise osapoole nõusolekus uuesti veenduda.

Euroopa Nõukogu Istanbuli konventsiooniga liitunud riigina peame järgima konventsiooni nõusolekupõhist seksuaalsuhete käsitlust, täpsemalt seksuaalvägivalla korral. Istanbuli konventsiooni<sup>28</sup> artikkel 36 käsitleb seksuaalvägivald, sealhulgas vägistamist, ja kohustab konventsiooniosalisi võtma vajalikke seadusandlikke või muid meetmeid tagamaks, et järgmised tahtlikud teod oleks kriminaliseeritud:

- a) *sugulise iseloomuga teona mingi kehaosa või eseme viimine teise isiku tuppe, pärakusse või suhu ilma teise isiku nõusolekuta;*
- b) *sugulise iseloomuga tegude toimepanemine teise isiku peal ilma tema nõusolekuta;*
- c) *teise inimese sundimine sugulise iseloomuga tegudele kolmanda isikuga ilma tema nõusolekuta.*

Artikli 36 lõige 2 sätestab, et nõusolek tuleb anda vabatahtlikult inimese vaba tahte tulemusena, mida hinnatakse kaasnevate asjaolude kontekstis. Sama artikli lõige 3 kohaselt peavad

---

<sup>28</sup> Istanbuli konventsioon, tõlge eesti keelde. <https://www.riigiteataja.ee/akt/226092017002>; art 36 ingliskeelne tekst: *Article 36 – Sexual violence, including rape*

*1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the following intentional conducts are criminalised:*

*a engaging in non-consensual vaginal, anal or oral penetration of a sexual nature of the body of another person with any bodily part or object;*

*b engaging in other non-consensual acts of a sexual nature with a person;*

*c causing another person to engage in non-consensual acts of a sexual nature with a third person.*

*2 Consent must be given voluntarily as the result of the person's free will assessed in the context of the surrounding circumstances.*

*3 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the provisions of paragraph 1 also apply to acts committed against former or current spouses or partners as recognised by internal law.*



konventsiooniosalised võtma vajalikke seadusandlikke ja muid meetmeid, et lõiget 1 kohaldataks ka tegude suhtes, mis on toime pandud riigisisese õiguse kohaselt tunnustatud endiste või praeguste abikaasade või partnerite vastu.

Artikli 36 olemust selgitavad konventsiooni seletuskirja punktid 189–194<sup>29</sup>. Seletuskirja punktis 192 selgitatakse, et vägistamise/seksuaalvägivalla kuritegude menetlemine nõuab tõendite kontekstitundlikku hindamist, et teha juhtumipõhiselt kindlaks, kas ohver andis seksuaalseks tegevuseks vabatahtliku nõusoleku. Niisuguse hindamise juures tuleb teadvustada mitmesuguseid käitumuslikke reaktsioone seksuaalsele vägivallale ja vägistamisele, mida ohvritel võib esineda, ning see ei tohi põhineda niisuguses olukorras tüüpiliseks peetava käitumise eeldamisel. Samavõrra oluline on tagada, et vägistamist puudutavate seaduste tõlgendamist ja vägistamisjuhtumite kohtulikku menetlemist ei mõjutaks soolised stereotüübid ning müüdid meeste ja naiste seksuaalsuse kohta.

Seletuskirja punktis 193 rõhutatakse, et konventsiooni artikli 36 rakendamisel peavad konventsiooniosalised sätestama kriminaalõigusnormid, mis hõlmavad vabatahtliku nõusoleku puudumise kontseptsiooni kõigi punktides a kuni c loetletud seksuaalsete tegevuste puhul. Siiski jäetakse konventsiooniosalise otsustada, millist konkreetset sõnastust õigusaktides kasutada ja millised on tegurid, mida peetakse vabatahtliku nõusoleku andmist välistavaks. Artikli 36 lõige 2 täpsustab vaid, et nõusolek tuleb anda vabatahtlikult, isiku vaba tahte tulemusena, mida hinnatakse ümbritsevate asjaolude kontekstis.

Punktis 194 selgitatakse, et seksuaalvägivald ja vägistamine peavad olema karistatavad sõltumata toimepanija ja kannatanu vahelistest suhetest. Seksuaalvägivald ja vägistamine on väärkohtlevates suhetes levinud võimu ja kontrolli väljendamise viisid ning neil on tõenäosus ilmned ka lahkumineku ajal ja järel. On äärmiselt oluline tagada, et niisuguste aktide menetlemisel ja kriminaliseerimisel ei tehtaks erandeid juhtudel, kui need aktid on sooritatud praeguse või endise abikaasa või partneri suhtes, nagu neid kirjeldab riigisisene õigus.

Konventsiooni seletuskirja kohaselt tohivad konventsiooniosalised sätestada konventsioonist rangemaid, kuid mitte leebemaid õigusnorme<sup>30</sup>.

**Eelnõu § 1 punktidega 4–7** muudetakse KarS § 141<sup>1</sup>. Täpsemalt muudetakse sätte pealkirja, lõike 1 sõnastust ja karistumäära ning paragrahvi täiendatakse lõigetega 1<sup>1</sup>, 1<sup>2</sup> ja 7.

Paragrahvi 141<sup>1</sup> muudatuste ja täienduste eesmärk ning sisu on sama nagu § 141 puhul, erinevus seisneb selles, et kui § 141 käsitleb nõusolekuta suguühet, siis § 141<sup>1</sup> nõusolekuta muud sugulise iseloomuga tegu. Samuti on sätete vahel erinevusi karistumäärades.

**Eelnõu § 1 punktiga 4** muudetakse KarS § 141<sup>1</sup> pealkirja.

Sätte pealkiri kehtivas KarS-is on “Tahtevastane sugulise iseloomuga tegu”. Eelnõuga asendatakse pealkirjas sõna “tahtevastane” sõnaga “nõusolekuta”, et sobitada see eelnõu eesmärgiga ning jah-mudeli põhise lähenemisega.

**Eelnõu § 1 punktiga 5** muudetakse KarS § 141<sup>1</sup> lõike 1 sõnastust ja karistumäära.

Sarnaselt § 141 lõike 1 muutmisele on § 141<sup>1</sup> lõike 1 sõnastusest välja jäetud varasemad koosseisuelemendid – vägivald ja abitusseisund (ehk seisund, milles kannatanu ei ole võimeline

<sup>29</sup> Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, lk 32-33. <https://rm.coe.int/1680a48903>

<sup>30</sup> *Ibid*, lk 28, punkt 155. <https://rm.coe.int/1680a48903>

vastupanu osutama või toimunust aru saama) – ning § 141<sup>1</sup> lõike 1 koosseisu täidab eelnõu kohaselt inimese vaba ja väljendatud nõusolekuta temaga sugulise iseloomuga teo toimepanemine. Eelnõu kohaselt on lõike 1 uueks karistumääraks kuni kolmeaastane vangistus.

**Eelnõu § 1 punktiga 6** täiendatakse KarS § 141<sup>1</sup> lõigetega 1<sup>1</sup> ja 1<sup>2</sup>.

Lõike 1<sup>1</sup> kohta on antud selgitus seletuskirja osas, kus selgitatakse eelnõu § 1 punkti 8 sisu ehk KarS § 143 kehtetuks tunnistamist (vt lk 10).

Varasemad § 141<sup>1</sup> lõike 1 koosseisuelemendid – vägivald ja abitusseisund – on viidud uude lõikesse 1<sup>2</sup> ning karistumäär on jäänud samaks nagu kehtivas seaduses (ühe- kuni viieaastane vangistus).

Eelnõuga ei muudeta KarS § 141 lõikeid 2–6.

**Eelnõu § 1 punktiga 7** täiendatakse KarS § 141<sup>1</sup> lõikega 7, mis sätestab, millistes olukordades ei saa § 141<sup>1</sup> tähenduses olla tegemist vaba ja väljendatud nõusolekuga. Lõike 7 punkti 1 kohaselt on selleks olukord, kus isik ei ole sõnaliselt, käitumisega ega muul viisil väljendanud, et ta osaleb sugulise iseloomuga teos vabatahtlikult. Lõike 7 punkti 2 kohaselt on selleks ka olukord, kus isik sunniti sugulise iseloomuga tegevusse vägivald või ähvardusega. Lõike 7 punkti 3 järgi ei saa vaba ja väljendatud nõusolekuga olla tegemist ka olukorras, kus toimepanija seadis eesmärgiks või teadis, et isik ei saa oma tahet kujundada järgmistel põhjustel: teadvushäire, haigus, puue, hirm toimepanija ees, tardumine (ehk tooniline liikumatus), mürgistus, võimupositsiooni kuritarvitamine toimepanija poolt või muu võrreldav põhjus. Lõike 7 lisamise vajalikkuse põhjendused on samad nagu seletuskirja punktis, kus on avatud KarS § 141 lõike 5 lisamise tagamaid.

**Eelnõu § 1 punktiga 8** tunnistatakse kehtetuks KarS § 143.

KarS § 143 sätestab kuriteona suguühtele või muule sugulise iseloomuga teole sundimise, täpsemalt inimese tahte vastaselt temaga suguühtesse astumise või muu sugulise iseloomuga teo toimepanemise, kasutades ära kannatanu sõltuvust süüdlasest, kui puudub seadustiku §-s 141 või 141<sup>1</sup> sätestatud vägivald või seisund, milles inimene ei ole võimeline vastupanu osutama või toimunust aru saama.

Seega lähtub kehtiv § 143 eeldusest, et KarS § 141 lõike 1 ja § 141<sup>1</sup> lõike 1 koosseisulisteks elementideks on vägivald ja abitusseisund. Kuna see kõnealuse eelnõuga muutub, siis ei ole enam põhjendatud ega loogiline, et § 143 praegusel kujul säiliks.

Säilitamiseks siiski § 143 olulist sisu, täiendatakse eelnõuga §-e 141 ja 141<sup>1</sup> lõikega 1<sup>1</sup>, mis käsitleb vaba ja väljendatud nõusolekuta suguühtele (eelnõu 141 lg 1) või sugulise iseloomuga teole (eelnõu § 141<sup>1</sup> lg 1) sundimist, kui see on toime pandud, kasutades ära kannatanu sõltuvust süüdlasest.

Eelnõu kohaselt on § 141 lõike 1<sup>1</sup> karistumääraks ühe- kuni nelja-aastane vangistus ning § 141<sup>1</sup> lõike 1<sup>1</sup> karistumääraks ühe- kuni kolmeaastane vangistus. Seega hoitakse eelnõuga kehtiva seaduse loogikat, kus § 141 karistumäärad on kõrgemad kui § 141<sup>1</sup> karistumäärad.

### **3.2. Põhiseaduspärasuse analüüs**

Karistusseadustiku muudatustega sätestatavate seksuaalse enesemääramise vastaste süütekoosseisude eesmärk on kaitsta inimeste seksuaalautonoomiat ja õigust oma keha üle otsustada ning toetada soolist võrdõiguslikkust. Nimetatud põhimõtete kaitsmine on tänapäeva kriminaalõiguses muutunud keskseks väärtuseks ning nõusolekupõhine käsitlus kaitseb seksuaalautonoomiat jõu- ja sunnipõhisest käsitlusest paremini, kuivõrd kriminaalvastutus

kaasneb käitumisega, mis ei ole seotud jõu või sunniga, kuid mille puhul konsensus puudub (Keiler 2024)<sup>31</sup>. Seega toetavad muudatused inimõiguste, inimese vaba tahte ja seksuaalse enesemääramise õiguse austamist.

Ühiskonnas valitsevad hoiakud näitavad, et vägistamisega saab tegemist olla ka siis, kui ohver füüsilist vastupanu ei osuta. Seda peegeldavad Sotsiaalkindlustusameti uuringu (2024)<sup>32</sup> tulemused, kus seitse inimest kümnest Eesti elanikust ei nõustu üldse (46%) või pigem ei nõustu (26%) väitega „Kui füüsilist vastupanu ei osutata, ei saa tegemist olla vägistamisega“. Samas on neid, kes nõustuvad täielikult (11%) või pigem nõustuvad (14%) väitega „Kui füüsilist vastupanu ei osutata, ei saa tegemist olla vägistamisega“, pea veerand Eesti elanikest. Justiitsministeeriumi tellitud ohvriuuringu (2024)<sup>33</sup> andmed näitavad, et üheksa inimest kümnest toetavad Eestis väidet, et seksuaaltegevustes peaksid mõlemad osapooled veenduma, et partner on selle tegevusega nõus: 65% vastanute arvates peab nõusolekus veenduma ja selleks peaks partneri käest nõusolekut küsima; 26% vastanutest leiab, et nõusolekus peab veenduma, kuid selle tajub üldjuhul ära, nõusolekut küsida pole vaja. Vaid 3% vastanute arvates ei pea nõusolekus veenduma ning seni kuni partner pole öelnud, et ta ei ole nõus, saab nõusolekut eeldada. 6% vastanutest ei osanud oma arvamust öelda. Eesti naiste tervise uuringu (2024)<sup>34</sup> andmed näitavad, et 16–59-aastastest uuringule vastanud naistest nõustus 96% väitega „Nõusolekuta seksuaalvahekord on vägistamine“.

