

# Korralduseseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus

## Sisukord

Sissejuhatus .....	2
Ülevaade VTK-s käsitletavates probleemides.....	3
Probleem 1. Viibimiskeeld .....	8
Probleem 2. Asja sundkasutusse võtmine ja vajadusel sundvõõrandamine .....	14
Probleem 3. Kontrolltehing .....	18
Probleem 4. Joobeseisundi tuvastamine .....	22
Probleem 5. Isikuandmete töötlemine pilti ja heli salvestava jälgimisseadmestiku kasutamisega .....	26
Probleem 6. Isikuandmete töötlemine mehitamata õhusõidukitele paigaldatud jälgimisseadmestiku kasutamisega.....	32
Probleem 7. Muude kui dokumentaalsete tõendite nõudmine riikliku järelevalve menetluses .....	34
Probleem 8. Vähemohtlike teenistusrelvade ja erivahendite kasutamine.....	37
Probleem 9. Edasilükkamatute meetmete kohaldamise kohustus .....	46
Probleem 10. Korraldusse kaasamine.....	50
Probleem 11. Avalike ürituste regulatsioon .....	56
Probleem 12. Alaealiste õigus koosolekuid korraldada.....	61
Probleem 13. Isiku koosolekult eemaldamine .....	63
Probleem 14. Koosolekute keelamine .....	66
Probleem 15. Riigivastutuse erisused korralduses.....	69
Probleem 16. Korraldaja tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon .....	70
Probleem 17. Küberruum kui avalik koht .....	72
Edasine väljatöötamine .....	77

## Sissejuhatus

Korrakaitseadus<sup>1</sup> (KorS) jõustus 01.07.2014. Kuigi selle aja jooksul on KorS-i korduvalt muudetud ja täiendatud, ei ole see toimunud süsteemselt ja terviklikult muutmisvajadusi hinnates. Seetõttu on mitmed praktilised probleemid endiselt lahendamata ja võimalikud korrakaitseõiguse muudatused avalikult kaalumata. Justiitsministeeriumis valmis 14.07.2023 korrakaitseaduse analüüs, millega kaardistati teadaolevad probleemid ja tõusetunud küsimused. Käesoleva korrakaitseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse väljatöötamiskavatsusega (edaspidi VTK) sõnastatakse nii aktuaalsed ja konkreetseid lahendusi vajavad probleemid kui ka üldist arutelu vajavad küsimused täpsemalt, et informeerida avalikkust esinevatest probleemidest ja kaasata huvigruppe lahenduste väljatöötamisse.

Oluline osa kavandavatest muudatustest on seotud asjaoluga, et võrreldes KorS-i väljatöötamise ajaga enam kui 10 aastat tagasi on toimunud ulatuslik areng tehnoloogias ja seetõttu ka nii isikutele kui ka korrakaitseorganitele kättesaadavates vahendites. Nii on praegu oluliselt enam levinud erinevate kaamerate kasutamine ning õhuruumis liigub üha rohkem erinevaid droone. Samuti on korrakaitseorganite puhul enamlevinud erinevad tavapäraest tulirelvadest vähem kahjustavad vahetu sunni vahendid, et võimalikult suures ulatuses säästa korrarikkujate elu ja vältida olukordade ohtlikkuse eskaleerumist. Seetõttu on vaja ajakohastada kehtivat regulatsiooni, et see võimaldaks ühest küljest korrakaitseorganitel kasutada tänapäevaseid vahendeid ja tõhustada seeläbi korrakaitseorganite tegevust. Samal ajal peavad muudatused aga arvestama ka nende vahendite kasutamisest isikutele tulenevaid riiveid ning tagama nende riivete proportsionaalsuse.

Mitmed muudatusettepanekud on seotud ka praktikas erinevate riikliku järelevalve erimeetmete kohaldamisel tõusetunud probleemidega. Mitmel juhul ei võimalda kehtiv regulatsioon avalikku korda piisavalt mõistlikult tagada. Nii on viibimiskeelu kohaldamise võimalused lähisuhtevägivalla juhtumite puhul ebapiisavad ning joobe seisundi tuvastamise regulatsioon rakendab olemasolevaid ressursse ebamõistlikult. Ka on asja sundkasutamise, kontrollteingu ja korrakaitseesse kaasamise regulatsioonide puhul probleemiks mh ebaselgus ja laialivalgusus, mis kokkuvõttes võivad põhjustada ebaefektiivset ohutõrjet

Lisaks käsitletakse avalike ürituste regulatsiooni, mis vajab üritustel osalejate ohutuse suurendamiseks tervikuna ühtlustamist ja ajakohastamist. Samuti on kavas täpsustada koosolekute korraldamise regulatsiooni, et parandada turvalisusega seotud küsimusi koosolekute korraldamisel, aga ka laiendamaks nt alaealiste õigust koosolekuid korraldada. VTK-ga soovime tõstatada arutelu nii korrarikkujate kui korrakaitseorgani poolt tekitatud kahju hüvitamise kui ka avaliku koha mõiste laiendamise teemal.

Eelkõige peaksid VTK-ga kavandatavad muudatused tagama tõhusama avaliku korrakaitse ehk suurendavad turvalisust ühiskonnas, võimaldades korrakaitseorganitel eesmärgipärasemalt tegutseda. Piiratud ressursside tingimustes on oluline olemasolevaid vahendeid maksimaalselt otstarbekalt kasutada. Samuti peaksid muudatused kaasa tooma suurema õigusselguse, et nii korrakaitseorganitel kui nende tegevusega kokkupuutuvatel isikutel oleks võimalik oma õigustes ja kohustustel lihtsam orienteeruda.

VTK on valminud koostöös Siseministeeriumiga.

---

<sup>1</sup> [RT I, 14.03.2023, 29](#)

## **Ülevaade VTK-s käsitletavates probleemides**

### **Probleem 1**

Viibimiskeeldu saab tavaline korrakaitseametnik kehtestada vaid 12 tunniks. Sellest pikema viibimiskeeldu kohaldamise õigus on prefektil või korrakaitseorgani juhil. Lähisuhtevägivalla juhtumitel saab viibimiskeeldu kehtestada juhul, kui esineb kas vahetu oht isiku elule või tervisele või esineb vähemalt kõrgendatud ohu kahtlus, kuid mitte siis, kui oht tervisele on madalam.

Kavas on muuta KorS § 44 selliselt, et korrakaitseametnik saab ilma kõrgema ametniku loata kohaldada viibimiskeeldu pikemaks kui 12 tunniks või vajadusel pikendada lühemaks perioodiks seatud viibimiskeeldu. Alternatiivina kehtiks 12-tunnise piirangu asemel nt 72-tunnine piirang. Viibimiskeeldu kohaldamise aluseid laiendatakse nõnda, et hõlmatud oleks ka madalam ohutase, nt oluline oht.

### **Probleem 2**

KorS § 16 lõike 1 järgi saab korrakaitseorgan väga rangetel tingimustel kohustada isikut asja enda sundkasutusse andma, kuid iseseisvalt korrakaitseorgan seda enda kasutusse võtta ei saa. Eriseadustes on asja sundkasutusse võtmise regulatsioon leebem, kuid see on kohaldatav vaid piiratud juhtumitel ega ole seotud ohu mõistega.

Kavas on sätestada KorS 3. peatükis erimeetmena asja sundkasutusse võtmine, vajadusel selle sundvõõrandamine, samuti meetme kohaldamise kord. Meetme kasutuse eelduseks võib olla näiteks vahetu olulise ohu esinemine. Kaaluda tuleb erisusi vallas- ja kinnisasjade sundkasutusse võtmise eeldustes. Reguleerida tuleb sundkasutusse võtmisest tekkinud kulude hüvitamine.

### **Probleem 3**

KorS kontrolltehingut ei käsitle, see on reguleeritud paljudes eriseadustes eri moodi, sh on erinev see, milliste ohukoosseisude suhtes (oht, oluline oht, kõrgendatud oht, vahetu oht) ning millistel eesmärkidel (ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks) kontrolltehingut kasutatakse. Regulatsioonide erinevuse tõttu erineb valdkonniti ka kontrollteingu rakenduspraktika.

Eelistatud lahendus on sätestada kontrolltehing KorS-i 3. peatükis erimeetmena, piiritledes, kas kontrolltehingut võib läbi viia üksnes ametnik, kes seejuures võib või ei või oma ametit varjata, kas seda võib teha ka fiktiivse identiteediga või vabatahtliku abil. Kontrollteingu tegemise vajaduse peaks otsustama korrakaitseorgani juht või tema volitatud isik.

### **Probleem 4**

Joobeseisundi tuvastamine tervishoiuteenuse osutaja juures on ajamahukas, kuna selles peavad osalema vähemalt kaks politseiametnikku ja arst. Seejuures tervise seisundi kirjelduse saab anda üksnes arst.

Kavas on laiendada tervise seisundi kirjeldamise õigust omavate tervishoiutöötajate ringi, kaasates sellesse õendustöötajad, ämmaemandad ja teised tervishoiualase väljaõppega töötajad. Loobutakse tervise seisundi kirjeldamisest nt juhtudel, kus indikaatorvahendi tulemus on positiivne, isik tunnistab narkootilise aine tarvitamist ning nõustub menetluse alustamisega. Olukorras, kus isik sellega nõustub või isiku toimetamine tervishoiuteenuse osutaja juurde ei ole võimalik, piisab politsei poolt joobeseisundi hindamisest ning loobutakse tervise seisundi kirjeldamisest tervishoiuteenuse osutaja poolt.

### **Probleem 5**

KorS § 34 võimaldab ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks või korrariikumise kõrvaldamiseks kasutada avalikus kohas toimuva jälgimiseks pilti edastavat või salvestavat jälgimisseadmestikku. Kaamerate laiemaks kasutuselevõtuks on kavas täpsemalt sätestada KorS 3. peatüki 3. jaos erimeetmena nii heli kui pilti salvestava seadmestiku kasutamine. Reguleerida tuleb tingimused, millisel juhul tohib pilti ja heli salvestavat seadet kasutada, kuidas toimub isikute teavitamine, millisel eesmärgil ja milliste ülesannete täitmiseks tohib saadud salvestisi kasutada ning kui kaua salvestisi säilitatakse.

### **Probleem 6**

KorS § 34 näeb ette võimaluse kasutada ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks või korrariikumise kõrvaldamiseks avalikus kohas statsionaarseid kaameraid, kuid puudub regulatsioon mehitamata õhusõidukite kaamerate kasutamiseks.

Kavas on sätestada KorSi 3. peatükki 3. jaos riikliku järelevalve erimeetmena isikuandmete töötlemine mehitamata õhusõidukile paigaldatud jälgimisseadmestiku kasutamisega. Kuna selline andmetöötlus võib isikute privaatsust riivata intensiivsemalt kui statsionaarsete kaamerate kasutamine, peab see olema rangemalt reguleeritud. Reguleerida tuleb ka see, kuidas isikuid mehitamata õhusõidukite kasutamisest teavitatakse.

### **Probleem 7**

KorS § 30 sätestab erimeetmena küsitlemise ja dokumentide nõudmise, kuid praktikas on probleeme sätte tõlgendamise ja muu kui dokumentaalse teabe väljaküsimisega. Tehnoloogia ja ühiskonna arengust tingituna esineb teavet aina enam muus kui dokumentaalses vormis. Selleks, et riiklikku järelevalvet tõhusalt läbi viia, sätestatakse KorS § 30 lõikes 3 sõnaselgelt võimalus nõuda kõiki asjakohaseid andmeid, olenemata sellest, millises vormis need on.

### **Probleem 8**

Elektrišokirelva võib kasutada üksnes kõrgendatud ohu tõrjumiseks, oluline oht on praegu välistatud. PPA andmetele ja kasutuskogemusele tuginedes on tänaseks teada, et elektrišokirelv pole sama ohtlik kui tulirelv.

Kavas on KorSi täiendada nii, et elektrišokirelva võib isiku vastu kasutada ka juhul, kui esineb vahetu oht isiku tervisele. Kaalumisel on võimalus jätta välja nõue, et elektrišokirelva võib kasutada alles siis, kui ohu tõrjumine muu vahetu sunni vahendiga, välja arvatud tulirelvaga ei ole võimalik. Selline lahendus toetaks seda, et elektrišokirelva kui isikut vähem kahjustavat vahendit saaks kasutada madalama astme relvade ja tulirelva vahepeal, mis võimaldaks ennetada olukordade eskaleerumist selleni, et tekiks alus tulirelva kasutamiseks. Kaalumisel on ka KorS § 81 ülesehituse muutmine, nii et lõikes 1 nähakse ette üldine alus elektrišokirelva kasutamiseks ning lõikes 2 täiendav alus isiku kinnipidamiseks.

KorS ei sätesta, millist laskemoona teenistusrelvas kasutada tohib, ega erista tavamoona ja vähem kahjustavat moona. Vähem kahjustav moon on kummi-, plast-, vaha- ja muu mittesurmava mõjuga kuulid, millel on isikut tabades madal tõsiste kehavigastuste või surma põhjustamise tõenäosus. Olukordades, mis eluohtlikuks ründeks ei kvalifitseeru, ei ole ametnikel üldjuhul võimalik vähem kahjustavat moona kasutada, kuid see oleks vajalik ja õigustatud nt rahvahulga ründe puhul, massiohje sündmuse korral teisi isikuid ohustava isiku selekteerimiseks ja peatamiseks või olukorras, kus korrariikkuja jääb elektrišokirelva laskeulatusest välja, aga tulirelva kasutamiseks alust ei ole. Kavas on tulirelvas kasutatav vähem

kahjustav laskemoon lisada erivahendite loetellu ning lubada selle kasutamine nii ohu tõrjumiseks kui sellist ohtu tekitava korrariikkumise lõpetamiseks.

Kehtiva KorSi järgi tohib veekahurit kasutada alles siis, kui tegemist on kõrgendatud ohuga ehk ohutase on nii kõrge, et sellele reageerimiseks on õigus kasutada tulirelva surmava laskemoonaga. See ei ole otstarbekaks, sest veekahuriga reageerimine on olemuselt vähem riivav meede. Kavas on muuta KorS § 79<sup>1</sup> lõiget 1 selliselt, et veekahurit saaks kasutada ka olulise ohu tõrjumiseks.

MÕS-ide tehnoloogia areng ja nende laialdane kättesaadavus on tekitanud vajaduse kasutada riikliku järelevalve läbiviimisel nn droonitõrje vahendeid. Selleks, et korrakaitseorganil oleks avalikku korda ähvardava ohu korral tõhus võimalus sundida drooni maanduma, on kavas täiendada KorS § 78<sup>1</sup> sätestatud loetelu mehitamata õhusõidukite maanduma sundimise vahenditega. Kaalumisel on KorS § 78<sup>1</sup> sätestatud erivahendite loetelu avamine selliselt, et ohutõrjes oleks võimalik kasutada loetelus nimetamata, kuid vähem kahjustavat vahendit.

