



R.Narits ja S.Kaugia

## Soostereotüüpideta ja efektiivse õiguskaitseüsteemi kujundamine soolise vägivalla tõkestamiseks

4. ETAPI VAHEARUANNE

Tallinn/Tartu august 2021

1

### 1. Süsteemsemate õiguslike regulatsioonide jaoks lahendamist vajavad probleemid<sup>1</sup>

#### 1.1. Seadusandluse kohast Eesti õigusruumis

Eesti kuulub õiguskultuuriliselt kontinentaalsesse õigussüsteemi, kus õiguse üldaktidel – õigusnorme sisaldavatel aktidel – on õiguse allikana primaarne tähendus, doktriinid, tavaõigus ja pretsedent omavad teisejärgulist tähendust. Eesti Vabariigis kuulub seadusandlus riigivõimu tuumikülesannete hulka, mida riik tulenevalt Eesti vabariigi põhiseaduse (PS) § 3 lg 1 koosmõjus § 59 ja 65 p 1 ei tohi mitte ainult reguleerida seadusest allpool olevate õigustloovate aktidega, vaid isegi ära delegeerida. Et põhiõiguste kehtides on lubatud kõik, mis pole sõnaselgelt keelatud, on oluline, et seadusandja kehtestaks vajalikud käsud ja keelud kooskõlas põhiseadusega piisava selguse ja täpsusega. Eestis on seadusandlikuks institutsiooniks Riigikogu. Seaduste vastuvõtmine on Riigikogu olemuslik ülesanne. Seadus kui üks õigustloovate aktide e õigusnormi sisaldavate aktide liikidest on Riigikogu tahte väljendusvorm, mille kaudu ta seob nii täidesaatva kui ka kohtuvõimu tegevuse. Seadus on Eestis ühtaegu nii ühiskonnas korra ja julgeoleku tagamise kui ka poliitiliste eesmärkide saavutamise vahend.

Käesoleva projekti temaatikast tulenevalt on oluline teada kindlasti seda, et õiguskorras hierarhiliselt madalama normiga ei saa määrata kõrgemal asuva normi sisu. See tähendab, et kui on olemas madalam norm, siis tuleb seda rakendada esmajärjekorras. Haldusorgani perspektiivist tähendab see seda, et esimeses järjekorras tuleb kohaldada määrust ja alles siis,

<sup>1</sup> Vahearuaude koostamise aluseks on Partneruslepingu Soostereotüüpideta ja efektiivse õiguskaitseüsteemi kujundamine soolise vägivalla tõkestamiseks (AEF Projektitoetus E19-22-02-01-04-01) Lisa 1.1.4. Töötab välja perevägivalla senisest süsteemsemate õiguslike regulatsioonide jaoks lahendamist vajava (d) probleemi(d); eesmärgi; probleemi(de) võimalikud lahendused (võrdlevalt); oluliste mõjude uurimise kirjelduse ja Lisa 2, mis nõuab vahearuaude esitamist 30.aug.2021.

kui määrust ei ole, seadust. Kohtu perspektiivist tuleb juhul, kui nt haldusakt on antud määruse alusel, kontrollida kõigepealt haldusakti vastavust määrusele, siis määruse vastavust seadusele ning alles seejärel seaduse vastavust PS-le. Vale on seega tuvastada haldusakti seaduspärasust otse PS alusel.

Õigusriigile kohaselt on Riigikogul kui rahva otsest legitimaatsiooni omaval seadusandjal normiloomingu eelisõigus, mis küll ei tähenda normiloomingu monopoli. Näiteks täidab normiloomingu funktsiooni ka rahvas, võttes rahvahääletusel vastu seadusi, mida Riigikogu on otsustanud panna rahvahääletusele (PS § 56 p 2; § 105; § 106) ja muuta PS (PS § 163 lg 1 p 1 ja § 164). Vabariigi presidendil on seadusandlusõigus, kus seadlused on õigusjõult võrdväärsed seadustega (PS § 109; § 110). Riigikogu saab delegeerida Vabariigi Valitsusele õiguse anda määrusi (PS § 87 p 6). Ministri määrusandlusõigus tuleneb PS § 94 lg 2 ja kohaliku omavalitsuse määrusandlusõigus on tuletatav PS § 154 lg 1. Selline „pädevuspluralism“ tõstatab loomulikult küsimuse õigusnormide õigusjõust või isegi nende hierarhiast meie õiguskorras.<sup>2</sup>

Eelöeldust tulenevalt on käesoleva projekti tulemuste implementeerimise jaoks oluline, et enama süsteemsuse poole liikumine lähisuhtevägivalla (soolise vägivalla) ennetamisel ja tõkestamisel toimuks õiguskorra võimalikult kõrgemal tasemel, milleks on seadusandlik tase.

## 1.2 Süsteemsemate õiguslike regulatsioonide väljatöötamise eesmärkidest<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Metodoloogiliselt on käesolevas vahearuanes toetutud 30 Euroopa riigi ja Euroopa Liidu seadusandluse kujundamise kogemusele ja traditsioonile, k.a. Eesti omale. - Vt: R.Narits, A.Kasemets, J.Ginter. Legislation in Estonia, pp. 151 - 166 – In: Legislation in Europe. A Country to Country Study. Xanthaki, H. (Ed.), Oxford: Hart Publishing, 2020, 608 p.

<sup>3</sup> Aruande koostamisel oleme tuginenud järgmistele strateegiadokumentidele ja rea riikide asjakohastele õiguslikele regulatsioonidele (nendele viitamist vahearuande tekstis oleme kasutanud siis, kui see on vajalik vahearuande konkreetse probleemi eksaktsemaks mõtestamiseks):

- a) Lähisuhtevägivalla ennetamise tegevuskava 2019-2023

[https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/lahisuhtevagivalla\\_ennetamise\\_tegevuskava\\_2019-2023\\_memorandum\\_1.p](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/lahisuhtevagivalla_ennetamise_tegevuskava_2019-2023_memorandum_1.p).

- b) Vägivallaennetuse kokkulepe 2021 – 2025.

[https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/vagivallaennetuse\\_kokkulepe\\_2021-2025\\_0.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/vagivallaennetuse_kokkulepe_2021-2025_0.pdf).

- c) Kriminaalpoliitika põhialused aastani 2030 eelnõu:

<https://www.kriminaalpoliitika.ee/et/kriminaalpoliitikaarengusuunad/kriminaalpoliitika-pohialused-aastani-2030-eelnou>.

- d) Siseturvalisuse arengukava 2020-2030

<https://www.siseministeerium.ee/et/STAK2030>.

- e) Heaolu arengukava 2016-2023

[https://www.sm.ee/sites/default/files/contenteditors/eesmargid\\_ja\\_tegevused/heaolu\\_arengukava\\_eelnou\\_0.docx](https://www.sm.ee/sites/default/files/contenteditors/eesmargid_ja_tegevused/heaolu_arengukava_eelnou_0.docx).

Vaatamata sellele, et mitmetes Eesti õigusaktide kuuluvates õigusaktides sisalduvad LSV asjade lahendamisele suunatud sätted, saab välja tuua olulisimad aspektid, mis põhjendavad isegi võimaliku spetsiaalse LSV seaduse väljatöötamise vajalikkust ja selgitavad selle eesmärgi:

- 1) erilisel kohal edasiste edasise õiguslike regulatsioonide väljatöötamisel seadusandja jaoks peaks olema nn Istanbuli konventsioon (jõustunud 1. augustil 2014)<sup>4</sup>, mis nõuab sellega ühinenud riikidelt LSV osas juriidilist nõustamist; psühholoogilist tuge; finantsnõustamist; tuge majutusvõimalustele; varjupaikade rajamist; vastavat koolitust ja täiendõpet, tuge töö leidmisel. Konventsioon kohustab sätestada kriminaalkaristused psühholoogilise vägivalla korral (art 33); jälitamise korral (art 34); füüsilise vägivalla korral (art 35); seksuaalse vägivalla korral ((art 36); sundabieliu korral (art 37); naiste suguelundite moonutamise korral (art 38); sunniviisilise abordi ja steriliseerimise korral(art 39); seksuaalse ahistamise korral (art 40)<sup>5</sup>. Hetkel koostatakse riikides nn

- 
- f) Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2019-2023  
[https://www.valitsus.ee/sites/default/files/contenteditors/valitsus/Ratasellivalitsus/vabariigi\\_valitsuse\\_tegevusprogramm\\_2019-2023.pdf](https://www.valitsus.ee/sites/default/files/contenteditors/valitsus/Ratasellivalitsus/vabariigi_valitsuse_tegevusprogramm_2019-2023.pdf).
  - g) Vägivalla ennetamise strateegia 2015-2020 <http://www.kriminaalpoliitika.ee/et/vagivalla-vahendamisearengukava/vagivalla-ennetamise-strateegia-2015-2020>.
  - h) Strateegia „Eesti 2035“  
[https://vv.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/Eesti2035/riigi\\_pikaajaline\\_arengustrateegia\\_eesti\\_2035\\_eelnou\\_uldosa.pdf](https://vv.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/Eesti2035/riigi_pikaajaline_arengustrateegia_eesti_2035_eelnou_uldosa.pdf).
  - i) Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018.  
[http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/seletuskiri\\_kriminaalpoliitika\\_arengusuunad\\_aastani\\_2018.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/seletuskiri_kriminaalpoliitika_arengusuunad_aastani_2018.pdf).
  - j) Soolise võrdõiguslikkuse programm.  
[https://www.sm.ee/sites/default/files/contenteditors/sisekomm/soolise\\_vordoiguslikkuse\\_programm.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/contenteditors/sisekomm/soolise_vordoiguslikkuse_programm.pdf).
  - k) Soolise võrdõiguslikkuse programm 2019 – 2023.  
[https://www.sm.ee/sites/default/files/lisa\\_4\\_soolise\\_vordoiguslikkuse\\_programm\\_2019-2022\\_0.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/lisa_4_soolise_vordoiguslikkuse_programm_2019-2022_0.pdf)
  - l) Rea riikide õiguslikud regulatsioonid, mis on vastu võetud lähisuhtevägivalla ennetamiseks ja tõkestamiseks.

