

Korralduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse, ühistranspordiseaduse ja väärtemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Kohalikud omavalitsused otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi, tegutsedes seaduste alusel iseseisvalt¹, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi².

Üheks elanike vajaduseks on turvaline elukeskkond. Varasemalt on avaliku korra tagamist peetud peamiselt riigi ja eelkõige politsei ülesandeks, kuid viimasel ajal on selles toimunud muudatusi nii õiguslikult kui ka inimeste arvamuses. Turvalisus on saanud laiemas käsitluses ning igal ühel on selles on kande roll. Turvalisust puudutava avaliku arvamuse 2016. aasta uuringu kohaselt leidis vastanutest 67% pigem või täielikult, et elanikkonna turvalisus, korralduse ja päästetegevus peaksid jääma ainult politsei ja kutseliste päästjate ülesandeks³. Siseturvalisuse avaliku arvamuse 2018. aasta uuringu järgi leiab ligi pool elanikkonnast (49%), et turvalisust mõjutavad suurel määral ka kohaliku omavalitsuse tegevused turvalise keskkonna kujundamisel. Kui võrreldes 2016. aastaga on vastanute usk valvekaamerate, politsei ning ka turvafirmade patrullide mõjusse turvalisuse tagamisel mõnevõrra langenud, siis nende kõrval on uuringu järgi olulisele kohale tõusnud kogukonna ja kohaliku omavalitsuse roll.⁴

2014. aastal jõustunud korralduse seaduses (KorS) nähti ette avalikus kohas käitumise üldnõuete järgimise üle riiklikku järelevalvet ülesanne lisaks politseile ka KOV-idele⁵. Seaduseelnõu seletuskirja kohaselt oli KorS-i lisandunud sätte eesmärgiks *tagada omavalitsuste õigus enda kehtestatud nõuete ja piirangute üle järelevalvet teostamiseks*⁶. Lisaks riikliku järelevalvet teostamise õigusele on Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi PPA) ja KOV ka KarS §-s 262 ettenähtud väärtetega – avaliku korra rikkumine – kohtuvälised menetlejad⁷.

Ühelt poolt on KOV-il ülesanne teostada avalikus kohas käitumise üldnõuete järgimise üle järelevalvet ja teiselt poolt on elanikel suurenenud ootused KOV-i tegevustele turvalise keskkonna kujundamisel, kuid KOV-ide panus jäänud pärsituks. Arvestades, et mitmetes KOV-ides on korralduseametnikud vm sarnase profiiliga ametnikud olemas, pole probleem niivõrd materiaalne kui niivõrd õiguslik – **puuduvad õigused, mis võimaldaksid KOV-i korralduseametnikul ülesannet efektiivselt lahendada**. Tagajärjeks on politsei koormus väiksemate ent elanikke oluliselt häirivate ja ohutunnet tekitavate korralduseametnike tegelemisel.

¹ PS § 154.

² KOKS § 2 lg 1.

³ Saar Poll, 2016. STAK- i trendiuuring. [Võrgumaterjal] Leitav:

https://siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Avaliku_korra_tagamine/siseturvalisuse_avaliku_arvamuse_uuring_2016_stak_trendiuuring.pdf

⁴ Kantar Emor, 2018. Siseturvalisuse avaliku arvamuse uuring 2018. [Võrgumaterjal] Leitav:

https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Avaliku_korra_tagamine/siseturvalisuse_avaliku_arvamuse_uuring_aruanne_2018_loplik.pdf

⁵ KorS § 57¹.

⁶ Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 554 SE teise lugemise seletuskiri, lk 7. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigikogu.ee/download/72b4f87b-59f9-494f-8b82-cbf0a9ed146a>

⁷ VTMS § 52 lg 5.

Turvalisuse tagamiseks ei piisa pelgalt PPA-st jt riiklikest asutustest. Selleks peab olema tervik, mis põhineb erinevate osapoolte panusel. Võimalusi turvalisusesse panustamiseks on erinevaid – Naabrivalve sektorite loomine, vabatahtlikuna osalemine, samas ka KOV-is korrakaitseametnike rakendamine. Kogukondliku turvalisuse vaates on oluline kohaliku tasandi (elanike) osalus ning koostöövõimalus kohaliku, piirkonna ja riigi tasandi institutsioonide vahel.

Kuigi KOV-idel üksikult sellist ülesannet pole, siis ühiselt peavad nad kujundama tervist, turvalisust ja heaolu toetava elukeskkonna ühes maakonnas⁸. See hõlmab erinevaid teenuseid, mis mõjutavad rahvastiku tervist ja heaolu positiivselt või mille kättesaadavuse puudumine mõjutaks rahvastiku tervise seisundit negatiivselt (nt päästeteenused, sh vetelpääste, turvalisuse tagamise teenused jpm)⁹.

Püstitatud ülesanne ei saa olla deklaratiivne ja peab olema tagatud konkreetsete tegevustega. Üheks selliseks on erinevate osapoolte koostöö koordineerimine turvalisuse tagamisel ja korra kaitsmisel. Ühiselt planeerimine eeldab ka seda, et kas ühiselt või iga KOV üksikult suudab ka seda elukeskkonda kujundada, sh korda kaitsta.

Juba mõned aastad töötavad maakondade põhised turvalisuse nõukogud, mis käesolevaks ajaks on loodud igasse maakonda. Nende peamiseks eesmärgiks on kujundada tervikpilt maakonna turvalisuse olukorrast ja luua ühtne süsteem siseturvalisuse arendamiseks maakonnas. Samuti on käivitunud kogukondlike turvalisuse projektide toetamine, mille eesmärk on edendada kohalikku ja piirkondlikku algatust turvalise elukeskkonna loomisel ning suurendada turvalisuse loomisse panustavate ühenduste vahelist koostööd.

Kohalike omavalitsuste võimekus ülesannete täitmise osas on erinev. Senine praktika ja koostöö toetab, et kohalikud omavalitsused on valmis enam panustama turvalisusesse, sh liiklusohutusse rohkem, kui selleks on loodud õiguslike muudatustega võimalused ja selged põhimõtted. Teisest küljest täidavad kohalikud omavalitsused seadustest tulenevaid ülesandeid, millede puhul esineb hetkel olukordi, kus ülesande täitmist ei ole võimalik lõpule viia ja tuleb kaasata teine riiklikku järelevalvet teostav asutus, milleks kulub mõlema poole ressursi. 2019. aasta aprillis Siseministeeriumi tellimusel läbiviidud avaliku arvamuse küsitluse tulemuse kohaselt on Eesti elanike valmisolek KOV korrakaitseametnike õiguste laiendamiseks olemas¹⁰.

Seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse eesmärgiks on leida võimalikud lahendused, et:

1. kohalikule omavalitsusele on loodud eeldused liiklusohutusse panustamiseks läbi **automaatsete liiklusjärelevalvesüsteemide kasutusele võtmise** ja
2. kohaliku omavalitsuse **korrakaitseametnikel oleks iseseisva tegutsemise võimekus** (täiendavate erimeetmete rakendamise õigus).

1.1 Automaatsed liiklusjärelevalvesüsteemid

Hetkeolukord liikluses

Liiklusohutusprogramm¹¹ näeb ette saavutada aastaks 2020 olukord, kus liikluses ei hukkuks kolme aasta keskmisena enam kui 50 inimest aastas ja aastaks 2025 ei hukkuks enam kui 40 inimest aastas.

Aastatel 2015 – 2018 hukkus liikluses keskmiselt 63 inimest aastas. Seejuures oli aastatel 2015, 2016 ja 2018 liikluses hukkunute arvaks 67-71 inimest aastas ja aastal 2017 hukkunuid 48.¹²

⁸ RTerS § 9 lg 1.

⁹ Maavalitsuste reformist tuleneva Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigikogu.ee/download/2f3c54bc-5f6e-4dbe-88f7-8b34eb8bc9ad>

¹⁰ Faktum & Ariko, 2019. Avaliku arvamuse küsitlus.

¹¹ Liiklusohutusprogramm aastateks 2016-2025. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.mnt.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/liiklusohutusprogramm_2016-2025.docx

2014 – 2018 aastate andmete põhjal toimus kõikidest inimkannatanutega liiklusõnnetustest keskmiselt 60% kohalike omavalitsuste poolt hallatavatel teedel või tänavatel. Nendes liiklusõnnetustes vigastatute arv moodustas keskmiselt 58% ja hukkunute arv 29% kõikidest liiklusõnnetustes vigastatutest ja hukkunutest.¹³¹⁴

Seejuures keskmiselt 48% kõikidest inimkannatanutega liiklusõnnetustest toimus eelnimetatud perioodil neljas suuremas linnas: Tallinnas, Tartus, Pärnus ja Narvas. KOV-i teedel ja tänavatel toimunud inimkannatanutega liiklusõnnetustest moodustas neljas suuremas linnas toimunud liiklusõnnetuste arv 77%.

2018. aastal hukkunuga liiklusõnnetuse põhilised riskitegurid – millel oli otsene mõju liiklusõnnetuse juhtumisele või selle tagajärgedele – olid 26 juhul turvavarustuse (turvavöö, kiiver, helkur või valgusallikas) mittekasutamine, 26 juhul **kiirus** (kiiruse ületamine, teeolude või -geomeetria kohta liiga suur kiirus) ning 24 juhul alko- või narkojoove.¹⁵

PPA patrullid¹⁶ pühendasid oma tegevuste käigus 2018. aastal liiklusjärelvalvele kokku 450 901 tundi, mida on 72 032 tundi rohkem kui 2017. aastal. Seejuures piirkiirusest kinnipidamise jälgimiseks kasutati 180 006 tundi (2017. aastal 139 622 tundi). 2018. aasta suurem tundide arv tuleneb osaliselt sisemise töökorralduse ajutisest muutmisest seoses sama aasta suvel toimunud liiklusolukorra halvenemisega ning täiendavaid ressursse PPA-le selle jaoks ei eraldatud.

Maanteeameti andmetel on riigiteede liiklussagedus kasvanud aastatel 2016 – 2018 kokku 11% (2016 – 4,5%, 2017 – 3,6% ja 2018 – 2,9%)¹⁷ ja võib eeldada, et sarnane kasv on ka KOV-ide teedel. On selge, et liiklustiheduse kasvuga ei pääse ametnike poolt varasemaga samas mahu teostatav liiklusjärelvalve enam samal tasemel mõjule. Perspektiivis ei ole ette näha liiklusjärelvalvega tegelevate PPA ametnike arvu suurenemist, vaid pigem on suund uute tehnoloogiliste automatiseeritud mehhanismide kasutuselevõtuks.

Kiiruskaamerate kasutamine

Hetkel toimub automaatsete kiiruskaameratega järelvalve Maanteeameti ja PPA koostööna. Maanteeameti ülesandeks on mõõtekabiinide paigaldamine ja haldamine ning liiklusjärelvalvesüsteemi haldamine ja andmekogu pidamine. PPA ülesandeks on rikkumiste osas hoiatusmenetluste läbiviimine, trahviteadete edastamine ning hoiatusmenetluse infosüsteemi pidamine ja haldamine.

Kiiruskaamerate paigaldamise eesmärk on liikluse rahustamine ja seeläbi liiklusõnnetuste arvu vähendamine. Kaamerate kasutamise eeliseks on tõhusus, kiirus, ökonoomsus, usaldusväärsus ja võrdne kohtlemine.¹⁸

Kasutusel olevad mõõtekabiinid on paigaldatud **riigimaantee**de äärde ja 9. jaanuari 2019 seisuga on kasutusel 66 mõõtekabiini¹⁹. Lisaks on Maanteeameti kasutuses kaks mõõtekabiini Tallinna linnas,

¹² Inimkannatanutega liiklusõnnetuste statistika. [Võrgumaterjal] Leitav:

<https://www.mnt.ee/et/ametist/statistika/inimkannatanutega-liiklusonnetuste-statistika>

¹³ Liiklusaasta 2017 viidatud tabelid. [Võrgumaterjal] Leitav:

https://www.mnt.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/liiklusaasta_ulevaate_jaoks_viidatud_tabelid.xlsx

¹⁴ Vane, V., 2019. LÕ-d KOV teedel. [E-kiri] (05.03.2019).

¹⁵ Liiklusaasta 2018. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.mnt.ee/et/ametist/liiklusaasta-2018/luhiulevaade-liiklusohutuse-olukorrast-2018-aastal/surmaga-loppenud>

¹⁶ Politsei- ja Piirivalveamet, 2019. Andmed 16.08.2019 seisuga.

¹⁷ Teede Tehnokeskus, 2019. Liiklusloenduse tulemused 2018. aastal. [Võrgumaterjal] Leitav:

https://www.mnt.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/Liiklusloendus/2018/2_II2018_aruanne.pdf

¹⁸ Kiiruskaamerad. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.mnt.ee/et/tee/liikluskorraldus/kiiruskaamerad>

¹⁹ Kiiruskaamerate asukohad. [Võrgumaterjal] Leitav:

<https://www.mnt.ee/et/tee/liikluskorraldus/kiiruskaamerad/kiiruskaamerate-asukohad>

mis on soetatud ja paigaldatud KOV-i poolt, kuid antud üle Maanteeametile, kuna kohalikul omavalitsusel puudub seaduslik alus nendega opereerimiseks.

2015-2018 on statsionaarsete kiiruskaameratega fikseeritud ja menetletud keskmiselt 110 000 rikkumist aastas. Samal perioodil on politseinike poolt, muid kiirusmõõteseadmeid kasutades, välja selgitatud ja menetletud keskmiselt 40 116 rikkumist aastas.²⁰

Kohaliku omavalitsuse osalus liiklusohutusalasates tegevustes

Kohalike omavalitsuste ülesandeks on liiklejate turvalisuse tagamine. Selleks tuleb oma haldusterritooriumil korraldada elanikkonna seas, koolides ja lasteasutustes liiklusohutuslase selgitus- ja kasvatustöö läbiviimist ning tagada planeeringute koostamisel ja kehtestamisel liiklusohutusnõuete järgimine. Samuti viivad kohalikud omavalitsused ellu rahvuslikku liiklusohutusprogrammi.²¹

Liiklusohutusprogrammi elluviimiskavas aastateks 2016–2019²² on planeeritud statsionaarse automaatse järelevalve rakendamine kohalike omavalitsuste teedel (eesmärk 1.8.13) ning kohalike omavalitsuste teedele paigaldatavate statsionaarsete automaatsete liiklusjärelevalvesüsteemide rahastamise põhimõtete väljatöötamine (eesmärk 1.8.14).

27.07.2018 pöördus Siseministeerium kohalike omavalitsuste poole²³, et algatada arutelu, millises osas tunneb omavalitsus vajadust panustada senisest laiemalt liiklusohutusse ja kuidas ta seda teha sooviks. Lisaks uuriti, kas kohalikud omavalitsused näevad vajadust ja võimalust omavalitsuse poolt statsionaarsete kiiruskaamerate kasutuselevõtuks, eeldusel, et selleks on loodud õiguslikud ja finantsilised muudatused. Tagasisidena toodi välja, et kaamerate paigaldamine omavalitsuse osalusel võib olla otstarbekas ja mitmed omavalitsused avaldasid selleks valmidust kui tehakse õiguslikud muudatused ja rahastamine on selge. Järgnenud kohtumistel Siseministeeriumiga toetasid osalenud omavalitsuste ja Eesti Linnade ja Valdade Liidu esindajad kohalikele omavalitsustele automaatsete liiklusjärelevalvekaamerate paigaldamise võimaluse loomist.

Probleem

Maanteeameti üheks põhiülesandeks on tingimuste loomine ohutuks liiklemiseks riigimaanteedel ja seeläbi ka statsionaarsete automaatsete kiirusmõõtesüsteemide paigaldamine esmajoones riigimaanteedel. Kohalike maanteedel äärde statsionaarseid automaatseid kiirusmõõtesüsteeme riigi poolt paigaldatud pole. Hetkel puudub regulatsioon, mis motiveeriks ka KOV-e panustama piirkondlikku liiklusohutusse automaatsete kiirusmõõtesüsteemide paigaldamisega.

Automaatsete liiklusjärelevalvesüsteemide paigaldamise ja hooldamisega kaasnevad pidevad kulud, mille jaoks kohalikele omavalitsustele rahalisi vahendeid ette nähtud ei ole.

Kehtiva regulatsiooni järgi on kohalike omavalitsuste puhul liiklusseaduses (LS) erisus parkimistasu ja viivistasu osas, mis laekuvad selle kehtestanud kohaliku omavalitsusüksuse eelarvesse²⁴. Samuti on nt keskkonnaseadustiku, looduskaitseaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse puhul ette nähtud, et *kui rahatrahvi määranud kohtuväline menetleja on valla- või linnavalitsus, kantakse väärteto eest määratud rahatrahvi otsuse teinud kohaliku omavalitsuse eelarvesse*. Lisaks näeb

²⁰ Politsei- ja Piirivalveamet, 2019. Andmed 15.08.2019 seisuga.

²¹ LS § 3 lg 5 ja 6; § 5 lg 2; § 187 lg 6 ning LS § 188 lg 10.

²² Liiklusohutusprogrammi elluviimiskava aastateks 2016-2019. [Võrgumaterjal] Leitav:

https://www.mkm.ee/sites/default/files/lop_elluviimiskava_2016-2019.xls

²³ Siseministri 27.07.2018 kiri kohalikele omavalitsustele teemal „Omavalitsuste laiem panustamine liikluskeskkonna turvalisemaks muutmisesse“. [Võrgumaterjal] Leitav:

<https://adr.siseministeerium.ee/sisemin/dokument/906936>

²⁴ LS § 187 lg 6 ning § 188 lg 10.

väärteomenetluse (VTMS) § 212¹ ette, et kui hoiatustrahvi või mõjutustrahvi määranud kohtuväline menetleja on valla- või linnavalitsus, kantakse hoiatustrahvi või mõjutustrahvi otsuse teinud kohaliku omavalitsuse eelarvesse.

Kirjalikku hoiatamismenetlust viiakse läbi eelkõige automaatselt ehk automaatse liiklusjärelevalvesüsteemiga. Toimiva korra kohaselt vastutab automaatse järelevalve süsteemi andmekogu eest Maanteeamet²⁵, kes edastab andmeid ainult PPA infosüsteemi POLIS. Selle tegevuse eesmärk on olnud andmete suunamine PPA kui kohtuvälise menetleja süsteemi, et seal toimuks juba edasine menetlus.

Kehtiva õiguse kohaselt ei ole KOV-il võimalik saada trahvitulu automaatse liiklusjärelevalvesüsteemiga tuvastatud rikkumiste pealt, isegi siis kui vastavad seadmed on KOV-i poolt soetatud ja paigaldatud, sest rikkumise andmed edastatakse vaid POLIS-e süsteemi ning seda menetleb PPA.

Lisaks automaatsüsteemidele on kirjalikku hoiatamismenetlust võimalik läbi viia ka kohapeal²⁶ (*nt parkimise eest vales kohas*). KOV-i ametnikud rakendavad seda menetlust tavapäraselt ja trahvitulu kantakse KOV-i eelarvesse.

Seega on vaja välja töötada ja rakendada lahendus, mis võimaldaks KOV-il saada osa PPA poolt menetletud rikkumise eest määratud trahvisummast KOV-i eelarvesse kui automaatse liiklusjärelevalvesüsteem on KOV-i paigaldatud ja hooldatud.

1.2 Kohaliku omavalitsuse korrakaitseametnike õigused

Eestis on kokku 79 kohalikku omavalitsust. Kõik nad võivad KOV-i volikogude poolt vastuvõetud eeskirjade või avalikus kohas käitumise üldnõuete järgimise üle riikliku järelevalve teostamiseks moodustada valla- või linnavalitsuse korrakaitseüksuse või nimetada ametisse korrakaitsega tegeleva ametniku (*korrakaitseametnik*).

Hinnanguliselt oli 2018. aastal selliseid ülesandeid täitvaid ametnikke 150 ja eraldi üksused loodud kümnendikus omavalitsustest, seejuures neljas suuremas linnas²⁷. Korrakaitseametniku kutseõppe koolituse on läbinud ja vastava kutse saanud 24 inimest²⁸.

Kohalikel omavalitsustel on täna laialdane roll kohaliku elu korraldamisel, seda nii avaliku- kui heakorra küsimustes. Lisaks volikogude poolt vastuvõetud eeskirjade ja korrakaitseseaduse alusel avalikus kohas käitumise üldnõuete järgimise üle riikliku järelevalve teostamise õigusele on valla ja linna korrakaitseametnikel riikliku järelevalve pädevus veel 18 seaduse alusel. Võrreldes teiste korrakaitseorganite õiguseid samades seadustes, pole KOV-i korrakaitseametnikele lubatud

²⁵ LS § 199 lg 4.

²⁶ VTMS § 54¹ lg 1 p 2: Seaduses sätestatud juhtudel võib kohtuväline menetleja mootorsõidukiga toime pandud liiklusväärteto puhul määrata hoiatustrahvi mootorsõiduki registrijärgsele omanikule, või kui registrisse on kantud vastutav kasutaja, vastutavale kasutajale (edaspidi mootorsõiduki eest vastutav isik), kui teo avastanud järelevalvet teostaval ametnikul ei olnud võimalik kohe tuvastada mootorsõiduki juhti ning rikkumine jäädvustati fotol, filmil või muul teabesalvestisel, millelt on visuaalselt tuvastatav mootorsõiduki registreerimismärk ning rikkumise tuvastamise aeg ja koht.

²⁷ Autori poolt kogutud andmed kohalike omavalitsuste kodulehtedel kättesaadavate ametikohtade loetelude ja ametijuhendite põhjal. Probleemiks on andmete puudulik kättesaadavus ja sisult samade või sarnaste ülesannete täitjate puhul erinevate nimetuste – korrakaitseametnik, korrakaitsepetsialist, järelevalveametnik, järelevalvespetsialist, järelevalveinspektor, väärteomenetleja, menetleja, menetluspetsialist – kasutamine.

²⁸ Kutsekoda, 2019. Väljastatud kutsed. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.kutseregister.ee/kutsed> (märksõna: korrakaitseametnik) [Kasutatud 03.07.2019].

erimeetmete loetelu ettenähtud ülesannete täitmiseks piisav.²⁹ Näiteks pole KOV-i korrakaitseametnikul hetkel õigust bussipeatuses magavat joobes inimest kainenema viia või avalikult alkoholi tarbivaid või muud moodi avalikku korda rikkuvaid inimesi rohkem kui suuliselt korrale kutsuda. Kui isik keeldub seadust rikkuvat tegevust lõpetamast, vahendid tema mõjutamiseks puuduvad ning appi tuleb paluda politsei.

Seega KOV-idele on antud küll riikliku järelevalve ja väärtegade kohtuvälise menetluse õigus, kuid tegelikkuses ei saa nad efektiivselt sekkuda, korrarikkumist lõpetada ja oma ülesannet lõpule viia.

Avaliku korra rikkumised ja joobes isikud

Kogukondlik turvatunne sõltub sageli avalikus kohas alkoholitarbimise või alkoholijoobest tingitud vägivaldse, agressiivse või muul moel antisotsiaalse või teisi häirival viisil käitumise nähtavusest. Ühtlasi on küsimus võimes alkoholi tarbimisest tingitud sündmustele kiirelt ja asjakohaselt reageerida ning riski- või sõltuvuskäitumist pikemas vaates vähendada ja ennetada.

Valla- või linnavalitsusel on KorS § 55 sätestatud avalikus kohas käitumise üldnõuete üle järelevalve tegemise pädevus sama mis politseil, kuid joobeseisundi kontrollimiseks ja joobeseisundis isiku suhtes kohaldatavatest erimeetmetest ei ole neil ühegi järelevalve erimeetme kohaldamise õigust. Korrakaitseametnik võib sarnaselt politseiga sekkuda avalikus kohas magamisse, millega takistatakse pargis või bussipeatuses oleva pingi kasutamist ning häiritakse teisi isikuid. Sageli on selliste juhtumite puhul avaliku korra eest vastutavaks joobes isik.³⁰

Tulenevalt KorS § 42 lg 1 võib politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan toimetada joobeseisundis täisealise isiku tema elu- või ööbimiskohta või kainenema politsei arestimajja või arestikambrisse, kui see on vältimatu isikust endale või teisele isikule lähtuva olulise ohu tõrjumiseks. Vajadus avalikus kohas magava joobes isiku kainenema toimetamiseks võib tekkida nt tulenevalt ilmaoludest – madal temperatuur või kuumus jms – mis võivad ohtu seada isiku elu või tervise ning isikul puudub elu- või ööbimiskoht juhtumi asukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil. Kainenema toimetamine eeldab joobeseisundi tuvastamist. KorS § 42 lg 2 näeb ette erisuse, et juhul, kui isik on keeldunud joobeseisundi kontrollimisest indikaatorvahendiga või selle tuvastamisest tõendusliku alkomeetriga või ei ole võimeline järgima indikaatorvahendi või tõendusliku alkomeetri kasutamise protseduuri, võib korrakaitseorgan ilmsete joobeseisundile viitavate tunnustega isiku kainenema toimetada, kirjeldades kainenema toimetamise protokollis isikul esinevaid joobetunnuseid.