### **Probleem 9**

PPA-1 on üldkorrakaitseorganina kohustus alati reageerida olukorras, kus esineb vahetu oht isiku elule või kehalisele puutumatusetele. Samas teistel korrakaitseorganitel, kellel on vahetu sunni õigus ja ka teenistusrelvade kasutamise õigus (nt Keskkonnaamet ning Maksu- ja Tolliamet), puudub sellises olukorras seadusest tulenev kohustus sekkuda. Sellise korrakaitseorgani ametnik võib olukorrale reageerida igapäevase raames. Seejuures võib ametniku tegevus karistusõiguse järgi olla õiguspärane, kuid põhimõtteliselt on võimalik, et ta saab selle eest distsiplinaarkorras karistada. Kavas on täiendada KorS §-i 6 selliselt, et lisaks politseile oleks ka teistel riigiasutustel kohustus ohtu tõrjuda, kui tegemist on vahetu ohuga isiku elule või kehalisele puutumatusetele ning ametnik on võimeline seda tõrjuma talle volitatud vahetu sunni kasutamisega, seda eeldusel, et ametnikele on tagatud vajalik vahetu sunni väljaõppe ja antud tulirelva kasutamise õigus.

### **Probleem 10**

Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamise regulatsioon on killustatud paljude seaduste vahel. KorS § 16<sup>1</sup> lõige 1 punkti 1 järgi on Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine seotud konkreetsete kuriteokoosseisudega. Kavas on koondada kogu kaasamise regulatsioon KorS 6. peatükki. Kehtestada loetelu ülesannetest, mille täitmiseks Kaitseväge ja Kaitseliitu saab korrakaitseesse kaasata. Üle tuleb vaadata ohukoosseisud, mille puhul on lubatud Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata. Täpsustatakse Kaitseväge ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamise otsustamise ning kaasamise lõpetamise kord.

Muud isikut kui avaliku korra eest vastutavat isikut on kehtiva KorS § 16 lõike 1 alusel lubatud korrakaitseesse kaasata nii kaua, kui see on ohu tõrjumiseks või korrariikkumise kõrvaldamiseks vältimatult vajalik. Kavas on kehtestada täpsemad tingimused, mille korral isikut korrakaitse osalema kohustatakse, ning vastutuse jaotus. Kehtestatakse üldised piirid, millal ja mis viisil võib korrakaitseorgan vabatahtlikke oma tegevuses kasutada. Reguleeritakse nii korrakaitse osalema kohustatud kui ka vabatahtlikult korrakaitseorgani tegevuses osaleva isiku hüvitised ja sotsiaalsed tagatised.

### **Probleem 11**

Avalike ürituste regulatsioon on lakooniline, jättes kohalikele omavalitsustele avalike ürituste suhtes nõuete seadmisel väga laia kaalutlusruumi. Selle tõttu on avalike ürituste korraldamine erinevates kohalikes omavalitsustes väga erinev. Praktikas on kerkinud probleeme avalikest üritustest õigeaegse teavitamise ja kooskõlastamise protsessiga. Selleks, et tagada üle riigi

avalike ürituste korraldajate ühetaoline kohtlemine, on kavas kehtestada detailsem regulatsioon, millal, kes ja kus võib avalikke üritusi korraldada ning millal võib või peab kohalik omavalitsus keelduma avaliku ürituse lubamisest. Täpsustatakse, millal peab kohalik omavalitsus teistele haldusorganitele avaliku ürituse toimumisest teada andma ning millal peab neilt avalikule üritusele siduvat kooskõlastust küsima. Sätestatakse avaliku ürituse korraldamise taotlemise, sellest teiste haldusorganite teavitamise ja kooskõlastuste andmise tähtsust, ürituse korraldaja kohustused ja vastutus ning riiklik järelevalve nõuete täitmise üle.

### **Probleem 12**

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel saavad osaleda vähemalt 16-aastased Eesti ja Euroopa Liidu kodanikud. Ühiskonnas toimub debatt selle üle, et võimaldada vähemalt 16-aastastel noortel osaleda ka Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimistel. Alaealistel on küll õigus osaleda avalikel koosolekutel, kuid seadus ei anna neile õigust koosolekuid korraldada.

Muuta KorS § 64 lõike 1 punkti 1, sidudes avalike koosolekute korraldamise õiguse kas kohalike omavalitsuste volikogude valimiste valimisega (alates 16. eluaastast) või KorS § 15 lõike 2 (avaliku korra eest iseseisvalt vastutav isik) ja/või KarS § 33 (süüvõimelisus) järgi 14. eluaastaga.

### **Probleem 13**

KorS § 71 lõige 1 punkti 1 kohaselt võib isiku koosolekult eemaldada mh siis, kui isikust lähtub vahetu kõrgendatud oht. Seega on isiku koosolekult eemaldamise lävendiks sisuliselt temast lähtuv oht elule või raske tervisekahjustuse tekitamiseks. Samas lasub koosoleku korraldajal kohustus reageerida ka siis, kui isikust tuleneb vahetu oht kergemate ja vähempüsivate tervisekahjustuste tekkimiseks. Riik selles olukorras kehtiva õiguse järgi sekkuda ei saa. Kavas on alandada KorS § 71 lõige 1 punkti 1 ohutase kõrgendatud ohult olulise ohu astmele.

### **Probleem 14**

KorS § 62 sätestab koosoleku keelamise alused ning KorS § 72 loetleb juhud, mil prefektil on õigus koosoleku pidamine keelata. KorS § 72 loetelu ei hõlma § 62 mõttes keelatud koosolekuid. Kui esinevad KorS § 62 sätestatud alused, siis tuleb koosoleku keelamist põhjendada kõrgendatud vahetu ohu kaudu. Kui kõrgendatud vahetut ohu ei ole, siis ei saa politsei sellise sisuga koosoleku korraldamist eelnevalt keelata, vaid saab üksnes juba toimuva koosoleku lõpetada ja laiali saata. See on aga politsei ressursi ebamõistlik kasutus. Kavas on täiendada KorS § 72 selliselt, et prefekt saab keelata ka sellise avaliku koosoleku korraldamise, mille puhul on eelinfo põhjal alust arvata, et tegemist on KorS § 62 mõttes keelatud koosolekuga. Kavas on täiendada KorS § 63 ja lisada koosolekute pidamiseks keelatud kohtade loetellu riigikaitseobjektide lähiümbrus, et keelatud oleks koosolekute pidamine riigikaitseobjektile lähemal kui 50 meetrit.

Kaalutakse KorS § 62 täiendamist selliselt, et keelatud on avalikud koosolekud, mille pidamise eesmärk on ilmselgelt ajendatud mõne agressorriigi tähtpäevadest, või koosolekud, mille läbiviimisel on kavas eksponeerida avalikult agressiooniakti, genotsiidi, inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemisega seotud sümboleid.

### **Probleem 15**

Kehtiv õigus võimaldab õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitada üksnes väga piiratud juhtudel. Kaalumisel on võimalus luua eriregulatsioon isikutele riikliku järelevalve meetmete kohaldamisega tekitatud kahju hüvitamiseks, et korrakaitseorgani õiguspärase tegevuse käigus tekitatud kahju kuuluks õiglases ulatuses hüvitamisele.

## **Probleem 16**

Korrakaitseorganitel tekivad isikute tahtliku avaliku korda rikkuva käitumise tõttu kulutused, mille hüvitamise kohustust nendel isikutel seejuures alati ei ole. Kehtiv KorS võimaldab sisse nõuda asendustäitmise kulud, samuti vallajasja ja valduse läbivaatamisel tekkinud teatud kulud, kui need kulud on tekkinud selle isiku teadliku tegevuse tulemusel.

Kaalumisel on võimalus luua selge reeglistik, millistes olukordades ja millises ulatuses on korrakaitseorganil võimalik isikult kahju hüvitamist nõuda. Seejuures peab korrakaitseorganil säilima kaalutusõigus nõude esitamiseks. Samuti tuleb luua hüvitise sissenõudmise täpsem kord, sh nõuete esitamise tähtajad, nõue mitme isiku poolt ühiselt tekitatud kulude eest, nõude esitamise ja sissenõudmise kord. Kaalumisel on välja töötada konkreetsete tasumäärad, et lihtsustada kaalutusõiguse kasutamist.

## **Probleem 17**

KorS § 54 sätestab avaliku koha mõiste, kuid küberruum kehtiva tõlgenduse kohaselt avaliku koha alla ei kuulu. Seetõttu KorS §-s 55 sätestatud avalikus kohas käitumise üldnõuded küberruumi ei laiene ning korrakaitseorgan ei saa seal toimuvasse sekkuda. Tehnoloogia ja ühiskonna arengu tulemusel toimub küberruumis aina suurem osa inimeste igapäevaelust. Kahjuks on sellega seonduvalt ka elektroonilises keskkonnas järjest tavapärasem isikute solvamine, hirmutamine ja ähvardamine, aga mh ka inimeste korrarikkumiste toime panemisele õhutamine. Kuivõrd selline internetis tegutsemine ei ole reguleeritud, puuduvad politseil tõhusad meetmed sellise käitumisega tegelemiseks.

Kaalumisel on täiendada KorS § 54 selliselt, et avaliku koha mõiste hõlmaks ka küberruumi. Tuleb hinnata, kas kehtivas õiguses on lünk, mis ei võimalda isikute õigusi küberruumis piisavalt kaitsta, ning kas on põhjendatud ka sellele valdkonnale avalikus kohas käitumise üldnõuete laiendamine. Sarnaselt füüsilise ruumiga peaks avaliku küberruumi mõiste hõlmama vaid seda osa, kuhu on ligipääs määratlemata isikute ringil.

## Probleem 1. Viibimiskeeld

### 1.1. Lahendatava probleemi kirjeldus, selle põhjused ja oodatav eesmärk

KorS-i §-s 44 on reguleeritud viibimiskeelu kohaldamine. Selle järgi võib politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan ajutiselt keelata isiku viibimise teatud isiku läheduses või teatud kohas, kohustada teda selle isiku lähedusest või sellest kohast lahkuma või isikule või kohale teatud kaugusele lähenemisest hoiduma. Viibimiskeelu kehtestamiseks on KorS § 44 lõikes 1 kuus alust: 1) isiku elu või tervist ähvardava vahetu ohu korral isiku enda või teise isiku elu ja tervise kaitseks; 2) ülekaaluka avaliku huvi kaitseks; 3) kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks; 4) kaitstava isiku või valvatava objekti ohutuse tagamiseks; 5) süüteo menetluse läbiviimise tagamiseks ja 6) riikliku järelevalve meetme kohaldamise tagamiseks.

Viibimiskeelu rakendamine on ajutise iseloomuga meede. Keeld tuleb viivitamatult lõpetada selle kehtestamise aluse äralangemisel. Viibimiskeelu kehtestamise üle otsustamisel arvestatakse varasemaid väljakutseid, laste ja teiste pereliikmete huve, korrarikkuja või ohu tekitaja isikut ja tema suhtumist toimepandusse, kannatanu suhtumist korrarikkuja või ohu tekitaja isikusse ja tema käitumisse ja muid konkreetse lähisuhtevägivalda<sup>2</sup> juhtumi faktilisi asjaolusid, mis võivad mõjutada juhtumi edasist kulgu. KorS § 44 lõike 3 teine lause ütleb, et võimaluse korral tuleb säilitada isiku juurdepääs tema elu- või tööruumile. Seega lisaks aluse olemasolule tuleb keelu kohaldamisel alati hinnata ka seda, kas inimesel on võimalik kuhugi mujale minna.

17. novembril 2022. aastal avaldatud Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalda ja perevägivaldaga võitlemise ekspertrühma raportis<sup>3</sup> (GREVIO raport) on Eestile ette heidetud, et kehtiv õigus ei ole kooskõlas Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalda ja perevägivaldaga ennetamise ja tõkestamise konventsiooniga<sup>4</sup> (Istanbuli konventsioon), kuna ei taga ohvrile piisavat kaitset. Regulatsiooni probleemiks on see, et tavaline korrakaitseametnik võib KorS § 44 lõike 5 alusel viibimiskeeldu kohaldada üksnes kuni 12 tunniks, mis ei ole piisav, et tagada igakülgset vägivaldaohvrite kaitset. Pikemat viibimiskeeldu võib praegu kohaldada ainult prefekt või muu korrakaitseorgani juht. GREVIO raporti koostajad rõhutavad, et 12-tunnine viibimiskeeld on liiga lühike, et võimaldada ohvril leida piisavat abi, sh et saada kohtult vägivallatseja suhtes lähenemiskeeldu. GREVIO raport soovib tungivalt viibimiskeelu perioodi pikendamist, keeldudest kinnipidamise seiramist ning sanktsioonide rakendamist keeldude eiramisel.

Aastatel 2022-2023 kehtestati viibimiskeeldu keskmiselt 450 korral, sh enamikel juhtudel suuliselt (95%), aga üksikutel juhtudel ka kirjalikult (5%). Viibimiskeeldu kohaldatakse KorS alusel ja enamasti juhtudel, kui ei alustata kriminaalmenetlust (84%). Need on peamiselt juhud,

---

<sup>2</sup> Lähisuhtevägivald on üldistatult igasugune vägivald, mis toimub inimeste vahel, kes on praegu või on kunagi olnud lähedases suhtes (sugulus, paarisuhe). Lähisuhtevägivalda jagatakse teguviisi alusel füüsiliseks, vaimseks, seksuaalseks, majanduslikuks ja kübervägivaldaks; suhtedünaamika alusel situatsiooniliseks (ekspressiivseks) ja kontrollivaks (instrumentaalseks) vägivallaks. <https://www.kriminaalpoliitika.ee/et/perevagivald/vagivalda-liigid-paarisuhtes>

<sup>3</sup> GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention): ESTONIA. (17.11.2022). <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-32-eng-final-report-on-estonia-publication/1680a8fcc2?fbclid=IwAR2ndBULCwEjrBYy3X9Ob3iADoYSZVZdXHZoVTLG8pJAhbcQNWACxfE3-fc>

<sup>4</sup> RT II, 26.09.2017, 2



kus kuriteo koosseisu ei ole võimlik kohapeal tuvastada ning Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi PPA) vajab aega tõendite kogumiseks. Samuti on see aeg, kus kannatanu (sh vägivalda pealt näinud kannatajad, kelleks enamasti on lapsed<sup>5</sup>) saab alustada vajaliku abi saamisega ehk nõustajatega esmaste kontaktide loomisega. Kuivõrd sageli toimuvad lähisuhtevägivalla juhtumid töövälisel ajal ja on seotud alkoholi tarvitamisega (eriti nädalavahetusesti ja öösel), siis praktikas piirduakse pigem korrakaitseametniku, mitte prefekti määratud kuni 12tunnise viibimiskeeluga. Kehtiv õigus ei anna võimalust korrakaitseametnikul KorS-i § 44 alusel kohaldatud viibimiskeeldu pikendada, vaid seda saab teha temast kõrgem ametnik. Asjaolu, et pikema viibimiskeeldu kohaldamise õigus on üksnes prefektil või muu korrakaitseorgani juhil, ei ole põhjendatud, sest nad ei ole 24/7 kättesaadavad. Lähisuhtevägivalla juhtumite puhul peaks korrakaitseametnikul kui sündmusega vahetult kokkupuutuval ja seda lahendaval isikul olema võimalik kehtestada vajaliku pikkusega viibimiskeeld või vähemalt aja möödudes vajadusel seda pikendada.

