

Korrakaitseseaduse § 44 täiendamise seaduse eelnou seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Kehtiva korrakaitseseaduse¹ (edaspidi *KorS*) kohaselt võib politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan ajutiselt keelata isiku viibimise teatud isiku läheduses või konkreetses kohas, kohustada teda selle isiku lähedusest või sellest kohast lahkuma või isikule või kohale teatud kaugusele lähenemisest hoiduma. Meede, mida nimetatakse viibimiskeeluks, on ajutise iseloomuga, mis on esialgne ohutõrjeline ja vältimatu meede ning selle kehtivus lõpeb kohe, kui selle rakendamise alus ära langeb.

Käesoleva seaduseelnõu peamine eesmärk on aidata perevägivalla ohvreid, sealhulgas lapsi, vägivallaringist väljuda ning tagada neile parim kaitse ja turvatunne. Selle tagamiseks täiendatakse KorS-i §-s 44 sätestatud viibimiskeelu kohaldamise aluseid selliselt, et lisaks senistele alustele, on politseil võimalik rakendada viibimiskeeldu **olulise ja kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks ohvriabi seaduse² (edaspidi *OAS*) tähenduses perevägivalla ohvri (edaspidi ka *perevägivalla ohver*) õiguste kaitseks.**

Kuigi viibimiskeeldu võivad KorS-i alusel rakendada erinevad korrakaitseorganid, on eelnõu eesmärk üksnes perevägivalla juhtumite tõhusam käsitlemine. Seetõttu ei nähta eelnõuga ette muudatusi viibimiskeelu kohaldamise üldistes alustes, vaid üksnes laiendatakse politsei õigust kohaldada viibimiskeeldu perevägivalla ohvri või ohvrite õiguste kaitseks.

Eelnõuga täiendatakse KorS §-i 44, mille kohaselt saab politsei kohaldada viibimiskeeldu **OAS-i tähenduses perevägivalla ohvri õiguste kaitseks kuni 72 tundi. Lisaks muutub viibimiskeelu protokollime perevägivalla juhtumite korral kohustuslikuks.**

Viibimiskeelu kohaldamise kestuse pikendamine on vajalik, kuna senine 12-tunnine tähtaeg ei pruugi olla piisav perevägivalla olukordades, et tagada ohuolukorra tõhus ohjamine ja ennetada korduvaid rikkumisi. Viibimiskeeldu kohaldatakse sageli perevägivalla juhtumite korral, kuna see on üks kiiremaid ja tõhusamaid viise, kuidas kaitsta ohvrit vahetu ohu eest ning katkestada vägivallaring.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi nõunik Barbara Haage (barbara.haage@siseministeerium.ee) ja õigusnõunik Marju Aibast (marju.aibast@siseministeerium.ee) koostöös Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi *PPA*) esindajatega. Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Marju Aibast.

Eelnõu ja seletuskiri on keeleliselt toimetamata.

¹ Korrakaitseseadus – [RT I, 05.07.2025, 12.](#)

² Ohvriabi seadus – [RT I, 06.01.2023, 1.](#)

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga ega muu menetluses oleva eelnõuga. Kavandatava muudatusega ei looda uut sätet, vaid täiendatakse olemasolevat paragrahvi.

Eelnõu ei ole seotud ka Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõuga muudetakse KorS-i redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 05.07.2025, 12.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Eesti Vabariigi põhiseaduse³ (edaspidi *PS*) § 73 kohaselt **Riigikogu poolthääle enamus**.

Eelnõu on kooskõlas „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“⁴ programmiga „Ennetava ja turvalise elukeskkonna kujundamine“, mille eesmärk on tagada, et „Eesti inimesed tunnevad, et nad elavad vabas ja turvalises ühiskonnas, kus igaühe väärtus, kaasatus ja panus kogukonna turvalisusesse loovad ühe turvalisima riigi Euroopas. Parandatakse elukeskkonda, vähendatakse ohtu elule, tervisele, varale ja põhiseaduslikule korrale ning tagatakse kiire ja asjatundlik abi“.

Eelnõuga kavandatud muudatus on välja toodud eraldi tegevusena lähisuhtevägivalla ennetamise tegevuskavas aastateks 2024–2027, mille on allkirjastanud Siseministeerium, Sotsiaalministeerium, Justiits- ja Digiministeerium ning Haridus- ja Teadusministeerium.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Kehtiv õigus ja hetkeolukord

Viibimiskeelu kehtestamiseks on hetkel KorS-i § 44 lõike 1 kohaselt kuus võimalikku alust:

- 1) **isiku elu või tervist ähvardava vahetu ohu korral isiku enda või teise isiku elu ja tervise kaitseks** – see tähendab, et rünne isiku elule või tervisele on juba alanud või on kohe algamas. Viibimiskeeld kehtestatakse elu või tervist ähvardava kestva ohu tõrjumiseks;
- 2) **ülekaaluka avaliku huvi kaitseks** – tegemist on ennetava meetmega, mille kohaldamise vajadus tuleneb eelkõige riigi julgeolekust ja mis võimaldab kehtestada lähtuvalt ohuhinnangust ennetava viibimise keelu teatud kohas;
- 3) **kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks** – sel juhul peab viibimiskeelu rakendamiseks olema kõrgendatud ohu kahtlus, millele saab järgneda selle väljaselgitamine ja ohu olemasolu korral selle tõrjumine. Kui kõrgendatud ohtu enam ei ole, siis ei ole võimalik seda enam tõrjuda ega viibimiskeeldu rakendada;
- 4) **kaitstava isiku või valvatava objekti ohutuse tagamiseks** – viibimiskeeld on vajalik, et tagada teatud isikute või objektide turvalisus. Kaitstavad isikud ei ole suvalised inimesed, vaid näiteks Vabariigi President ja tema perekond, peaminister, välisriikide riigipead ning teised riiklikult olulised isikud, kelle kaitsmine on politsei ülesanne. Samuti võivad viibimiskeelu alla kuuluda valvatavad objektid, nagu Vabariigi Valitsuse määrusega⁵ määratud riiklikult tähtsad hooned ja rajatised (nt valitsushooned, suursaatkonnad);

³ Eesti Vabariigi põhiseadus – [RT I, 11.04.2025, 2](#).

⁴ Vt lähemalt: <https://www.siseministeerium.ee/stak2030>.

⁵ Vabariigi Valitsuse 17. detsembri 2009. aasta määrus nr 211 „Politsei poolt valvatavad objektid“ – [RT I, 16.10.2021, 4](#).

5) **süüteomenetluse läbiviimise tagamiseks** – viibimiskeeld võib olla vajalik, et tagada kuriteo või väärteo toimepanemise koha puutumatus enne süüteomenetluse alustamist või selle käigus. See aitab vältida tõendite hävitamist ja tagada menetluse läbiviimise tõhususe;

6) **riikliku järelevalve meetme kohaldamise tagamiseks** – viibimiskeeld võib olla vajalik riikliku järelevalve teostamisel, et tagada kontrollimeetmete tõhusus ja takistada ebaseaduslikku tegevust.

Perevägivald toimub sageli kodukeskkonnas, kus ohver ja vägivallatseja elavad koos, mistõttu on ohvril keeruline ise ohtlikust olukorrast pääseda. Viibimiskeeld annab politseile võimaluse sekkuda ning luua ajutine turvalisus, mis võimaldab ohvril abi otsida ja olukorda hinnata. Viibimiskeelu kehtestamise üle otsustamisel arvestatakse varasemaid väljakutseid, laste ja teiste pereliikmete huve, korrarikkuja või ohu tekitaja isikut ja tema suhtumist toimepandusse, ohvri suhtumist korrarikkuja või ohu tekitaja isikusse ja tema käitumisse ning muid konkreetse perevägivalda juhtumi faktilisi asjaolusid, mis võivad mõjutada juhtumi edasist kulgu.

17. novembril 2022. aastal avaldatud Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalda ja perevägivaldaga võitlemise eksperdirühma raportis⁶ (edaspidi *GREVIO raport*) on Eestile ette heidetud, et kehtiv õigus ei ole kooskõlas Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalda ja perevägivalda ennetamise ja tõkestamise konventsiooniga⁷ (Istanbuli konventsioon), kuna ei taga ohvrile piisavat kaitset. Regulatsiooni probleem seisneb selles, et tavaline korrakaitseametnik võib KorS-i § 44 lõike 5 alusel viibimiskeeldu kohaldada üksnes kuni 12 tunniks, mis ei ole piisav, et tagada igakülgne vägivaldaohvrite kaitse. Pikemat viibimiskeeldu võib praegu kohaldada ainult prefekt või muu korrakaitseorgani juht. GREVIO raporti koostajad rõhutavad, et 12-tunnine viibimiskeeld on liiga lühike, et võimaldada ohvril leida piisavat abi, sealhulgas saada kohtult vägivallatseja suhtes lähenemiskeeldu. GREVIO raportis soovitatakse tungivalt viibimiskeelu perioodi pikendada.

Oluline on märkida, et Eestis ei ole eraldi seadust, mis käsitleks perevägivalda olukordadele suunatud meetmeid või reageerimisviise. Perevägivaldaga seotud regulatsioonid on hajutatud mitmetesse erinevatesse seadustesse. Näiteks viibimiskeeld on sätestatud KorS-s ning see on loodud üldiseks kasutamiseks erinevate korrakaitseorganite poolt, mitte spetsiaalselt perevägivalda juhtumite lahendamiseks.

GREVIO raportis tuuakse veel välja, et kui Istanbuli konventsiooni koostajad jätsid hädaolukorras rakendatavate tõkendite kestuse määramise osaliste otsustada, siis GREVIO rõhutab, et need tuleb väljastada piisavalt pikaks ajaks, et tagada ohvrite turvalisus, sundimata neid kiirustades varjupaika või mujale minema. GREVIO rõhutab, et Eesti kriminaalsüsteemis ette nähtud 12-tunnine periood ei anna ohvrile piisavalt aega, et otsida teadlikult ja mõtestatult abi olemasolevatelt üld- ja spetsialiseeritud tugiteenustelt, sealhulgas lastekaitseteenustelt. GREVIO nõuab tungivalt, et Eesti ametiasutused võtaks vajalikke seadusandlikke või poliitilisi meetmeid, et viia Eesti õigusraamistik ja praktika kooskõlla Istanbuli konventsiooni artikliga 52, eesmärgiga tagada „viibimiskeelu“ väljastamine piisavalt pikaks ajaks, võimalusega tagada pikaajaline kaitse lähenemiskeeluga, ning tagada nende tõhus jõustamine ja proportsionaalsed

⁶ 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. (17.11.2022), <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-32-eng-final-report-on-estonia-publication/1680a8fcc2?fbclid=IwAR2ndBULCwEjrBYy3X9Ob3iADoYSZVZdXHZoVTLG8pJAhbcQNWACxfE3-fc>.

⁷ Naistevastase vägivalda ja perevägivalda ennetamise ja tõkestamise Euroopa Nõukogu konventsioon, <https://www.riigiteataja.ee/akt/226092017002>.

ning hoiatavad karistused rikkumise korral. Selles valdkonnas tehtud edusamme tuleks jälgida ja regulaarselt analüüsida, võttes aluseks korrapäraselt kogutud andmed väljastatud korralduste/viibimiskeeldude arvu, selliste korralduste rikkumiste arvu ja selliste rikkumiste tõttu määratud sanktsioonide arvu kohta⁸.

OAS-is määratletakse perevägivald ohver kooskõlas Istanbuli konventsiooniga. Määratluse järgi kätkeb perevägivald järgmisi olukordi: praeguse või endise abikaasa või elukaaslase vastu suunatud vägivald; laste peresisene väärkohtlemine; vägivald (vana)vanemate suhtes; õdede-vendade omavaheline vägivald. Perevägivald mõiste ei määra sündmuse toimumise kohta. OAS-i seletuskirjas täpsustatakse, et vägivaldajuhtum võib aset leida kas ohvri või vägivald toimepanija kodus või sellest väljaspool, näiteks tänaval, külas olles või mujal. Perevägivald ohvri määratlus on sooneutraalne⁹.

Perevägivald on väga varjatud probleem. Arvatakse, et ohvriabisse pöördub vaid väike osa tegelikest ohvritest. Statistikaameti 2023. aasta uuring näitas, et Eestis on elu jooksul kogenud paarisuhtevägivalda 41% naistest. Nendest 39% on kogenud vaimset, 13% füüsilist (sh ähvardamist) ja 9% seksuaalset vägivalda. Keskmisest rohkem on vägivalda kogenud noored naised vanuses 18–29, kõige vähem aga naised vanuses 65–74 eluaastat¹⁰.

Lisaks tehti ülevaade ohvriabisse pöördumiste kohta ajavahemikus 2022–2024, kusjuures enamik pöördujatest on lähisuhtevägivald ohvrid.¹¹ Täpsem ülevaade pöördumiste arvust aastate lõikes on toodud tabelis 1.

Aasta	Ohvriabisse pöördumiste arv
2022	3719
2023	3586
2024	3507

Tabel 1. Ohvriabisse pöördumiste arv ajavahemikus 2022–2024

Statistikaameti 2023. aasta suhteuuringu „Turvalised suhted pereringis, tööl ja väljaspool¹²“ andmetel on lähisuhtevägivald tugiteenuste olemasolust teadlikud 89,2% naistest ja 80,1% meestest, kes on vägivalda kogenud. Samas uuringus selgus, et kuigi teadlikkus on suur, ei otsi paljud ohvrid abi. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA) tegi 2014. aastal uuringu „Naistevastane vägivald: Euroopa Liitu hõlmav uuring“, mille kohaselt teatas politseile kõige raskemast perevägivald juhtumist ainult 14% naistest¹³.

Aastatel 2022–2023 kehtestas PPA viibimiskeeldu perevägivald juhtumite korral Eestis keskmiselt 450 korral, sealhulgas enamikul juhtudel suuliselt (95%), aga üksikutel juhtudel ka kirjalikult (5%). 2024. aastal oli see number 491. Viibimiskeeldu kohaldatakse KorS-i alusel ja

⁸ GREVIO (lähteolukorra) hindamisaruanne (2022), https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2024-02/GREVIO%201%20a4hteolukorra%20hindamisaruanne_Eesti_2022.pdf.