Kuna erisus – piirduda ainult joobetunnuste kirjeldamisega – eeldab isiku poolset keeldumist või võimetust protseduuris osaleda ning joobe tuvastamist reguleerivad KorS-i sätted ei näe ette **ainult** joobeseisundile viitavate tunnuste kirjeldamist, ei saa ka korrakaitseametnik piirduda joobe tuvastamisel väliste tunnuste kirjeldamisega kui isik on nõus ja võimeline joobe tuvastamise protseduuris osalema.

Avalikus kohas magava isiku puhul on juhtumi lahendamisele asumisel oluline teha esmalt selgeks, kas tegemist on joobes isikuga või muudel tervislikel põhjustel abivajava isikuga. Samuti on oluline aru saada, kas tegemist on alkoholi joobega või muudest, nt narkootilistest või psühhotropsetest ainetest tingitud joobega. Seda ei saa sageli otsustada ainult väliste tunnuste põhjal. Väliste joobele viitavate tunnustega isikul võib tegelikkuses joove puududa ja tegemist võib olla muu tervisliku põhjusega.

²⁹ Vanaisak, Ü., 2019. Linna ja valla korrakaitseametnikud riikliku järelevalve menetluse läbiviijatena – õiguste suurendamise vajadus ja võimalused. *Verbis Aut Re*, nr 1, lk 14. [Võrgumaterjal] Leitav:

<https://digiriul.sisekaitse.ee/handle/123456789/2201?show=full>

³⁰ Vanaisak, Ü., 2019. Lk 15.

Alkoholijoobe tuvastamine annab praktikas üldjuhul võimaluse välistada narkojoobe või ebaadekvaatse käitumise korral kahtlus isiku (vaimse) tervise häirituses. Vahetegemine on aga tähtis, et maandada isiku seisundist tuleneda võivaid riske nii ametnikele kui ka isikule endale (nt võivad eri joovetest tingitud reageerimisviisid välistele ärritajatele, sh ametnike tegevusele, üksteisest erineda) ja valida sobivaim viis isikuga toimetamiseks.

Seetõttu on indikaatorvahendi kasutamine vajalik esmajoonel isiku seisundi selgitamiseks ja vajadusel tervishoiuteenuse osutaja kaasamiseks, et proportsionaalselt juhtumile reageerida. Isikule abi osutamise vajadust on seadusandja eraldi rõhutanud KorS § 42 lg 4 – kui isikule on vaja osutada vältimatut abi, kutsub korrakaitseorgan välja kiirabiteenuse osutaja. Samas võib esineda juhtumeid, kui joobes isik vajab üksnes turvalisse viibimiskohta toimetamist, mis olemuslikult ei eelda kiirabiteenuse osutaja ega politsei kaasamist.

Korrakaitseametnikul puudub õigus isiku joobeseisundi kontrollimiseks ja tuvastamiseks ning joobeseisundis isiku kainenema toimetamiseks.

Joobeseisundi tuvastamiseks ja kainenema toimetamiseks peab sekkuma politsei, kuigi omavalitsuse korrakaitseüksusel on olemas vajalik ressurss, ent puuduvad vastavate järelevalve erimeetmete rakendamise õigused. Hetkel tuleb korrakaitseüksusel või –ametnikul kutsuda politsei, keda sõltuvalt väljakutsete arvust on tulnud oodata kuni paar tundi (nt avalikus kohas, Tallinna Kaubamaja juures). Ühelt poolt on tegemist pealtnägijatele küsimusi tekitava vaatepildiga, kus joobes isik lebab sein ääres ja tema kõrval seisavad korrakaitseametnikud, kes ootavad politseid, sest lahkuda ja isikut üksinda jätta ei saa. Teisest küljest kulub KOV-i korrakaitseüksuse ressurss lihtsalt ootamisele ja sel ajal jäävad täitmata muud ülesanded, sh väljakutsed. Samuti ei ole joobeseisundi kontrollimise, tuvastamise ja kainenema toimetamisega samal ajal politseil võimalik täita muid avaliku korra tagamise ülesandeid, milleks ainuüksi politseil on pädevus.

Isikute kainenema toimetamine annab politseile märkimisväärse koormuse. 2019. aastal on augustikuu alguse seisuga toimetatud kainenema kokku 8637 isikut, neist teeninduspiirkondade kaupa Põhja prefektuuris 4087, Lõuna prefektuuris 2784, Ida prefektuuris 884 ja Lääne prefektuuris 552.

Lisaks kainenema toimetamisele annab politseile spetsiifilise koormuse kainenemisel hoidmine. Kogu Eestis on PPA arestimajades hetkel kokku 131 kainenemiseks ettenähtud kohta, sh Tallinna kainestusmajas 40. Kainenemiseks ettenähtud kohad moodustavad ca viiendiku kõikidest politsei arestimajade kinnipidamiskohtadest. Arestimajad või muud kinnipidamiskohad on PPA hoonetes. Erandina kuulub Tallinna kainestusmaja Tallinna linnale ja selle haldamise ja tervishoiuteenuse osutamise kulud katab omavalitsus ning PPA peab tagab kainenemisega tegelevate ametnike olemasolu ja isikute ööpäevaringse järelevalve. Kainestuskambrite keskmine täituvus on aastatel 2017–2018 olnud 31% ja see on üldjuhul suurem nädalavahetustel ning pikkade pühade ajal.

Kehtivas õiguses reguleerib kainenemisele toimetamise aluseid ja kinnipidamist KorS. Avalikus kohas joovet tekitava aine tarbimine on üldjuhul avalikus kohas käitumise üldnõuete rikkumine ning joobeseisundis enesele või teistele ohtliku isiku võib KorS-is toodud alustel toimetada kainenema politsei arestimajja või arestikambrisse.³¹ Praktikas toimetab politseiametnik inimese kinnipidamiskohta juhul, kui tema toimetamine elu- või ööbimiskohta vms turvalisse kohta ei ole võimalik.

Joobeseisundis isiku kainenema toimetamine ja kainenemas hoidmine tähendavad tema liikumisvabaduse piiramist. Joobeseisundis isik võib olla agressiivne ja vajaduse korral tuleb kasutada vahetat sündi tema kainenemisele toimetamiseks ning kainenemisel hoidmiseks. Samas on füüsiline

³¹ KorS § 42; § 43 ning § 55.

valve vajalik ainult agressiivse inimese kainenemise toetustegevusena. Seetõttu **on küsitav, kas kainenemine**, eeskätt süüteo toimepanemise kahtlust mitteomava ja mitteagressiivse joobes isiku puhul **peab toimuma tingimata politsei kinnipidamiskohas**, kus üldine ruumilahendus ja sisustus lähtuvad karistusõigusliku mõjutusmeetmena kasutatavale kinnipidamiskohale esitatud nõuetest, arvestades kainenemiskambri sisustamisel kainenemise teenuse erisustega³². **Samuti tuleb kaaluda, kuivõrd otstarbekas on kasutada kainenemisele toimetatud isikute valvamiseks politseiametnikke** – kelle koolitamiseks on riik panustanud märkimisväärset ressursi, eesmärgiga koolitada välja avaliku korra tagamisel³³ erinevate ohuolukordadega toime tulevad ametnikud – või seda saaksid teha ka vastava väljaõppe ja õigustega KOV-i korrakaitseametnikud või läbi ülesannete delegeerimise muu sobilik isik (nt turvaettevõtja).

Kainenemisel hoidmise puhul on tegemist lühiajalise kinnipidamisega, mille raames osutatavad teenused seisnevad sageli tervise- ja sotsiaalprobleemidega tegelemises. Joobeseisundis isiku suhtes ei ole vaja iga kord süütoemenetlust alustada või puuduvad tema käitumises korrarikkumise tunnused mistõttu alkoholi tarvitanud isik vajab kainenemise ajal üksnes tervishoiuteenuseid. Kainenemisel viibijale tuleb tagada järjepidev meditsiiniline kontroll, mis peab lähtuma inimese füsioloogilisest seisundist, riskikäitumise või sõltuvusprobleemi olemusest. Samas on oluline, eelkõige korduvalt kainenema toimetatud isikute puhul, selgitada välja nende sotsiaalne olukord, mis võib olla alkoholi liigtarvitamise üheks põhjuseks. Olemuslikult on kohaliku omavalitsuse ülesanne korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist jms³⁴.

Oluline on tuua välja, et töökorralduslikult osutab PPA tervishoiuteenust koostöös kiirabi või kohalike haiglate erakorralise meditsiini osakonnaga.

Teatud juhtudel on hinnanguliselt esmatähtis ja ainuvajalik osutada tervise- ja sotsiaalteenuseid. Kui kainenusteenuse osutamises osaleks Eestis senisest enam KOV oma pädevuses, saaks KOV tõhusamalt ja koheselt tegeleda sõltuvushäiretega isikutele jätkuteenuste või sotsiaalteenuste tutvustamisega. Kohalikud omavalitsused võivad saada statistilisi ülevaateid kainenema toimetatud isikute kohta, kuid nendeni ei jõua nt korduvalt kainenema toimetatud isikute andmed, mis võimaldaks tegeleda sotsiaalselt abivajavate isikutega. Näiteks 2018. aastal kainenema toimetatutest viibis 23% kainenustemajas kaks või enam korda ja 5% toimetatutest viibisid 5 või enam korda. Seejuures oli paar isikut, kellest mõlemat oli aastas kainenema toimetatud üle 130 korra.

Tervise Arengu Instituut (TAI) on 2012. aastal riikliku alkoholipoliitika rohelisse raamatusse tehtud ettepanekute³⁵ hulgas toonud välja, et KOV-il peaks olema kohustus korraldada kainenustemaja ehitamine ja ülalpidamine, kuna **kainenemine on pigem sotsiaalne probleem** kui avaliku korra rikkumine, millega politsei peaks tegelema. Samuti on märgitud, et joobes olekus avalikus kohas viibiva isiku karistamine on iganenud ning ei vii selle teo ärahoidmiseni. Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020 alkoholipoliitika rohelises raamatus³⁶ on alkoholi tarvitamise ja joobe kahjude vähendamise meetme 4.5 juures ühe tegevusena märgitud, et tuleb arendada öömajateenuseid koos vajaliku arstiabiga joobes isikule. Öömajateenuse kui termini kasutusele võtmine 2014. aastal

³² Vangistusseaduse alusel ja korras.

³³ Politsei prioriteediks on reageerida koheselt sellistele väljakutsetele, kus inimeste elu ja tervis on ohus. Selliste väljakutsete arv on iga-aastaselt märkimisväärselt kasvanud (4 aastase perioodi jooksul on kasv kokku ca 19 000), kuid PPA reageeriv ressurss on jäänud samale tasemel või kohati vähenenud.

³⁴ KOKS § 6 lg 1.

³⁵ Aaben, L., 2012. Alkoholipoliitika meetmete rakendamine kohalikul tasandil. Ettepanekud riikliku alkoholipoliitika rohelisse raamatusse. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Tervishoid/alko_rr_lisa5.pdf

³⁶ Sotsiaalministeerium, 2014. Alkoholipoliitika roheline raamat. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Tervis/Rahvatervis/Tervislik_eluviis/alkoholi_roheline_raamat-19.pdf

Vabariigi Valitsuses vastu võetud poliitikadokumendis viitab eesmärgile alatatada kainenemise kontseptsiooni muutmise arutelu. Kainenemisel hoidmine majutus- ja hoolekandeteenusena on osa kohaliku rahvatervise ja ka kogukonna turvalisuse tagamise poliitikast.

Rahvusvahelises praktikas kasutatakse alkoholi mõju all olevate isikute kainestamiseks erinevat tüüpi lahendusi. 2012. aastal Tšehhi läbi viidud uuringule³⁷ vastanud 16-st Euroopa riigist on 5 riigis nn kainestuskeskus (ingl.k *sobering-up center*), ülejäänud 11 riigis pakutakse kainestamist vajavatele isikutele teenuseid erakorralise meditsiini või järjepidevat meditsiinilist järelevalvet pakuva teenuse osutaja ning avaliku korra rikkujate puhul politsei poolt. Ameerika Ühendriikides ja Austraalias on samuti kasutusel nn kainenemise kohad. Ameerika Ühendriikide praktikas³⁸ on see haiglale või vanglale alternatiivne kainenemise keskus (ingl.k *sobering centre*) ning Austraalias kinnipidamisasutuse asemel turvaline öömajutus avalikus kohas olnud joobes isikutele³⁹. Asjakohases Austraaliat puudutavas soovitus⁴⁰ on leitud, et muu hulgas aitavad vastavad kohad (ingl.k *sobering up shelter* või *sobering up centre*) saada joobes isikutel vajalikku toetust, parandada kogukonna turvalisust ja vähendada kokkupuuteid politseiga.

Joobeseisundi tõttu vajab kinni peetav isik tõhusamat jälgimist, et maandada joobest lähtuvaid võimalikke riske tema elule ja tervisele. Näiteks Poolas, Poznani kainestusmajas aastatel 1956–2008 toimunud 117 surmajuhtumi kohta läbi viidud uuringus⁴¹ tuvastati, et ¾ juhul oli surma põhjuseks vale diagnoos. Enamasti suri kainenema toimetatu tuvastamata jäänud ägeda alkoholimürgituse, ajukelme vigastuste või ägeda müokardiinfarkti tagajärjel. Tallinna kainestusmajas toimunud surmajuhtumi kohta PPA poolt läbiviidud kontrollmenetlusest nähtub, et raskes joobes isikud, arvestades nende võimalikku külmakahjustust, peaksid olema pideva/tihedama meditsiinilise järelevalve all kas läbi heakvaliteedilise videosalvestuse, mida lisaks politseitöötajale jälgib meditsiinitöötaja, või suisa meditsiinasutuses kuni tervise seisundi stabiliseerumiseni.⁴²

Seetõttu vajab kaalumist, kas joobeseisundis isiku kainenemisel on põhirõhk isikust endale ja teistele kujutava ohu maandamisel läbi tema kinnipidamise nõ klassikalises mõistes või vastupidi, meditsiinilise abi pidev kättesaadavus ja seeläbi ohu maandamine isiku elule ja tervisele turvalises järelevalvega keskkonnas.

Kokkuvõtvalt on mõju saavutamiseks küsimus: a) avalikus kohas teisi häirival viisil alkoholi või muude joovastavate ainete tarbimise või joobeseisundis viibimise vähendamises isikute lühiajalise kinnipidamise kaudu ja b) individuaalsetele vajadustele vastava kainenemisel hoidmise ja sellele järgneva ravi- ja rehabilitatsiooniteenuse või riski- või sõltuvusprobleemi põhjuseid leevendavate teenuste pakkumises.

³⁷ Burešová, Z. P., 2012. Institutional analysis of the current state of sobering-up stations in the Czech Republic. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23822545>

³⁸ Warren, O., Smit-Bernardin, S., Jamieson, K., Zaller, N., Liferidge, A., 2016. Identification and Practice Patterns of Sobering Centers in the United States. – Journal of Health Care for the Poor and Underserved 27(4):1843-1857.

³⁹ Brady, M., Nicholls, R., Henderson, G., Byrne, J., 2006. The role of a rural sobering-up centre in managing alcohol-related harm to Aboriginal people in South Australia. Drug and Alcohol Review, 25(3), 201-206.

⁴⁰ The Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://aodknowledgecentre.ecu.edu.au/learn/harm-reduction/mobile-patrols-and-sobering-up-shelters/>
41 Zaba C., Swiderski P., Zaba Z., Lorkiewicz-Muszyńska D., 2009. Deaths in the sobering station in Poznan [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20073260>

⁴² Õiguskantsler, 2014. OPCAT kontrollkäik: Politsei- ja Piirivalveameti Põhja prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Tallinna kainestusmaja. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaigu_kokkuvote_ppa_pohja_prefektuuri_korrakaitseburoo_arestimaja_tallinna_kainestusmaja_0.pdf

Alaealised alkoholi tarvitajad

Alkoholiseadus (AS) § 49 lg 4 näeb ette, et valla- või linnavalitsus teostab oma haldusterritooriumil riiklikku järelevalvet alkoholse joogi jaemüügiga seonduvate nõuete täitmise ning alkoholse joogi tarbimise piirangute järgimise üle. Üks põhilisemaid piiranguid on alaealise poolt alkoholse joogi tarbimine (AS § 46).

Alkoholiseaduse osas on riikliku järelevalve õigused valla- või linnavalitsusel laiemad kui politseil – politseiametnik teostab järelevalvet ainult alaealise alkoholse joogi tarbimise piirangute üle. Samas on erimeetmetega vastupidi – politseil on need võrreldes teiste AS nõuete täitmise üle riiklikku järelevalvet teostavate korrakaitseorganitega laiemad, võimaldades ka joobeseisundit kontrollida ja tuvastada.

Sageli tarbivad alaealised alkoholi ja tubakatooteid avalikus kohas. Alaealiste puhul on esiplaanil nende tervise kaitse ning neile keelatud ainete kättesaadavuse vähendamine. Selleks, et korrakaitseorganid saaks jõustada alaealistele seatud keelatud ainete tarbimispiiranguid, on vaja tõhusamaid meetmeid ja KOV-i korrakaitseametnikele täiendavaid õigusi. Rikkumise eest tuleb aga vastutus ette näha vastavalt juhtumile ja teo toimepanija ealistele iseärasustele. Tuleb arvestada, et näiteks alkoholi tarbimise eest määratavatel rahatrahvidel on kaheldav mõju lapse käitumise muutmisele⁴³ ja on vaja keskenduda alaealisele selgitustöö tegemisele vastavalt tema arusaamisvõimele – teatud teod on keelatud tema enda tervise kaitseks. Täiendavad erimeetmed võivad anda korrakaitseametnikele toetust teo toimepanemise tõendamisel ja lihtsustada järgnevat selgitustööd.

Kuigi alkoholiseaduse järgi on valla- või linnavalitsusele pandud kohtustus teostada riiklikku järelevalvet ka alkoholse joogi tarbimise piirangute järgimise üle, puudub õigus joobeseisundit kontrollida ja tuvastada. Samuti on valla- või linnavalitsusel õigus võtta hoiule vallasasi korrarikkumise kõrvaldamiseks, kuid puudub õigus teostada isiku läbivaatust. Sisuliselt loob see olukorra, kus õigusrikkuja poolt alkoholse joogi taskusse, pöue vm pannes ei ole võimalust seda korrarikkumise kõrvaldamiseks hoiule võtta.

Toodud põhjusel on praktikas esinenud sageli juhtumeid, kus korrakaitseametnikul on oma ülesannete täitmisel tekkinud olukord, kus alaealine on ilmsete joobetunnustega, kuid peale politseile info edastamise midagi teha ei saa. Tulenevalt teenistuspiirkonna suurusest võib alaealine olla politsei saabumise ajaks lahkunud (põgenenud).

Alaealised tubakatoodete tarvitajad

Valla- või linnavalitsusel on tubakaseaduse (TubS) § 32 p 3 järgi kohustus oma haldusterritooriumil teostada riiklikku järelevalvet tubakatoodete ja tubakatootega seonduva toote jaemüügiga seotud nõuete ning nende toodete tarbimise keeldude ja piirangute täitmise üle. Samuti on valla- või linnavalitsus TubS-is nimetatud väärtegade kohtuväline menetleja.

Tegemist on alkoholiseadusega sarnase situatsiooniga, kus politseiametnikul on valla- või linnavalitsusest kitsam järelevalve õigus – alaealisele kohaldatava tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote tarbimise keelu ja piirangute järgimise üle – kuid selleks ettenähtud erimeetmed ulatuslikumad.

Kuigi tubakaseaduse järgi on valla- või linnavalitsusele pandud kohtustus teostada riiklikku järelevalvet tubakatoodete tarbimise keeldude ja piirangute täitmise üle, puudub õigus teostada

⁴³ Tamm, K. & Salla, K.A., 2016. Laste toime pandud süütegudele reageerimise analüüs. Kriminaalpoliitika analüüs, nr 5. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/tamm_k_salla_k-a_2016._laste_toime_pandud_suutegudele_reageerimise_analuus.pdf

isiku läbivaatust kui on alust arvata, et isik kannab endaga kaasas asja või ainet, mille võib võtta seaduse alusel hoiule, hõivata või konfiskeerida. Samas on korrakaitseorganil, sh valla- või linnavalitsusel õigus võtta hoiule vallasasi korrarikkumise kõrvaldamiseks. Sisuliselt loob see olukorra, kus õigusrikkuja poolt tubakatoote taskusse, põue vm pannes ei ole võimalust seda korrarikkumise kõrvaldamiseks hoiule võtta.

Selline regulatsioon on loonud olukorra, kus alaealistele on juba teada, et korrakaitseametnikul puudub seaduslik õigus tema kinnipidamiseks. Suitsetamisega või alkoholi pruukimisega vahele jäämise korral lihtsalt kõnnitakse minema (sageli joostakse ära), sest korrakaitseametnik ei saa füüsiliselt takistada alaealise lahkumist sündmuskohalt, et viia läbi menetlustoiminguid.

Õigusrikkuja füüsiline mõjutamine

KorS-i järgi teostavad avalikus kohas käitumise üldnõuete järgimise üle riiklikku järelevalvet politsei ning valla- või linnavalitsus. Osades kohalikes omavalitsustes toimib valla- või linnavalitsuse korrakaitseüksuse või -ametnike poolt teostatav avaliku korra järelevalve hästi, kuid seeläbi kasvavad ootused (väljakutsete sagenemise näol) ning tulenevalt erinevate komplitseeritud situatsioonide lisandumisest ka vajadused õiguste osas. Näiteks Tallinna linna korrakaitseüksuse puhul on konkreetselt nende lühinumbrile tehtud väljakutsete arv kasvanud paari aastaga 300lt 405ni (2016 vs 2018) ja oli 2019. aasta esimesel poolaastal 248 ⁴⁴.

Korrakaitseametnikel puudub õigus neile riiklikult pandud ülesande täitmine teatud situatsioonides lõpuni viia. Avaliku korra tagamine ilma õigusega õigusrikkujat kinni pidada võib olla suhteliselt kasutu ja tekitada inimestes umbusku korrakaitseametnike tegevuse osas. Situatsioonid, kus füüsilise jõu kasutamine võib osutuda tõesti vajalikuks on sellised, kus suulisest märkusest pole abi ja õigusrikkujad on ohuks teistele ja iseendale. Sageli ei mõista inimesed, miks korrakaitseametnik ei peata sündmuskohalt põgenevat õigusrikkujat. Korrakaitseametnike selgitused inimestele puuduvate pädevuste kohta (pädevused üht või teist meetet kohaldada) tekitavad inimestes usaldamatust ja õigustatud küsimusi, miks korrakaitseametnikud siis üldse olemas on.

Juhul, kui menetlejale ei ole varasemalt teada rikkumise toimepanija ning õigusrikkuja lahkub sündmuskohalt, vaatamata korrakaitseametniku palvele jääda kohapeale, et selgitada välja asjaolusid ja viia läbi vajalikud menetlustoiminguid (seletuse võtmine, ülekuulamine jmt), siis on hilisemalt peaaegu võimatu tuvastada rikkumise toimepanijat.

Tundub loogiline, et sellisel juhul kutsutakse politsei, kes üldkorrakaitseorganina sündmuse lahendamise üle võtab, kuid olukorrad, kus korrakaitseametnikel tuleb politseid patrullide hõivatusse või vahemaade kauguse tõttu oodata üle tunni, ei ole mõistlikud korrakaitseüksuse ressursside kasutamise ega ka kõrvaltvaatajale tekkiva kuvandi vaates.

Korrakaitseüksused on kohtumistel toonud erinevaid näiteid oma praktikast:

- On saanud väljakutse, kuid isikud keelduvad lahkumast, sundi kasutada ei saa ning nad on sunnitud ootama politseid (üle 1h);
- on esinenud olukordi, kus õigusrikkuja on olnud agressiivne ja seetõttu ohtlik iseendale kui ka vahetus läheduses olevatele inimestele ja varale ning tema ohjamiseks oleks vajadus kasutada vahetut sundi ja erivahendit (käeraudu vmt). Politsei kohale jõudmiseks kuluva ajaga on õigusrikkuja tekitanud kõrvalistele isikutele või korrakaitseametnikule tervisevigastuse või varalise kahju;
- õigusrikkujate poolt on pääsemiseks kasutatud füüsilist jõudu korrakaitseametnike suhtes, puuduvad õigused vahetu sunni kasutamiseks.

⁴⁴ Uudeväli, T., 2019. MuPo statistika [E-kiri] (10.07.2019).

KOV-i korrakaitseametnikel puudub vahetu sunni kohaldamise õigus, kui isik ei allu riikliku järelevalve teostamisel korraldustele või osutab füüsilist vastupanu.

