

MEMORANDUM

VALITSUSKABINETI NÕUPIDAMISELE

ESITATUD **18.09.2025 kabineti nõupidamisele**
(nõupidamise kuupäev)

ESITAJA: Liisa-Ly Pakosta; justitsi- ja digiminister

ESITAMISE AEG: 12.09.2025; 8-1/7497-1
(esitamise kuupäev, registriindeks)

TEEMA: Karistusseadustiku muutmise seadus (nõusolekupõhine seksuaalvägivalla käsitus)

SISUKOKKUVÕTE:

Seaduseelnõuga minnakse seksuaalkuritegude puhul jõu- ja sunnipõhiselt käsitluselt üle nõusolekupõhisele käsitlusele ning viiakse karistusseadustiku (KarS) sätted vastavusse Istanbuli konventsiooniga ehk naistevastase ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise Euroopa Nõukogu konventsiooniga. Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse (VV) 24. mail 2025 kinnitatud koalitsioonileppe ehk valitsusliidu programmi aastateks 2025–2027 punktiga 400: „Võtame vastu nõusolekuseaduse “jah”- versiooni. VV-sse esitamise tähtaeg III kvartal 2025.“

Rahvusvahelisel tasandil on vastava tungiva soovitusel Eesti riigile andnud Istanbuli konventsiooni täitmist hindav sõltumatu ekspertgrupp GREVIO. Eesti peab 2025. aasta lõpus andma Istanbuli konventsiooni osaliste komiteele ülevaate vahepealsest arengust ehk konventsiooni rakendamise parandamiseks võetud meetmetest.

Karusseadustiku muudatuste eesmärk on kaitsta inimeste seksuaalautonoomiat ja õigust oma keha üle otsustada ning toetada inimese vaba tahte ja seksuaalse enesemääramise õiguse austamist. Eelnõuga kavandatud muudatused ei mõjuta inimeste ega ettevõtjate halduskoormust. Politsei- ja Piirivalveameti, prokuratuuri ning ohvrite abistamisega seotud asutuste töökoormus võib suurened. Töökoormuse võimaliku kasvuga seotud kulu pole täpselt ennustatav.

Kehtivad KarSi sätted

Kehtivas Eesti karistusõiguses on karistatav inimese tahte vastane suguühe või muu sugulise iseloomuga tegu vägivallaga või kasutades ära inimese seisundit, milles ta ei ole võimeline vastupanu osutama või toimumust aru saama (vastavalt karistusseadustiku §-d 141 ja 141¹). Nõusoleku puudumist väljendavad mõlema koosseisu puhul sõnad „inimese tahte vastane“, samas peab lisaks nõusoleku puudumisele / tahtevastasusele esinema ka vägivald või ohvri seisundi ärakasutamine. KarS § 143 puhul ei pea esinema vägivald ega seisundit, milles inimene ei ole võimeline vastupanu osutama või toimumust aru saama. Küll aga peab toimepanija ja kannatanu vahel olema sõltuvussuhe, kus toimepanijal on võimalus pakkuda kannatanule eeliseid või võtta ära hüvesid, ning toimepanija panema seksuaalteo toime oma võimupositsiooni ära kasutades. Näiteks saab siin tuua juhtumid, kui tegemist on pereliikmega, treeneriga, ülemusega või muu inimesega, kellel on võim kannatanut kuidagi mõjutada, nii et viimane justkui nõustub vahekorraga, isegi, kui ta sellega tegelikult muul juhul vabatahtlikult nõus ei oleks. Seega, üksnes nõusolekuta/tahtevastane suguühe või muu sugulise iseloomuga tegu ei täida kehtiva KarS § 141, 141¹ või 143 koosseisu.

Justiits- ja Digiministeeriumi analüüs näitas, et kehtivad karistusseadustiku seksuaalse enesemääramise vastased süüteoüksused, täpsemalt KarS § 141, 141¹ ja 143 ei vasta täiel määral Istanbuli konventsiooni artiklile 36. Täielikuks vastavuseks peaksid nimetatud sätted lähtuma nõusolekust. See tähendab, et karistatav peaks olema nõusolekuta suguühe või muu sugulise iseloomuga tegu, ilma et nõusoleku puudumise kõrval peaksid olema täidetud lisatingimused, näiteks esinema vägivald või abitusseisund ehk võimetus vastupanu osutada või toimunust aru saada.