Seega võib öelda, et viidatud uuringute tulemused peegeldavad ühiskonna hoiakuid nõusolekupõhise käsitlemise kaitstava seksuaalse enesemääramise õiguse küsimuses ja eelnõuga kavandatavaid seadusemuudatusi saab pidada legitiimseks. Kahtlemata on ühiskonnagruppe, kelle tõekspidamised on teised, mistõttu on oluline parandada avalikkuse teadlikkust seksuaalse enesemääramise õigusest ja selle austamisest ja kujundada vägivallavaba ning inimese vaba tahtet austavat seksuaalsuhete kultuuri, mis aitab ennetada seksuaalrännakuid ning toetab osapoolte võrdsust, luues seeläbi ka soolist võrdõiguslikkust.

### **Süütuse presumptsioon ja tõendamislävend**

Tõendamise keerukus on kriminaalmenetluse puhul süütuse presumptsioonist lähtuvalt oluline küsimus, millele tähelepanu pöörata, seda nii kehtiva kui ka kavandatava õigusnormi õiguskindluse kui ühe õigusselguse põhimõtte tõttu. Riigikohus on õigusselgust kui õiguskindluse üht aluspõhimõtet sagedamini seostanud põhiseaduse § 13 lõikega 2, mis ütleb, et seadus kaitseb igaühte riigivõimu omavoli eest (Lõhmus 2015)<sup>35</sup>.

Põhiseaduse (PS) kohaselt tuleb kahtlused tõlgendada kahtlustatava kasuks (PS § 22).

---

<sup>31</sup> Keiler, J. (2024). From coercion to consent: Dutch rape law reform and the complexities of consent. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 30 (6). <https://doi.org/10.1177/1023263X241232627>, vaadatud 17.06.2025.

<sup>32</sup> Sotsiaalkindlustusamet (2024). Eesti elanikkonna teadlikkuse uuring soopõhise vägivalla ja inimkaubanduse valdkonnas. <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/documents/2024-04/Eesti%20elanikkonna%20teadlikkuse%20uuringu%20soop%C3%B5hise%20v%C3%A4givalla%20ja%20inimkaubanduse%20valdkonnas.pdf>, vaadatud 17.07.2025.

<sup>33</sup> Justiitsministeerium (2024). Ohvriuuringu.

<sup>34</sup> Part, K., Laanpere, M., Ringmets, I., Eltermaa, M., Hein, M., Kond, K., Tõniste, G., Alafrange, M., Paju, K., Lõhmus, L., Karro, H. Eesti naiste tervis 2024: seksuaal- ja reproduktiivtervis, tervisekäitumine, hoiakud ja tervishoiuteenuste kasutamine. Uurimisaruanne. Tartu: Tartu Ülikooli naistekliinik ja seksuaaltervise uuringute keskus, 2025. <https://sisu.ut.ee/wp-content/uploads/sites/4/uurimus-1.pdf>, vaadatud 22.07.2025.

<sup>35</sup> Lõhmus, U. (2015). Põhiseaduslik õigusselguse põhimõte. – *Õiguskeel* 4/2015, 1-4. <https://www.just.ee/media/257/download>

Seadusandja on kahtluste süüdistatava kasuks tõlgendamise (*in dubio pro reo*) põhimõtte lugenud süütuse presumptsiooni klassikalise määratlusega sedavõrd lahutamatu seotuks, et on selle paigutanud kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 7 lõikesse 3 („Kriminaalmenetluses kõrvaldamata kahtlus kahtlustatava või süüdistatava süüdiolikus tõlgendatakse tema kasuks.”) (Sepp ja Kergandberg 2020)<sup>36</sup>. Iseenesest ei tähenda Sepa ja Kergandbergi (2020)<sup>37</sup> arvates oma süütuse tõendamise kohustuse puudumine (PS § 22 lg 2) otseselt ja vahetult, et isiku süü tõendamise kohustus lasub riigil. Kummatigi pole süüteomenetluses alternatiive sellele, et isiku õigusega mitte tõendada süüteomenetluses enda süü puudumist korreleerub riigi kohustus tõendada tema süü olemasolu (Sepp ja Kergandberg 2020)<sup>38</sup>.

Sepa ja Kergandbergi (2020) järgi kuulub süütuse presumptsioon toimeala poolst (kohtu)menetluslike põhiõiguse hulka, mis on sätestatud PS §-des 14, 15, 20–24, 76, 85, 101, 107, 138, 145 ja 152–153. Need on põhiõigused, mis toimivad (kehtivad) kohtumenetlustes ja millega tuleb riigil (kohtu)menetluste kujundamisel arvestada.

Sepp ja Kergandberg (2020) selgitavad süütuse presumptsiooni materiaalsel põhisisu käsitledes, et mõistetavalt ei saa uurijale ette heita seaduslike meetmete võtmist leidmaks süüteokahtlusele kinnitust ja suurendamiseks kahtlust ning pole mingit alust väita, et süütuse presumptsioon oma kaitseala klassikalistes piirides kuidagi takistaks uurijal, prokuröril või ka kohtul tegutsemast kuriteokahtluse põhjal.

Õigus mitte olla käsitatud kuriteos süüdiolavana enne, kui on jõustunud süüdimõistetv kohtuotsus, on nullreservatsiooniga ehk ilma piiriklauslita põhiõigus. Siiski tuleb PS § 19 lõike 2 kohaselt sellegi õiguse kasutamisel silmas pidada kohustust austada ja arvestada teiste inimeste õigusi ja vabadusi. Riigikohus on PS-i tõlgendades väljendanud seisukohta, et ka reservatsioonita põhiõigust on äärmisel juhul võimalik piirata, kui piirang toetub kolmanda isiku kollideeruvale põhiõigusele või mõnele muule põhiseaduslikku järku õigusväärtusele<sup>39</sup>.

Lisaks PS §-le 22 on süütuse presumptsioon sätestatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) art 6 lõikes 2 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 48 lõikes 1. Nii EIÕK-i kui ka PS-i kohaselt on kriminaalmenetluses süü tõendamise ülesanne süüdistajal.

Eelnõuga tehtavate KarS-i muudatustega jääb süütuse presumptsioon püsima, seda ei pöörata ringi, seega peab prokuratuur koostöös uurijatega tõendama isiku süü, mitte isik ei pea ise tõendama oma süütust. Nii KrMS §-s 7, PS §-s 22 kui ka EIÕK artiklis 6 sätestatu jäävad kehtima.

Bettina Weißer, Kölni Ülikooli välis- ja rahvusvahelise kriminaalõiguse instituudi direktor, on öelnud<sup>40</sup>, et jah-mudeliga riikide kohtupraktikas langeb tõenduskoorem justkui süüdistatavale, aga tegelikult on ikkagi prokuratuur see, kes peab tõendama, kas ohver astus süüdistatavaga suguühtesse vabatahtlikult.

Sellest hoolimata võib ka kavandatava regulatsiooni puhul tekkida olukordi, kus tõendamiskoormus langeb sisuliselt süüdistatavale. Selleks, et isikut karistusseadustiku § 141

<sup>36</sup> Sepp, H., Kergandberg, E. (2020). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. II peatükk, paragrahv 22. <https://pohiseadus.ee/sisu/3493>

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Vt nt [RKÜKm 28.04.2004, 3-3-1-69-03](#), p 28; vt ka [RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02](#), p 28; [RKÜKo 02.06.2008, 3-4-1-19-07](#), p 23.

<sup>40</sup> Weißer, B. (2024). Sexual Assault in German Criminal Law. Ettekanne Kersti Kaljulaidi Fondi korraldatud nõusolekuseaduse foorumil. <https://kerstikaljulaidi.ee/m/uritus/eksperdid-cesti-on-valmis-uhiskondlikuks-kokkuleppeks-seksuaalkuritegude-kasitlemiseks-nousolekupohiselt/>

lõike 1 alusel süüdi mõista, peab prokuratuur tõendama: a) et aset leidis seksuaalvahekord; b) et see toimus ilma teise isiku vaba ja väljendatud nõusolekuta. Nõusoleku puudumist on keeruline tõendada, välja arvatud juhtudel, kus prokuratuuril on näiteks olemas täielik ja katkematu videosalvestus kannatanu ja süüdistatava vahelisest suhtlusest kuni seksuaalvahekorraneni ning sellest nähtub, et nõusolekut ei antud. Reeglina sellist materjali prokuratuuri käsutuses ei ole, mistõttu nõusoleku puudumist tõendatakse kannatanu sellesisulise ütlusega. Kui asjas leidub ka muid tõendeid, saab kohus kõiki tõendeid kogumis hinnata. Kui aga kriminaalasjas on toimunu kohta ainsaks tõendiks kannatanu ütlused nõusoleku puudumise kohta, võib süüdistatava ainsaks võimaluseks end süüdistuse vastu kaitsta olla ise ütlusi anda. Ka kannatanu ütlus (küll otsene tõend, mis samas on aga lihtsalt kannatanu väide) üksi oleks kehtiva Eesti kohtupraktika järgi potentsiaalselt piisav tõend süüdimõistmiseks.<sup>41</sup> See on iseäranis problemaatiline juhul, kui isik on kahtlustatavaks sattunud nt valekaebuse või uurimisasutuse vea tõttu. Senine kohtupraktika ei käsitle olukorda, kus süüteo koosseis sisaldab negatiivset tunnust (nõusoleku *puudumine*) ja selle praktika jätkamine läheks vastuollu põhiseaduse § 22 lõikes 2 sätestatuga, mille kohaselt ei ole keegi kohustatud oma süütust tõendama. Teisisõnu, ehkki formaalselt süütuse presumptsiooni ja enese mittesüüstamise privileegi eelnõukohase muudatusega ei piirata, võib materiaalõiguse eelnõukohane muutmine teatud juhtumitel siiski kaasa tuua kesksete menetluspõhiõiguste intensiivse riive: süütu süüdistatava ette seatakse põhiseadusevastane valik – kas ütluste andmisega asuda ise oma süütust tõendama või riskida sellega, et saada alusetult süüdi mõistetud kannatanu paljasõnaliste väidete põhjal. Selle riive tasakaalustamiseks tuleks kohtutel nõuda prokuratuurilt lisaks kannatanu ütlustele nõusoleku puudumise kohta ka mingite täiendavate tõendite esitamist, mis kannatanu ütlusi kinnitaksid.

Reeglina pole kriminaalasjas siiski tegu n-ö puhta sõna-sõna-vastu-olukorraga, kuna peaaegu alati leidub lisaks osapoolte ütlustele ka mingeid kaudseid tõendeid, mis toimunule valgust heidavad. Kohus ei vabane kannatanu ütluste usaldusväärsuse ja elulise usutavuse hindamise kohustusest ka siis, kui süüdistatav kasutab oma õigust ütlusi mitte anda – ja just seetõttu võibki väita, et isegi jah-mudeli puhul ei saa süüdistatava vaikimise põhjal kannatanu süüstavate ütluste taustal automaatselt teha süüdimõistvat kohtuotsust. Kannatanu ütlused koos muude tõenditega peavad süüdimõistva kohtuotsuse tegemiseks jätkuvalt kinnitama süüdistatava süüd väljaspool mõistlikku kahtlust.

Kriminaalmenetluse käigus tuleb küsida palju küsimusi ning mitmed neist küsimustest on ebamugavad ja ebameeldivad, aga siinjuures on oluline, kuidas neid küsimusi küsitakse ning seejuures ka traumateadlikult selgitatakse, miks selliseid küsimusi on vaja esitada. Menetleja selgitused aitavad vähendada taasohvrustamist ning vähendavad ohvri enesesüüdistusi.

Kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt ei pea süüdistatav politseiga koostööd tegema ega ütlusi andma, kui ta seda ei soovi. Juhul kui ta siiski on valmis omapoolse versiooni toimunust esitama, tuleb politseil ka tema öeldut kontrollida ning tõendite vaba hindamise põhimõttest lähtuvalt ei tohi tema ütlusi aprioorselt ebausaldusväärseteks lugeda.

Kohtueelset menetlust juhib prokurör, kes peab tagama, et toimunud süütegu menetletakse piisava põhjalikkusega. Praxis teatud seksuaalvägivalda kohtueelse uurimise analüüsis<sup>42</sup> (2024) tõdesid menetlejad, et süüdistust ei esitata kergekäeliselt, sest süütuse presumptsioonist tulenevalt tuleb kõik kriminaalmenetluses kõrvaldamata kahtlused kahtlustatava süüdiolikus tõlgendada tema kasuks (kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 7 lg 3). Sellega ka põhjendati, miks ei jõua paljud juhtumid kohtueelsest menetlusest kohtusse. Tõendid võivad puudulikud olla eriti

<sup>41</sup> RKKKo 1-15-10967 p 6.