Hetkel võib korrakaitseametnik tõrjuda rünnet vaid hädakaitse reeglitele tuginedes, mis pole riikliku järelevalve teostaja suhtes õiglane. Agressiivse või korrakaitseametnikku ründava isiku puhul peab olema võimalus kasutada ka intensiivsemat vahendit, sh vajadusel gaasi- või külmrelva.⁴⁵

Lisaks avalikus kohas käitumise üldnõuete järgimise üle järelevalve teostamisele on KOV-il õigus avaliku korra rikkumise osas viia läbi väärteomenetlus⁴⁶. **Samas ei ole KOV-il õigust isikut väärteomenetluses kinni pidada kui isik püüab põgeneda, ei ole tuvastatud tema isikut, ta võib jätkuvalt toime panna väärteguisid või ta võib väärteomenetlust takistada või sellest kõrvale hoida.** Seega ei saa KOV menetlust ise lõpuni viia, kui isik pole koostööaldis. Samuti pole võimalust takistada isiku poolt väärtegude toimepanemise jätkamist, nt alkoholijoobes sõitja puhul, kes rikub avalikku korda, käitudes ühistranspordis häirivalt ja pealetükkivalt, solvates või hirmutades kaasreisijaid.

Ühistranspordiga seotud rikkumised

Ühistranspordiseadus (ÜTS) näeb sõitjale ette kohustuse liiniveol bussi, trollibussi või trammiga omada ühissõiduki kasutamiseks kehtivat piletit, mille peab esitama ühissõidukijuhi või muu kontrollimisõigusega isiku esimesel nõudmisel. Pileti kontrollimise õigus on politseiametnikul, valla- või linnavalitsuse ametnikul, Maanteeameti ametnikul ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti ametnikul. Samas väärtegude kohtuvälised menetlejad bussis, trammis, trollibussis või reisirongis kehtiva piletita sõidu puhul on valla- või linnavalitsus või Maanteeamet.⁴⁷

Olukorras, kus isik kasutab ühissõidukit ilma kehtiva sõiduõigusega ja ei allu korrakaitseametniku kui riikliku järelevalve teostaja korraldusele, puuduvad korrakaitseametnikul õigused kasutada õigusrikkuja suhtes muid meetmeid **korrarikkumise lõpetamiseks** ja vajadusel isiku ühissõidukist eemaldamiseks või süüteomenetluse jaoks **isiku tuvastamiseks**. Ülesande täitmine sõltub sellisel juhul PPA ressursside kasutamisest, kuivõrd politseinikud palutakse appi olukorda lahendada. PPA abi ühistranspordis reisijate ohjamiseks vajatakse kuskil 5 korral kuus⁴⁸.

Sisuliselt saab õigusrikkuja jätkata rikkumist politsei saabumiseni või lihtsalt lahkuda, allumata ka süüteomenetlusele. Sunni kohaldamine sellistel juhtudel tähendaks eelkõige füüsilise jõu (nt vajadusel hoida õigusrikkujat kinni) mitte erivahendite või relvade (nt käeraudade või teleskoopnuia) kasutamist.

Korrakaitseüksuste poolt tuuakse praktikast näidetena välja olukorrad, kus õigusrikkujad jõudu kasutades lihtsalt lahkuvad. Leitakse, et antud fakti kohta politseile väljakutse tegemisel ei ole mõtet, sest politsei saabumise hetkeks on isik teadmata suunas kadunud. Korrakaitseüksuste hinnangul vähendaks kindlasti põgenejate arvu juba pelgalt teadmine, et õigusrikkujat võib vajadusel tõkestada kasutades füüsilist jõudu.

Varasemalt on leidnud arutamist, kas piletit sõitmine kui lepingulise iseloomuga tegevus peab olema süüteo korras karistatav. Õiguskantsler on leidnud oma vastuses Siseministeeriumile, et tuleks kaaluda, kas piletit sõit on põhiseaduse järgi selline oluline õigushüve, mis õigustab avaliku võimu järelevalvet ja vahetu sunni rakendamist ning lisaks vahetu sunni rakendamist KOV-i poolt⁴⁹.

⁴⁵ Vanaisak, Ü., 2019. Lk 17.

⁴⁶ KarS § 262; VTMS § 52 lg 5.

⁴⁷ ÜTS § 67 lg 1 p-d 1 ja 2; § 81 lg 2 p-d 1, 2, 4 ja 5; § 83 lg 4; § 85 lg 1 ning § 95 lg 2.

⁴⁸ Rebane, T., 2019. Mupo statistika [E-kiri] (30.07.2019).

⁴⁹ Madise, Ü., 2017. Kohaliku omavalitsuse korrakaitse. [Võrgumaterjal] Leitav:

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kohaliku%20omavalitsuse%20korrakaitse.pdf

Arutelu vajab, kas piletitä sõidu puhul peab tegemist olema süüteona karistatava või hoopis eraõigusliku leppetrahviga päädiva teoga. Kuni on olemas süüteoüksuses, on riigil kohustus tagada õiguskord ning ka võimalus ja võimekus õigusrikkumisele reageerida.

Valla- või linnavalitsus teostab järelevalvet ka taksoveola, sõidukikaardi ja teenindajakaardi üle. Samuti on valla- või linnavalitsusel õigus kehtestada määrusega sõitjate ohutust ja mugavust tagavad nõuded tasuliseks sõitjateveoks teeliikluses kasutatavale motoriseerimata transpordivahendile, mootoriga jalgrattale ning muule ÜTS-i reguleerimisalast väljajäävale sõidukile. Kehtestatud määruse üle on ÜTS-i alusel järelevalve õigus valla- või linnavalitsusel. Eeltoodud nõuete rikkumiste osas on väärtegade kohtuväline menetleja samuti valla- või linnavalitsus.⁵⁰

Näitena võib tuua, et Tallinna Linnavalikogu on 2018. aasta mai lõpust kehtestanud määruse, millega reguleeritakse sõitjate vedu velotaksodega⁵¹. Samas ei ole ka määruse kehtestamine ja velotaksode tegevuse reguleerimine parandanud oluliselt järelevalve teostamise võimalust. Nii velotaksode kui tavaliste taksode puhul on peamised probleemkohad sarnased: juht keeldub dokumente esitamast (mh kasutab teise isiku teenindajakaarti või on registreerinud suvalise teenindajakaardi numbri); juht põgeneb; juht ei allu munitsipaalpolitseiniku korraldustele lõpetada õigusrikkumine (nt sõiduki süstemaatiline parkimine keelatud kohas, matkivate taksotunnuste pidev kasutamine jms); velotakso teenust pakuvad juhtimisõigust mitteomavad isikud (sh alaealised), teenust osutatakse joobes olekus, samuti kasutatakse tehniliselt mittekorras olevaid sõiduvahendeid. Nendel juhtudel on alati vajalik politsei abi isikusamasuse tuvastamiseks; juhi peatamiseks, joobe kontrollimiseks ja vajadusel vahetu sunni kohaldamiseks.⁵²

Kohalikul omavalitsusel puudub ÜTS ja selle alusel kehtestatud õigusaktide üle riikliku järelevalve teostamisel õigus kontrollida ühissõidukijuhtide joovet ja vajadusel kohaldada vahetut sündi korrakaitseametniku poolt antud korralduse täitmiseks.

2. Sihtrühm

I sihtrühm on kohalikud omavalitsused, keda muudatused otseselt puudutavad. Eestis on 79 KOV-i, kellel läbi muudatuse tekib võimalus saada nende poolt paigaldatud automaatsete liiklusjärelevalvesüsteemidega fikseeritud rikkumise eest määratud hoiatustrahv osaliselt KOV-i eelarvesse. Muudatuse läbi suureneb KOV-i panus liiklusohutuse tagamisse.

Avalikus kohas käitumise üldnõuete üle riikliku järelevalve teostamiseks antakse KOV-i korrakaitseametnikele täiendavad õigused, mis võimaldavad neile seadusega pandud ülesandeid viia lõpule ka nendel juhtudel, kus õigusrikkuja ei ole koostööaldis ning ei täida korrakaitseametnike antud korraldusi.

II sihtrühm on riigiametid, peamiselt PPA ja Maanteeamet. PPA on liiklusjärelevalve teostaja nii riigi- kui kohalikel teedel. Samuti on PPA ülesandeks automaatsete kiirusmõõtesüsteemidega tuvastatud rikkumiste osas kirjaliku hoiatamismenetluse läbiviimine ja hoiatusmenetluse infosüsteemi (HIS) haldamine. Muudatuse tagajärjel PPA koormus eeldatavasti suureneb, tulenevalt rohkemate rikkumiste fikseerimisest. Teatud arvu juhtumite ületamisel tuleb arvestada täiendavate tööjõukulude ja töötajatega seotud majanduskulude vajadusega. Perspektiivis võib automaatsete liiklusjärelevalvesüsteemide laiem võrk luua võimaluse politseiametnike poolt läbiviidava järelevalve osakaalu vähendamiseks.

Üldkorrakaitseorganina peab PPA lisaks oma ülesannetele osutama abi siis, kui pädev korrakaitseorgan ei saa või ei saa õigel ajal tõrjuda olulist või kõrgendatud vahetut ohtu või

⁵⁰ ÜTS § 80 lg 2; § 1 lg 8¹ ning § 95 lg 2.

⁵¹ Tallinna Linnavalikogu, 2018. *Jalgratta, lõbusõidurongi ja loomveoki kasutamine tasulisel sõitjateveol Tallinnas. Määrus*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/412062018008>

⁵² Rebane, T., 2019.

kõrvaldada korrarikkumist. Samuti osutab politsei teisele korrakaitseorganile abi riikliku järelevalve haldusakti täitmisel, kui täitmine seisneb vahetu sunni kohaldamises. PPA-l tuleb viia lõpule KOV-i korrakaitseametnike poolt alustatud ülesande lahendamine, kui on vaja kontrollida isiku joovet, vaadata isik läbi ja toimetada ta kainenema või kasutada sundi kui õigusrikkuja ei ole korrakaitseametnikega koostööaldis ning ei täida nende poolt antud korraldusi.

Maanteeamet vastutab automaatse järelevalvesüsteemi andmekogu toimimise eest. Samuti on Maanteeamet hetkel peamine automaatsete liiklusjärelevalveseadmete paigaldaja ja haldaja. Muudatuse tagajärjel suureneb eeldatavasti Maanteeameti koormus automaatse järelevalvesüsteemi andmekogu haldamise ja arendamise osas tänu täiendavate automaatsete liiklusjärelevalveseadmete paigaldamisele ja nendega fikseeritavate rikkumiste arvu kasvule. KOV-idele automaatsete liiklusjärelevalvesüsteemide paigaldamise võimaluse loomisel ei ole Maanteeamet enam ainus statsionaarsete automaatsete liiklusjärelevalvesüsteemide paigaldaja ja haldaja.

III sihtrühm on **kolmandad isikud**, kes viibivad piirkonnas, kus on KOV-ile kuuluvad automaatsed liiklusjärelevalve kaamerad või tegutseb KOV-i korrakaitseüksus või korrakaitseametnik(ud).

Liiklusjärelevalve kaamerate osas on sihtrühmaks **liiklejad** – sõidukijuhid ja jalakäijad. **Sõidukijuhtide** osas mõjutab kohalike omavalitsuste teedel automaatsete liiklusjärelevalvesüsteemide kasutuselevõtt nende liikluskäitumist ja eeldatavasti väheneb kiiruskaamerate mõjupiirkonnas rikkumiste (ettenähtud piirkiiruste ületamiste) ning seeläbi tervisekahjustusega ja hukkunutega liiklusõnnetuste arv⁵³. Muudatuse tulemusena paraneb **jalakäijate** ohutus.

KOV-i korrakaitseametnike täiendavate õiguste osas on sihtrühmaks eelkõige isikud, kes korrakaitseametnikega kokku puutuvad, käitudes avalikus kohas teist isikut häirival või ohtu seadval viisil ning ei ole rikkumise lahendamisel koostööaltid. Kaudsemalt on puudutatud kõik piirkonnas viibivad isikud, kuna KOV-i korrakaitseüksuste tegevus politsei kõrval aitab kindlasti kaasa üldisele inimeste turvatunde paranemisele. Tihe koostöö politsei ja kohalike omavalitsuste vahel võimaldab senisest tulemuslikumalt avalikku korda ennetavalt kaitsta ning reageerida süütegudele.

Ühistranspordi osas on sihtrühmaks nii sõitjate vedu teostavad juhid kui ka sõitjad. Muudatus mõjutab kõiki **juhte**, kes teostavad omavalitsuse poolt antud liini- või taksoveolubade alusel sõitjate vedu, sest KOV-i korrakaitseametnikele täiendavate õiguste andmine laiendab sõidukijuhtide ja dokumentide kontrollimise võimalusi. Muudatuste sihtrühmaks on eelkõige need juhid, kes järelevalve teostamise ajal ei täida korrakaitseametnike antud korraldusi ja ei esita kontrollimiseks nõutavaid dokumente või üritavad põgeneda. Muudatus puudutab kaudsest kõiki **sõitjaid**, kes kasutavad bussi, trammi, trolli või taksot, kuna paremad kontrollimise võimalused tagavad nõuetele vastava ühistransporditeenuse. Samuti ei pea juhtumisse mittepuutuvad sõitjad edaspidi ootama olukordades, kus korrakaitseametnik on rikkumise lahendamiseks pidanud kutsuma politsei. Muudatuste sihtrühmaks on sõitjad, kes on toime pannud rikkumise ja pole selle lahendamisel korrakaitseametnikega koostööaltid.

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

3.1 Automaatsed liiklusjärelevalvesüsteemid

Eesmärk on anda KOV-idele senisest suurem võimalus panustada liiklusohutusse ja suurendada liiklusohutust läbi automaatsete liiklusjärelevalvesüsteemide võrgustiku laiendamise.

⁵³ Gains, A., Heydecker, B., Shrewsbury, J. & Robertson, S., 2004. The national safety camera programme: Three-year evaluation report. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.researchgate.net/publication/32885877_The_national_safety_camera_programme_Three-year_evaluation_report

Üheks võimaluseks on luua KOV-idele õiguslikud ja finantsilised eeldused, et paigaldades oma haldusterritooriumil kohalikele maanteele automaatseid liiklusjärelvalvesüsteeme, saavad KOV-id nendega fikseeritud rikkumiste eest laekuva trahvitulu osaliselt oma eelarvesse. Trahvituluga katab KOV-i automaatsete liiklusjärelvalvesüsteemide soetamise ja haldamise kulud ning soetab vajadusel täiendavaid või uusi seadmeid. Samuti saab KOV võimaluse kasutada trahvitulu sihtotstarbeliselt oma haldusterritooriumil liiklusohutuse suurendamiseks, andes iga-aastaselt ülevaate raha kasutamisest. Seejuures tuleb kaaluda rakendusmehhanisme, et mitte-eesmärgipäraselt kasutatud raha oleks võimalik nõuda tagasi riigieelarvesse. Selline süsteem loob olukorra, kus automaatsetest liiklusjärelvalvesüsteemidest ei teki KOV-ile täiendav „tuluallikas“, vaid see täidab oma peamist ülesannet, milleks on liiklusohutlikes olukordades liikluse rahustamine.

Sarnane rahastamise süsteem, kus automaatsete liiklusjärelvalvekaamerate trahvitulu suunatakse kohaliku omavalitsuse eelarvesse, mis jagab selle osapooltele kulude katteks ning liiklusohutuslaste tegevuste läbiviimiseks, toimib 2000ndate algusest Ühendkuningriigis. Enne kulude hüvitamist kogunevad trahvid eraldi fondi, kust tagasimaksed tehakse vastavalt tegelikele kuludele ja auditite tulemustele. Programmi osapoolteks on kohalikud omavalitsused, politsei, (piirkonna)kohus, teedevaldkonna esindaja.⁵⁴

Muudatuse tulemusena toimub Eestis ka kohalikele maanteele automaatsete liiklusjärelvalvesüsteemide paigaldamine, kohtadesse, kus KOV, maakonna liikluskomisjon, turvalisuse komisjon või kogukond peab seda vajalikuks. Suureneb kogukonna kaasatus, sest kohalikel elanikel on võimalus tõstatada probleemi ja teha ettepanekuid.

Automaatseid liiklusjärelvalveseadmeid rakendatakse **kolmepoolse koostööna**, kus KOV-i ülesandeks on kaamerate soetamine ja haldamine, Maanteeameti ülesandeks automaatse järelvalvesüsteemi andmekogu haldamine ja andmete edastamine politsei infosüsteemi POLIS ning PPA ülesandeks kirjaliku hoiatamismenetluse läbiviimine.

Laiem kaamerate võrk avaldab positiivset mõju liiklusohutusele – uuringute järgi vähenevad kaamerate mõjupiirkonnas inimkannatanutega ja surmajuhtumitega liiklusõnnetused – ja seeläbi säästetakse inimesi.

3.2 Kohaliku omavalitsuse korrakaitseametnike õigused

Korrakaitse süsteem vajab tõhustamist selliselt, et kohalikud omavalitsused võiksid olla turvalise kogukonna eestvedajad ja probleemid lahendataks inimesele võimalikult lähedasel tasandil.

Eesmärk on anda kohaliku omavalitsuse korrakaitseametnikele täiendavad õigused, mis võimaldavad täita neile seadusega pandud ülesandeid, mille täitmine on õiguste puudumise tõttu olnud piiratud või on seni olnud vajalik kaasata politsei – kontrollida isiku joovet, toimetada joobeseisundis isik kainenema, teha turvakontrolli ja piiratud tingimustel isiku läbivaatust, pidada isik kinni (tervise seisundi või vanuse tõttu abi vajav isik üleandmiseks pädevale isikule või täiskasvanud saatjata alla 16-aastase lapse üleandmiseks tema vanemale või seaduslikule esindajale) ning kohaldada sundi, kui isik ei allu riikliku järelvalve teostamisel korraldustele või osutab füüsilist vastupanu.

Ühistranspordi paremad kontrollimisvõimalused muudavad selle nõuetele vastavamaks ja klientidele turvalisemaks, väheneb nõuetele mittevastavate teenuse osutajate arv.

Alkoholi tarbimisest tingitud tervisekahjuga tegelemine kohalikul tasandil annab KOV-ile parema võimaluse toetada vajadusel isiku jõudmist jätkuteenusele. Koostöös saab jõuda selleni, et KOV-idel – eeskätt suurematel linnadel või näiteks mitmel KOV-il ühiselt – on võimekus tagada joobes isikute

⁵⁴ Gains, A., Heydecker, B., Shrewsbury, J. & Robertson, S., 2004.

majutusteenus, kus saab lisaks kainenemisele alustada koheselt nende tervise- või sotsiaalsetele probleemidele lahenduse otsimisega.

KOV-i korrakaitseametnikele on loodud väljaõpe mis tagab, et nad omandavad oskused, millega täita pandud ülesandeid, rakendades neile antud täiendavaid õiguseid. Oluline on senisest täpsemalt määratleda teenistusse võtmise nõuded, millele korrakaitseametnikuks saada sooviv isik peab vastama.

Muudatuste tulemusena on KOV-i korrakaitseametnike õigused riikliku järelevalve tegemisel ja vääртеomenetluse läbiviimisel senisest laiemad ja nad saavad efektiivsemalt täita neile seadusega pandud ülesandeid valdkondades, mis on tugevalt seotud kohaliku omavalitsuse territooriumil turvalisuse tagamise ja parema elukeskkonna loomisega ning väheneb vajadus kaasata üldkorrakaitseorganina politseid. Kasvab kohalike omavalitsuste autonoomia ja väheneb sõltuvus riigi kesketest struktuuridest. Tekib efektiivsem ressursside kasutamine mõlema osapoole vaates – PPA ei pea osutama ametiabi olukordades, mis on võimalik lahendada korrakaitseametnike poolt (nt joobe kontrollimine isiku seisundi väljaselgitamiseks, piiratud tingimustel läbivaatus, vahetu sunni kasutamine kui isik ei allu korrakaitseametnike korraldustele jm) ja korrakaitseametnikud ei pea ülesande lõpule viimiseks ootama politseid, hoides oma ressursi lihtsalt kinni. Kogukondades tagatakse suurem turvalisus, elanikud tunnevad end avalikus kohas ning avalikel üritustel viibides kaitstult.

Tegemist on kohalikele omavalitsustele loodava võimaluse mitte kohustusega. Kohalike omavalitsuste korrakaitseametnikele ei nähta ette uusi ülesandeid ja kui omavalitsus ei soovi oma korrakaitseametnike volitusi laiendada, siis ei pea ta seda tegema. Ühtlasi saab KOV ise valida, millises ulatuses või millise töökoormusega nad korrakaitseametniku tööle võtavad, nt osakoormusega vaid nendeks aegadeks, mil esineb enim probleeme (nt nädalavahetuseti). Sõltumata korrakaitseametnikele täiendavate õiguste andmisest jätkab politsei üldkorrakaitseorganina talle seadusega pandud ülesannete täitmist.

Tulevikus pole välistatud ka võimalus, et valla- või linnavalitsused võiksid värvata osalise koormusega korrakaitseametnikeks ka abipolitseinikke, kes on saanud abipolitseiniku väljaõppe ja politseitöös osaledes praktilised oskused ning sooritanud korrakaitseametniku kutseeksami. See annab võimaluse kasutada praktiliste kogemustega isikuid korrakaitseametnikuna nendel aegadel, mis kohalikus vaates on kõige olulisemad (nädalavahetused, suveperiood vms).

Muudatused aitavad vähendada tarbetut dubleerimist – reageerida erinevate korrakaitseorganite poolt samale sündmusele, kui olukorra ohuaste ja tõsidus seda tegelikult ei nõua. Asutusel, millel on rohkem ülesandeid, tekib eelduslikult ka rohkem olukordi, kus võib vahetu sunni kohaldamise õigust vaja minna.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

„Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“⁵⁵ (edaspidi STAK) peab oluliseks kogukonnakeskset lähenemist ning selle elluviimiseks peavad valitsusasutused võimalikult palju kaasama kohaliku omavalitsuse üksusi, ettevõtteid, ühiskondlikke ja muid organisatsioone ning selleks soovi avaldavaid inimesi. Kogukonnakeskse lähenemise mudeli loomine ja rakendamine on vajalik kogukondliku turvalisuse saavutamiseks ning see on oluline ka kõigi teiste arengukava alaeesmärkide saavutamiseks.

⁵⁵ Siseministeerium, 2015. *Siseturvalisuse arengukava 2015–2020*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/Arengukavad/siseturvalisuse_arengukava_2015-2020.pdf

STAK toob välja, et ohutunne näitab, milliste ohuallikate puhul peab arengukava abil suurendama elanike teadlikkust ja oskusi ohtude vältimiseks ning kinnistama hoiakuid riskikäitumise vähendamiseks. Arengukava koostamisele eelnevate aastate (2010–2014) jooksul on elanikud enim ohtu tundnud liikluses (enam kui 60% vastanutest). 2017. aasta avaliku arvamuse uuringu⁵⁶ kohaselt pidasid elanikud jätkuvalt suurimaks ohuks liikluses ettetulevaid ohuolukordi, mille suhtes tundis ohtu 69%.

STAK alaeesmärgi „Turvalisemad kogukonnad“ poliitikainstrument 3: *Avaliku korra tagamine* seab muuhulgas oodatavateks tulemusteks:

- *Liikluskultuur on paranenud, liikluses hukkunute ja vigastatute arv on vähenenud, liiklusõnnetustega seonduvad materiaalsed kahjud on vähenenud.*
- *On loodud võimalused kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse tõstmiseks tegelda avaliku korra rikkumise probleemide ja nende menetlemisega.“*

Sama alaeesmärgi poliitikainstrument 4: *Tõhus reageerimine ning nutikas järelevalve* seab oluliseks tegevuseks:

- *Rakendatakse automaatseid liiklusjärelevalvesüsteeme, ennekõike kiiruskaameraid, ning analüüsitakse olemasolevate kiiruskaamerate mõjusust.*

Samuti kavandatakse koostatavas STAK-is 2020–2030⁵⁷ (hetkel kavand) õigusloome kaudu kohalike omavalitsuste võimekuse tõstmist ja aastaks 2028 PPA-lt kainestusteenuse osutamise üleandmist suuremates kohalikes omavalitsustes.

„Liiklusohutusprogramm 2016–2025“⁵⁸ (edaspidi LOP) toob meetme 4.8 liiklusjärelevalve juures välja, et liiklusreeglite täielik järgimine võiks uuringute kohaselt vähendada liiklusõnnetusi 50%. Et liiklusjärelevalve mõju ohutusele oleks maksimaalne, peab inimressurss keskenduma liiklusrikkumistele, millel on liiklusohutusega ja liiklusõnnetuse tagajärgede raskusastmega otsene ning tõestatud seos. Senisest suuremas mahus rakendatakse erinevaid automaatse liiklusjärelevalve võimalusi. LOP **elluviimiskava aastateks 2016–2019**⁵⁹ näeb ette automaatse statsionaarse järelevalve rakendamise kohalike omavalitsuste teedel (eesmärk 1.8.13) ning kohalike omavalitsuste teedele paigaldatavate automaatsete statsionaarsete liiklusjärelevalvesüsteemide rahastamise põhimõtete väljatöötamise (eesmärk 1.8.14).

„Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2019–2023“⁶⁰ punkt 2.4 on seatud eesmärgiks, et: „Suurendame kogukondlikku vastutust ja võimalusi turvalisuse tagamisel, selleks toetame kohalike omavalitsuste korrakaitseüksusi ning viime seadusandluse vastavusse vajadusega tõsta korrakaitseüksuste ja abipolitseinike töö kvaliteeti ning volitusi. Samuti loome võimalusi turvaettevõtete kaasamiseks kogukondliku turvalisuse tagamiseks.“ Eesmärgi täitmiseks on üheks ülesandeks korrakaitseseaduse, ühistranspordiseaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja vääртеomenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus.

Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020 alkoholipoliitika roheline raamatu⁶¹ kohaselt on alkoholipoliitika eesmärk vähendada alkoholitarbimisest tulenevat sotsiaalset, majanduslikku ja

⁵⁶ Turu-uuringute AS, 2017. Avaliku arvamuse uuring 2017. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www2.politsei.ee/dotAsset/800842.pdf>

⁵⁷ Siseministeerium, 2019a. Siseturvalisuse arengukava 2020–2030. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/et/STAK2030>

⁵⁸ Liiklusohutusprogramm aastateks 2016–2025.

⁵⁹ Liiklusohutusprogrammi elluviimiskava aastateks 2016–2019.

⁶⁰ Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2019–2023. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.riigiteataja.ee/aktiis/3310/5201/9006/VV_30052019_130klisa.pdf#

⁶¹ Sotsiaalministeerium, 2014.

tervisekahju, tagada lastele ja noortele toetav keskkond kasvuks ja arenguks ning muuta elukeskkond kõigi inimeste jaoks turvalisemaks, omakorda tuleb selleks vähendada kogutarbimist ning pöörata eraldi tähelepanu suurimat kahju põhjustavatele valdkondadele – noorte alkoholitarbimine, alkoholitarbimisest tulenevad õnnetused, kuritegevus ja vägivald ning kroonilised haigused.

Poliitikadokument näeb alkoholi tarvitamise ja joobe kahjude vähendamise meetme (meede 4.5) juures tegevusena ette öömajateenuste arendamist koos vajaliku arstiabi ja joobes isikule. Eelnimetatud teenus joobes isikule on üks sotsiaalsetest meetmetest, mis koosmõjus muude 10 valdkonna meetme tegevustega peaks aitama luua keskkonda alkoholi tarvitamise ning kahjude vähenemiseks. Alaealiste alkoholi tarbimise vähendamise puhul on poliitikadokumendi pööratud alkoholi kättesaadavuse piiramise (meede 4.1) tegevustel, mis keskenduvad alaealisele alkoholi jaemüügist või täiskasvanute üleandmise kaudu kättesaadavaks tegemise järelevalve tõhustamisele ning alaealist ennast puudutavalt, alkoholi tarvitamiselt tabatud alaealistele täiendavate mõjutusvahendite, sh haridus ja nõustamisprogrammide ning mõjutusvahendite rakendamise praktika väljatöötamisele, PPA, [...], kohalike omavalitsuste ja Tervise Arengu Instituudi koostöö arendamisele alaealiste mõjutamisel. Kõnesoleva väljatöötamiskavatsuse kontekstis on oluline nimetada, et poliitikadokumendi meede 4.7 keskendub eraldi kohaliku omavalitsuse tegevustele alkoholikahjude vähendamiseks, sh on tegevuseks ette nähtud toetada riiklike strateegiate, seadusandluse ja finantsvahendite kaudu võimalusel selliste kohalike omavalitsuste osakaalu tõusu, kes viivad ellu mitmekomponendilisi paikkonna alkoholi liigtarvitamise ja kahjude vähendamise programme.

4.1. Automaatsed liiklusjärelevalvesüsteemid

Liiklusseadus⁶² sätestab liikluskorralduse Eesti teedel, liiklusreeglid, liiklusohutuse tagamise alused ja põhinõuded, tee omaniku kohustused ja teede rahastamise, teekasutustasu tasumise tingimused ja määrad, mootorsõidukite, trammide ja nende haagiste ning maastikusõidukite registreerimise ja neile esitatavad nõuded, juhtimisõiguse andmise, mootorsõidukijuhi töö- ja puhkeaja ning liiklusregistri korraldamise ja pidamise nõuded ning vastutuse liiklusreeglite rikkumise eest.

Kohalike omavalitsuste ülesandeks on liiklejate turvalisuse tagamine. Selleks tuleb oma haldusterritooriumil korraldada elanikkonna seas, koolides ja lasteasutustes liiklusohutusala selgitus- ja kasvatustöö läbiviimist ning tagada planeeringute koostamisel ja kehtestamisel liiklusohutusnõuete järgimine. Samuti viivad kohalikud omavalitsused ellu rahvuslikku liiklusohutusprogrammi. Kohaliku omavalitsusüksuse eelarvesse laekuvad nende poolt kehtestatud parkimistasu ja viivistasu.⁶³

LS § 193 kohaselt teostavad liiklusjärelevalvet politseiametnikud, abipolitseinikud ja muud ametiisikud nendele seadusega antud pädevuse piires ning valla- või linnavalitsus peatumise ja parkimise nõuete üle kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil.

Liiklusjärelevalvet võib teostada teisel teel või statsionaarse tehnilise vahendiga. Kohalikele maanteedele ja riigimaanteedele paigaldatud statsionaarsete ja teisaldatavate automaatsete liiklusjärelevalvesüsteemidega kogutud liiklusalaste õigusrikkumiste andmeid töödeldakse automaatse liiklusjärelevalve süsteemi andmekogus, mille vastutav töötaja on Maanteeamet. Mõõtevahendi kasutamisel tuleb järgida mõõtemetoodikat ja tootja kasutusjuhendi nõudeid.⁶⁴

⁶² LS § 1 lg 1.

⁶³ LS § 3 lg 5 ja 6; § 5 lg 2; § 187 lg 6 ning LS § 188 lg 10.

⁶⁴ LS § 199 lg 1 p 4, lg 2, lg 4, lg 6.

Tulenevalt LS § 199 lg 7 on Vabariigi Valitsus määrusega⁶⁵ kehtestanud nõuded kiirusmõõduri ja kiirusmõõtesüsteemi mõõteprotseduurile ning mõõtetulemuste töötlemisele, sh automaatse kiirusmõõtesüsteemiga sõidukiiruse mõõtmisele.

Väärteomenetluse seadustik⁶⁶ näeb ette, et hoiatustrahv ja mõjutustrahv kantakse riigieelarvesse. Kui hoiatustrahvi või mõjutustrahvi määranud kohtuväline menetleja on valla- või linnavalitsus, kantakse hoiatustrahv või mõjutustrahv otsuse teinud kohaliku omavalitsuse eelarvesse.

4.2 Kohaliku omavalitsuse korrakaitseametnike õigused

Valla või linna korrakaitseametnikel on riikliku järelevalve pädevus 19 seaduse alusel: alkoholi-, jäätme-, keskkonnajärelevalve-, korrakaitse-, lastekaitse-, liiklus-, looduskaitse-, muinsuskaitse-, pakendi-, reklaami-, tarbijakaitse-, tubaka-, turismi-, väärismetalltoodete- ning ühistranspordiseadus, kaubandustegevuse seadus, keskkonnaseadustiku üldosa seadus, ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seadus ning ehitusseadustik⁶⁷.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus sätestab kohaliku omavalitsuse peamised ülesanded. KOKS sätestab ka valla- või linnavalitsuse õiguse moodustada korrakaitseüksus või nimetada ametisse korrakaitseametniku, nende põhiülesande, vormiriietuse ja ametitunnused⁶⁸.

Korrakaitseseaduses (KorS) on sätestatud avalikus kohas käitumise üldnõuded, nende järgimise üle riiklikku järelevalvet teostavad korrakaitseorganid ja selleks kohaldatavad erimeetmed⁶⁹.

Erinevate seaduste alusel riikliku järelevalve teostamisel on valla või linna korrakaitseametnikel õigus kasutada KorS §-des 30-34, 44, 45, 46 lg 1 p 6 ja 8 ja 49-53 toodud erimeetmeid. Neist avalikus kohas käitumise üldnõuete üle riikliku järelevalve teostamisel võib kohaldada KorS §-des 30-34, 44 ja 49-52 sätestatud erimeetmeid⁷⁰.

Väärteomenetluse seadustikuga sätestatakse väärtegude kohtuvälise menetluse ja kohtumenetluse kord ning väärteo eest kohaldatud karistuse täitmisele pööramise kord. VTMS § 44 on toodud väärteokorras kinnipidamise alused ja tähtaeg ning VTMS § 45 kinnipidamist kohaldavad isikud. Valla- või linnavalitsus VTMS § 45 loetletud isikute hulka ei kuulu.

Ühistranspordiseaduses on toodud valla- ja linnavalitsuse pädevus ühistranspordi korraldamise ja riikliku järelevalve teostamise osas, samuti riikliku järelevalve teostamiseks lubatavad erimeetmed. Sunni kasutamist korrakaitseorganile ette ei nähta ja selle kohaldamiseks tuleb kaasata politsei.

5. Tehtud uuringud

5.1 Automaatsed liiklusjärelevalvesüsteemid

Erinevate uuringute põhjal on kiiruskaamerate mõju liiklusõnnetuste vähenemisele ligikaudu 20%. Ühendkuningriigis rakendatud kiirus- ja foorikaamerate kulude katmise programmi hindamisel⁷¹ leiti, et inimkannatanutega õnnetuste arv vähenes kaamerate alas 33%. 2007. aastal Ameerika Ühendriikides läbi viidud uuringus⁷² leiti, et kaamerad aitasid surma või raske vigastusega lõppenud

⁶⁵ Vabariigi Valitsus, 2011. Nõuded kiirusmõõduri ja kiirusmõõtesüsteemi mõõteprotseduurile ning mõõtetulemuste töötlemisele. Määrus. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122042015035>

⁶⁶ VTMS § 212¹.

⁶⁷ Vanaisak, Ü., 2019. Lk 15.

⁶⁸ KOKS § 6 ja 6¹. peatükk.

⁶⁹ KorS 4. ptk 1. jagu.

⁷⁰ KorS § 57² lg 1.

⁷¹ Gains, A., Heydecker, B., Shrewsbury, J. & Robertson, S., 2004.

⁷² Hu, W. & McCartt, A.T., 2016. Effects of automated speed enforcement in Montgomery County, Maryland, on vehicle speeds, public opinion, and crashes. Traffic Injury Prevention, 17(1), pp. 53-58.

õnnetusi vähendada 19%. Maanteeameti poolt tehtud uuring „Riigiteedel rakendatud statsionaarse automaatse kiirusjärelvalve süsteemi mõju liiklusõnnetustele“⁷³ toob välja, et vaadeldud kohtades vähenes inimkannatanutega liiklusõnnetuste arv pärast kiiruskaamerate rakendamist **minimaalselt 13% võrra**.

5.1.1 Wilson jt on 35-le erinevale uuringule toetavas analüüsis toonud välja, et kõikide uuringute puhul teatati kiiruskaamerate paigaldamise järgselt keskmise kiiruse alanemisest. Kiirust ületavate sõidukite osakaal vähenes enamikus riikides vahemikus 10-35%. 28 uuringus mõõdeti ka mõju liiklusõnnetustele ning kaamerate läheduses vähenesid enamiku uuringute puhul õnnetused 14-25%. Hukkunute või raskete vigastustega kannatanute arv vähenes vahemikus 30% kuni 40%. Pikema kestvusega uuringud näitasid, et positiivsed suundumused aja jooksul säilisid või isegi paranesid.⁷⁴

Ühes varasemas, 1994. aasta uuringus⁷⁵ leiti, et 1 miili võrra keskmise kiiruse vähendamine toob kaasa 5% õnnetuste vähenemise. Seda tulemust on kinnitanud 2000. aastal läbi viidud uuring⁷⁶.

5.1.2 Maanteeameti poolt koostatud hinnangus „**Linnadesse kiiruskaamerate paigaldamine**“⁷⁷ on, tuginedes mobiilsete kiiruskaameratega läbiviidud mõõtmistele, arvatud võimalik saavutatav mõju kümne statsionaarse kiiruskaamera paigaldamisega nelja suuremasse Eesti linna. Selle kohaselt väheneks kümne kiiruskaamera kasutusele võtmise korral vigastatute arv ühes aastas 12,68 inimese võrra, raskesti vigastatute arv 3,13 ja hukkunute arv 0,12 võrra. Liiklusõnnetustega kaasnev varaline ja mittevaraline kahju väheneks arvestuslikult kokku 2 947 635 eurot

5.1.3 Maanteeameti hinnangu „**Foorikaamerate rakendamine liiklusjärelvalves**“⁷⁸ kohaselt väheneks Tallinnas ja Tartus 8 ristmikul 16 foorikaamera rakendamise korral liiklusõnnetuse arv 12,1 võrra aastas, kannatanute arv 15,1 ja hukkunute arv 0,46 võrra. 5 aasta pikkuse perioodi puhul tähendaks see 75,5 kannatanut ja 2,3 hukkunut vähem. Samas on tuginedes 2013. aastal läbiviidud analüüsile⁷⁹ välja toodud, et foorikaamerate rakendamine võib kaasa tuua tagant otsasõitude suurenemise ja vigastatute arvu 19% ning varakahjuga otsasõitude arvu 39% kasvu. Kuna tagant otsasõidud on kergemate tagajärgedega õnnetused, siis hinnatakse kaamerate mõju liiklusohutusele positiivseks. Aja jooksul tagant otsasõitude arv väheneb, kuna inimesed teadvustavad võimalikke ohte, mis kaasnevad eesliikleja pidurdusega.

5.1.4 Riiklik liiklusjärelvalve kaamerate programm (ingl.k *The national safety camera programme*)⁸⁰.

2000. a tutvustati Ühendkuningriigis süsteemi, mis võimaldas kaheksal pilootpiirkonnal katta kiirus- ja foorikaamerate (*edaspidi kaamerate*) haldamiskulud laekuvatest trahvirahadest. 2001. a võeti vastu

⁷³ Maanteeamet, 2019a. Riigiteedel rakendatud statsionaarse automaatse kiirusjärelvalve mõju liiklusõnnetustele. [Võrgumaterjal] Leitav:

https://www.mnt.ee/sites/default/files/survey/kokkuvotte_2019_001.pdf

⁷⁴ Wilson, C., Willis, C., Hendrikz, J.K., Le Brocq, R. & Bellamy, N., 2010. Speed cameras for the prevention of road traffic injuries and deaths. Cochrane Database of Systematic Reviews. [Võrgumaterjal] Leitav:

https://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:224791/UQ224791_OA.pdf

⁷⁵ Finch, D.J., Kompfner, P., Lockwood, C.R. & Maycock, G., 1994. Speed, speed limits and accidents. *Project report- Transport Research Laboratory*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://trl.co.uk/sites/default/files/PR058.pdf>

⁷⁶ Taylor, M.C., Lynam, D.A. and Baruya, A., 2000. The effects of drivers' speed on the frequency of road accidents. Crowthorne: Transport Research Laboratory. [Võrgumaterjal] Leitav:

<http://speedcamerareport.co.uk/trl421.pdf>

⁷⁷ Maanteeamet, 2019b. Mõjuhinnang: Linnadesse kiiruskaamerate paigaldamine.

⁷⁸ Maanteeamet, 2019c. Mõjuhinnang: Foorikaamerate rakendamine liiklusjärelvalves.

⁷⁹ Goldenbeld, C., 2017. Red light cameras, European Road Safety Decision Support System, developed by the H2020 project SafetyCube. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.roadsafety-dss.eu/assets/data/pdf/synopses/Red_light_cameras_23052017.pdf

⁸⁰ Gains, A., Heydecker, B., Shrewsbury, J. & Robertson, S., 2004.

õiguslikud alused, mis võimaldasid programmil laieneda teistesse piirkondadesse. Kolmanda aasta lõpul peale programmiga alustamist oli 24 osalejat ja 2004. a aprillis 42 osalejat, kes katsid Ühendkuningriikide 51 politseipiirkonnast kokku 45.

Programmi juhtimiseks moodustati riiklik kogu, kuhu kuulusid politseiametnike liidu, siseministeeriumi, transpordiministeeriumi, maanteeagentuuri, põhiseadusküsimuste osakonna, Šotimaa täidesaatva võimu ja Walesi rahvusassamblee esindajad, riigiprokuratuur, Tema Majesteedi rahandusministeerium (riigikassa), maakonna inspektorite ühing ja kohalike omavalitsuste tehniliste nõustajate rühm.

Programmi käivitamisel pöörati tähelepanu sellele, et:

- see aitaks kaasa ennetusele ja rikkumiste toimepanemise vähenemisele;
- oleks kehtestatud kord, mis välistab trahvide kogumist tulude suurendamise eesmärgil;
- tulud on alati piisavad tulevaste kulude katmiseks, kusjuures kulude katmisest üle jäävast tulust loobutakse;
- tegevuskulud on kergesti tuvastatavad ja jaotatud ilma liigse bürokraatiata ning vajadusel asutuste vahelise kokkuleppega.

Kulude katmise programmi põhimõte oli see, et trahvitulu reinvesteeritakse pigem kohaliku tasandi koostööpartnerite poolt, mitte riigikassa hallatavast fondist tekkepõhiselt. Kuna tuli lahendada mitmeid olulisi küsimusi (seaduslikkus, aruandekohustus jms), ei olnud kohtute poolt määratud trahvide tulu võimalik kanda otse politseile ja kohalikele ametiasutustele.

Rahastamismudelina kasutati süsteemi, kus:

- rahalised vahendid anti juhtivale kohalikule omavalitsusele (ingl.k *lead local authority*), mis tegutses laekurina ja jagas vahendid igale koostööpartnerile – politsei, kohus ja kohalik omavalitsus – kaamerateaga seotud kulude katmiseks;
- aasta lõpus kontrolliti ja auditeeriti laekumiste eesmärgipärast, liiklusohutuse parandamiseks ettenähtud kasutamist;
- reeglite kohaselt võisid koostööpartnerid trahvituludest katta ainult kaamerateaga seotud ning hariduse toetamise kulud. Sellest üle jääv osa tagastati riigikassa hallatavale fondile.

Enne programmi algust töötati välja käsiraamat, mis andis juhised, millised on programmiga kaetavad lubatavad kulud.

Programmis osalevad partnerid pidid igal aastal esitama tegevuskava, kuidas nad kavatsevad oma piirkonnas kaameraid kasutada ja kavandatavad kulutused.

Tulemused

Programmi raames läbi viidud kohalikes uuringutes leidis enamik küsitletud inimestest, et kaamerad on mõeldud selleks, et innustada juhte kiirusest kinni pidama, mitte neid karistada ning selle tulemusena vähenevad kokkupõrked ja õnnetused.

Uuringu kohaselt oli kohalik ajakirjandus kaamerate rakendamise osas esimese kuue kuu jooksul ulatuslikult toetav – rohkem kui 90% kaameraid puudutavatest veergudest oli positiivse kajastusega. Aja jooksul positiivsete kajastuste osakaal vähenes, kuid kolme aasta jooksul alates kaamerate rakendamisest oli keskmiselt 67% kajastusi toetavad, 18% neutraalsed ja 15% negatiivsed.

Programmi hindamisel leiti, et sõidukite kiirus ja vigastustega liiklusõnnetuste arv olid kiiruskaamerate piirkondades langenud. Leiti, et sõidukiiruse ja vigastatutega liiklusõnnetuste vähenemise vahel on kindel korrelatsioon.

Kaamerateaga kaetud linnapiirkondades (piirkiirus 30 või 40 miili tunnis) langes keskmine kiirus 8% ja maapiirkondades (piirkiirus üle 40 miili tunnis) 4%. Tähelepanuväärne on uutes kaamerateaga kaetud

piirkondades suurte kiiruseületamiste (rohkem kui 15 miili tunnis) märkimisväärne vähenemine, keskmiselt 43%. Liiklusõnnetuses hukkunute arv vähenes 40% ja vigastatute arv 33%. Seejuures oli samas suurusjärgus (35%) ka liikluses hukkunud ja vigastatud jalakäijate arvu vähenemine.

Kokkuvõtlikult leiti muuhulgas, et:

- Uued fikseeritud kaamerad vähendasid kiirusepiirangut ületavate sõidukite osakaalu 71% võrra;
- Võis eeldada uute fikseeritud ja mobiilsete kaamerate mõjususe erinevust. Fikseeritud kaamerad mõjutavad sõidukiirust kogu aeg. Mobiilsed kaamerad tegutsevad erinevates kohtades perioodiliselt ja seetõttu on üldine mõju kiiruse vähenemisele väiksem;
- Mõnes piirkonnas tooks ka keskmise kiiruse suhteliselt väike vähendamine suurt kasu.

Kolme aasta jooksul kaeti 24 piirkonnas kaamerate rakendamisega seotud kulutusi 79 miljoni naela ulatuses ning trahve laekus umbes 99 miljonit naelsterlingit.

Kaamerate kasutusele võtmisest tulenev kulu-tulu suhe oli umbes 4:1. Kolmandal aastal oli vigastuste ära hoidmisest ühiskonnale tulenev kasu üle 221 miljoni naelsterlingi võrreldes 54 miljoni naela suuruse rakendamise kuluga.

5.1.5 „Ülevaade ja soovitused kohaliku omavalitsuse töös siseturvalisuse teemade käsitlemiseks ja valdkonna töö korraldamiseks“⁸¹ eesmärgiks oli koondada ülevaadet sellest, kuidas kohalike omavalitsuste volikogudes on turvalisuse teema korraldatud ning tuua välja muuhulgas aktuaalsemad teemad. KOV-idelt laekunud tagasiside põhjal oli üks peamistest aktuaalsetest turvalisuse alastest teemadest liiklusohutus, mida 2018. aastal ka erinevates komisjonides arutati. Samuti nähti seda 3-4 aasta vaates ühe fookusteemana.

5.2 Kohaliku omavalitsuse korrakaitseametnike õigused

5.2.1 Siseturvalisuse avaliku arvamuse uuringu 2018⁸² kohaselt leiab ligi pool elanikkonnast (49%), et turvalisust mõjutavad suurel määral ka kohaliku omavalitsuse tegevused turvalise keskkonna kujundamisel. Kui võrreldes 2016. aastaga on vastanute usk valvekaamerate, politsei ning ka turvafirmade patrullide mõjusse turvalisuse tagamisel mõnevõrra langenud, siis nende kõrval tõusetub uuringu järgi olulisele kohale kogukonna ja kohaliku omavalitsuse roll.

Kodukoha turvalisuse vaates peetakse uuringu põhjal märkimisväärsimaks probleemiks avalikus kohas suitsetamist – 25% peab seda probleemiks suurel määral ja 45% mõningal määral. Avalikus kohas alkoholi tarbimist ja sageli ringi liikuvaid joobes isikuid peab probleemiks suurel määral 13% ja mõningal määral 54% uuringus osalenutest. Järgnevad hoonete ja rajatiste rikkumine (nt lõhkumine, sodimine), heakorrastamata alad (sh peremeheta kinnistud) ning vargused, mis on probleemiks mõningal või suurel määral 62–66% vastajate hinnangul.

Märkimist väärrib, et nt avalikus kohas suitsetamist peab suurel määral probleemiks just noorem generatsioon (15-24 aastastest 44%) ja vanemate vanusegruppidega probleemi olulisus langeb – üle 75 aastastest peab seda suurel määral probleemiks ainult 8%. Kuna probleem häirib just nooremaid inimesi, võib eeldada, et probleem on ajas kasvav, kuna generatsioonide vahetumisega muutub ka suhtumine erinevatesse probleemidesse. Samuti peetakse probleemi olulisemaks linnades, seejuures eriti Tallinnas (36% vastanutest).

⁸¹ Siseministeerium, 2019b. Ülevaade ja soovitused kohaliku omavalitsuse töös siseturvalisuse teemade käsitlemiseks ja valdkonna töö korraldamiseks.

⁸² Kantar Emor, 2018.

