

# Korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Kehtiva korrakaitseaduse<sup>1</sup> (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 ja selle kehtivus lõpeb kohe, kui selle rakendamise alus ära langeb.

Kuigi seaduseelnõuga muudetakse viibimiskeelu regulatsiooni laiemalt, on muudatuste peamine ajend perevägivalla juhtumite praktiline käsitlemine. Seetõttu keskendutakse seletuskirjas eelkõige perevägivallaga seotud olukordadele, tuues just selle valdkonnaga seonduvaid selgitusi ja näiteid. Oluline on rõhutada, et kavandatav muudatus toob kaasa täiendavad võimalused, mitte uusi kohustusi. Seega ei pea teised asutused peale politsei, kes juba praegu viibimiskeeldu rakendandavad, seda teisiti rakendama.

Eelnõuga laiendatakse KorS-i § 44 lõike 1 punktis 3 ohu raskusastet, lisades „**olulise ohu**“, mis võimaldab tegutseda ka juhul, kus oht ei ole tingimata kõrgendatud, kuid sellel on võimalikud tõsised tagajärjed tervisele ja heaolule.

Viibimiskeeldu kohaldatakse sageli perevägivalla juhtumite korral, kuna see on üks kiiremaid ja tõhusamaid viise, kuidas kaitsta ohvrit vahetu ohu eest ning katkestada vägivallaring. Perevägivald toimub sageli kodukeskkonnas, kus ohver ja vägivallatseja elavad koos, mistõttu on ohvriks keeruline ise ohtlikust olukorrast pääseda. Viibimiskeeld annab politseile võimaluse sekkuda ning luua ajutine turvalisus, mis võimaldab ohvriks abi otsida ja olukorda hinnata. Viibimiskeelu kehtestamise üle otsustamisel arvestatakse varasemaid väljakutseid, laste ja teiste pereliikmete huve, korrariikkuja või ohu tekitaja isikut ja tema suhtumist toimepandusse, ohvri suhtumist korrariikkuja või ohu tekitaja isikusse ja tema käitumisse ning muid konkreetse perevägivalla juhtumi faktilisi asjaolusid, mis võivad mõjutada juhtumi edasist kulgu.

Kavandatavad muudatused võimaldavad politseil sekkuda senisest varem olukorras, kus on teavet isiku kavatsusest pöörduda perevägivalla ohvri elukoha juurde, kuigi vahetu rünnakuoht pole veel ilmne. Samuti saab kehtestada viibimiskeelu suurema rahvahulga kogunemise puhul, kui on alust arvata, et seal võib tekkida märkimisväärne avaliku korra rikkumine, kuigi tegemist ei pruugi veel olla kõrgendatud ohuga. Muudatused tugevdavad seeläbi ennetavat turvatunnet ja võimaldavad paindlikumalt reageerida erineva iseloomuga ohustenaariumidele.

Eelnõuga muudetakse ka KorS-i § 44 lõiget 5, millega täpsustatakse viibimiskeelu kohaldamise kestust ja volitusi viibimiskeelu pikendamise otsustamisel. Eelnõu kohaselt saab politsei või muu pädev korrakaitseorgan viibimiskeeldu iseseisvalt kehtestada jätkuvalt kuni 12 tundi. Kavandatava muudatuse kohaselt võib **üle 12 tunni viibimiskeeldu kohaldada üksnes prefekti, tema volitatud ametiisiku või muu korrakaitseorgani juhi loal**.

---

<sup>1</sup> Korrakaitseadus – [RT I. 05.07.2025. 12.](#)

Ühtlasi nähakse ette, et kõrgendatud ja olulise ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks võib prefekt või tema volitatud ametiisik ohvriabi seaduse<sup>2</sup> (edaspidi *OAS*) tähenduses **perevägivalla ohvrite õiguste kaitseks koheselt kohaldada viibimiskeeldu kuni 72 tundi.**

Viibimiskeeldu kohaldamise pikkuse pikendamine on vajalik, kuna senine 12-tunnine tähtaeg ei pruugi olla piisav perevägivalla olukordades, et tagada ohuolukorra tõhus ohjamine ja ennetada korduvaid rikkumisi. Pikem ajavahemik annab politseile parema võimaluse hinnata olukorda, koostada ohuhinnang ja vajaduse korral kavandada edasisi meetmeid (nt pikendada kohtu loal viibimiskeeldu või rakendada muid abinõusid). See suurendab avaliku korra ja isikute turvalisuse kaitset, eriti haavatavate sihtrühmade puhul.

## 1.2. Eelnõu ettevalmistajad

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

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Luisa Tölkebüroo eesti keele toimetaja Tiina Alekõrs ([tiina@luisa.ee](mailto:tiina@luisa.ee)).

## 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.

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

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>3</sup> (edaspidi *PS*) § 73 kohaselt **Riigikogu poolthälte enamus.**

Eelnõu on kooskõlas „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“<sup>4</sup> 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.

Enne eelnõu koostamist koostati väljatöötamiskavatsus (edaspidi *VTK*). Viibimiskeeldu regulatsiooni muutmist käsitleti KorS-i VTK-s<sup>5</sup>, kus sõnastati nii aktuaalsed ja konkreetseid lahendusi vajavad probleemid kui ka üldist arutelu vajavad küsimused täpsemalt, et teavitada avalikkust esinevatest probleemidest ning kaasata huvirühmi lahenduste väljatöötamisse. VTK-

<sup>2</sup> Ohvriabi seadus – [RT I, 06.01.2023, 1](#).

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

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

<sup>5</sup> Korrakaitse seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus, <https://eelnaud.valitsus.ee/main/mount/docList/5fa182b8-0c02-47b6-aeb2-d5d5c6dafa98>.

s toodi probleemina välja, et viibimiskeeldu saab tavaline korrakaitseametnik kehtestada vaid 12 tunniks. Sellest pikema viibimiskeeldu kohaldamise õigus on prefektil või korrakaitseorgani juhil. Perevägivalla juhtumite korral saab viibimiskeeldu kehtestada juhul, kui esineb kas vahetu oht isiku elule või tervisele või esineb vähemalt kõrgendatud ohu kahtlus, kuid mitte siis, kui oht tervisele on väiksem.