<sup>4</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/226092017002>.

<sup>5</sup> Teadaolevalt on konventsiooniga ühinenud 46 riiki ja selle ratifitseerinud 34 riiki. Vaatamata sellele, et nt Kreeka ja Horvaatia ratifitseerisid hiljuti konventsiooni tulid seal tänavatele tuhanded kodanikud olles selle vastu olles nende arvates nn „kolmanda soo“ seadustamise vastu. Tsehhis väidab katoliku kirik, et konventsiooni rakendamine tooks kaasa paljude perekondade hävitamise. Ukraina ei ole konventsiooni ratifitseerinud olles sama ajal vastu võtnud seaduse perevägivallast, kust ei leia sõnu „sugu“ või „seksuaalne orientatsioon“. Ka Lätis pole konventsioon ratifitseeritud ja mõned loevad liikumist selle poole Läti alandamiseks. 2018.a. tunnistas Bulgaaria Konstitutsioonikohus konventsiooni põhiseadusvastaseks. Slovakkias lükati konventsiooni ratifitseerimine tagasi, sest leitakse võimalust viia konventsiooniga käibe „kolmanda soo“ mõiste. Siingi on vastaste enamus seotud rahvuskonservatiivsete jõududega. Kuid probleem pole mitte ainult konventsiooni ratifitseerimisega. Olles konventsiooni ratifitseerinud esimesena soovib Türgi sellest väljuda (21. märtsi 2021 dekreet). Türgi presidendi arvates kasutas teatud inimrühm seda rahvusvahelist

variraporteid Istanbuli konventsioonist. Aruande autoritele teadolevalt on Saksamaa esimesena 1.sept 2020 variraporti esitanud, mille sisuks on meetmed ja õigusaktid, mis on vastu võetud ja tehtud seoses konventsiooniga. Rahvusvaheliselt jälgib Istanbuli konventsioonist tulenevaid kohustusi sõltumatu Euroopa Nõukogu komisjon – Grevio komisjon. Juristide veebiplatvormil toimunud ümarlaul maikuus saime teada, et Eestil on olemas selle komisjoniga koostöö ja see on toiminud tõrgeteta.

- 2) OECD raport „Ühtse riigivalitsemise suunas Eestis“ nõuab riigilt ametkondadevaheliste tõkete ületamist, valdkonnaüleseid strateegiaid jms. Õigusriikluse jaoks on siin ainsaks lahenduseks õigusnormide süstematiseerimine, kusjuures eesmärgiks ei peaks olema õigusnormide konsolideerimine, vaid kodifitseerimine. LSV puhul on olukord ilmselt selline, et oleme tänu võimukorralduslikule tööle kujundanud mitmeid tänapäevaseid lahendusi, mis on väga heaks platvormiks liikumaks suurema süsteemsuse poole. Hea, et meie Justiitsministeeriumil on siin juba mitmes valdkonnas olemas suurepärase kogemus (keskkonnakaitseõigus; majandushaldusõigus; intellektuaalse omandi õigus jm)
- 3) 11. mail 2021 toimunud Euroopa Nõukogu soolise võrdõiguslikkuse ja naistevastase vägivalda osakonna poolt korrastatud veebifoorumi materjalid peaksid olema meile eeskujuks mitte ainult õiguskaitsevate normide edasisel süsteemsel täiustamisel, vaid vastava kooskõlastatud poliitika realiseerimisel ja sellest tulenevate ennetusmeetmete väljatöötamisel (regulatiivsete õigusnormid).
- 4) karistusseadustiku normid ei ole piisavalt efektiivsed, sest ei arvesta LSV spetsiifikat, nagu näiteks sugulussidemeid ohvri ja kannatanu vahel (kes elavad ühel ja samal elamispiiril) ega võimalda seetõttu ära hoida süstemaatilist ja korduvvägivalda;
- 5) karistamine spetsiaalse seaduseta on tinglik, piirdudes reeglina kriminaalse hukkamõistu, lepitamismenetluse, trahvi ja üliharva lühiajalise vanglakaristusega. Seni on Eestis lähisuhtevägivalda menetlemisel valdavalt kasutatud kokkuleppemenetlust, kus samuti on tihti kaheldav selle rakendamise vabatahtlikkus mõlemale osapoolle, s.o vägivallatsejale ja ohvrile;
- 6) kuna lähisuhtevägivalda näol on selle subjektide mõttes tegemist spetsiifilise nähtusega (õiguserikkumisega), mis ulatub palju kaugemale kui karistusõigus, siis tuleks lähisuhtevägivaldaga arvestavaid juriidilisi vahendeid lisada ka teistesse õigusvaldkondadesse. Siin saab välja tuua Eestis endiselt õiguspraktikute ja teoreetikute-uurijate ja mitte ainult nende vahelise diskussiooni: kas nentida, et tänane õigussüsteem võimaldab lähisuhtevägivalda asjadega ammendavalt tegeleda, nõustudes siinjuures tõsiasjaga, et sel juhul tuleb arvestada ühe teema killustumisega liiga suure hulga erinevate seaduste vahel, või otsida võimalusi valdkondi ühendava, suuresti eriseadustele viitava lähisuhtevägivalda seaduse loomiseks.
- 7) Hetke tegelikkus Eestis annab võimaluse küsida mitmeid küsimusi, millele leitavad vastused aitaksid meie edasi süsteemsemate õiguslike lahenduste leidmisel. Mõned nendest eesmärgile aitavatest probleem - küsimustest on:
  - a) Kas on võimalik/vajalik koostada LSV reguleeriv üldseadus, mis sisaldaks kõiki valdkonda puudutavaid üldnorme?

---

kokkulepet „homoseksuaalsuse realiseerimiseks“. Ka Poola parlamendi komisjonides arutatakse seaduse eelnõu „Jah perekonnale, ei soole“, mille mõte on Poola taganemine Istanbuli konventsioonist.

- b) Kas piisab õigusloomes sellest, kui üldseadus oleks orienteeritud regulatiivsetele normidele ja milline oleks siis selle seaduse üld- ja milline eriosa.
- c) Tundma õppida teiste meile sarnaste õiguskordade riikide juba olemasolevat kogemust LSV kodifitseerimisel (mitte niivõrd konsolideerimisel põhineval meetodil).
- d) Püüda hinnata LSV eri tahkude kuulumist eri ministeeriumite valitsemisaladesse vastava normistiku edasisel korrastamisel.
- e) Hinnata lausa vastava koodeksi koostamise võimalikkust/vajalikkust.
- f) Leida „kuldne kesktee“ kahe Eestis toimiva ja teatud mõttes vastassuunalise õigusloomekampaania vahel, kus ühe eesmärk on enamike seaduste ümberkirjutamine (parema õigusloome projekt) ja teise eesmärk vähem õigusloomet. Selle pingesituatsiooni põhimõtteliseks lahenduseks saab olla *ultima ratio* põhimõttele edasiste tegevuste rajamine.

### **1.3.Lähisuhtevägivald on Eestis valdavalt karistusõiguse-keskse tunnetusulatusena probleem**

Levinud arusaama kohaselt kaitsevad üldised karistusõiguslikud sätted kannatanuid ka lähisuhtevägivalla eest.

Naistevastast ja perevägivalda käsitleb Eestis karistusseadustik (KarS), kriminaalmenetluse seadustik (KrMS) ja ohvriabi seadus (OAS). Laste vastu suunatud (vägivalla-)tegevusi käsitleb Lastekaitse seadus (LasteKS). Peamised perevägivallakuriteo koosseisud sisalduvad karistusseadustiku 2. jaotises (vägivallateod), kus hetkel on kaks sätet: § 120 – ähvardamine ja § 121 – kehaline väärkohtlemine. 2015. aasta 1. jaanuaril kehtima hakanud karistusseadustiku muudatused (§ 121 lg 2 p 2) näevad ette karmima karistusmäära kehalise väärkohtlemise eest, mis pannakse toime lähi- või sõltuvussuhtes. See on ka karistusseadustiku ainus säte, kus sisaldub viide perevägivallale. Oluline on, et perevägivald on mõistena leidnud kajastamist kehtivates seadustes, mis osutab vajadusele eristada perevägivalda kui spetsiifilist vägivaldaliiki muudest vägivaldavormidest.