5.2.2 Avaliku arvamuse küsitluse raames⁸³ uuriti 2019. aasta aprillis elanike arvamust KOV-i korrakaitseametnikele täiendavate õiguste andmise osas. Küsitluse tulemusel selgus, et suure osa – üheksast seitsme – õiguse andmise osas olid vähemalt pooled vastanutest pooldaval seisukohal. Enim toetati õigust pidada kinni ja anda üle vanematele või hoolekandetasutusele alla 16-aastane laps, kes liigub öösel täiskasvanud saatjata (78% vastanutest); kontrollida joobeseisundit inimesel, kellel esinevad ilmsed joobeseisundile viitavad tunnused ja kes võib olla ohtlik (73% vastanutest) ning pidada kinni ja viia sobiva abi osutaja juurde inimene, kes tervise seisundi tõttu on endale või teistele ohtlik (70% vastanutest). Kõige vähem toetasid (27%) vastanud anda õigus vajaduse korral kasutada ühissõidukis sõiduõiguse kontrollimisel füüsilist jõudu sõiduõiguseta inimeste suhtes, kes ei allu suulisele korraldusele.

5.2.3 Konjunkturiinstituudi küsitlused aastatel 2012–2017 on puudutanud konkreetselt suhtumist riigi alkoholipoliitikasse. Viimase, 2018. aastal avaldatud tulemuste kohaselt on Eesti elanikele kõige tõsisem alkoholist tulenev probleem alkoholi joobes sõiduki juhtimine (2017. aastal pidas 92% vastanutest seda tõsiseks või väga tõsiseks probleemiks). Küsitlusele vastanutest pidas järgnevalt kõige probleemsemaks kodust vägivalda ja isikuvastaseid kuritegusid (2017. aastal vastavalt 84% ja 81%), avaliku korra rikkumisi, alkoholist põhjustatud terviseprobleeme ja pereprobleeme (2017. aastal vastavalt kõik 80%), laste ja noorte alkoholi tarbimist (2017. aastal 76%) ja alkoholismist põhjustatud töötust ja asotsiaalsust (2017. aastal 67%).⁸⁴

5.2.4 Rahvusvahelises praktikas kasutatakse alkoholi mõju all olevate isikute kainestamiseks erinevat tüüpi lahendusi. 2012. aastal läbi viidud uuringule⁸⁵ vastanud 16-st Euroopa riigist on 5 riigis nn kainestusmaja (ingl.k *sobering center*), ülejäänud 11 riigis pakutakse kainestamist vajavatele isikutele teenuseid erakorralise meditsiini või järjepidevat meditsiinilist järelevalvet pakkuva teenuse osutaja ning avaliku korra rikkujate puhul politsei poolt. Uuringus leiti, et nn kainestusmaja teenuse reformimisel peab teenuse paigutama üldisesse tervishoiu ning sõltuvushäirete ennetamise ja ravi- ja rehabilitatsiooni süsteemi. Uuringus leiti Tšehhi näitel, et kainestuskeskuse teenuse reformimisel peab teenuse paigutama üldisesse tervishoiu ning sõltuvushäirete ennetus-, ravi- ja rehabilitatsioonisüsteemi.

5.2.5 Justiitsministeerium esitas alkoholiseaduse rikkumisi alaealistele alkoholi müümisel puudutavas analüüsis⁸⁶ ettepaneku siseministeeriumile „Kaaluda kohalike omavalitsuste õiguste laiendamist (nt korrakaitseaduses) alkoholi alaealisele kättesaadavaks tegemisega seotud väärtegade menetlemisel ja riikliku järelevalve teostamisel; sh kohaliku omavalitsuse ametnikele õiguse andmine indikaatorvahendi kasutamiseks võimaliku alkoholi tarvitamise kontrollimiseks ning kontrollistude läbiviimiseks.“. Koostajad leidsid jaemüügist alkoholi kättesaadavuse kontekstis, et „nõrka järelevalvet ei saa kompenseerida karistuste karmusega“⁸⁷. Analüüsi raames läbi viidud vestluses Tallinna munitsipaalpolitseis leiti muu hulgas, et KOV-i ametnikud on avastanud väga vähe alaealisele alkoholi müümise rikkumisi (AS § 73 lg 2 p 9 järgi võib üheks alkoholiga seotud väärtegade menetlejaks olla valla- või linnavalitsus), kuna puudub joobe kontrollimiseks indikaatorvahendi kasutamise võimalus.

6. Kaasatud osapooled

⁸³ Faktum & Ariko, 2019.

⁸⁴ Eesti Konjunkturiinstituut, 2018. Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2018. [Võrgumaterjal] Leitav: https://intra.tai.ee/images/prints/documents/154270780324_Alkoholi%20aastaraamat%202018.pdf

⁸⁵ Burešová, Z. P., 2012.

⁸⁶ Ahven, A., Kruusmaa, K.-C., 2013. Alkoholiseaduse rikkumised alaealistele alkoholi müümisel. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumentid/alkoholiseaduse_rikkumised_alaealistele_alkoholi_muumisel.pdf

⁸⁷ Ibid

6.1 Automaatsed liiklusjärelvalvesüsteemid

2018. aasta juulis pöördus siseminister KOV-ide poole, et arutada nende senisest suuremat kaasamist liiklusohutuse tagamisse ja kas KOV-id näevad vajadust ja võimalust omavalitsuse poolt statsionaarsete kiiruskaamerate kasutuselevõtuks.

2018. aasta augustis toimus Siseministeeriumi eestvedamisel kohtumine, kuhu olid kaasatud erinevad liiklusvaldkonna asjatundjad ja mille raames üritati leida lahendusi liiklusohutuse parandamiseks. Kohtumisel osalesid muuhulgas Eesti Linnade ja Valdade Liidu (ELVL), Maanteeameti ning PPA esindajad. Üheks ettepanekuks oli tehniliste võimaluste arendamine kohalike omavalitsuste suunal, et võimaldada automaatsete liiklusjärelvalve kaamerate paigaldamine ja kasutamine KOV-i, PPA ja MNT koostöös. Toodi välja, et oluline on see, et kaamera paigaldatakse eelkõige sinna, kus see on liikluse rahustamise seisukohast vajalik, mitte niivõrd kasumlik. Mõttena toodi välja, et KOV-ide suunal oleks fond vms, millest on võimalik taotleda automaatsete liiklusjärelvalvesüsteemide paigaldus- ja hoolduskulusid vms.

KOV-idele automaatsete kiirusmõõtesüsteemide paigaldamise võimaluse andmise arutamiseks toimus 25.09.2018 ELVL, KOV-ide, MKM, Maanteeameti ja Siseministeeriumi esindajate osalusel kohtumine, kus anti ülevaade siseministri juulikuu pöördumisele laekunud tagasisidest ja selgitati täpsemalt KOV-idele automaatsete kiirusmõõtesüsteemide paigaldamise võimaluse andmise mõtet.

Täiendavalt kohtusid ELVL, Siseministeeriumi ja PPA esindajad 12.10.2018 ning arutati juba täpsemalt automaatsete liiklusjärelvalvesüsteemide võimaliku kasutusele võtmisega seonduvaid küsimusi. Asuti seisukohale, et tegemist on võimalusega mitte kohustusega; menetlus peab olema sarnaselt olemasolevate automaatsete kaameratega samas süsteemis ja politsei poolt; trahvitulud peavad jagunema vastavalt süsteemide kuludele.

Automaatsete kiirusmõõtesüsteemide paigaldamise võimaluse laiendamist KOV-ide suunale käsitles Siseministeerium ka 31.10.2018 Vabariigi Valitsuse liikluskomisjonis tehtud ettekandes⁸⁸.

Väljatöötamiskavatsuse ettevalmistamisel on palutud PPA hinnangut automaatse liiklusjärelvalvesüsteemiga fikseeritud rikkumise menetlemise kulu osas. Samuti on kohtunud Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna ja kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakonna ametnikega, et arutada kohalike omavalitsuste raha eest soetatud kiiruskaameratega tehtud trahvide tulu KOV-ide eelarvesse tõstmise võimalusi.

6.2 Kohaliku omavalitsuse korrakaitseametnike õigused

Võimalike õiguslike muudatuste kavandamisel on tehtud koostööd ja toimunud kohtumised Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna ja Õiguskantsleri Kantselei, samuti PPA ametnikega. Kitsaskohtade kaardistamisel on toimunud kohtumised Tallinna Munitsipaalpolitsei Ameti ja Narva-Jõesuu Menetlusteenistusega (varasemalt Vaivara menetlusteenistus).

Kavandatavaid muudatusi on tutvustatud 2017. aasta kevadel kõikides maakondades toimunud turvalisuse nõukogude kohtumiste raames ja võimalusel arvestatud saadud tagasisidega.

Kirjalikku tagasisidet kavandatavate muudatuste osas on varasemalt andnud Haridus- ja Teadusministeerium, Kaitseministeerium, Tartu Linnavalitsus, Eesti Maaomavalitsuste Liit ja Eesti

⁸⁸ Valitsuse liikluskomisjon soovib liiklusohutust suurendada nii tõhusama järelvalve kui ka maanteede olukorra parandamisega. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.mkm.ee/et/uudised/valitsuse-liikluskomisjon-soovib-liiklusohutust-suurendada-nii-tohusama-jarelevalve-kui-ka>

Linnade Liit, Õiguskantsleri Kantselei, ja Riigikohus⁸⁹. Samuti Sisekaitseakadeemia ja Politsei- ja Piirivalveamet.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• Avalikkuse teavitamine	JAH/EI
• Rahastuse suurendamine	JAH/EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH/EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH/EI
• Muu (palun täpsusta)	JAH/EI

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

7.1.1 Automaatsed liiklusjärelvalvesüsteemid

•Avalikkuse teavitamine

Piirkiirusest kinnipidamise vajalikkusest ja selle ületamisega kaasnevatest tagajärgedest teavitatakse avalikkust erinevaid kanaleid ja meetodeid kasutades järjepidevalt. Näiteks raskemate liiklusõnnetuste puhul tuuakse PPA kõneisiku poolt välja esmane võimalik põhjus ja kui selleks võib olla piirkiiruse ületamine, kaasneb ka sõnum piirkiiruse järgimise vajalikkusest. Piirkiiruse rikkujate väljaselgitamiseks PPA poolt läbiviidavate politseiliste tegevuste kajastustes tuuakse välja ka piirkiiruse ületamisega kaasnevad ohud ja võimalikud tagajärjed. Probleemi osas on tehtud järjepidevalt postitusi sotsiaalmeedias. Samuti on probleemi kajastamise osas lihtsalt leitav palju erinevaid artikleid ja arvamused. Eesti Rahvusringhäälingu hommikuprogramm Terevisioon annab igapäevaselt ülevaateid⁹⁰ selle kohta, kus PPA planeerib vastaval päeval piirkiirusest kinnipidamist jälgida.

Üheks avalikkuse teavitamise vormiks on ennetuskampaaniate läbiviimine. Maanteeamet korraldab igal aastal vähemalt ühe piirkiiruse järgimise teemalise kampaania⁹¹, üldjuhul aprillis-mais.

Kõik eeltoodud tegevused on vajalikud, annavad olulise panuse liiklusohutuse tagamisse ning aitavad saavutada eesmärki. Siiski on ainult teavitamisega võimalik eesmärk saavutada osaliselt. Sõltumata järjepidevast teavitustööst ja kampaaniatest pole olukord liikluses märkimisväärselt paranenud – vigastatute ja hukkunute liiklusõnnetuste arv püsib viimaste aastate lõikes sarnasel tasemel⁹², samuti piirkiiruse rikkumiste arv. Puuduvad andmed, millises mahu teavituste suurendamine võiks viia rikkumiste märkimisväärse vähenemiseni ja kas ainult teavitamisega on võimalik enamus rikkumisi ära hoida. Infohulga kasv võib tekitada üleküllastumise ja olukorra, kus teavitustesse enam ei süveneta ning sõnum ei jõua sihtgruppi.

⁸⁹ Korrakaitseaduse, ühistranspordiseaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja väärtemenetluse seadustiku muutmise seadus. [Võrgumaterjal] Leitav:

<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/021d12be-f8c9-45ab-92ac-2d4fe54f7841>

⁹⁰ Eesti Rahvusringhääling, 2018. Kaart: politsei mõõdab esmaspäeval põhimaanteedel tosinas kohas kiirust. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.err.ee/856492/kaart-politsei-moodab-esmaspaeval-pohimaanteedel-tosinas-kohas-kiirust>

⁹¹ Ennetuskampaaniad. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.mnt.ee/et/liikleja/ennetuskampaaniad>

⁹² Inimkannatanutega liiklusõnnetuste statistika. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.mnt.ee/et/ametist/statistika/inimkannatanutega-liiklusonnetuste-statistika> [Kasutatud 10.05.2019].

•Rahastuse suurendamine

Rahastuse suurendamine võimaldaks suurendada järelvalvet. Hetkel kehtiva regulatsiooni ja toimiva töökorralduse järgi teostavad sõidukiiruse mõõtmist kiirusmõõturitega politseiametnikud, mobiilsete automaatsete kiirusmõõtesüsteemidega Maanteeamet ning statsionaarsete automaatsete kiirusmõõtesüsteemidega Maanteeamet.

2018.a eraldati liiklusjärelvalveks lisarahastust, millega võimaldati PPA-l soetada 8 teisaldatavat automaatset kiirusmõõtesüsteemi. Need võeti kasutusele 2019.a juulist ja mõju saab hinnata paari-kolme aasta pärast.

PPA personalieelarve suurendamisega oleks võimalik suurendada liiklusjärelvalvet teostavate politseiametnike arvu. Arvestades seda, et liiklusjärelvalvet teostav patrulltoimkond on üldjuhul kaheliikmeline ja ööpäevaringseks järelvalveks on vaja vähemalt kahte patrulltoimkonda, kuid automaatne kiirusmõõtesüsteem on töös 24/7 ning kasutuses aastaid, võib automaatsete liiklusjärelvalvesüsteemide kasutamine olla rahalises vaates efektiivsem. PPA eelarvesse automaatsete liiklusjärelvalvesüsteemide paigaldamiseks rahalisi vahendeid ettenähtud pole.

Statsionaarsete automaatsete kiirusmõõtesüsteemide paigaldamist on siiani korraldanud Maanteeamet. Selleks ettenähtud vahendid sisalduvad *Riigiteede teehoiukava*⁹³ administreerimiskulude hulgas. Muid konkreetset fikseeritud rahalisi vahendeid statsionaarsete automaatsete kiirusmõõtesüsteemide soetamiseks ja paigaldamiseks Maanteeameti eelarves ettenähtud pole.

Kohaliku tee esmaseks ja peamiseks rahastamise allikaks on kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve⁹⁴. Automaatsete järelvalvesüsteemide jaoks kohalikele omavalitustele eraldi rahalisi vahendeid ette nähtud pole. *Riigiteede teehoiukavaga* kavandatakse vahendid ka liiklusohutlike kohtade ümberehitamiseks, millest 20% jagatakse maakondade vahel teede pikkuse ja rahvastiku osakaalu alusel. KOV-id võivad põhimõtteliselt kaaluda neile ettenähtud osa kasutamist automaatsete liiklusjärelvalvesüsteemide paigaldamiseks, kuid osade maakondade puhul pole eraldatavad summad investearvu tegemiseks piisavad ning teiste puhul tähendaks see investeerimist taristu parendamise arvelt.

Kindlasti aitab rahaline panustamine järelvalvet tõhustada ja loob täiendavaid võimalusi, kuid politseiametnike arvu suurendamine ei taga 24/7 töötavate järelvalvesüsteemide laialdasemat kasutusele võtmist ja Maanteeameti eelarve suurendamine ei taga automaatsete liiklusjärelvalvesüsteemide jõudmist KOV-ide teedele. Kavandatavad muudatused eeldavad KOV-ide suuremat kaasamist liiklusohutuse tagamisse, mistõttu ei pruugi ainult riikliku rahastamise suurendamine omada efekti väljatöötamiskavatsuses kirjeldatud probleemide lahendamisele tervikuna.

•Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine

Mitte midagi tegemise korral teostab liiklusjärelvalvet PPA ja selle maht sõltub olemasolevast ressursist (ametikohtade arv ja nende täituvus, tehnilised vahendid jm) ning Maanteeamet paigaldab vastavalt rahaliste vahendite olemasolule riigimaanteee äärde uusi statsionaarseid automaatseid kiirusmõõtesüsteeme. KOV-id korraldavad liiklejate turvalisuse tagamiseks oma haldusterritooriumil liiklusohutusala selgitus- ja kasvatustöö läbiviimist elanikkonna seas, koolides ja lasteasutustes ning täidavad liiklusohutusprogrammis toodud eesmärgid.

Mitte midagi tegemise korral, jätkates samas mahus samade ülesannete täitmist, ei pruugi siiski säilida olemasolev olukord. Arvestades liiklussagedust, mis on viimase kolme aasta jooksul kasvanud

⁹³ Riigiteede teehoiukava 2018-2022. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.mnt.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/riigiteede_teehoiukava_2018-2022.docx

⁹⁴ *Ibid*

kokku 11,7% ja alates 2010. aastast kokku 29,2%⁹⁵, on olemasoleva olukorra säilitamine täiendavate meetmete kasutusele võtmiseta vähetõenäoline.

•*Senise regulatsiooni parem rakendamine*

Kehtiva regulatsiooniga oleks võimalik KOV-i, PPA ja Maanteeameti vahel teha koostööd statsionaarsete automaatsete liiklusjärelevalvesüsteemide paigaldamise osas ka viisil, et KOV rahastab kaamerate soetamist ja need antakse peale paigaldamist Maanteeameti (või PPA) kasutusse. Selliselt on toimitud nn Kristiine liikluskaameratega, mille puhul Tallinna linn andis need peale paigaldamist tähtajaliseks tasuta kasutamiseks Maanteeametile⁹⁶. Tuvastatud rikkumiste menetlemine toimub sarnaselt teiste automaatsete liiklusjärelevalvesüsteemidega.

Regulatsiooni mitte muutes kantakse hoiatustrahvid riigieelarvesse, KOV-idel pole võimalik saada osa trahvitulust ja seadmete soetamise kulud jäävad KOV-ide kanda. See võib saada tõkkeks KOV-ide kaasamisel ja nende poolt kohalikel teedel automaatsete liiklusjärelevalvesüsteemide võrgu loomisel. Samuti ei pruugi kõikidele KOV-idele olla jõukohane sellises suurusjärgus investearu tegemine kui perspektiivis pole võimalik soetamise kulusid vähemalt osaliselt tagasi saada.

•*Muu*

Lisaks planeeritavale regulatiivsele lahendustele on kaalutud ja võetakse kasutusele ka muid lahendusi. Eesmärgid ja erinevad tegevused liiklusohutuse tõstmiseks sisalduvad liiklusohutusprogrammi rakenduskavas⁹⁷. Muuhulgas on PPA poolt 2019. aasta juulist võetud kasutusele teistsugused automaatsed kiirusmõõtesüsteemid. Samas oli ka nende puhul vaja teha mõningaid regulatiivseid muudatusi, sõltumata sarnasel põhimõttel töötavate statsionaarsete automaatsete kiirusmõõtesüsteemide aastatepikkusest rakendamisest.

KOV-idele automaatsete kiirusmõõtesüsteemide paigaldamise ja hoiatustrahvidega nende kulude katmise võimaluse andmine on üks mitmetest tegevustest, mille eesmärgiks on kogukondade suurem kaasatus, laiemate võimaluste loomine ja liiklusohutuse parandamine.

7.1.2 Kohaliku omavalitsuse korrakaitseametnike õigused

•*Avalikkuse teavitamine*

Võimalik on selgitada avalikkusele KOV-i korrakaitseüksuste ja korrakaitseametnike olemasolu – mis on nende eesmärk, millised on nende ülesanded ja riikliku järelevalve teostamiseks antud õigused. Osade korrakaitseüksuste kohta on olemas nende tegevust tutvustavad kodulehed või sotsiaalmeedia lehed.

Samuti saab juhtida inimeste tähelepanu sellele, et riikliku järelevalve teostaja korraldustele tuleb alluda, sest sõltumata sellest, kui ka KOV-i korrakaitseüksus või korrakaitseametnik suundi ei saa kohaldada, võib seda üldkorrakaitseorganina teha politsei. Samas mõjub see ilmselt esmajoones nendele inimestele, kes on rikkumise toime pannud ettevaatamatusest või neile, kes rikkumiselt tabamisel ka muidu riikliku järelevalve korraldusi eirates ei lahkaks, sest ei soovi suurematesse probleemidesse sattuda. Kaheldav on, et teavitamine mõjutaks korduvalt rikkumisi toime pannud isikuid, kellega järelevalve teostamise käigus peamiselt probleeme esineb.

⁹⁵ Teede Tehnokeskus, 2019.

⁹⁶ Tallinna Linnavolikogu, 2016. *Tallinna Transpordiameti bilansis oleva liiklusjärelevalvesüsteemi koos selle juurde kuuluvate kaamerate, tarkvara, andmekeskuse ja kaamerapunktidega ning dokumentidega viieks aastaks tasuta kasutusse andmine, liiklusjärelevalvesüsteemi tasuta kasutamiseks andmise lepingu projekti heakskiitmine ja volituse andmine Andres Harjole. Otsus. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://aktal.tallinnlv.ee/static/Eelnoud/Dokumendid/oadok9664.rtf>*

⁹⁷ Liiklusohutusprogrammi elluviimiskava aastateks 2016-2019.

•Rahastuse suurendamine

Rahastuse suurendamine võimaldaks näiteks tõsta politseinike arvu, kes saaksid teostada avalikus kohas käitumise üldnõuete üle riiklikku järelevalvet ja/või vajadusel aidata KOV-i korrakaitseüksusi nende ülesannete täitmisel senisest kiiremini ametiabi abil.

Samas on järelevalveõigustes erisusi ja politseil puudub õigus teostada riiklikku järelevalvet kõikide seaduste – milles KOV-il on järelevalveõigus – nõuete täitmise üle sarnaselt KOV-iga.

Siiski on kaheldav, et ka rahastuse suurendamise tulemusel tekiks olukord, kus kõikides KOV-ides on kohapeal olemas politseiametnikud, kes suudavad kohalikul tasandil üksinda reageerida kõikidele rikkumistele.

Teistpidi on küsimus, kas kõikide (sh vähetähtsate) rikkumistega peab tegelema ainult väga põhjaliku erialase ettevalmistuse läbinud ja hästi varustatud politseiametnik või on selleks vähemaid ressursse (sh lühemat väljaõpet) vajavaid võimalusi – turvatöötajad, KOV-i korrakaitseametnikud, vabatahtlikud.

Korrakaitseõiguse põhimõtte kohaselt on erikorrakaitseorganitel peamine vastutus korrakaitseõiguse eriosa valdkondades riikliku järelevalve täitmisel. KOV-ile on antud erikorrakaitseorgani staatus, samas ei ole tal hinnanguliselt piisavaid õiguseid KorS-i meetmete kohaldamiseks. Viimastel aastatel on olnud suund politsei ülesannete täpsemale määratlemisele ja sellele, et Eestis oleks suuremal määral rakendunud korrakaitseõigusega loodud süsteem, kus ei ole vaid üks korrakaitseorgan – politsei.

•Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine

Mitte midagi tegemise korral teostab KOV riiklikku järelevalvet talle antud õiguste raames. Sunni ja nende riikliku järelevalve erimeetmete osas, mille kohaldamise õigus KOV-i korrakaitseametnikel puudub, tuleb jätkuvalt kutsuda politsei.

Mitte midagi tegemise korral ei pruugi siiski säilida olemasolev olukord. Arvestades seda, et politsei prioriteediks on reageerida koheselt sellistele väljakutsetele, kus inimeste elu ja tervis on ohus ning nende väljakutsete arv on viimaste aastate jooksul märkimisväärselt kasvanud, kuid politsei ressurss jäänud samaks, võib politsei jõuda KOV-ile abi osutama senisest pikema aja jooksul. Samal põhjusel suudab politsei pöörata vähem tähelepanu avaliku korra üle järelevalve teostamisele. Väheneda võivad õigusrikkumiste avastamise tõenäosus ja ärahoidmine.

7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatuses

7.2.1 Automaatsed liiklusjärelevalvesüsteemid

Punktis 7.1.1 on välja toodud mitteregulatiivsed lahendused, milledest mitmeid juba kasutatakse. Arvestades viimaste aastate liiklusõnnetuste taset ja liiklusintensiivsuse järjepidevat kasvu, ei saa liiklusohutuse tagamiseks kasutatavad meetmed ja vahendid jääda samale tasemele, vaid tuleb kasutusele võtta uusi lahendusi. Mitte midagi tehes jõutakse järelevalvega iga aastaga aina vähemate inimesteni.

Erinevate rahvusvaheliste uuringute järgi on piirkiirusest kinni pidamise jälgimiseks ja keskmise kiiruse alandamiseks mõjusad automaatsed liiklusjärelevalvesüsteemid. Arvestades Maanteeameti poolt paigaldatavatele statsionaarsetele automaatsetele kiirusmõõteseadmetele rahaliste vahendite eraldamist läbi *Riigiteede teehoiukava*, mis kinnitati 2018. aastal ja on koostatud arvestades riigi eelarvestrateegiat aastateks 2019–2022, ei ole näha rahastuse suurendamist ja seeläbi kiiruskaamerate võrgu laienemist.