⁹ Ohvriabi seaduse eelnõu seletuskiri, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/60f3902f-47aa-43c5-b28f-88101027e454/>.

¹⁰ Statistikaamet (2024). „Turvalised suhted pereringis, tööl ja väljaspool“, <https://www.stat.ee/et/uudised/seni-suurim-ja-terviklikum-suhteuuring-paljastab-estli-inimene-kogeb-enim-vagivalda-just-paarisuhtes>.

¹¹ Sotsiaalkindlustusameti ohvriabi statistika 2024, <https://www.palunabi.ee/et/artiklid/ohvriabist-tuge-saanud-abivajajate-arv-pusib-korgena>.

¹² Statistikaamet (2024). „Turvalised suhted pereringis, tööl ja väljaspool“, <https://www.stat.ee/et/uudised/seni-suurim-ja-terviklikum-suhteuuring-paljastab-estli-inimene-kogeb-enim-vagivalda-just-paarisuhtes>.

¹³ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA) (2014). Naistevastane vägivald: Euroopa Liitu hõlmav uuring. Tulemuste kokkuvõte, <https://fra.europa.eu/et/publication/2020/naistevastane-vagivald-euroopa-liitu-holmav-uuring-tulemuste-kokkuvote>.

enamasti juhtudel, kui ei alustata kriminaalmenetlust (84%). Need on peamiselt juhud, kus kuriteo koosseisu ei ole võimalik kohapeal tuvastada ning PPA vajab aega tõendite kogumiseks. Samuti on see aeg, kui ohver (sh vägivalda pealt näinud kannatajad, kelleks enamasti on lapsed¹⁴) saab alustada vajaliku abi saamisega ehk nõustajatega esmaste kontaktide loomisega. Kuna sageli toimuvad perevägivalla juhtumid töövälisel ajal ja on seotud alkoholi tarvitamisega (eriti nädalavahetuseti ja öösel), siis praktikas piirduakse pigem korrakaitseametniku, mitte prefekti määratud kuni 12-tunnise viibimiskeeluga.

Lisaks on praktikas tõusetunud probleem, et KorS-i § 44 lõike 3 lävend viibimiskeelu kohaldamiseks on liiga kõrge. Sätte kohaselt võib viibimiskeeldu kohaldada kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks.

KorS-i § 5 lõikega 4 sätestatakse, et **kõrgendatud oht** on oht isiku elule, kehalisele puutumatusele, füüsilisele vabadusele, suure väärtusega varalisele hüvele, suure keskkonnakahju tekkimise oht või karistusseadustiku¹⁵ (edaspidi *KarS*) 15. peatükis sätestatud I astme kuriteo või 22. peatükis sätestatud kuriteo toimepanemise oht. Kehalise puutumatuse riive KorS-i tähenduses on seksuaalse enesemääramise õiguse raske rikkumine või raske tervisekahjustuse tekitamine. Raskeks tervisekahjustuseks on *KarS*-i § 118 kohaselt tervisekahjustus, millega on põhjustatud 1) oht elule; 2) tervisehäire, mis kestab vähemalt neli kuud või kui sellega kaasneb osaline või puuduv töövõime; 3) raske psüühikahäire; 4) raseduse katkemine; 5) nägu oluliselt moonutav ravimatu vigastus; 6) elundi kaotus või selle tegevuse lakkamine või 7) surm. Nimetatud tunnuseid täpsustatakse Vabariigi Valitsuse 13. augusti 2002. aasta määruse nr 266 „Tervisekahjustuse kohtuarstliku tuvastamise kord“¹⁶ 3. peatükis.

2.2. Eelnõu eesmärk ja kavandatud lahendus

Seaduseelnõu peamine eesmärk on aidata perevägivalla ohvreid, sealhulgas lapsi, vägivallaringist väljuda ning tagada neile parim kaitse ja turvatunne. Selle tagamiseks on kavas muuta ohutaset, mille raames viibimiskeeldu on võimalik rakendada. Ohuastme muutmine annab politseile võimaluse viibimiskeeldu rakendada senisest madalama ohu tasemega olukordades ehk välistada ka isikutele tekitatavate väiksemate vigastuste ohtu ning emotsionaalseid traumasid. Madalam ohuaste on vajalik ka laste vaatest, kes sageli on perevägivalla juhtumite pealtnägijad.

Justiits- ja Digiministeerium tellis 2022. aastal uuringu, mille raames valmis põhjalik analüüs, mis tõi välja, kuidas mõjutab perevägivalla pealt nägemine laste heaolu. Analüüsis on välja toodud, et perevägivald mõjutab alati peres elavaid lapsi, seda ka siis, kui vanem(ad) otseselt lapse suhtes vägivaldsed ei ole. Lisaks kirjeldatakse, et perevägivallaga kokkupuutumist peetakse laste väärkohtlemise vormiks ning sellest mõjutatud lapsed on sageli ka ise füüsilise väärkohtlemise ohvrid. Laste kokkupuude vägivallaga peres mõjutab laste tervist ning vägivalla kogemused võivad põhjustada vaimse tervise ja käitumisprobleeme. Lisaks võib kokkupuude vanemate vahel toimuva vägivallaga mõjutada laste füüsilist tervist, arengut, tunnetust ja õpitulemusi.¹⁷ Justiits- ja Digiministeeriumi iga-aastane kuritegevuse statistika näitas, et 2024.

¹⁴ Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2023, <https://www.just.ee/kuritegevus2023/perevagivald-ja-ahistamine/>.

¹⁵ RT I, 22.03.2024, 2.

¹⁶ RT I, 29.12.2014, 12.

¹⁷ Espenberg, Kerly; Luhamaa, Katre; Markina, Anna; Vain, Kristiina (2022). Õiguslik analüüs – laps perevägivalla pealtnägijana, https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/laps_perevagivald_pealtnagijana_lopparuanne_isbn.pdf.

aastal olid perevägivalakuritegude puhul laps ohver või pealtnägija hinnanguliselt 30% juhtudel.¹⁸

Lisaks, kuna suur osa perevägivala juhtumitest leiab aset nädalavahetustel, võimaldab viibimiskeelu kohaldamise tähtaja pikendamine seniselt 12-lt tunnilt 72-le tunnile tagada ohvrile parema juurdepääsu sotsiaalteenustele, sealhulgas psühholoogilisele ja sotsiaalsele nõustamisele, ennekõike kontaktnõustamise näol.

Pikem viibimiskeeld annab abivajajale rohkem aega tegutseda teadlikult ja läbimõeldult. Näiteks saab vajadust mööda pöörduda prokuratuuri poole, et taotleda lähenemiskeeldu, minna erakorralise meditsiini osakonda (edaspidi *EMO*) või perearsti juurde vigastuste fikseerimiseks. Samuti on rohkem aega kaaluda elukoha vahetust – pakkida asjad rahulikult ja korraldada transport. Arvestada tuleb ka sellega, et kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötajad töötavad esmaspäevast reedeni. Kui perevägivala sündmus leiab aset nädalavahetusel, võimaldaks pikem viibimiskeeld võtta ühendust oma elukohajärgse lastekaitsetöötajaga, et leida lahendus lastega seotud küsimustele. Kõiki neid tegevusi saab teha rahulikumas tempos, teadlikult ja läbimõeldult¹⁹. Arvestada tuleb pikema viibimiskeelu puhul ka sellega, et kui sündmused toimuvad reedel, siis praeguse kuni 12-tunnise viibimiskeelu jooksul puudub abivajajal võimalus kuhugi pöörduda, välja arvatud *EMO* ja naiste tugikeskus.²⁰ Kuigi ohvriabi kriisitelefoni 116 006 ja palunabi.ee veebileht on ööpäevaringselt kättesaadavad, ei pruugi üksnes telefoni- või veebitugi trauma järel alati piisav olla.

Kehtiva 12-tunnise viibimiskeelu puhul peab abivajav inimene tegema kodust lahkumise või sinna jäämise otsuse äärmiselt pingelises ja akuutse kriisi olukorras. Akuutse vägivaldajuhtumi järel on ohver kogenud traumad, mille puhul inimese kognitiivsed ja emotsionaalsed toimed on oluliselt häiritud. Uuringud on näidanud, et sellises olukorras väheneb inimese otsustusvõime, mälu töötlusvõime ning ratsionaalne hinnang ohtudele ja võimalikele lahendustele. Kehtiva 12-tunnise viibimiskeelu korral peab ohver tegema kodust lahkumise või sinna jäämise otsuse olukorras, kus tema psühholoogiline toimetulekumehhanism on alles kriisishoki faasis – ta võib olla tuim, kurnatud või segaduses. Sellises seisundis tehtud otsused ei pruugi olla läbimõeldud ega lähtu ohvri tegelikust turvavajadusest. Käitumisteaduslikult on teada, et akuutse stressi ajal aktiveeruvad automaatsed reageerimismustrid – „võitle, põgene või tardu“. Need reaktsioonid aitavad inimesel ellu jääda, kuid ei soodusta kaalutletud ja tulevikku suunatud otsuseid. Seetõttu ei ole realistlik eeldada, et ohver suudaks lühikese aja jooksul teha stabiilseid otsuseid elukoha, laste või edasise abi otsimise osas. Seetõttu on oluline, et süsteem võimaldaks kriisiolukorras rohkem aega otsustamiseks ja toetamiseks.

Perevägivala ohvrid ei ole sageli trauma tõttu võimelised neile edastatud teavet kohe vastu võtma ega oma vajadusi adekvaatselt hindama, sealhulgas mõistma hilisemat abivajadust. Veelgi enam, kõrge riskiga vägivalda üks tunnuseid on see, et ohver ei pruugi olla võimeline oma seisundit adekvaatselt hindama ja normaliseerib rasket vägivalda²¹.

¹⁸ Kuritegevus Eestis 2024. <https://www.justdigi.ee/kuritegevus2024/perev%C3%A4givald.html>.

¹⁹ Pärnu Naiste Tugikeskuse sisend, 16.03.2025.

²⁰ Pärnu Naiste Tugikeskuse sisend, 16.03.2025.

²¹ Ohvriabi seaduse eelnõu seletuskiri, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/60f3902f-47aa-43c5-b28f-88101027e454/>.

KorS-is tehakse järgmised muudatused:

- politseil võimaldatakse rakendada viibimiskeeldu olulise ja kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks OAS-i tähenduses perevägivalda ohvri õiguste kaitseks;
- politseile antakse õigus rakendada viibimiskeeldu kuni 72 tundi OAS-i tähenduses perevägivalda ohvri õiguste kaitseks;
- perevägivalda juhtumite korral on viibimiskeeldu protokollimine kohustuslik.

2.3. Eelnõu põhiseaduspärasus

Põhiseaduse (edaspidi ka PS) § 11 sätestab, et õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas PS-ga. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Sellest tuleneb, et põhiõiguse riivel peab olema PS-ga kooskõlas olev ehk legitiimne eesmärk ja riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik, mõõdukas). Põhiõiguse riive on eesmärgi saavutamiseks sobiv vahend siis, kui see aitab mingil moel kaasa eesmärgi saavutamisele. Riive on vajalik aga üksnes juhul, kui eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meetet kasutades.²²

Demokraatlikus ühiskonnas saab vajalik olla vaid selline põhiõiguse piirang, millel on legitiimne eesmärk, st mida õigustab avalik huvi või teiste isikute põhiõiguste kaitsmise vajadus, ja mis ei ole ülemäärane. Põhiõiguste piiramine on seega lubatav vaid juhtudel ja ulatuses, kus see on põhiseaduslike või sellega kooskõlas olevate väärtuste kaitseks vajalik, need eesmärgid, miks põhiõigust piiratakse, on kooskõlas PS-i §-s 10 loetletud põhimõtetega ja legitiimsed ning piirang ei ole seda eesmärki silmas pidades põhjendamatult suur. Samuti on oluline, et põhiõiguse piiramise eesmärk ei oleks varjatult midagi muud, st seadust kohaldatakse heas usus ja ühetaoliselt igatühe suhtes ilma riigivõimu omavolita. Arvestada tuleb konkreetset ühiskondlikku konteksti (RKPKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02, p 15). Euroopa Inimõiguste Kohus on pidanud oluliseks, et põhiõiguse piirangut õigustaks tungiv ühiskondlik vajadus (pressing social need): „Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see normi legitiimse eesmärgiga on põhjendatav. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga“.²³ Vastavust proportsionaalsuse põhimõttele tuleb Riigikohtu pikaajalise praktika järgi hinnata kolmeastmeliselt – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust.²⁴

Kavandatava muudatusega täiendatakse KorS-i §-i 44 lõigetega 1¹, 5¹ ja 7. Lisaks nimetatud täiendusest tulenevalt tehakse normitehniline muudatus ka sama paragrahvi lõigetes 3 ja 4.

Lõikega 1¹ antakse politseile õigus **olulise või kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks** ajutiselt keelata isiku viibimine ohvriabi seaduse (edaspidi OAS) tähenduses perevägivalda ohvri läheduses või temaga seotud kohas, kohustada teda perevägivalda ohvri lähedusest või temaga seotud kohast lahkuma või perevägivalda ohvrile temaga seotud kohale teatud kaugusele lähenemisest hoiduma.

Lõikega 5¹ antakse politseile õigus samas olukorras – perevägivalda ohvri õiguste kaitseks – **kohaldada viibimiskeeldu kuni 72 tunniks. Lõikega 7 sätestatakse, et viibimiskeeldu protokollimine perevägivalda juhtumite korral muutub kohustuslikuks.**

²² RKPKo 21.06.2019 otsus nr 5-18-5, p 65

²³ [Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#), § 11, p 30

²⁴ [Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#), § 11, p 31

Arvestades, et perevägivalla ohvri õiguste kaitseks viibimiskeelu rakendamisel kohalduvad KorS-i §-s 44 sätestatud muud viibimiskeelu kohaldamise nõuded, tehakse eelnõus normitehniline muudatus ning täiendatakse kõnealuse paragrahvi lõikeid 3 ja 4 viidetega lisanduvale lõikele 1¹.