Lisaks KarS §-le 121 kasutatakse vägivaldasejate vastutusele võtmiseks kõiki KarS-i paragrahve, kus koosseisuliseks tunnuseks on vägivald. Kriminaalkorras on karistatav ähvardamine tapmisega, tervisekahjustuse tekitamisega või olulises ulatuses vara rikkumisega või hävitamisega, kui on alus karta ähvarduse täideviimist; teise inimese tervise kahjustamine, samuti löömine, peksumine või valu tekitanud muu kehaline väärkohtlemine ja järjepidevat või suurt valu põhjustanud kehaline väärkohtlemine.

Olulisima tõkendina rakendatakse perevägivalda kriminaliseerinud riikides lähenemiskeeldu. Eesti KrMS § 141<sup>1</sup> sätestab ajutise lähenemiskeeldu kohaldamise kannatanu eraelu ja muude isikuõiguste kaitseks. Nimelt võib prokuratuuri taotlusel ja eeluurimiskohtuniku määruse või kohtumääruse alusel isikuvastases või alaealise vastu toime pandud kuriteos kahtlustataval või süüdistataval keelata kohtu määratud paikades viibimise, kohtu määratud isikutele lähenemise ja nendega suhtlemise. Kriminaalmenetluses on võimalik kohaldada lähenemiskeeldu tähtajaga kuni kolm aastat.

Lähenemiskeeldu rikkumisena (KarS § 331<sup>2</sup>) käsitletakse nii tsiviilkohtu- kui ka kriminaalmenetluses määratud lähenemiskeeldu või muu isikuõiguse kaitse abinõu rikkumist, mis on toime pandud korduvalt või millega on põhjustatud oht isiku elule, tervisele või varale. Ajutise lähenemiskeeldu rikkumine on kriminaliseeritud alates 20.12.2009 ja alates 01.09.2011 on võimalik lähenemiskeeldu rikkumist tõendada ka üksikpäringuna KrMS-is toodud jälitustoimingu abil.

KrMS § 310<sup>1</sup> alusel võib kohus kannatanu taotlusel võlaõigusseaduse § 1055 alusel kannatanu eraelu või muude isikuõiguste kaitseks kohaldada isikuvastases või alaealise vastu toime pandud kuriteos süüdimõistetule lähenemiskeeldu tähtajaga kuni kolm aastat. Kohus võib lähenemiskeeldu kohaldada koos karistusseadustiku §-s 75<sup>1</sup> sätestatud elektroonilise valvega kahtlustatava või süüdistatava nõusolekul. Elektroonilise valve tähtaeg võib olla kuni kaksteist kuud.

Perevägivald puhul võib ilmned vajadus lähenemiskeeldu kehtestamise järele juhtumites, kui isik vabastatakse enne tähtaega ning oleks vaja tagada, et kurjategija hoiaks ohvrist kuni ohvri täisealiseks saamiseni eemale. Samas on lähenemiskeeldu kasutamine perevägivald puhul mõnikord ka problemaatiline. Üheks puudujäägiks lähenemiskeeldu rakendamisel on kannatanute vähene teadlikkus või ebaselge arusaam lähenemiskeelust. See on kaasa toonud petliku ettekujutuse lähenemiskeeluga kaasnevast turvalisusest ja selle, et kannatanud mõtlevad menetluse vältel ringi ning soovivad ajutise lähenemiskeeldu tühistamist või rikuvad ise lähenemiskeeldu tingimusi. Samuti on probleeme vägivallatseja eemaldamisega kodust. Nii Eesti Justiitsministeerium kui ka Siseministeerium on leidnud, et lähenemiskeeldu ulatus ja selle määramine on probleemiks juhul, kui isikutel on üks ja sama elukoht<sup>6</sup>: Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 32 kohaselt on igapäev omand puutumatut ja erandit sellest saab teha vaid piiratud juhtudel.

Võimalikke arenguid n-ö üksiklahenduste leidmisel on veel:

- 1) Eestis on kriminaliseerimata selline vägivallatsejatele omane käitumisviis nagu ahistav jälitamine;
- 2) karistatav ei ole kodurahu rikkumine. Riik kaitseb küll avalikku korda, kuid oma kodu vägivaldse pereliikme eest on kaitset raske leida;
- 3) juriidiliselt on lahendamata ohvri ja vägivallatseja teineteisest eraldamine ka juhtudel, kui vägivallatseja on kohtu poolt süüdi mõistetud ja karistatud. Eelkõige tõusetub probleem juhtudel, kui vägivallatsejat karistatakse tingimisi ja ta siirdub tagasi koju ohvri(te) juurde;
- 4) arenguruumi on laste kui lähisuhtevägivald tunnistajate kaitsmisel. Probleemiks on siin sageli laste ütluste mitteuskumine ja nende tunnistuste tõsiselt mittevõtmine;
- 5) kannatanud võivad end oma õiguste kaitsmisel tunda ebakindlalt, kuna nad ei pruugi olla piisavalt kursis oma õiguste ja võimalustega õiguskaitse saamisel. Siit tuleneb vajadus õiguslikult reguleerida kannatanutele tasuta õigusabi andmine.
- 6) Siiski pole LSV seotud pelgalt karistusõigusega. Lähisuhtevägivald kui juriidilises mõttes kompleksne nähtus seondub tihedalt nii era- kui karistusõiguse valdkonnaga. Eraõiguses<sup>7</sup> võib siin eelkõige nimetada võlaõigusseadust (VÕS), kus on fikseeritud

<sup>6</sup> Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018. Seletuskiri, lk 39. –

[http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/seletuskiri\\_kriminaalpoliitika\\_arengusuunad\\_aastani\\_2018.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/seletuskiri_kriminaalpoliitika_arengusuunad_aastani_2018.pdf)

<sup>7</sup> Eesti on kujundanud taasiseisvumisest alates õiguskorda eraõiguse valdkonnas Saksa õiguskorra alusel. Seetõttu on siin võimalikud arengud, millised on juba sealse õiguskorras toimud. Vt huvipakkuvad võrdlevat analüüsi: T.Mikk, A.Värv [Tsiivilõiguslik kaitse vägivald- ja ahistamisjuhtumite korral Saksa õiguses](#) .-

mitmeid eraõiguslikke õiguskaitsevahendeid lähisuhtevägivallas – need sisalduvad võlaõigusseaduse §§ 130, 131, 134, 1043, 1055. Paragrahvid 130, 131, 134, 1043 hõlmavad kahju hüvitamist ning § 1055 kahju tekitava tegevuse keelamist (sh ka lähenemiskeeld). Konkreetsemalt: õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamine on sätestatud VÕS § 1043; kahju hüvitamine tervisekahjustamise või kehavigastuste tekitamise korral – VÕS § 130 lg 1; varalise kahju hüvitamine vabaduse võtmise või isikuõiguste rikkumise korral – VÕS §-s 131; mittevaralise kahju hüvitamise erisused – VÕS §-s 134<sup>8</sup>; kahju tekitava tegevuse keelamine – VÕS §-s 1055.

---

[https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tsiviiloiguslik\\_kaitse\\_vagivalla-ja\\_ahistamisjuhtumite\\_korral\\_saksa\\_õiguses.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tsiviiloiguslik_kaitse_vagivalla-ja_ahistamisjuhtumite_korral_saksa_õiguses.pdf).