Näiteks Lätis on politseil võimalik eemaldada vägivallatseja kodust kuni kaheksaks päevaks, paralleelselt on võimalus pöörduda samal ajal kohtusse lähenemiskeeldu saamiseks. Kui vägivallatseja ei soovi minna varjupaika, peab ta ise selleks ajaks leidma sobiva majutuse. Islandil on välja töötatud erineva raskusastmega meetmed: esialgu hoiatus, seejärel ajutine lähenemiskeeld ning politsei võib isiku kodust eemaldada kuni neljaks nädalaks (seda just kooselavate ja ühist eluruumi jagavate isikute korral). Selline lähenemisviis annab selge sõnumi ka vägivallatsejale, et ta peab võtma vastutuse oma tegude eest. Saksamaal on kasutusel 10-päevane viibimiskeeld, mille saab politseipatrull politseiseaduse alusel toimepanijale kehtestada. Saksamaa Rheinland-Pfalz liidumaa politseiseaduses<sup>6</sup> (POG) on viibimiskeeld ka tõlgendatud üldisena, kuid POG § 13 lõige 4 viitab konkreetselt lähisuhtevägivallale ja vahetule ohule.

Lisaks on praktikas tõusetunud probleem, et KorS-i § 44 lõike 1 punktide 1 ja 3 lävend viibimiskeeldu kohaldamiseks on liiga kõrge. Sätte kohaselt võib viibimiskeeldu kohaldada isiku elu või tervist ähvardava vahetu ohu korral (punkt 1) või kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks (punkt 3). KorS § 5 lõige 4 sätestab, et kõrgendatud oht on oht isiku elule, kehalisele puutumatusse, füüsilisele vabadusele, suure väärtusega varalisele hüvele, suure keskkonnakahju tekkimise oht või karistusseadustiku<sup>7</sup> (KarS) 15. peatükis sätestatud I astme kuriteo või 22. peatükis sätestatud kuriteo toimepanemise oht. Kehalise puutumatus riive KorS tähenduses on seksuaalse enesemääramise õiguse raske rikkumine või raske tervisekahjustuse tekitamine. Raskeks tervisekahjustuseks on KarS § 118 kohaselt tervisekahjustus, millega on põhjustatud 1) oht elule; 2) tervisehäire, mis kestab vähemalt neli kuud või kui sellega kaasneb osaline või puuduv töövõime; 3) raske psüühikahäire; 4) raseduse katkemine; 5) nägu oluliselt moonutatav ravimatu vigastus; 6) elundi kaotus või selle tegevuse lakkamine või 7) surm. Nimetatud tunnuseid täpsustab Vabariigi Valitsuse 13.08.2002 määruse nr 266 „Tervisekahjustuse kohtuarstliku tuvastamise kord“<sup>8</sup> 3. peatükk. Vahetu oht on KorS § 5 lõike 5 kohaselt olukord, kus korrarikkumine leiab juba aset või on suur tõenäosus, et see kohe algab. Korrarikkumine on KorS § 5 lõike 1 mõttes aga avaliku korra kaitsealas oleva õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumine või õigushüve kahjustamine.

Seega saab viibimiskeeldu lähisuhtevägivalla puhul kohaldada, kui on selge, et isiku tervise kahjustamine juba leiab aset, või on suur tõenäosus, et see kohe algab, või kui ei ole välistatud,

<sup>5</sup> Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2023, <https://www.just.ee/kuritegevus2023/perevagivald-ja-ahistamine/>

<sup>6</sup> Polizei- und Ordnungsbehördengesetz in der Fassung vom 10. November 1993 (GVBl. 1993, 595). <https://www.landesrecht.rlp.de/bsrp/document/jlr-PolIGRPrahmen>

<sup>7</sup> RT I, 22.03.2024, 2

<sup>8</sup> RT I, 29.12.2014, 12

et isiku elu või kehaline puutumatus on ohus. Samas olukorras, kus isiku tervis on ohus (või see pole välistatud), aga oht pole vahetu ning pole põhjust arvata, et ohu realiseerumise tagajärjeks oleks isiku surm või raske tervisekahjustuse tekkimine, ei saa viibimiskeeldu kehtestada. Selleks, et viibimiskeelu meede oleks lähisuhtevägivalla vältimiseks tõhus ning annaks ohvrile reaalse võimaluse abi otsida, peaks seda saama kohaldada enam kui 12 tundi ka olukordades, kus esineb oht ohvri tervisele. Vägivalla liike on erinevaid ning neist kõige kergemini on tuvastatav just füüsiline vägivald. Teiste vägivalla liikide tuvastamiseks on korrakaitseorganil vaja aega ning ohver vajab samuti aega ja tuge, et läbi mõtestada oma turvalisuse plaan, et ennetada edasisi võimalikke ohte. Viibimiskeelu kehtestamine peab tagama ohvri turvalisuse ka eelnimetatud tegevuste ajal.

Muudatuse üheks eesmärgiks on lähisuhtevägivallas kannatanut, sealhulgas lapsi, aidata vägivallaringist väljuda ning tagada kannatanule parim kaitse ja turvatunne. KorS-i § 44 muutmisel on eesmärgiks toetada politseinike tööd ning lihtsustada viibimiskeelu kehtestamist, aga ka selle pikendamise protsessi. Kuna suur osa perevägivalla juhtumitest leiab aset nädalavahetustel, siis on viibimiskeelu pikendamise tulemusena võimalik tagada ohvrile parem sotsiaalteenuste kättesaadavus (sh psühholoogiline ja sotsiaalne nõustamine), sest enamik nendest teenustest on kättesaadavad tööpäevadel. Nädalavahetusel on kättesaadavad väga vähesed selliste juhtumite puhul tähtsust omavad teenused.

## **1.2. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused**

### ***1.2.1. Senise regulatsiooni parem rakendamine***

Kaalutud on probleemi lahendamist senise regulatsiooni parema rakendamisega. Viibimiskeelu kohaldamine ja sellest kinnipidamise kontrollimine on aga ressursimahukas ülesanne, kuivõrd vajab vastava väljaõppega ametnike ja see hõlmab olulises mahus nende tööaega. Ametnikud peaksid olema operatiivselt pidevalt valmis viibimiskeeldu kohaldama, kui sündmuse asjaolud muutuvad selliselt, et esineb õiguslik alus viibimiskeelu kohaldamiseks. Kuigi üldjoontes on PPA võimeline kiiresti reageerima, siis tulenevalt sellest, et PPA-s on hetkel vähem ametnike kui kunagi varem, on paratamatult tegemist piiratud ressursiga, mis teatud juhtudel võib suurema prioriteediga sündmuste lahendamiseks liiga hõivatud olla, et viibimiskeelu kontekstis piisavalt kiirelt reageerida.

Hetkel ei ole muul korrakaitseametnikul peale prefekti või korrakaitseorgani juhi võimalik kehtestada piisava pikkusega viibimiskeeldu ja seda probleemi ei saa lahendada ka prefekti tööaega muutes, kuna paratamatult ei saa ka prefekt olla 24/7 kättesaadav selliste lubade andmiseks.

### ***1.2.2. Täiendkoolitused ja Sisekaitseakadeemia õppekavade täiendamine lähisuhtevägivalla teemal***

Tänane politsei väljaõpe vajab kindlasti ajakohastamist, seda on näidanud ka Siseministeeriumi tellitud hiljutine uuring politsei hoiakutest lähisuhtevägivalla juhtumite korral<sup>9</sup>. Võimalik on eraldada PPA-le ja Sisekaitseakadeemia rahalised vahendid selleks, et luua täiendkoolitused juba töötavatele politseiametnikele, aga ka rahalised vahendid õppekava täiendamiseks kadettidele, et lähisuhtevägivalla juhtumitega tegelevad ametnikud suudaksid tõhusamalt lähisuhtevägivalla juhtumeid tuvastada ja vajadusel ohvri kaitseks viibimiskeelde kohaldada. Seda on Siseministeerium ka kavandanud, kuid see aitab probleemi lahendamisel ainult osaliselt kaasa, kuna ei lahenda kehtivast regulatsioonist tulenevaid takistusi meetme

---

<sup>9</sup> Siseministeerium (2023); Lähisuhtevägivallaga seotud teadmised ja hoiakud päästekorraldajate ja politseinike seas. <https://www.antropoloogia.ee/wp-content/uploads/2023/10/LOPPRAPORT-LSV-RAK-1.pdf>

kohaldamisel. Ka on tegemist aeganõudva protsessiga, mistõttu ei aita see kiirelt probleemi lahendamisele kaasa.

### ***1.2.3. Ööpäevaringselt kättesaadavad kontaktnõustamised***

Viibimiskeelu rakendamise puhul on oluline, et lisaks vägivallatseja eemaldamisele oleks ohvrile, aga ka vägivalla toimepanijale igal ajal olemas ja kättesaadav sotsiaalne ja psühholoogiline kontaktnõustamine. Et seda võimaldada, on vaja tööle võtta selle valdkonna spetsialiste, mis eeldab täiendavaid rahalisi vahendeid, mida hetkel selleks ette nähtud ei ole. Lisaks ei lahenda ka see meede probleemi tervikuna.

### ***1.2.4. Vägivalla toimepanijatele kinnipidamisasutuse välised sotsiaalmajutuse võimalused***

Justiitsministeeriumi 2022. aasta statistika<sup>10</sup> näitab, et perevägivalla toimepanijatest 86% olid mehed. Praktikas on kujunenud probleemiks, et vägivalla toimepanija suhtes tema kodus viibimiskeelu kohaldamisel ei ole sel isikul mõnikord kuskile minna, mistõttu paigutatakse ta arestimajja. Selline isiku õiguste riive on aga eriti intensiivne, mistõttu proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt on sellistes olukordades viibimiskeelu pikaajaline kohaldamine problemaatiline. Seetõttu tuleks hinnata öömajade ja sotsiaalmajutuse võimekust ning nendesse paigutamise süsteemi riigiülel. See on aga aja- ja ressursimahukas ülesanne ning võib eeldada, et lähiaastatel ei leita võimalust sotsiaalmajutuse suurendamiseks kõnesolevatele isikutele.

## **1.3. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

Kavas on muuta KorS § 44 regulatsiooni selliselt, et ka korrakaitseametnikul endal ilma prefekti või korrakaitseorgani juhi loata oleks võimalik kohaldada viibimiskeeldu üle 12 tunni või vajadusel pikendada lühemaks perioodiks seatud viibimiskeeldu. Kuigi probleemina on välja toodud lähisuhtevägivallaga seonduv, siis viibimiskeelu kohaldamise pikendamine oleks asjakohane ka teistele korrakaitseorganitele. Näiteks Päästeamet (edaspidi PÄA) saaks pikendada keeldu ohtliku hoonesse sisenemisel. Seejuures palume ministeeriumidel VTK tagasiside raames anda infot ka enda valitsemisala korrakaitseorganite kohta, kes kohaldavad viibimiskeeldu, kui tihti nad viibimiskeeldu rakendavad ning kas nad vajavad kohaldamise aja pikendamist.

Kuigi eelnev lahendus on eelistatud, siis alternatiivse võimalusena on võimalik ka KorS §-s 44 sätestatud 12-tunnise piiraja muutmine näiteks 72 tunnile, mis võimaldaks ohvril paremini toime tulla olukorras, kus korrarikumine leiab aset öisel ajal või nädalavahetusel. Näiteks kui nõustamine kohalikus omavalitsuses on avatud ainult tööpäevadel, siis olukorras, kus juhtum leiab aset reedel, on ohvril võimalik veel viibimiskeelu kehtivuse ajal saada esmaspäeval esmane kontakt sotsiaalnõustamisele oma kohalikus omavalitsuses, mis lõpuks peab aitama kogu teenuste korraldusega. Ka võimaldaks sellise pikkusega viibimiskeeld saada kohtult ajutise lähenemiskeelu. Samas oleks sel juhul siiski piiratud see, kui pikalt pädeva korrakaitseorgani korrakaitseametnik ilma prefekti või korrakaitseorgani juhi loata viibimiskeeldu kohaldada saab. Alati võimalikult pikaajalise viibimiskeelu kehtestamine ei saa aga siinkohal muutuda iseenesestmõistetavaks korrakaitseorgani valikuks, vaid selle kohaldamisele peab eelnema kaalumise meetme adressaadiks oleva isiku ja teiste, olukorrast mõjutatud isikute põhiõiguste vahel.

Samuti kavandatakse KorS § 44 kohaldamise tingimuste muutmist selliselt, et viibimiskeeldu oleks võimalik kohaldada enamatel juhtudel. Viibimiskeelu kohaldamise aluse laiendamisel

---

<sup>10</sup> Justiitsministeerium (2022), Kuritegevuse statistika, <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevus2022/perevagivald-ja-ahistamine/>

tuleb samas arvestada, et see on universaalne, mitte lähisuhtevägivallaspetsiifiline ja peab olema sobilik igasuguste ohuallikate puhul. Kui kehtiva KorS-i järgi tohib viibimiskeelu kehtestada isiku elu või tervist ähvardava vahetu ohu korral või kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks, siis muudatusega soovitakse sätestada võimalus viibimiskeelu kohaldamiseks ka olulise ohu väljaselgitamiseks. KorS § 5 lõige 3 sätestab, et oluline oht on oht isiku tervisele, olulise väärtusega varalisele hüvele, keskkonnale või KorS § 5 lõikes 4 nimetatata kuriteo toimepanemise oht. Seega oleks muudatuse tulemusel võimalik viibimiskeeldu kohaldada ka isiku tervist, sh vaimset tervist, ähvardava ohu väljaselgitamiseks ehk juba olukorras, kus ametnikule teadaoleva teabe põhjal ei ole välistatud, et viibimiskeelu adreesaat võib ohvri elu või tervist kahjustada.

#### **1.4. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ja Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid**

Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>11</sup> (PS) § 34 annab igapähele, kes viibib seaduslikult Eestis, õiguse vabalt liikuda. Nimetatud õigust võib piirata seaduses sätestatud juhtudel ja korras teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, riigikaitse huvides, loodusõnnetuse ja katastroofi korral, nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, looduskeskkonna kaitseks, alaealise või vaimuhaige järelevalvetuse ärahoidmiseks ja kriminaalmenetluse tagamiseks. Seega on viibimiskeelu kehtestamisel põhiline õiguslik riive liikumisvabaduse piiramises. Lisaks võib viibimiskeelu kehtestamisel olla riivatud ka isikupuutumatus (PS § 20), kui viibimiskeelu tagamiseks rakendatakse isiku suhtes sundi; perekonna- ja eraelu puutumatus (PS § 26); omandipuutumatus (PS § 32), kui viibimiskeeluga kaasneb omandi kasutamise piiramine; kodu puutumatus (PS § 33); kogunemisvabadus ja sellega seonduvalt ka sõnavabadus (PS § 47) ning eneseteostusvabadus (PS § 19), kui isikul ei võimaldata viibimiskeelu kohas koosolekut pidada.