Olulisemad eelnõuga tehtavad karistusseadustiku muudatused

Eelnõuga muudetakse KarS § 141 (vägistamine) lõike 1 sõnastust ja karistusmäära. KarS § 141 lõike 1 uus sõnastus kajastab kõige otsesemalt eelnõu eesmärki minna seksuaalkuritegude puhul jõu- ja sunnipõhiselt käsitluselt üle nõusolekupõhisele käsitlusele. Lõike 1 sõnastusest on välja jäetud varasemad vägistamise kuriteo üksused – vägivald ja abitusseisund (ehk seisund, milles kannatanu ei ole võimeline vastupanu osutama või toimunust aru saama) – ning vägistamise üksuse täidab eelnõu kohaselt suguühe inimese vaba ja väljendatud nõusolekuta. Eelnõu kohaselt on lõike 1 uueks karistusmääraks kuni nelja-aastane vangistus, mis tähendab, et lõike 1 ehk vägistamise üldüksus muutub eelnõuga esimese astme kuriteost teise astme kuriteoks. Varasemad lõike 1 üksused – vägivald ja abitusseisund – on viidud uude lõikesse 1² ning karistusmäär on jäänud samaks nagu kehtivas seaduses (ühe- kuni kuueaastane vangistus).

Eelnõuga täiendatakse KarS § 141 lõikega 5, mis sätestab, millistel juhtudel ja millistes olukordades ei saa § 141 tähenduses olla tegemist vaba ja väljendatud nõusolekuga. Selgitava sätte lisamine toetab nii praktikuid kui ka tavakodanikke uue, nõusolekupõhise käsitluse mõistmisel ja tõlgendamisel. Samasisulised muudatused tehakse ka KarS §-s 141-1 (nõusolekuta sugulise iseloomuga tegu).

Jah-mudeli puhul väljendab seksuaalse tegevuse osaline oma nõusolekut seksiks ehk annab n-ö aktiivse nõusoleku. Nõusolek tähendab tahte ja vabatahtlikkuse väljendamist. Nõusolekut saab väljendada sõnaliselt või muul viisil (näiteks žestiga või aktiivselt seksuaaltegevuses osaledes). Kuni nõusoleku väljendamiseni see puudub ja nõusolekut ei saa eeldada. Vaikimine ei ole nõusolek. Kuni üks osapool ei ole nõusolekut väljendanud, on teise osapoole asi välja selgitada, kas nõusolek on või mitte. Õigus seksuaalsele enesemääramisele jätkub ka seksuaaltegevuse ajal. Kuna nõusolek peab olema vaba, siis saab seksuaaltegevuse osapool oma nõusoleku igal ajal tagasi võtta ning sellisel juhul tuleb pooleliolev seksuaaltegevus lõpetada, isegi kui see on alanud mõlema poole nõusolekul. Samas ei ole nõusolekupõhise eesmärk seada piire täisealiste seksuaalsele tegevusele, kui pooled ei riku üksteise seksuaalse enesemääramise õigust.

Põhiseaduspärasuse analüüs

Süüte presumptsioon ja tõendamislävend

Põhiseaduse (PS) kohaselt tuleb kahtlused tõlgendada kahtlustatava kasuks (PS § 22). Eelnõuga tehtavate KarS-i muudatustega jääb süüte presumptsioon püsima, seda ei pöörata ringi, seega peab prokuratuur koostöös uurijatega tõendama isiku süüd, mitte isik ei pea ise tõendama oma süütust. Kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt ei pea süüdistatav politseiga koostööd tegema ega ütlusi andma, kui ta seda ei soovi. Kohus ei vabane kannatanu ütluste usaldusväärsuse ja elulise usutavuse hindamise kohustusest ka siis, kui süüdistatav kasutab oma õigust ütlusi mitte anda – ja just seetõttu võibki väita, et isegi jah-mudeli puhul ei saa süüdistatava vaikimise põhjal üksnes kannatanu süüstavate ütluste alusel automaatselt teha süüdimõistvat kohtuotsust. Kannatanu ütlused koos muude tõenditega peavad süüdimõistva kohtuotsuse tegemiseks jätkuvalt kinnitama süüdistatava süüd väljaspool mõistlikku kahtlust.