<sup>8</sup> Huvitav on lisada, et mittevaralise kahju hüvitamise probleem - aga kindlasti teisedki eraõigusest tulenevad ja lähisuhtevägivallaga seotud probleemid - võivad olla seotud samasooliste paaride vaidlustega ja tõestavad, et õiguskord vajab edasist süstematiseerimist, mille tulemuslikum meetod on kodifitseerimine. Käsitatav näide mittevaralise kahju hüvitamisest on seotud riigivastutuse seadusega (RVastS) § 14 lg 1, mis sätestab õiguse nõuda õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist. Analüüsides kohtupraktikat on kaebajate hinnangul kooselulepingu alusel sõlmitud kooselu abieluga analoogne põhiseaduslik institutsioon ja kuulub PS § 26 sätestatud perekonna- ja eraelu kaitse alla. Kuid kooseluseadus (RT I, 16.10.2014,1) annab samast soost isikutele õiguse registreerida perekond, kuid teeb seda selliselt, et need isikud ei saa realiseerida neile seadusega antud õigusi. Erisoolistel paaridel on kooselulepingu sõlmimisele alternatiivselt võimalik sõlmida abielu, samast soost isikutele see võimalus puudub. Kohtusse pöördunud isikud leiavad, et riik ei kohtle neid võrdselt võrreldes erisooliste paaridega. Tuleb lisada, et valdav osa samasooliste paaride vaidluste allikmaterjalidest maa- ja ringkonnakohtutes on tehtud kinniseks kuulutatud menetlustes. Ja õigupoolest on probleem põhimõttelist laadi: kas samasooliste paaride kooselu kuulub üldse Eesti õigusruumis perekonnaelu kaitsealasse. Nii põhiseaduses kui ka teistes seadustes puudub perekonna mõiste definitsioon. Põhiseadus kasutab termineid „perekond“ ja „perekonnaelu“, kuid ei sedasta *expressis verbis*, millised perekonnamuudeli kuuluvad perekonnaelu kaitsealasse. 21. sajandil eksisteerib mitmeid eripalgelisi kooseluvorme ning kooselu ongi abielust raske eristada. Lähtudes meie põhiseadusest tulenevast eri huvigruppide võrduspõhiõigusest (PS § 12) tundub, et perekonna määratlemisele võiks läheneda üldisemalt ja lugeda perekonnaks inimeste grupi, kuhu kuuluvad kaks vanemat ja nende järeltulijad. Selline avar käsitlus hõlmab perekonna kooselu, registreeritud kooselu ja abielu ning seda nii eri- kui ka samasooliste paaride vahel mõttes. Riigikohus pole perekonna mõistet põhjalikult käsitanud. 2018.a. pidi põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium hindama kooseluseaduse rakendamise andmata jätmise põhiseaduspärasust. Kolleegium asus seisukohale, et kooseluseadus on jõustunud. Perekonnaelu kaitseala käsitati põgusalt, viidates Riigikohtu halduskolleegiumi määrusele nr 3-3-1-19-17, milles leidis kolleegium, et perekonnaelu kaitset riigi sekkumise eest ei ole põhiseaduse tekstis seotud sõltuvusse perekonna liikmete soost ega seksuaalsest sättumusest. Sellised kitsendused ei ole põhiseadusest leitavad ka tõlgendamise teel. Ka ei ole samasooliste isikute kooselu Eestis seadusega keelatud ega karistav. Hetkel ongi esitatud seisukohad perekonnaõiguse kaitseala määratlemisel autoriteetsemad, käsitades samasooliste kooselu perekonnaõiguse kontekstis. Tundub, et ootaks õiguskorraldust suuremat selgust ja täpsust, sest pelgalt lähisuhte sisustamise kaudu ja abil pole võimalik lahendada esitatud probleemi võrduspõhiõiguste kaitseala osas. Ja siin ei saa lahenduseks olla mõnes eriseaduses spetsialiseeritud normide lisamine. Tänane tõlgendusmaksim räägib sellest, et PS § 26 ja 27 sisaldavad erinevaid piiriklausleid ning küsimuseks jääb, kuidas neid tõlgendada. Näiteks oleks üheks alternatiivseks tõlgenduseks, et PS § 27 on perekonnaelu kaitsev erisäte, mis tagab perekonnaelu tervikliku kaitse, samas kui PS § 26 on üksnes eraelule kaitset pakkuv üldparagrahv. Põhiseadust on aga võimalik tõlgendada ka viisil, et § 27 kaitseb vaid perekonda, kust tulevad järglased (s.o. perekond, kus on mees, naine ja lapsed). Samuti on võimalik tõlgendus, kus perekond on põhiseaduse tähenduses üksnes mehe ja naise vaheline kooselu ning samasooliste isikute kooselu paigutub vaid PS § 26 lg 1 sätestatud eraelu alla. Selline tõlgendus ei arvestataks aga viimase aastakümne Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat. Leiame, et just soostereotüüpide juriidiliste lahenduste (kinnisarusaamast eemaldumisel rajaneval) kujundamine aitaks siin meie õiguskorras liikuda süsteemsema lahenduse suunas. Nagu eelnevalt näha, pelgalt traditsiooniliste tõlgendusmeetodite kasutamine



## 2. Eesti seaduste oluliste mõjude ja süsteemsemate õiguslike regulatsioonide väljatöötamise vajaduse uurimisest

Senisest süsteemsemate õiguslike regulatsioonide väljatöötamise vajaduse väljaselgitamiseks viisime antud projekti raames läbi kohtutoimikute analüüsi ja juristide ümarlaua-koolituse. abijaoks.

### Kohtutoimikute analüüsi järeldused ja ettepanekud

Antud projekti esimeses etapis analüüsiti kohtutoimikuid, mis vastasid järgmistele kriteeriumidele: kriminaalkohtu kokkuleppemenetluse lahendid, KarS § 121 (analüüsi objektiks kehaline väärkohtlemine lähisuhtes<sup>9</sup> oleva isiku suhtes), lahendi liik – kohtuotsus.

---

siin ei aita. Tõsi on see, et samast soost isikutele võimalik sõlmida kooseluleping. Olukorras, kus mõni juriidilist tähendust omav toiming jääb tegemata kooseluseaduse rakendajate seaduse puudumise tõttu on leitud seadust tõlgendades (ka analoogia abil) lahendusi, mis tagavad pereelu kaitse. See aga ei tähenda, et kohtupraktikas on kooselu võrdsustatud põhiseaduses või perekonnaseaduses sätestatud abieluga. Praktika on näidanud, et enim vaidlusi põhjustavad just need abielupaaridele ettenähtud õigused, mida pole ette nähtud kooselavatele paaridele. Teisisõnu on vaidluste tuumaks samasooliste paaride etteheide seadusandjale, et ta pole vastuvõtnud piisavaid õiguslikke meetmeid samast soost õigusliku staatuse korrastamiseks. Õiguspraktikas on siin probleeme. 2017. aasta alguses tõi ETV saade „Ringvaade“ avalikkuse ette juba pikemat aega väldanud, ent avalikkuse eest seni varjus olnud kohtuprotsessi, mille tulemusena kanti Rootsis sõlmitud „homoabielu“ Eestis rahvastikuregistrisse. Kaasus sai alguse nn seksuaalvähemuste õiguskaitsega tegeleva MTÜ SEKY eestvedajana tuntud Reimo Metsa poolt 2015. aasta augustis Ats Jooritsa nimel esitatud kaebusest ning omab põhimõttelist tähtsust, sest tegu on esimese korraga, kui Eesti õigussüsteem on tunnustanud samast soost isikute vahelist liitu abieluna. Täpsemalt otsustas Tallinna Ringkonnakohus 2016. aasta novembri lõpus, et Harju Maavalitsuse keeldumine Rootsis sõlmitud „homoabielu“ rahvastikuregistrisse kandmisest ei olnud põhjendatud. Ringkonnakohus ei nõustunud Harju Maavalitsuse 2015. aasta septembris langetatud otsuse aluseks olnud ja Tallinna Halduskohtu 2016. aasta märtsis langetatud otsusega kinnitust leidnud põhjendustega, et Eesti õigus ei pea kehtivaks samast soost isikute vahelisi „abielusid“, sõltumata sellest, kas need on sõlmitud Eestis või välismaal. – V.Vooglaid. Kohtulik aktivism abielu mõiste moonutamisel. - Juridica, 2018, 1, lk. 67-77. Loe ka K.Leichter. Kas samasooliste paaride kooselu kuulub perekonnaelu kaitsealasse? Näiteid kohtupraktikast. – Kohtute aastaraam, at 2018, lk. 141-157. Üks esimesi süstemaatilisi käsitusi pärineb aastast 2013. Vt. K.Jaadla, M.Torga. Välisriigis sõlmitud samasooliste abielu ja kooselu tunnustamine Eestis. – Juridica, 2013, 8, lk.598-607.

<sup>9</sup> KarS § 121 ei määratle lähisuhte mõistet. Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 554 SE seletuskirjast (<https://m.riigikogu.ee/download/e18ca936-ae89-4dcd-babe-f462e071a713>) nähtub, et KarS § 121 peetakse lähisuhte all silmas kahe või rohkema inimese vahelist pere-, sugulus-, põlvnevus-, hõimlus- või armastussuhet, sõltumata sellest, kas suhte osapooled jagavad elukohta. Lähisuhte on iseloomulik hoolitsus, usaldus, turvalisus, emotsionaalne tugi ning omavaheline tundeseotus, sh pere-, sõprus-, paari ja armastussuhted. – RKKKo 1-19-3377/32, p 9. Siiski ei ole meie kohtupraktika lähisuhte sisustamisel ühtlane. Ühest küljest on leitud, et leitud, et lähisuhte tuvastamiseks piisab üksnes pere-, sugulus-, põlvnevus- jmt suhte fakti olemasolust. Teisalt on kohtud tuvastanud täiendavaid kriteeriume (nt pikaajaline faktiline kooselu, laste olemasolu, armastussuhe, ühine elukoht) lisaks suhte faktile. Täiendavalt on Riigikohus selgitanud, et varasema abielelu või kooselu fakt ei võimalda iseenesest järeldada lähisuhte olemasolu. Pigem

Analüüsiti 303 toimikut. Kohtutoimikute analüüs hõlmas lähisuhtevägivalla liigi, süüdistatava profiili, kaasuste menetluslikud aspektid ning lähisuhtevägivalla juhtumi riskihindamise teostamise. Analüüsitavate lahendite ajaline diapason on 2012-2018. Aastail 2019-2020 tehtud lahendite hulgas antud analüüsi kriteeriumidele vastavaid lahendeid Riigi Teatajas ei leitud.