Õigus vabalt liikuda ja elukohta valida on tagatud ka mitmete rahvusvaheliste inimõigusaktidega. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon<sup>12</sup> (EIÕK) on see õigus sätestatud 4. lisaprotokollis artiklis 2, mille lõige 1 käsitleb õigust vabalt liikuda ja elukohta valida. Samasugune õigus sisaldub ka ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti<sup>13</sup> (ICCPR) artikli 12 punktis 1 ning ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni<sup>14</sup> artikli 13 punktis 1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>15</sup> (ELPH) artikli 45 lõike 1 kohaselt on Euroopa Liidu kodanikul õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada.

#### **1.5. Kavandavate muudatuste mõju ja järeldus mõju olulisuse kohta**

##### **1.5.1. Sotsiaalne mõju**

###### *Sihtrühm I: isikud, kelle suhtes viibimiskeeldu kohaldatakse*

Viibimiskeeldu kohaldati 2022 aastal kokku 392 korral ning 2023 aastal 508 korral. Aastatel 2019–2021 kohaldati 5% vägivallatsete ehk 41 isiku suhtes viibimiskeeldu korduvalt<sup>16</sup>. Kuna muudatuse tulemusel saab tulevikus enamatel juhtudel viibimiskeeldu kohaldada, siis võib sihtrühm I jääda umbes 1000 isiku ringi. Sihtrühmale I kaasneb oluline negatiivne mõju, kuivõrd nende õiguste riive muutub intensiivsemaks (viibimiskeeldu saab kohaldada pikemalt ja madalamal ohutasemel). Lisaks võib negatiivse mõjuna käsitleda võimalust, et viibimiskeelu kohaldajate kaalutusõiguse suurenemisest tingituna esineb kokkuvõttes rohkem ka

<sup>11</sup> [RT I, 15.05.2015, 2](#)

<sup>12</sup> [RT II 2010, 14, 54](#)

<sup>13</sup> [RT II 1993, 10, 11](#)

<sup>14</sup> [ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon](#).

<sup>15</sup> [Euroopa Liidu põhiõiguste harta, 2012/C 326/02](#).

<sup>16</sup> PPA statistika (2023).

kaalutlusvigu. Samas on kahtlemata tegemist harvaesineva mõjuga, mis seetõttu sihtrühmale tervikuna olulist mõju ei oma. Kuivõrd viibimiskeelu kohaldamise puhul tuleb sihtrühmal leida peatumiseks muu koht, siis viibimiskeelu kestuse pikenemisel ja nende sagedasemal kohaldamisel võivad suureneda sihtrühma kohanemiskeskkonnad. Seejuures on sihtrühmal I võimalik oma käitumist muutes muudatusega kaasnevat negatiivset mõju vältida.

### *Sihtrühm II: isikud, kes kannatavad lähisuhtevägivalla all*

2023. aastal registreeriti 3186 perevägivallakuritegu, võrreldes 2022. aastaga 2% vähem. Perevägivallakuritegudest moodustas suurima osa paarisuhtevägivald, kokku 66%. Perevägivaldaga seotud tapmist ja mõrvade ning nende katsete arv 2023. aastal oli kuus. Kõigist perevägivalla ohvritest olid naised 79% ning hinnanguliselt 34% perevägivallakuritegudest olid lapsohvri või pealtnägijaga.<sup>17</sup> Sihtrühma täpset suurust on keeruline hinnata, kuna ühe registreeritud juhtumiga võib olla seotud mitmeid inimesi.

Kavandataval muudatusel on oluline positiivne mõju, kuna muudatuse tulemusel tagatakse lähisuhtevägivalla all kannatanutele pikemaajaline kaitse ning rohkem aega, et otsustada, kuidas edasi tegutseda, saada asjakohast abi ja taotleda lähenemiskeelu seadmist. Seda eriti silmas pidades, et suur enamus perevägivalla juhtumitest leiab aset nädalavahetustel, kus on piiratud ligipääs vajalikele sotsiaal- ja psühholoogiteenustele. Kohalikud omavalitsused tagavad oma elanikele töönädala jooksul teatud ajal vastuvõtupäevad, mille raames on võimalik saada kontaktsotsiaalnõustamist.

#### **1.5.2. Mõju siseturvalisusele**

##### *Sihtrühm: kogu Eesti elanikkond*

Sihtrühmale tervikuna on kavandataval muudatusel kaudne positiivne mõju. Samas oluline positiivne otsene mõju on kavandataval muudatusel inimestele, kes vahetult lähisuhtevägivallaga kokku puutuvad, kuna suurendab otseselt nende turvalisust. Üldisest kuritegevuse statistikast moodustavad lähisuhtevägivalla kuriteod 12%<sup>18</sup>. Viibimiskeelu kohaldamine aitab luua lootuse ja turvatunde ka vägivaldast mõjutatud lähedaste seas, kes teavad, et on olemas regulatsioonid, mis aitavad nende lähedasi kaitsta. Sihtrühmale tervikuna ei saa mõju siiski suureks pidada.

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

##### *Sihtrühm: korrakaitseorganid, kellele on viibimiskeelu kehtestamise õigus*

Peamine sihtrühm on PPA. Siseministri 27.06.2014. a määruse nr 28 „Politsei- ja Piirivalveameti teenistuskohdade koosseis“<sup>19</sup> kohaselt on PPA teenistuskohdade piirarvuks 5570, mille hulgas 4283 politseiametniku ametikohta. Siiski on realselt täidetud ametikohti sellest vähem. Riigikontrolli 2020. aasta andmete kohaselt töötas PPA-s täistööajale taandatult 3875 politseiametnikku<sup>20</sup>. Muudatused mõjutavad politseiametnike (täpsemalt patrullpolitseinike (637), uurijate (250) ning piirkonnapolitseinike (250)) töökorraldust.

Sellised KorS-i muudatused vajavad uue praktika kujunemiseks aega ning sellega kaasnevat võimaluste mõistmist rakendajate poolt. Osaliselt eeldab see ka seda, et ametnike teadlikkus lähisuhtevägivalla teemas tõuseks ning seega võib rakendamise periood sõltuda vastava

<sup>17</sup> Justiitsministeerium (2023), Kuritegevus Eestis 2023, <https://www.just.ee/kuritegevus2023/vagivallakuriteod/>

<sup>18</sup> Justiitsministeerium (2023), Kuritegevus Eestis 2023, <https://www.just.ee/kuritegevus2023/perevagivald-ja-ahistamine/>

<sup>19</sup> RT I, 10.10.2017, 13

<sup>20</sup> [https://www.riigikontroll.ee/Portals/0/Upload/RVKS2020/RVKS\\_06.11.2020\\_TRYKKI\\_LOPP.pdf](https://www.riigikontroll.ee/Portals/0/Upload/RVKS2020/RVKS_06.11.2020_TRYKKI_LOPP.pdf) (lk 27)

väljaõppe loomisest ja läbimisest. Ühelt poolt suureneb ametnike kaalutusõigus, kui pikka viibimiskeeldu igal konkreetsel juhul rakendada (sh uurida vastavate suhete ajalugu jms) ja teiselt poolt on pikem keeld ka suurem riive, millega kaasneb vastutus teha õige ja põhjendatud otsus. On oluline, et politsei oskaks piisavalt hästi kaalutleda ja analüüsida, kui pikaks ajaks konkreetsel juhul viibimiskeeld kehtestada.

Pikema viibimiskeelu kehtestamisega võib seoses viibimiskeelu pikema kohaldamise põhjendamisega kasvada kaebuste ja päringute hulk, millele peab politsei vastama ehk teatud määral võib suureneka PPA töökoormus. Arvestades aga PPA muude tööülesannete mahtu, ei saa selle muudatuse negatiivset mõju oluliseks pidada. Täiendavate kaebuste esitamise tõttu võib vähesel määral kasvada ka halduskohtute töökoormus, kuid ka nende puhul ei saa mõju pidada sageli esinevaks ega oluliseks.

### Sihtrühm II: kohalik omavalitsus

Eestis on kokku 79 kohalikku omavalitsust, kes kõik peavad viibimiskeelu rakendamisel sõltumata keelu ajast ja korduvusest tagama nii ohvrile kui vägivallatsejale vajaliku abi, sealhulgas sotsiaalse ja psühholoogilise kontaktnõustamise ning sobiliku sotsiaalmajutuse. Teatud määral võib eeldada ka sellele sihtrühmale töökoormuse kasvu, kuna rohkem tuleb leida viibimiskohti vägivallatsejatele ning spetsialiste, kes lähisuhtevägivallaga seotud isikutele nõustamist pakuvad. Samuti võib mõnevõrra suureneka nõustamiste arv. Kuigi mõju avaldumine võib sihtrühma sees varieeruda, ei ole alust arvata, et kokkuvõttes sihtrühmale tervikuna oleks mõju avaldumise sagedus suur. Kuivõrd see kohtustus on kohalike omavalitsustel ka praegu ning suurem koormus jaotuks tõenäoliselt kohalike omavalituste vahel proportsionaalselt, siis võib eeldada, et mõju ei ole oluline ning suuri kohanemiskasvusi muudatusega ei kaasne.

## **Probleem 2. Asja sundkasutusse võtmine ja vajadusel sundvõõrandamine**

### **2.1. Lahendatava probleemi kirjeldus, selle põhjused ja oodatav eesmärk**

KorS ei sätesta korrakaitseorganitele võimalust võtta ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalikku asja korrakaitseorgani kasutusse. KorS § 16 lõige 1 kohaselt võib korrakaitseorgan kohustada ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalikku eset korrakaitseorgani kasutusse andma isiku, kes ei ole avaliku korra eest vastutav ning kelle kohustus ohtu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada ei tulene muust seadusest või halduslepingust, kui tema valduses on ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalik ese ja kui on täidetud kõik järgnevad tingimused: 1) tegemist on vahetu kõrgendatud ohuga; 2) avaliku korra eest vastutavat isikut ei ole või vastutaval isikul ei ole võimalik ohtu õigel ajal tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada või see ei anna piisavat tulemust; 3) korrakaitseorgan ei saa ise või vabatahtlikult kaasatud isiku abil õigel ajal või piisavalt tulemuslikult ohtu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada ja 4) kaasamine ei tekita ebaproportsionaalselt suurt ohtu kaasatavale isikule või tema varale ega ole vastuolus kaasatava isiku muude seadusest tulenevate kohustustega. See tähendab, et sättes nimetatud üsna rangetel tingimustel on korrakaitseorganil õigus kohustada isikut asja enda sundkasutusse andma, kuid iseseisvalt nad seda kasutusse võtta ei või.

Asja sundkasutusse võtmise eriregulatsioon on erimeetmena sätestatud nii liiklusseaduse<sup>21</sup> (LS) § 33 lõikes 9, päästeseaduse<sup>22</sup> (PäästeS) §-s 20 kui ka politsei ja piirivalve seaduse<sup>23</sup> (PPVS) § 7<sup>7</sup>. LS § 33 lõige 9 sätestab, et juht peab võimaldama politseiametnikul kasutada mootorsõidukit, välja arvatud eriotstarbelist mootorsõidukit, sõiduks sündmuskohale, loodusõnnetuse piirkonda või vältimatu arstiabi vajaja toimetamiseks raviautusse. PäästeS § 20 lõike 1 kohaselt võib päästetöö juht või demineerimistö juht võtta vett, liiva, kruusa ning muid päästetööks või demineerimistööks vajalikke aineid, materjale, seadmeid ja abivahendeid, kui see on vältimatult vajalik päästetööks või demineerimistööks ning muud võimalused asja sundkasutamiseks puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad. PPVS § 7<sup>7</sup> lõike 3 kohaselt võib politseiametnik sundkasutusse võtta seadmeid ja abivahendeid, kui see on vältimatult vajalik otsingu- või päästetööks sise- ja territoriaalmeres, majandusvööndis, Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel või muus piiriveekogus ning muud võimalused asja sundkasutamiseks puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad. Niisiis on eriregulatsioonides asja sundkasutusse võtmise tingimused leebemad ja praktilistele vajadustele enam vastavad kui KorS-i regulatsioon. Küll aga on need eriregulatsioonid kohaldatavad vaid konkreetsetes olukordades, st sõiduks sündmuskohale, loodusõnnetuse piirkonda või vältimatu arstiabi vajaja toimetamiseks raviautusse, pääste- ja demineerimistö käigus või otsingu- või päästetööks sise- ja territoriaalmeres. Muudes olukordades peab korrakaitseorgan ikkagi lähtuma KorS §-st 16. Samas tuleb märkida, et nimetatud regulatsioonides ei ole asja sundkasutusse võtmise õigus seotud ohu mõistega nagu üldiselt korrakaitseõigus, vaid vältimatu vajadusega ehk pole muu riikliku järelevalve loogikaga kooskõlas.

Tsiviilseadusliku üldosa seaduse<sup>24</sup> (TsÜS) § 48 kohaselt on esemeks asjad, õigused ja muud hüved, mis võivad olla õiguse objektiks. TsÜS §-dest 49 ja 50 tulenevalt on asjadeks kinnisasjad ja vallasasjad. Niisiis võimaldab KorS § 16 lõige 1 korrakaitseorganil kohustada isikut nii vallas- kui ka kinnisasju korrakaitseorgani kasutusse andma ehk tegemist on sisult asja sundkasutusse andma kohustamise regulatsiooniga. See peaks aga olema sätestatud riikliku järelevalve erimeetmena, mitte kaasamise erijuhuna. See, et asja sundkasutusse võtmine ei ole kehtestatud riikliku järelevalve erimeetmena, tähendab ka seda, et sellele ei laiene samad KorS-ist tulenevad reeglid nagu muude erimeetmete puhul (nt protokollimise kohustus või selgitamiskohustus). Lisaks on kehtiva regulatsiooni puhul kõikidel korrakaitseorganitel õigus KorS § 16 tingimustel kohustada isikut asja korrakaitseorgani kasutusse andma. Seejuures KorS erimeetmete puhul tuleb iga eriseaduse puhul eraldi hinnata, kas vastava erimeetme kohaldamise õigus on korrakaitseorganile tema pädevuses olevate ülesannete täitmiseks vajalik või mitte. Arvestades meetme olemust, ei ole põhjust seda pidada selliseks meetmeks, mille kohaldamise volitus peaks olema kõikidel korrakaitseorganitel ehk mis tuleks kehtestada üldvolitusena. Niisiis ei ole kehtiva regulatsiooni puhul tagatud see, et riigi volitused isikute õigustesse sekkumiseks oleks antud minimaalses vajalikus ulatuses.