Tutvustati, kuidas plaanitakse muuta KorS-i selliselt, et korrakaitseametnik saab ilma kõrgema ametniku loata kohaldada viibimiskeeldu pikemaks kui 12 tunniks või vajaduse korral pikendada lühemaks perioodiks seatud viibimiskeeldu. Alternatiivina 12-tunnise piirangu asemel pakuti 72-tunnine piirang. Pakuti välja, et viibimiskeeldu kohaldamise aluseid laiendatakse nõnda, et hõlmatud oleks ka madalam ohutase, näiteks oluline oht.

VTK-le esitatud tagasisides mõisteti kavandatava muudatuse vajalikkust perevägivalla kontekstis ja seda üldiselt toetati. Samas tekkis kahtlusi selles, kas muudatus on vajalik teistes olukordades, kuna viibimiskeeldu saab KorS-i alusel rakendada ka muudel juhtudel ja eri asutuste poolt. Lisaks väljendati muret, et see võib suurendada kohalike omavalitsuste töökoormust, ja vastakaid seisukohti tekitas ka viibimiskeeldu pikkus. Seaduseelnõu ja seletuskirja koostamisel on võetud arvesse VTK kooskõlastamise käigus esitatud ettepanekuid.

## 2. Seaduse eesmärk

### 2.1. Kehtiv õigus ja hetkeolukord

Viibimiskeeldu kehtestamiseks on 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 keeldu teatud kohas;
- 3) **kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks** – sel juhul peab viibimiskeeldu 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 viibimiskeeldu alla kuuluda valvatavad objektid, nagu Vabariigi Valitsuse määrusega<sup>6</sup> määratud riiklikult tähtsad hooned ja rajatised (nt valitsushooned, suursaatkonnad);
- 5) **süüteo menetluse läbiviimise tagamiseks** – viibimiskeeld võib olla vajalik, et tagada kuriteo või väärteo toimepanemise koha puutumatus enne süüteo menetluse 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.

---

<sup>6</sup> Vabariigi Valitsuse 17. detsembri 2009. aasta määrus nr 211 „Politsei poolt valvatavad objektid“ – [RT I, 16.10.2021, 4.](#)

17. novembril 2022. aastal avaldatud Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalda ja perevägivaldaga võitlemise eksperdirühma raportis<sup>7</sup> (edaspidi *GREVIO raport*) on Eestile ette heidetud, et kehtiv õigus ei ole kooskõlas Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalda ja perevägivalda ennetamise ja tõkestamise konventsiooniga<sup>8</sup> (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 vägivaldlatseja suhtes lähenemiskeeldu. GREVIO raportis soovitatakse tungivalt viibimiskeeldu perioodi pikendada.

Veel täpsemalt tuuakse GREVIO raportis 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 teatada vägivaldast õiguskaitseasutustele või otsida abi olemasolevatelt üld- ja spetsialiseeritud tugiteenustelt, sealhulgas lastekaitse teenustelt. 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 „viibimiskeeldu“ väljastamine piisavalt pikaks ajaks, võimalusega tagada pikaajaline kaitse lähenemiskeeluga, ning tagada nende tõhus jõustamine ja proportsionaalsed 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 kohta<sup>9</sup>.

OAS-is määratletakse perevägivalda 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. Perevägivalda mõiste ei määra sündmuse toimumise kohta. OAS-i seletuskirjas täpsustatakse, et vägivaldajuhtum võib aset leida kas ohvri või vägivalda toimepanija kodus või sellest väljaspool, näiteks tänaval, külas olles või mujal. Perevägivalda ohvri määratlus on sooneutraalne<sup>10</sup>.

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

---

<sup>7</sup> GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention): ESTONIA. (17.11.2022), <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-32-eng-final-report-on-estonia-publication/1680a8fcc2?fbclid=IwAR2ndBULCwEjrBYy3X9Ob3iADoYSZVZdXHZoVTLG8pJAhbcQNWACxfE3-fc>.

<sup>8</sup> Naistevastase vägivalda ja perevägivalda ennetamise ja tõkestamise Euroopa Nõukogu konventsioon, <https://www.riigiteataja.ee/akt/226092017002>.

<sup>9</sup> GREVIO (lähteolukorra) hindamisaruanne (2022), [https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2024-02/GREVIO%201%20c3%a4hteolukorra%20hindamisaruanne\\_Eesti\\_2022.pdf](https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2024-02/GREVIO%201%20c3%a4hteolukorra%20hindamisaruanne_Eesti_2022.pdf).

<sup>10</sup> Ohvriabi seaduse eelnõu seletuskiri, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/60f3902f-47aa-43c5-b28f-88101027e454/>.

ähvardamist) ja 9% seksuaalset vägivalda. Keskmisest rohkem on vägivalda kogenud noored naised vanuses 18–29, kõige vähem aga naised vanuses 65–74 eluaastat<sup>11</sup>.

Lisaks tehti ülevaade ohvriabisse pöördumiste kohta ajavahemikus 2022–2024, kusjuures enamik pöördujatest on lähisuhtevägivalla ohvrid.<sup>12</sup> 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 suhteuringu „Turvalised suhted pereringis, tööl ja väljaspool“<sup>13</sup> andmetel on lähisuhtevägivalla 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 perevägivalla juhtumist ainult 14% naistest<sup>14</sup>.

Aastatel 2022–2023 kehtestas PPA viibimiskeeldu perevägivalla 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 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 lapsed<sup>15</sup>) saab alustada vajaliku abi saamisega ehk nõustajatega esmaste kontaktide loomisega. Kuna sageli toimuvad perevägivalla juhtumid töövälisel ajal ja on seotud alkoholi tarvitamisega (eriti nädalavahetuse ja öösel), siis praktikas piirdatakse pigem korrakaitseametniku, mitte prefekti määratud kuni 12-tunnise viibimiskeeluga.