Kohtutoimikute analüüsist nähtus, et:

- 1) LSV ohvrite suhtes oli kasutatud füüsilist, vaimset ja seksuaalset vägivalda; majandusliku vägivalla juhtumeid vaadeldud kaasustes ei esinenud;
- 2) valdav enamus LSV kuritegudest olid retsidiivse iseloomuga;
- 3) vaatamata saadud vigastuste raskusele ei olnud ühelgi juhul toimikus toimepandud vägivalda hinnatud eluohtlikuks. Ca 90% juhtudest on vägivalla tõsidus hindamata, 9 juhul (2,9%) puuduvad toimikus andmed nii vägivallatseja isiku kui ka asetleidnud vägivalla iseloomu kohta;
- 4) langetatud kohtuotsused nende rakendamise sageduse järjekorras on vabadusekaotus tingimisi; ÜKT; reaalne vangistus; rahaline karistus;
- 5) kohtutoimikutes sisalduvate andmete abil teostatud vägivalla riskiastme hindamisel tuvastasime, et 303-st kaasusest 105 juhtumit võib hinnata kõrge ja 198 juhtumit keskmise riskiga juhtumiks. Standardolukordi vaadeldud kaasustes ei täheldatud;
- 6) ekspertide kaasamine menetlusse toimub üliharva; kohtutoimikutes puudub kohtupsühhiaatrilise ekspertiisi läbiviimise põhjendus.
- 7) Samuti võib järeldada, et lõhisuhte tuvastamisel ei ole piiratud pelgalt suhte vormiliste tunnuste sedastamisega, ehk siis lähisuhte jaatamiseks ei pruugi piisata üksnes pere-, sugulus-, põlvnevus- vms suhte fakti tuvastamisest. Viimasest tähtsam on sisuline ühiseluline side inimeste vahel, mis võib hõlmata ka laste kasvatamist, ühist majapidamist jmt. Oluline on tegelik sotsiaalne ja enamasti emotsionaalne side

---

vastupidi – kui abielu või kooselu on tegelikkuses lõppenud, tuleks lähtuda eeldusest, et lõppenud on ka lähisuhe. Mõõndes, et mõningatel juhtudel võib lähisuhe jätkuda ka pärast lahkuminekut, tuleb see konkreetseid asjaolusid arvesse võttes igal üksikjuhtumil tuvastada. – Vt.: Lähisuhe KarS § 121 lg 2 p 2 mõttes. Kohtupraktika ülevaade aastatel 2018 – 2020. – Riigikohus. Õigusteabe- ja koolitusosakond. M.Sedman (koostaja), Tartu, 2020.

Teatud positiivne areng toimus Ohvriabi seaduse uue redaktsiooni vastuvõtmisega 2020.a. Nimelt lähisuhtevägivalla ohvrite tulemuslikumaks abistamiseks täiendati pereliikme määratlust (OAS § 6 ülamärgiga 1 lg 2), mis leiti olevat kehtivas redaktsioonis vastuolus sellega, kuidas perevägivalda defineeritakse Istanbuli konventsioonis. Seepärast toodigi sisse perevägivalla definitsiooni põhimõtte Istanbuli konventsioonist, ehk ühine majapidamine ei pea olema eelduseks abi saamisel. Lisagem, et kuritegevuse statistika näitab selgelt, et enamus ahistavast jälitamisest pannakse toime endiste abikaasade (elukaaslaste) poolt, kellega enam koos ei elata. Samuti rünnatakse ohvreid füüsiliselt endiste abikaasade (elukaaslaste) poolt, kuigi ei jagata ühist majapidamist. Uues OAS- st leiame redaktsiooni, et abi oleks tagatud ka (täiskasvanud ja mitte koos elavatele) vendadele-õdedele, kui nad on kannatanud ohvrile osaks saanud vägivalla või kuriteo tõttu.

isikute vahel, mis tugineb nt vastutuse jagamisele, üksteisele toetumisele ning usaldusele. Lähisuhe loob ja kindlustab suhtepoolte sotsiaalset turvatunnet.<sup>10</sup>

Senisest efektiivsemat juriidilist lahendust vajavad probleemid:

- 1) vägivaldsete retsidiivsuse arvestamine karistuse mõistmisel. Eristada seejuures juhtumid, kus isik on varem kriminaalkorras karistatud ning kus isikut on varem karistatud KarS § 121 järgi;
- 2) ohvri vigastuste tuginedes KarS §-le 118 iseloomu täpne fikseerimine meedikute poolt ning nende arvestamine õigusemõistmisel;
- 3) ekspertide (sh kohtupsühhaatria ekspertide) senisest suurem kaasamine menetlusse.

**Juristide ümarlaual-koolitusel** tekkis osalenutega diskussioon küsimuses, kas lähisuhtevägivalla asjades on kokkuleppemenetlus adekvaatseks menetlusliigiks. Avaldati arvamust, et menetluse liik ei oma sisulist tähtsust, kui menetluse osapooled on õiguslikult kaitstud. Teine diskussiooniteema oli Lähisuhtevägivallaseaduse väljatöötamise võimalikkus ja vajadus Eestis. Selles küsimuses domineeris seisukoht, et eraldi LSV seadust vaja ei ole, kuna olemasolevad seadused võimaldavad LSV asju menetleda. Küll aga tunnustati menetlejate omavahelise koostöö süvendamise vajadust. Tegelikult on koostöö probleemid ulatuslikumad kui ainult menetluslikku aspekti puudutavad. Need on ka insitutsionaalselt laadi ja siin oleks süsteemsemaks lahenduseks regulatiivsete õigusnormide massiivi läbitöötamine ja koondamine mitte ainult konsolideerimise, vaid ka sisult uute loomise teel. Ümarlaual tõstatati ka küsimus, et kas uuringus osalenutele seletati ankeedis lahti vägivaldaliikide sisu, et nad saaksid anda neile hinnangut nende käsitlemisena lähisuhtevägivallana. Nimetatu annab siinkirjutajate hinnangul veelkord tunnustust vägivalla olemuse mitmeti tõlgendatavusest ja vägivaldakuritegude tõsiduse senisest sügavama teadvustamise vajadusest. Siinkohal avaldame oma jätkuvat poolehoidu seisukohale vastava poliitilise tahte olemasolul liikuda tervikliku ja süsteemse LSV seaduse poole.

### **3. Probleemide võimalikud lahendused Eesti seadusandliku tegevuse resultaadin**

Nagu aruande alguses on märgitud peituvad eelpoolnimetatud senisest efektiivsemat ja süsteemsemat juriidilist lahendust vajavate probleemide lahendused seadusandja kätes. Antud juhul on seadusandja all silmas peetud Riigikogu kui institutsiooni.

Õiguspoliitika põhialuste ülesandeks on seada hea õigusloome standard, et õiguspoliitilised valikud oleksid suurema stabiilsuse ja ettenähtavusega. Peab jõudma sellise õigusloome, mis tugineb kaasava ja tõendusel põhineva hea õigusloome põhimõttele. Vaatamata projektikeskse probleemi (-de) ühiskondlikule olulisusele peab ka siin arvestama õiguspoliitika põhialustes senisest selgemalt väljendatud põhimõttega, et õigusloome pole mitte alati esimene, vaid ehk koguni viimane abinõu probleemi lahendamisel. Kui aga

---

<sup>10</sup> RKKKo 1-19-3377/32, p 10.

eelistatakse õiguslikke vahendeid, suunatakse õigusloojad muu hulgas uuenduslike lahenduste otsimisele ja kasutamisele. Õigusloomele esitatavad nõuded on garantiiks, et loodavad õiguslikud regulatsioonid oleksid põhiseaduspärased ja suurendaksid ühiskonna kaitstust ja turvatunnet.

Ka LSV ja sellega kaasnevate probleemide edasisel senisest süsteemsemate õiguslike lahenduste otsimisel on vajalik õigusloome heast tavast kinni pidada juba algfaasis. Olemuslikult on selleks vaja suurendada poliitilist pühendumust, luua selgus regulatsioonidega tegelevate inimestes, integreerida töösse nii kvantitatiivsete kui ka kvalitatiivsete meetodite kasutamine, andmete kogumiseks tuleb välja töötada isegi kogumise strateegiad, mõjude analüüs tuleb lõimida protsessi võimalikult vara, töö tulemused peavad olema võimalikult avalikud, laialdaselt tuleb konsulteerida huvirühmadega.

Eestis kehtestatud õigusloomele reeglid, mis on sätestatud vastavates eeskirjades – Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirjas, mis on Riigikogu juhatase kehtestatud eeskiri, Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses ning Hea õigusloome ja normitehnika eeskirjas (HÕNTE), mis on 2012. aastal jõustunud Vabariigi Valitsuse määrus ning suunatud valitsusasutustele<sup>11</sup>.

HÕNTE näeb ette olulised etapid seadusloome protsessis selleks, et tagada seaduste kõrgem kvaliteet ja efektiivsus. Muuhulgas tõi nimetatud eeskiri seadusloome protsessi kohustuse väljatöötamiskavatsuse ning seaduse eelnõu kontseptsiooni loomiseks, samuti kohustuse analüüsida mõjusid ning vastavad tulemused kajastada seaduse eelnõu seletuskirjas. Ka laiendati sellega huvirühmade võimalusi erinevates seadusloome etappides osaleda. Enne kõneksoleva määrust jõustumist oli Eestis õigusloome rõhuasetus nn projekti etapil. Määruse jõustumisega muutus rõhuasetus projekti etapilt projekti eelsele etapile.

Üks olulisemaid uuendusi, mis HÕNTE-ga kehtestati, on põhjalik väljatöötamiskavatsuse regulatsioon.<sup>12</sup> Kõnealuse määruse § 1 lg 1 sätestab kriteeriumid, mis väljatöötamiskavatsuses peavad olema kajastatud:

- 1) valdkond või lahendamist vajav probleem (edaspidi ka *küsimus*) ja sihtrühm;
- 2) eesmärk;
- 3) küsimuse võimalikud lahendused, võimalike lahenduste võrdlus ja eelistatav lahendus;
- 4) valitud lahenduse sobivus kehtivasse õiguskorda;
- 5) küsimuse lahendus Eestiga sarnase ühiskonnakorralduse ja õigussüsteemiga riikides;

---

<sup>11</sup> RT I, 29.12.2011, 228.