Viibimiskeelu institutsioon on KorS-i § 44 alusel juba olemas; muudatus ei loo viibimiskeelu kui meetme liiki juurde. Muudatus täpsustab ja eristab perevägivalla olukordade jaoks eraldi alust: viibimiskeeldu (ja sellele eelnevat ajutist lähenemiskeeldu) saab nüüd kohaldada olulise või kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks ning sellise perevägivalla ohu korral on politseil õigus rakendada viibimiskeeldu kuni 72 tunniks.

Kavandatud muudatus kujutab endast intensiivset liikumisvabaduse (PS § 34), era- ja perekonnaelu puutumatus (PS § 26) ning teatud juhtudel ka isikupuutumatus (PS § 20) ja omandiõiguse (PS § 32) riivet. Sellise riive lubatavuse hindamisel tuleb lähtuda PS-i §-st 11, mille kohaselt on põhiõiguste piiramine lubatud üksnes kooskõlas PS-ga ning siis, kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja ei moonuta põhiseaduslike õiguste olemust. Põhiõiguse piirang peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt kooskõlas PS-ga. Põhiõiguse riive peab olema kantud legitiimsest eesmärgist ning olema proportsionaalne, hõlmates sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse analüüsi.

Arvestades, et seaduse eelnõu vastuvõtmisel järgitakse asjakohast menetluskorda, järgitakse õigusselguse põhimõtet (PS § 10 ja 13), on kavandatud muudatus formaalselt põhiseaduspärane. Alljärgnevalt käsitletakse materiaalselt põhiseaduspärasust, sh muudatuse eesmärki ja üldist proportsionaalsust ning seejärel iga põhiõiguse riivet eraldi.

1. Legitiimne eesmärk

Viibimiskeelu kehtestamise peamine **eesmärk on perevägivalla ohvrite kaitse ja korduva vägivalla ärahoidmine**. Eelnõukohastes KorS-i § 44 lõigetes 1¹ ja 5¹ on see sõnaselgelt seostatud OAS-i tähenduses perevägivalla ohvriga, mis näitab regulatsiooni kitsast ja sihitud haaret.

Eesmärk on legitiimne, kui see vastab põhiõiguse reservatsioonile. PS-i § 34 lubab liikumisvabadust piirata teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks, sealhulgas elu ja tervise kaitseks. Perevägivalla ennetamine ja ohvri turvalisuse tagamine kuuluvad selgelt selle klausli alla.

Võrreldes seni kehtiva KorS-i regulatsiooniga, antakse politseile õigus rakendada perevägivalla ohvri kaitseks viibimiskeeldu muuhulgas olulise ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks. Praktikas on tõusetunud probleem, et KorS-i § 44 lõike 3 lävend viibimiskeelu kohaldamiseks on liiga kõrge. Sätte kohaselt võib viibimiskeeldu kohaldada kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks.

KorS-i § 5 lõike 4 kohaselt on kõrgendatud oht on oht isiku elule, kehalisele puutumatusle, füüsilisele vabadusele, suure väärtusega varalisele hüvele, suure keskkonnakahju tekkimise oht või karistusseadustiku (edaspidi *KarS*) 15. peatükis sätestatud I astme kuriteo või 22. peatükis sätestatud kuriteo toimepanemise oht. Kehalise puutumatus riive KorS-i tähenduses on seksuaalse enesemääramise õiguse raske rikkumine või raske tervisekahjustuse tekitamine. Raskeks tervisekahjustuseks on KarS-i § 118 kohaselt tervisekahjustus, millega on põhjustatud 1) oht elule; 2) tervisehäire, mis kestab vähemalt neli kuud või kui sellega kaasneb osaline või puuduv töövõime; 3) raske psüühikahäire; 4) raseduse katkemine; 5) nägu oluliselt moonutatav

ravimatu vigastus; 6) elundi kaotus või selle tegevuse lakkamine või 7) surm. Nimetatud tunnuseid täpsustatakse Vabariigi Valitsuse 13. augusti 2002. aasta määruse nr 266 „Tervisekahjustuse kohtuarstliku tuvastamise kord“ 3. peatükis.

Oluline oht on KorS-i § 5 lõike 3 kohaselt oht isiku tervisele, olulise väärtusega varalisele hüvele, keskkonnale või KorS-i § 5 lõikes 4 nimetatata kuriteo toimepanemise oht.

Ohuastme muutmine perevägivalla ohvrite kaitseks on vajalik, et välistada isikutele tekitatavate väiksemate vigastuste ohtu ning emotsionaalseid traumasid. Madalam ohuaste on vajalik ka laste vaatest, kes sageli on perevägivalla juhtumite pealtnägijad. Laste kokkupuude vägivallaga peres mõjutab laste tervist ning vägivallakogemused võivad põhjustada vaimsetervise ja käitumisprobleeme.

Riigikohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt lasub riigil **positiivne kohustus** sekkuda vägivallaohu olukordades, kus isiku elu, tervis või psüühiline heaolu on vahetult või oluliselt ohustatud. Eriti perevägivalla puhul ei piisa riigil üksnes passiivsest erapooletusest, vaid on vaja tõhusaid, ka preventiivse iseloomuga meetmeid, mis võimaldavad ohtu hinnata ja seda juba varases staadiumis tõrjuda. Seetõttu on viibimiskeelu eesmärk – ohvrite kaitse ja vägivalla kordumise tõkestamine – kaalukalt legitiimne.

2. Proportsionaalsuse analüüs

2.1. Sobivus

Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.²⁵

Muudatusega antakse politseile:

- õigus olulise või kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks ajutiselt keelata isiku viibimine perevägivalla ohvri läheduses või temaga seotud kohas;
- õigus kohaldada samas olukorras viibimiskeeldu kuni 72 tunniks ning
- kohustus perevägivalla juhtumite korral viibimiskeelu kohaldamine protokollida.

Viibimiskeelu rakendamine olulise ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks on sobiv meede perevägivalla ohvrite kaitseks, kuna olulise ohu olukorras on vaja tagada viivitamatu ja tõhus sekkumine. Riskiohu varases faasis võivad vägivalla kordumise tõenäosus ja ohvrile tekitatava kahju ulatus olla märkimisväärsed. Ajutine viibimiskeeld võimaldab politseil kiiresti katkestada eskalatsiooni ning luua ohvrile vahetu turvavahemaa, mis on kriitilise tähtsusega nii füüsilise kui psühholoogilise turvatunde taastamisel.

Viibimiskeelu kehtivusaja kuni 72 tunnini määratlemine on samuti sobiv meede eesmärgi saavutamiseks. Perevägivalla juhtumites ei pruugi praegune kuni 12-tunnine tähtaeg olla piisav ohuolukorra stabiliseerimiseks ega vägivallatseja ja ohvri tõhusaks eraldamiseks. Praktikas ilmneb sageli, et korduv vägivallaakt leiab aset just lühikese aja jooksul pärast politsei lahkumist ja viibimiskeelu lõppemist, mis viitab sellele, et varasem tähtaeg ei vasta tegelikule ohu dünaamikale.

²⁵ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15

72-tunnine tähtaeg annab politseile ajavaru ohu hindamiseks ja vajaliku teabe kogumiseks, võimaldab kaasata sotsiaalteenuseid ning koostada ohvri kaitseplaani realistlikult ja läbimõeldult. Samuti annab see ohvrile aega korraldada oma edasine turvalisus, näiteks leida alternatiivne elukoht, taotleda ajutisi abinõusid või saada esmast (kontakt)nõustamist. Seega soodustab viibimiskeelu kohaldamise aja pikendamine kuni 72 tunnini seatud eesmärgi – vähendada perevägivalla kordumise riski, ennetada raske kahju tekkimist ning tagada ohvri turvalisus kõrgendatud või olulise ohu olukorras – saavutamist.

Eelnõuga sätestatakse, et perevägivalla juhtumite korral on viibimiskeelu protokollimine kohustuslik. Kohustuslik protokollimine tugevdab õigusselgust ja tagab, et põhiõiguste riive – eelkõige liikumisvabaduse ja eraelu puutumatuse riive – on alati dokumentaalselt põhjendatud, läbipaistev ja kontrollitav. Sellega tagatakse, et viibimiskeelu kohaldamine vastab proportsionaalsuse põhimõttele.

Lisaks loob protokollimine parema võimaluse järgnevale kohtulikule kontrollile ja õigusliku kaitse kasutamisele, kuna otsuse aluseks olevad asjaolud ja kaalutlused on selgelt fikseeritud. See tugevdab isiku õigust tõhusale õiguskaitsele (PS § 15). Samuti aitab ühtlustatud ja kohustuslik dokumenteerimine ennetada praktika ebavõrdsust ning tagab, et sarnastes olukordades koheldakse inimesi ühtmoodi, toetades võrdsuspõhiõigust (PS § 12).

Ohvri vaatest toetab protokollimine tema õigust riigi kaitsele (PS § 14), kuna tagab järjepideva info edastamise järgnevatele menetlejatele ning loob paremad eeldused ohu hindamiseks ja kordusvägivalla ennetamiseks. Kokkuvõttes aitab nõue tagada nii õiguste kaitset kui ka riigi sekkumise proportsionaalsust.

2.2. Vajalikkus

Meede on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Seega tuleb vajalikkuse hindamisel küsida, kas sama eesmärki oleks võimalik saavutada mõne põhiõigusi vähem piirava vahendiga.

Võimalikud põhiõigusi vähem piiravad vahendid:

- **Kohtulik lähenemiskeeld:** lähenemiskeelu määramiseks on vaja pöörduda kohtu poole ja esitada vajalik tõendusmaterjal. See eeldab menetluslikku ajakulu, mida kriisiolukorras – kus oht võib muutuda vahetuks tundide või isegi minutite jooksul – ei ole võimalik vältida. Olulise ohu faasis on aga kriitiline, et kaitsemeede rakenduks viivitamata, et vältida ohu eskaleerumist. Kohtumeede on seetõttu sobiv pigem järgnevate, mitte esmaste kaitsemeetmete kontekstis.
- **Ohvri paigutamine turvakodusse:** ohvri ümberpaigutamine koormab olulisel määral ohvri põhiõigusi (era- ja perekonnaelu, liikumisvabadus, omandi kasutamine). Samuti võib see tekitada täiendavat psühholoogilist ja sotsiaalset koormust.
- **Muud korrakaitsemeetmed** (ühelikordsed sekkumised, selgitused, hoiatamine) ei taga ohvri ja vägivallatseja vahel püsivat ruumilist distantssi, mis on lähisuhtevägivallas sageli kriitiline just esimese 24–72 tunni jooksul, mil kordusvägivalla oht on kõrge. Eraldi tuleb rõhutada, et olulise ohu faasis ei pruugi hoiatus ega selgitus vägivallatseja käitumist pidurdada – riskikäitumine on sageli emotsionaalselt laetud ja keeruline prognoosida.

Perevägivalla juhtumites kujuneb ohu tase välja järk-järgult ning **oluline oht** – olukord, kus on olemas tõsiseltvõetav risk muu hulgas isiku tervisele – on praktikas kriitiline ennetusfaas. Just

selles etapis on võimalik tõkestada ohu tõusmist **kõrgendatud ohuks**, mil vägivallariski intensiivsus suureneb, osapoolte vaheline konflikt võib kiirelt eskaleeruda ning kahju tekkimise tõenäosus on oluliselt kõrgem. Kui sekkumine lükata edasi kuni kõrgendatud ohu ilmnemiseni, võib ennetusaken olla juba olulises ulatuses sulgunud.

Seetõttu on vajalik ja põhjendatud, et politsei saaks viibimiskeeldu kohaldada juba olulise ohu faasis – eesmärgiga vältida ohu tõusmist järgmisele, st kõrgendatud ohu tasemele.

Arvestades perevägivalla kordusriskide iseloomu ning vajadust mitte jääda ootama, kuni oht muutub vahetuks, ei ole olemas sama tõhusat, kuid vähem piiravat meetet, mis tagaks perevägivalla ohvri kaitse samal määral kui kohaldada kuni 72-tunnist viibimiskeeldu olulise ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks.

2.3. Mõõdukus

Meetme mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigustesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt kaitstava eesmärgi tähtsust.²⁶

Kavandatava regulatsiooni kohaselt:

- on meede **ajutine** – kuni 72-tunnine viibimiskeeld lõpeb niipea, kui ohu alus kaob või kui rakendatakse teisi sobivaid meetmeid;
- on meede **sisuliselt piiratud** – keeld puudutab vaid perevägivalla ohvri lähedust ja temaga seotud kohta, mitte isiku üldist liikumisvabadust;
- eeldab meede **olulise või kõrgendatud ohu olemasolu**, mitte pelgalt teoreetilist riski;
- kohaldatakse meetet **KorS-i üldiste põhimõtete raames** (KorS § 7), mis nõuavad sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse hindamist iga üksikjuhtumi korral, mistõttu ei ole meetme rakendamine automaatne, vaid eeldab kaalutlusruumi olemasolu.

Kaitstavaks hüveks on **perevägivalla ohvri elu, tervis ja turvalisus**, sageli ka laste heaolu ja turvaline areng. Need on põhiseaduslikus väärtushierarhias kõrgemal kui vägivallatseja ajutine võimatus viibida teatud kohas või teatud isiku läheduses. Arvestades, et meede on ajaliselt piiratud, seotud konkreetse ohu olemasoluga ning allutatud proportsionaalsusnõudele, on riive intensiivsus võrreldes kaitstava eesmärgi tähtsusega mõõdukas.

3. Põhiõiguste riive analüüs eraldi põhiõiguste kaupa

3.1. Liikumisvabadus (PS § 34)

PS-i §-i 34 tagab igaühele, kes viibib seaduslikult Eestis, õiguse vabalt liikuda ja valida elukoht. Õigus vabalt liikuda hõlmab nii ühest kohast teise liikumise kui ka teatud kohas viibimise.