KOV-idele automaatsete kiirusmõõtesüsteemide paigaldamise ja hoiatustrahvidega nende kulude katmise võimaluse andmine on võimalus kiiruskaamerate võrgu laiendamiseks ja liiklusohutuse parandamiseks ning KOV-ide kui kogukonna esindajate paremaks kaasamiseks. Regulatsiooni muutmine annab parimad eeldused soovitud tulemuste saavutamiseks.

7.2.2 Kohaliku omavalitsuse korrakaitseametnike õigused

Kuna väljatöötamiskavatsuse punktis 1.2 nimetatud probleemide lahendamine eeldab selgelt muudatusi õiguses (toob välja kehtiva regulatsiooni puudused), siis regulatsiooni muutmine annab parimad eeldused soovitud tulemuste saavutamiseks.

KOV on siseturvalisuse vaatepunktist PPA-le oluline ja ainulaadne partner. Õiguslike muudatuste kaudu saab KOV-ile anda lisavõimalused mõjutada kogukonna arusaamu ja käitumisharjumusi ning tervise-, sotsiaal- ja turvalisusprobleemide põhjuseid.

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)

8.1 Automaatsed liiklusjärelevalvesüsteemid

Probleemi lahendamisel on analüüsitud Ühendkuningriikide regulatiivset valikut. Ühendkuningriigid on loonud võimaluse, mille puhul kohaliku tasandi asutuste koostöös paigaldatud ja rakendatavate kiirus- ja foorikaameratega fikseeritud rikkumiste trahvirahadest kaetakse kaasatud partnerite (kohalik omavalitsus, politsei, kohus) kulud ning finantseeritakse liiklusohutusalaste programmide läbiviimist. Programmi tulemuslikkust hinnati korduvalt^{98 99} ja tulemused olid positiivsed, nii programmi toimimise (koostöö, rahastamine jm) kui liiklusemõjude (keskmiste kiiruste, liiklusõnnetuste, hukkunute ja raskelt vigastatute vähenemine) osas. Programmi kohta tehtud uuringust on täpsem ülevaade toodud punktis 5.

Kiiruskaamerate tõhususe osas on uuringuid paljudest erinevatest riikidest, millede tulemused näitavad mõju liiklusohutuse paranemisele.

Teiste riikide osas võrdluse saamiseks on VTK väljatöötamise ajal uuritud üleeuroopalise liikluspolitsei võrgustiku (ingl.k *TISPOL – European Traffic Police Network*) kaudu, kas muudes Euroopa riikides kasutatakse lähenemist, kus automaatne liiklusjärelevalvekaamera on soetatud ja paigaldatud kohaliku omavalitsuse poolt ning millised on paigaldamise ja rahastamise põhimõtted. Vastus on saadud Hollandilt, Luxemburgilt ja Poolalt. Kahes esimeses sellist lähenemist rakendatud pole. Poola tagasiside kohaselt oli 2004 – 2015 kohalikel omavalitsustel kiirus- ja foorikaamerad, millede paigaldamine tuli mobiilsete kaamerate puhul kooskõlastada politseiga ja statsionaarsete kaamerate puhul automaatse liiklusjärelevalve keskusega (CANARD). Hiljem liikus üleriigiliselt kogu järelevalve nimetatud keskusele.

Väljatöötamiskavatsuses ei ole analüüsitud põhjalikumalt teiste riikide lahendusi, kuna Ühendkuningriigi poolt kasutatav valik on sobilik soovitava lahenduse saamiseks ning eesmärgi saavutamiseks.

⁹⁸ Gains, A., Heydecker, B., Shrewsbury, J. & Robertson, S., 2004.

⁹⁹ Gains, A., Nordstrom, M., Heydecker, B.G. & Shrewsbury, J., 2005. The national safety camera programme: Four-year evaluation report. [Võrgumaterjal] Leitav: http://discovery.ucl.ac.uk/1338/1/2004_31.pdf

8.2 Kohaliku omavalitsuse korrakaitseametnike õigused

Sarnasel viisil on riiklikku korrakaitseressurssi laiendanud ehk kohalike omavalitsuste korrakaitseametnikke kaasanud turvalisusega seonduvate avalike ülesannete täitmisele ka näiteks Holland. Kohalikke korrakaitseametnike (*holl.k Buitengewoon Opsporingsambtenaar*) käsitletakse Hollandis kui piiratud politseiõigustega ametnikke, kellel on jõu ning käeraudade kasutamise õigus; teatud piirkondades on korrakaitseametnikel lubatud kasutada ka nua ja gaasipihustit (ehk meie mõistes teenistusrelvi). Tulirelva kasutamine kohalikele korrakaitseametnikele on keelatud. Lähtutakse põhimõttest, et kohalikud korrakaitstjad tegelevad väiksemate õigusrikkumistega (väärtegudega), millel puudub kuriteo iseloom.¹⁰⁰

9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

9.1 Automaatsed liiklusjärelevalvesüsteemid

Soovitava tulemuse saamiseks on vajalik õigusaktides muudatuse tegemine, võimaldades sellega kohalikel omavalitsustel katta automaatsete liiklusjärelevalveseadmete paigaldamise ja haldamise kulud hoiatustrahvidest laekuvast trahvisummast. Trahvisummade suunamisega KOV-idele ei jää liiklusjärelevalveseadmete soetamine ja haldamine KOV-ile püsivaks kuluks, vaid saavad perspektiivis kaetud. Selline rahastamine tagab ka jätkusuutlikkuse, kuna võimaldab soetada uusi või täiendavaid seadmeid.

Teistsuguste lahenduste puhul ei ole näha võimalust, et kohalikud omavalitsused saavad nende poolt paigaldatud seadmete kulud katta ning seetõttu puuduks ilmselt huvi automaatsete liiklusjärelevalveseadmete soetamiseks ja paigaldamiseks oma haldusterritooriumil.

VTMS § 212¹ viiakse sisse muudatused, mis võimaldavad kohaliku omavalitsuse poolt paigaldatud liiklusjärelevalveseadmetega fikseeritud rikkumiste eest määratud hoiatustrahvid kanda osaliselt kohaliku omavalitsuse eelarvesse.

Vabariigi Valitsuse määrus¹⁰¹, millega on kehtestatud nõuded kiirusmõõturi ja kiirusmõõtesüsteemi mõõteprotseduurile ning mõõtetulemuste töötlemisele, vajab täiendamist automaatsete kiirusmõõtesüsteemide paigaldamise põhimõtete osas.

Kolmepoolse koostööna on vaja välja töötada tingimused automaatsete liiklusjärelevalvesüsteemide paigutamise¹⁰² osas, kus KOV annab sisendi (teeb ettepaneku) seadme soovitava asukoha osas, PPA ja Maanteeamet hindavad selle sobilikkust liiklusohutuse tagamise vaatest ja kooskõlastavad paigaldamise.

Automaatsete liiklusjärelevalvesüsteemide peamine eesmärk on mõjutada juhte liiklusreeglitest kinni pidama ja vähendada liiklusnõuete rikkumisest tekkivat liiklusohtu. Seadmed paigaldatakse liiklusohtlikesse kohtadesse, kus liiklusreeglite eiramine võib kaasa tuua raskemad tagajärjed.

8.2 Kohaliku omavalitsuse korrakaitseametnike õigused

Valla- või linnavalitsuse korrakaitseametnikele seadusega pandud ülesannete tõhusamaks täitmiseks on vaja võimaldada neil kasutada senisest laiemaid õiguseid ning parimad eeldused soovitud tulemuste saavutamiseks annab õigusliku regulatsiooni muutmine.

¹⁰⁰Politie, 2019. Buitengewoon opsporingsambtenaar [Võrgumaterjal] Leitav:

<https://www.politie.nl/themas/buitengewoon-opsporingsambtenaar.html#alineatitle-wat-zijn-de-bevoegdheden-van-een-boa>

¹⁰¹ Vabariigi Valitsus, 2011. Nõuded kiirusmõõturi ja kiirusmõõtesüsteemi mõõteprotseduurile ning mõõtetulemuste töötlemisele. Määrus. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122042015035>

¹⁰² Maanteeamet 2017. Automaatse statsionaarse järelevalvesüsteemi paigalduspõhimõtted ning menetlemise ja käitamise rahastamise taotlemise kord (publitseerimata kavand).

Praktikas ei ole alati võimalik pelgalt välise vaatlusega tuvastada, kas isik on alkoholi- või narkojoobes või on ebaadekvaatne käitumine tingitud hoopis tema tervises seisundist. Isiku **joobeseisundi tuvastamise õigus** annab korrakaitseametnikele võimaluse selgitada välja, kas tegemist on joobes isikuga või tervislikel põhjustel abivajaja isikuga. Samuti seda, kas tegemist on alkoholijoobega või muudest, nt narkootilistest või psühhotroopsetest ainetest tingitud seisundiga. Sõltuvalt tulemusest võib juhtumi edasine lahendamine nõuda erinevat lähenemist. Vahetegemine on tähtis, et maandada isiku seisundist tuleneda võivaid riske nii ametnikele kui ka isikule endale (nt võivad eri joovetest tingitud reageerimisviisid välistele ärritajatele, sh ametnike tegevusele, üksteisest erineda). Joobe tuvastamise õigus annab korrakaitseametnikele võimaluse kiiremaks tegutsemiseks, kuna edasiste tegevuste (nt lasta edasi magada, toimetada kainenema, osutada meditsiinilist abi vms) otsustamiseks pole vaja oodata politseid, kes tuleks eraldi kohale, et kontrollida võimalikku joobeseisundit.

Isiku kainenema toimetamise õigus annab korrakaitseametnikele võimaluse viia juhtumi lahendamine iseseisvalt lõpuni ja toimetada joobeseisundis täisealine isik tema elu- või ööbimiskohta või kainenema politsei arestimajja või arestikambrisse, kui isikul puudub elu- või ööbimiskoht juhtumi asukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil. Nt Tallinnas toimetatakse kainenema keskmiselt 450 inimest (sh mõnikümme turisti) kuus¹⁰³ ja mõistlik on luua võimalus viia juhtumi lahendamine korrakaitseametnike poolt iseseisvalt lõpuni kui selleks on olemas oskused, vahendid ja võimalused, kaasamata politseid, kelle ülesandeks oleks transportida joobes isik turvalisse kohta kainenema. Hajaasustusega piirkonnas võib vahendite olemasolul juba ajaliselt olla mõistlikum korrakaitseüksuse omapoolne toimetamine.

Turvakontrolli teostamise õigus on vajalik korrakaitseametnike ohutuse tagamiseks kui õigusrikkuja otsustatakse sündmuskohalt seadusega lubatud juhtudel ise edasi toimetada. Samuti näeb KorS-i § 42 lg 4 ette, et kainenema toimetatud isiku suhtes teostatakse turvakontroll. Praktikas teostatakse turvakontroll enne isiku sõidukisse paigutamist, et tagada transpordi ajal nii ametnike kui ka kinnipeetud isiku ohutus. Turvakontroll hõlmab endas mh riietuse kontrollimist kompimise teel, eesmärgiga veenduda, et isiku valduses ei ole esemeid või aineid, millega ta võib ohustada ennast või teisi isikuid. Praktikas võib esineda olukordi, mil turvakontrolli käigus tuvastatakse, et isikul on taskus esemed, mida ta võib transportimisel kasutada ametnike ründamiseks. Kui isik turvakontrolli tegija palvel esemeid taskust välja ei võta, peab korrakaitseametnikul olema võimalus teostada **isiku läbivaatus**, et esemed ise taskust ära võtta.

Isiku läbivaatuse õigus loob korrakaitseametnikule võimaluse viia oma ülesanne senisest tõhusamalt lõpuni ka AS-i ja TubS-i puhul tarbimise keeldude ja piirangute täitmise üle riiklikku järelevalve teostamisel. Seda ka juhtudel, kui vallasasi, mida korrakaitseorganil on õigus võtta hoiule korrarikkumise kõrvaldamiseks, asub või pannakse isiku taskusse, põue vms ning seetõttu on vajalik teostada isiku läbivaatus. Isiku läbivaatusel **ei nähta ette õigust vaadata läbi isiku keha või kehaõõnsused**.

Korrakaitseametnikul antakse õigus avaliku korra üle riikliku järelevalve teostamisel vajadusel **isik kinni pidada**. Seda kahel juhul: tervises seisundi või vanuse tõttu abi vajava isiku üleandmiseks pädevale isikule (KorS § 46 lg 1 p 5) või täiskasvanud saatjata alla 16-aastase lapse üleandmiseks tema vanemale või seaduslikule esindajale (KorS § 46 lg 1 p 6). KorS § 46 lg 1 p 6 alusel isiku kinni pidamiseks on erimeetme kohaldamise õigus valla- või linnavalitsusele juba antud nt lastekaitse seaduses (LasteKS)¹⁰⁴. Isikute kinnipidamise vajadus tuleneb juhtudest, kui korrakaitseametniku igapäevatöös on tervises seisundi või vanuse tõttu abi vajav isik vaja anda üle

¹⁰³ Eesti Rahvusringhääling, 2018. Tallinna kainenestumaja võõrustas mullu 5420 inimest. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.err.ee/652223/tallinna-kainenestumaja-voorustas-mullu-5420-inimest>

¹⁰⁴ LasteKS § 39 lg 2.

pädevale isikule abi osutamise eesmärgil. Alla 16-aastase lapse kinnipidamise vajadus esineb nt avaliku korra rikkumise (ülemäärase müra tekitamise) juhtudel – öösel korteris toimuv koosviibimine, kus osalevad ka joobes alaealised – mille puhul on korrarikkumise lõpetamiseks vajalik pärast joobe tuvastamist nad kinni pidada, et anda üle nende seaduslikule esindajale.

Muudatustega luuakse võimalus valla- või linnavalitsuse korrakaitseametnikel kasutada konkreetsete ülesannete raames **vahetut sundi**. Vahetu sunni kasutamine on piiritletud füüsilise jõuga. Erivahenditest on korrakaitseametnikel lubatud kasutada käeraudu ning teenistusrelvadest gaasipihustit ning teleskoopnuia. Muu teenistusrelva või erivahendi (nt teenistuslooma) kasutamine on valla- või linnavalitsuse korrakaitseametnikele keelatud.

Võib tekkida küsimus, kas füüsilisest jõust ei piisaks õigusrikkujate korrale kutsumiseks või ohu ennetamiseks ja tõrjumiseks. Lisaks väljatöötamiskavatsuse punktis 1.2 kirjeldatud situatsioonidele, kus õigusrikkuja lihtsalt jalutab minema, esineb praktikas olukordi, mil käeraudade kasutamine on vältimatult vajalik inimese rahunema sundimiseks – isik võib olla niivõrd agressiivne, et tema suhtes on vajalik kasutada ka käeraudasid, et maandada isiku vägivaldsest käitumisest tingitud ohte endale või teistele (nt tema transportimisel). Samuti võib tingida vajaduse erimeetme sunniga rakendamiseks erimeetme olemus – näiteks joobeseisundis isiku transportimisel võib esineda vajadus kasutada isiku suhtes füüsilist jõudu isiku ametiautosse tõstmiseks.

Vahetut sundi võib olla vajalik kasutada juhul, kui isik viibib varisemisohhtlikus hoones, mis on keelatud. Teda teavitatakse keelust ja antakse lahkumiskorraldus. Kui isik ei täida lahkumiskorraldust hoiatatakse füüsilise jõu kasutamisest ning vajadusel kasutatakse tema hoonest välja viimiseks füüsilist jõudu. Vahetut sundi võib olla vaja kasutada isiku suhtes, kes tänaval lamab ja keeldub püsti tõusmast, kuid korrakaitseametnik ei saa teda püsti tõstmata jätta, kui on oht, et ta külmub surnuks.¹⁰⁵

Vajaduse näha KOV-i korrakaitseametnikele ette gaasipihusti ning teleskoopnuia kasutamise õigus, tingib riigi üldine kaitsekohustus muuhulgas isikute ees, kes teostavad avalikku võimu. Riigil on kohustus maandada ametnikele suunatud ohte, nähes ette piisavad seadusest tulenevad õigused, et nende endi elu ja tervis oma teenistusülesandeid täites ohtu ei satuks. Avalikus kohas käitumise üldnõuete üle järelevalve teostamisel on kõige leebemad vahendid selleks teleskoopnui ning gaasipihusti, mis ei tekita oskuslikul kasutamisel isikule üldjuhul püsivaid tervisekahjustusi. Pärast ründe tõrjumist on korrakaitseametnikul kohustus tagada isikule esmaabi.

Kohalike omavalitsuste korrakaitseametnikel on õigus sundi kasutada ainult äärmisel vajadusel ja seadusega ette nähtud korras. Kehtivates õigusaktides on ette nähtud erinevad võimalikud õiguskaitsevahendid reageerimaks juhtudel, mil ametnikud ei ole oma tööülesandeid täitnud seaduspäraselt. Isikul, kes leiab, et korrakaitseametnik on rikkunud tema õigusi või piiranud tema vabadusi, on võimalik esitada korrakaitseametniku tegevuse peale vaie, mille vaatab läbi kas valla- või linnavalitsus. Kui vaiet ei rahuldata või inimene leiab, et tema õigusi on ka vaidemenetluses rikutud, on isikul alati võimalik oma õiguste kaitseks pöörduda kohtusse. Lisaks on korrakaitseametnikke võimalik teenistuskohustuste süüalise rikkumise eest võtta distsiplinaarvastutusele või erivahendi või füüsilist jõu ebaseadusliku kasutamise eest karistada kriminaalkorras võimalialduse paragrahvi alusel.

Muudatuse osas võib tõusetuda küsimus, kas tegemist on riigi ülesannete delegeerimisega ja korrakaitseametnikele vahetu sunni kohaldamise õiguse andmine õigustatud. Nagu eespool juba välja toodud, on tegemist võimalusega, mitte kohustusega. Võimaluse kasutamise eelduseks on KOV-i tahe ja valmidus panustada korrakaitseametnike täiendõppesse. Politsei reageerib jätkuvalt, kui

¹⁰⁵ Tallinna Linnavolikogu, 2019. *Ettepaneku esitamine Vabariigi Valitsusele kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse, korrakaitseaduse, ühistranspordiseaduse ja väärteomenetluse seadustiku muutmiseks. Otsus.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://aktal.tallinnlv.ee/static/Eelnoud/Dokumendid/endok10638.rtf>

selleks tehakse väljakutse, kuid arvestama peab, et PPA prioriteediks on väljakutsed, mis seotud elu ja tervist ähvardava ohuga või muude sündmustega, mille eeldatav raske tagajärg on ennetatav. Seetõttu võib politsei poolse abi saamiseks (nt joobe tuvastamine, joobes isiku kainenema toimetamine, piletitä sõitjaga tegelemine jm) kuluda rohkem aega ja pädevuste olemasolul võib korrakaitseametnikul olla mõistlikum sündmus ise lõpuni lahendada. Erinevate sündmuste lahendamist, kus riikliku järelevalve õigus on samaaegselt mitmel korrakaitseorganil, on võimalik soovi korral konkreetsemalt reguleerida omavaheliste koostöökokkulepetega.

Vahetu sunni kasutamise õigus antakse vaid korrakaitseametnikule, kes vastab KOKSi lisatavatele täiendavatele (nt teenistusse võtmise ja tervisekontrolli) nõuetele ja seatakse sõltuvusse korrakaitseametniku tasemeõppe läbimisest ning kutsetunnistuse olemasolust.

Vahetu sunni kohaldamise õigus on antud nt abipolitseinikele, vabatahtlikele päästjatele ja vabatahtlikele merepäästjatele¹⁰⁶. Abipolitseinik võib teatud piirangutega teostada joobe kontrolli, turvakontrolli, isiku läbivaatust ning isiku kinni pidada¹⁰⁷. Samuti on jõu kasutamise, turvakontrolli teostamise, joobe tunnustega isiku ravisutusse või politseisse toimetamise õigus turvatöötajal¹⁰⁸.

Kehtiva õiguse muutmisel, andes KOV-i korrakaitseametnikele õiguse isik kinni pidada ja kasutada tema suhtes vahetat sundi, laieneb isikute ring, kes kohalikul tasandil on pädevad joobeseisundis isikutest lähtuva ohuga tegelema.

Võimalik on korraldada joobeseisundis isiku kainenemine lähtuvalt sellest, kas:

- a) ta on ohtlik enesele ja teistele üksnes tervise seisundi tõttu ning tal puudub viibimiskoha KOV-i territooriumil elu- või ööbimiskoht või
- b) ta on kahtlustatav süüteo toimepanemises või on ohtlik enesele ja teistele mõnel muul põhjusel.

KOV saab korraldada kainenemismaja ehitamise ja ülalpidamise, personali ja tehnilised vahendid ning sõlmida halduslepingu tervishoiu või vajaduse korral ka turvateenuse osutajaga, et tagada teenus tervise seisundi tõttu kainenemisele paigutatud isikule.

PPA on ka edaspidi vastutav süüteo toimepanemises kahtlustatava või muul vajalikul juhul isiku kinnipidamise, kinnipidamiskohta toimetamise ja seal tema hoidmise eest, arvestades, et kinnipidamiskoht on eeskätt politsei arestimaja või muu kinnipidamiskoha kainenemiskambris või tulevikuperspektiivis Vanglateenistuse arestimajas. Seejuures on oluline praktiline arenguvajadus ühendada politsei arestimajas osutatav meditsiiniteenus ja vanglameditsiin üldise tervishoiuteenuse korraldusega.

Korrakaitse seadust tuleb täiendada viisil, mis võimaldab avalikus kohas käitumise üldnõuete üle riiklikku järelevalvet teostamisel valla- või linnavalitsusel nende korrakaitseametnike kaudu kohaldada senisest ulatuslikumalt riikliku järelevalve erimeetmeid ja kasutada vahetat sundi konkreetsete ülesannete raames. Täiendavad õigused lubavad teostada joobekontrolli, toimetada joobeseisundis isiku kainenema, piiratud juhtudel pidada isikut kinni, teostada turvakontrolli ja piiratud tingimustel isiku läbivaatust.

Muudatused puudutavad KorS-i neljanda peatüki esimeses jaos kirjeldatud käitumise üldnõuete üle järelevalvetegemist.

Muudetakse KorS-i § 57², milles laiendatakse linna- ja vallavalitsuse kohaldatavate riikliku järelevalve erimeetmete loetelu.

¹⁰⁶ APoLS 4. pkt 2. jagu; PPVS § § 108⁴ lg 6; PäästeS § 38 lg 4 p 3 ja lg 7 p 3.

¹⁰⁷ APoLS §-d 16 ja 16¹.

¹⁰⁸ TurvaS § 32.

Avalikus kohas käitumise üldnõuete üle riikliku järelevalve tegemiseks antakse valla- või linnavalitsuse korrakaitseametnikule õigus kohaldada lisaks olemasolevatele erimeetmetele ka erimeetmeid, mis võimaldavad:

§ 37 lg 1 p 2 ja p 3 - kontrollida ja tuvastada joobeseisundit isikul, kes võib olla ohtlik endale või teistele või alaealisel (s.o isikute osas, kellel esinevad ilmsed joobeseisundile viitavad tunnused, kui ta võib olla ohtlik endale või teistele ning alaealise osas, kellel esinevad joobeseisundile viitavad tunnused);

§ 38 - tuvastada ja kontrollida alkoholihoovet kohapeal;

§ 39 - toimetada isik alkoholihoobe tuvastamiseks ametiruumi ja tervishoiuteenuse osutaja juurde;

§ 40 - tuvastada alkoholihoovet vereprooviga;

§ 41 - tuvastada narkootilise või psühhotroopse aine või muu joovastava aine tarvitamise või sellest põhjustatud joobeseisundit (indikaatorvahendiga);

§ 42 - toimetada joobeseisundis isik kainenema;

§ 46 lg 1 p 5 ja 6 - pidada isik kinni (p 5 tervise seisundi või vanuse tõttu abi vajava isiku üleandmiseks pädevale isikule või p 6 täiskasvanud saatjata alla 16-aastase lapse üleandmiseks tema vanemale või seaduslikule esindajale);

§ 47 lg 1 p 6 - teha isiku suhtes turvakontrolli, kui isik on vaja toimetada Politsei- ja Piirivalveametisse või muu haldusorgani asukohta;

§ 48 lg 1 p 1 - vaadata isik läbi (v.a isiku keha, kehaõõnsused).

KorS §-i 42 täiendatakse kainenemise kohtadega ja lisatakse loetellu kohaliku omavalitsuse kainestusmaja. See loob võimaluse, et vastava kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil korraldab kainestusmaja teenuse pakkumist KOV, kui tal on selleks valmisolek.