<sup>42</sup> Tinn, M., Järviste, L., Teidla-Kunitsõn, G. ja Sepper, M.-L. (2024). Seksuaalvägivalda kohtueelne uurimine. Mõttekoda Praxis. <https://www.praxis.ee/uploads/2024/03/Seksuaalvagivalda-kohtueelne-uurimine.pdf>

vanemate juhtumite kohta, mille puhul need puuduvad või nende kogumine võib olla tavapärasest veelgi keerulisem.

Uuringus (Tinn, Järviste, Teidla-Kunitsõn, Sepper 2024) osalenud politseinike ja prokuröride silmis teeb vägistamisjuhtumite tõendamise keeruliseks see, et reeglina on tegemist kuriteoga, mis ei toimu avalikus pealtnägijatega ruumis, vaid nelja silma all. Politseinike vaates on enamik juhtumeid, millega nende poole pööratakse, n-ö sõna-sõna-vastu-olukorrad ning seetõttu on menetluse fookuses toimunu kohta antud ütluste usaldusväärsus. Lähisuhtes oleva ohvri ja toimepanija puhul töid prokurörid välja selle, et emotsionaalse seotuse tõttu võib ohver oma ütlusi hiljem muuta. Kirjeldati juhtumeid, kus ohver jätab osa asju rääkimata, see muudab tema ütlused ebausaldusväärseks ning juhtumi raskesti tõendatavaks. (Tinn, Järviste, Teidla-Kunitsõn, Sepper 2024)

Süüdistatava ja kannatanu ütluste usaldusväärse küsimuses tegi Riigikohus 31. oktoobril 2024. aastal olulise lahendi<sup>43</sup>. Selles lahendis olid nii maakohus kui ka ringkonnakohus süüdistatava vägistamise süüdistuses õigeaks mõistnud, osutades, et kannatanu ütlused on detailides vastukäivad ja ebatäpsed ega ole seetõttu piisavalt usaldusväärsed. Riigikohus tühistas alamastme kohtute lahendid, juhtides tähelepanu, et kannatanu ütlustele ei tohi esitada ebarealistlikult kõrgeid nõudmisi, nagu ei tohi süüdistatava ütlustes esinevaid vastuolusid tähelepanuta jätta.

Justiits- ja Digiministeeriumis 2024. aastal toimunud nn nõusolekuseadust ettevalmistavatel kaasamiskohtumistel osalenud eksperdid leidsid jah-mudeli võimalikkuse üle arutledes, et vaidlused selle üle, kuidas vaidlusaluses olukorras nõusolekut väljendati ja kuidas sellest aru saadi, jäävad alles ning nii on see ka praegu. Menetlejad töid esile, et kehtiva seadusega sarnaselt on tõendeid vaja hinnata sündmuse toimumise kontekstis, võttes arvesse mitmeid nüansse ja tegureid – näiteks kas ja millised teod kõnealuses olukorras toimusid jne. Seejuures ei pea tahte väljendamine olema sõnaline. Uurimine, kas väljendatud nõusolek oli antud vabatahtlikult või mitte, jääb samuti.

Aruteludes osalenud nentisid, et jah-mudeli puhul aitab inimestel möödarääkimisi vähendada see, kui nõusolek on selgelt defineeritud. Vastasel juhul ei pruugita omavahelises suhtluses üksteisega konsensusele jõuda. Kaasamiskohtumistel osalenud eksperdid olid seisukohal, et jah-mudel ei too kaasa muutusi tõendamislävendis. Leiti, et jah-mudeli puhul ei pea süüdistatav omalt poolt midagi täiendavalt tõendama ega menetluses ütlusi andma hakkama – nõusoleku puudumise tõendamise ülesanne jääb sarnaselt praegusega menetlejate kohuseks ning kogutud tõendite piisavuse hindamine kohtute otsustada.

## Valekaebused

Soolise võrdõiguslikkuse monitooringu (2022) autorite<sup>44</sup> hinnangul näitavad nii Euroopa kui ka Angloameerika riikides tehtud uuringud, et valekaebused ahistamise ja seksuaalse vägivalla kohta moodustavad vähem kui 10% kõikidest esitatud kuriteoadetest (Kelly 2010; Weiser 2017). Selline osakaal iseloomustab ka kõiki teisi kuriteoadetest, seega ahistamise ja seksuaalse vägivalla kaebused ei erine teistest kuriteokaebustest. See osakaal on püsinud samal tasemel alates 1970. aastatest (Ferguson ja Malouff 2016). (Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2021)

<sup>43</sup> Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus nr 1-23-2872, 31. oktoober 2024.

<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=1-23-2872/59>

<sup>44</sup> Hämmal, J., Meior, M., Varblane, A. (2022). Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2021. Lõpparuanne. Kantar Emor. <https://sm.ee/sites/default/files/documents/2022-12/Soolise%20v%C3%B5rd%C3%B5iguslikkuse%20monitooring.%20L%C3%B5pparuanne.pdf>

Kuigi vägistamisega seoses räägitakse erialakirjanduses (Fansher jt 2023<sup>45</sup>; Dewald ja Lorenz 2021<sup>46</sup>; de Roos ja Jones 2022<sup>47</sup>) murest valekaebuste pärast, leidsid kaasamiskohtumistel osalenud Eesti eksperdid, et valekaebusi on ka praegu, kuid üldjuhul need avastatakse kohe menetluse alguses, kõige hiljem aga kohtus. Kaasamiskohtumistel osalenud eksperdid, sh politseiuurijad, prokurörid ja kohtunikud, olid seisukohal, et kui peaks kasvama üldine vägistamisega seotud pöördumiste arv, võib ka rohkem valekaebusi tulla, kuid nende proportsioon kaebuste koguarvu suhtes jääb arvatavasti samaks.

Menetlejad nentisid, et kui on rohkem kaebusi, on selle võrra rohkem ka põhjendatud kaebusi. Suurem pöördumiste arv ja kasvanud teadlikkus ühiskonnas julgustab järgmisi ohvreid pöörduma. Kaasamiskohtumistel osalenud eksperdid rõhutasid, et oluline on avalikkusele suunatud kommunikatsioonis selgitada, et ainuüksi kellegi kuriteoteate alusel ühtegi inimest süüdi mõistma ei hakata, vaid kõiki kaebusi käsitletakse ülima põhjalikkusega. Õigusriigis on isiku süüdimõistmise aluseks tõendid. Jah-mudeli valikuga ei kaasne ekspertide sõnul lihtsamat süüdimõistmist. Eksperdid leidsid, et sõltumata mudelist on süüdistuse ja süüdi mõistmise jaoks oluline leida vastus küsimusele, kas poolte ütlused on tõepärased, ning leida vastus küsimusele, mis juhtus. Tõendite usaldusväärust hindab kohus.

Eeltoodu põhjal on eelnõu autorid seisukohal, et eelnõuga karistusseadustikku tehtavad muudatused on kooskõlas põhiseadusega. Muudatused on sobiv, vajalik ja mõõdukas viis eesmärgi – minna seksuaalkuritegude puhul jõu- ja sunnipõhiselt käsitluselt üle nõusolekupõhisele käsitlusele – saavutamiseks ning on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

Sarnaselt teiste riikidega (nt Soome<sup>48</sup>, Rootsi<sup>49</sup>) on ka Eestis oluline seirata seaduseelnõu rakendamise kaasnenu mõju nii ohvritega seotud spetsialistidele ja seksuaalvägivalla menetlejatele kui ka ühiskonnale laiemalt.

#### 4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid. Küll aga muutub eelnõuga vägistamise ja tahtevastase/nõusolekuta sugulise iseloomuga teo sisuline karistusõiguslik tähendus. Selle kohta on antud selgitus seletuskirja punktis 3.1.

#### 5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

<sup>45</sup> Fansher, A. K., Musamali, T., Self, M. (2023). Fear and Consent: An Exploratory Study of Fear of False Accusations of Sexual Assault and Consent-Seeking Practices. *Journal of School Violence*, 22 (1), lk 75–88.

<sup>46</sup> Dewald, S., Lorenz, K. (2021). Lying about sexual assault: a qualitative study of detective perspectives on false reporting. *International Journal of Research and Policy*, 32 (2). <https://doi.org/10.1080/10439463.2021.1893725>

<sup>47</sup> De Roos, M., Jones, D. N. (2022). Self-affirmation and False Allegations: The Effects on Responses to Disclosures of Sexual Victimization. *Journal of Interpersonal Violence*, 37 (11-12), DOI: 10.1177/0886260520980387

<sup>48</sup> Piha, O. (2024). The Limits of the New Finnish Consent-Based Rape Law: Miten uuden seksuaalirikoslain vapaehtoisuuskriteeriä tulisi tulkita? *Revue internationale de droit pénal*, 95(2), 55–77.

<sup>49</sup> Holmberg, S. (2025). Application and consequences of the consent law. Renewed follow-up of the 2018 amendments to Swedish rape legislation. Brå (The Swedish National Council for Crime Prevention) Report 2025.3. English translation of report: [https://bra.se/download/18.f3ee57c194d84be4e916238/1744111393667/2025\\_3\\_Application%20and%20consequences%20of%20the%20consent%20law.pdf](https://bra.se/download/18.f3ee57c194d84be4e916238/1744111393667/2025_3_Application%20and%20consequences%20of%20the%20consent%20law.pdf), vaadatud 12.08.2025; Wettergren, Å., Bladini, M., Uhnöo, S. (2025). Challenging Legal Core Values. *Consent-Based Rape Legislation in Practice*. Bristol University Press. Bristol, UK. <https://bristoluniversitypressdigital.com/downloadpdf/monobook-oa/book/9781529237542/9781529237542.pdf>, vaadatud 13.08.2025.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

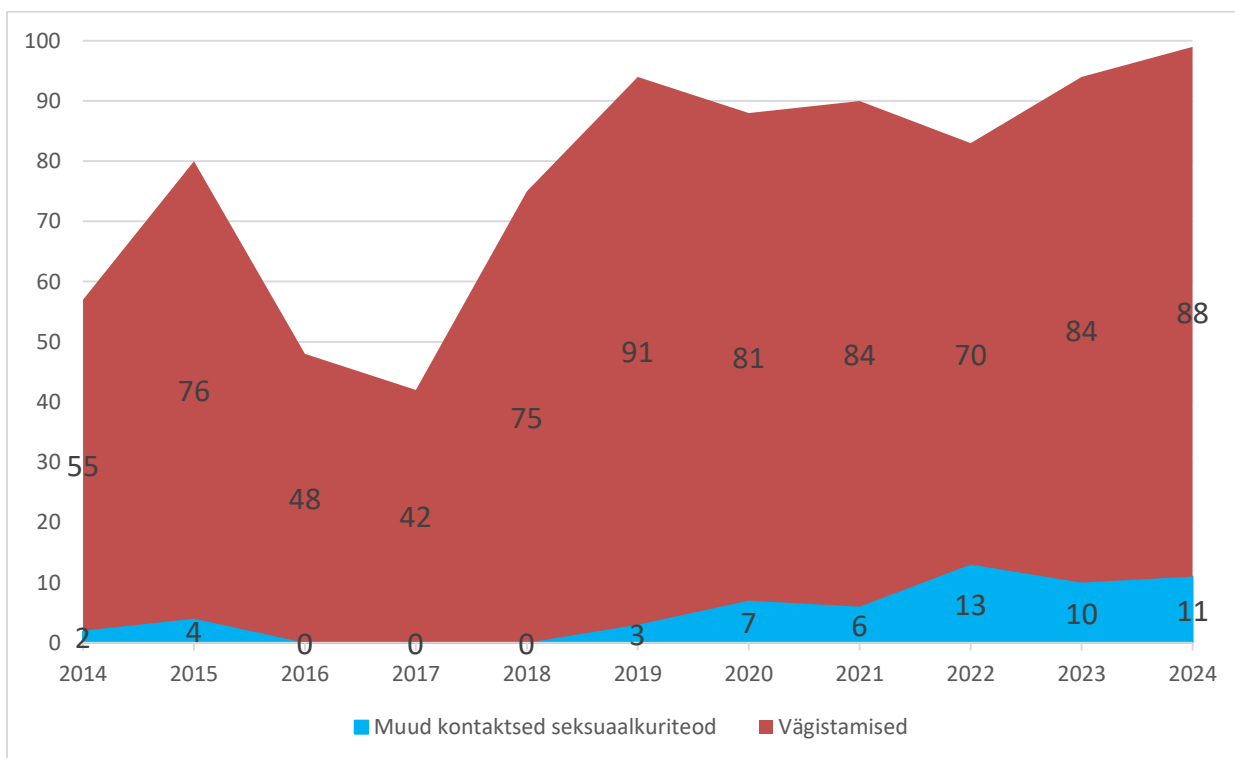
## 6. Seaduse mõju

Justiits- ja Digiministeeriumi andmetel („Kuritegevus Eestis 2024“) on registreeritud seksuaalkuritegude arv aastate jooksul kasvanud. 2024. aastal registreeriti Eestis 746 seksuaalkuritegu, millest vägistamisi oli 202. Suure osa registreeritud seksuaalkuritegudest moodustavad laste vastu toime pandud registreeritud seksuaalkuriteod (2024. aastal 87% kõigist registreeritud seksuaalkuritegudest). Kõigist registreeritud seksuaalkuritegudest kontaktseid seksuaalkuritegusid registreeriti kokku 472. („Kuritegevus Eestis 2024“)

Täiskasvanute suhtes toime pandud registreeritud kontaktsete seksuaalkuritegude arv on aastate jooksul kasvanud (tabel 1). 2024. aastal registreeriti 99 täisealise kannatanuga kontaktset seksuaalkuritegu. Vägistamised moodustavad kõigist täiskasvanute vastu toime pandud kontaktsetest registreeritud seksuaalkuritegudest suure osa: 2024. aastal oli 88 vägistamisjuhtumit (tabel 1, joonis 1).

