



Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

Teie 26.05.2026 nr 8-1/4192-1,
JDM/26-0625/-1K/
Meie 22.06.2026 nr 1.2-3/1377-4

Kooskõlastuskiri korrakaitseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule

Täname võimaluse eest esitada arvamusi korrakaitseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule. Kooskõlastame eelnõu märkustega arvestamisel.

I Kontrolltehing

Eelnõuga lisatakse KorS-i § 53¹ kontrollteingu üldsättena ning tunnistatakse kehtetuks eriseadustes sisalduvad kontrollteingu sätted, sealhulgas alkoholiseaduse § 52¹ ja tubakaseaduse § 33². Tubakaseaduse vaates on kavandatava muudatuse peamine probleem see, et KorS § 53¹ on sõnastatud eelkõige korrakaitseorgani ametniku tegevust silmas pidades ega anna selget alust alaealise või muu korrakaitseorganivälise isiku kaasamiseks kontrollteingusse. Seega kaoks kehtiva TubS § 33² alusel olemasolev võimalus kaasata seadusliku esindaja nõusolekul kontrollteingusse vähemalt 16-aastane isik.

Peame seda muudatust sisuliselt probleemseks. Tubakatoodete ja nikotiinitoodete kättesaadavus alaealistele on Eestis tõsine probleem, millele tuleks tubaka- ja nikotiinitoodete tarbimise ennetamiseks senisest tõhusamalt lahendusi otsida. Seda kinnitab ka Tervise Arengu Instituudi läbiviidud testostlemise uuring: <https://www.tai.ee/et/valjaanded/alkohoolsete-jookide-ning-tubaka-ja-nikotiinitoodete-testostlemine>. Tervise Arengu Instituudi 2022. aasta noorte alkoholi testostlemise uuringu tulemuste kohaselt ei küsinud alkohoolseid jooke ostvalt noorelt vanust tõendavat dokumenti 54% teenindajatest ning alkohoolset jooki oldi valmis müüma 63% testostudest. Eelnõuga kavandatav muudatus liigub aga vastupidises suunas, kuna vähendab riigi praktilist võimekust kontrollida alaealistele kehtestatud müügikeeldude täitmist.

Alaealistele tubakatoodete ja tubakatoodetega seonduvate toodete, sealhulgas elektrooniliste sigarettide ja nikotiinitoodete müügi järelevalves on kontrolltehing sisuliselt ainuvõimalik tõhus meede. Täisealine korrakaitseametnik ei saa usutavalt imiteerida olukorda, kus müüja rikub alaealisele müügi keeldu. Kui kontrollteingu teeb täisealine ametnik, müüb kaupmees talle toote seaduslikult või kontrollib vajaduse korral dokumenti, kuid selline olukord ei näita, kuidas sama müüja käituks reaalse alaealise kliendi puhul. Samuti ei pruugi korrakaitseorgani koosseisus olla piisavalt noore ea ja välimusega ametnikke, kelle abil sellist kontrolli praktikas teha.

Kui alaealise või muu korrakaitseorganivälise isiku kaasamise võimalus kaob, muutub alaealistele tubakatoodete ja nikotiinitoodete müügikeelu rikkumise tuvastamine kontrollteingu käigus *de facto* võimatuks. Muude järelevalvemeetmete abil on selliseid rikkumisi praktikas väga keeruline, kui mitte võimatu, usaldusväärselt tuvastada ja tõendada. See halvaks järelevalve alaealistele kehtestatud müügikeeldude üle ning võtaks riigilt reaalse mehhanismi jaemüüjate õiguskuulekuse kontrollimiseks. Sellisel juhul muutuks alaealiste tervise kaitse põhimõtte selles osas praktilises õigusloomes suuresti tagajärjetuks.

Lisaks vajab tähelepanu KorS § 53¹ kohaldamise eeldus, mille kohaselt võib kontrollteingu teha olulise või kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks. Tubakaseaduse rakendamise vaates võib see tekitada täiendavaid tõlgendusprobleeme, sest ametnikud peaksid enne kontrollteingu tegemist hindama ja põhjendama, kas konkreetne rikkumiskahtlus ületab olulise või kõrgendatud ohu lävendi. Tavapärane jaemüügikontroll või kahtlus üksiku tubakatoote, e-sigareti või nikotiinitoote müügist alaealisele ei pruugi sätte kitsal tõlgendamisel seda lävendit ületada. See võib omakorda anda ettevõtjatele täiendava võimaluse kontrollteingute õiguspärasust vaidlustada ning vähendada TubS-i senist preventiivset mõju.