12 tunnist pikema viibimiskeelu kohaldamise õigus on praegu üksnes prefektil või muu korrakaitseorgani juhil. Kui on vaja 12 tunnist pikemaks ajaks viibimiskeeld kehtestada, võib tekkida probleem, sest nad ei ole ööpäev läbi kättesaadavad.

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.

<sup>11</sup> Statistikaamet (2024). „Turvalised suhted pereringis, tööl ja väljaspool“, <https://www.stat.ee/et/uudised/seni-suurim-ja-terviklikum-suhteuring-paljastab-eesti-inimene-kogeb-enim-vagivalda-just-paarisuhtes>.

<sup>12</sup> Sotsiaalkindlustusameti ohvriabi statistika 2024, <https://www.palunabi.ee/et/artiklid/ohvriabist-tuge-saanud-abivajajate-arv-pusib-korgena>.

<sup>13</sup> Statistikaamet (2024). „Turvalised suhted pereringis, tööl ja väljaspool“, <https://www.stat.ee/et/uudised/seni-suurim-ja-terviklikum-suhteuring-paljastab-eesti-inimene-kogeb-enim-vagivalda-just-paarisuhtes>.

<sup>14</sup> 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>.

<sup>15</sup> Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2023, <https://www.just.ee/kuritegevus2023/perevagivald-ja-ahistamine/>.

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 karistusseadustiku<sup>16</sup> (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“<sup>17</sup> 3. peatükis.

## 2.2. Eelnõu eesmärk ja kavandatud lahendus

Seaduseelnõu peamine eesmärk on aidata perevägivalda ohvreid, sealhulgas lapsi, vägivallaringist väljuda ning tagada neile parim kaitse ja turvatunne. Selle tagamiseks on kavas muuta ohutaset, mille raames viibimiskeeldu on võimalik rakendada. Lisaks, kuna suur osa perevägivalda 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.

Pikema viibimiskeelu korral on abivajajal rohkem võimalusi 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. Samuti saab järgmisel päeval võtta ka vajadusel ühendust lastekaitsetöötajaga, et leida lahendus lastega seotud probleemidele. Kõiki neid tegevusi saab teha rahulikumas tempos, teadlikult ja läbimõeldult<sup>18</sup>. 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. Naiste tugikeskusel on juhtumeid, kus neil on tulnud kiiresti aidata naisel või siis ise korraldada kodu- ja farmiloomade edasine hooldus<sup>19</sup>.

Kehtiva 12-tunnise viibimiskeelu puhul peab abivajaj inimene tegema kodust lahkumise või sinna jäämise otsuse äärmiselt pingelises ja akuutse kriisi olukorras. Kuigi vägivalda toime pannud isik suunatakse kodust lahkuma, jääb ohver sageli šokiseisundisse – ta on emotsionaalselt kurnatud ja väsinud, kuid temalt oodatakse sel hetkel kiireid ja elumuutvaid otsuseid. Sellises seisundis ei ole võimalik eeldada, et inimene suudaks tegutseda rahulikult ja kaalutletult. Otsused, mida ta teeb šoki ja trauma seisundis, võivad hiljem osutuda kahjulikuks või ohuks tema turvalisusele. Praeguse 12-tunnise ajapiirangu tingimustes peab inimene sageli tegutsema kiiresti, ilma et tal oleks aega olukorda läbi mõelda või nõu küsida. Akuutse vägivallakogemuse järgses seisundis ei tohi inimest survestada kiiresti tegutsema – see võib tekitada lisakahju. Seetõttu on oluline, et süsteem võimaldaks kriisiolukorras rohkem aega otsustamiseks ja toetamiseks.

---

<sup>16</sup> RT I, 22.03.2024, 2.

<sup>17</sup> RT I, 29.12.2014, 12.

<sup>18</sup> Pärnu Naiste Tugikeskuse sisend, 16.03.2025.

<sup>19</sup> Pärnu Naiste Tugikeskuse sisend, 16.03.2025.



Perevägivalla 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 vägivalla üks tunnuseid on see, et ohver ei pruugi olla võimeline oma seisundit adekvaatselt hindama ja normaliseerib rasket vägivalda<sup>20</sup>.

KorS-is tehakse järgmised muudatused:

- eelnõuga laiendatakse ohu raskusastet, lisades „olulise ohu“, mis võimaldab tegutseda ka juhul, kus oht ei ole tingimata kõrgendatud, kuid sellel on võimalikud tõsised tagajärjed tervisele ja heaolule;
- viibimiskeeldu võib üle 12 tunni kohaldada mitte ainult prefekti või muu korrakaitseorgani juhi loal, vaid ka prefekti volitatud ametiisiku loal;
- lisatakse täiendus, et viibimiskeeldu kohaldamisel käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 3 sätestatud juhul võib prefekt või tema volitatud ametiisik viibimiskeeldu kohaldada OAS-i tähenduses perevägivalla ohvrite õiguste kaitseks kuni 72 tundi.

### 2.3. Eelnõu põhiseaduspärasus

Viibimiskeeldu rakendamisel tuleb hinnata, kas see meede on vajalik isiku enda või teise isiku kaitseks. Viibimiskeeldu sisuks on mitu liikumisvabaduse keeldu: 1) keeld viibida teatud kohas; 2) keeld läheneda teatud kohale; 3) keeld viibida teatud isiku läheduses; 4) läbipääsukeeld. Nimetatud keelud on tagatavad järgmiste kohustustega – lahkuda teatud kohast; mitte läheneda teatud kohale või mitte läheneda teatud isikule.

PS-i §-ga 34 antakse igähele, kes viibib seaduslikult Eestis, õigus vabalt liikuda. Nimetatud õigust võib piirata seaduses sätestatud juhtudel ja korras teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, riigikaitse huvides, loodusõnnetuse ja katastroofi korral, nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, looduskeskkonna kaitseks, alaealise või vaimuhaige järelevalvetuse ärahoidmiseks ning kriminaalmenetluse tagamiseks. Seega seisneb viibimiskeeldu kehtestamisel põhiline õiguslik riive liikumisvabaduse piiramises.