Tabel 1. Täiskasvanute suhtes toime pandud registreeritud kontaktsete seksuaalkuriteod, sh vägistamised, aastatel 2014–2024. Allikas: Justiits- ja Digiministeerium

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Täisealise kannatanuga kontaktsete seksuaalkuriteod kokku	57	80	48	42	75	94	88	90	83	94	99
neist vägistamised	55	76	48	42	75	91	81	84	70	84	88



Joonis 1. Täiskasvanute suhtes toime pandud registreeritud kontaktsete seksuaalkuriteod, sh



vägistamised, aastatel 2014–2024. Allikas: Justiits- ja Digiministerium

Justiits- ja Digiministeriumi andmetel („Kuritegevus Eestis 2024“) moodustasid 2024. aastal täisealise kannatanuga kontaktsete seksuaalkuritegude puhul kannatanutest 95% naised.

Seksuaalvägivald on väga varjatud vägivallatüüp. Seksuaalkuritegude, sh vägistamiste hulka, mis tegelikkuses täiskasvanute vastu toime pannakse, aitavad hinnata elanikkonna hulgas tehtud uuringud. Statistikaameti 2023. aastal tehtud suhteuuringu<sup>50</sup> andmed näitavad, et täiskasvanuna on seksuaalset vägivalda kogenud iga viies naine (18%) ja 3% meestest. Intiimpartneri seksuaalset vägivalda on kogenud 9% naistest ning 1% meestest. Seksuaalvägivald on üks osa laiemast vägivalla mõistest<sup>51</sup>. Vägivald on keskmisest rohkem kogenud noored naised, kes on vanuses 18–29 aastat, ja kõige vähem naised, kes on juba vanemas eas (65–74 aastat)<sup>52</sup>. Sama vanuseproportsioon kehtib ka meeste puhul. Uuringu autori Jana Brunsi hinnangul peituvad põlvkondlikud erinevused vägivaldse käitumise erinevas tajumises – see, mida 50–60 aastat tagasi peeti justkui normaalseks, liigitub tänapäeval inimeste teadvuses vägivallaks.

Sotsiaalkindlustusameti 2021. aastal 15–74-aastase elanikkonna seas tehtud uuringu<sup>53</sup> andmed näitavad, et vähemalt üht tüüpi uuringus nimetatud seksuaalvägivalda oli viimase 12 kuu jooksul kogenud ligi 4% inimestest, sh umbes 2% on kogenud seksuaalvägivalda korduvalt. Kõige sagedamini kogeti sundi seksuaalsele tegevusele või nõustuti seksuaalse tegevusega hirmust võimalike tagajärgede ees. Seksuaalvägivalda olid kogenud nii naised kui ka mehed, kuid naiste seas oli seda kogenud veidi rohkem. Nii mehed kui ka naised olid kõige sagedamini viimast seksuaalvägivalda tegu kogenud praeguse partneri toimepanduna – neljandik vastanutest märkis toimepanijaks praeguse partneri. Seksuaalvägivalda kogenud naistest 23% märkis toimepanijaks endise elukaaslase ja 19% võõra inimese. Mehed märkisid sagedamini toimepanijaks tuttava (21% seksuaalvägivalda kogenud meestest). Seksuaalvägivalda olid sagedamini kogenud nooremad vastajad. Viimase aasta jooksul seksuaalvägivalda kogenud olid sagedamini inimesed, kes olid seksuaalset väärkohtlemist kogenud ka lapsena. (Sotsiaalkindlustusamet 2021).

2024. aastal toimunud Eesti naiste tervise uuringu (2024)<sup>54</sup> andmed näitavad, et seksuaalset vägivalda kogenute osakaal 16–44-aastaste vastajate hulgas on kasvanud tähelepanuväärselt: 2014. aastal 24%, 2024. aastal 35%. Uuringu andmetel esines seksuaalvägivalda kirjeldustest kõigis eluetappides enim seksuaalset puudutamist („Kas keegi on vastu Teie tahtmist puudutanud „seksuaalselt“ Teie kehaosi, mis pole suguelundid, või sundinud Teid oma kehaosi „seksuaalselt“ puudutama?“) ja suguelundite puudutamist („Kas keegi on vastu Teie tahtmist puudutanud Teie suguelundeid, kasutanud Teie keha seksuaalse rahulduse saamiseks või sundinud Teid kellegi teise suguelundeid puudutama?“). Kõige rohkem on kogetud seda lapseas – enam kui iga kümnes

<sup>50</sup> Statistikaameti statistikaandmebaasi rubriigi „Sotsiaalelu“ alarubriik „Õigus ja turvalisus“. <https://andmed.stat.ee/et/stat>, vaadatud 17.07.2025.

<sup>51</sup> Vt suhteuuringus kasutatud terminite määratlusi Statistikaameti kodulehelt. <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/metoodika-ja-kvaliteet/esms-metaandmed/40616#3-Statistika-esitus-2>, vaadatud 17.07.2025.

<sup>52</sup> Statistikaamet (2023). Seni suurim ja terviklikum suhteuuring paljastab: Eesti inimene kogeb enim vägivalda just paarisuhtes. Uudis 11.10.2023. <https://www.stat.ee/et/uudised/seni-suurim-ja-terviklikum-suhteuuring-paljastab-eesti-inimene-kogeb-enim-vagivalda-just-paarisuhtes>, vaadatud 17.07.2025.

<sup>53</sup> Sotsiaalkindlustusamet (2021). [Vägivalda kogemise uuring \(raport\)](#); [vägivalda kogemise uuring \(esitlus\)](#), vaadatud 17.07.2025.

<sup>54</sup> Part, K., Laanpere, M., Ringmets, I., Eltermaa, M., Hein, M., Kond, K., Tõniste, G., Alafrange, M., Paju, K., Lõhmus, L., Karro, H. Eesti naiste tervis 2024: seksuaal- ja reproduktiivtervis, tervisekäitumine, hoiakud ja tervishoiuteenuste kasutamine. Uurimisaruanne. Tartu: Tartu Ülikooli naistekliinik ja seksuaaltervise uuringute keskus, 2025. <https://sisu.ut.ee/wp-content/uploads/sites/4/uurimus-1.pdf>, vaadatud 22.07.2025.

vastaja. Vägistamist („Kas keegi on vastu Teie tahtmist pannud oma peenise Teie tuppe, suhu või pära- kusse või püüdnud panna eset või mõnda muud kehaosa Teie tuppe, suhu või pära- kusse?“) on lapseas kogenud kokku 5%, täiskasvanueas 8% ja nii lapse- kui ka täiskasvanueas 1% kõigist vastanutest.

### 6.1. Sotsiaalne mõju

Teiste riikide kogemust arvesse võttes võib eeldada, et nõusolekuta sugulise iseloomuga tegude kriminaliseerimise järel tehakse senisest rohkem seksuaalvägivaldaga seotud pöördumisi nii politsei kui ka abiorganisatsioonide poole (nt Taani, Rootsi; vt ka Andreseni ja Wingenderi ettekanne 2024<sup>55</sup>, samuti karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu VTK lisa 2). Ekspertide hinnangul võib nõusolekuta seksuaaltegevuse kriminaliseerimise korral seksuaalvägivaldalla ohvrid aidata varasemast julgemalt pöörduda ja paremini taastuda teadmise, et nemad ei pea tundma süüd toimunu pärast, vastutus toimunu eest on toimepanijal (Andresen ja Wingender 2024<sup>56</sup>). Taani kogemus näitab, et kui seksuaalvägivaldalla toimepanijat ei mõisteta tõendite puudumise tõttu süüdi, on seksuaalvägivaldalla ohvril selle teadmise kergem leppida, kui ta mõistab, et teda usutakse ja temalt oleks pidanud enne teo toimepanemist selleks nõusolekut küsima (Andresen ja Wingender 2024<sup>57</sup>). Nõusolekupõhine seadus toetab ohvrit teadmises, et enne sugulise iseloomuga teo toimepanemist peab toimepanija veenduma, et teine osapool soovib seksi (Andresen ja Wingender 2024<sup>58</sup>). See põhimõte võib mõjutada ohvrid julgemalt abi otsima olukorras, kus polnud vägivalda ega abitusseisundit, kuid sugulise iseloomuga tegu pandi toime ohvri nõusolekuta (vt ka Möller 2024<sup>59</sup>). Taani kogemus näitab, et pärast seadusemuudatust julgesid ka rohkemad mehed abi otsida. Justiits- ja Digiministeriumis 2024. aastal toimunud nn nõusolekuseadust ettevalmistavatel kaasamiskohtumistel osalenud eksperdid leidsid, et seadusemuudatus toetab ohvrite väärikust ja vähendab süütunnet, mistõttu võib neil olla lihtsam abi küsida.

Seksuaalvägivald on raske kuritegu. Seksuaalvägivaldalla ulatuslikku negatiivset mõju tervisele on põhjalikult uuritud ja samuti on teada, et see ilmneb aastate jooksul pärast seksuaalvägivaldalla toimumist. Andmed<sup>60</sup> näitavad, et seksuaalvägivaldalla kogenud inimestel esineb seksuaalvägivaldalla mitte kogenud inimestega võrreldes enam depressiooni, ängi, kroonilist väsimust, posttraumaatilist stressihäiret ja enesetapukatseid. Seksuaalvägivaldalla mõjud võivad avalduda

---

<sup>55</sup> Andresen, L. E., Wingender, A. M. (2024). Rape in Eastern Denmark before and after the consent-based rape law. Ettekanne Kersti Kaljulaidi Fondi korraldatud nõusolekuseaduse foorumil. <https://kerstikaljulaidi.ee/m/uritus/eksperdid-eesti-on-valmis-uhiskondlikuks-kokkuleppeks-seksuaalkuritegude-kasitlemiseks-nousolekupohiselt/>, vaadatud 23.07.2025.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Möller, A., (2024). Ettekanne Kersti Kaljulaidi Fondi korraldatud nõusolekuseaduse foorumil. [https://onedrive.live.com/view.aspx?resid=5023C2F524AEB90D!158118&cid=5023c2f524aeb90d&redeem=aHR0cHM6Ly8xZm1zL2YvcyFBZzI1cm1UMXdpTlFpZE1razZhdm1FZmUwUWp0b3c\\_ZT1RNvFrYmQ&migra tedtospo=true&app=PowerPoint&CT=1753273051841&OR=ItemsView](https://onedrive.live.com/view.aspx?resid=5023C2F524AEB90D!158118&cid=5023c2f524aeb90d&redeem=aHR0cHM6Ly8xZm1zL2YvcyFBZzI1cm1UMXdpTlFpZE1razZhdm1FZmUwUWp0b3c_ZT1RNvFrYmQ&migra tedtospo=true&app=PowerPoint&CT=1753273051841&OR=ItemsView), vaadatud 23.07.2025.

<sup>60</sup> Carlsson, A. C., Owen, U, Rajan, G. (2022). [Sexual violence, mental health, and suicidality—Results from a survey in cooperation with idea-driven organizations and their social media platform followers Health Science Reports](https://doi.org/10.1002/hsr.2.973). doi:10.1002/hsr.2.973, vaadatud 17.07.2025.

käitumuslikes sümptomites<sup>61</sup>, emotsionaalsetes reaktsioonides<sup>62</sup>, kehalistes ja füsioloogilistes reaktsioonides<sup>63</sup>, seksuaal- ja reproduktiivsüsteemi probleemides, traumaatilises psüühilises kriisis<sup>64</sup>, dissotsiativsetes sümptomites<sup>65</sup>, sotsiaalsetes tagajärgedes<sup>66</sup> jpm (Eesti Seksuaaltervise Liit 2018<sup>67</sup>). See mõjutab inimeste heaolu ja toimetulekut tervikuna. 2024. aastal toimunud Eesti naiste tervise uuringu<sup>68</sup> andmete kohaselt märkis seksuaalset väärkohtlemist kogenutest 15,6%, et nad kannatavad<sup>69</sup> kogetud seksuaalse väärkohtlemise tagajärgede käes praegu raskelt, ning 42,4%, et mõõdukalt.