Samuti on probleemiks, et KorS ei reguleeri asja sundkasutusse võtmise korda ehk puudub selgus selles, kuidas asja sundkasutusse võtmist tuleb läbi viia. Puudub ka isikule tema asja sundkasutusse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon ja asja sundvõõrandamise regulatsioon juhuks, kui sundkasutusse võetud asja ei ole võimalik omanikule tagastada.

Lisaks eelnevale on KorS § 16 lõike 1 probleemiks ka see, et see käsitleb ühetaoliselt avaliku korra eest mittevastutava isiku riiklikku järelevalvesse kaasamist ja temalt asja sundkasutusse võtmist. Kuigi asja sundkasutusse võtmisega (ja selle piisava kahjustumise või hävinemise

---

<sup>21</sup> [RT I, 22.12.2023, 4](#)

<sup>22</sup> [RT I, 06.07.2023, 68](#)

<sup>23</sup> [RT I, 06.07.2023, 64](#)

<sup>24</sup> [RT I, 06.07.2023, 98](#)

korral ka asja sundvõõrandamisega) riivatakse intensiivselt isiku omandiõigust, on selgelt suurem riive isiku põhiõigustesse olukorras, kus teda kohustatakse korrakaitstes osalema. KorS § 16 lõikes 1 sätestatud eeldused asja sundkasutusse võtmiseks on üleliia ranged ning need peaksid olema mõnevõrra leebemad kui muu isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku kohustuslikul kaasamisel korrakaitsetesse. Nii ranged tingimused asja sundkasutusse andmiseks kohustamiseks raskendavad praktikas korrakaitseorgani poolt selle õiguse kasutamist ja see võib teatud juhtudel tõhusat ohu tõrjumist takistada. Kui see nii poleks, ei oleks PäästeS ja PPVS-is olnud vajadust leebemate eriregulatsioonide kehtestamiseks.

## **2.2. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused**

PPA ja PäA puutuvad kõige sagedamini kokku vajadusega asju sundkasutusse võtta. Kuivõrd neil on PäästeS-s ja PPVS-s oma eriregulatsioon, millele tugineda, siis intensiivset probleemi pole praktikas hetkel tõusetunud. Küll aga ei taga kehtiv õigus regulatsiooni killustatuse tõttu piisavalt õigusselgust. Ka korrakaitseorganitele on probleemiks, et asja sundkasutusse võtmisel tuleb erinevates olukordades lähtuda erinevatest regulatsioonidest. Vaatamata asjaolule, et kehtiv õigus võimaldab korrakaitseorganil äärmisel vajadusel asja sundkasutusse võtta, peab riik avaliku korra tagamisel mh looma toimiva ja erinevate ohtude tõrjumiseks sobiliku, aga seejuures ka õigusselge normistiku.

## **2.3. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

Sätestada KorS 3. peatükis erimeetmena asja sundkasutusse võtmine ja vajadusel sundvõõrandamine ning selle meetme kohaldamise kord. Muudatuse tegemisel võib olla vajalik ajakohastada ka LS § 33 lõiget 9, PäästeS § 20 ja PPVS § 7<sup>7</sup>. Loodavas regulatsioonis on võimalik siduda asja sundkasutusse võtmise õigus näiteks vahetu olulise ohu esinemisega. Kaaluda tasub ka erisusi vallas- ja kinnisasjade sundkasutusse võtmise eeldustes, mh nt isiku kodu kui kinnisasja puhul. Kuigi KorS §-st 7 tulenevalt tuleb erimeetme kohaldamisel alati järgida proportsionaalsuse põhimõtet, mistõttu on selge, et erinevaid vallas- ja kinnisasju ei saa samaväärselt sundkasutusse võtta, võib olla põhjendatud seadusesse ka teatavad erisused sätestada. Oluline on kehtestada ka sätted, mille alusel sundkasutusse võetud vara kasutamiseга tekkinud kulud isikule tervikuna hüvitatakse.

## **2.4. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ja Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid**

Eelkõige riivab kavandatav muudatus PS §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust. Kuna regulatsioon võimaldab sundkasutusse võtta ka kinnisasju, võib riivatud olla ka PS §-st 26 tulenev perekonna- ja eraelu puutumatus ning PS §-st 19 tulenev õigus vabale eneseteostusele.

## **2.5. Kavandavate muudatuste mõju ja järeldus mõju olulisuse kohta**

### ***2.5.1. Mõju riigiasutuste töökorraldusele***

*Sihtrühm: korrakaitseorganid, kes saavad muudatuse tulemusel õiguse asja sundkasutusse võtmiseks*

Kui seni on KorS 16 alusel kõikidel korrakaitseorganitel võimalik olnud kohustada isikuid asju sundkasutusse andma, siis muudatuse tulemusel tuleb otsustada, millistele korrakaitseorganitele ning milliste ülesannete raames selle erimeetme kasutamise õigus vajalik on. Järelikult piirab muudatus mõne korrakaitseorgani õigust asja sundkasutusse võtta. Seejuures võib aga eeldada, et korrakaitseorganid, kellele eriseadusega kavandatava meetme kasutamise õigust ei anta, seda praktikas oma ülesannete tõhusaks täitmiseks ei vaja ega ole seda võimalust seni ka kasutanud, mistõttu muudatusel neile tegelikku mõju pole. Seejuures



palume ministriumidel VTK tagasiside raames anda infot, kes nende valitsemisala korrakaitseorganitest vajavad õigust asja sundkasutusse võtmise erimeetme kohaldamiseks ning miks neil seda vaja on.

Võib eeldada, et eelkõige vajavad asja sundkasutusse võtmise meedet korrakaitseorganid, kes puutuvad sagedamini kokku eriilmeliste ohtudega, mistõttu nende enda käsutuses olevad vahendid ei pruugi iga kord ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks piisavad olla. Nendeks on eelkõige PPA ja PÄA, kellele on juba kehtiva õigusega eriseadustes nende vajadustele vastav riikliku järelevalve erimeede loodud. Niisiis ei ole muudatus nende jaoks olulise mõjuga. Siiski laieneb muudatuse tegemisel PPA võimalus asja sundkasutusse võtmiseks valdkondades, mis hetkel kehtiva LS § 33 lõikega 9 või PPVS § 7<sup>7</sup> lõikega 3 hõlmatud ei ole. Ka teised korrakaitseorganid, kes saavad muudatuse tulemusel õiguse kasutada asja sundkasutusse võtmist erimeetmena, saavad seda muudatuse tulemusel teha kehtiva KorS §-s 16 sätestatud mõnevõrra leebematel tingimustel.

Kokkuvõttes peaks kavandatav muudatus tooma kaasa positiivse mõju ja võimaldama senisest paindlikumalt ohte tõrjuda ja korrarikkumisi lõpetada. Seeläbi muutub avaliku korra tagamine tõhusamaks ehk samaväärsel tulemusel saamisele kulutatakse vähem ressursse. Siiski võib seda mõju pidada harva esinevaks ja väheoluliseks, kuna üldjuhul suudavad korrakaitseorganid oma vahenditega avaliku korda tagada. Võimalust asju sundkasutusse võtta kasutavad PPA ja PÄA vaid mõnel üksikul korral aastas. Sihtrühm kohaneb muudatusega ilmselt kergelt, kuivõrd see vajab ühekordset selgitust regulatsiooni muutumise kohta ning muudatused ei ole ulatuslikud, sest laieneb eelkõige asja sundkasutuse rakendusala ning tegemist ei ole olemuslikult uue mõistega.

Kuigi ka kehtiva õiguse kohaselt saavad isikud KorS § 16 alusel korrakaitseorgani kasutusse antud eseme kahjustumise või hävimise hüvitamist nõuda riigivastutuse seaduse<sup>25</sup> (RVastS) § 16 alusel, siis ei hüvitata sellel alusel mitte kogu tekkinud kahju. Muudatuse tulemusel oleks isikul võimalik saada hüvitist suuremas ulatuses. Niisiis on sihtrühmale I negatiivseks mõjuks ka täiendavad kulud asja sundkasutusse võtmisel tekkinud kulude hüvitamiseks. Kuigi pole võimalik täpselt ette hinnata, kas ja millised ohud tulevikus tekkida võivad ning milliseid asju sundkasutusse võidakse võtta ja millised kulutused sellega seoses hüvitamisele kuuluvad, võib arvata, et seda meedet ei kasutata oluliselt sagedamini kui hetkel KorS §-s 16 või eriseadustes sätestatud võimalusi. Seega ei tohiks ka täiendavad kulutused ja nendega kaasnev negatiivne mõju suured olla.

### **2.5.2. Sotsiaalne mõju. Mõju isikute põhiõigustele**

Sihtrühm: isikud, keda kohustatakse asja sundkasutusse andma

Sihtrühma kuuluvad nii füüsilised kui juriidilised isikud. Tõenäoliselt on muudatusel sihtrühmale mõningane negatiivne mõju, sest on võimalik, et asja sundkasutusse võtmise juhul selle tulemusel sagenevad, kuivõrd muudatusega muutub asja sundkasutuse võtmine korrakaitseorganile veidi lihtsamaks ja see õigus oleks rohkemates olukordades. Muudatus riivab negatiivselt sihtrühma õigust oma vara vastavalt oma soovile käsutada. Mõju saab pidada aga harva esinevaks, kuna eelduslikult suudavad korrakaitseorganid üldjuhul oma vahenditega riiklikku järelevalvet teostada ja pole alust arvata, et senisest oluliselt enam esineks muudatuse tulemusel vajadust asja sundkasutusse võtmiseks. Kuivõrd asja kahjustumisel ja hävimisel nähakse kavandatud muudatusega ette ka senisest ulatuslikum hüvitis, siis leevendab see sihtrühmale kaasuvat negatiivset mõju.

---

<sup>25</sup> [RT I, 11.03.2023, 86](#)

## Probleem 3. Kontrolltehing

### 3.1. Lahendatava probleemi kirjeldus, selle põhjused ja oodatav eesmärk

Kontrolltehing on tsiviilõigusliku müügilepingu või muu võlaõigusliku tehingu tunnustega toiming, mille tegemise eesmärk on kontrollida õigusaktiga kehtestatud nõuetest kinnipidamist.

Haldusmenetluse seaduse<sup>26</sup> (HMS) § 7 lõike 1 kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi avalikult ning HMS § 35 lõigete 1 ja 2 kohaselt teavitatakse kontrollitavat isikut tema suhtes järelevalve teostamisest. Üldjuhul on ametnik kohustatud kontrollitavale isikule ennast tutvustama ning andma isiku soovil selgitusi meetme õigusliku aluse, sisu ja rakendamise viisi kohta (KorS § 11 lõige 1). Kui see on aga vältimatult vajalik ohu tõrjumiseks, siis võib ametiisik enda tutvustamise ja menetluse selgitamise kohustuse täitmist edasi lükata nii kaua, kui see on vältimatult vajalik (KorS § 11 lõige 2). Kui ametiisiku tutvustamine ja menetluse selgitamise kohustuse täitmine ei ole kohaldatava meetme olemuse või eesmärgi tõttu võimalik, siis ametiisikul neid kohustusi ei ole (KorS § 11 lõige 3). Seega peab riiklik järelevalve reeglina olema avalik ning kontrolltehing kui konspiratiivse iseloomuga meede võib olla lubatud üksnes väga piiratud juhtudel.

KorS-i 3. peatüki 3. jagu, mis sisaldab riikliku järelevalve erimeetmete regulatsiooni, ei sisalda kontrolltehingute tegemise õigust kui erimeedet, vaid hetkel on selline õigus erimeetmena sätestatud mitmes eriseaduses (alkoholiseaduse<sup>27</sup> (AS) § 52<sup>1</sup>, atmosfääriõhu kaitse seaduse<sup>28</sup> (AÕKS) § 223<sup>1</sup>, jäätmeseaduse<sup>29</sup> (JäätS) § 119<sup>2</sup>, lõhkematerjaliseaduse<sup>30</sup> (LMS) § 43 lõige 2, ravimiseaduse<sup>31</sup> (RavS) § 101<sup>1</sup> lõige 2, tarbijakaitse seaduse<sup>32</sup> (TKS) § 63, toote nõuetele vastavuse seaduse<sup>33</sup> (TNVS) § 56<sup>1</sup>, tubakaseaduse<sup>34</sup> (TubS) § 33<sup>2</sup>). Seejuures on regulatsioonid erisugused. Nii on näiteks JäätS-s lubatud kontrolltehing ka ohu ennetamiseks, AS-s ja TubS-s alates ohu väljaselgitamise astmest, kuid AÕKS-s alles olulise või kõrgendatud vahetu ohu või rikkumise väljaselgitamiseks. TNVS ei sea meetme kasutamise lubatavuse tingimuseks ohu koosseise. LMS ja TKS lubavad kontrolltehingut kasutada korrarikkumise väljaselgitamiseks. Seega puudub ühtsus selles, milliste ohu koosseisude suhtes meedet kasutada võib.

Lisaks erinevad regulatsioonid mh selles, kas kontrolltehingut võib läbi viia üksnes ametiisik või võib selle teostamisse kaasata ka vabatahtlikke. RavS-i regulatsioon on äärmiselt lakooniline ega sätesta mingeid täiendavaid tingimusi peale selle, et kontrolllostu järele on vajadus. Seejuures näiteks LMS § 43 lõikes 2 viidatakse ebatäpselt TNVS-i §-le 54. Seetõttu puudub ühtne kontrolltehingute kui erimeetme rakenduspraktika ning igas valdkonnas toimetatakse erisuguselt. Ka on selliselt reguleeritud erimeetme puhul keeruline kohtupraktikaga meetme kasutamise praktikat ühtlustada. Erisused regulatsioonides ja seetõttu praktikas toovad kaasa ka erinevate valdkondade järelevalvesubjektide erisuguse kohtlemise, mis ei pruugi alati põhjendatud olla.

Eraldi tasub märkida, et kontrolltehingute regulatsioonid erinevad ka selle poolest, kas kontrolltehingute läbiviimisel on sõnaselgelt keelatud teostada jälitustoimingut või regulatsioon

---

<sup>26</sup> [RT I, 06.07.2023, 31](#)

<sup>27</sup> [RT I, 28.09.2023, 1](#)

<sup>28</sup> [RT I, 22.09.2023, 1](#)

<sup>29</sup> [RT I, 17.03.2023, 37](#)

<sup>30</sup> [RT I, 04.01.2021, 9](#)

<sup>31</sup> [RT I, 15.12.2023, 8](#)

<sup>32</sup> [RT I, 06.07.2023, 95](#)

<sup>33</sup> [RT I, 03.02.2023, 11](#)

<sup>34</sup> [RT I, 07.03.2023, 19](#)

seada ei puuduta. Kriminaalmenetluseadustiku<sup>35</sup> (KrMS) § 126<sup>1</sup> lõike 1 kohaselt on jälitustoiming isikuandmete töötlemine seaduses sätestatud ülesande täitmiseks eesmärgiga varjata andmete töötlemise fakti ja sisu andmesubjekti eest. See siiski ei tähenda, et kui keeld ei ole sätestatud sõnaselgelt, on korrakaitseorganil lubatud jälitustoiminguid läbi viia. Küll aga võib praktikas tekkida probleem, kuidas kontrolltehingut ja jälitustoimingut eristada.