Õigus vabalt liikuda ja elukohta valida on tagatud ka mitme rahvusvahelise inimõigusaktiga. [Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis](#) on see õigus sätestatud 4. lisaprotokollis artiklis 2, mille lõikes 1 käsitletakse õigust vabalt liikuda ja elukohta valida. Samasugune õigus sisaldub ka [kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti](#) artikli 12 punktis 1 ning inimõiguste ülddeklaratsiooni artikli 13 punktis 1. ELPH artikli 45 lõike 1 kohaselt on Euroopa Liidu kodanikul õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada.²⁷

²⁶ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15

²⁷ [Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#), § 34, p 1-2

Viibimiskeeld on korrakaitseõiguses traditsiooniline meede, mis juba täna võimaldab ohusituatsioonis keelata isikul viibida teatud kohas või läheneda teatud isikule. Viibimiskeelu kehtestamine ei võta isikult täielikult ära liikumisvabadust – isikul on endiselt lubatud viibida mujal ja korraldada oma elu väljaspool keeluala.

Eelnõu eesmärk ei ole viibimiskeelu põhimõttelist lubatavust laiendada, vaid **täpsustab perevägivalla puhul kohaldatava aluse (oluline või kõrgendatud oht) ning sätestab erikorras kuni 72-tunnise viibimiskeelu perevägivalla ohvri kaitseks**. Seetõttu on põhiseaduslikult kõne all eelkõige riive **ajalis-ruumiline intensiivistumine** perevägivalla olukordades, mitte viibimiskeelu kui meetme põhimõtteline lubatavus.

Oluline on märkida, et liikumisvabaduse riive rakendub ainult siis, kui ohu tase seda objektiivselt nõuab. Viibimiskeeld ei saa olla „esimene valik“, vaid seda kohaldatakse siis, kui muud meetmed ei oleks piisavad isiku või avaliku korra kaitseks.

Lisaks tuleb meetme kohaldamisel järgida **selgitamiskohustust** (KorS § 8). Korrakaitseorgani ametiisik peab end isikule tutvustama ning selgitama meetme kohaldamise eesmärgi ning õiguslikku alust, kui see ei ohusta menetluse tulemuslikkust. See tagab õiguskindluse ja vähendab riive arbitraarsuse riski.

Arvestades perevägivalla eripära (korduvus, eskaleerumisk, ohvri sõltuvussuhted), on seni kehtivas KorS-s sätestatust ajaliselt pikem, kuid siiski ajutine liikumisvabaduse piirang, samuti olulise ohu korral rakendatav meede sobiv, vajalik ja mõõdukas – eeldusel, et politsei hindab iga kord konkreetset ohtu, valib vähem riivava võimaliku lahenduse ning lõpetab keelu kohe, kui ohu alus kaob.

3. Liikumisvabaduse riive sisu viibimiskeelu puhul

Viibimiskeeld piirab liikumisvabadust kahel tasandil:

- keelatakse isikul **läheneda perevägivalla ohvrile** või viibida tema läheduses;
- keelatakse viibida või läheneda **temaga seotud kohale** (nt ühine elukoht).

Need piirangud ei võta isikult täielikult ära liikumisvabadust, vaid piiravad seda üksnes määratletud ruumilises ulatuses. Isikul säilib võimalus liikuda muudes kohtades ning jätkata oma elu väljaspool keeluala.

Oluline on rõhutada, et **kehtiv õigus juba lubab viibimiskeeldu kohaldada kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks**. Eelnõuga laiendatakse seda õigust ka **olulise ohu tasemele**, s.t politsei saab sekkuda juba madalama, kuid siiski tõsiseltvõetava ohuastme korral, et vältida selle tõusmist kõrgendatud ohuni. Lisaks muudetakse seda, **kui pikalt** võib politsei viibimiskeeldu oma otsusega kohaldada. Seetõttu tuleb põhiseaduspärasuse testis hinnata nii riive ajalise intensiivistumise kui ka rakenduskünnise alanemise mõju.

Viibimiskeelu kehtestamise võimaldamine kuni 72 tundi on sobiv, sest:

- perevägivalla juhtumites on kordusrisk kõrge just esimese 24–72 tunni jooksul,
- ohvritel ei pruugi olla võimalik 12 tunni jooksul leida varjupaika, korraldada majutust või suhelda sotsiaalteenustega,
- politsei vajab aega ohu konsolideerimiseks ja lähisuhtevägivalla infolehe andmete kogumiseks,
- 12-tunnise tähtaja lõppemisel, tihti aga ka enne keelu lõppemist, naaseb vägivallatseja ohvri juurde, mis võib viia vägivalla kordumiseni.

Olulise ohu taseme laiendamine on eriti vajalik olukordades, kus vägivalda vorm ei ole füüsiline, vaid väljendub näiteks vaimses, majanduslikus või muus mittekehalises mõjutamises. Näiteks tänane seadusandlus ei käsitle vaimset vägivalda selgelt karistatava teona, mistõttu puudub ohvril tõhus õiguskaitsevahend juba tekkinud või süveneva ohu korral. Sellistel juhtudel jääbki politsei ainsaks koheselt reageerivaks asutuseks, kuid senine viibimiskeeld on olnud liiga lühike ja rakendatav vaid kõrgendatud ohu puhul. Laiendatud võimalus kehtestada viibimiskeeld juba olulise ohu korral aitab täita lünka, kus ohvrit tegelikult kaitsta on vaja, kuid õiguslikud vahendid on seni olnud ebapiisavad.

Seega aitab pikem ajaraam paremini saavutada viibimiskeelu eesmärki – ohvri elu ja tervise kaitset.

Alternatiivsed meetmed ei ole piisavad:

- kohus ei saa kiiresti määrata lähenemiskeeldu, kuna kohtumenetlus eeldab tõendite ja taotluse olemasolu,
- ohvri paigutamine turvakodusse koormaks ohvrit, mitte vägivallatsejat,
- muud korrakaitsemeetmed (nt ohu tõrjumine) ei taga püsivat distantsi.

Seega puudub sama tõhus, kuid vähem piirav alternatiiv, mis tagaks ohvri kaitse.

Kuigi liikumisvabaduse riive pikeneb ajaliselt ja rakendumiskünnis laieneb olulise ohu tasemele, jääb see mõõdukuse põhimõttega kooskõlla, sest:

- keeld on endiselt **ajutine** ja lõpeb niipea, kui ohu alus langeb,
- keeld on **piiratud** konkreetsele kohale või isikule, mitte üldine liikumisvabaduse piirang,
- isikul on **õigus keeld vaidlustada**,
- keelu kohaldamine peab põhinema dokumenteeritud ohuandmetel ning riskihinnangul.

Meede riivab liikumisvabadust üksnes piiratud ulatuses. Riive intensiivsust tasakaalustavad selged menetlusgarantiid ning avaliku huvi erakordne kaal – inimese elu ja tervise kaitse lähisuhtevägivalda olukorras. Seetõttu jääb riive põhiseaduspäraseks.

3.2. Era- ja perekonnaelu puutumatus (PS § 26)

Viibimiskeeld võib otseselt mõjutada isiku era- ja perekonnaelu, eriti kui see sunnib kedagi oma kodust ajutiselt lahkuma. PS-i §-ga 26 tagatakse isikule eraelu puutumatus ja võimaldatakse riiklikku sekkumist vaid seaduses ettenähtud alustel.

Viibimiskeeld võib takistada isikul suhtlemist oma perekonnaga või naasmist pere elukohta, mõjutades seega tema era- ja perekonnaelu. Samal ajal **kaitseb meede ohvri ja laste õigust eraelu puutumatusetele, turvalisusele ja väärikusele**. Perevägivalda ümber on sageli tugev psühholoogiline ja majanduslik sõltuvus, mistõttu ilma riigi aktiivse sekkumiseta ei pruugi ohvril olla reaalselt võimalust vägivalda tsüklit katkestada. Eesmärk tõkestada perevägivalda on PS-i § 26 seisukohast eriti kaalukas ning EIK praktika kohaselt peab riik omavahelise vägivalda juhtumites tegutsema otsustavalt ja vajaduse korral sekkuma ka perekonna sisemistesse suhetesse, kui see on vajalik nõrgema poole kaitseks.

Kuna kavandatav meede on ajutine, kohaldub olulise või kõrgendatud ohu korral ning on suunatud just ohvri ja laste kaitsele, tuleb era- ja perekonnaelu riivet pidada **mõõdukaks**. Ohvri ja laste kaitsevajadus kaalub üles sekkumise intensiivsuse vägivallatseja eraelu- ja perekonnaelu puutumatusse.

3.3. Isikupuutumatus (PS § 20)

Isikupuutumast riivatakse eeskätt juhul, kui viibimiskeelu täitmise tagamiseks kasutatakse **füüsilist sundi** – näiteks isiku eemaldamist elukohast või takistamist siseneda keelatud alale. Selline sekkumine on aga lubatav juhul, kui see on vältimatu ohu tõrjumiseks ja kooskõlas KorS-i § 7 nõuetega, mis sätestavad minimaalse sekkumise ja vältimatu vajalikkuse põhimõtteid. KorS-i § 7 kohaselt järgib korrakaitseorgan riiklikku järelevalvet teostades järgmisi põhimõtteid:

- 1) kohaldab mitmest sobivast ja vajalikust riikliku järelevalve meetmest seda, mis nii isikut kui ka üldsust eeldatavalt kõige vähem kahjustab (meetme sobivus ja vajalikkus);
- 2) kohaldab ainult sellist riikliku järelevalve meetet, mis on proportsionaalne, arvestades meetmega taotletavat eesmärki ja kiireloomulist kohaldamist nõudvat olukorda (meetme proportsionaalsus *stricto sensu* ehk mõõdukus); ja
- 3) kohaldab riikliku järelevalve meetet vaid nii kaua, kui selle eesmärk on saavutatud või seda ei ole enam võimalik saavutada (meetme proportsionaalsuse ajaline mõõde).

Meetme sobivus ja vajalikkus tähendab, et korrakaitsetegevus peab olema eelkõige tõhus, oht tuleb kõrvaldada võimalikult kiiresti ja lõplikult. Ühe ja sama ohu kõrvaldamiseks võib sobida mitu meetet. Vajalikkus tähendab, et korrakaitseks tuleb kasutada mitmest võrdsest sobivast vahendist seda, mis koormab üksikisikuid ja avalikkust kõige vähem. Meetme proportsionaalsuse nõudest tuleneb, et meede ei tohi olla ebaproportsionaalselt koormav ega muul viisil ebamõõdukas suhtes saavutatava eesmärgiga²⁸. Proportsionaalsuse põhimõtte ajaline mõõde hõlmab seda, et vahendi kasutamine on proportsionaalne nii kaua, kui ei ole ära langenud tema rakendamise vajadus või on arusaadav, et selle vahendiga pole eesmärgi saavutamine enam võimalik.

Sund on rangelt seotud viibimiskeelu täitmisega ning ajaliselt piiratud, mistõttu jääb see PS-i § 20 kaitsealas lubatavuse piiridesse.

3.4. Omandiõigus (PS § 32)

Viibimiskeeldu võib olla vaja kohaldada korrarikkumise toimepannud isikule tema kodu suhtes, mis on isiku suhtes tema põhiõigusi riivav, st riivatakse PS-i § 32 alusel kaitstavat omandi kasutamise õigust. Perevägivalla kontekstis on tegemist sageli perekonna **ühise elukohaga**, mille faktiliseks omanikuks võib olla vägivallatseja. Politseil ei ole sündmuse hetkel reaalselt võimalust omandiõiguse detailset tuvastamist läbi viia. Sellisel juhul tuleb kaaluda ühelt poolt vägivallatseja omandi kasutamise õigust ja teiselt poolt teiste pereliikmete (sh laste) turvalisust ja heaolu.

PS-i § 32 lubab omandi kasutamist piirata üksnes avalikes huvides ja proportsionaalsuse põhimõtet järgides. Perevägivalla ohvri kaitsmine ja laste turvalisus on avalik huvi kõige rangemas tähenduses. Viibimiskeeld on ajutine, rakendub olulise või kõrgendatud ohu korral ning lõpeb kohe, kui oht kaob või kasutatakse teisi sobivaid meetmeid. Arvestades, et alternatiiv sedalaadi olukorras oleks ohvri enda lahkumine kodust (mis koormab ohvri põhiõigusi oluliselt enam), tuleb omandiõiguse riivet käesolevas kontekstis pidada proportsionaalseks.

4. Kokkuvõte

Kavandatavad täiendused KorS §-is 44 annavad politseile:

- võimaluse sekkuda **olulise või kõrgendatud ohu** korral perevägivalla ohvri kaitseks;

²⁸ KorS-i eelnõu nr 49 SE III seletuskiri, lk 29–30.

- võimaluse kohaldada sellises olukorras **viibimiskeeldu kuni 72 tunniks** ja
- kohustuse viibimiskeeldu perevägivalla juhtumite korral **protokollida**.

Viibimiskeeldu institutsioon on KorS-i § 44 alusel juba olemas; muudatus ei loo viibimiskeeldu kui meetme liiki juurde, vaid täpsustab viibimiskeeldu kohaldamist perevägivalla ohvrite kaitseks ja reguleerib selle ajamõõdet ning ohu aluse (oluline oht) lähtuvalt perevägivalla spetsiifikast.

Eesmärk – perevägivalla ohvri elu, tervise ja turvalisuse kaitsmine – on kaalukalt legitiimne. Valitud meede on sobiv, sest võimaldab ohtu hinnata ja tõrjuda juba olulise ohu faasis, mitte alles vahetu ründe korral. Vajalikkuse kriteerium on täidetud, kuna alternatiivsed meetmed (kohtu lähenemiskeeld, ohvri paigutamine turvakodusse, muud leebemad korrakaitsemeetmed) ei taga sama tõhusat kaitset. Meetme mõõdukuse tagavad selle ajutisus, ruumiline piiratus, selgelt määratletud kohaldamistingimused, proportsionaalsuse põhimõte KorS-i § 7 järgi ning järelevalve piirangute üle.

Seetõttu vastavad kavandatavad muudatused PS-i §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttele ning on lubatav vahend perevägivalla tõkestamiseks ja ohvrite kaitsmiseks.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Kavandatavate muudatusega täiendatakse KorS §-i 44 lõigetega 1¹, 5¹ ja 7. Lisaks nimetatud täiendusest tulenevalt tehakse normitehniline muudatus ka sama paragrahvi lõigetes 3 ja 4.