Samuti võib kontrollteingu lubamise regulatsioon muutuda senisest bürokraatlikumaks. Kui kehtiva eriregulatsiooni järgi sai kontrollteingu otsuse teha korrakaitseorgani juht või tema volitatud ametiisik, võimaldades pädevust delegeerida ka madalama astme juhtidele või asjakohastele ametnikele, siis kavandatava KorS § 53¹ lõike 6 kohaselt oleks otsustuspädevus seotud prefekti või korrakaitseorgani juhiga. Selline lahendus võib muuta kontrollteingu lubamise protsessi aeglasemaks, jäigemaks ja juhtimistasandilt põhjendamatult kõrgeks, mis ei ole kooskõlas ka üldise eesmärgiga vähendada halduskoormust ja bürokraatiat.

Täiendavalt tuleks hinnata kontrollteingust teavitamise regulatsiooni mõju TubS-i alusel tehtavale järelevalvele. Kehtiv TubS § 33² lõige 7 võimaldab põhjendatud juhul kontrollteingust teavitamist kuni kolm kuud edasi lükata, kui see on vajalik järelevalve jätkamiseks. KorS § 53¹ lõike 7 järgi tuleb isikut teavitada viivitamata pärast kontrollteingu eesmärgi saavutamist. Selline lahendus võib piirata võimalust tuvastada ja tõendada jaemüüjate korduvaid või süstemaatilisi rikkumisi. Seetõttu tuleks eelnõu menetluses eraldi hinnata, kas KorS-i üldnorm ja TubS-i senine kontrolllostu regulatsioon täidavad täielikult sama eesmärgi või vajab TubS eriseadusena jätkuvalt erilahendust.

Eeltoodust tulenevalt peame vajalikuks, et TubS-is säiliks eriseadusena selge õiguslik alus alaealise kaasamiseks kontrollteingusse. Vähemalt tuleks KorS §-s 53¹ sõnaselgelt ette näha võimalus kaasata kontrollteingusse korrakaitseorganivälise isik, sealhulgas seadusliku esindaja nõusolekul vähemalt 16-aastane isik, kui see on vajalik alaealisele tubakatoote, tubakatootega seonduva toote või nikotiinitoote müügikeelu täitmise kontrollimiseks.

II Vormikaamera kasutamine ja salvestiste säilitustähtajad ning kasutamise reeglid

Palume täpsustada KorS § 34² lõiget 2, mis sätestab vormikaamera kasutamise kohustuse juhul, kui avaliku korra eest vastutav isik või muu menetlusosaline on esitanud selleks põhjendatud taotluse. Praegusest sõnastusest ei nähtu üheselt, et selline kohustus kehtib üksnes sama paragrahvi lõikes 1 sätestatud vormikaamera kasutamise aluste esinemisel ja juhul, kui vormikaamera kasutamine ei kujuta endast ülemäärast riivet isiku põhiõigustele. Sellisel kujul võib tekkida tõlgendus, et põhjendatud taotlus loob iseseisva aluse vormikaamera kasutamiseks ka olukorras, kus lõikes 1 nimetatud eeldused ei ole täidetud. Palume kaaluda lõike 2 sidumist lõikes 1 sätestatud alustega.

Samuti palume täpsustada õppetööks või koolituseks kasutatavate salvestiste säilitamise tähtaega. KorS § 34¹ lõige 5 ja § 34² lõige 7 lubavad salvestist kasutada õppetöö või

koolituse läbiviimisel, kui isikuandmed on pseudonüümitud või samaväärselt kaitstud. Samas ei ole üheselt selge, kas sellistele salvestistele kohaldub sama üldine 30-päevane säilitustähtaeg või võib neid õppetöö eesmärgil säilitada kauem. Palume see eelnõus selgelt reguleerida.