Kuivõrd tegemist on meetmega, mida kasutavad mitmed korrakaitseorganid, peaks kontrollteingu regulatsioon meetme ühetaolisuse tagamiseks olema sätestatud KorS-is. Muudatuse eesmärgiks ei ole korrakaitseorganilt kontrollteingu tegemise õigust ära võtta, vaid riiklikku järelevalvet reguleerivas üldseaduses piiritleda, millistel tingimustel selle meetme kasutamine on lubatud ning seeläbi paremini tagada selle sihipärane kohaldamine, meetme põhjendamatu laialdase kasutamise vältimine ja selgus meetme kohaldamise tingimustes. See tagaks kontrollteingu kui erimeetme praktika teatava ühetaolisuse ning muudaks selle kasutamise nii korrakaitseorgani kui ka järelevalve subjekti jaoks selgemaks. Nt on õiguskirjanduses leitud: „Kõige suurem ja probleemsem erisus on see, milliste ohukoosseisude suhtes (oht, oluline oht, kõrgendatud oht, vahetu oht) ning millistel eesmärkidel (ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks) kontrollteingut kasutatakse. Lubades kontrollteingut sooritada kõigi ohukoosseisude suhtes, paneb seadusandja haldusorganile ulatusliku kaalutusõiguse ja kohustuse tagada kontrollteingu sooritamise proportsionaalsus üksikjuhtudel. Selgemate õiguslike raamide kehtestamine kontrollteingu kui põhiõigusi intensiivselt piirava meetme kohaldamisele tagaks suurema õigusselguse ja -kindluse ning lihtsustaks haldusorganite töökoormust.“<sup>36</sup>

Kontrollteingu kui erimeetme sätestamisel KorS-is peab arvestama, et isikule peab üldjuhul olema arusaadav, et ta osaleb riikliku järelevalve menetluses. Kontrollteingu puhul isikul meetme olemusest tulenevalt sellist arusaama aga ei ole, mistõttu saab erandina sellise meetme lubamist õigustada mõne eriti olulise õigushüve kaitsega. Niisiis saab kontrollteingu tegemise õiguse anda korrakaitseorganile üksnes juhul, kui korrakaitseorganil ei ole võimalik muu meetmega piisavalt tõhusalt riiklikku järelevalvet teostada ning ilma meetme kasutamisetä esineb näiteks oht olulisele hüvele või on tegemist olulise või kõrgendatud ohuga. Lisaks tuleb arvestada, et korrakaitstes on eelduseks, et isikud käituvad õiguskuulekalt. Tegemist ei saa niisiis olla väga laialdast kasutamist võimaldava meetmega, vaid selle kohaldamine peab olema erandlik. Samuti peaks kontrollteingu kui riikliku järelevalve erimeetme kohaldamiseks korrakaitseorganil olema sisend ohu esinemise kohta (nt korrakaitseorganile laekunud kaebused või muu menetluse raames saadud teave võimalike korrarikkumiste kohta). Pelgalt ohuprognooosi alusel pisteliseks kontrolliks ehk ohu ennetamisel kontrollteingut kasutada saama ei peaks. Mh tuleb sätestada selged reeglid selle kohta, kas ja millal võib ametnik kontrollteingu tegemisel vabatahtlikke (sh mõnel erijuhul ka alaealisi) kaasata või kasutada fiktiivset identiteeti või dokumente. Viimased on eriti aktuaalsed sidevahendite vahendusel teostavate kontrollteingute tegemisel, kus tehingu iseloomust tulenevalt on ametniku andmete kasutamine suureks takistuseks tõhusa järelevalve teostamisel.

### **3.2. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused**

Kuivõrd valdkondi, kus kontrollteing erimeetmena lubatud on, ei ole väga palju, ei ole reeglite paljusus praktikas ka mitme eriseaduse alusel erineva regulatsiooni järgi tegutsevatele korrakaitseorganitele seni suurt segadust põhjustanud. Samas, kui kontrollteing on sätestatud erimeetmena üksnes eriseadustes ning on erinevalt reguleeritud, siis ei teki ühtset

---

<sup>35</sup> RT I, 22.03.2024, 4

<sup>36</sup> S. Põllumäe. Kontrollteingu mõiste ja regulatsioon. Kehtivast õigusest ja vajadusest seda täiendada. Õiguskeel 2018/I, lk-d 1-21, <https://www.just.ee/media/190/download>

rakenduspraktikat ega riigi poolt ühetaolist lähenemist sarnaste probleemide puhul. On raske selgitada, miks on erisused vajalikud. Ka jääb lahendamata sidevahendite vahendusel kontrolltehingute tegemisel regulatsiooni piiratus probleem.

Samas on teataval määral võimalik regulatsiooni paremini rakendada, luues korrakaitseorganite sees võimaluse piires ühtse praktika. Kuna nii PPA, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (edaspidi TTJA) kui Maksu- ja Tolliamet (edaspidi MTA) tegutsevad mitme eriseaduse alusel, oleks neil võimalik kas enda asutuse sees või asutuste ülese koostöö käigus kujundada ühtne praktika. Õigusloome protsessis tuleks edaspidi jälgida, et kontrollteingu tegemise õigust liiga kergelt ja laialdaselt edasi ei volitataks ning meetme tingimuste ja kohaldamise korra sätestamisel lähtutakse minimaalsuse põhimõttest.

### **3.3. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

Probleemi lahendamiseks on võimalik sätestada kontrolltehing erimeetmena KorS-i 3. peatüki 3. jaos. Kontrollteingu tegemise õigus saab korrakaitseorganil olla üksnes siis, kui muude meetmetega ei ole võimalik piisavalt tõhusalt kaalukat õigushüve ähvardavat ohtu välja selgitada ega tõrjuda, st ohu ennetamiseks nimetatud meetet kasutada ei või ning korrarikkumise lõpetamiseks ei ole see sobiv meede, näiteks kui see aitab üksnes korrarikkumise fikseerida, aga ei takista selle jätkumist. Seejuures tuleb regulatsiooni kujundamisel piiritleda, kes kontrollteingut võib teha, st kas kontrollteingut võib läbi viia üksnes ametiisik, kes seejuures võib või ei või oma ametit varjata, kas seda võib lisaks teha ka fiktiivse identiteediga või hoopiski vabatahtliku abil. Selleks, et VTK järel oleks eelnõu ettevalmistamisel võimalik praktiliste vajadustega arvestada, palume VTK tagasisides anda teada, millised on korrakaitseorganite praktilised vajadused kontrolltehingute tegemisel. Hetkel ei ole kavas KorS-is sätestada üldist õigust kasutada kontrollteingu tegemisel väljamõeldud identiteeti või vabatahtliku (sh alaealise) abi, vaid konkreetse vajaduse olemasolul sätestada see erisusena eriseadustes. Siiski, kui selgub, et tegemist on üldise vajadusega, saab eelnõu ettevalmistamisel sellega arvestada.

Ühtlasi peab regulatsioonist nähtuma, et kontrollteingu tegemise vajaduse otsustab korrakaitseorgani juht või tema volitatud isik. Selline otsustusaste aitab tagada, et sellist erandlikku meetet ka üksnes erandlikes olukordades kasutatakse. Ka tuleb sätestada, et kontrollteingu tegemisel tuleb selle läbiviijal käituda nagu tavapärane tehinguosaline, mitte suunata teist isikut tehingu tegemisega õigusrikkumist toime panema. Kui esineb selleks mõjuvaid põhjuseid, siis saab erisused KorS-i üldregulatsioonist jätkuvalt sätestada vastavates valdkonna eriseadustes.

Alternatiiv on parandada, täpsustada ja ühtlustada vastavalt vajadusele eriseaduste regulatsioone. St luua eelpool käsitletuga sarnased regulatsioonid kõikides kontrollteingut erimeetmena kajastavates eriseadustes. Küll aga oleks selle alternatiivi valikul tegemist suures ulatuses üksteist kordavate regulatsioonidega.

### **3.4. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ja Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid**

Muudatuse tegemisel tuleb arvestada, et kontrolltehing võib riivata PS §-st 26 (perekonna- ja eraelu puutumatus), §-st 32 (lepinguvabadus) ning PS §-st 33 (töökoha ja kodu puutumatus) tulenevaid põhiõiguseid. Samas kasutatakse kontrollteingut kaalukate õigushüvede, eelkõige inimese elu (PS § 16), tervise (PS § 28) ja keskkonna (PS § 53) kaitseks.

### 3.5. Kavandavate muudatuste mõju ja järeldus mõju olulisuse kohta

#### 3.5.1. Mõju riigiasutuste töökorraldusele ning kuludele ja tuludele

Sihtrühm: korrakaitseorganid, kes kontrolltehinguid teevad (TTJA, PPA, Terviseamet, Keskkonnaamet, MTA, valla- ja linnavalitsused, Põllumajandus- ja Toiduamet (edaspidi PTA), Transpordiamet (edaspidi TRAM), Ravimiamet)

Sihtrühma kuuluvad kehtiva õiguse alusel kontrolltehingute tegemise õigust omavad korrakaitseorganid. Ei ole ette näha, et muudatuse tulemusel tuleks seda õigust omavate korrakaitseorganite ringi laiendada. Sihtrühmas tegeleb kontrolltehingute tegemisega ilmselt siiski vaid väike osa ametnikest, mistõttu ei puuduta muudatused ametiasutuste üldist töökorraldust.

Kuivõrd kehtiv õigus annab korrakaitseorganitele erinevad volitused kontrolltehingute tegemiseks, siis on ka muudatuse mõju erisugune. Teatud juhtudel kitsendaks muudatus riikliku järelevalve meetme kohaldamise õigust, mida võib pidada negatiivseks mõjuks, kuna vähendab korrakaitseorgani käsutuses olevate riikliku järelevalve meetmete kohaldamisala. Seda kõige ulatuslikumalt Ravimiameti puhul, kuna seni ei ole üldse ravimiseaduses kontrollteingu tegemiseks lisatingimusi olnud. Ka kitsendaks see Keskkonnaameti poolt jäätmeseaduse reguleerimisalas kontrolltehingute tegemist, kuivõrd välistaks nende tegemise ohu ennetamise eesmärgil.

Seevastu TTJA ja PPA poolt LMS-i alusel ning TTJA ja Terviseameti poolt TKS-i alusel kontrolltehingute läbiviimise õigus laieneks muudatuse tulemusel, kuivõrd kontrollteingut saaks teha ka ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks, mitte üksnes korraikkumise väljaselgitamiseks. Tasub märkida, et ei ole näha, et muudatus mõjutaks MTA, TTJA, valla- või linnavalitsuse ja PPA poolt AS alusel ja MTA ja PPA poolt TubS alusel kontrolltehingute läbiviimist.

Kuivõrd kõik korrakaitseorganid, kes seni ei ole kontrollteingu tegemisel pidanud eriregulatsioonist tulenevalt ohukoosseisudest lähtuma (TTJA, Terviseamet, PTA, TRAM, Keskkonnaamet, PPA, Ravimiamet), seda enda ülejäänud riikliku järelevalve ülesannete täitmisel teevad, ei tohiks muudatusega kohanemine keerukas olla. Muudatuse mõju ei ole oluline, kuna ei ole ette näha, et muudatuse tulemusel kontrolltehingute hulk märkimisväärselt muutuks, sest kontrolltehing on ka kehtiva õiguse kohaselt *ultima ratio* meede, mida saab kasutada üksnes erandlikes olukordades.

#### 3.5.2. Sotsiaalne mõju. Mõju isikute põhiõigustele

Sihtrühm: isikud, kelle suhtes meedet kohaldatakse

Sihtrühma kuuluvad nii füüsilised kui juriidilised isikud. Tervikuna muutub sihtrühma jaoks selgemaks, kes ja millisel viisil meedet kasutada võib. Märkimisväärset muutust selles, kui palju meedet kasutatakse, ei ole ette näha. Siiski on tõenäoline teatav muutus selles, millistes olukordades meedet kasutatakse. Kui seni on meedet lubatud kasutada nt ohu ennetamiseks (JäätS) või üldse piiranguteta (RavS), siis nendes valdkondades ei olnud välistatud, et meetme kasutamine oli isiku jaoks ebaproportsionaalselt riivav. Muudatus vähendaks seda tõenäosust, kuid samas suurendaks meetme kasutamise võimalikkust ohu tõrjumiseks valdkondades, kus meetme kasutamine seni ohukoosseisudega seotud ei olnud (TKS, TNVS ja LMS). Kokkuvõttes tähendaks see kontrollteingut tulenevate õiguslike riivete paremat põhjendatust, liigsete riivete vältimist, kuid teatud olukordades siiski selle meetme suuremat kasutust.

Siiski ei saa ka selle sihtrühma suhtes muudatust oluliseks pidada. Arvestades kontrollteingu erandlikku iseloomu ning isikute hulka, kelle suhtes võidakse meedet rakendada, on üldjuhul tegemist sihtrühma jaoks harva esineva mõjuga. Muudatusega kohanemine ei tohiks samuti sihtrühmale raskusi valmistada, kuna meetme kasutamine saab edaspidi olema nii seaduse tasandil kui selgituste andmisel põhjendatum, mis peaks välistama ebaproportsionaalse riigipoolse sekkumise olukordades, kus muud meetmed on tõhusamad ja rakendamiseks mõistlikumad.

## **Probleem 4. Joobeseisundi tuvastamine**

### **4.1. Lahendatava probleemi kirjeldus, selle põhjused ja oodatav eesmärk**

KorS § 37 annab politseile või seaduses sätestatud juhul muule korrakaitseorganile õiguse kontrollida isiku organismis alkoholi, narkootilise või psühhotropse aine või muu joovastava aine esinemist juhul, kui isikul täheldatakse joobeseisundile viitavaid tunnuseid. Joobeseisundi kontrollimise või tuvastamise protseduurile võib allutada: 1) sõidukijuhi või muu isiku, kui on alust kahtlustada, et isik on toime pannud süüteo, mille koosseisuliseks tunnuseks on joobeseisund, alkoholi piirmäära ületamine või narkootilise või psühhotropse aine või muu joovastava aine tarvitamine; 2) isiku, kellel esinevad ilmsed joobeseisundile viitavad tunnused, kui ta võib olla ohtlik endale või teistele; 3) alaealise, kellel esinevad joobeseisundile viitavad tunnused.