KorS-i §-s 44 on esitatud viibimiskeeldu kohaldamist puudutavad sätted. Paragrahvi 44 lõikes 1 on toodud, millistel juhtudel võib politsei või muu korrakaitseorgan viibimiskeeldu kohaldada (nt isiku elu või tervist ähvardava vahetu ohu korral, kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks, süüteomenetluse läbiviimise tagamiseks). KorS-i § 44 lõike 3 kohaselt võib lõikes 1 sätestatud tingimustel keelata isikute läbipääsu kindlaksmääratud ajal kindlaksmääratud kohast või juurdepääsu sellele kohale. Võimaluse korral tuleb säilitada isiku juurdepääs tema elu- või tööruumile. Lõike 4 järgi võib viibimiskeeldu kohaldada kuni KorS-i § 44 lõikes 1 sätestatud aluse äralangemiseni. Lõike 5 kohaselt võib politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgani ametiisik kohaldada viibimiskeeldu kuni 12 tundi. Üle 12 tunni võib viibimiskeeldu kohaldada üksnes prefekti või muu korrakaitseorgani juhi loal.

Eelnõu punktiga 1 täiendatakse KorS-i § 44 lõikega 1¹ nii, et viibimiskeeldu saab rakendada **olulise ja kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks OAS-i tähenduses perevägivalla ohvrite õiguste kaitseks**.

Lõikega 1¹ antakse politseile õigus **olulise või kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks** ajutiselt keelata isiku viibimine perevägivalla ohvri läheduses või temaga seotud kohas, kohustada teda perevägivalla ohvri lähedusest või temaga seotud kohast lahkuma või perevägivalla ohvrile temaga seotud kohale teatud kaugusele lähenemisest hoiduma.

See muudatus annab võimaluse tuvastada riske ja ohte, mis näiteks perevägivalla puhul pole alati silmanähtav, näiteks vaimse vägivalla puhul.

Muudatusega täpsustatakse, et politsei võib kehtestada viibimiskeelu lisaks kehtiva õiguse järgi lubatud kõrgendatud ohu²⁹ tõrjumisele ka siis, kui **tegu on perevägivaldajuhtumiga** ning vaja on tagada perevägivald ohvrite õiguste kaitse ka madalama ohutaseme korral. Kehtiv KorS-i sõnastus võimaldab viibimiskeeldu rakendada peamiselt siis, kui oht on juba tuvastatud ja see tuleb tõrjuda. Muudatus annab politseile õiguse ja võimaluse ennetada vägivald eskaleerumist olukorras, kus on alust kahtlustada ohu elule või tervisele, kuid ohu ulatus või olemasolu vajab veel täiendavat selgitamist. See muudab viibimiskeelu rakendamise paindlikumaks ja võimaldab kiiremini reageerida potentsiaalselt ohtlikele olukordadele.

Lähisuhtevägivald ei alga tavaliselt eluohtlike või ränkade juhtumitega — see algab pingetest suhtes, ähvardustest, kontrollkäitumisest, solvamisest ja isolatsioonist jms. Ohvri jaoks võivad verbaalsed ähvardused, jälitamine, kontrollimine või intensiivne manipuleerimine olla sama hirmutavad kui füüsiline vägivald. Madalam ohuaste loob võimaluse ametiasutustele tegutseda ohvri psühholoogilise turvatunde tagamiseks ning aitab ennetada “kättemaksu”, eskaleerumist ja korduvat vägivald mustrit. See võib ka vähendada riski, et ohver olukorrast üldse abi ei otsi, kuna olukord „ei ole veel piisavalt hull“.

Muudatusega antakse politseile KorS-i § 44 lõike 1 kõrvale täiendav alus viibimiskeelu kehtestamiseks perevägivald ohvri kaitseks. Võrreldes kehtiva õigusega laieneb viibimiskeelu rakendamise võimalus, sest seda saab edaspidi kohaldada ka olukordades, kus on vaja **olulist ohtu** välja selgitada või seda tõrjuda. KorS-i §-s 5 tuuakse välja, et „oluline oht“ on oht isiku tervisele, olulise väärtusega varalisele hüvele ja keskkonnale või käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatata kuriteo toimepanemise oht. Perevägivaldajuhtumid on seotud elu ja tervise ohu tõrjumise ja väljaselgitamisega.

Et viibimiskeeld oleks **tõhus meede perevägivald eskaleerumise ärahoidmiseks**, peaks seda saama kohaldada ka juhtudel, kus esineb selge oht ohvri tervisele, isegi kui vahetu oht elule puudub. Vägivald ei piirdu ainult füüsiliste rünnakutega – psühholoogiline terror, majanduslik kontroll, on sageli raskemini tuvastatavad, kuid nende mõju ohvrile võib olla sama hävitav. Näiteks kui üks kooselupartner on teise partneri pangakontod blokeerinud, teda pidevalt alandanud ning ähvardanud, et too ei saaks ilma temata hakkama, võib see viia ohvri täielikku sõltuvusse ega pruugi anda talle võimalust olukorrast väljuda.

Politseil on vaja aega, et koguda tõendeid ja teavet, et mõista olukorra tegelikku ohtlikkust, samas kui ohver vajab tuge ja kindlustunnet, et tal on turvaline koht, kus viibida või kuhu soovi korral minna, ning piisavalt aega, et teha teadlikke otsuseid oma edasise elu ja turvalisuse kohta. Viibimiskeelu eesmärk peaks olema tagada ohvri kaitse mitte ainult vahetu füüsilise ohu eest, vaid ka siis, kui on alust arvata, et vägivald on varjatud või võib jätkuda või süveneda.

Perevägivaldajuhtumite korral võib osutuda vajalikuks kehtestada viibimiskeeld viisil, mis keelab vägivallatsejal oma pereliikmele teatud arvu meetrite ulatuses läheneda. Lisaks tuleb olukorra tõsidusest ja ohu iseloomust lähtuvalt kaaluda võimalust kehtestada vägivallatsejale eluruumis viibimise keeld. See tähendab, et isikule võib ajutiselt keelata oma kodus viibimise, kui teise isiku turvalisust ei ole võimalik tagada üksnes liikumispiirangu kehtestamisega (nt teatud ruumidesse sisenemise keeld või minimaalne distants samas eluruumis).

Kindlasti peab viibimiskeeldu kohaldav politseiametnik enne keelu kehtestamist kaaluma, kas ja kuidas oleks võimalik tagada kannatanu ohutus, ilma et see piiraks põhjendamatult teise isiku

²⁹ KorS-i § 5 lõike 4 esimese lause kohaselt on kõrgendatud oht oht isiku elule, kehalisele puutumatusele, füüsilisele vabadusele, suure väärtusega varalisele hüvele, suure keskkonnakahju tekkimise oht või KorS-i 15. peatükis sätestatud I astme kuriteo või 22. peatükis sätestatud kuriteo toimepanemise oht.

õigusi. Politseiametnik peab hindama, kas siis, kui eluruumi kasutatakse ühiselt samal ajal, on üldse võimalik kohustada isikut hoiduma teisest isikust teatud kaugusele või mitte sisenema teatud ruumidesse. Kui aga ohu iseloom on selline, et lahus hoidmine ühise eluruumi piires ei ole realistlik või piisav (nt väikses korteris, kus puudub võimalus distantse hoida), võib osutada vältimatuks keelata ohu põhjustajal oma kodus viibimine. Politsei kasutab juba praegu oma töös perevägivalla sündmuste hindamiseks lähisuhtevägivalla hindamislehte ning lähisuhtevägivalla riskide hindamise lehte ning seda saab kasutada ka edaspidi viibimiskeelu rakendamiseks.

Arvestades, et tegu on olulise põhiõiguste riivega, peab politsei olema enne viibimiskeelu kehtestamist veendunud, et isikul on reaalselt olemas alternatiivne peatumispaik. See tähendab, et politsei peab kontrollima, kas isikul on võimalik ööbida sugulaste või tuttavate juures või kas tal on ligipääs muule ajutisele eluruumile (nt varjupaik või muu sotsiaalteenus). Varjupaigateenus on kohaliku omavalitsuse korraldatav vältimatu sotsiaalabiteenus, mille eesmärk on vältida inimese tänavale jäämist, mis võib olla ohuks tema elule ja tervisele. Kui isikul puudub igasugune võimalus leida viivitamata ajutine elukoht, peab politsei hindama, kas viibimiskeelu kehtestamine on siiski vajalik ja kas on olemas mõni muu lahendus kannatanu turvalisuse tagamiseks.

Muudatuse eesmärk on suurendada politsei ennetusvõimekust ja tagada, et viibimiskeeld oleks tõhus vahend mitte ainult juba tuvastatud ohu tõrjumisel, vaid ka selle väljaselgitamisel. See aitab paremini kaitsta avalikku korda ning inimeste elu ja tervist.

Eelnõu punktiga 2 täiendatakse KorS-i § 44 lõikeid 3 ja 4 pärast tekstiosa „lõikes 1“ tekstiosaga „ja 1⁴“. Arvestades, et perevägivalla ohvri õiguste kaitseks viibimiskeelu rakendamisel kohalduvad KorS-i §-s 44 sätestatud muud viibimiskeelu kohaldamise nõuded, tehakse eelnõus normitehniline muudatus ning täiendatakse kõnealuse paragrahvi lõikeid 3 ja 4 viidetega lisanduvale lõikele 1¹.

Eelnõu punktidega 3 ja 4 täiendatakse KorS-i § 44 lõigetega 5¹ ja 7, mis annab politseile võimaluse kohaldada viibimiskeeldu OAS-i tähenduses perevägivalla ohvrite õiguste kaitseks **kuni 72 tundi**. Perevägivallajuhtumite korral on viibimiskeelu **protokollimine kohustuslik**.

Perevägivalla juhtumites võib oht jätkuda ka pärast politsei sekkumist. Lühike viibimiskeeld ei pruugi olla piisav, et ohver jõuaks ennast turvaliselt organiseerida (näiteks leida ajutine elukoht, tugiteenused, õigusabi). Lisaks, uuringud^{30,31} ja praktika näitavad, et vägivaldne partner võib pärast politseiga kokkupuudet muutuda veelgi agressiivsemaks. Pikem keeld aitab vältida „kättemaksu“ ja madalam ohu aste võib aidata ennetada uut ja veel raskemat vägivalla juhtumit.

Perevägivalla ohvrile on oluline, et vägivallatsejale oleks võimalik kehtestada kuni 72-tunnine viibimiskeeld. See tagab ohvrile esmase turvatunde ja hingamisruumi, mis on vajalik nii füüsiliseks kui ka vaimseks taastumiseks. Vägivalla kogemine on šokeeriv ja traumeeriv ning ohver vajab aega, et olukorda rahulikult hinnata ja teha teadlikke otsuseid oma edasise heaolu tagamiseks. Pikema viibimiskeelu korral arvestatakse järgmisi aspekte:

³⁰ Dichter ME, Gelles RJ. Women's perceptions of safety and risk following police intervention for intimate partner violence. *Violence Against Women*. 2012 Jan;18(1):44-63. doi: 10.1177/1077801212437016. PMID: 22411298.

³¹ Vieira-Pinto P, Muñoz-Barús JI, Taveira-Gomes T, Vidal-Alves MJ, Magalhães T. Intimate partner violence against women. Does violence decrease after the entry of the alleged offender into the criminal justice system? *Forensic Sci Res*. 2021 Aug 28;7(1):53-60. doi: 10.1080/20961790.2021.1960616. PMID: 35341122; PMCID: PMC8942538.

1. **Vajalik aeg traumast taastumiseks.** Pärast vägivaldajuhtumit on ohver tihti segaduses, šokis ja hirmul. Tema vaimne seisund võib takistada ratsionaalsete otsuste tegemist, mistõttu vajab ta aega rahunemiseks ja olukorra analüüsimiseks.
2. **Abi otsimine ja organisatsioonidega ühenduse võtmine.** Kui politsei eemaldab vägivaldse pereliikme kodust näiteks reedese peretüli käigus, annab kuni 72-tunnine viibimiskeeld ohvrile aega pöörduda sotsiaalteenuste poole, otsida ajutist peavarju või alustada kohtumenetlust, kui see on vajalik. Naiste tugikeskused, kes pakuvad muude teenuste seas ka peavarju, on avatud küll ööpäevringi, aga paljud muud abistavad organisatsioonid (riiklik ohvriabi, kohalik omavalitsus ja juriidilised nõustajad) ei tööta nädalavahetustel ega öisel ajal. Seega suurendab 72-tunnine viibimiskeeld ohvril võimalust eespool nimetatud organisatsioonidega ühendust võtta.
3. **Surve ja manipuleerimise vältimine.** Kui toimepanija saab kohe pärast juhtumit naasta, on suur oht, et ta hakkab ohvrit mõjutama, paludes andestust, manipuleerides süütundega või isegi ähvardades. See võib takistada ohvril teha enda jaoks parimaid otsuseid ja suurendada vägivalda kordumise riski.
4. **Laste ja teiste pereliikmete kaitse.** Kui isa käitub kodus vägivaldselt ema ja laste suhtes, võib viibimiskeeld aidata lastel vältida traumaatilisi olukordi. Kui vägivaldne vanem peab vähemalt 72 tundi eemal olema, saab teine vanem või hooldaja rahulikult otsustada, kas pöörduda lastekaitse, politsei või muu asutuse poole, et leida pikemaajaline lahendus.
5. **Võimalus astuda praktilisi samme.** Ohver vajab aega, et koguda kokku oma dokumendid ja kaaluda ajutist elukohavahetust. Kui toimepanija on kohe tagasi, võib ohver tunda end liiga hirmununa, et astuda vajalikke samme enda kaitseks.
6. **Korduva vägivalda ennetamine.** Paljud perevägivalda juhtumid ei ole ühekordsed. Sageli on tegemist kestva mustriga, kus vägivaldne pool kahetseb, palub andestust ja lubab muutuda, kuid vägivald kordub. Viibimiskeeld katkestab selle tsükli, võimaldades ohvril teha otsuseid, mis võivad viia püsivama lahenduseni, näiteks lahkumine vägivaldsest suhtest või kaitsemeetmete taotlemine.