Justiits- ja Digiministeeriumis 2024. aastal toimunud nn nõusolekuseadust ettevalmistavatel kaasamiskohtumistel osalenud eksperdid leidsid, et mida rohkem tegeleda seksuaalvägivalla ennetamisega ja mida kiiremini seksuaalvägivalla ohver vägivalla kogemise järel vajalikku abi saab, seda väiksemad on kulud nii riigi tervishoiu-, sotsiaal- kui ka õigussüsteemile. Sel moel on võimalik vähendada kulusid, mis tekivad raskest traumast mõjutatud inimestel, kes ei pruugi hakkama saada tööturul ega suhete loomisega ja kelle füüsilisele tervisele (sh lapsesaamine) võib olla tekkinud pöördumatu kahju. Eksperdid märkisid, et oluline on õpetada inimestele omavahelist lugupidavat suhtlemist ja vastastikust arvamuste austamist ning parandada inimeste teadlikkust inimõiguste põhimõtetest, mida tegelikult juba varakult lasteaias õpetatakse – õigus kehalisele puutumatusse, õigus oma arvamuse väljendamisele, õigus turvalisusele ja kaitsele. Sotsiaalkindlustusameti 2024. aasta uuringu<sup>70</sup> tulemustest lähtuvalt võib hinnata, et nooremate põlvkondade esindajad on seksuaalvägivallast teadlikumad. Nimetatud uuringu andmetel leiab

---

<sup>61</sup> Ohvritel ilmneb sageli ebatavalisi käitumuslikke sümptomeid, näiteks vältimiskäitumist, ülivalvsust (otsitakse obsessiivselt ohumärke), kergesti ehmumist, sõltuvuskäitumist, une- ja söömishäireid, muutusi hügieeniharjumustes (suurenenud hõivatus puhtusest või vastupidi, enese eest hoolitsemise vähenemine), ebatavalisi hoiakuid ja kummalist käitumist. Riskikäitumine hõlmab peamiselt vähenenud haiguste ennetamist, suurenenud alkoholarvitamist, narkootiliste ainete tarvitamist, suitsetamist, regulaarse tervisekontrolli puudumist.

<sup>62</sup> Nt hirm, ärevus, ängistus, depressioon, häbi, süütunne, viha, eufooria, apaatia.

<sup>63</sup> Psühholoogilised kannatused võivad viia füsioloogiliste sümptomite tekkimiseni või vallandada somaatilisi haigusi. Somatoformseid häireid iseloomustavad füüsilised kaebused, mis tunduvad olevat somaatilist päritolu, kuid ei leia diagnostilist kinnitust. Teisisõnu, patsient kannatab füüsiliste vaevuste all ilma, et oleks tegemist mingi füüsilise häirega.

<sup>64</sup> Psüühiline tasakaaluseisund lööb kõikuma, kui tekib mingi ootamatu olukord, mille valitsemiseks tavapärastest kohanemismehhanismidest ei piisa. Kriisilukorrale on omane ebakindlus tuleviku suhtes, turvatunde seisukohalt oluline tuleviku ennustatavus kaob.

<sup>65</sup> Dissotsiatsiooni ehk reaalsusest irdumist võib näha kui inimese tahtmatut katset kaitsta end stiimuli eest, mis on liiga valus või hirmutav. Isik võib kogeda subjektiivselt ka emotsionaalset tuimenemist või emotsionaalsete reaktsioonide puudumist olukorras, kus emotsionaalsed reageeringud on tavapärased.

<sup>66</sup> Traumast tingitud psühholoogiliste sümptomite tagajärjel on halvenenud inimese sotsiaalne toimetulek (tegutsemine, suhtlemine, koostöö). Emotsionaalne kaugenemine või liigne sõltuvus pereliikmetest ja sõpradest, ärrituvus, ründav käitumine, huvide ja entusiasmi vähenemine. Psühholoogilised tagajärjed võivad häirida või takistada inimesel täita oma igapäevakohustusi ja tööülesandeid, mille tulemusel väheneb sissetulek.

<sup>67</sup> Eesti Seksuaaltervise Liit (2018). Seksuaalvägivald. Teadlikkuseks, toimetulekuks ja ennetuseks. [https://seksuaaltervis.ee/wp-content/uploads/2021/01/2018\\_09\\_13\\_ESTL\\_Seksuaalv\\_givald.pdf](https://seksuaaltervis.ee/wp-content/uploads/2021/01/2018_09_13_ESTL_Seksuaalv_givald.pdf), vaadatud 17.07.2025.

<sup>68</sup> Part, K., Laanpere, M., Ringmets, I., Eltermaa, M., Hein, M., Kond, K., Tõniste, G., Alafrange, M., Paju, K., Lõhmus, L., Karro, H. (2025). Eesti naiste tervis 2024: seksuaal- ja reproduktiivtervis, tervisekäitumine, hoiakud ja tervishoiuteenuste kasutamine. Uurimisaruanne. Tartu: Tartu Ülikooli naistekliinik ja seksuaaltervise uuringute keskus. <https://sisu.ut.ee/wp-content/uploads/sites/4/uurimus-1.pdf>, vaadatud 22.07.2025.

<sup>69</sup> Kannatuste määra on hinnatud skaalal 0–10, kus 0 tähistab seda, et vägivallakogemus hilisemaid kannatusi ei põhjusta, 1–5 tähendab mõõdukaid kannatusi, üle selle hinnatud kannatusi käsitletakse raskena.

<sup>70</sup> Sotsiaalkindlustusamet (2024). Eesti elanikkonna teadlikkuse uuring soopõhise vägivalla ja inimkaubanduse valdkonnas. <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/documents/2024-04/Eesti%20elanikkonna%20teadlikkuse%20uuring%20soop%C3%B5hise%20v%C3%A4givalla%20ja%20inimkaubanduse%20valdkonnas.pdf>, vaadatud 17.07.2025.

valdav osa (86%) Eesti inimestest, et varajane eakohane seksuaalharidus aitab ennetada seksuaalvägivalda. Kaasamiskohtumistel osalenud eksperdid leidsid, et haridussüsteemil on äärmiselt oluline roll inimeste teadlikkuse ja väärtusruumi kujundamisel, mistõttu tuleb sellele kindlasti tähelepanu pöörata. See aitab parandada laste ja noorte teadlikkust ning seeläbi mõjutada nende hoiakuid ka täiskasvanueas.

Eelnevat arvesse võttes võib nn nõusolekuseaduse rakendumise järel eeldada sotsiaalset mõju eelkõige inimeste turvalisusele ja tervise kaitsele just seeläbi, et inimeste teadlikkus seksuaalvägivaldast paraneb ning ohvrid teevad varasemast rohkem pöördumisi abi ja toe saamiseks. Samuti võib kavandatav seadusemuudatus anda heidutava signaali seksuaalkurjategijatele, rõhutades vaba ja väljendatud nõusoleku olulisust seksuaalsuhetes ning kriminaliseerides sugulised tegevused, milleks nõusolek puudub. Kui eeldada, et seksuaalvägivalda kogenud pöördujate hulk nii politsei kui ka ohvreid abistavate organisatsioonide poole seadusemuudatuse tulemusena kasvab, on ühiskonnas proportsionaalselt ka rohkem vägistamise ohvreid, kes pöördumise kaudu vajalikku abi ja tuge saavad.

Kaasamiskohtumistel osalenud eksperdid leidsid, et on aeg kujundada inimeste vahel üksteisega suhtlemist eeldav kultuuriruum, kus üksteise soovid ja arvamused välja selgitatakse nii enese kui ka kaaslase õigustega arvestamiseks. See maandab võimalikku nõusoleku väljaselgitamisega seotud ärevust ja vähendab ebakindlust seksuaalsuhetes. Üksteisega arvestav suhtluskultuur toetab võrdsemaid suhteid inimeste vahel ja loob parema kaitse ka erivajadustega inimestele. Sarnaselt laste kehalise karistamise keelustamisega seadustes (vt vastavad lastekaitseaduse muutmisega seotud arutelud Eestis<sup>71</sup>, kus muu hulgas peegeldati Põhjamaade kogemust, mille kohaselt suurenes laste kehalise karistamise hukkamõist ühiskonna väärtushinnangutes pärast selle selgesõnalist keelamist seaduses), kannab ka karistusseadustiku muutmine muu hulgas ühiskondlike hoiakute kujundamise pikaajalist eesmärki. Kuna seksuaalvägivald puudutab rohkem naisi, on seadusemuudatusel tugev seos ka soopõhise vägivaldaga. Justiits- ja Digiministeriumis 2024. aastal toimunud nn nõusolekuseadust ettevalmistavatel kaasamiskohtumistel osalenud eksperdid leidsid, et kui muutuvad hoiakud seksuaalvägivalda ning naise objektistamise laiemalt, muutuvad paremaks ka naiste võimalused ühiskonnaelus osaleda. Samas tuleb meeles pidada, et seksuaalvägivalda ohvrid on ka mehed ning kavandatav seadusemuudatus võiks julgustada ka mehi senisest rohkem abi otsima.

Sotsiaalkindlustusameti hinnangul pöördutakse praegu abi järele liiga vähe, kuigi seksuaalvägivalda kriisiabikeskustesse<sup>72</sup> pöördunute arv on aja jooksul kasvanud (alates 2016. aastast, mil pöördus 43 ohvrit, 241 pöördujani 2024. aastal). Vajalik ja õigeaegne abi ohvritele kindlustab kiirema taastumise ja parema tervise, pikendab kvaliteetselt elatud eluaastaid ning suurendab inimeste heaolu.

Kaasamiskohtumistel osalenud ekspertide hinnangul suunab nn nõusolekuseadus inimesi omavahel suhtlema ja kujundab mõttemustrit, mille järgi tuleb ka paarisuhetes partneri nõusolekut küsida ja sellega arvestada. Rõhutati põhimõtet, mille kohaselt võib nõusoleku andja selle igal hetkel tagasi võtta sellest selgelt märku andes. Leiti, et jah-mudeli puhul rakendub inimese põhiõiguste kaitse paremini olukorras, kus üks osapool ei ole toimuvaga nõus, kuid ei suuda seda

<sup>71</sup> Vt nt õiguskantsleri avalik pöördumine sotsiaalministri poole 2012. aastal laste kehalise karistamise keelustamiseks. <https://www.oiguskantsler.ee/seisukohad-ja-algatused/uudised/oiguskantsleri-avalik-poordumine-sotsiaalministri-poole-laste>, vaadatud 23.07.2025.

<sup>72</sup> Tartu Ülikooli seksuaalvägivalda kriisiabikeskuste andmekogu: <https://sisu.ut.ee/suk/avaandmed/>, vaadatud 11.08.2025

väljendada, kuna nüüd peab teine partner seadusest tulenevalt olema veendunud vaba ja väljendatud nõusoleku olemasolus enne suguühtesse astumist või muu sugulise iseloomuga teo toimepanemist. See võiks ekspertide hinnangul ennetada seksuaalrännakuid ning muuta hoiakut, nagu oleks kellelgi õigus seksi eeldada. Samuti aitab see muuta hoiakut, nagu tähendaks vaikimine nõusolekut. Vaikimine ei tähenda nõusolekut. Kaasamiskohtumistel osalenud eksperdid leidsid, et vaidlused selle üle, kuidas vaidlusaluses olukorras nõusolekut väljendati ja kuidas sellest aru saadi, jäävad alles ning nii on see ka praegu. Menetlejad tõid esile, et praegusega sarnaselt on tõendeid vaja hinnata sündmuse toimumise kontekstis, võttes arvesse mitmeid nüansse ja tegureid – näiteks kas ja millised teod kõnealus olukorras toimusid jne. Seejuures ei pea tahte väljendamine olema sõnaline. Uurimine, kas väljendatud nõusolek oli antud vabatahtlikult või mitte, jääb samuti. Experdid tõid välja, et seksuaalkuritegude uurimise põhimõtted jäävad kehtima ning on uurija ülesanne koguda tõendeid selle kohta, et sugulise iseloomuga tegu pandi toime ohvri vaba ja väljendatud nõusolekuta. Sõna-sõna-vastu-olukorras hindab tõendite usaldusväärsust kohus (vt ka karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu VTK).