Õigus vabalt liikuda ja elukohta valida on tagatud ka mitme rahvusvahelise inimõigusaktiga. [Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis](#) on see õigus sätestatud 4. lisaprotokolli 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 (edaspidi *EL*) kodanikul õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada.

Lisaks võib viibimiskeeldu kehtestamisel olla riivatud ka isikupuutumatus (PS-i § 20), kui viibimiskeeldu tagamiseks rakendatakse isiku suhtes sundi; omandipuutumatus (PS-i § 32), kui viibimiskeeluga kaasneb omandi kasutamise piiramine; kogunemisvabadus ja sellega seondult ka sõnavabadus (PS §-i 47) ning eneseteostusvabadus (PS-i § 19), kui isikul ei võimaldata viibimiskeeldu kohas koosolekut pidada.

Nii PS-i §-ga 34 kui ka §-ga 20 lubatakse kehtestada piiranguid isiku vabadusele liikuda. Paragrahvis 34 on loetletud hulk liikumisvabaduse piiramise lubatavaid aluseid. Nii võib liikumisvabadust piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Näiteks joobnuna

<sup>20</sup> Ohvriabi seaduse eelnõu seletuskiri, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/60f3902f-47aa-43c5-b28f-88101027e454/>.

mootorsõidukit juhtinud isiku mootorsõiduki juhtimisõiguse peatamine, mis piirab tema liikumisvabadust, võib olla kohane vahend kaitsmaks teiste isikute elu, tervist ja omandit<sup>21</sup>.

KorS-is on toodud loetelu juhtudest, mil viibimiskeeld võidakse kehtestada. Seda loetelu tuleb tõlgendada PS-i §-s 34 loetletud liikumisvabaduse piiramise lubatavate aluste valguses, mitte neid aluseid laiendavalt.

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 eesmärgiga<sup>22</sup>. 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.

Eelnõu kohaselt säilib politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgani ametiisiku õigus kohaldada viibimiskeeldu kuni 12 tundi. Kui praegu on üle 12-tunnise viibimiskeelu kehtestamise õigus politsei puhul prefektil ja muu korrakaitseorgani puhul selle juhul, kes peab hindama pikemaajalise viibimiskeelu kohaldamise vajalikkust ja sobivust, siis edaspidi võib üle 12-tunnist viibimiskeeldu kohaldada ka prefekti volitatud ametiisiku loal. Ühtlasi plaanitakse eelnõuga anda prefektile või tema volitatud ametiisikule lisavõimalus kohaldada viibimiskeeldu eelnõukohase KorS-i § 44 lõike 1 punktis 3 sätestatud juhul perevägivalla ohvrite õiguste kaitseks koheselt kuni 72 tundi.

Sätestades KorS-i §-s 44 konkreetse ajalise piirangu, mis on maksimaalselt 72 tundi, ja seades viibimiskeelu kohaldamise aluseks teatud kriteeriumid, on tagatud põhiõiguse riive aspektist proportsionaalsus, arvestades eesmärki, mida saavutada soovitakse.

Viibimiskeeldu võib olla vaja kohaldada korrarikkumise toimepannud isikule tema kodu suhtes, mis on isiku suhtes tema põhiõigusi riivav. Meetme kohaldamise vajaduse ja kestuse üle otsustamisel peab politsei hindama konkreetset olukorda ning võimalusi muul viisil tagada kannatanu turvalisus. Kui aga tegemist on perekonna ühise koduga, mis küll faktiliselt kuulub korrarikkujale, siis kaaluvad teiste pereliikmete turvalisus ja heaolu üle rikkuja õiguse ning on proportsionaalne keelata tal oma kodus teatud aja jooksul viibimine.

---

<sup>21</sup> [RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05.](#)

<sup>22</sup> KorS-i eelnõu nr 49 SE III seletuskiri, lk 29–30.



Kui viibimiskeeld tähendab, et isik ei saa ajutiselt kasutada oma eluaset, võib see tõstatada omandiõiguse riive küsimusi. PS-i § 32 kohaselt võib omandi kasutamist piirata üksnes avalikes huvides ja proportsionaalsuse põhimõtet järgides.

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.

Kui kehtiva KorS-i järgi tohib viibimiskeelu kehtestada isiku elu või tervist ähvardava vahetu ohu korral või kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks, siis eelnõuga soovitakse sätestada võimalus kohaldada viibimiskeeldu kõrgendatud ja olulise ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks. Teisisõnu, kavandatava regulatsiooniga ei nõuta, et isiku elule ja tervisele oleks vahetu oht või esineks kõrgendatud ohu kahtlus. Piisab sellest, et isiku liikumisvabadust piiratakse teiste isikute elu ja tervise kaitseks. Seda, et nende elu ja tervis peaksid olema vahetus ohus, sättega ei nõuta: seega piisab, kui inimene kujutab endast neile õigushüvedele pelgalt abstraktset ohtu. See tähendab, et võimalik on kehtestada isikule viibimiskeeld seetõttu, et ta võib teiste isikute elu ja tervist kahjustama hakata. Sellise prognoosi püstitamine peab tuginema konkreetsetele asjaoludele, sest puhtteoreetiliselt kujutab iga inimene endast ohtu teiste inimeste elule või tervisele. Selline teoreetiline kaalutlusel inimese vabaduse piiramine aga ei oleks mõistlik ega proportsionaalne.

Viibimiskeelu kehtestamise üle otsustamisel arvestatakse varasemaid väljakutseid, laste ja teiste pereliikmete huve, korrarikkuja või ohu tekitaja isikut ja tema suhtumist toimepandusse, kannatanu suhtumist korrarikkuja või ohu tekitaja isikusse ja tema käitumisse ning muid konkreetse perevägivalla juhtumi faktilisi asjaolusid, mis võivad mõjutada juhtumi edasist kulgu. Liikumisvabaduse riive ei võta inimeselt ära võimalust liikuda kõikvõimalikesse muudesse kohtadesse.