Lisaks tuleks ühtlustada kaamerasätetes säilitustähtaegade sõnastus. KorS § 34¹ lõike 4 kohaselt säilitatakse mehitamata sõiduki salvestisi kuni 30 päeva, samas kui KorS § 34² lõike 6 kohaselt säilitatakse vormikaamera salvestist kuni 30 kalendripäeva. Kuna tegemist on paralleelsete isikuandmete salvestamise sätetega, võiks kasutada mõlemas sättes sama sõnastust, et vältida tõlgendust, nagu oleks tähtaegadel erinev sisu.

III Hüvitiste maksmine

Palume üle vaadata KorS § 16 lõigete 6 ja 7 omavaheline seos. Lõige 6 sätestab hüvitise arvutamise aluse, lähtudes korrakaitsekohustusega isiku tööandja makstud keskmisest töötasust või mittetöötamise korral töötasu alammäärast. Lõige 7 näeb samal ajal ette, et keskmise palga arvutamisel ning hüvitise taotlemisel ja väljamaksmisel lähtutakse avaliku teenistuse seaduse §-st 49. Kuna mõlemad lõiked puudutavad hüvitise arvutamist, tuleks selgemalt eristada, millises osas kohaldub KorS-i erireegel ja millises osas avaliku teenistuse seaduse § 49. Lisaks on seletuskirjas § 16 lõike 8 selgitus ekslikult märgitud lõike 7 selgitusena.

IV Riiklikus järelevalvemenetluses kogutud tõendite kasutamine süüteomenetluses

Juhime tähelepanu, et korrakaitseseaduse muutmise väljatöötamiskavatsuses¹ kavandatud KorS § 30 lõikes 3 sätestatud teabe nõudmise õiguse laiendamist ei saa käsitada üksnes tehnilise ega tehnoloogilise ajakohastamisena. Kuigi eesmärk tagada riikliku järelevalve tõhus toimimine olukorras, kus oluline osa teabest on digitaalsel kujul, on arusaadav, mõjutab kavandatav muudatus sisuliselt haldusmenetluse ja süüteomenetluse vahelist piiri ning isikute põhiõiguste kaitset.²

Esiteks vajab täpsemat normatiivset piiritlemist, millist „muud teavet“ ja millises ulatuses võib korrakaitseorgan isikult nõuda. Digitaalne teave võib olla väga mahukas ning sisaldada ka kõrvalisi või kolmandate isikute andmeid, mistõttu võib liiga avar volitusnorm jätta teabe nõudmise tegeliku ulatuse liigselt korrakaitseorgani kaalutuspraktika kujundada. Pelk viide andmekaitsealaste kohustuste suurenemisele ei asenda selget regulatsiooni selle kohta, millistel tingimustel ja piirides võib teavet nõuda.

Teiseks võib muudatus kaasa tuua kaasaaitamiskohustuse sisulise laienemise. Digitaalse teabe esitamine võib eeldada isikult aktiivset, tehniliselt keerukat või ajamahukat tegevust, sealhulgas andmete otsimist, koondamist või süstematiseerimist. Sellisel juhul ei ole tegemist üksnes olemasoleva kohustuse täitmise tõhusamaks muutmisega, vaid menetlusosalise koormuse suurendamisega. Seetõttu tuleb tagada, et isikult nõutaks üksnes sellist teavet, mis on tal juba olemas ning mille esitamise kohustus on selgelt ja proportsionaalselt põhjendatud.

Kolmandaks vajab eraldi analüüsi enese mittesüüstamise privileegi võimalik riive. Kui riikliku järelevalve menetluses nõutakse isikult ulatuslikku teavet sunniraha ähvardusel ning kogutud teave võib hiljem anda aluse süüteomenetluse algatamiseks või omandada

¹ Korrakaitseseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus seisuga 2024. Kättesaadav: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/699319ce-7c2a-4bf4-8c6e-86f5002f4f43?activity=1#kLW09qda>

² Vaata täpsemat analüüsi: Kukk, K. Korrakaitseseaduse § 30 alusel kogutud teabe kasutamise piirid väärteo- ja kriminaalmenetluses. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2026. Lk-d 36-40.

süüteomenetluses tõendusliku tähenduse, võib isik sattuda olukorda, kus tal tuleb valida haldussunnivahendi ja võimaliku enese süüstamise vahel. Selline olukord võib riivata PS § 22 lõikes 3 ja EIÕK artiklis 6 tagatud enese mittesüüstamise privileegi.