KorS-i § 75 täiendatakse lõikega 1¹ nii, et valla- või linnavalitsusel on lubatud erimeetmete kohaldamisel KorS § 57¹ sätestatud pädevuse piires kasutada vahetu sunnina füüsilist jõudu, erivahendina käeraudu ning teenistusrelvadena gaasipihustit ning teleskoopnuia. Füüsilise jõu, erivahendi ning teenistusrelvade kasutamise õigus on neil seega vaid konkreetse ülesande raames ning need on ka ainsad vahetu sunni elemendid, mida korrakaitseametnikud oma ülesannete täitmisel kasutada tohivad. Vahetu sunni kasutamine on lubatud vaid olukordades, mil ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks pandud kohustuse täitmise tagamine muu haldussunnivahendiga ei ole võimalik või ei ole õigel ajal võimalik. See tähendab tihti olukordi, mil isikud ei allu riigivõimu esindaja korraldusele või ei tee koostööd.

KOKS

KOV-i korrakaitseametnikele täiendavate õiguste andmine, millega suureneb ka riiveõigus, eeldab korrakaitseametnike osas ka senisest täpsemaid ja rangemaid nõudeid, mis on sarnased (abi-) politseiniku omadele

Korrakaitseametnikele kehtestatakse teenistusse võtmise nõuded (hariduse-, kutsesobivuse- ja tervisenõuded), samuti sätestatakse, keda on keelatud teenistusse võtta. Sisuliselt kehtestatakse korrakaitseametnikele lisaks avaliku teenistuse nõuetele sarnased nõuded politseiametnikega. Seejuures on korrakaitseametniku teenistusse võtmiseks kavandatavad nõuded (nt haridustase) kohati kõrgemad kui abipolitseinikele kui turvatöötajatele kehtestatud nõuded. Kuigi ka korrakaitseametniku töö on vastutusrikas, ei ole see siiski võrreldav politseiametniku igapäevatööga ning politseile sarnaste kõrgendatud kehalise ettevalmistuse nõuete kehtestamine ei ole põhjendatud. Teadlikult ei sätestata spetsiifilisi kutsesobivuse või füüsilise võimekuse nõudeid nagu on sätestatud näiteks politseile. Seda muuhulgas põhjusel, et iga kohalik omavalitsus peab saama ise otsustada, millise konkreetse ülesande täitmiseks ning millise koormusega ta korrakaitseametniku teenistusse võtab. Samas tuleb arvestada, et hea füüsiline ettevalmistus ja vastupidavus on eelduseks korrakaitseametniku taseme õppe läbimiseks ja kutsetunnistuse saamiseks.

Õigus vahetu sunni kasutamiseks antakse ainult korrakaitseametnikele, kes on läbinud korrakaitseametniku kutseõppe ja kellele on väljastatud korrakaitseametniku kutsetunnistus. Selleks on kehtestatud korrakaitseametniku kutsestandard ning loodud minimaalselt 170-200 tunnise mahuga koolitusprogramm, kus õpitakse näiteks ennetustegevusi, suhtlemis- ja konfliktilahendamise oskusi ja õigusteadmisi, samuti turvataktikat ning antakse teadmised vahetu sunni kasutamisest. Koolitusi viib hetkel läbi Sisekaitseakadeemia. Võrdluseks võib tuua, et abipolitseinik, kes läbib märkimisväärselt lühema õppe, võib kontrollida joovet ja kasutada vajadusel vahetut sundi. Korrakaitseametniku täiendõppe – mis on eelduseks vahetu sunni kohaldamise õiguse saamiseks – kavandatah maht on suurem nii abipolitseinikele, turvatöötajatele kui vabatahtlikele päästjatele ja vabatahtlikele merepäästjatele ettenähtud õpete mahtudest .

KOKS-is reguleeritakse selgemalt KOV-i korrakaitseametniku vormiriietus, luues eeldused nähtavate erisuste kehtestamiseks võrreldes teiste, riiklikku järelevalvet teostavate ametnike vormiriietusega. Kuna avaliku korra tagamisel osalevad nii politseiametnikud kui 79 erineva KOV-i korrakaitseametnikud, kelle riiveõigus suureneb, peab inimese jaoks olema selgelt eristatav, kas ta suhtleb ühe või teise ameti esindajaga, kuna nende õigused ja kohustused võivad olla erinevad.

Muudetakse KOKS § 53⁵ lõiked 1 ja 2 ning paragrahvi täiendatakse lõikega 3, sätestades tänasest selgemad piirid kohaliku omavalitsuse korrakaitseametniku vormiriietusele. Uus regulatsioon ütleb selgelt, et korrakaitseametniku vormiriietus tervikuna ei tohi olla eksitavalt sarnane politseiametniku vormiriietusega.

KOKS-i peatükki 6¹ – korrakaitseüksus ja korrakaitseametnik – täiendatakse uute paragrahvidega millistes sätestatakse korrakaitseametniku vahetu sunni pädevus, korrakaitseametniku teenistusse võtmise nõuded, kirjeldatakse, milliseid isikuid on keelatud teenistusse võtta ning täpsustatakse korrakaitseametniku tervisekontrolliga seonduvad aspektid. Sätestatakse, et vahetu sunni kohaldamise pädevus on vaid korrakaitseametnikul KOKS-i § 53¹ lg 1 tähenduses ja vahetu sunni kohaldamise õigus üksnes juhul, kui ametnik on eelnevalt läbinud korrakaitseametniku taseme õppe ning omandanud korrakaitseametniku kutsetunnistuse.

Korrakaitseametniku teenistusse võtmise nõuetega nähakse ette, et isik peab oma käitumiselt ja isiksuseomadustelt olema võimeline täitma korrakaitseametnikele pandud ülesandeid, olles aus ja seadusekuulekas ning võimeline töötama stabiilselt ja tulemuslikult ka pinge- või konfliktiolukorras. Samuti oodatakse korrakaitseametnikult, et ta suudaks iseseivalt otsuseid langetada ning mõista ka oma otsuste tagajärgi ning nende eest vastutada.

Korrakaitseametnikele nähakse ette abipolitseinikuks astuda sooviva isikuga sarnased tervisenõuded, millele korrakaitseametnik peab vastama – tal ei tohi esineda sõltuvust alkoholist, narkootilise või psühhotropse aine kasutamist, samuti psüühikahäiret, raskekujulist isiksuse- või käitumishäiret ning olla sellist füüsilist puuet, mis takistab tal korrakaitseametniku ülesannete täitmist.

Korrakaitseametnik peab perioodiliselt läbima tervisekontrolli ja korrakaitseametnikuks astuda soovija peab enne kandideerimist läbima tervisekontrolli, mille eesmärgiks on teha kindlaks temal eelpool nimetatud tervisehäirete puudumine. Tervisekontrolli korraldab ja tervisetõendi väljastab perearst, kaasates eriarste. Tervisekontroll tehakse kohaliku omavalitsuse kulul.

ÜTS

ÜTS-i tuleb täiendada viisil, mis loob senisest paremad võimalused riikliku järelevalve teostamiseks ja rikkumiste lõpetamiseks ning muudab seeläbi ühistransporditeenust turvalisemaks.

Korrakaitseametnikele antakse vahetu sunni kasutamise õigus ÜTS nõuete üle riikliku järelevalve teostamisel. Seda juhtudel, kui isik ei allu korrakaitseametniku korraldusele ning seetõttu pole võimalik kontrollida dokumente (nt taksoveo osutamiseks vajalike dokumentide olemasolu või õiguspärasust) või korrarikkumist lõpetada (nt kehtiva sõiduõigusega sõitja keeldub lahkumast

ühissõidukist). Muudatus teenib ka kaaskodanike huve, kuivõrd õigusrikkuja on võimalik kiirelt ühissõidukist kõrvaldada, ootamata politsei abi saabumist ja ühissõiduk saab sõitu jätkata.

Ühissõidukis sõiduõiguseta reisija osas vahetu sunni kasutamise (isik ühissõidukist eemaldada) õiguse andmise alternatiivina saab kaaluda, kas ühissõidukis piletita sõitu kui vähetähtsat lepingulise iseloomuga süütegu ei võiks hoopis dekriminaliseerida ja õigusrikkuja suhtes kohaldada leppetrahvi. Seni kuni seaduses on kehtiv süüteokoosseis, on riigil kohustus ka õiguskord tagada ning selleks peavad olema loodud vastavad õiguslikud võimalused.

Korrakaitseametnikele antakse õigus teostada põhjendatud kahtluse korral joobeseisundi kontrolli nende sõidukijuhtide osas, kes teostavad sõitjate vedu vastava omavalitsuse poolt antud liini- või taksoveolubade alusel. Veoteenust osutava ja kümneid sõitjaid vedava joobes bussi-, trammi-, trolli- või taksojuhi näol on tegemist märkimisväärselt kõrgema riskiga, kui üksi või paari kaasreisijaga sõitva sõidukijuhiga, kuigi riski allikaks on kõik joobes sõidukijuhid. Juhtumid, kus ühissõiduki juht on joobes, ei ole kahjuks väga harvad. Seetõttu on otstarbekas anda alkoholi joobe kontrollimise õigus ka korrakaitseametnikele, kes teostavad ÜTS osas järelevalvet sagedamalt ning luua võimalus, et liini- või taksovedu teostavat juhti ei kontrollita ainult politseiametnike poolt ja siis, kui juht on toime pannud liiklusrikkumise, saadud väljakutse joobekahtluse kohta või toimub politseioperatsioon joobes sõidukijuhtide väljaselgitamiseks.

ÜTS-is antakse valla- või linnavalitsuse korrakaitseametnikele riikliku järelevalve teostamisel täiendavad õigused, mis võimaldavad vajadusel kohaldada vahetut sündi § 81 lõike 2 punktis 2 loetletud dokumentide kontrollimisel ja § 67 lõikes 1 toodud nõudeid eiranud sõitja ühissõidukist eemaldamisel korrarikkumise lõpetamiseks kui isik ei ole koostööaldis.

Valla- või linnavalitsuse korrakaitseametnikele lisatakse ÜTS-is sätestatud nõuete üle riikliku järelevalve teostamisel lubatud erimeetmete loetellu KorS § 37 lg 1 p 1 sätestatud riikliku järelevalve erimeede – joobeseisundi kontrollimine või tuvastamine sõidukijuhil, kui on alust kahtlustada, et isik on toime pannud süüteo, mille koosseisuliseks tunnuseks on joobeseisund, alkoholi piirmäära ületamine või narkootilise või psühhotroopse aine või muu joovastava aine tarvitamine. Joobeseisundi kontrolli võib teostada põhjendatud kahtluse korral nende sõidukijuhtide osas, kes teostavad sõitjate vedu vastava omavalitsuse poolt antud liini- või taksoveolubade alusel.

VTMS

Korrakaitseametnikule nähakse ette õigus pidada avalikku korda rikkunud isik kinni vääртеomenetluse läbiviimise tagamiseks, kui isik püüab põgeneda, ei ole tuvastatud tema isikut, võib jätkuvalt toime panna väärtegu või ta võib vääртеomenetlust takistada või sellest kõrvale hoida. Muudatus loob vajalikud tingimused, et kohaliku omavalitsuse korrakaitseüksus, millele on juba antud KarS § 262 sätestatud väärteo menetlemise õigus, saab menetluse iseseisvalt lõpule viia ka nendel juhtudel, kui isik pole menetluse raames koostööaldis. Samuti saab ka korrakaitseüksus vajadusel takistada isiku kinnipidamisega väärtegude toimepanemise jätkamist.

VTMS-i § 45 lõikes 1 toodud kinnipidamist kohaldavate kohtuvälise menetleja ametnike loetelu täiendatakse punktiga 5 ja lisatakse valla- või linnavalitsuse korrakaitseametnik.

10. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Kavandatava regulatsiooni koostamisel on vaja arvestada järgmisi sätteid ja õigusakte:

- 1) Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 3 (riigivõimu teostamise põhimõtted); § 14 (õiguste ja vabaduste tagamise kohustus); § 15 (kohtusse pöördumise õigus); § 19 (õigus vabale eneseteostusele); § 154 (kohaliku omavalitsuse staatus ja kohustuste panemise põhimõtted);
- 2) Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid;

- 3) Euroopa Liidu kohtu lahendid;
- 4) Eesti kohtupraktika.

Kavandatav regulatsioon ei ole vastuolus PS-iga ega Eesti suhtes kehtivate rahvusvaheliste ja Euroopa Liidu õiguse normidega.

V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus.

11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

11.1 Automaatsed liiklusjärelvalvesüsteemid

11.1.1. Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Arvestades, et muudatusega luuakse kohalikele omavalitsustele võimalused automaatsete kiirusmõõtesüsteemide paigaldamiseks, peaks arenema senisest laiem ja ka kohalikke teid kattev automaatsete kiiruskaamerate võrk. Kiiruskaamerad avaldavad mõju keskmise sõidukiiruse ja seeläbi liiklusõnnetuse arvu langemisele (vt punkt 5 toodud uuringuid). Võib eeldada, et muudatus mõjutab inimeste turvatunde suurenemist ja toob kaasa madalama suremuse ning väiksema vigastuste ohu. Mõju ulatuslikkus sõltub rakendatavate kaamerate arvust.

Kuigi liikluses hukkunute ja vigastatute arvu vaates võib muudatusel olla isegi oluline positiivne mõju, siis üldises demograafilises vaates, arvestades suremust (sh läbi õnnetusjuhtumite), on mõju väheoluline.

Muudatus suurendab kogukondade võimalust osaleda ühiskonna otsustusprotsessides, kuna ettepanekud KOV-i kiiruskaamerate asukohtade osas teeb kohalik omavalitsus, kes oma ettepaneku kujundamisel saab tugineda kogukondade poolt välja toodud probleemkohtadele.

11.1.2. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Muudatus mõjutab õiguskaitseorganite tööd. Tihenev koostöö politsei ja kohalike omavalitsuste vahel võimaldab tulemuslikumalt reageerida süütegudele ja tõkestada nende toimepanemist. Samuti võimaldab rohkemate osapoolte parem kaasatus viia ellu liiklusohutusprogrammis seatud eesmärkide saavutamiseks ettenähtud tegevusi.

11.1.3. Mõju majandusele

Kavandatav muudatus võib edendada arendustegevust uute toodete väljatöötamiseks ja/või rakendamiseks, et kasutada vastavasse keskkonda paremini sobivaid tooteid (nt kompaktsemad kiiruskaamerad linnatingimustes). Muudatus võib mõjutada ka infoühiskonna teenuste pakkumist senisest paremate teavitamise võimaluste loomise näol.

Muudatus ei mõjuta ettevõtete, mittetulunduslike organisatsioonide või kodanike poolt riigile teabe edastamise kohustust ja sellega kaasnevaid kulusid.

11.1.4. Mõju elu ja looduskeskkonnale

Võib eeldada, et kavandatav muudatus avaldab mõningast positiivset mõju elu- ja looduskeskkonnale.

Transport tekitab peaaegu 30% Euroopa Liidu süsihappegaas (CO₂) koguheitest, millest 72% pärineb maanteetranspordist. Transpordi tekitatud heitkogused kasvavad – muud sektorid on heidet alates

1990. aastast vähendanud, kuid kuna inimesed liiguvad üha rohkem, siis transpordi tekitatud CO₂-heide suureneb.¹⁰⁹ Transpordist eralduv CO₂ on üks põhilisi kasvahooneefekti põhjustajaid.

Uuringute põhjal ei ole päris üheseid seisukohti, et madalam sõidukiirus toob kindlasti kaasa väiksema heitkoguste emissiooni, kuna ökonoomseks kütusekuluks optimaalne kiirus erineb sõidukite osas laialdaselt.

Küll aga tuuakse välja, et suurel kiirusel sõitva sõiduki kiiruse vähendamisel väheneb ka kütusekulu. Seeläbi peaks vähenema loodusressursside (sh taastumatute) tarbimine. Sõiduki sõidukiirus mõjutab ka mürataset ja madalama sõidukiirusega kaasneb väiksem müra.

11.1.5. Mõju regionaalarengule

Kavandataval muudatusel on mõju regionaalarengule, kuna osade avalike teenuste (nt turvateenuse) kättesaadavus ja kvaliteet võib läbi liiklusjärelvalvekaamerate võrgu laiendamise tõusta.

Muudatus mõjutab KOV-i üksuste finantssuutlikkust, kuna lisaks automaatsete kiiruskaamerate paigaldamise ja haldamise kulude katmisele nähakse ette võimalus viia hoiatustrahvidest laekuvate vahendite eest läbi liiklusohutusala tegevusi. Hetkel tulevad vastavad vahendid peamiselt KOV-ide enda eelarvest. Muudatus ei tohiks mõjutada KOV-ide omavahelisi erinevusi finantssuutlikkuses, kuid tuleb arvestada, et automaatsete kiiruskaamerate paigaldamiseks peavad KOV-il olema vastavad eelarvelised vahendid ja selle osas on KOV-ide võimekus erinev.

11.1.6. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Muudatusel on märkimisväärne mõju riigi ja kohalike omavalitsuste omavahelisele koostööle. KOV-ide poolt soetatavate automaatsete liiklusjärelvalvekaamerate paigaldamine hakkab toimuma koostöös PPA ja Maanteeametiga, milleks tuleb töötada välja eraldi töökorraldus ja protseduurid. Prognoositav on kõikide osapoolte töökoormuse kasv liiklusjärelvalvekaamerate paigaldamisega seonduvate protsesside näol, kuid võib eeldada, et kasv ei ole sellises mahus, et tekiks vajadus täiendava tööjõu osas. Maanteeameti töökoormus kasvab ka automaatse järelvalve süsteemi andmekogu haldamise ja arendamise osas tänu fikseeritavate rikkumiste arvu kasvule. Kõige rohkem mõjutab kavandatav muudatus PPA töökoormust kirjaliku hoiatusmenetluse läbiviimisel kuna täiendavate kiiruskaamerate paigaldamisega võib eeldada menetluste arvu tõusu.

Muudatus mõjutab riigieelarve kujunemist, kuna liiklusjärelvalvekaamerate võrgu laienemisel kasvab eeldatavasti hoiatustrahvidest laekuv tulu. Laekuva tuluga on eesmärk katta PPA, Maanteeameti ja KOV-ide kulud, mis tekivad seoses liiklusjärelvalvekaamerate paigaldamise ja haldamise ning rikkumiste fikseerimise ja menetlemisega. Seetõttu ei tohiks planeeritava muudatusega tekkida avaliku sektori täiendavat rahastamisvajadust. Kindlasti mõjutab muudatus riigi ja omavalitsuste vahelisi rahalisi suhteid seoses hoiatustrahvide laekumise ja nende jagamisega.

Mõju sihtrühmana tuleb eristada kõiki elanikke, kes liikluses osalevad ja sõidukijuhte, kes piirkiirust eiravad. Kõikide liikluses osalevate elanike vaates on muudatus positiivne ja ühtegi negatiivset mõju kaasa ei too, kuna suureneb liiklusohutus.

Erinevate uuringute põhjal on kiiruskaamerate mõju liiklusõnnetuste vähenemisele ligikaudu 20%. Sarnasele järeldusele jõutakse Maanteeameti poolt tehtud uuringuga¹¹⁰ – pärast kiiruskaamerate rakendamist vähenes inimkannatanute liiklusõnnetuste arv **minimaalselt** 13% võrra.

¹⁰⁹ Euroopa Parlament, 2019. Sõiduautode CO₂-heide: faktid ja arvud (infograafika). [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.europarl.europa.eu/news/et/headlines/society/20190313STO31218/soiduautode-co2-heide-faktid-ja-arvud-infograafika>

¹¹⁰ Maanteeamet, 2019a.

Uuringutega^{111 112} on leitud, 1 miili võrra keskmise kiiruse vähendamine toob kaasa 5% õnnetuste vähenemise.

Mõju ulatus on väike, kuna puudub tarvidus muutustega kohanemisele suunatud tegevusteks. Suurimad lubatud sõidukiirused on Eestis kehtinud aastakümneid. Samuti on piirkiirusest kinnipidamist pidevalt kontrollitud nii politseinike poolt, kui viimased kümme aastat ka automaatsete statsionaarsete kiiruskaamerate abil. Seetõttu on sõidukijuhid erinevate sõidukiiruse mõõtmisega harjunud ning see ei vaja eraldi kohanemist.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuivõrd see puudutab peamiselt neid inimesi, kes piirkiirust eiravad. Eesti riigimaanteedel 66 mõõtekabiini, milledes kasutamiseks on 50 mõõtesüsteemi. Kõige rohkem mõõtekabiine asub Tallinn–Tartu–Võru–Luhamaa trassil, kus kokkupuude tulenevalt kiiruskaamerate arvust on tõenäolisem. Samas võib sagedasel liikumisteel, kui sellel asub kiiruskaamera, olla kokkupuude regulaarne, kuid see ilmselt ei mõjuta, kuna kiiruskaamera on üks tavapärane osa muudest liikumisteele jäävatest objektidest (foorid, ristmikud, liiklusmärgid jne). Kindlasti sõltub mõju avaldumise sagedus ka uute, KOV-de poolt paigaldatavate kiiruskaamerate arvust, kuid hetkel ei ole prognoositav, et muudatus toob kaasa kiiruskaamerate arvu märkimisväärse kasvu mõnes väiksemas piirkonnas.

Mõjutatud sihtrühma suurus on keskmine. Keskmiselt väljastatakse 112000 hoiatustrahvi aastas ehk ühe statsionaarse automaatse kiiruskaamera kohta 2240 hoiatustrahvi. Arvestades juhtimisõigusega isikute arvu¹¹³, puutub kiiruskaamera hoiatustrahviga kokku 18% juhtimisõigusega isikutest¹¹⁴.

Ebasoovitava mõju avaldumise risk on väike. Muudatusega võib kaasneda koormuse kasv, kuid see puudutab neid juhte, kes piirkiirust ületavad. Keskmise hoiatustrahvi suurus on 21,25 €, mis arvestades Eesti keskmise palga suurus ei oma keskmist või suurt mõju õigusrikkuja majanduslikule olukorrale.

Muudatuse mõju sagedus ja ulatus sihtrühmale on väikesed ning muudatusega ei kaasne negatiivseid mõjusid. Seetõttu on mõju ebaoluline.

11.2 Korrakaitseametnike õiguste laiendamine avalikus kohas käitumise üldnõuete täitmise üle järelevalve teostamisel

Mõju sihtrühm: isikud, kes käituvad avalikus kohas teist isikut häirival või ohtu seadval viisil.

11.2.1. Sotsiaalne mõju

Esinevad sotsiaalsed mõjud. Kohaliku omavalitsuse korrakaitseüksuste tegevus politsei kõrval aitab kindlasti kaasa üldelisele inimeste turvatunde paranemisele. Siiski võib muudatus tekitada inimestes ka negatiivset meelestatust tulenevalt asjaolust, et seni ei ole korrakaitseametnikel nii ulatuslikke õiguseid olnud ning muudatus vajab harjumist. Lisaks ei ole varasemalt olnud korrakaitseametnikud kohustatud läbima korrakaitseametniku õpet ning just süsteemse õppe puudumise tõttu on ühiskonnas korrakaitseametnikele ette heidetud nende töös esinevaid puudusi.

¹¹¹ Finch, D.J., Kompfner, P., Lockwood, C.R. & Maycock, G., 1994.

¹¹² Taylor, M.C., Lynam, D.A. and Baruya, A., 2000.

¹¹³ Maanteeameti andmetel on juhtimisõigusega isikuid Eestis ligikaudu 635 000 (seisuga 31.12.2017).

¹¹⁴ Osakaal on hinnanguline, kuna kõik juhtimisõigusega isikud ei osale regulaarselt liikluses ja eeldatavasti on osad juhid korduvalt hoiatustrahvi saanud.

11.2.2. Mõju riigi julgeolekule

Tihe koostöö politsei ja kohalike omavalitsuste vahel eri ülesannete raames toob kaasa positiivse mõju riigi julgeolekule, võimaldades senisest tulemuslikumalt reageerida süütegudele ja tõkestada nende toimepanemist. Samuti paraneb avaliku korra tagamine linnaruumis, kuivõrd riigi korrakaitset tagab suurem hulk inimesi.

11.2.3. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Avaldub positiivne mõju riigiasutuste ja KOV-i asutuste töökorraldusele, kuivõrd politseil tekib KOV-i korrakaitseametnike näol nende vähemas mahus kaasamise tõttu võimalus kasutada vabanenud tööjõudu tegevuseks muus valdkonnas (nt võitluses alaealiste vastase raske (seksuaal-)kuritegevusega, raskete korruptsioonijuhtumite lahendamises või narkootikumidega seotud organiseeritud kuritegevusega või suure kahjuga majanduskuritegevuse ja inimkaubandusega võitlemises)¹¹⁵.