<sup>12</sup> HÕNTE § 1 lg 3 sätestab: "Kui kavandatava seaduseelnõu sisul on Eesti õiguskorras põhimõtteline tähendus, koostab asjaomane ministerium pärast väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamist ja enne seaduseelnõu normide kujundamist eelnõu õiguslikke valikuid kajastava kontseptsiooni". Kas võimalik LSV seaduse tasemel lahendus vajab väljatöötamiskavatsuse kõrval ka kontseptsiooni on poliitilise valiku küsimus.

- 6) kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja ülesehitus, sealhulgas regulatsiooni tasandi kindlaksmääramine, eelnõu eeldatav valmimise aeg ja regulatsiooni soovitatav kehtivusaeg;
- 7) millised olulised mõjud, lähtudes nende esinemise sagedusest, ulatusest, sihtrühma suurusest ja ebasoovitavate mõjude riskist, võivad seaduse rakendamisega kaasneda;
- 8) kuidas kaasnevaid olulisi mõjusid analüüsitakse ja põhjendus, milliseid kaasnevaid mõjusid ei analüüsita;
- 9) seaduseelnõu edasise väljatöötamise tegevuskava;
- 10) muu küsimuse lahendamisel tähtsust omav asjaolu.

Esitatud nõuded annavad tunnistust, et seadusloomet ei ole võimalik välja rebida sotsiaalsest kontekstist ega lahutada loodavate normide adressaatide vajadustest. Enamgi veel: seadusloome protsessi tuleb riiklike organisatsioonide kõrval kaasata loodavate normide sihtrühmi – seadusloome näol on tegemist paljude riigiorganite ja ühiskondlike seadusandlike jõudude kooperatiivse protsessiga. Seega on ühiskond see, kes (eelkõige läbi huvigruppide) saab seadusandjat veenda vajaliku juriidilise regulatsiooni väljatöötamise ja vastuvõtmise vajalikkuses.

Lähisuhtevägivalla juriidiliste probleemide valguses on siin olulisimad aspektid:

- 1) probleemi analüüs: probleemsituatsiooni sõnastamine, hindamine, kui suur on reguleerimise vajadus ja milliseid eesmärke soovitakse regulatsiooniga saavutada. Oluline on välja selgitada asjassepuutuvad huvirühmad – nende kaasamine aitab enamikel juhtudel jõuda otsuseni, mis vastab maksimaalselt soovitatavat eesmärki täitvale lahendusele. HÕNTE § 1 lg 5 kohaselt toimub väljatöötamiskavatsuse, kontseptsiooni ning seaduseelnõu ettevalmistamiseks huvirühmade kaasamine vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 4 lg-le 2. Huvirühmadel on probleemide puhul võimalik välja tuua erinevaid tahke ning mõjutegureid ja sellega tagada võimalikult adekvaatne ettekujutus reguleerimist vajavast asjaolust. Samas tuleb arvestada, et sellise korralduse puhul sõltub palju huvirühma aktiivsusest ja võimekusest olukorda kaardistada, mis omakorda võib viia lünkliku probleemikirjelduseni. Selle tulemusena võib protsess päädida regulatsiooniga, mis ei täida täielikult oma eesmärki või millega kaasnevad uued probleemkohad. Oma huvide läbisurumise võimalus sõltub organisatsiooni sisemisest distsipliinist. Lahkuminevad huvid ühtlustatakse organisatsioonisiselt;
- 2) täpsed terminid ja arusaadav keelekasutus: HÕNTE eesmärgiks on aidata kaasa sellele, et seadusloomes oleks arvestatud elulise vajaduse ja sotsiaalse tegelikkusega. Regulatsiooni arusaadavus selle adressaatidele on mõjutatud suuresti seaduse tekstist, vormistusest ja ülesehitusest: keelekasutus peab olema selge, ühetähenduslik ja täpne. Sellega sätestatakse sisuliselt see, et norm peab olema oma adressaadile arusaadav ning selleks peab olema järgitud seaduskeele stiili, mis muuhulgas peab tagama ühelt poolt lihtsuse, teisalt täpsuse ja ühetaolise tõlgendamise ning õige rõhuasetuse. Tegemist on relevantse nõudega, mida teisalt on keerukas saavutada. Nimelt on lihtsalt mõistetavuse puhul oht liigse üldistamise või ebatäpsete terminite kasutusele kaldumiseks. Samas ühetaoline tõlgendamine ning täpsus on tihti saavutatavamad just keerukate sõnastuste kaudu. Siiski on vaid mõlema nõude

täitmisel tagatud, et isikud, kes peavad norme järgima ning täitma, neid ka üheselt mõistavad.

Lisaks on normide sõnastuse juures oluline, et säte vastaks soovitava õigusnormi struktuurile. Normi struktuur omab olulist rolli normi tõlgendamisel, kui on vaja kindlaks teha, kas tegu on imperatiivse normiga või diskretsiooninormiga;

3) peale õigusakti vastuvõtmist ja jõustumist on oluline seadusloomele antav tagasiside. Seadusloomele antav tagasiside peab andma informatsiooni sellest, kuidas ettevedatud plaanid õnnestusid. Ühelt poolt annab sellest aimu sotsiaalne statistika ja teiselt poolt avalik arvamus. Kui kõrvale jätta loomulik taotlus maksimeerida poliitika abil oma võimu võimalikult pikas perspektiivis, siis on mõjude eel-, vahe- ja järelhindamine efektiivne vahend ohukohtade kiireks märkamiseks. On ju loomulik, et rohkem tähelepanu saavates valdkondades tulevad probleemsituatsioonid kiiremini päevavalgele, mistõttu on otstarbekas juba protsessi esimestes faasides püüda teada saada ohukohtadest, mis valitud rakendusviisi negatiivselt mõjutada võiksid. Selged ja ajakohased õigusaktid vähendavad kulusid nii riigile kui teistele subjektidele, väheneb bürokraatia ning kohtuasjade arv. Seega peavad head õigusaktid olema õigele objektile suunatud, ajas järjepidevad ja üldiselt arusaadavad.

4) HÕNTE § 1 p 8 nõuab VTK -lt oluliste mõjude käsitust<sup>13</sup>, mis võivad seaduse rakendamisega kaasneda<sup>14</sup>. Ka meie tegevuste hulka kuulub oluliste mõjude uurimise kirjeldus. Õigupoolest on mõjude hindamise metoodika mõeldud valitsusasutuste ametnikele, kes on tegevad poliitikate kujundamise ning on seetõttu seotud õigusaktide ettevalmistamisega<sup>15</sup>. Mõjude hindamisel on suurem tähendus kui pelgalt ühe või teise õigusakti väljatöötamine. Nimelt, on tegemist on protsessiga, mille abil kogutakse tõendusmaterjali otsustajatele (poliitika)valikute eeliste ja puuduste kohta püüdes hinnata nende potentsiaalseid tagajärgi. Eestis on hakatud seda nimetama „poliitikakujundamise põhiprotsessiks“. Mõneti on tegemist universaalse lähenemisega, mis on rakendatav nii EL õiguse, siseriiklike strateegiadokumentide koostamisel kui ka õigusloomes. Ilmselt on kõige tulemuslikum võtta aluseks Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhend<sup>16</sup> :

a) Probleemi määratlemine

---

<sup>13</sup> HÕNTE § 1 p 7 nõuab oluliste mõjude enda käsitust, lähtudes nende esinemise sagedusest, ulatusest, sihtrühma suurusest ja ebasoovitavate mõjude riskist, mis võivad seaduse rakendamisega kaasneda.

<sup>14</sup> Veel mõned aastad tagasi leiame Justiitsministeeriumi arengukavast 2012 a (<http://www.just.ee/33313/>) ülikriitilise tähelepaneku selle kohta, et meie õigusloomet iseloomustab õigusaktide mõjuanalüüsi puudumine. Leiti, et seaduste väljatöötamiskavatsused on üldsõnalised, milles ei sisaldu hinnangut kaasnevatele mõjudele. Isegi kui mõjude analüüs on olemas ei sisalda see seaduseelnõude puhul kõiki ettenähtud analüüsi etappe, kuna see teostatakse peale eelnõu väljatöötamist. Sageli on piiratud vaid analüüsi objekti kirjeldamisega ja harva prognoositakse kaasnevaid mõjusid ning alternatiivsete lahenduste võrdlemist reeglina ei toimu. Hinnatakse ainult ametkonna keske institutsiooni kompetentsi kuuluvat. Puudu on selgelt määratletud vastutuse, kohustuste ja õiguste piirid mõjude analüüsi läbiviimisel.

<sup>15</sup> Suureks abiks on õigusloomeprotsessis Justiitsministeeriumi kodulehelt leitav mõjude hindamise metoodika. Allikas on leitav ministeeriumi kodulehelt rubriigist „õiguspoliitika“.

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/commision\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commision_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)

- b) Eesmärgi (-de) püstitamine
- c) Poliitikavalikute analüüs
- d) Erinevate valikute analüüs
- e) Järeldamine

Mõjude analüüsil tuleb lähtuda sellest, et see oleks proportsionaalne otsustatava küsimusteringi tähtsusega. Esmalt peab tuvastama mõjuvaldkonnad, milleks saab kasutada vastavaid kontrollküsimustikke. Põhjalikum mõjude hindamine võib vajada uuringute läbiviimist.