Praegune regulatsioon jätab aga lünga olukorras, kus ohvri tervis on ohus, kuid oht ei ole vahetu ega eluohtlik. Näiteks kui partner on ohvrit korduvalt ähvardanud ja vaimselt terroriseerinud, kuid füüsilist vägivalda ei ole veel toimunud, võib politsei sekkumine olla piiratud. Viibimiskeeldu pikendamise vajalikkust toetab ka riiklik lähisuhtevägivalda ekspertrühm, mis moodustati lähisuhtevägivalda tegevuskavaga Vabariigi Valitsuse memorandumiga 2018. aastal. Lähisuhtevägivalda ekspertrühma kuuluvad eksperdid Siseministeeriumist, Sotsiaalministeeriumist, Justiits- ja Digiministeeriumist, Haridus- ja Teadusministeeriumist ning nende valitsemisala asutustest.

Oluline on mõista, et viibimiskeeld üksi ei lahenda püsivaid vägivaldaprobleeme, mistõttu tuleks selle kohaldamisel hinnata ka vajadust täiendavate õiguskaitse- ja sotsiaalmeetmete rakendamiseks, näiteks ohvri suunamist tugikeskusesse või koostööd kohaliku omavalitsusega varjupaiga leidmiseks.

Keeld tuleb viivitamata lõpetada, kui langeb ära selle kehtestamise alus. See tähendab, et kui oht kannatanu elule või tervisele on möödunud või on leitud muu toimiv lahendus, ei tohi viibimiskeeldu alusetult edasi kehtestada.

KorS-iga ei kohustata viibimiskeeldu protokollima, vaid lähtuda tuleb haldusmenetluse seadustiku §-st 18, milles on sätestatud haldusaktide vormistamise põhimõtted. Siiski peavad eelnõu koostajad oluliseks, et perevägivalda juhtumites vormistataks viibimiskeeld kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

Viibimiskeelu kohaldamise protokollimine on oluline mitmel põhjusel:

- **meetme järgimise hõlbustamiseks** – osapooled saavad üheselt aru, millised kohustused ja piirangud kehtestatakse, aitab see vältida tahtmatuid rikkumisi ning annab mõlemale poolele selged piirid;
- **tõendusteabe säilitamiseks** – taasesitatavas vormis viibimiskeeld võib hiljem olla oluline tõend, näiteks kui rikkumise korral on vaja alustada menetlust või hinnata isiku käitumise mustrit perevägivalla juhtumite kontekstis;
- **õiguskindluse tagamiseks** – taasesitatavas vormis keeld võimaldab isikul vajaduse korral esitada kaebuse või taotleda keelu muutmist;
- taasesitamist võimaldav vorm **aitab tagada, et politseiametniku tegevus on kontrollitav ja põhjendatav**, mis on eriti oluline perevägivalla juhtumite tundlikkuse ning sageli kiiresti muutuva olukorra tõttu.

Perevägivalla juhtumite käsitlemisel on kriitilise tähtsusega nende asutuste ja spetsialistide roll, kes osutavad nii ohvrite kui ka vägivalla toimepanijate toetamiseks vajalikke teenuseid. PPA kohaldab viibimiskeeldu peamiselt nendes perevägivalla juhtumites, mis ei vasta KarS-s sätestatud kuriteokoosseisule viitavatele tunnustele, kuid kus esineb selge oht ohvri turvalisusele. Viibimiskeelu kestuse määrab PPA, lähtudes:

- ohvri turvalisuse tagamise vajadusest;
- vägivalla toimepanija käitumismustri ja võimaliku eskalatsiooni riskist;
- teenuste kättesaadavusest, mis aitavad vägivalla lõpetada ja korduvaid juhtumeid ennetada.

Isikule, kellele viibimiskeeld määratakse, tuleb selgelt ja arusaadavalt selgitada keelu eesmärki, kestust ning selle järgimise vajadust. Viibimiskeelu rakendamine on ajutise iseloomuga meede, mille eesmärk on ennetada vahetut või jätkuvat ohtu, kuid see ei asenda muid pikaajalisi lahendusi, nagu süüteomenetlus või sotsiaalne sekkumine.

Kokkuvõttes on viibimiskeelu määramisel ja dokumenteerimisel oluline tagada, et see oleks proportsionaalne, ajutine ning selgelt põhjendatud, vältides ülemäära põhioiguste riivet.

3.1. Viibimiskeelu rakendamise praktika teistes riikides

Eesmärgiga leida Eestile sobivaim lahendus viibimiskeelu rakendamisel perevägivalla juhtumite puhul, koguti parimaid praktikaid teistelt EL-i liikmesriikidelt. Selleks saadeti 07.01.2025 e-kirja teel pöördumine EL-i liikmesriikide eri õiguskaitseasutustele, paludes neil jagada oma kogemusi ja lahendusi. Vastuste esitamise tähtpäevaks määrati 31.01.2025. Lisaks toimus 23.–24.01.2025 Riias Läti ja Leedu politsei esindajatega kohtumine, kus arutati viibimiskeelu rakendamise praktikaid veelgi sisukamalt ning jagati kogemusi. Tabelis 2 on esitatud ülevaade valitud EL-i liikmesriikide tagasisidest, kajastades nende ja lähenemisviise viibimiskeelu rakendamisel.

Riik	Viibimiskeelu kestus	Kes määrab	Seosed teiste perevägivalla meetmetega	Rikkumise tagajärjed
Austria	Üldjoontes 14 päeva. Lisaks on vaja julgeolekuasutuse kinnitust kolme päeva jooksul. Pikendamiseks tuleb taotleda ajutise ettekirjutuse esitamist pädevale ringkonnakohtule ja	Politsei	Politsei lähenemiskeeld sisaldab ka viibimiskeeldu, mis keelab isikul tulla kaitstavale isikule saja meetri kaugusele. Lisaks keelab see juurdepääsu koju või piiratud isiku kohtumise kannatanuga, s.t eemalviibimismääruse rikkumise. Seadusega	Kui kurjategija rikub korraldust, karistatakse teda haldustrahviga kuni 500 euro ulatuses iga rikkumise eest. Kui ta rikub keelumäärust korduvalt, võib ta

	pikendus saab kehtida kõige rohkem neli nädalat.		nõutakse, et politsei jälgiks aktiivselt nõuete ja tõkendi täitmist ning kontrolliks vähemalt üks kord esimese kolme päeva jooksul, ega kurjategija ei ole naasnud ohvri koju.	ka vahistada.
Belgia	Kuni kümme päeva (perekohtunik võib pikendada kuni kolme kuuni).	Prokuratuur	Saab kombineerida lähenemiskeeluga.	Kaheksa päeva kuni kuus kuud vangistust ja/või trahv 26–100 eurot.
Leedu	15 päeva ning lisaks teeb politsei 15 päeva jooksul kaks korda kontrollkäigu koju.	Politsei (küsimustiku abil)	Korraldus kaotab kehtivuse, kui algatatakse kriminaaluurimine ja sama juhtumi tõttu määratakse vähemalt üks lähenemiskeeld, näiteks kohustus elada eraldi. See tähendab, et kui kohtueelne uurimine algatatakse muu juhtumi tõttu kui see, mille puhul korraldus tehti, on võimalik, et nii korraldus kui ka lähenemiskeeld on samal ajal jõus.	Trahvimäärad on 80–320 eurot esimese rikkumise korral ja 300–780 eurot korduva rikkumise korral. See trahv kehtib ka nende vägivalla all kannatanute kohta, kes lubavad vägivallatseja tagasi koju.
Läti	Kuni kaheksa päeva.	Politsei või munitsipaalpolitsei	Kui sündmuskohal tuvastatakse ohvri vastu suunatud haldusõigusrikkumine või kuritegu ohustava isiku poolt, võib paralleelselt politsei viibimiskeeluga algselt haldusõigusrikkumise menetluse või kriminaalmenetluse ning ohustavat isikut võib võtta haldus- või kriminaalvastutusele.	Trahv 50–5000 eurot.
Soome	Viibimiskeeld kehtib ringkonnakohtu määratud aja jooksul, kuid kõige rohkem üks aasta. Seda perioodi võib vajaduse korral pikendada. Pikendamine eeldab vastava taotluse esitamist ringkonnakohtule ja selle taotluse menetlemist.	Politsei, kuid seda võib määrata ka kohus.	Viibimiskeeld (sealhulgas lähenemiskeeld) on iseseisev meede, mis on ettevaatusabinõu. Politsei on pädev kasutama ka muid meetmeid, et kaitsta isikut vägivalla või muud liiki kuritegude eest. Näiteks võib isiku politseiseaduses sätestatud tingimustel kinni pidada, et takistada tal vägivalla- või muu kuriteo toimepanemist.	Rahatrahv või kuni ühe aasta pikkune vangistus.
Slovakkia	14 päeva alates sellest hetkest, kui viibimiskeeld rakendatakse.	Politsei	Viibimiskeelu rakendamine ei käivita paralleelselt teisi menetlusi. Kui on vaja midagi veel juurde, nt lähenemiskeeld, siis selle jaoks peab tegema eraldi taotluse kohtule.	Kui tegemist on kohtuotsusega, siis on see kriminaalkorras karistatav. Kui rikutakse politsei ettekirjutisi, siis mitte.

Sloveenia	Kuni 48 tundi, mille järel politsei saadab selle viivitamata läbivaatamiseks ringkonnakohtu uurimiskohtunikule, kes võib meetme kinnitada, muuta või tühistada.	Politsei	Politsei määrab viibimiskeelu aga kui seda soovitakse „pikendada“, siis on tegu juba lähenemiskeeluga, mille määrab kohus ja seda alguses 15 päevaks, sealt edasi saab seda pikendada 60 päevaks ja siis aastaks.	Lähenemiskeelu rikkumise eest on trahv 300–800 eurot. Viibimiskeelu rikkumise eest tagajärge pole.
------------------	---	----------	---	--

Tabel 2. EL-i liimesriikide viibimiskeelu rakendamise tabel

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus EL-i õigusele

Eelnõu ei ole seotud EL-i õigusega.

6. Seaduse mõjud

6.1. Sotsiaalne mõju

Sihtrühm I: isikud, kelle suhtes viibimiskeeldu kohaldatakse

Seadusemuudatuse tulemusel laieneb viibimiskeelu kohaldamise aluste ring ning suureneb politsei kaalutusõigus, mille tulemusel võib viibimiskeeldu kohaldada senisest rohkematel juhtudel ja madalama ohutaseme korral. See tähendab, et suureneda võib nende isikute arv, kelle suhtes viibimiskeeldu rakendatakse.

PPA kohaldas viibimiskeeldu perevägivalda juhtumites 2022. aastal kokku 392 korral, 2023. aastal 508 korral ja 2024. aastal 491 korral. Aastatel 2019–2021 kohaldati 5% vägivallatsejate ehk 41 isiku suhtes viibimiskeeldu korduvalt³². Kuna muudatuse tulemusel saab tulevikus enamatel juhtudel viibimiskeeldu kohaldada, siis võib sihtrühm I jääda 1000 isiku ringi.

Sihtrühmale I kaasneb oluline negatiivne mõju, kuna nende õiguste riive muutub intensiivsemaks ning nende isikuõigusi piiratakse pikemaks ajaks, millel on mõju inimese era- ja tööelule. Isikul tuleb lühikese etteteatamisajaga leida ajutine viibimiskoht (nt ööbimiskoht või ajutine peatuspaik). Viibimiskeelu kestuse pikenemine võib suurendada stressi ja ebastabiilsust, eriti korduvate juhtumite puhul.

Lisaks võib negatiivse mõjuna käsitleda võimalust, et viibimiskeelu kohaldajate kaalutusõiguse suurenemise tõttu esineb rohkem kaalutusvigu (nt keelu rakendamine olukorras, kus see ei olnud põhjendatud). Aastal 2025 on esimese kümne kuu jooksul kohus määranud kokku 87 lähenemiskeeldu, samas kui 2024. aastal määrati neid kokku 109. Kuigi absoluutarvuna on määratud lähenemiskeeldude arv veidi väiksem, viitab 2025. aasta näitaja sellele, et viibimiskeeldu rakendatakse järjest sihipärasemalt ja tulemuslikumalt. Võrreldes varasema aastaga võib järeldada, et kohtud on muutunud teadlikumaks viibimiskeelu rakendamise võimalustest ning teevad otsuseid ühtlasematel alustel. Kokkuvõttes näitab statistika, et viibimiskeelu kasutamine on muutunud kvaliteedilt paremaks, keskendudes

³² PPA statistika (2023).

rohkem tegeliku vägivallohu maandamisele ja ohvrite kaitse tagamisele, mitte pelgalt juhtumite kvantitatiivsele kasvule. Lisaks ohvri kaitsmisele aitab meede ennetada ka toimepanija edasist ohtlikku käitumist, kuna piirang vähendab võimalusi perevägivalda eskaleerumiseks ja kuritegude toimepanemiseks. See omakorda vähendaks kohtute töökoormust.

Kaalutusvigade vältimiseks rakendatakse politseis ühtseid juhiseid ja ametnike koolitusi, mis toetavad otsuste kvaliteeti ja ühtlustavad praktikat. Seetõttu see sihtrühma tervikuna oluliselt ei mõjuta.

Kuna viibimiskeelu kohaldamise puhul tuleb sihtrühmal leida peatumiseks muu koht, siis võivad viibimiskeelu kestuse pikenemisel ja selle sagedasemal kohaldamisel suureneda sihtrühma kohanemiskeskkonnad. Juhul, kui nimetatud sihtrühmal ei õnnestu kohe iseseisvalt peatumiskohta leida, siis saab ta alati kasutada varjupaigateenust.

Sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi *SHS*) § 30 alusel on varjupaigateenus kohaliku omavalitsuse korraldatav vältimatu sotsiaalabiteenus, mille eesmärk on vältida inimese tänavale jäämist, mis võib olla ohuks tema elule ja tervisele. Varjupaigateenus tagab ajutise ööbimiskoha võimaluse täisealisele inimesele, kes ei ole võimeline endale ööbimiskohta leidma. Ajutises ööbimiskohas peab olema tagatud voodikoht, pesemisvõimalus ja turvaline keskkond. Varjupaigateenusele lisaks on nimetatud sihtrühmal alati võimalus pöörduda oma elukohajärgse kohaliku omavalitsuse poole, mille kaudu on võimalik saada esmast sotsiaalnõustamist ning vajalikku teavet ja suunamist edasistele psühholoogilistele ja sotsiaalteenustele. Lisaks on nimetatud sihtrühmal võimalik saada nõustamist ja abi vägivallast loobumiseks vägivallast loobumise teenuse kaudu, mida pakub Sotsiaalkindlustusamet (edaspidi *SKA*).

Positiivse mõjuna on viibimiskeeld preventiivne ja võib toimida hoiatava mehhanismina, suunates isikut vältima korduvaid vägivaldaakte või konfliktolukordi. Keelu sagedasem rakendamine suurendab teadlikkust vastutusest ja võimalikest tagajärgedest. Seejuures on sihtrühmal I võimalik vältida muudatusega kaasnevat negatiivset mõju, kui ta oma käitumist muudab. Oluline on välja tuua, et kavandatav muudatus ei tähenda automaatselt kõigile keelu pikendamist, vaid sellele eelneb kaalutusprotsess, mille käigus tegelik ajutise keelu pikkus otsustatakse asjaoludest lähtuvalt. Negatiivse mõju leevendamiseks tuleb tagada vägivallatsejatele juurdepääs vajalikule toele ja teenustele, mis aitavad tal oma käitumist muuta. Selleks on hulk võimalikke viise, sealhulgas vägivallatseja toetamine psühholoogilise nõustamise ja programmidega; õigeaegne ja korrektne teavitamine sellest muudatusest ühiskonnas laiemalt; õiguskaitseasutuste poolne teabe edastamine ja toetamine ning juriidiliste tagajärgede selgitamine.

Sihtrühm II: perevägivalda ohvrid

Perevägivald on oluliselt rohkem Eestis levinud, kui ametlik registreeritud kuritegevuse statistika näitab. 2022. aastal läbiviidud suhteuuring Eestis paljastas, et 41% naistest on elu jooksul paarisuhtes vägivalda kogenud. Sama uuringu andmed näitavad, et 18–74-aastastest naistest, kes kogesid intiimpartneri poolt füüsilist (sh ähvardamist) või seksuaalset vägivalda, vaid 22,8% teavitasid politseid, 20% tervishoiu- või sotsiaaltöötajat ja 9,1% rääkisid kogemusest tugitelefoni või ohvriabile. See tähendab, et suur osa perevägivaldajuhtumitest ei pruugi jõuda spetsialistide või politsei vaatevälja ega ametlikku statistikasse.

2023. aastal registreeriti 3186 perevägivalda kuritegu (võrreldes 2022. aastaga 2% vähem). Neist suurima osa moodustas paarisuhtevägivald, kokku 66%. Perevägivaldaga seotud tapmisi

ja mõrvu ning nende katseid oli 2023. aastal kuus. Kõigist perevägivalla ohvritest moodustasid 79% naised ja hinnanguliselt 34% perevägivalla kuritegudest olid lapsohvri või pealtnägijaga³³. Sihtrühma täpset suurust on keeruline hinnata, kuna ühe registreeritud juhtumiga võib olla seotud mitu inimest.

Kavandataval muudatusel on oluline positiivne mõju, sest selle tulemusel tagatakse perevägivalla ohvritele pikemaajaline kaitse ning rohkem aega, et otsustada, kuidas edasi tegutseda, saada asjakohast abi ja taotleda lähenemiskeelu seadmist – eriti kuna enamik perevägivalla juhtumeid leiab aset nädalavahetustel, mil ligipääs vajalikele sotsiaal- ja psühholoogiteenustele on piiratud. Tõenäosus, et ohver saab abi ja astub vägivallaringist välja, suureneb. Mõju ulatus ja tõhusus sõltub kohalike teenuste ning tugistruktuuride kättesaadavusest. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõige 1, mis kirjeldab omavalitsusüksuse ülesandeid ja pädevust, toob muu hulgas välja, et omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist. Seda tagavad kohalikud omavalitsused oma elanikele töönädala jooksul mille raames on võimalik saada kontaktsotsiaalnõustamist.

Kui viibimiskeelu võimalikku kestust pikendatakse, kasvab vajadus tagada, et ohver ei jääks sel perioodil üksi ega teadmatusse. Vastupidisel juhul võib tekkida olukord, kus viibimiskeeluga kaasnev kaitse küll eksisteerib, kuid praktiline toetus ja teave jäävad puudulikuks – see võib halvendada ohvri toimetulekut ning kahandada tema usaldust süsteemi vastu. Seega tuleb viibimiskeelu kohaldamisel tugevdada tugivõrgustiku – eriti ohvriabi – rolli ja reageerimisvõimekust.

Oluline otsene positiivne mõju avaldub eelkõige nendele isikutele, kes puutuvad kokku perevägivallaga. Viibimiskeelu tõhusam ja kiiremini rakendatav mehhanism suurendab otseselt ohvrite ja nende lähedaste turvatunnet. Arvestades, et perekondliku vägivalla kuriteod moodustavad ligikaudu 12% kõigist registreeritud kuritegudest, on tegu märkimisväärse ühiskondliku probleemiga, mille puhul võib igasugune tõhus kaitsemeede, sealhulgas ajutine viibimiskeeld, olla otseselt ennetava ja kaitsva mõjuga.

Lisaks avaldab viibimiskeelu rakendamine psühholoogilist mõju vägivallaohvritele ja nende lähedastele, andes neile kindluse, et riik on kehtestanud konkreetseid meetmeid nende kaitseks. See aitab vähendada abituse- ja lootusetustunnet ning toetab ohvrite valmisolekut otsida abi ja teha kaalutletud otsuseid edasise elukorralduse kohta.

6.2. Mõju siseturvalisusele

Sihtrühm: kogu Eesti elanikkond

Statistika järgi kohaldas PPA viibimiskeeldu 2022. aastal 180 korda, 2023. aastal 181 korda ja 2024. aastal 293 korda. Kasvu põhjuseks on politsei ametnike suurenenud teadlikkus ja oskus viibimiskeelu meedet kasutada, mille on tinginud praktikas rakendamise võimalused viimastel aastatel. Need juhtumid ei ole seotud ainult perevägivallaga, vaid viibimiskeelu rakendamise eesmärk on olnud taastada avalik kord, tagada ohutus ja säilitada tõendid sündmuskohal. Tüüpolukorrad on näiteks massikaklused või muud konfliktid, kus on ohustatud sündmuskohal tegutsevate politseiametnike, kiirabitöötajate või teiste osaliste turvalisus. Sellisel juhul võib

³³ Justiitsministeerium (2023). Kuritegevus Eestis 2023, <https://www.just.ee/kuritegevus2023/vagivallakuriteod/>.

viibimiskeeld olla suunatud mitte üksikutele isikutele, vaid laiemale hulgale inimestele või kindlale geograafilisele alale³⁴, millele ligipääsu piiratakse.

Seega võib viibimiskeelu sihtrühm sellistel juhtudel olla määratlemata või muutuv ning seda ei saa käsitleda pelgalt konkreetsete isikute kaupa – tegemist on ruumilise ja ajutise piiranguga, mille eesmärk on ennetada täiendavat ohtu või tagada menetlustoimingute segamatu läbiviimine.

Viibimiskeelu rakendamine nõuab PPA-lt teatud operatiivseid tegevusi, mille teostamine sõltub konkreetse olukorra keerukusest ja isikute arvust. Keelu kohaldamise otsus ise tehakse kiiresti, kuid sellele järgnevad tegevused – nagu viibimiskeelust teavitamine, ala tähistamine, perimeetri määratlemine ja vajaduse korral isikutele mõistliku aja andmine vajalike esemete kaasavõtuks – võivad kokku võtta kuni 30 minutit. Need tegevused on vajalikud selleks, et kehtestatud keeld oleks õiguspärane, arusaadav ja täidetav.

Sihtrühmale tervikuna on kavandataval muudatusel kaudne positiivne mõju, kuna see võimaldab politseil tõkestada ohu eskaleerumist või kordumist. Praktikas tähendab see juhtumeid, kus süüteo koosseis pole täidetud, kuid tegelikkuses on juba tegu perversivallaga, kus esineb vaimset vägivalda või kontrollivat käitumist. Näiteks olukorras, kus vägivallatseja kontrollib ohvri liikumist, piirab tema suhtlust teistega, manipuleerib laste kaudu, et säilitada kontroll ja mõjuvõim ohvri üle. Selline võimalus suurendab üldist usaldust riigi suutlikkuse vastu, tagada ohvrite turvalisust.

Kokkuvõttes võib öelda, et kuigi kavandatava muudatuse mõju üldisele elanikkonnale ei ole ulatuslik, on selle sisuline väärtus oluline, kuna see tugevdab turvatunnet ja usku õigussüsteemi tõhususse, eriti just perversivallalla juhtumitega seotud kontekstis.

6.3. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm I: PPA

Siseministri 27. juuni 2014. aasta määruse nr 28 „Politsei- ja Piirivalveameti teenistuskohdade koosseis³⁵“ kohaselt on PPA teenistuskohdade piirarv 5570, sealhulgas 4283 politseiametniku ametikohta. Tegelikult on aga täidetud ametikohti vähem. Riigikontrolli 2020. aasta andmete kohaselt töötas PPA-s täistööajale taandatult 3875 politseiametnikku³⁶. Muudatused mõjutavad politseiametnike, kes lahendavad lähisuhtevägivalla juhtumeid (eelkõige patrullpolitseinike (637), uurijate (250) ja piirkonnapolitseinike (250)) töökorraldust.

Ühelt poolt suureneb ametnike kaalutusõigus, kui pikka viibimiskeeldu igal konkreetsel juhul rakendada, arvestades seejuures suhete ajalugu jms. Teiselt poolt on pikem keeld ka suurem riive, millega kaasneb vastutus teha õige ja põhjendatud otsus. On oluline, et politsei oskaks piisavalt hästi kaalutleda ja analüüsida, kui pikaks ajaks konkreetsel juhul viibimiskeeld kehtestada.

Eelnõuga kavandatud muudatused viibimiskeelu kohaldamises võivad suurendada PPA töökoormust. Kui seni kohaldati viibimiskeeldu valdavalt suuliselt, siis seaduse muudatusega nähakse ette, et viibimiskeelu kohaldamine perversivallalla ohvri kaitseks tuleb protokollida.

³⁴ Geograafilise alana ei käsitleta geograafilist ala lennundusseaduse § 41 lõike 1 tähenduses.

³⁵ Politsei- ja Piirivalveameti teenistuskohdade koosseis, [RT I, 10.10.2017, 13](#).

³⁶ Riigikontrolli aastaaruanne Riigikogule, Tallinn, 2020, https://www.riigikontroll.ee/Portals/0/Upload/RVKS2020/RVKS_06.11.2020_TRYKKI_LOPP.pdf.

Politsei protokollib juba praegu KorS-i meetmete rakendamist. Seega ei ole tegemist andmesüsteemi loomisega, vaid olemasoleva täiendamise ning arendamisega. Samuti võib pikema viibimiskeelu kehtestamine suurendada PPA töökoormust, kuna see võib tuua kaasa rohkem kaebusi ja päringuid, millele politsei peab vastama ning mille menetlemine nõuab lisaressursse. Arvestades aga PPA muude ülesannete mahtu, ei saa selle muudatuse negatiivset mõju oluliseks pidada.

Viibimiskeelu puhul on tegemist haldusaktiga, mida on võimalik vaidlustada. Seega tuleb arvestada võimalike vaidlustamistega. Esialgu lahendab neid küll PPA, kuid rahuldamata jäänud kaebuse korral pöörduakse sageli ka kohtusse. Seetõttu võib vähesel määral kasvada ka halduskohtute töökoormus, kuid nendegi puhul ei saa mõju pidada sageli esinevaks ega oluliseks. Kuna viibimiskeeldu rakendatakse hetkel peamiselt suulisel kujul, siis puudub statistika selle kohta, kui palju esineb vaidlustamist.

Sihtrühm II: kohalik omavalitsus

Eestis on kokku 79 kohalikku omavalitsust, kes kõik peavad viibimiskeelu rakendamisel sõltumata keelu ajast ja korduvusest tagama nii ohvrile kui ka vägivallatsejale vajaliku abi, sealhulgas korraldama sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaabi andmist³⁷. Lisaks on kohalikel omavalitsustel SHS-i järgi kohustus pakkuda turvakoduteenust, mille eesmärk on tagada ajutine eluase, turvaline keskkond ja esmane abi³⁸. Teatud määral võib kasvada ka selle sihtrühma töökoormus, kuna tuleb leida rohkem viibimiskohti vägivallatsejatele ja vaja on rohkem spetsialiste, kes pakuvad perevägivallaga seotud isikutele nõustamist. Samuti võib mõnevõrra suureneda nõustamiste arv. Kuigi mõju avaldumine võib sihtrühma sees varieeruda, ei ole alust arvata, et sihtrühmale tervikuna oleks mõju avaldumise sagedus ja selle ulatus suur. Suurem koormus jaotuks tõenäoliselt kohalike omavalitsuste vahel proportsionaalselt. Seega võib eeldada, et mõju ei ole oluline ja suuri kohanemisraskusi muudatusega ei kaasne.

Sihtrühm III: naiste tugikeskused

Eelnõu koostamise käigus küsiti arvamust Eesti Naiste Varjupaikade Liidult, kuhu kuuluvad 15 naiste tugikeskust. Liit toetab võimalust pikendada viibimiskeeldu perevägivalla juhtumite korral kuni 72 tunnini. See aitab praktikas paremini ellu viia põhimõtet, et oma kodust lahkuma peab vägivallatseja, mitte ohver, ning vähendab vägivallaohvrite ja laste traumeeritust.