Mõjude olulisus

Mõju ulatus on keskmine. Kui ametnik on läbinud vastava väljaõppe, ei tohiks isiku seisukohalt olla märkimisväärset erinevust, kas tema suhtes kasutab vahetut sundi politseiametnik või korrakaitseametnik. Siiski võib kerkida küsimus riigivõimu autoriteedi erinevusest, kuivõrd seni on politsei olnud peamine korrakaitseorgan, kes inimese suhtes vahetut sundi kasutab. Seda olenemata asjaolust, et kehtiva KorS-i kohaselt on vahetu sunni kasutamise õigus peale politseiametnike delegeeritud ka näiteks vanglate, Keskkonnainspektsiooni, Maksu- ja Tolliameti ametnikele ning Päästeameti päästeametnikele.

Muutustega kohanemisele suunatud tegevus on vajalik. Kui ühiskonnas tekib uus jõud, kes tohib piirata isikute põhiõigusi haldussunni kõige intensiivsema vahendiga, peab aitama inimesi taolise muutusega kohanemisel. Oluline on avalikkust teavitada KOV-i korrakaitseametnike õiguste laiendamisest ja nende ulatusest. Vältimatult vajalik on selgitada vahetu sunni tähendust ja ulatust, mille piires KOV-i korrakaitseametnikud vahetut sundi kasutada tohivad.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuivõrd juhtumite arv puudutab vaid isikuid, kes rikuvad avalikus kohas käitumise üldnõudeid. Seda sagedust ei ole võimalik ennustada, kuivõrd inimeste käitumine on ettearvamatu. Näiteks, KorS-i §-is 42 sätestatud erimeetme korral ei ole isikute võimalik ennustada, kas ja millises olukorras võidakse vajada kainenema toimetamist, sest kõik kainenema toimetamise juhud on erinevad – näiteks võib toimetamist vajada talvel pargipingil avalikult alkoholi tarvitav joobeseisundis välismaalane, kes ei pruugi kunagi enam KOV-i territooriumile sattuda, või isik, kes vastupidi satub alkoholi kuritarvitamise tõttu tihti korrakaitsete huviorbiiti.

Mõju ulatus kahaneb ka seetõttu, et suurem osa õigusrikkujaid on koostööaltid ja nende suhtes ei ole vaja vahetut sundi kasutada.

Ebasoovitava mõju avaldumise risk on väike, kuid on olemas. Eelkõige seisneb oht, et korrakaitseametnikud võivad erivahendeid ja teenistusrelvi kasutada oskamatult või tarvitada jõudu määral, mis ei ole juhtumit hinnates proportsionaalne. Et neid riske maandada, on täiendavate õiguste andmine seotud kohustusega läbida korrakaitseametniku õpe ja taotleda korrakaitseametniku kutsetunnistus. Ametnikud, kes õpet ei läbi ja kutset ei taotle, täiendavaid õigusi ei saa. Samuti on võimalik võtta ametnikud, kes teenistusülesandeid nõuetekohaselt ei täida või võimuvolitusi ületavad, vastutusele distsiplinaarkorras või võimuliialduse eest kriminaalkorras KarS-i § 291 alusel.

¹¹⁵ Kuna praegu ei ole lõplikku selgust, kui palju tööjõudu vabaneb, ei ole langetatud juhtimisotsust, kuhu vabanenud tööjõud suunatakse. Sulgudes on toodud vaid näited.

11.3 Korrakaitseametnike õiguste laiendamine ühissõidukis kehtiva sõiduõiguseta isiku mõjutamiseks olukorras, mil isik ei allu ametnike korraldustele

Mõju sihtrühm: isikud, kes sõidavad ühissõidukis kehtivat sõiduõiguseta

11.3.1. Sotsiaalne mõju

Esineb sotsiaalne mõju. Ühelt poolt muutub kindlasti inimeste üldine hoiak korrakaitseametnike suhtes, kui korda tagavad ametnikud on oma ülesannete täitmisel iseseisvad ja professionaalsed. Teisalt, kuna varem ei ole korrakaitseametnikel olnud õigust isikute suhtes vahetut sundi füüsilise jõu näol kasutada ja appi on palutud politsei, võib muudatus tekitada negatiivset mõju – inimesed näevad sõiduõiguseta sõitmist kui olemuselt lepingulise iseloomuga tegevust ning vahetu sunniga riigivõimu maksmapanek korrakaitseametnike poolt tekitab küsimusi riigivõimu sekkumise proportsionaalsusest. Seda olenemata asjaolust, et politsei taoliste juhtumite lahendamisel vahetut sundi kehtiva õiguse alusel kasutab.

11.3.2. Mõju riigi julgeolekule

Avaldub positiivne mõju riigi julgeolekule, sest paraneb avaliku korra tagamine linnaruumis riigi korrakaitse ressursi laienemise tõttu ning muudatus võimaldab politsei vabaneva tööjõu suunata sõiduõiguseta sõitjatega seonduvate küsimustega tegelemise asemel sellistesse tegevustesse, kus oht on otsene või vahetu ning kus politsei asemel ükski teine korrakaitseorgan reageerida ei saa.

11.3.3. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Esineb positiivne mõju riigiasutuste ja KOV-i asutuste töökorraldusele – koostöö aitab kasvatada riigisektori kuluefektiivsust, kuna üks korrakaitseorgan ei vaja oma seadusest tulenevate ülesannete täitmisel abi teiselt korrakaitseorganilt.

Mõjude olulisus

Mõju ulatus on keskmine, kuivõrd sihtrühma käitumises võivad kaasneda muudatused, eelkõige võidakse teadmist, et korrakaitseametnikud võivad vajaduse korral kasutada vahetut sundi, võtta kui heidutusmeedet. Samas ei pruugi sellega kaasneda negatiivseid kohanemiskursusi, vaid pigem võib vastupidi eeldada, et väheneb sõiduõiguseta sõitjate ametnike korraldustele mitteallumine.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuivõrd muudatus puudutab vaid sõiduõiguseta sõitjaid. Lisaks kontrollitakse ühissõidukit kasutavaid sõitjaid ebaregulaarselt.

Ebasoovitava mõju avaldumise risk on olemas, kuid on väike. Eelkõige seisneb see ohus, et ametnikud hakkavad neile antud täiendavaid õigusi kuritarvitama, mis võib tähendada ülemäära jõu kasutamist isikute suhtes. Nende riskide maandamiseks on täiendavate õiguste andmine seotud kohustusega läbida korrakaitseametniku õpe ja taotleda kutsetunnistus. Ka selle ülesande raames ei saa täiendavaid õigusi ametnikud, kes õpet ei läbi ja kutset ei taotle. Samuti on ka praegu võimalik need ametnikud, kes teenistusülesandeid nõuetekohaselt ei täida või võimuvolitusi ületavad, võtta vastutusele distsiplinaarkorras või võimulialduse eest kriminaalkorras KarS-i § 291 alusel.

12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Muudatustel ei ole mõju ettevõtete ja kodanike halduskoormusele.

13. Muudatuste rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

3.1 Automaatsed liiklusjärelevalvesüsteemid

Muudatuste rakendamisega kaasnevad kulud Maanteeametile, PPA-le ja nendele KOV-idele, kes automaatsed kiirusmõõteseadmed kasutusele võtavad.

Maanteeameti hinnangus¹¹⁶ on välja arvatud, et ühe mõõtesuuna statsionaarse **kiiruskaamera täiskomplekt** koos seadme ja mõõtekabiiniga **maksab 65 000 eurot** ning ühes suunas mõõtvat kiiruskaamera aastane hoolduskulu koos taatlemisega on 5 500 eurot. **Kõikide tugiteenuste kulu** (s.o lisaks taatlemise ja hoolduskulule ka side-, elektri- ja kindlustuse kulu) on aastas arvestuslikult **8400 eurot**¹¹⁷. Kiiruskaameraid ei tule soetada igal aastal, kuna nende tööiga ulatub kümne aastani.

2016-2018. aastal on automaatsete kiiruskaameratega fikseeritud rikkumiste eest määratud 110 000 – 113 630 trahvi aastas, kogusummana keskmiselt 2,38 miljonit eurot aastas. Arvestades kiiruskaameratega fikseeritud rikkumiste ja neid fikseerinud kaamerate arvu, määrati kiiruskaamera kohta **rahatrahve** keskmiselt:

2017.a **50 099** euro eest (kogusumma 2 354 662 eurot, 47 kaamerat) ja
2018.a **45 957** euro eest (kogusumma 2 297 880 eurot, 50 kaamerat).¹¹⁸

PPA andmetel¹¹⁹ on 2019. aastal, 188 000 juhtumi menetlemisel, kulu ühe juhtumi kohta kokku 5,97 eurot. Juhtumi menetlemise kulu koosneb keskmisest püsikulust (tööjõukulu ja majandamiskulu) ning keskmisest muutuvkulust (postikulu). Olemasolevate liiklusmenetlusteenistuse töötajatega on võimalik menetleda kuni 230 000 juhtumit. Selle ületamisel on vaja täiendavaid töötajaid ja keskmine püsikulu võib hetkeks kasvada ning juhtumite arvu suurenemisel taas mõnevõrra langeda.

Perspektiivis on vajalikud täiendavad arendustööd, et suurendada hoiatusmenetluse infosüsteemi (HIS) jõudlust, automatiseerida tegevusi (nt digitaalne allkirjastamine) ja edendada e-teenuseid (võimalus esitada trahviteate peale kaebus digitaalselt, läbi kodanikuportaali). Arendamisvajadus tuleneb automaatsete kiirusmõõtesüsteemide arvu kasvust – lisandunud on 8 mobiilset automaatset kiirusmõõtesüsteemi ja kavandamisel automaatsete mõõtesüsteemide paigaldamine politseisõidukitele – ning infosüsteemide vananemisest. Arendus ei ole otseselt sõltuv KOV-ide poolt automaatsete liiklusjärelevalvesüsteemide paigaldamisest, sest vajab mingil ajahetkel niikuinii teostamist, kuid mahu järsk kasvamine võib vajadust kiirendada.

Maanteeameti kulu¹²⁰ automaatse järelevalvesüsteemi andmekogu haldamiseks on 24 000 eurot aastas ja koosneb serveri püsikulust ning personalikulust. Kasutatavate automaatsete järelevalvesüsteemide arv ei mõjuta kulu suurust, kehtides nii ühe, kümne kui ka enama KOV-i kaamera puhul.

Kasutatav automaatne järelevalvesüsteem on liidestatud andmekeskusega. Täiendavate automaatsete järelevalvesüsteemide kasutusele võtmisel peab olema tagatud ühilduvus hetkel kasutusel oleva andmevahetussüsteemiga, andmeedastuspakett peab vastama automaatse liiklusjärelevalvesüsteemi andmekogu põhimääruse nõuetele ning olema kasutuses olevaga samasuguse struktuuriga. Soovides paigaldada seadmeid, mis ei ühildu olemasoleva süsteemiga, tuleb teha täiendavaid investeeringuid. Antud kulud ei ole hetkel prognoositavad, kuna kulude

¹¹⁶ Maanteeamet, 2019b.

¹¹⁷ Politsei- ja Piirivalveamet, 2018. *Mobiilsete kiiruskaamerate tehnilised nõuded ja kulu/tulu analüüs. Memo.*

¹¹⁸ Tuleb arvestada, et tegemist on üldise keskmisega ja trahvide kogusummad sõltuvalt kaamerate asukohast, liiklusintensiivsusest jms erinev. Üldjuhul on rikkumiste fikseerimise tase kõrgem esimestel aastatel peale kaamera paigaldamist ja aja jooksul pigem väheneb. Nt 2018.a on kaameraid rohkem kui varasematel aastatel, kuid rikkumiste koguarv võrreldes 2016.a 3630 võrra väiksem.

¹¹⁹ Loho, T., 2019. ATK – KOV kaamerad. [E-kiri] (15.03.2019).

¹²⁰ Kirsimäe, A., 2018. Mobiilse kaamera piloodi tulemuste aruanne [E-kiri] (01.10.2018).

suurus sõltub liidestamiseks vajalikust IT-arenduse maksumusest, mis võib varieeruda sõltuvalt sellest, milliseid süsteeme ühildada soovitakse.

Otsene **rahaline tulu** on rikkumistest saadav trahvitulu, mis laekub riigile. Muudatuste rakendamise eesmärgiks on KOV-i poolt paigaldatud automaatsete liiklusjärelvalvesüsteemide trahvisummade kasutamine nende soetamise ja haldamisega kaasnevate kulude katmiseks.

Arvestades erinevate osapoolte kulusid¹²¹ on **otstarbekas jagada** KOV-i poolt soetatud automaatsete liiklusjärelvalvekaameraga fikseeritud rikkumistest laekuv trahvisumma **riigi ja KOV-i vahel proportsioonides 50:50**.

Kiiruskaameraid ei tule soetada igal aastal, kuna nende tööiga ulatub kümne aastani. Arvestades kiiruskaamera soetus- ja iga-aastast tugiteenuste kulu, tööiga, sellega kogutavate trahvide summat (2018.a näitel) ning riigi ja KOV-i vahelist jaotust, saavad soetuskulud kaetud 5. aastal ja järgnevatel aastatel tekivad täiendavad rahalised vahendid muude liiklusohutuslaste tegevuste läbiviimiseks. Arvestades laekuva trahvisumma jaotust, Maanteeameti kulu ja trahviteadete menetlemise kulu, muutub projekt riigile kuluneutraalseks siis, kui KOV-ide poolt võetakse töösse vähemalt 5 kaamerat.

Arvestada tuleb ka liiklusõnnetuste vähenemisega kaasnevat kahjude vähenemist. Tuginedes erinevatele uuringutele, võib eeldada, et kiiruskaamerate võrgu laienemisega kaasneb liiklusõnnetuste langus. Maanteeameti hinnangu kohaselt on kümne kaamera kasutamise korral **kahju vähenemine** seoses liiklusõnnetuste vähenemisega hinnanguliselt 2 947 635 eurot aastas.¹²²

Ühendkuningriikide näitel¹²³ oli tulu-kulu suhe 4:1. Vigastuste vältimisest saadud arvestuslik kasu oli kolmandal aastal üle 221 miljoni naela, võrrelduna umbes 54 miljoni naela suuruste kuludega.

2014. aasta uuring toob lirimaa näitel välja, et liiklusjärelvalvekaamerate saadav tulu võrreldes kuluga on 5:1, andes ühiskonnale kasu üle 70 miljoni euro. Sellest 92% tuleb liiklusõnnetuste vähenemisest.¹²⁴ Seejuures tuleb märkida, et kaamerate rakendamise kulud (16 miljonit eurot aastas) ületavad üle kahe korra trahvitulusid (6,9 miljonit eurot aastas)¹²⁵.

13.2 Kohaliku omavalitsuse korrakaitseametnike õigused

Üheks eelduseks, et korrakaitseametnik saab tegutseda senisest laiemate õigustega, on korrakaitseametniku kutsestandardile¹²⁶ vastava õppe läbimine ja korrakaitseametniku kutsetunnistuse omamine. Ühe ametniku koolitamine Sisekaitseakadeemia täiendusõppes maksab 2019. aastal 1210 eurot¹²⁷, lisandub kutseeksami tasu ca 103 eurot¹²⁸. See kulu tuleb kanda kohalikul

¹²¹ Teadaolevad, väljatöötamiskavatsuse nimetatud kulud ja perspektiivis tekkida võivad kulud, millega hetkel pole arvestatud, kuid need võivad tekkida nt juhul kui lisandub märkimisväärne hulk täiendavaid kaameraid.

¹²² Maanteeamet, 2019a.

¹²³ Gains, A., Heydecker, B., Shrewsbury, J. & Robertson, S., 2004.

¹²⁴ Rafferty, D., 2014. Life savers, not revenue raisers – Safety Cameras in Ireland: A Cost Benefit Analysis. University of Dublin Trinity College. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://goo.gl/Mc7C5k>

¹²⁵ Adminait, D.J., Stipdonk, G. and H & Ward, H., 2016. How traffic law enforcement can contribute to safer roads. PIN Flash Report 31. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://etsc.eu/how-traffic-law-enforcement-can-contribute-to-safer-roads-pin-flash-31/>

¹²⁶ Kutsestandardid: Korrakaitseametnik, tase 5. Leitav:

<https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10719630>

¹²⁷ Informatsioon korrakaitseametniku 5. taseme koolituse kohta. Leitav: <https://www.sisekaitse.ee/et/sugisel-huvilistel-voimalus-osaleda-korrakaitseametniku-5-taseme-oppes>

¹²⁸ Kutseeksami tasu. Korrakaitseametnik, tase 5. Leitav:

https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/KA0/vaata/10086702#komp_tasud

omavalitsusel. Ametikohale kehtestatud nõuete vastavuse kontrolliks lisandub tervisekontrolli läbimisega seotud kulu¹²⁹.

Riiklike volituste laiendamise tulemusena võidakse hakata iseseisvalt täitma lõpuni ülesandeid, mille täitmisel lisanduvad mitmesugused kulud. Eelkõige võivad kaasneda kulud indikaatorvahendite ja tõenduslike alkomeetrite soetamiseks, kalibreerimiseks ja taatlemiseks¹³⁰. Lisaks kaasneb võimalik kulu joobes isikute transportimiseks nende elu- või ööbimiskohta. Kuivõrd tegemist on kohalikele omavalitsustele antava võimaluse ja mitte kohustusega ning lisaks on tegemist ülesannetega, kus KOV-il on ka kehtiva seaduse alusel riikliku järelevalve kohustus, ei ole tegemist riigi ülesannete delegeerimisega, mis eeldaks riiklikku lisarahastamist. Seega tuleb täiendavate õiguste kasutamisel eelkirjeldatud kulud kanda kohalikul omavalitsusel.

Kulude täpset suurust ei saa prognoosida. Korrakaitseametnikud ei ole kohustatud näiteks väljaõpet läbima, mis tähendab, et KOV-i üksuses ei pruugi korrakaitseametnikud kirjeldatud ülesandeid täiendavate õiguste alusel täitma hakata. Seda muuhulgas põhjusel, et politsei ülesannetes midagi ei muutu – sõltumata täiendavate õiguste andmisest kohaliku omavalitsuse korrakaitseametnikele jätkab politsei üldkorrakaitseorganina talle seadusega pandud ülesannete täitmist. Ametivorm on enamikel korrakaitseametnikel juba olemas.

KOV-ile tekib täiendav kulu juhul, kui KOV loob võimekuse tagada joobes isikute majutusteenus¹³¹.

Valla- või linnavalitsuse nimel korrakaitseametnike määratud hoiatustrahvid või rahatrahvid laekuvad KOV-i eelarvesse ja on käsitatavad saadava tuluna. Siiski ei ole selle tulu suurust võimalik prognoosida põhjusel, et korrakaitseametnikele antavate täiendavate õiguste eesmärk on tagada turvaline elukeskkond, mis on kindlasti võimalik ka ilma riiklikule järelevalvele järgneva süüteo menetluseta ehk inimeste karistamiseta ja neile trahvi määramiseta.

Kavandatavad muudatused võimaldavad tõenäoliselt hoida kokku PPA tööjõudu ja -aega ning töövahendeid, sest neid ülesandeid võidakse täita edaspidi väiksemas mahus^{132 133 134}. Samuti väheneb tõenäoliselt korrariikumiste menetlemisele kuluv tööaeg. Seda põhjusel, et KOV-id saavad täiendavate õiguste saamise järgselt oma ülesandeid iseseisvalt täita ja politsei kaasamine ei ole vajalik. Samas ei ole võimalik täpselt prognoosida politsei võimalikku rahalist kokkuhoidu, kuna patrulli väljapanekul on kulu (sõiduki- ja tööjõukulu) kogu aeg ja pole olulist vahet kas patrull teenindab väljakutset või patrullib.

PPA-le võib tekkida täiendav kulu juhul, kui PPA toimetab joobeseisundis isiku kainenema kohaliku omavalitsuse kainestusmajja ja KOV otsustab teenuse osutamise teistele asutustele teha tasuliseks.

¹²⁹ Näiteks abipolitseiniku tervisetõendi väljastamine võib sõltuvalt arstikeskusest maksta hinnakirjade järgi 15 eurot (nt Pirita Perearstikeskus) kuni 35 eurot (nt perearst Ruth Ladvä). Sellele võib lisanduda psühhiaatri viisidikulu, kui perearst peab vajalikuks lisauuringute tegemise.

¹³⁰ Indikaatorvahendi ehk alkomeetri maksumus on 300 eurot, lisandub huuliku kulu 0,20 eurot tk (huuliku kulu sõltub puhutavate arvust, nt Politsei- ja Piirivalveameti aastakulu on 100 000 eurot). Kalibreerimine toimub kaks korda aastas ja selle hind on 30 eurot (60 eurot aastas).

Tõenduslik alkomeeter maksab 5000 eurot, lisandub huuliku kulu 0,20 eurot tk, trükipaber 2,90 eurot tk, trükilint 14,50 eurot tk. Seadet taadeldakse kaks korda aastas ja see maksab umbes 290 eurot (580 eurot aastas).

¹³¹ Tallinna kainestusmaja puhul on kinnipidamise ja isikute valvamisega seotud 13 ametikohta kulu PPA-le 311 142 eurot aastas. Sellele lisanduvad pinna või kinnistu investeeringu kulud, halduskulu samuti toitlustus, meditsiini- ja hügieenitarbed, tervishoiuteenus jms.

¹³² PPA menetles 2015. aastal 2199 avaliku korra rikkumist (KarS-i § 262), 2016. aastal 2415, 2017. aastal 1820 ja 2018. aastal 1277 rikkumist.

¹³³ Rebane, T., 2019: Tallinna Munitsipaalpolitsei Ameti ja Politsei- ja Piirivalveameti Põhja Prefektuuri vahel on sõlmitud koostöökokkulepe. Sellele tuginedes on politsei edastanud neile menetlemiseks süüteoakte 2016. aastal 91, 2017. aastal 85, 2018. aastal 136 ja 2019. aastal (7 kuu seisuga) 98.

¹³⁴ Vt viide 131 toodud ametnike kulu.

14. Edasine mõjude analüüs

Seaduseelnõu koostamise käigus ei ole kavas koostada põhjalikku mõjuanalüüsi.

Konkreetselt mõju Eesti kohalike omavalitsuste ülesannete täitmise ja liiklusohutuse paranemise osas on otstarbekas hinnata mõne aasta pärast peale muudatuse rakendamist.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus

Valitavaks lahenduseks on õigusaktides muudatuse tegemine, võimaldades sellega KOV-idel katta automaatsete liiklusjärelvalveseadmete paigaldamise ja haldamise kulud hoiustrahvidest laekuvast summast.

Samuti kohaliku omavalitsuse korrakaitseametnikele täiendavate õiguste andmine, mis võimaldab täita neile seadusega juba pandud ülesandeid. Seda eelkõige valdkondades, mis on tugevalt seotud kohaliku omavalitsuse territooriumil turvalisuse tagamisega ning mille täitmisel on seni olnud vajalik kaasata politseid või pole õiguste puudumise tõttu olnud ülesannet võimalik üldse täita.

15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus

15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris

X

15.3 Selgitus

Hetkel kehtiv regulatsioon on muus osas piisav, kuid täiendused on vaja teha kohaliku omavalitsuse poolt paigaldatud kaamerate fikseeritud rikkumiste trahvisummade laekumist ja jaotust puudutavas osas ning kohaliku omavalitsuse korrakaitseametnike poolt kohaldatavate erimeetmete ja sunni rakendamise osas.

16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid

Väärteomenetluse seadustik – tehakse muudatused hoiustrahvide laekumise osas ja kinnipidamist kohaldavate või isikute osas.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus – täpsustatakse korrakaitseametnikule esitatavaid nõudeid, vormiriietust.

Korrakaitseseadus – täiendatakse avalikus kohas käitumise üldnõuete üle riikliku järelvalve teostamiseks kohaldatavate erimeetmete loetelu.

Ühistranspordiseadus – täiendatakse valla- või linna poolt riikliku järelvalve teostamiseks kohaldatavate erimeetmete loetelu.

17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse

Seaduseelnõu on plaanis esitada Vabariigi Valitsusele 2019. aasta IV kvartalis.

Eelnõu väljatöötamise ajal kaasatakse PPA, Maanteeamet, Eesti Linnade ja Valdade Liit, KOV-ide esindajad, puutumuses olevad ministeeriumid.

Enne eelnõu esitamist töötatakse osapooltega välja põhimõtted automaatsete liiklusjärelvalvesüsteemide paigaldamise, haldamise ja menetlusprotsessi osas ning rakendamisega seonduv KOV-ide, PPA ja Maanteeameti rahastamise mehhanism.

18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg

19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja koostatamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	Kontseptsiooni ei koostata.
20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja koostatamise aeg	
21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	1. juuli 2020
22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	Indrek Link, korrakaitse- ja kriminaalpoliitika osakonna nõunik, 612 5264, indrek.link@siseministeerium.ee Jenny Jakobson, korrakaitse- ja kriminaalpoliitika osakonna õigusnõunik, 612 5048 jenny.jakobson@siseministeerium.ee