Pädeval korrakaitseorganil on õigus joobeseisundit tuvastada indikaatorvahendiga, samuti tõendusliku alkomeetriga. Joobeseisundi tuvastamisele allutatud isik toimetatakse teatud juhtudel tervishoiuteenuse osutaja juurde (haiglasse või arsti juurde) vereproovi võtmiseks ning juhul kui isiku alkoholijoove on kahe joobeastme piiri peal<sup>37</sup>, siis ka tervise seisundi kirjeldamiseks. Seda tehakse eelkõige juhtudel, kui isik seda nõuab, samuti juhul, kui ta ei ole võimeline puhuma indikaatorvahendisse või ei ole võimeline puhuma tõenduslikku alkomeetrisse nõutavat kogust õhku, st indikaatorvahendi või tõendusliku alkomeetri kasutamisel ei ole võimalik saada positiivset ega negatiivset näitu.

Narkootilise või psühhotropse aine tarvitamise korral kontrollitakse isikut indikaatorvahendiga (nn kiirtestiga) ja fikseeritakse isiku joobeseisundile viitavad tunnused. Narkootilise või psühhotropse aine tarvitamine on tuvastatud, kui indikaatorvahendi tulemus on positiivne, korrakaitseorgan on kirjeldanud isikul esinevad joobeseisundile viitavad tunnused ning isik nõustub indikaatorvahendiga kontrollimise tulemusega. Sel juhul puudub vajadus isikult bioloogilise vedeliku proovi võtta ja proovi uuringule saata, välja arvatud juhul, kui korrakaitseorgan peab lisaks vajalikuks ka bioloogilise vedeliku proovi uuringut. Selline vajadus võib tekkida näiteks, kui on kahtlus, et isik on tarvitanud narkootilist või psühhotropset ainet, mida indikaatorvahendi abil ei ole võimalik tuvastada. Kui isik keeldub indikaatorvahendiga kontrollimisest või ei nõustu indikaatorvahendi tulemusega, tuvastatakse narkootilise või psühhotropse aine tarvitamine bioloogilise vedeliku proovi uuringuga.

KorS-i § 41 lõike 2 kohaselt on bioloogilise proovi võtmiseks kohustatud tervishoiuteenuse osutajaks tervishoiuteenuste korraldamise seaduse<sup>38</sup> (TTKS) § 55 lõike 1 alusel kehtestatud määruses nimetatud tervishoiuteenuse osutaja. Täiendavalt on KorS-i § 41 lõigetes 9, 12 ja 14 täpsustatud, et arst peab narkootilise, psühhotropse või muu joovastava aine organismis esinemise tuvastamisel isiku tervise seisundit kirjeldama.

---

<sup>37</sup> Väärteomenetlust alustatakse, kui alkoholi sisaldus autojuhi ühes grammis veres on 0,20 milligrammi ja rohkem või ühes liitris tema poolt väljahingatavas õhus on alkoholi 0,10 milligrammi või rohkem. Alkoholisisaldus alates 0,75 mg/l väljahingatavas õhus ehk alates 1,5 promillist on kriminaalkorras karistatav tegu.

<sup>38</sup> [RT I, 20.03.2024, 4](#)

Eelnimetatud teenuse pakkumiseks on PPA-l sõlmitud tervishoiuteenuse osutajatega lepingud. Ühe teenuseosutaja puudumisel või vähema teenusevajadusega piirkonnas kasutab PPA seadusest tulenevat õigust toimetada isikuid jooke tuvastamiseks tervishoiuteenuse osutaja juurde, peamiselt haiglate erakorralise meditsiini üksustesse. Probleem seisneb selles, et jooke tuvastamisele kulub väga palju tervishoiuteenuse osutaja ja politsei aega, mis teatud juhtudel võib isegi viia selleni, et narkootilist ainet ei ole võimalik enam tuvastada. Politsei ja tervishoiutöötajate aeg on piiratud, kuid teenus on reguleeritud liiga kitsalt, et teenust osutada efektiivsemalt. Jooke tuvastamiseks peab isiku toimetama tervishoiuteenuse osutaja juurde, kus tuleb lisaks bioloogilise proovi võtmisele kirjeldada terviseseisundit, kuid see õigus on praegu ainult arstil. Ühe jookekahtlusega isikuga on hõivatud korraga kaks politseiametnikku ning kuna arstide koormus on väga suur, siis paratamatult tuleb nende vähesuse tõttu PPA ametnikel kauem oodata. Teleoloogilisest tõlgendamisest nähtuvalt on seadusandja tahe aga olnud jooke seisundi võimalikult kiire tuvastamine, kuna jooke seisund on asjaolu, mis esineb suhteliselt lühikest aega ning selle tagantjärele tuvastamine ei ole võimalik.<sup>39</sup> Seega on eesmärk luua paindlikumad võimalused jooke tuvastamiseks ja võimaldada ka teistel tervishoiutöötajatel terviseseisundit kirjeldada, et arvestada kaasaegse tervishoiukorraldusega ja muuta teenuse pakkumine osapooltele vähem koormavamaks ja seejuures tõhusamaks.

#### **4.2. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused**

Probleemi on täheldatud juba pikemat aega, eriti teravalt on see viimastel aastatel esile kerkinud seoses kasvanud võimekusega narkojoovet tuvastada. Aktiivselt on otsitud mitteregulatiivseid lahendusi ja ka neid rakendatud. Näiteks on PPA Lõuna prefektuuris tagatud teenuse osutamine Eesti Kohtuekspertiisi Instituudi (EKEI) poolt. Põhja prefektuuris on sõlmitud lepinguid eratervishoiuteenuse osutajatega. See on probleemi mõnevõrra leevendanud, võimaldades politseil senisest kiiremini teenust saada ning mitte koormata haiglaid ja erakorralise meditsiini üksuseid. Sellele vaatamata on kõik osapooled tunnistanud vajadust õigusruumi muutmiseks, mis vabastaks nende ressursi. Sõlmitud lepingud on PPA jaoks liiga kallid, aga samas ei kata ka see hind teenuseosutaja poolseid kulusid ning vaja on olnud kompromisse teha, näiteks kellaegades, millal teenus on PPA jaoks kättesaadav.

Osaliselt võiks probleemi lahendada täiendava rahastuse suunamine antud valdkonda. Paraku on selgunud, et see lahendus ei ole jätkusuutlik, sest teenuse hinnad tõusevad pidevalt. Niisiis arvestades just asjaolu, et süsteem on jäik ega võimalda ära kasutada kõiki mõistlikke võimalusi, siis pakuks rahastuse suurendamine vaid ajutist lahendust.

#### **4.3. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

Probleemi lahendamiseks on järgnevalt loetletud muudatused, mis kombinatsioonis saavutavad parima tulemuse, st võimaldavad vabastada teenusega seotud poolte ressursi, kaasajastavad teenuse protsessi ning vähendavad inimeste jaoks ebavajalike protseduuride mahtu.

##### **4.3.1. Terviseseisundi kirjeldamise õiguse andmine kõigile tervishoiutöötajatele**

Probleemi lahendamiseks plaanitakse muuta KorS § 41 lõike 9 punkti 1 ning laiendada terviseseisundi kirjeldamise õigust omavate tervishoiutöötajate ringi. Lisaks arstidele plaanitakse võimaldada tervishoiuteenuse osutajatel kaasata terviseseisundi kirjeldamisse ka õendustöötajad, ämmaemandad jt tervishoiualase väljaõppega töötajad. Vajadus piirang eemaldada tõusetus eriti teravalt COVID-kriisi ajal, mil arstide ja PPA ametnike töökoormus oli märkimisväärselt suurenenud ja teenuste optimeerimine oli kriitilise tähtsusega.

---

<sup>39</sup> Korrakaitseaduse eelnõu 49 SE seletuskiri, lk 70.

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/korrakaitseadus/>

Kui laiendada terviseseisundi kirjeldamise õigust kõigile tervishoiutöötajatele, siis muutub teenuse pakkumine tõhusamaks ja odavamaks. Edaspidi võiksid protseduuri läbi viia ka vastava pädevusega õed ja ämmaemandad, keda on arvuliselt rohkem, ning kes on seetõttu kättesaadavamad ja kelle tööaeg on odavam kui arstidel. Lisaks rahalistele kulude vähenemisele vabaneb ka PPA ametnike tööaeg. Teiste tervishoiutöötajate kaasamine terviseseisundi kirjeldamisse tähendaks, et teenust saaks pakkuda kahe inimese (nt arst ja õde) asemel üks (nt õde). Muudatust toetab ka teiste riikide kogemus, näiteks Soomes viivad teenust täielikult läbi õendustöötajad.

#### ***4.3.2. Terviseseisundi kirjeldamisest teatud juhtudel loobumine***

Kehtiva KorS-i § 41 lõige 13 näeb ette, et EKEI annab hinnangu isiku joobeseisundi olemasolule bioloogilise vedeliku proovi uuringu tulemuste ning isiku terviseseisundi kirjeldamise protokoll põhjal. Erinevate ametkondade aruteludel on aga tõusetunud küsimus, et kas iga narkojoobe kahtluse korral peab läbi viima terviseseisundi kirjelduse. Teenuseosutajani jõudmine ning vastuvõtu ootamine võib teatud juhtudel võtta aega, mistõttu isiku seisund võib selle aja jooksul enne tema terviseseisundi kirjeldamist oluliselt muutuda. Arvestades osade narkootiliste ainete (nt GHB) organismist väljumise kiirust, siis adekvaatse kirjelduse andmine võib olla oluliselt raskendatud.

Probleemi lahendamisele aitaks kaasa, kui teatud juhtudel terviseseisundi kirjeldamisest loobuda. Näiteks olukorras, kus indikaatorvahendi tulemus on positiivne, isik tunnistab narkootilise aine tarvitamist ning nõustub menetluse alustamisega, võiks piisata bioloogilise proovi võtmisest tõendusmaterjalina. Kaaluda saab ka bioloogilise proovi võtmisest loobumist.

#### ***4.3.3. Terviseseisundi kirjeldamise asendamine teatud juhtudel korrakaitseorgani poolt tehtava kirjeldusega koos kaamera salvestisega***

KorS näeb kohustuslikuna ette, et korrakaitseorgan kirjeldab joobe tunnuseid läbi kognitiivse võimekuse ja mootorika hindamise, kuid ei võimalda seda võtta aluseks joobe hindamisel. Teatud juhtudel võiks loobuda tervishoiuteenuse osutaja poolt terviseseisundi kirjeldamisest ning piirduda politsei poolt joobeseisundi hindamisega, mida toetaks tõendina kaamera salvestis. Näiteks olukorras, kus isik sellega nõustub või ei ole tervishoiuteenuse osutaja poole toimetamine mingil põhjusel võimalik. Koos indikaatorvahendi tulemusega ja uriiniprooviga (võtaks samuti politseiametnik) esitatakse see EKEI-le joobeseisundi tõenditena menetluse dokumentatsiooni juurde. Ka siinkohal saab kaaluda bioloogilise proovi võtmisest loobumist.

#### ***4.3.4. Terviseseisundi kirjeldamise asukoha piirangu eemaldamine***

Sotsiaalministri 26.06.2014 määruse nr 38 „Arsti poolt isiku terviseseisundi kirjeldamise nõuded ja kord ning sellekohase protokoll vorm“<sup>40</sup> § 2 lõikes 2 on seatud nõue, et terviseseisundi kirjeldamine toimub tervishoiuteenust osutava isiku juures. Isegi kui TTKS § 4 kohaselt on tervishoiuteenuse osutaja tervishoiutöötaja või tervishoiuteenuseid osutav juriidiline isik, siis määruse sõnastus viitab tervishoiuasutusele, kus peaks terviseseisundi kirjeldamine aset leidma. See, et kirjeldamine peab kindlasti toimuma tervishoiuasutuses, on liialt piirav. Nii pole võimalik täna lahendada probleemi ka selliselt, et saaks vajalikku teenust osutada väljaspool tervishoiuasutust, nt politseijaoskonnas, kainestusmajas või sündmuskohal. Lahenduseks oleks terviseseisundi kirjeldamise asukoha piirangu eemaldamine. Selleks ei ole aga vaja muuta seadust, vaid piisab sotsiaalministri määruse muutmisest.

---

<sup>40</sup> [RT I, 27.06.2014, 5](#)



#### **4.4. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ja Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid**

Kavandatavad muudatused puudutavad eelkõige PS-i § 20, mis sätestab, et igaühel on õigus vabadusele ja isikupuutumatusel. Kuivõrd olukorras, kus isik toimetatakse joobetuvastamiseks tervishoiuteenuse osutaja juurde piiratakse ka tema õigust vabalt liikuda, siis puudutab muudatus ka PS § 34, mis annab igaühele, kes viibib seaduslikult Eestis, õiguse vabalt liikuda.

Õigus vabalt liikuda on tagatud ka nt EIÕK 4. lisaprotokolli artiklis 2, mille lõige 1 käsitleb õigust vabalt liikuda ja elukohta valida. Samasugune õigus sisaldub ICCPR artikli 12 punktis 1 ning inimõiguste ülddeklaratsiooni artikli 13 punktis 1. ELPH artikli 45 lõike 1 kohaselt on Euroopa Liidu kodanikul õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada.

#### **4.5. Kavandavate muudatuste mõju ja järelalus mõju olulisuse kohta**

##### **4.5.1. Mõju riigiasutuste töökorraldusele**

###### Sihtrühm: PPA

Kõige suuremat mõju avaldavad kavandatud muudatused tervikuna politseile. Aastal 2021 oli PPA ametnike (kokku üle 3500) tööaja kulu teenusele kokku umbes 4 140 töötundi ehk veidi rohkem kui 2 täiskohaga ametniku aastane tööaeg. Kavandatud muudatuse tulemusel muutub joobe tuvastamise protsess kiiremaks. Kui terviseseisundi kirjeldamisest teatud juhtudel loobutakse, terviseseisundi kirjeldamine asendatakse teatud juhtudel korrakaitseorgani poolt tehtava kirjeldusega ning eemaldatakse terviseseisundi kirjeldamise asukohta piirang, siis väheneb PPA ametnike sõitude arv isikute transportimiseks tervishoiuteenuse osutaja juurde. Lisaks vähendab terviseseisundi kirjeldamise õiguse andmine kõigile tervishoiutöötajatele ametnike tervishoiuteenuse osutaja juures viibimise aega.

Kuigi mõju sihtrühmale seoses tööjõu ressursi vabanemise ja muudele õigusrikkumistele reageerimise võimekuse suurenemisega on positiivne, siis üldjuhul ei saa seda siiski organisatsiooni suurust arvestades oluliseks pidada. Samas võib see seda olla mõnes piirkonnas, kus on vähe ametnikke, kelle tööajast oluline osa kulub seni justnimelt joobe tuvastamisele. Ka võib positiivseks mõjuks pidada teenuse tellimisest eelarvele tuleneva surve vähenemist, kuivõrd võib eeldada, et ilma muudatuseta tuleks leida olulises mahus täiendavaid ressursse, et teenust tellida.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Üheks riskiks on, et suureneb PPA-le esitatud vaidlustuste arv, sest teenuse korraldus muutub ja sellega väheneb ka eri poolte (PPA, EKEI, tervishoiuteenuse osutaja) asjatundjate dokumenteeritud hinnangute arv. Seda riski maandab selge teenuse kirjelduse koostamine ning isikute õigus valida põhjalikum protsess joobe tuvastamiseks ehk õigus nõuda tervishoiuteenuse osutaja poole pöördumist.