Õigusloomeprotsessis on mõjude hindamist võimalik alustada erinevates selle etappides. Näiteks teostada esialgseid mõjusid hindav eelanalüüs või tugineda varasematele – kui neid on tehtud – mõjude hindamisele. Hiljemalt aga tuleb esialgset mõjude kaardistamist alustada VTK väljatöötamise etapis<sup>17</sup>. Meie projekti kontekstis tähendab see hiljemalt LSV ennetamise ja tõkestamise seaduse jaoks VKT väljatöötamise alguses. Tegelikult tuleks VTK koostamise käigus igal asjassepuutuval ministeeriumil kontrollida ja vajadusel teha ettepanekuid oma valdkonda puudutavate mõjude osas. Kuna huvirühmad peavad olema kaasatud kogu protsessi, siis saavad ettepanekuid teha ka nemad.

Alljärgnevalt esitame ühe võimaliku ja meie hinnangul tulemusliku mõjude hindamise meetodi kirjelduse:

Mitmekriteeriumi analüüs:

Eesmärk on hinnata, millised on tingimustest tulenevad erinevate arengute positiivsed ja negatiivsed mõjud olukorras, kus teave (valdavalt kvalitatiivne) võib olla mittetäielik ning arvesse tuleb võtta ka kvalitatiivseid näitajaid. Selle meetodi puhul on mõttekas omistada hinnatavatele mõjudele kaalud

Meetodi eelised:

- a) Saab arvestada probleemi mitmetahulisusega
- b) Võimaldab erinevat tüüpi andmete analüüsi ja võrdlemist võttes arvesse isegi ebakindluse taseme varieeruvust
- c) Võimaldab formuleerida küsimused selgelt ja läbipaistvalt ning tuua välja kaalumise kohad
- d) Võimaldab jaotusküsimuste esiletõstmist

Meetodi puudused:

- a) On subjektiivne etapis, kus eksperdid peavad otsustama kriteeriumite kohaväärtuse
- b) Erinevat tüüpi andmete puhul ei ole alati võimalik luua selgust skaalal kasu/kahju

---

<sup>17</sup> Kui on tegemist juba eelnõu seletuskirjas esitatava seaduse mõjude kirjeldusega, siis selle kirjutamise juhend on leitav:

[https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/eelnou\\_seletuskirja\\_mojude\\_osa\\_koostamise\\_juhend.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/eelnou_seletuskirja_mojude_osa_koostamise_juhend.pdf).

c) Ajalise dimensiooni arvestamine on raskendatud.

Mitmekriteeriumi analüüs on sobiv LSV mõjude uurimiseks, sest tegemist on olukorraga, kus napib kvalifitseerivat või rahaliselt väljendatavat andmestikku. Meetod püüdleb iga poliitikavaliku mõjude kohta käiva teabe süstemaatilise vastandamise poole. Seda saab teha näiteks huvirühmade või mõjude tüüpide kaudu või positiivsete/negatiivsete mõjude lõikes. Meetodit on sobiv täiendada hindamisraamistiku lisamisega. Sellisel juhul tehakse kvalitatiivselt väljendatav mõju võrreldavaks nii, et antakse igale mõjule „tähtsuse“ skaalal hinnang. Hinnangu andmine tugineb eksperthinnangul, mille käigus analüüsitakse kvalitatiivse teabe massiivi.

Tüüpiline mitmekriteeriumi analüüsi protsess on järgmine:

1. Määratletakse eesmärk
2. Kirjeldatakse valikud eesmärgi saavutamiseks
3. Lepitakse kokku kriteeriumides, mida kasutatakse valikute hindamiseks.
4. Igale kriteeriumile omistatakse kaal, mis peegeldab selle tähtsust otsustuse aspektist (sobib arutelu huvigruppidega)
5. Kaalutakse iga valiku vastavust kriteeriumile. Nii saadakse skoor, mille alusel on võimalik valikuid järjestada.
6. Järjestatakse valikud kombineerides neid skooridega
7. Pole välistatud nn tundlikkuseanalüüs, et testida järjestuse paikapidavust
8. Järjestatakse valikud
9. Pole välistatud ka määramatuse mõju otsustusprotsessis<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Mõjude aruande jaoks on olulisemad nõuded järgmised:

- a) Mõjude analüüsi protsessi ülevaade (läbiviijad; andmed aruande tutvustamise kohta; andmed peetud konsultatsioonide kohta);
- b) analüüsi taust ja ulatus (analüüsi eseme kirjeldus ja põhimõisted; kasutatud vahendite kirjeldus; tuuakse ära probleemi senise läbitöötatuse tase ja ulatus);
- c) analüüsi eesmärk ja sihtrühm ( Miks mõjusid oli vaja hinnata ja mida ja mille kohta sooviti teada saada. Analüüsiküsimustiku olemasolul see lisatakse;
- d) rakendatud mõjude analüüsi meetodika (millised olid rakendatud meetodid, kuidas ja kust koguti nii esmaseid kui ka teiseseid andmeid);
- e) analüüsi leiud e aruande põhiosa (millised olid mõjude hindamise tulemused);
- f) järeldused e soovitused



Seaduseelnõude sügavam eesmärk on hoida või muuta osapoolte käitumist ühiskonnas soovitud suunas. Seepärast on oluline, et seaduse sisulisi eesmärke ja mõjusid arutatakse võimalikult avatult ja avalikult ning hinnataks seejuures seaduse mõju avalikkuse huvidele. Avalikkusele on Riigikogus arutlusele olevad eelnõud kättesaadavad eelkõige meedia kaudu ning seega mõjutab eelnõude kvaliteet peale Riigikogu töö ka suhtumist seadustesse ja meediapoolset kajastamist.

Niisiis: võimalikult õiglase ja võimalikult efektiivse õiguse väljatöötamine riiklikul tasandil eeldab seadusloome suunatust ühiskonnale: enne seaduste kirjanekut ja väljakuulutamist peab seadusandja olema kursis ühiskonna olemuse ja vajadustega, sügavuti analüüsima seda, kellele ja milleks ta neid seadusi kirjutab. Ainult see aitab ületada rahva riigist võõrandumise probleemi ning tõsta õiguse efektiivsust ja suurendada ühiskonna turvatunnet.

Kuna mõjude analüüs on hea õigusloome kvaliteedi üheks peamiseks aluseks, siis peame oluliseks ka käesolevas aruandes veelkord rõhutada neid printsiipe, mida ka Euroopa Liit peab ülioluliseks:

- a) vajalikkus – enne uue poliitika rakendamist tuleb kindlaks teha, kas selleks on vajalik uus õigusakt;
- b) proportsionaalsus – erinevate regulatiivsete instrumentide vahel valides tuleb leida kõige sobivam soovitud eesmärgi saavutamiseks;
- c) subsidiaarsus – otsustused tuleb vastu võtta kodanikele võimalikult lähedaimal otsusutasemel;
- d) läbipaistvus – õigusakti kvaliteedi tõstmiseks on vaja selle kavandamise faasis kaasata või konsulteerida kõigi huvitatud või puudutatud osapooltega;
- e) vastutus – poliitika autor või algataja peab olema kõigile teada;
- f) kättesaadavus – õigusakti peab olema tehtud kõigile kättesaadavaks;
- g) lihtsus – regulatsioonid peavad olema arusaadavuse huvides nii lihtsad kui võimalik<sup>19</sup>

#### **4. Alusettepanek süsteemsema lahenduse jaoks LSV ennetamisel ja tõkestamisel**

Oleme korduvalt rõhutanud LSV kui ühiskonnas eksisteeriva väga tõsise probleemi lahendamist riigi poolt õigusloome abil ja seda rahvusliku õiguskorra püramiidi seaduse tasemel. Teadaolevalt on käesolevaks ajaks vastavad seadused vastu võetud rohkem kui 100 riigis, mitmes riigis on valminud vastavad seaduseelnõud. Projekti eelnevates etappides oleme vastavaid lahendusi „võõrastes“ õiguskordades tutvustanud ja arutanud ümarlaul 4.05.2021 ja ette valmistanud analoogilise arutelu ümarlauaks kohtunikega<sup>20</sup>. Juba läbiviidud

---

<sup>19</sup> Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. –

[http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key\\_docs/mandelkern\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf)

<sup>20</sup> Näiteks meie naaberriigis Vene Föderatsioonis on valminud perevägivalda seaduse eelnõu, milles on 28 paragrahvi ja mis on suunatud suhete reguleerimisele, mis tekivad seoses perevägivalda profülaktikaga. Eelnõu koostajad on pidanud oluliseks reas paragrahvides sätestada seaduse subjektide pädevuse (sisekaitseorganid; föderaalorganid; prokuratuur; inimõiguste volinik; lapse õiguste volinik; riigivõimorganid, sotsiaalkaitseorganid, kohalik omavalitus; spetsialiseeritud organisatsioonid; meditsiini organisatsioonid; ühiskondlikud organisatsioonid. Ümarlaul käsitasime eeltoodud regulatsioone ja diskuteerisime nende ratsionaalsuse üle. Samuti tutvustati ümarlaul osalejatele Vene Föderatsioonis alanud diskursuse sisu.