Kokkuvõtvalt, analüüsides kavandatavate muudatuste põhiseaduspärasust, on muudatused kavandatud seadusesättega ja täpselt sätestatud ning seega vastavad seaduslikkuse põhimõttele. Eesmärk kaitsta isikuid perevägivalla olukorras ja ennetada võimalikke ohte on õiguspärane ning kooskõlas PS-is tunnustatud avalike huvide ja inimõiguste kaitse põhimõtetega. Kavandatavad muudatused vastavad proportsionaalsuse põhimõttele, sest viibimiskeeld võib olla tõhus meede perevägivalla ohvrite kaitseks ja konfliktide eskaleerumise ärahoidmiseks. Meetme tõhusus sõltub selle kohaldamise tingimustest. Keelu ajutine iseloom (kuni 72 tundi) aitab tasakaalustada isikuõigusi ja avalikke huve. Oluline on tagada, et meetet kohaldataks ainult tõendatud juhtudel ja et selle kohaldamise õiguspärasuse üle saaks vajaduse korral otsustada kohus. Kui viibimiskeelu kohaldamine peab kestma 12 tunnist kauem, on edasine keelu pikendamine lubatud vaid prefekti, tema volitatud ametiisiku või muu korrakaitseorgani juhi loal. Selle eesmärk on tugevdada viibimiskeelu kohaldamise järelevalvet ning tagada, et pikemaajalisi isikuvabaduse piiranguid oleks kõrgema taseme otsustaja kaalutlenud ja põhjendanud.

### 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb **kahest paragrahvist**: §-s 1 muudetakse KorS-i ja §-s 2 esitatakse seaduse muudatuse jõustumise aeg.

KorS-i §-s 44 on esitatud viibimiskeelu 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 § 1 punktiga 1** täiendatakse KorS-i § 44 lõike 1 punkti 3 nii, et viibimiskeeldu saab rakendada ka **olulise ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks**. See muudatus annab vajaliku aja ja võimaluse tuvastada riske ja ohte, mis näiteks perevägivalla puhul pole alati silmanähtav, näiteks vaimse vägivalla puhul.

Muudatusega täpsustatakse, et politsei või muu korrakaitseorgan (kui seadus seda ette näeb) võib kehtestada viibimiskeeldu lisaks kõrgendatud ohu<sup>23</sup> tõrjumisele ka siis, kui see on vajalik isiku elu või tervist ähvardava ohu väljaselgitamiseks. Kehtiv KorS-i sõnastus võimaldab viibimiskeeldu rakendada peamiselt siis, kui oht on juba tuvastatud ja see tuleb tõrjuda. Muudatus annab korrakaitseorganile õiguse tegutseda ka ennetavalt – olukordades, kus on alust kahtlustada ohtu elule või tervisele, kuid ohu ulatus või olemasolu vajab veel täiendavat selgitamist. See muudab viibimiskeeldu rakendamise paindlikumaks ja võimaldab kiiremalt reageerida potentsiaalselt ohtlikele olukordadele.

Muudatusega laiendatakse viibimiskeeldu rakendamise alust, võimaldades seda kasutada ka **olulise ohu** väljaselgitamiseks või tõrjumiseks. 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. Perevägivalla juhtumid on seotud elu ja tervise ohu tõrjumise ja väljaselgitamisega. Praktikas tähendab see, et korrakaitseorgan saab ajutiselt piirata isikute viibimist teatud alal, näiteks juhul, kui on tuvastatud märgid võimaliku ohuolukorra kohta (tundmatu aine lekkimine, varisemisohu kahtlus jms), kuid ohu täpne olemus vajab veel kontrollimist.

Et viibimiskeeld oleks **tõhus meede perevägivalla 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 ja seksuaalne vägivald 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 mõista olukorra tegelikku ohtlikkust, samas kui ohver vajab tuge ja kindlustunnet, et tal on turvaline koht, kus viibida, ning piisavalt aega, et teha teadlikke otsuseid oma edasise elu ja turvalisuse kohta. Viibimiskeeldu 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.

Perevägivallajuhtumite 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,

---

<sup>23</sup> 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.

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 keeldu kehtestamist kaaluma, kas ja kuidas oleks võimalik tagada kannatanu ohutus, ilma et see piiraks põhjendamatult teise isiku 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 väikeses korteris, kus puudub võimalus distantsti hoida), võib osutuda vältimatuks keelata ohu põhjustajal oma kodus viibimine. Politsei kasutab juba praegu oma töös perevägivalla sündmuste hindamiseks lähisuhtevägivalla hindamislehte ja seda saab kasutada ka edaspidi viibimiskeeldu rakendamiseks.

Arvestades, et tegu on olulise põhiõiguste riivega, peab politsei olema enne viibimiskeeldu 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). Kui isikul puudub igasugune võimalus leida viivitamata ajutine elukoht, peab politsei hindama, kas viibimiskeeldu kehtestamine on siiski vajalik ja kas on olemas mõni muu lahendus kannatanu turvalisuse tagamiseks.

Muudatuse eesmärk on suurendada korrakaitseorganite 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 § 1 punktiga 2** täiendatakse KorS-i § 44 lõiget 5. Lõike esimest lauset võrreldes kehtiva KorS-iga ei muudeta. Lõike teist lauset täiendatakse selliselt, et lisaks prefektile ja muu korrakaitseorgani juhile on õigus viibimiskeeldu kestust üle 12 tunni pikendada prefekti volitatud isikul. Seda põhjusel, et prefektid pole kättesaadavad ööpäev ringi ja nädalavahetustel, samas kui perevägivalla juhtumid leiavad aset tihtipeale just nädalavahetustel ning öötundidel. Lõiget 5 täiendatakse kolmanda lausega, milles nähakse ette, et viibimiskeeldu kohaldamisel käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 3 sätestatud juhul võib prefekt või tema volitatud ametiisik põhjendatud vajadusel viibimiskeeldu kohaldada OAS-i tähenduses perevägivalla ohvrite õiguste kaitseks kuni 72 tundi.