## **6.2. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele**

Istanbuli konventsiooni vägivalda vähendavate ja kuriteoohvreid toetavate eesmärkide kõrval seati eesmärgiks vägivalda erinevate vormide kriminaliseerimine ja seeläbi parem inimõiguste tagamine Eestis. Kõnealuse seadusemuudatuse eesmärk on võtta Eesti karistusõigusesse täielikult üle Istanbuli konventsiooni artiklis 36 nõutud vabatahtlikult antud nõusoleku mõiste ning tagada asjakohased sanktsioonid kõigi ohvri nõusolekuta toimuvate seksuaalaktide eest, sealhulgas juhul, kui juhtumi asjaolud välistavad kehtiva nõusoleku. See tähendab, et karistatav peaks olema nõusolekuta suguühe või muu sugulise iseloomuga tegu, ilma et nõusoleku puudumise kõrval peaksid olema täidetud lisatingimused, näiteks esinema vägivald või abitusseisund ehk võimetus vastupanu osutada või toimunust aru saada.

Kuivõrd kuritegude uurimise, menetlemise ja ohvrite abistamise süsteemis struktuurseid muutusi seaduseelnõuga seoses ei tehta, ei ole suured struktuursed ümberkorraldused vajalikud. Siiski kaasneb nn nõusolekuseaduse vastuvõtmisega eelduslikult uurimisasutuste ja abistavate organisatsioonide poole pöördujate hulk, mistõttu tuleb arvestada vajadusega vastavaid spetsialiste nendes valdkondades juurde värvata. See tähendab nii kasvavaid personalikulusid kui ka suuremat tööhõivet kõnealustes valdkondades. Justiits- ja Digiministeriumis 2024. aastal toimunud nn nõusolekuseadust ettevalmistavatel kaasamiskohtumistel osalenud ekspertide hinnangul kasvab seadusemuudatuse korral nii politsei kui ka prokuratuuri töömaht.

Kuigi KarS ja kohtusüsteem tegelevad eeskätt seksuaalvägivalda järelmõju ja tagajärgedega, ei ole kõnealuse seadusemuudatuse eesmärk ometi võimalikult palju inimesi vanglasse saata, vaid vägistamiskuritegusid tulemuslikumalt ennetada, mistõttu on nn nõusolekuseaduse vastuvõtmise ja rakendamisega seotud ühiskondlikud arutelud ennetuse mõttes ehk olulisemadki (Hald 2024<sup>73</sup>). Aktiivne ühiskondlik arutelu ja kasvanud teadlikkus seksuaalvägivalda teemadel suurendab eelduslikult ohvrite pöördumiste hulka, aga ka vähendab seksuaalvägivalda, sh vägistamisi. Seeläbi võib pikemas perspektiivis oodata siseturvalisuse paranemist ja varjatud vägivalda vähenemist. Kahtlemata ei toimu muutused kiiresti, vaid seksuaalvägivalda vähenemine ühiskonnas on pikaajaline protsess. Seadusemuudatus on vaid üks tegur paljudest, mis seksuaalvägivalda taset ühiskonnas mõjutavad. Siiski ei tohiks selle tähtsust alahinnata.

---

<sup>73</sup> Hald, H. (2024). President Kaljulaidi Fondi korraldatud nõusolekuseaduse foorumi ettekanne.

<https://kerstikaljulaid.ee/m/uritus/eksperdid-eesti-on-valmis-uhiskondlikuks-kokkuleppeks-seksuaalkuritegude-kasitlemiseks-nousolekupohiselt/>, vaadatud 17.07.2025.

Rahvusvahelistele ja välissuhetele on nn nõusolekuseaduse vastuvõtmisel positiivne mõju, sest selle otsusega astub Eesti riikide hulka, kes on otsustanud kriminaalõiguse Istanbuli konventsiooniga kooskõlla viia, ning astub välja riikide hulgast, kus kehtivad vägistamisega seoses sunni- või vägivallapõhisest käsitlusest lähtuvad seadused (nt Venemaa, Serbia, Ungari, Rumeenia, Poola, Bulgaaria jmt). Nn nõusolekuseadust ettevalmistavatel kaasamiskohtumistel osalenud eksperdid rõhutasid, et kuna Eesti inimesed liiguvad palju riikides, kus kehtib jah-mudel, sh nt Põhjamaades, sobib Eestile kultuuriliselt jah-mudeli valik, et inimeste väärtusruumi lähiriikidega ühtsena hoida. Nn nõusolekuseaduse vastuvõtmine avaldab üldist mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele eelkõige kuritegevusega, sh seksuaalvägivallaga võitlemise ning sisejulgeoleku kujundamise kaudu. Mõju välissuhetele tuleneb rahvusvaheliste kohustuste täitmisest. Nn nõusolekuseaduse vastuvõtmine aitab luua rahvusvahelist kuvandit Eestist kui inimõigusi austavast kaasaegsest riigist.

### **6.3. Mõju majandusele**

Seksuaalvägivald on ühiskonnale väga kulukas. Lisaks sellistele otsestele kuludele nagu kriminaalmenetlus, vangistus, ohvriabiteenused ja -meetmed jne kaasnevad seksuaalvägivallaga ka kaudsed kulud, nt kannatanute tööturul eemalejäämine/töövõimetus, laekumata maksutulu, laste saamisest loobumine või selle võimatus, riigist lahkumine, sõltuvus alkoholist või narkootikumidest, suitsiid jne. Eelnimetatud põhjustel on seksuaalvägivalla ennetus ning selle tõkestamine ülimalt olulised (Euroopa Komisjon 2022, lk 49–52)<sup>74</sup>. Paranenud teadlikkus ja vajaliku toe saamine parandab ohvrite toimetulekut ning seeläbi võimet igapäevaelus, sh tööturul paremini toime tulla, mis omakorda vähendab seksuaalvägivalla põhjustatud kaudseid kulusid. Inimeste teadlikkuse parandamine seksuaalvägivalla ennetamisest aitab vähendada ka otseseid kriminaalmenetlusega seotud kulusid. Inimeste teadlikkuse parandamiseks kavandab Justiits- ja Digiministerium koostöös teiste riigiasutustega teavitustööd ning korraldab koolitusi. Vastav rahastus on kavandatud põhiliselt Euroopa Majanduspiirkonna ja Norra finantsmehhanismide (edaspidi *Norra rahastuse*) toel, ent perioodil, mis eelneb Norra rahastusele, kavandab Justiits- ja Digiministerium koostöös eri riigiasutustega koolitusi ka sisemiste ressursside arvelt.

### **6.4. Mõju elu- ja looduskeskkonnale**

Kõnealustel karistusseadustiku muudatustel ei ole mõju looduskeskkonnale. Kui pidada elukeskkonnaks laiemalt ühiskondlikke olusid, on eelduslikud mõjud kirjeldatud osas 6.1.

### **6.5. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele**

Kuna kuritegude uurimise, menetlemise ja ohvrite abistamise süsteemis struktuurseid muutusi seaduseelnõuga seoses ei tehta, ei ole ümberkorraldused riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse senises korralduses vajalikud. Asutuste senised ülesanded, koostöö ja töökorraldus jätkuvad endisel kujul. Kindlasti on oluline, et karistusõiguse muutudes muutuks senine asutustevaheline koostöö ja infovahetus tihedamaks ning ühised koolitused ja samas infoväljas asumine toetaks koostööd kuritegude uurimisel ja ohvrite abistamisel. Vastav rahastus on kavandatud põhiliselt Norra rahastuse toel, ent perioodil, mis eelneb Norra rahastusele, kavandab Justiits- ja Digiministerium koostöös eri riigiasutustega koolitusi ka sisemiste ressursside arvelt.

## **7. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud**

<sup>74</sup> Euroopa Komisjon (2022). Commission Staff Working Document Impact Assessment Report Accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence. 2022/0066(COD). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52022SC0062>, vaadatud 17.07.2025.

Seadusemuudatuse eesmärk on viia seksuaalse enesemääramise vastased süütekoosseisud kooskõlla Istanbuli konventsiooniga. Seadusemuudatus mõjutab ministeeriume ja teisi asutusi ning organisatsioone, kes tegelevad seksuaalvägivalla ennetamisega ja sellevastase võitlusega. Seadusemuudatus ei mõjuta otseselt halduskoormust, kuid võib suurendada osa asutuste töökoormust.

Häirekeskuse andmetel on neile edastatud vägistamisteade arv väikeses, kuid stabiilses kasvutrendis (vt lisa 1). Häirekeskuse hinnangul ei too seadusemuudatuse sisu ja eelduslik pöördumiste kasv kaasa muudatusi nende töökorralduses ega nõua lisaressurssi.

Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) andmetel menetlevad uurijad vägistamisjuhtumeid teiste kuriteoliikidega paralleelselt, mistõttu ei ole võimalik öelda, kui palju kulub uurijal aega konkreetse kuriteo menetlemiseks. PPA hinnangul võib eri riikide kogemusi arvesse võttes eeldada, et seadusemuudatuse tulemusena võib vägistamisjuhtumitega seotud menetluste arv kasvada umbes kaks korda. PPA hinnangul toob seadusemuudatuse sisu ja eelduslik pöördumiste kasv kaasa vajaduse umbes 20 lisaametikohta järele (palga- ja majanduskulu on vastavalt 817 949 eurot; vt lisa 2).

Prokuratuuri andmetel menetleb vägistamisjuhtumeid umbes 30 prokuröri. Prokuratuuri hinnangul ei ole võimalik vägistamisega seotud kuritegude menetlemisele kuluvat aega üldiselt hinnata ega vastavaid kulusid välja tuua, kuna kuriteokoosseisud võivad olla väga erinevad. Lisas 3 on esitatud näited erinevate menetlustega seotud kuludest. Prokuratuuri hinnangul toob seadusemuudatuse sisu ja eelduslik pöördumiste kasv ning PPA uurijaametikohtade arvu võimalik suurenemine kaasa vajaduse nelja uue prokuröriametikohta järele. Kui kõik neli uut ametikohta oleksid ringkonnaprokurörid, oleks kulu nendele koos maksudega 344 418 eurot aastas – vastavalt 86 105 eurot ühe ametikohta kohta. Kui aga kõik neli uut ametikohta oleksid abiprokurörid, oleks kulu neile koos maksudega 206 651 eurot aastas – vastavalt 51 663 eurot ühe ametikohta kohta.

Seni kehtinud karistusõiguse põhimõtete alusel politseis ja prokuratuuris toimunud menetlusi, nende kestust ja vastavaid kulusid ei ole võimalik üldistada, kuid näitlikustamise eesmärgil on käesoleva seletuskirja lisades 2 (PPA) ja 3 (prokuratuur) toodud vägistamisjuhtumite menetlemisel tekkiva arvestusliku kulu näited. Joonisel 2 on toodud KarS § 141 lõike 1 alusel menetlemise kestus aastatel 2022–2024 eri menetlusastmetes. Menetluste kestus varieerub menetluse asjaoludest sõltuvalt, mistõttu ei saa teha kestuse kohta seni ega ka kavandatavat seadusemuudatust silmas pidades üheseid järeldusi (vt joonis 2). Sõltuvalt asjaoludest võib menetluse kestus jätkuvalt väga palju erineda.

Kohtueelne - lõpetatud				Kohtueelne - kohtusse				Kohtu I aste			
	2022	2023	2024		2022	2023	2024		2022	2023	2024
<b>Menetluste arv</b>	<b>37</b>	<b>41</b>	<b>26</b>	<b>Süüdistusakt üldmenetluses</b>				<b>Üldmenetlus</b>			
Keskmine kestus (päevades)	134	191	178	<b>Menetluste arv</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>Menetluste arv</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>5</b>
Mediaan	94	144	113	Keskmine kestus (päevades)	253	312	218	Keskmine kestus (päevades)	198	201	287
Min kestus	23	9	12	Mediaan	155	327	191	Mediaan	203	166	299
Max kestus	837	902	598	Min kestus	63	75	72	Min kestus	64	72	115
				Max kestus	603	575	563	Max kestus	323	449	518
				<b>Süüdistusakt lühimenetluses</b>				<b>Lühimenetlus</b>			
				<b>Menetluste arv</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>2</b>	<b>Menetluste arv</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
				Keskmine kestus (päevades)	503	-	473	Keskmine kestus (päevades)	94	30	48
				Mediaan	482	-	473	Mediaan	90	30	48
				Min kestus	147	-	102	Min kestus	21	30	48
				Max kestus	902	-	844	Max kestus	190	30	48
				<b>Kokkulepe</b>				<b>Kokkuleppemenetlus</b>			
				<b>Menetluste arv</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>Menetluste arv</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>12</b>
				Keskmine kestus (päevades)	141	153	410	Keskmine kestus (päevades)	64	40	47
				Mediaan	135	107	490	Mediaan	61	15	33
				Min kestus	115	61	35	Min kestus	12	12	13
				Max kestus	174	393	784	Max kestus	141	119	203

Joonis 2. Karistusseadustiku § 141 lõike 1 alusel menetlemise kestus eri menetlusastmetes aastatel 2022–2024. Allikas: Justiits- ja Digiministeerium

Sotsiaalkindlustusameti andmetel ulatusid seksuaalvägivalla kriisiabi (SAK) teenuse osutamisega seotud kulud 2024. aastal 175 646 euroni. Kuna pöördumiste arv seksuaalvägivalla kriisiabi saamiseks on aasta-aastalt kasvanud, prognoosib Sotsiaalkindlustusamet seadusemuudatusega seotud võimalikuks kulude kasvuks 25% ehk 43 912 eurot. Kuna kõigil SAK-i pöördujatel on õigus saada tuge ohvriabitöötajalt ning vajadusel ka traumast taastumist toetavat vaimse tervise abi (TTTVT), võib prognoosida seaduse jõustumise järel nii ohvriabitöötajate töökoormuse kasvu 15–20% kui ka TTTVT kasutamise kasvu kuni 5%. Samuti tuleb arvestada täiendkoolituse vajadusega (vt lisainfo lisas 4). Kulude kasv võib seisneda õdede/ämmaemandate tasustatud väljakutsete arvu kasvus, valvearstide lisatasus ning töövahendite, aga ka võimalikus ametikohtade lisandumises. Sotsiaalkindlustusameti andmetel ulatus kulu naiste tugikeskustele 2024. aastal 1 070 000 euroni. Seksuaalvägivald on osa naistevastasest vägivallast, moodustades naiste tugikeskuste poole tehtud pöördumistest umbes kümnendiku. 2024. aastal sai naiste tugikeskustest abi 1893 naist (vt ka lisa 4). Sotsiaalkindlustusameti hinnangul võib seadusemuudatuse kaudse mõjuna prognoosida naiste tugikeskustes seksuaalvägivalla juhtumitega tegelemise kasvu ja sellega seotud kulude suurenemist, kuid juhtumite arvu kasvu täpsemalt prognoosida on raske.