ümaralaua<sup>21</sup> saime tagasisidet selle kohta, kuidas meie õiguspraktikud näevad senisest süsteemsemat arengut valdkonna õigusloomes.

Esiteks tuleb kindlasti määratleda seaduse eesmärk. Ja seda tuleb teha mitte ainult sellepärast, et seda nõuab HÕNTE. Seaduse eesmärgi kaudu ja abil saab/tuleb sõnastada seaduse õiguslik ideoloogia. Ja sellest lähtuvalt on ainuvõimalik jõuda edasiste regulatsioonide juurde<sup>22</sup>.

Juhul, kui Eesti seadusandja seab eesmärgiks valdavalt LSV ennetusega seonduva, siis nii tulekski seaduse eesmärk juba § 1 formuleerida. Edasi peaks formuleerima § 2 seaduse eseme, milles oleks kirjeldatud reguleeritavate suhete kvaliteet<sup>23</sup>. Väga oluline on § 3 formuleerida seaduses kasutatavate põhimõistete sisu<sup>24</sup>. Edasi tuleks seadusesse kirjutada riigi nende organite pädevuse see osa, mis puudutab nende seotust LSV-ga (politsei; prokuratuur, riigivõimuorganid, õiguskantsler, soolise võrdõiguslikkuse volinik, sotsiaalkaitse organid, kohalik omavalitsus, spetsialiseeritud sotsiaalabi organid; meditsiinasutused; MTÜ-d. Edasi tuleks lahti kirjutada ennetuse teostamise põhimõtted (alused). Eraldi väärriks paragrahvi profülaktika liigid. Loomulikult ei välista LSV ennetamisele suunatud senisest süsteemsem lahendus sätteid juriidilisest teavitustööst, konfidentsiaalsusest jm.

Meie hinnangul pole aga välistatud edasine süstematiseerimine kodifitseerimise kaudu, kus sünniks nn „prantsuse koodeks“ ja mille ettevalmistamise käigus saaks läbi vaadatud kogu olemasolev vastav õigusmassiiv nii era-, avalikus kui ka karistusõiguses ja sünniks terviklik lahendus, mille õiguslik ideoloogia ületaks ennetuse piirid ja seoks selle dünaamiliselt tõkestamisega. Oleme eelnevalt märkinud, et selles osas on meie õiguskord pööranud LSV -le suuremat tähelepanu.

Vaatamata edasistele poliitikavalikutele LSV valdkonnas saavad järgnevad lahendused vaid selgemaks „rääkida“ LSV olemust, täpsustada subjektide ringi, suurendada ühiskonnaliimete turvatunnet, sest on näha riigi tähelepanu ja soov LSV nii jõulisemalt ennetada kui ka jätkuvalt tõkestada.

## Kokkuvõtteks

---

<sup>21</sup> Ümaralaua ettevalmistustöödel toetusime muuhulgas projekti Lisa 1 ettenähtud 1.2 läbiviidud juristide lähisuhtevägivalla alaste baas- ja täiendkoolituskavade läbiviidud kavade analüüsile.

<sup>22</sup> Näiteks Leedu seadus sõnastab eesmärgi: kaitsta isikuid perevägivalla eest; rakendada ennetusmeetmeid; rakendada kaitsemeetmeid; pakkuda asjakohast abi. Vene Föderatsioon vastav seaduse eelnõu aga seaduse eesmärki *expressis verbis* ei sisalda. Küll on sellest võimalik aimu saada seaduse pealkirjast: „О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации“. Lisaks leiame seaduse § 4 perekondlik-olemise vägivalla profülaktika printsiibid (neid on 8).

<sup>23</sup> Tuleb teada ja arvesse võtta, et tänapäeva ühiskonnad on multikultuursed ja seoses sellega arusaamad-tõekspidamised ka vägivallast erinevad. Näiteks Ameerika Ühendriikides – väga multikultuurses riigis – ei ole LSV ainult peksmine ja vägistamine, vaid ka alandamine, privilegeeritud positsiooni kasutamine, kontroll suhtlemise üle, dokumentide võltsimise katsed, sisserändevormide täitmisest keeldumine, töötamise või õppimise keeld inglise keeles, isegi naeruvääristamine. Saksamaal polegi sellist koosseisu nagu perevägivall, ometi on tänu õiguskorra süsteemsusele riigi reaktsioon LSV-le adekvaatne.

<sup>24</sup> Nt. Vene Föderatsiooni seaduse eelnõus on nendeks „perekondlik-olmeline vägivald“, subjektid“, „rikkuja“, „perekondlik-olmelise vägivalla profülaktika“, „kaitse-ettekirjutus“, „kohtulik kaitse-ettekirjutus“.

Sarnaselt juhtivatele riikidele maailmas tuleks ka Eestis otsida lahendusi juristide töö ja kogu õiguskaitseüsteemi efektiivsuse suurendamiseks, et ennetada ja tõkestada vägivalda. Esitatud analüüs näitab, et meie õiguskorras on käsitatud valdkonnas (ühiskondlike suhete valdkonnas, mis peaksid kuuluvad õigusliku reguleerimise sfääri) mitte ainult väärtuslünki, vaid ehtsaid lünki, mida seadusandja pole erinevatel põhjustel pidanud vajalikuks õigusega korrastada ja mis nõuavad seadusandja sekkumist. Kindlasti on teatud lünkadel näiva lünga kvaliteet, mille ületamiseks on vaja tõsta eelkõige õiguskultuuri taset selle sõna laias tähenduses. Vahearuaude koostajad on absoluutselt nõus „Vägivallaennetuse kokkuleppes 2021 – 20225“<sup>25</sup> ideoloogiaga, mis rõhutab, et vägivalda saab ennetada vaid koostöös. See on omakorda võimalik valdkonnaüleses koostöös. Süsteemsele koostööle saavad suunata vastavad juriidilised lahendused eelkõige regulatiivsete normide kompleksi näol, mida saab kujundada heale õigusloomele vajalike õigusloome etappide järjekindla läbimise abil. Kuid loomulikult ei saa piirduda vastavad süsteemsed lahendused pelgalt regulatiivsete normide süstematiseerimise ja loomisega. Vajalik on edasine süsteemne töö õiguskaitsevate normidega.

Kuid eelkõige ei tohi unustada vägivalla ohvrit. Nii vägivalla ennetus kui ka tõkestamine toimub eranditult nii võimaliku kui ka reaalse ohvri õigustatud huvi silmas pidades. Efektiivsuse suurendamine peab algama suhtlemiskultuuri muutmisest ohvriga. Tõrjuva ja vahel isegi süüdistava suhtumise asemel tuleb ohvrit igati julgustada paremaks koostööks õiguskaitseorganitega, et tuua päevavalgele rohkem juhtumeid, ennetada ja peatada lähisuhtevägivalda. Kindlasti tähendab see loobumist praegusest normikesksest lähenemisest, mis lähtub peamiselt õigussüsteemi enda vajadustest ning on sageli ohvrite suhtes osavõtmatu ja tõrjuv. Tänapäevasem ja süsteemsem õiguslik lahendus LSV jaoks peaks looma õigusruumis vajaliku diskretsiooni mitte lihtsalt õigusele vastavaks käitumiseks, vaid ka õiglaste lahenduste leidmiseks vägivalla ennetustöös ja selle tõkestamisel. President K.Kaljulaid ütles 2020.a. parimatele lähisuhtevägivalla ennetajatele ja tõkestajatele auhindu üle andes: „Kahtlemata on meil õigussüsteem ja õigusriik piisavalt tugev...Ent tegusid pannakse toime olukorras, kus ohver on seisundis, kus ei suuda ise adekvaatselt toimuvat hinnata. Nii tuleb üle käia seadusandlus, mis tegeleb vägivallaohvriga, et saada täpselt aru ja olla kindel, et süsteem ohvrit ei taasohvrusta“.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/vagivallaennetuse\\_kokkulepe\\_2021-2025\\_0.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/vagivallaennetuse_kokkulepe_2021-2025_0.pdf).

<sup>26</sup> „President Kaljulaid lähisuhtevägivallast: kui ühiskondlik vastuvõtt on selline, nagu ta meil tihti on olnud, siis see kindlasti ohvrit ei toeta“. – Õhtuleht, 22.08.2021. Presidendi tähelepanujuhtimine probleemidele ohvriabiga on seda tähelepanuväärsem, et OAS võeti vastu selle esialgsel kujul 2003.a., sellest ajast muudeti seda kümneid kordi ja 2020 jõuti seaduse uue redaktsioonini ja selle vastuvõtmiseni Riigikogus (RT I, 06.05.2020, 22). Ometi tõi selline tee kaasa olukorra, kus OAS sai raskemini arusaadavaks nii valdkonna spetsialistide kui ka abivajajate jaoks. Kadus õigusselgus ja see on problemaatiline olukord arvestades seaduse sihtrühma haavatavust ehk kuriteo ja vägivalla ohvreid. Sündis OAS-i uus redaktsioon. Ometigi leiab president, et ka selles valdkonnas on vajalik õigusloomega edasi minna. Leiame, et see toetab meie vahearuaude läbivat ideed vajadusest liikuda senisest süsteemsemate õiguslike lahenduste suunas vägivalla ennetamisel ja tõkestamisel.