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 viibimiskeeldu korral arvestatakse järgmisi aspekte:

1. **Vajalik aeg traumast taastumiseks.** Pärast vägivallajuhtumit 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 24/7, 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 ohvrit teha enda jaoks parimaid otsuseid ja suurendada vägivalla 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, kaaluda ajutist elukohavahetust või vajaduse korral teha politseile kuriteoteate avaldus. Kui toimepanija on kohe tagasi, võib ohver tunda end liiga hirmunud, et astuda vajalikke samme enda kaitseks.
6. **Korduva vägivalla ennetamine.** Paljud perevägivalla juhtumid ei ole ühekordsed. Sageli on tegemist kestva mustri, kus vägivaldne pool kahetseb, palub andestust ja lubab muutuda, kuid vägivald kordub. Viibimiskeeld katkestab selle tsükli, võimaldades ohvrit 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. Samuti võib tekkida olukord, kus ohver on saanud füüsilisi vigastusi, kuid kuna rünnak on juba möödas ja vahetut ohtu justkui enam ei ole, ei saa politsei kehtestada viibimiskeeldu pikemaks kui 12 tunniks. See jätab ohvri haavatavaks, sest pärast lühiajalist lahkumist võib vägivallatseja naasta ja ähvardamist või vägivalda jätkata. Samal seisukohal on ka riiklik lähisuhtevägivalla ekspertrühm, mis moodustati lähisuhtevägivalla tegevuskavaga Vabariigi Valitsuse memorandumiga 2018. aastal. Lähisuhtevägivalla ekspertühma kuuluvad eksperdid Siseministeeriumist, Sotsiaalministeeriumist, Justiits- ja Digiministeeriumist, Haridus- ja Teadusministeeriumist ning nende valitsemisala asutustest.

Viibimiskeelu kestuse määramine võib olla kõige keerulisem just perevägivalla juhtumite korral. Eelnõus nähakse ette võimalus kehtestada viibimiskeeld kuni 72 tunniks. See aga ei tähenda, et politsei peaks alati perevägivalla juhtumite korral määrama viibimiskeelu maksimaalseks ajaks. Keelu kestus peab olema proportsionaalne ja lähtuma konkreetse olukorra asjaoludest. Näiteks kui:

- perevägivalla juhtumist on ohu tekitaja joobes, võib viibimiskeeldu rakendada kuni isiku kaineustumiseni, mis võib toimuda lühema aja jooksul kui 72 tundi;
- on alust arvata, et oht ohvrile ei kao pärast esmast sekkumist, võib olla põhjendatud pikem viibimiskeeld, kuid sellega tuleb kaasata ka muud turvameetmed, nagu ohvri kaitseplaani koostamine või kriminaalmenetluse algatamine; perevägivalla juhtumite juures viibivad ka lapsed, kes vägivalla juhtumit pealt näevad, ning sellisel juhul vajab pere veel täiendavaid teenuseid ja abi.

Oluline on mõista, et viibimiskeeld üksi ei lahenda püsivaid vägivallaprobleeme, 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 kirjalikult.

Kirjalik dokumenteerimine on oluline mitmel põhjusel:

- **meetme järgimise hõlbustamiseks** – kui isikul on kirjalik dokument, milles on selgelt kirjas keelu kestus ja tingimused, aitab see vältida tahtmatuid rikkumisi ning annab mõlemale poolele selged piirid;
- **tõendusteabe säilitamiseks** – kirjalik viibimiskeeld võib hiljem olla oluline tõend, näiteks kui rikkumise korral on vaja alustada menetlust või hinnata isiku käitumise mustrit perevägivalda juhtumite kontekstis;
- **õiguskindluse tagamiseks** – dokumenteeritud keeld võimaldab isikul vajaduse korral esitada kaebuse või taotleda keelu muutmist.

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

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

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

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

**Eelnõu §-s 2** on märgitud seaduse jõustumise ajana 1. juuli 2026. Jõustumisaja määramisel on arvestatud, et korrakaitseorganid, keda plaanitud muudatus mõjutab, saaksid teha vajalikud ettevalmistused. See hõlmab nii tööprotsesside ja -korralduse kohandamist kui ka võimalike infosüsteemide arendamist, personali koolitamist ning sisemiste juhiste ja regulatsioonide uuendamist. Piisava ettevalmistusaja tagamine aitab vältida praktilas rakendamise raskusi ja koostöö tõrkeid ning tagab sujuva ja tõhusa ülemineku uuele õiguslikule korraldusele.

### 3.1. Viibimiskeelu rakendamise praktika teistes riikides

Eesmärgiga leida Eestile sobivaim lahendus viibimiskeelu rakendamisel perevägivalda juhtumite puhul, koguti parimaid praktikaid teistelt EL-i liikmesriikidelt. Selleks saadeti 07.01.2025 e-kirja teel pöördumine EL 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
<b>Belgia</b>	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
<b>Läti</b>	Kuni kaheksa päeva	Politsei või munitsipaalpolitsei	Kui sündmuskohal tuvastatakse ohvri vastu suunatud haldusõigusrikkumine või kuritegu ohustava isiku poolt, võib paralleelselt politsei viibimiskeeluga alitada haldusõigusrikkumismenetluse või kriminaalmenetluse ning ohustavat isikut võib võtta haldus- või kriminaalvastutusele	Sundtrahv 50–5000 eurot
<b>Leedu</b>	15 päeva ning lisaks teeb politsei 15 päeva jooksul kaks korda kontrollkäigu koju	Politsei (küsimumstiku abil)	Korraldus kaotab kehtivuse, kui alगतatakse kriminaaluurimine ja sama juhtumi tõttu määratakse vähemalt üks lähenemiskeeld, näiteks kohustus elada eraldi. See tähendab, et kui kohtueelne uurimine alगतatakse 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
<b>Soome</b>	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
<b>Austria</b>	Üldjoontes 14 päeva. Lisaks on vaja julgeolekuasutuse kinnitust kolme päeva jooksul. Pikendamiseks tuleb taotleda ajutise ettekirjutuse esitamist pädevale	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 nõutakse, et politsei jälgiks aktiivselt nõuete ja tõkendi	Kui kurjategija rikub korraldust, karistatakse teda haldustrahviga kuni 500 euro ulatuses iga rikkumise eest. Kui ta rikub keelumäärust korduvalt, võib ta



	ringkonnakohtule ja pikendus saab kehtida kõige rohkem neli nädalat		täitmist ning kontrolliks vähemalt üks kord esimese kolme päeva jooksul, ega kurjategija ei ole naasnud ohvri koju	ka vahistada
--	---	--	--	--------------

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 või muu korrakaitseorgani kaalutusõigus, mille tulemusel võib viibimiskeeldu kohaldada senisest rohkematel juhtudel ja madalama ohutaseme korral. See tähendab, et suurenedu võib nende isikute arv, kelle suhtes viibimiskeeldu rakendatakse.