Valekaebused

Kui seadusemuudatused peaksid tooma kaasa kuriteokaebuste arvu kasvu, võib see tähendada ühtlasi nii põhjendatud kaebuste kui ka valekaebuste arvu tõusu. Ainuüksi kellegi kuriteoteate alusel ühtegi inimest süüdi mõista ei saa, õigusriigis on isiku süüdimõistmise aluseks tõendid. Jah-mudeli valikuga ei kaasne lihtsamat süüdimõistmist. Tõendite usaldusväärsust hindab kohus.

Seksuaalvägivald on raske kuritegu. Seksuaalvägivalla ulatuslikku negatiivset mõju tervisele on põhjalikult uuritud ja samuti on teada, et see võib ilmneda alles aastate jooksul pärast seksuaalvägivalla toimumist. Seksuaalvägivald on ühiskonnale ka väga kulukas. Lisaks otsestele kuludele nagu kriminaalmenetlus, vangistus, ohvriabiteenused ja -meetmed jne kaasnevad seksuaalvägivallaga ka kaudsed kulud, nt kannatanute tööturult eemalejäämine/töövõimetus, laekumata maksutulud, laste saamisest loobumine või selle võimatus, riigist lahkumine, sõltuvus alkoholist või narkootikumidest, suitsiid jne. Eelnimetatud põhjustel on seksuaalvägivalla ennetus ning selle tõkestamine ülimalt olulised.

Justiits- ja Digiministeeriumi tellitud ohvriuuringu (2024) andmed näitavad, et üheksa inimest kümnest toetavad Eestis väidet, et seksuaaltegevustes peaksid mõlemad osapooled veenduma, et partner on selle tegevusega nõus: 65% vastanute arvates peab nõusolekus veenduma ja selleks peaks partneri käest nõusolekut küsima; 26% vastanutest leiab, et nõusolekus peab veenduma, kuid selle tajub üldjuhul ära, nõusolekut küsida pole vaja. Vaid 3% vastanute arvates ei pea nõusolekus veenduma ning seni kuni partner pole öelnud, et ta ei ole nõus, saab nõusolekut eeldada. 6% vastanutest ei osanud oma arvamust öelda. Seega võib öelda, et uuringutulemused peegeldavad ühiskonna hoiakuid nõusolekupõhise käsitlusega kaitstava seksuaalse enesemääramise õiguse küsimuses ja eelnõuga kavandatavaid seadusemuudatusi saab pidada legitiimseks.

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

ETTEPANEK VALITSUSE OTSUSEKS:

1. Võtta teadmiseks karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõus toodud nõusolekupõhine seksuaalvägivalla käsitlus.
2. Arvata karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu istungi päevakorda.

NÕUPIDAMISELE KUTSUTAVAD ISIKUD:

(nimi, ametinimetus)

Tuuli Lepp, Justiits- ja Digiministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse nõunik

LISATUD DOKUMENDID:

(nimetus, lehekülgede arv)

Karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu (nõusolekupõhine seksuaalvägivalla käsitlus) kaaskiri, 1 lk.

Karistusseadustiku muutmise seaduse (nõusolekupõhine seksuaalvägivalla käsitlus) eelnõu, 3 lk.

Karistusseadustiku muutmise seaduse (nõusolekupõhine seksuaalvägivalla käsitlus) eelnõu seletuskiri, 36 lk.

Eelnõule laekunud kooskõlastuste ja arvamuste tabel, 22 lk.

Eelnõu põhipunktid, 3 lk.

KOOSTAJAD:

Tuuli Lepp, Justiits- ja Digiministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse nõunik.

Andra Reinomägi, Justiits- ja Digiministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna arenduse ja kriminaalstatistika talituse nõunik.