Vahendid eelnimetatud võimalike lisakulude katteks leitakse asutuste sisemiste ressursside arvelt või riigieelarvelistest vahenditest juhul, kui riigieelarve läbirääkimiste käigus nii otsustatakse. Töökoormuse võimaliku kasvuga seotud kulu pole täpselt prognoositav.

Seadusemuudatus ei lisa ülesandeid kohalikele omavalitsustele. Kohalikud omavalitsused saavad jätkuvalt aidata kaasa inimeste teadlikkusele parandamisele seksuaalvägivallast, sealhulgas teavitada inimesi oma piirkonnas asuvatest ohvriabiteenustest ja jagada kontaktandmeid, teavitada naiste tugikeskustest ja seksuaalvägivalla kriisiabi keskustest ning seeläbi abistamisvõimalusest, samuti muudest üle riigi olemas olevatest riiklikult korraldatud abi saamise võimalustest.

## **8. Rakendusaktid**

Seaduse jõustumisega ei kaasne vajadust muuta ega kehtestada rakendusakte.

## **9. Seaduse jõustumine**

Eelnõukohane seadus on plaanitud jõustuma 2026. aasta 1. juulil. Muudatuste vastuvõtmise ja jõustumise vahele on oluline jätta piisav aeg, kuna muudatuste eduka rakendumise huvides tuleb korraldada koolitusi politseinikele, prokuröridele, kohtunikele, ohvriabitöötajatele ja mitmetele teistele huvirühmadele. Samuti on oluline teavitada avalikkust.

## **10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ministeeriumidele ning saadetakse arvamuse avaldamiseks kohtutele (Riigikohus, ringkonnakohtud ja maakohtud), prokuratuurile (Riigiprokuratuur ja ringkonnaprokuratuurid), Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Advokatuurile, Politsei- ja Piirivalveametile, Sotsiaalkindlustusametile, Tervise Arengu Instituudile, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantseleile, ülikoolidele (Tartu Ülikool, Tallinna Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Sisekaitseakadeemia), Eesti Juristide Liidule, Eesti Naistearstide Seltsile, Eesti Lastearstide Seltsile, Eesti Arstiteadusüliõpilaste Seltsile, MTÜ-le Eesti Seksuaaltervise Liit, Eesti Kohtupsühhaatria ja Kohtupsühholoogia



Ühingule, MTÜ-le Lastekaitse Liit, MTÜ-le Eesti Noorteühenduste Liit, MTÜ-le Naiste Tugi- ja Teabekeskus, MTÜ-le Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskus, MTÜ-le Eesti Naiste Varjupaikade Liit, Eesti Naisteühenduste Ümarlaua SA-le, MTÜ-le Eluliin, MTÜ-le Pärnu Naiste Tugikeskus, Virumaa Naiste Tugikeskus MTÜ-le, MTÜ-le Tallinna Naiste Kriisikodu, Eesti Pensionäride Ühenduste Liidule, Eesti SV Tugigrupid MTÜ-le, MTÜ-le Vägivallavaba Elu Kaitseks, SA-le Eesti Inimõiguste Keskus, MTÜ-le Inimõiguste Instituut, MTÜ-le Eesti Avatud Ühiskonna Instituut, MTÜ-le Eesti LGBT Ühing, President Kaljulaidi Fond MTÜ-le, MTÜ-le Eesti Vaimse Tervise ja Heaolu Koalitsioon VATEK, MTÜ-le Oma Tuba, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, SA-le Kodanikuühiskonna Sihtkapital, SA-le Mõttekoda Praxis, SA-le Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks ning teadmiseks Riigikogu Kantseleile.

Algatab Vabariigi Valitsus ...2025. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

## LISA 1. Häirekeskuses registreeritud teated aastatel 2020–2024. Allikas: Häirekeskus

Häirekeskuse andmetel tuleb neile seksuaalvägivalla kohta teateid vägistamistest, mis fikseeritakse andmekogumisel eraldi, kuid seksuaalvägivald võib olla ka osa lähisuhtevägivallast, mille puhul aga seksuaalvägivalla andmeid eraldi ei registreerita (vt ka tabel 1). Seetõttu on alltoodud tabelis esitatud vägistamisi puudutavate teadete kõrval ka lähisuhtevägivallaga seotud registreeritud teated, millest seksuaalvägivallaga on seotud vaid osa, mille arvu pole siinkohal võimalik kindlaks teha. Tähele tuleb panna, et esitatud andmetes ei ole eristatud lapsi täiskasvanutest. Andmete lugemisel tuleb arvestada, et Häirekeskuse teave on esmane info, mis ei ole samastatav toimunud sündmuse lõpliku kvalifikatsiooniga. Nii vägistamise kui ka lähisuhtevägivalla juhtumite puhul selgitab juhtumi täpsemad asjaolud välja politsei. Statistika ei kajasta juhtumeid, mis ei ole laekunud otse hädaabinumbri 112 ning millest politseid on teavitatud muul viisil.

Tabel 1. Häirekeskuse registreeritud lähisuhtevägivalla ja vägistamisega seotud sündmuste arv aastatel 2020–2024. Allikas: Häirekeskus

	2020	2021	2022	2023	2024
Häirekeskuse registreeritud lähisuhtevägivallaga seotud sündmused	12 777	12 619	12 161	12 946	13 689
Häirekeskuse registreeritud vägistamisega seotud sündmused	100	122	134	140	138

**LISA 2. Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) näide KarS § 141 alusel menetlemise kuludest ning seadusemuudatusega seotud kulude kasvu ja personalivajaduse prognoos. Allikas: PPA**

2024. aastal registreeris PPA 441 vägistamiskahtlusega seotud juhtumit, millest KarS § 141 alusel alustati 210 juhtumi puhul kriminaalmenetlust ja ülejäänud juhtumeid menetleti kas muu koosseisuga või ei leidnud vägistamisjuhtum kinnitust.

PPA hinnangul võib eri riikide kogemusi arvesse võttes eeldada, et seadusemuudatuse tulemusena võib vägistamisjuhtumitega seotud menetluste arv kasvada umbes kaks korda, s.o 210 kriminaalmenetlusest 420 kriminaalmenetluseni. Sama arvutuskäiku kasutades võib juhtumite arv, mis vajab reageerimist, suureneeda 441 juhtumilt 882 juhtumini. PPA andmetel jõuab üks uurija / eriasjade uurija saata aastas prokuratuuri 21 kriminaalasja. Võttes aluseks menetluste arvu kasvu prognoosi 420 juhtumini, tekib vajadus umbes 20 lisaametikoha järele, millega seotud palga- ja majanduskulu on 817 949 eurot (vt tabel 1 ja 2).

Tabel 1. Vägistamiskahtlusega seotud juhtumite arv ja menetlemine aastatel 2022–2024. Allikas: PPA

	2022	2023	2024
Kokku juhtumeid, kus vägistamine on faabulas	471	427	441
neist menetlus KarS § 141 alusel alustatud	101	191	210
neist prokuratuuri edastatud	58	69	71
neist menetlus KarS § 141 <sup>1</sup> alusel alustatud	56	56	88
prokuratuuri edastatud	42	19	56

Tabel 2. Uurija ametikohaga seotud palga- ja majanduskulu 2024. ja 2025. aasta andmete alusel. Allikas: PPA

Prefektuuri uurijate (põhitöö: uurija ja eriasjade uurija) aastapalk (keskmine põhipalk 01.01.2025. a seisuga on 2186 eurot, s.o 2925 eurot tööandja maksudega)	35 100
Ametikohaga (olemasolev töötaja) kaasnev majanduskulu kokku:	5 797
töötajapõhine arvestuslik kulu	2 320
töökoha (8 t) elukaar	105
IKT (ATK A3M2) elukaar	783
telefoni elukaare hoidmine (5 a)	105
vormiriietuse (V-2 komplekt) elukaar	200
relvastuse ja erivahendite (komplekt R-3.0) ülalpidamine; treeningute laskemoon	84
(spetsiifilise) koolituse kulu	1 000
sõidukite (S-5, S-7, S-8) ülalpidamiskulu (2 ametniku kohta 1 sõiduk)	1 200

Keskmine kulu uurija / eriasjade uurija kohta kokku	40 897
---	--------

PPA personaliaruannete andmetel on politseiuurijate arv viimasel viiel aastal vähenenud (vt tabelid 3 ja 4).

Tabel 3. Politseijaoskonna uurijate arv aastatel 2020–2025 taandatuna täistööajale. Allikas: PPA

	2020*	+/-	2021	+/-	2022**	+/-	2023	+/-	2024	+/-	2025	Muutus vaadeldud perioodil KOKKU
Ametnike arv	421	-6	415	-39	376	-8	368	+10***	378	+4***	382	-39

\* 2020. a alustati PPA-s kärpekava elluviimisega, millega kaotati 53 uurija ametikoht jaoskondadest.

\*\* 2022. a nimetati väärteomenetlejad uurija põhitööle. Seega on nad arvestatud uurijate hulka, kuigi tegelevad väärtegude menetlemisega.

\*\*\* Sisemise ressursi arvelt loodud ajutised kohad.

Tabel 4. Uurijate ametikohtade koguarv aastatel 2020–2025 taandatuna täistööajale. Allikas: PPA

	2020*	+/-	2021	+/-	2022**	+/-	2023***	+/-	2024***	+/-	2025	Muutus vaadeldud perioodil KOKKU
Ametnike arv	833	-8	825	-47	778	-41	737	+14	751	+13	764	-69

\* 2020. a alustati PPA-s kärpekava elluviimisega, millega kaotati 89 uurija ametikoht kogu PPA-st.

\*\* 2022. a nimetati väärteomenetlejad uurija põhitööle. Seega on nad arvestatud uurijate hulka, kuigi tegelevad väärtegude menetlemisega.

\*\*\* 2023. a tugevdati majanduskuritegude uurimist 10 ametikohaga, mille rahastus saadi riigieelarvelistest vahenditest. Lisaks on sisemise ressursi arvelt loodud ajutised ametikohad muude kuritegude menetlemiseks.

### **LISA 3. Prokuratuuri näited KarS § 141 alusel menetlemise kuludest 2024. ja 2025. aastal. Allikas: prokuratuur**

Järgmiste näidete aluseks on justiitsüsteemi andme- ja analüüsikeskkonnast JAAK pärit andmed, samuti juhtimistarkvara PlanPro platvormilt võetud tööajakaardistuse andmed. Oluline on tähele panna, et prokuratuuris kaardistatakse tööaega vaid teatud tegevuste puhul (nt põhilised tööülesanded), kuid võib juhtuda, et mõni viidatud kriminaalasjadega seotud tegevus ei kuulu kaardistamisele. Kui töötaja ei ole tegevust ajaarvestuses kaardistanud või on jätnud kandelega kriminaalasja numbri lisamata, mõjutab see töötaja analüüsi tulemusi. Aega peavad kaardistama konsultandid ja prokurörid, kes tegelevad etteantud tegevustega. Näidetes on kasutatud andmeid ka referentide kohta. Sageli ei ole võimalik üksnes KarS § 141 lõike 1 alusel menetlemise andmeid muude paragrahvidega seotud menetlustest eristada.