PPA kohaldas viibimiskeeldu perevägivalla 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 korduvalt<sup>24</sup>. 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). Tegemist on siiski harvaesineva mõjuga, kuna iga juhtumi puhul tugineb otsus ohuhinnangule ning on dokumenteeritav ja vaidlustatav. 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 suurenedu sihtrühma kohanemiskulud. 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,

<sup>24</sup> PPA statistika (2023).

kes ei ole võimeline endale ööbimiskohta leidma. Ajutises ööbimiskohas peab olema tagatud voodikoht, pesemisvõimalus ja turvaline keskkond. Lisaks on nimetatud sihtrühmal võimalik saada nõustamist ja abi vägivallast loobumiseks vägivallast loobumise teenuse kaudu, mida pakub Sotsiaalkindlustusamet.

Positiivse mõjuna on viibimiskeeld preventiivne ja võib toimida hoiatava mehhanismina, suunates isikut vältima korduvaid vägivallaakte 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. Selleks et negatiivset mõju vähendada, tuleb tagada, et vägivallatsejal oleks 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: perevägivalla ohvrid

Alates 2019. aastast on registreeritud perevägivallakuritegude arv langenud ning viimasel kolmel aastal püsinud sarnasel tasemel. 2024. aastal registreeriti 3373 perevägivallakuritegu, mis on võrreldes 2023. aastaga 5% rohkem. Perevägivallakuritegudest moodustas suurima osa (65%) paarisuhtevägivald. Perevägivallakuritegudest olid lapsohvri või -pealtnägijaga hinnanguliselt 30%<sup>25</sup>. 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. Kohalikud omaavalitsused tagavad oma elanikele töönädala jooksul teatud ajal vastuvõtupäevad, mille raames on võimalik saada kontaktsotsiaalnõustamist.

## **6.2. Mõju siseturvalisusele**

### Sihtrühm: kogu Eesti elanikkond

Lisaks perevägivalla juhtumitele on PPA rakendanud viibimiskeeldu muudes avaliku korra ja turvalisuse tagamisega seotud olukordades.

Statistika järgi kohaldas PPA viibimiskeeldu 2022. aastal 180 korda, 2023. aastal 181 korda ja 2024. aastal 293 korda. Need juhtumid ei ole seotud perevägivallaga, vaid viibimiskeelu rakendamise eesmärk on olnud taastada avalik kord, tagada ohutus ja säilitada tõendid sündmuskohal. Tüüpolekorrade näiteks massikaklused või muud konfliktid, kus on ohustatud sündmuskohal tegutsevate politseiametnike, kiirabitöötajate või teiste osaliste turvalisus. Sellisel juhul võib viibimiskeeld olla suunatud mitte üksikutele isikutele, vaid laiemale hulgale inimestele või kindlale geograafilisele alale, millele ligipääsu piiratakse. Seega võib viibimiskeelu sihtrühm sellistel juhtudel olla määratlemata või muutuv ning seda ei saa

---

<sup>25</sup> Kuritegevus Eestis 2024, <https://www.justdigi.ee/kuritegevus2024/perev%C3%A4givald.html>.

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 tugevdab õiguskaitseorganite võimekust kiiresti ja paindlikult reageerida ohutusriske põhjustavatele olukordadele. Selline võimalus suurendab üldist usaldust riigi suutlikkuse vastu tagada avalik kord ja turvalisus.

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 konkreetsed meetmed nende kaitseks. See aitab vähendada abitus- ja lootusetustunnet ning toetab ohvrite valmisolekut otsida abi ja teha kaalutletud otsuseid edasise elukorralduse kohta.

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 perevägivalla juhtumitega seotud kontekstis.

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

#### *Sihtrühm I: korrakaitseorganid, kellel on viibimiskeelu kehtestamise õigus*

Siinkohal on oluline rõhutada, et pikema viibimiskeelu rakendamine on antud eelnõus ja seletuskirjas välja toodud lisavõimalusena, mitte kohustusena korrakaitseorganitele, kes seda kasutavad. Ennekõike on selline pikendamisvõimalus vajalik PPA-le. Siseministri 27. juuni 2014. aasta määruse nr 28 „Politsei- ja Piirivalveameti teenistuskohdade koosseis”<sup>26</sup> 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 politseiametnikku<sup>27</sup>. Muudatused mõjutavad politseiametnike (täpsemalt patrullpolitseinike (637), uurijate (250) ja piirkonnapolitseinike (250)) töökorraldust.

Niisugused KorS-i muudatused vajavad aega, et kujuneks uus praktika ja selle rakendajad mõistaksid kaasnevaid võimalusi. Lisaks eeldab see osaliselt, et ametnike teadlikkus

<sup>26</sup> Politsei- ja Piirivalveameti teenistuskohdade koosseis, [RT I, 10.10.2017, 13](#).

<sup>27</sup> Riigikontrolli aastaaruanne Riigikogule, Tallinn, 2020,

[https://www.riigikontroll.ee/Portals/0/Upload/RVKS2020/RVKS\\_06.11.2020\\_TRYKKI\\_LOPP.pdf](https://www.riigikontroll.ee/Portals/0/Upload/RVKS2020/RVKS_06.11.2020_TRYKKI_LOPP.pdf).

perevägivalla teemast suureneks, ning seega võib rakendamisperiood sõltuda vastava väljaõppe loomisest ja läbimisest. 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.