Kuna naiste tugikeskused on kõigis maakondades valmis ööpäev läbi osutama naistele ja lastele esmast psühhosotsiaalset abi ning vajaduse korral ajutist majutust, siis Eesti Naiste Varjupaikade Liidu hinnangul kavandatavad muudatused olulisi muutusi tugikeskuste töös kaasa ei too. Mingil määral võib kavandatav muudatus tugikeskuste töökoormust vähendada, sest pole vaja tegeleda nende ohvrite lühiajalise majutamisega, kes tegelikult ei soovi vägivaldsest suhtest lahkuda, ja pöörduvad kiiresti koju tagasi. Eesti Naiste Varjupaikade Liidu hinnangul väheneks ka ohvrite psühholoogilise toetamise vajadus, sest kiiruga oma kodust varjupaika kolimise vajadus võib tekitada täiendava trauma³⁹. Kui viibimiskeeld pikeneks, ei muudaks see küll oluliselt töökorraldust juhtumite käsitlemisel, kuid annaks naiste tugikeskuse töötajatele rohkem aega ja võimalusi toetada ohvrit rahulikumas tempos. Nii saaksid nad pakkuda paremini teavet, tuge ja nõustamist, aidates inimesel langetada läbimõeldud ning turvalisi otsuseid.⁴⁰

³⁷ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus – [RT I, 09.01.2025, 5](#).

³⁸ Sotsiaalhoolekande seadus – [RT I, 12.06.2025, 28](#).

³⁹ Eesti Naiste Varjupaikade Liidu kiri, 17.03.2025.

⁴⁰ Pärnu Naiste Tugikeskuse kiri, 16.03.2025.

Pöördumiste arv naiste tugikeskuse ja ka politsei poole pikemas plaanis kindlasti väheneb, sest vägivaldses suhtes abivajaja saab teha kaalukaid otsuseid abi otsimise kohta vägivaldsest suhtest väljumisel. Abini jõudmine võimaldab saada eneseteadlikumaks, et tulevikus teha tarku otsuseid suhte loomisel. Võib eeldada, et tugikeskuste töö intensiivsus kasvab pikema viibimiskeelu rakendamise puhul, sest kõik vajalikud ja võimalikud toimingud (kolimised, asjaajamised jne) saab ja tuleb aidata abivajajal turvaliselt ära toimetada. Viibimiskeelu perioodil rakendab tugikeskus ühe juhtumi raames kõiki tugikeskuse töötajaid (olenemata vabast päevast või nädalavahetusest) ja lisaks veel kogemusnõustajaid, vabatahtlikke ja tugiisikuid. Pikema viibimiskeelu rakendamisel võib suurenedagi just nende töömaht 8–16 tundi kuus, milleks tugikeskuse töötajad peavad valmis olema.

Pärnu naiste tugikeskuse näitel võib eeldada töökoormuse kasvu 2–5%. See hinnang põhineb pikaajalisel töökogemusel ning tugikeskuse poole pöördunud naiste juhtumite ja kogutud statistika analüüsil. Aastas on keskmiselt olnud umbes 20 juhtumit (1,6 juhtumit kuus), kus on rakendatud viibimiskeeldu. Kui abivajajaid teavitatakse sellest, et politsei saab viibimiskeeldu rakendada kuni 72 tunniks, mis võimaldab ohvril kolida turvalisse elupaika, võib tugikeskuse klientide arv kasvada kuni 3% (viimase viie aasta statistika põhjal). Tugikeskuse klientide vestlustest on selgunud, et praeguse 12-tunnise viibimiskeelu korral ei kasuta politsei väljakutset umbes 25% ohvritest, kellel selleks vajadus on olnud.

Sihtrühm IV: ohvriabi teenused, mis on suunatud perevägivallast mõjutatud isikute abistamisele

Ohvriabi on tasuta avalik sotsiaalteenus, mida korraldab ja rakendab SKA ning mille eesmärk on säilitada või parandada ohvri toimetulekuvõimet. Kavandatud muudatuse rakendamisel on oluline tagada hästi toimiv teabevahetus ohvriabisüsteemiga, et ohver saaks vajaduspõhist abi võimalikult varases etapis. See tähendab, et viibimiskeelu määramisega peaks automaatselt kaasnema teabe edastamine ohvriabile. Selline süsteemne teabevahetus võimaldab ohvril jõuda kiiresti vajalike tugiteenusteni, nagu nõustamine, psühholoogiline abi või praktiline toetus igapäevaelus. Selline täiendav arendus saab toimuda juba olemasolevas elektroonses töökeskkonnas nimega STAR, mis on loodud sotsiaaltöö spetsialistidele klientidega tehtava töö korraldamiseks ja dokumenteerimiseks. Teabevahetuse sujuvus aitab tagada, et ohver ei jää keerulises olukorras üksi ja talle vajalikud teenused on kättesaadavad juba esimestest hetkedest alates⁴¹. Võib eeldada, et ohvriabi teenuste kasutus võib kasvada umbes 5%, kuna abi muutub kättesaadavamaks ja ohvritel on rohkem aega ning tuge olukorra hindamiseks ja lahenduste leidmiseks.

SKA hinnangul puudutavad muudatused eelkõige kõiki piirkondlikke ohvriabitöötajaid (29 spetsialisti), ohvriabi tugiliinide töötajaid (12), naiste tugikeskuste töötajaid ja vabatahtlikke (ligikaudu 140) ning vägivallast loobumise toe nõustajaid (5). Kokku mõjutavad kavandatavad muudatused ligikaudu 200 spetsialisti, kellest umbes 50 on SKA töötajad. Arvestades, et 2024. aasta lõpus töötas SKA-s ligikaudu 700 teenistujat, on mõjutatud sihtrühm asutuse sees suhteliselt väike.

SKA hinnangul on muudatuste mõju ulatus (st vajadus muudatustega kohaneda) pigem väike, sest:

- viibimiskeeld ei ole uus meede ning
- muudatus ei too SKA töötajatele kaasa uusi õiguslikke kohustusi.

⁴¹ Ohvriabi kiri, 04.04.2025

Pärast muudatuste jõustumist tuleb teenistujatel lühiajaliselt end kurssi viia muudatuste sisu ja õiguskaitsemeetmetega (nt läbi koolituste ja ajakohastatud infomaterjalide) või ka kohaneda suurenenud töökoormusega, kuid edasine kohandumisvajadus jääb väikeseks.

Mõju sagedus on väike kuni mõõdukas. Täpse hinnangu andmist raskendab asjaolu, et ohvriabitöötajate kokkupuude viibimiskeeluga kaitstud ohvritega on seni olnud ebaregulaarne. Esmane teave viibimiskeelu kohta jõuab ohvriabitöötajani politsei lähisuhtevägivalla infoteadete kaudu, täpsem info selgub enamasti kliendi- ja võrgustikutöö käigus. Kui PPA hakkab edastama ohvriabile süsteemselt teavet viibimiskeelu kohaldamisest 72-tunnise meetmena, võib see:

- suurendada esmase nõustamise vajadust,
- suurendada dokumenteerimise mahtu infosüsteemides (nt STAR2), ning
- tihendada koostööd ja infovahetust partnerasutuste vahel.

SKA hinnangul ei pruugi töömaht tervikuna oluliselt kasvada, kuid kontaktide intensiivsus ning vajadus selge ja kiire infoedastuse järele võib suurened. Töövälisel ajal võib kavandatud muudatus kaasa tuua koormuse ohvriabi kriistelefonil 116006 ja naiste tugikeskustel, kes pakuvad tuge ööpäevaringselt. Naiste tugikeskustele avalduv mõju on täpsemalt kirjeldatud seletuskirja käesoleva jaotise osas *Sihtrühm III*.

SKA hinnangul on kavandatud KorS-i muudatuste ebasoovitavate kõrvalmõjude risk asutusele väike. Muudatused põhinevad olemasoleval ohvriabipraktikal ning tugevdavad asutuste vahelist koostööd, mis aitab ennetada süsteemseid tõrkeid ja tagab ohvritele kiirema abi.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Selleks, et viibimiskeelu kohaldamine oleks õiguspärane, läbipaistev ja ühtne, on hädavajalik kõikehõlmav ja süstemaatiline riskihindamine. See peab toetama politseiametnike otsuseid, võimaldades hinnata, millistes olukordades ja mis kriteeriumidele tuginedes on kuni 72-tunnise viibimiskeelu rakendamine põhjendatud ning proportsionaalne. Perevägivalla juhtumite hindamiseks kasutab PPA juba praegu lähisuhtevägivalla hindamislehte ning lähisuhtevägivalla riskide hindamislehte. Mõlemad on asutusesisesed töölehed. Nimetatud lehti kasutatakse ka edaspidi viibimiskeelu määramisel ja rakendamisel ning neid kindlasti ka ajakohastatakse. Seega sellega PPA-le lisakulu eelnõuga ei kaasne.

Kavandatud seadusemuudatus on pikema viibimiskeelu rakendamise võimalus, mida ennekõike vajab PPA perevägivalla juhtumite puhul. Seega on uute tööprotsesside osas oluline ennekõike PPA ametnike koolitamine. Esmajärjekorras tuleb koolitada ligikaudu 1500 PPA ametnikku. Koolitus toimuks 20 osalejaga gruppides ja kestaks kaks tundi ning selle kogumaksumus on hinnanguliselt 12 000 eurot. Koolitusega kaasnevad kulud kaetakse Siseministeeriumi valitsemisala eelarvest. Lisaks tuleb väljaõpe tagada abipolitseinikele, kes aktiivselt panustavad operatiivtegevustesse – nende koolitusvajadus sõltub sellest, milline on muudatuse jõustumise hetkel teenistuses olevate abipolitseinike arv.

Selleks, et paremini viibimiskeelu kohaldamist fikseerida, tuleks luua digiprotsess, mis võimaldab rikkumise tuvastamisel määrata sunniraha elektrooniliselt, ja kaasatud asutustel omavahel reaajas andmeid vahetada. Üheks võimaluseks on politsei ja piirivalve seaduse §-s 8 sätestatud politsei andmekogu regulatsiooni täiendamine nii, et neid andmeid saaks seal töödelda, sh analüüsida töödeldavate andmete loetelu ja kehtestada säilitamise tähtajad. Andmekogus töödeldavate andmete täpsem loetelu kehtestatakse siseministri 22. detsembri

2009. aasta määruses nr 92 „Politsei andmekogu põhimäärus“. Kokkuvõttes, kuigi tänase seisuga on tehnilised lahendused piiratud, on sellegi poolest võimalik teha vajalikud ettevalmistused, ennekõike politsei jätkuv täiendkoolitamine.

Kohalikele omavalitsustele tekkivat lisakulu eelnõuga kavandatavate muudatustega näha ei ole, sest nagu seletuskirja mõjude peatükis kirjeldati, on neil SHS-i ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse järgi kohustus aidata ning toetada oma valla elanikke eri teenustega. Kohalikud omavalitsused pakuvad juba praegu eri sotsiaalteenuseid (mh turvakoduteenus), sotsiaaltoetusi ja muu sotsiaalabi andmist. Isikul, kes on olnud vägivaldne ja kellele määratakse viibimiskeeld, on sõltumata kellaajast alati võimalik kasutada varjupaigateenust, mis on samuti juba praegu kohaliku omavalitsuse poolt kohustuslik korraldatav sotsiaalteenus.

Viibimiskeelu muudatusega kaasneb vajadus suurendada ka ohvriabitöötajate teadlikkust – kas juhiste või muu teabe jagamise võimaluste ja meetodite näol. Kindlasti suureneb ohvriabitöötajate töökoormus, kuid selle ulatus selgub täpsemalt siis, kui on teada kindel pöördumiste arv. Teisi lisakulusid ohvriabile plaanitava muudatusega ette näha ei ole.⁴²

Kokku on muudatuse rakendamiseks kaasnevad prognoositavad kulud ligikaudu miljonit eurot, millest MIS-i arenduskulud on 0,6 mln, APOLLO arenduskulud 0,2 mln ja MISX töölaua ja juhtumite rakenduse arenduskulud 0,2 mln. MISX haldusmenetluse rakenduse arendustöödeks on taotlus esitatud SF 2020-2027, kuid rahastusotsused puuduvad. Eelnõu muudatustega kaasnevate kulude katmiseks esitab SiM lisataotluse riigieelarvestrateegia protsessis, kuid täpne rahaline maht sõltub MISX haldusmenetluse rakendamise rahastamise otsusest.

8. Rakendusaktid

Eelnõu rakendamiseks ei ole vaja kehtestada uusi rakendusakte ega muuta olemasolevaid.

9. Seaduse jõustumine

Seaduseelnõu on kavandatud jõustuma üldises korras. Muudatuste vastuvõtmise ja jõustumise vahele ei ole vaja jätta täiendavat aega, kuna kavandatud muudatused ei eelda politseiametnike ulatuslikku ümber- ega täiendõpet ning PPA-l on viibimiskeeldu kohaldamisega juba täna praktiline kogemus ja vajalikud kompetentsid. Seetõttu on muudatuse rakendamine organisatsioonile tehniliselt ja sisuliselt teostatav tavapäraste ettevalmistuste raames.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati EIS-i kaudu kooskõlastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile, Haridus- ja Teadusministeeriumile, Kliimaministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile; Rahandusministeeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Naiste Varjupaikade Liidule, Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioonile, Feministeeriumile, Häirekeskusele, MTÜ Vägivallavaba Elu Kaitsesele, Naiste Tugi- ja Teabekeskusele, Pärnu Naiste Tugikeskusele, Politsei- ja Piirivalveametile, President Kaljulaidi Fondile, Riigikohtule, Riigiprokuratuurile, Sisekaitseakadeemiale, Sotsiaalkindlustusametile, Soolise võrdsuslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantseleile, Tallinna Halduskohtule, Tallinna Naiste Kriisikodule, Tallinna Ringkonnakohtule, Tartu Halduskohtule, Tartu Ringkonnakohtule ja Õiguskantsleri Kantseleile. Eesti Linnade ja

⁴² Ohvriabi kiri, 04.04.2025.

Valdade Liit, Rahandusministeerium ja Riigiprokuratuur kooskõlastasid eelnõu märkusteta. Eelnõule esitatud märkuste ja ettepanekutega arvestamise tabel on esitatud seletuskirja lisas.

Lauri Hussar
Riigikogu esimees

Tallinn, 2025

Algatab Vabariigi Valitsus 2025