#### **Näide 1. Kokkuleppemenetlus KarS § 141 lõike 1 alusel menetlemise näitel**

Karistus:

- Ärakandmata karistus – 2 aasta ja 6 kuu pikkune vangistus jäeti täielikult tingimisi kohaldamata ja täitmisele pööramata tingimusel, et isik ei pane 3 aasta pikkuse katseaja kestel toime uut kuritegu ning täidab käitumiskontrolli ajaks pandud KarS § 75 lg 1 p-des 1–6 ja lg 2 p-des 2 ja 8 sätestatud kontrollnõudeid ja kohustusi.
- Isikut kohustati käitumiskontrolli ajal täitma KarS § 75 lg 1 p-des 1–6 sätestatud kontrollnõudeid ja kohustusi. KarS § 75 lg 2 p 2 alusel kohustati käitumiskontrolli ajal mitte tarvitama alkoholi ja KarS § 75 lg 2 p 8 alusel kohustati osalema kriminaalhooldusametniku määratud sotsiaalprogrammis.
- Tõkendit ei kohaldata.

Menetluskulud:

- 2215 eurot (sundraha)
- 102,48 eurot (kaitsjatasu)

Prokuratuuris kaardistasid kriminaalasja peale kulunud aega (kokku 6,75 tundi) kaks abiprokurööri (kokku 5,75 tundi) ja kaks referenti (kokku 0,67 tundi) järgmiselt:

Abiprokurörid:

Kohtueelse menetluse faasis:

- kohtueelse menetluse kestel kriminaalasja materjalidega tutvumine – 0,75 tundi
- kohtueelses menetluses dokumentide koostamine – 1,25 tundi
- kohtueelse menetluse lõpuleviimisega seotud tegevused – 0,75 tundi
- menetlustoimingu teostamine – 2 tundi (märkinud üks prokurör 22.01.2025 ja 29.01.2025)

Kohtumenetluses:

- lihtmenetluse istungist osavõtt – 1 tund

Kokku 5,75 tundi

Referendid:

Töö toimikuga – kokku 0,67 tundi (märkinud kaks referenti)  
Skaneerimine / vesimärgistamine / digitaalse koopia tegemine (digitaalsed andmekandjad) – kokku 0,33 tundi (märkinud kaks referenti)  
Kokku 1 tund

Arvestades abiprokurööri palgaks alates 01.04.2025 3217,66 eurot (jaanuari 176 töötunni juures

18 eurot tunnis) ja referendi palgaks 1882,31 eurot (11 eurot tunnis), tuli PlanPro andmetel selle kriminaalasja menetlemise maksumuseks prokuröri puhul 103,50 eurot ja referendi puhul 11 eurot. Seega on kokku selle kriminaalasja menetlemise maksumus prokuratuuris teadaolevate andmete alusel 114,50 eurot.

## **Näide 2. Üldmenetlus KarS § 141 lõike 1 alusel menetlemise näitel (otsus jõustumata)**

Karistus:

- Vangistus 4 aastat. KarS § 68 lg 1 alusel arvati karistusaja hulka eelvangistuses viibitud aeg, 2 päeva, lugedes ärakandmisele kuuluvaks karistuseks 3 aastat, 11 kuud ja 28 päeva vangistust.
- Tõkendit ei kohaldata.

Otsus 17.07.2025. a seisuga jõustumata.

Menetluskulud:

- 7975,29 eurot (jooobeseisundi tuvastamine, ekspertiisid, määratud kaitsja tasu);
- 5985 eurot DNA-ekspertiisi kulu;
- 22,40 eurot tunnistaja sõidukulu, jäeti riigi kanda.

Prokuratuuris kaardistas aega (kokku 12,75 tundi) üks ringkonnaprokurör järgmiselt:

- istungiks ettevalmistamine – 9,50 tundi;
- üldmenetluse istungist osavõtt – 3,25 tundi.

Arvestades ringkonnaprokuröri palgaks alates 01.04.2025 5362,77 eurot (märtsi 168 töötunni juures 32 eurot tunnis), tuli PlanPro andmetel selle kriminaalasja menetlemise maksumuseks prokuröri puhul 408 eurot.

## **Näide 3. Üldmenetlus KarS § 141 lõike 1 ja § 121 lõike 2 punkti 2 alusel menetlemise näitel**

Karistus:

- KarS § 64 lg 1 järgi loeti kergem karistus kaetuks raskeima karistusega ja liitkaristuseks mõisteti vangistus 3 aastat. KarS § 74 lg-te 1, 2 ja 3 alusel määrati kohesele ärakandmisele 1 kuu vangistust ja ülejäänud osa, s.o 2 aasta ja 11 kuu pikkune vangistus jäeti tingimisi täitmisele pööramata, 3 aasta ja 6 kuu pikkuse katseajaga.
- Kohustus täita KarS § 75 lg 1 p-des 1–6 ja § 75 lg 2 p-des 2<sup>1</sup> ja 8 sätestatud kontrollnõudeid ja kohustusi. KarS § 75 lg 2 p 2<sup>1</sup> alusel kohustati käitumiskontrolli ajal mitte omama või tarvitama narkootilisi või psühhotroopseid aineid, KarS § 75 lg 2 p 8 järgi kohustati käitumiskontrolli ajal osalema kriminaalhooldaja valitud sotsiaalprogrammis.
- Tõkendit ei kohaldata.

Menetluskulud:

- 3764,16 eurot (sundraha, ekspertiis, kaitsjatasu)

Prokuratuuris kaardistas aega (kokku 56,50 tundi) üks ringkonnaprokurör järgmiselt:

Kohtueelse menetluse faasis:

- dokumentidega tutvumine – 0,50 tundi;
- tutvumine toimikuga/materjalidega – 1,75 tundi;
- suhtlus menetlejaga – 0,75 tundi;
- suhtlus kahtlustatavaga – 0,75 tundi;
- kohtueelse menetluse kestel kriminaalasja materjalidega tutvumine – 4,75 tundi;

- kohtueelse menetluse lõpuleviimisega seotud tegevused – 2,25 tundi;
- menetlustoimingu teostamine (siia alla kaardistatud mh süüdistusakti koostamine, andmete sisestamine infosüsteemi) – 11,50 tundi.

Kohtumenetluses:

- istungiks ettevalmistamine – 19,75 tundi;
- üldmenetluse istungist osavõtt – 14,50 tundi.

Eelmärgitud kulule lisanduvad prokuratuuri tugipersonali (referendid, tõlgid) töötunnid, mida aga selle kriminaalasja puhul kaardistatud ei olnud.

Arvestades ringkonnaprokuröri palgaks seisuga 01.04.2024 5211,63 eurot (arvestades keskmiseks töötundide arvuks kuus 172 tundi<sup>75</sup>, teeb see 30 eurot tunnis), saadi PlanPro andmetel selle kriminaalasja menetlemise maksumuseks ringkonnaprokuröri puhul 1695 eurot.

---

<sup>75</sup> Arvutuseks liideti kokku 2024. aasta töötunnid, millal aega kaardistati (kokku 1549 töötundi), ja need jagati 9 kuuga.

#### LISA 4. Mõju ohvriabitööle, TTTVT-le ja naiste tugikeskuste teenusele. Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

Sotsiaalkindlustusameti andmetel võib pöördumiste hulk kasvada suurema pöördumiskoormusega piirkondades, näiteks Põhja-Eestis. Samuti võib kasvada kõnede arv ohvriabi kriisitelefoni 116006, mis võib vajada lisatööjõudu. Muutuda võib pöördumiste sisu, mis toob omakorda kaasa nõustajate täiendkoolituse vajaduse seksuaalvägivalla ohvrite paremaks toetamiseks ning esmaseks nõustamiseks õiguste ja abisaamise võimaluste kohta. Ohvriabitöö puhul on oluline arvestada, et see ei piirdu ainult esmase vastuvõtuga – sageli vajab inimene korduvat nõustamist, suunamist, toetavat kontakti ja võrgustikutööd. Sotsiaalkindlustusameti andmetel võiks esialgne hinnanguline ohvriabitöötajate töökoormuse kasv jääda vahemikku 15–20%, arvestusega, et mitte kõik seksuaalvägivalla kriisiabi keskustesse (SAK) pöördujad ei pruugi jõuda ohvriabini ning ohvrid võivad ohvriabi poole pöörduda ka muud teed pidi kui läbi seksuaalvägivalla kriisiabikeskuste. Prognoositava töökoormuse kasvuga seotud kulude näitlikustamiseks saab tuua järgmise näite: kui töömahu kasv toob kaasa lisavajaduse 0,25 koormusega ohvriabitöötaja järele, tähendaks see palga- ja personalikuludes ligikaudu 22 000 euro suurust lisakulu aastas (ühe täiskoormusega töökoha lisandumise korral 47 520,4 eurot aastas). Kui vajadus kasvab ka edaspidi, võib tekkida lisavajadus järgnevatel aastatel tööjõudu suurendada ka teistes piirkondades ja ohvriabi kriisitelefoni. Töömahu kasvust tingitud otsekulude kõrval tuleb arvestada ka vajadusega koolitada ohvriabitöötajaid (sh ohvriabi kriisitelefoni tarbeks) ja traumast taastumist toetava vaimse tervise abi (TTT VT) osutajaid ning teavitada avalikkust seaduse sisust ja mõjust.

TTT VT vajadust juhtumiliigiti prognoosida on keeruline, kuna TTT VT puhul ei koguta kuriteoliikide (nt seksuaalvägivald) kaupa statistikat. Varasem kogemus näitab, et ka suuremad seadusemuudatused (nt ohvriabi seaduse regulatsiooni laiendamine laiemale abisaajate ringile) on suurendanud teenuse kasutust pigem mõõdukalt – alla 5% aastas. Seetõttu võiks TTT VT puhul jääda prognoosis ettevaatlikuks ning arvestada kuni 5% kasvuga, eriti lähiaastatel, mil mõju võib avalduda eelkõige teadlikkuse kasvu kaudu.

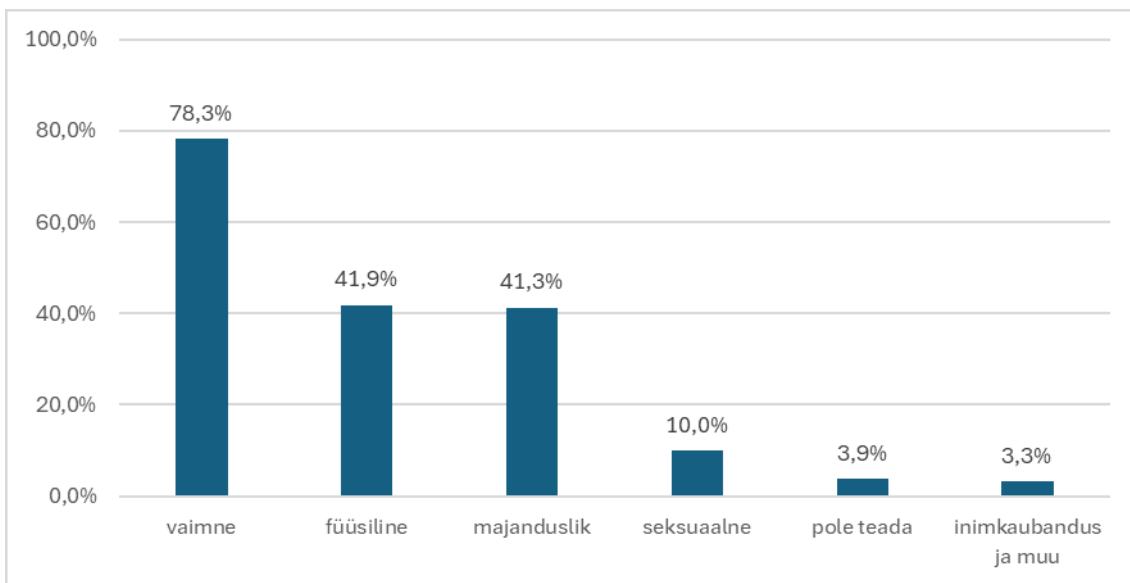
Sotsiaalkindlustusameti andmetel ulatus naiste tugikeskuste teenuse aastane lepingute eelarve 1 070 000 euroni, mis jaotus hanke korras proportsionaalselt maakondade peale. 2024. aastal sai naiste tugikeskustest abi 1893 naist ja 1527 last (vt tabel 1).

Tabel 1. Naiste tugikeskustest abi saanud naised ja lapsed aastatel 2020–2024. Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

	2020	2021	2022	2023	2024
Abi saanud naised	2156	2079	1917	1957	1893
Abi saanud lapsed	1897	1637	1478	1489	1527

Seksuaalvägivald moodustas naiste tugikeskusele tehtud pöördumistest 2024. aastal kümnendiku (vt joonis 1).





Joonis 1. Vägivallaliigid naiste tugikeskuste poole tehtud pöördumistes 2024. aastal. Allikas: Sotsiaalkindlustusamet