Pikema viibimiskeelu kehtestamine võib 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. Eialgu lahendab neid küll PPA, kuid rahuldamata jäänud kaebuse korral pööratakse sageli ka kohtusse. Seetõttu võib vähesel määral kasvada ka halduskohtute töökoormus, kuid nendegi puhul ei saa mõju pidada sageli esinevaks ega oluliseks.

### *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 sotsiaalabi andmist<sup>28</sup>. Lisaks on kohalikel omavalitsustel SHS-i järgi kohustus pakkuda turvakoduteenust, mille eesmärk on tagada ajutine eluase, turvaline keskkond ja esmane abi<sup>29</sup>. 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 kohanemiskulusi muudatusega ei kaasne.

### *Sihtrühm III: naiste tugikeskused*

Eelnõu koostamise käigus küsiti arvamust Eesti Naiste Varjupaikade Liidult, kuhu kuuluvad naiste tugikeskused. 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 vägivallast suhtest lahkuda, ja pöörduvad kiiresti koju tagasi. Eesti Naiste Varjupaikade Liidu hinnangul väheneks ka ohvrite psühholoogilise toetamise vajadus, sest kiiruga oma kodust

---

<sup>28</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus – [RT I, 09.01.2025, 5](#).

<sup>29</sup> Sotsiaalhoolekande seadus – [RT I, 12.06.2025, 28](#).

varjupaika kolimise vajadus võib tekitada täiendava trauma<sup>30</sup>. 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.<sup>31</sup>

Naiste tugikeskuse töö muudab viibimiskeelu ajaline pikendamine tõhusamaks. 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 72 tunni 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. 72 tunni viibimiskeelu rakendamisel võib suurenedagi just nende töömaht 8–16 tundi kuus.

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: Sotsiaalkindlustusamet

Sotsiaalkindlustusameti kaudu pakutakse ohvriabi teenused, mis on suunatud perevägivallast mõjutatud isikute abistamisele ning mille eesmärk on säilitada või parandada ohvri toimetulekuvõimet. Pakutud muudatuse rakendamisel on oluline, et oleks tagatud hästi toimiv teabevahetus ohvriabisüsteemiga, mis tagaks info ja abi kättesaadavuse. See tähendab, et viibimiskeelu määramisega peaks automaatselt kaasnema teabe edastamine ohvriabile. Nii jõuab abi kiiresti abivajajateni ja nad saavad vajadustele vastavat tuge – näiteks nõustamist, psühholoogilist abi või praktilist tuge igapäevaelus. Teabevahetuse sujuvus aitab tagada, et ohver ei jää keerulises olukorras üksi ja talle vajalikud teenused on kättesaadavad juba esimestest hetkedest alates<sup>32</sup>. Võib eeldada, et ohvriabi teenuste kasutus võib kasvada umbes 5%, sest ohvritel tekib rohkem aega, et olukorda rahulikult hinnata ja teha teadlikke otsuseid oma edasise heaolu tagamiseks.

### **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. Perevägivalda juhtumite hindamiseks kasutab PPA juba praegu lähisuhtevägivalla hindamislehte, mis on asutusesisene

<sup>30</sup> Eesti Naiste Varjupaikade Liidu kiri, 17.03.2025.

<sup>31</sup> Pärnu Naiste Tugikeskuse kiri, 16.03.2025.

<sup>32</sup> Ohvriabi kiri, 04.04.2025

tööleht. Nimetatud lehte kasutatakse ka edaspidi viibimiskeelu määramisel ja rakendamisel. Seega sellega PPA-le lisakulu eelnõuga ei kaasne.

Kavandatud seadusemuudatus on pikema viibimiskeelu rakendamise võimalus, mida ennekõike vajab PPA perevägivald 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, mis tuleb PPA-l planeerida oma 2026. aasta eelarvesse. Lisaks tuleb väljaõpe tagada abipolitseinikele, kes aktiivselt panustavad operatiivtegevustesse – nende koolitusvajadus sõltub sellest, milline on muudatuse jõustumise hetkel teenistuses olevate abipolitseinike arv.

Samuti tuleb luua digiprotsess, mis võimaldab rikkumise tuvastamisel määrata sunniraha elektrooniliselt, ja andmekogu süsteem, mille kaudu saavad kaasatud asutused omavahel reaalajas andmeid vahetada. Tuleviku perspektiiv on sellised tehnilised lahendused luua, kuid nende kulu võib küündida kuni miljoni euroni. Vaatamata piiratud tehnilistele lahendustele on võimalik siiski juba praegu olemasolevate lahenduste ja vahenditega vajalik töö ära korraldada.

Kohalikele omavalitsustele tekkivat lisakulu eelnõuga kavandatud 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. 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 pikendamisega samal ajal tugevdada tugivõrgustiku – eriti ohvriabi – rolli ja reageerimisvõimekust. 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.<sup>33</sup>

## **8. Rakendusaktid**

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

## **9. Seaduse jõustumine**

Seaduseelnõu on kavandatud jõustuma 2026. aasta 1. juulil. Muudatuste vastuvõtmise ja jõustumise vahele on oluline jätta piisav aeg, kuna muudatuste eduka rakendamise huvides tuleb korraldada koolitusi politseinikele ja teavitada avalikkust.

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

---

<sup>33</sup> Ohvriabi kiri, 04.04.2025.



Eelnõu esitatakse 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, Häirekeskusele, kohtutele, MTÜ-le Feministeerium, MTÜ-le Vägivallavaba Elu Kaitse, Politsei- ja Piirivalveametile, President Kaljulaidi Fondile, Riigiprokuratuurile, Riigikohtule, Sisekaitseakadeemia, Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantseleile, Tallinna Naiste Kriisikodule ja Õiguskantsleri Kantseleile.

Lauri Hussar  
Riigikogu esimees

Tallinn, ..... 2025

---

Algatab Vabariigi Valitsus ..... 2025