Seetõttu peame vajalikuks, et kavandatava muudatuse menetlemisel hinnataks põhjalikumalt selle mõju põhiõigustele ning sätestataks selged piirid ja menetluslikud garantiid. Eelkõige tuleks täpsustada teabe nõudmise ulatust, välistada isiku põhjendamatu kohustamine uute andmete loomiseks või ulatuslikuks töötlemiseks ning reguleerida selgelt, millistel tingimustel võib riikliku järelevalve käigus kogutud teavet hiljem väärteo- või kriminaalmenetluses kasutada.

Rõhutame, et korrakaitseaduse tasandil on jätkuvalt lahendamata riikliku järelevalve raames KorS § 30 alusel kogutud teabe kasutamine süüteomenetluses.³ Seetõttu ei piisa üksnes KorS § 30 sõnastuse laiendamisest selliselt, et dokumentide kõrval võib nõuda ka muus vormis teavet. Teabe nõudmise volituse laiendamisega peaks kaasnema selge regulatsioon selle kohta, kuidas tagatakse isiku menetluslikud õigused olukorras, kus riikliku järelevalve raames kogutud teavet võidakse hiljem kasutada väärteo- või kriminaalmenetluses.

KorS-i tasandil võiks kaaluda üldnormi loomist, mis reguleerib riikliku järelevalve menetluses kogutud teabe süüteomenetluses kasutamise tingimusi. Samuti tuleks kaaluda täiendavate menetlusgarantiide sätestamist, näiteks teabe nõudmise protokollimise kohustust ja isiku teavitamist teabe võimalikust hilisemast kasutusest juhul, kui selline kasutus on meetme kohaldamise ajal mõistlikult ettenähtav. Sellised täpsustused aitaksid vältida olukorda, kus riikliku järelevalve menetlust kasutatakse sisuliselt süüteomenetluse tõendite kogumiseks, kuid ilma süüteomenetlusele omaste menetluslike tagatisteta. Kuna praktikas on riikliku järelevalve ja süüteomenetluse eristamine väga keeruline, võib vajalikuks osutuda ka kombineeritud menetluse loomine.

Eriti oluline on eristada olemasolevate dokumentide või andmete nõudmist isiku enda selgitustest ja ütlustest, mille kaudu võidakse sundida isikut andma enda vastu süüstavat teavet. Kui riikliku järelevalve menetluses nõutud teavet kasutatakse hiljem väärteo- või kriminaalmenetluses isiku vastu, võib isik sattuda olukorda, kus ta peab valima haldussunnivahendi rakendamise ja võimaliku enese süüstamise vahel. See tõstatab enese mittesüüstamise privileegi ning kaitseõiguse tagamise küsimuse. VTK mõjuanalüüsis on küll mööndud, et täiendavate tõendite kogumine võib viia süüteomenetluse algatamiseni, kuid piisavalt ei ole analüüsitud, kuidas sellises olukorras tagatakse isiku põhiõigused.

Palume seetõttu eelnõu seletuskirja täiendada analüüsiga, millist liiki „muus vormis teavet“ KorS § 30 alusel nõuda võib, kas nõuda võib üksnes isikul juba olemas olevat teavet või ka selle töötlemist ja süstematiseerimist, millised piirangud kohalduvad digitaalsele ning eraelulist või kolmandate isikute andmeid sisaldavale teabele ning millistel tingimustel võib riikliku järelevalve menetluses kogutud teavet hiljem kasutada süüteomenetluses. Samuti tuleks kaaluda täiendavate menetluslike garantiide sätestamist, et välistada enese mittesüüstamise privileegi kaudne riive ja tagada õigusselgus.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Karmen Joller
sotsiaalminister

³ Teemat on täpsemalt analüüsitud eelnevalt nimetatud magistritöös.

Aive Telling
Aive.Telling@sm.ee

Kristiin Mikko
Kristiin.Mikko@sm.ee

Kristella Kukk
kristella.kukk@sm.ee