Muudatusega võib kaasneda mõningaid kohanemisküsimusi, kuna võib esineda ebaselgusi protseduurides, mis on tingitud üleminekust uuendatud korrale. Muudatusega kohanemise lihtsustamiseks on PPA-l plaanis koostada juhised ning uuendada joobe tuvastamisega kokku puutuvate ametnike väljaõpet ja vajadusel viia läbi ka täiendkoolitusi.

##### **4.5.2. Sotsiaalne mõju**

###### Sihtrühm I: tervishoiuteenuse osutaja

2022. a novembri seisuga oli Eestis kokku 26 302 tervishoiutöötajat, nendest arste 4683 ja õdesid 8882. Teenusega kokkupuude enamikul tõenäoliselt puudub, kuid kuna teenust osutatakse üle Eesti, siis on võimalus kokkupuuteks siiski olemas. Terviseseisundi kirjeldamise

õiguse andmine kõigile tervishoiutöötajatele ei ole tervishoiuteenuse osutajatele erakordne või liigselt koormav. Muudatuse tulemusel väheneks arstide koormus. Samas suurusjärgus suureneb aga teiste tervishoiutöötajate (eelkõige õdede) töökoormus ning nende puhul võib olla vajadus täiendavaks väljaõppeks või neile joobe tuvastamisel terviseseisundi kirjeldamiseks juhiste koostamiseks. Samas koondina väheneks tervishoiuteenuse osutaja ajakulu, kuna väheneb ka juhtumite arv, kus on üldse terviseseisundi kirjeldamiseks vaja tervishoiuteenuse osutaja poole pöörduda. Mõju sihtrühmale ei saa küll oluliseks pidada, kuid mõju on kokkuvõttes positiivne, sest vabaneb arstide kui kõrgema kvalifikatsiooniga tervishoiutöötajate tööaeg ning väheneb teenuse osutamisest tingitud koormus tervishoiuteenuse osutajatele tervikuna.

### Sihtrühm II: joobekahtlusega isikud

2021. aastal kasutas PPA üle Eesti haiglate teenust joobeseisundi tuvastamiseks 2070 korda (mitte unikaalsed isikud). Kavandatava muudatusega muutub joobekahtlusega isikute jaoks protsess kiiremaks. Täna peab läbima pika protsessi ka see, kes indikaatorvahendi tulemusega nõustub ja joovet tunnistab. Muudatuse tulemusel menetlusaeg kiireneb. Isikutele, kes siiski soovivad bioloogilise proovi võtmist ja terviseseisundi kirjeldamist tervishoiuteenuse osutaja poolt, jääb see võimalus alles, kuid see protsess muutub samuti kiiremaks.

Mõju sihtrühmale on positiivne, aga siiski ei saa seda oluliseks pidada. Joovet tuvastatakse pigem harva ja juhuslikult, mistõttu lühemal protsessil ei ole neile tervikuna suurt mõju.

Muudatuse tulemusel võib teatud määral suurenda võimalus, et isiku terviseseisundi kirjeldus ja selle põhjal tehtav järeldus tema joobe kohta on ebatäpne. Arstide väljaõpe on teiste tervishoiutöötajatega võrreldes ulatuslikum, mistõttu võib eeldada, et nende puhul on eksimused harvemad. Siiski on selle mõju avaldumise tõenäosus äärmiselt väike, kuivõrd ka teiste tervishoiutöötajate kvalifikatsioon on joobes isiku terviseseisundi kirjeldamiseks igakülgsest piisav ning enne uue ülesande saamist tagatakse neile ka vastav väljaõpe ja juhised. Lisaks on protsessi alati võimalik vajadusel kaasata ka arst, kui tekib kahtlus, et tema eriteadmised on terviseseisundi kirjeldamiseks vajalikud.

Sihtrühmale võib ebasoovitavaks mõjuks olla ka senisest mõnevõrra sagedasem süüteomenetluse kaasnemine. Seda seetõttu, et kui seni on teatud juhtudel pika ooteaja tõttu süüteomenetluse läbiviimiseks vajalik joobe tuvastamata jäänud, siis muudatus peaks seda võimalust oluliselt vähendama.

### Sihtrühm III: Eesti elanikud

Muudatustel on kaudne positiivne mõju ka kogu Eesti elanike turvalisusele, kuna vabaneb politseiametnike tööaja ressursid, mida saab kasutada teiste õigusrikkumistega tegelemiseks. Samuti on kaudseks positiivseks mõjuks arstide kättesaadavuse mõningane suurenemine.

## **Probleem 5. Isikuandmete töötlemine pildi ja heli salvestava jälgimisseadmestiku kasutamisega**

### **5.1. Lahendatava probleemi kirjeldus, selle põhjused ja oodatav eesmärk**

Mitmele korrakaitseorganile on antud õigus vahetu sunni kasutamiseks, kui see on riikliku järelevalve teostamiseks vajalik. See õigus on seotud ülesannetega, kus ametnikud võivad kokku puutuda agressiivsete või korraldustele mittealluvate isikutega, kellega otsene tegelemine on avaliku korra kaitseks siiski vajalik. Selleks, et vahetu sunni kasutamise vajadust vähendada ning vähendada ka ametnike vastu suunatud agressiooni, on üks võimalus lubada riiklikus järelevalves fikseerida olustikku, sh pildi ja heli salvestamist videosalvestusseadmega.

Seda mh näiteks vormi-, parda- ja kiivrikaameratega, mille kasutamisel luuakse seadmes fail ehk salvestis. Pilti ja heli salvestavate seadmete kasutamisel tuleb aga alati arvestada, et need riivavad intensiivselt isikute privaatsusõigust, mistõttu ei saa neid kasutada piiramatult. Samas oleks nende laiemal kasutamisel mitmeid kasutegureid. See tõhustaks mõnevõrra nii korrakaitseametnike tegevuse üle järelevalve teostamist kui ka füüsiliste isikute distsiplineerimist. Sündmusest tehtud salvestised aitavad hiljem paremini hinnata, kas ametnikud on erivahendeid ja relvi kasutatud proportsionaalselt ja eesmärgipäraselt ning kas taktikaliselt on olukorra lahendamiseks valitud sobivaim vahend. Kui isikud teavad, et nende käitumist fikseeritakse ja korrarikkumise puhul on nende tegevusest konkreetsed süüstavad tõendid, panevad nad väiksema tõenäosusega korrarikkumise toime. Samuti väheneb isikute poolt korrakaitseametnike provotseerimine.<sup>41</sup> Sündmusel pildi ja heli salvestamine loob rahulikuma fooni konfliktide lahendamiseks, kuna distsiplineerib ka ametnikku rikkujaga suhtlemisel.<sup>42</sup> Nii on mõlemal osapoolel teadmine objektiivse tõendi olemasolust. Sellega võib ühtlasi väheneda risk valeväidete esitamiseks.

Ühtlasi on korrakaitstes probleemiks, et käesolevalt kulub olulises mahus tööaega ühelt poolt riikliku järelevalve meetmete kohaldamise protokollimisele ning teiselt poolt nende protokollide põhjal vaidluste lahendamisele nii sisekontrolli, haldusmenetluse kui ka kohtumenetluse käigus. Niisiis aitaks heli või video salvestised objektiivse tõendina vähendada vaidlusi korrakaitseorganite ja isikute vahel, kuna vähendaks ühelt poolt põhjendamatu kaebuste esitamist ning teiselt poolt lihtsustaks ja kiirendaks ka erinevate vaidluste lahendamist.

Kuivõrd pole haruldased juhud, mil riiklikust järelevalvest kasvab välja süüteomenetlus, siis tõhustaks riikliku järelevalve käigus tehtud salvestis süütegude avastamisel nende hilisemat tõendamist süüteomenetluses. Kui riikliku järelevalve kohaldamisel ei ole selgelt reguleeritud pildi ja heli salvestamine, on koheselt sellele järgneva õigusrikkumise fikseerimiseks või süüteomenetluse läbiviimiseks keeruline või võimatu alustada pildi ja heli salvestamist. Tõendina tagab salvestis mitmekülgsema ja seetõttu ka objektiivsema arusaama sündmusest kui kirjalik protokoll. Seejuures väheneb videosalvestiste kasutamisel protokollina osana protokollimisele kuluv aeg ehk vabaneb tööjõu ressurss. Salvestiste analüüsimisel saab hinnata kasutusel olevate töövõtete tõhusust ja otstarbekust ning vajadusel sisemist töökorraldust parendada.

Eelnevast tulenevalt on heli ja video salvestamisel mitmeid kasutegureid ning need aitavad laias plaanis avaliku korra tagamisele kaasa. Praegu on võimalik kasutada kaameraid süüteomenetluses menetlustoimingute filmimiseks või protokollimiseks (KrMS § 150, vääriteomenetluse seadustiku<sup>43</sup> § 47 lõige 1<sup>1</sup>). Korrakaitstes puudub sama selge üldine õiguslik alus vormikaamerate kasutamiseks. KorS § 12 lõike 1 kohaselt protokollitakse riikliku järelevalve meetme kohaldamine HMS §-s 18 sätestatud alustel ja korras KorS-is sätestatud erisustega. KorS § 12 lõige 3 sätestab erireeglid protokollimiseks olukorras, kus riikliku järelevalve meetme kohaldamisel kasutatakse vahetut sundi, mh sätestab nimetatud norm, et võimaluse korral rahvahulga suhtes vahetu sunni kasutamine videosalvestatakse ning salvestis säilitatakse samadel alustel meetme kohaldamise protokolliga. Rohkem KorS aga ei täpsusta, millises vormis protokoll koostada võib, mistõttu tuleb lähtuda HMS-i reeglitest. Seejuures aga võimaldavad KorS § 49 lõige 5<sup>1</sup> ja § 50 lõige 6<sup>1</sup> vallasasja ja valduse läbivaatusel jäädvustada olukorda pilti või heli salvestava seadmega, milleks võib mh olla ka nt vormikaamera.

<sup>41</sup> Brett Chapman, "Body-Worn Cameras: What the Evidence Tells Us," NIJ Journal 280, January 2019, <https://www.nij.gov/journals/280/Pages/body-worn-cameras-what-evidence-tells-us.aspx>.

<sup>42</sup> White, Michael D. 2014. Police Officer Body-Worn Cameras: Assessing the Evidence. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services.

<sup>43</sup> [RT I, 22.03.2024, 11](#)

HMS § 5 kohaselt kehtib haldusmenetluse läbiviimisel vormivabaduse põhimõte ning HMS § 38 lõike 2 kohaselt võib haldusmenetluse dokumentaalseks tõendiks olla ka video-, heli- või elektroonilise salvestus. Seejuures tuleb aga arvestada, et kui läbiviidav haldusmenetlus riivab isikute põhiõigusi, saab seda teha üksnes põhiseadusega kooskõlas oleva seaduse alusel (PS § 3 lõige 1 ja PS § 11). Olulisuse põhimõtte kohaselt on seadusandja kohustatud sätestama kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused ning mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda üksikasjalikum peab olema täitevvõimu tegutsemise aluseks olev volitusnorm ning seda täpsemad ka menetlusnormid. Sellest lähtuvalt ei ole kehtivas õiguses pilti ja heli salvestavate seadmete kasutamine riiklikus järelevalves piisavalt reguleeritud. Sellele on tähelepanu juhtinud ka õiguskantsler.<sup>44</sup>

Kaamerate laiemal kasutuselevõtul võib eeldada, et olukorrad korrakaitseorganite ja füüsiliste isikute vahel kulmineeruvad harvemini vahetu sunni kasutamist tingivate konfliktidega ehk isikute (sh ametnike) elu ja tervis oleksid paremini kaitstud. Seetõttu väheneb ka konfliktsete olukordade lahendamisele kuluv aeg ja hilisemate süüteo- ja haldus- ja distsiplinaarmenetluste arv. Salvestised aitavad erinevates menetlustes kiiremini lõpplahenditeni jõuda, kuna need on tõendina kirjalikest protokollidest objektiivsemad. See toob koosmõjus kaasa võimaluse kasutada korrakaitseorganite tööjõu ressursi teisteks avaliku korra kaitseks vajalikeks toiminguteks, mis suurendab ühiskonna turvatunnet. Seejuures kasutatakse salvestavaid seadmeid minimaalses vajalikus ulatuses, et vältida nii muude isikute kui ka ametnike privaatsusõiguse liigset riivet. Salvestised suurendavad ühtlasi korrakaitseorganite tegevuse läbipaistvust, kuna võimaldavad kontrollida tegevuse õiguspärasust ning suurendavad seetõttu üldsuse usaldust korrakaitseorganite vastu.

Kahtlemata on heli ja pilti salvestava seadmestiku laialdasema kasutamisega seotud ka erinevaid probleeme. Kõige ilmsem on nende kasutamisega kaasnev isikute privaatsusõiguse riive. Seejuures ei ole mõjutatud üksnes isikud, kes riikliku järelevalvemenetluses osalevad, vaid ka kolmandad isikud, nt möödudjad, kes seadme fikseerimisalasse jäävad. Seega peab nende kasutamisel olema isikute õigusi arvestav reeglistik, sh salvestiste säilitamiseks ja edasiseks kasutamiseks. Samuti võib probleemiks kujuneda see, kui inimesed ei pöördu abi vajades korrakaitseorgani poole või väldivad korrakaitseorganitega suhtlemist, sest nad ei soovi, et neid filmitaks. Ka tuleb meeles pidada, et kaamera salvestisi ei saa alati täiesti objektiivsetena käsitleda, kuna need ei pruugi kajastada sündmust ajalisel tervikuna või jäävad olulised asjaolud kaamera salvestusväljast välja<sup>45</sup>. Seda näiteks põhjusel, et kaamera fikseerimisala on piiratud ja see ala on lisaks ka videol ning helil erinev, mistõttu ei pruugi kõik asjaolud sündmusest saada fikseeritud. Samuti võib asjaolude tõttu puududa võimalus fikseerida ajalisel kogu sündmus ning salvestisel saavad fikseeritud üksnes fragmendid sellest. Niisiis tuleb salvestise hilisemal kasutamisel nende piirangutega arvestada.

## **5.2. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused**

Korrakaitseorganite tööjõu rahastuse suurendamine võimaldaks tegeleda selle osaga probleemist, mis on seotud tööjõuressursiga. Küll aga ei saa seda mõistlikuks rahakasutuseks pidada, kui sama eesmärk on võimalik saavutada olemasolevate vahenditega.

Avalikkuse teavitamine erinevate salvestusseadmete kasutamisest (ning nende kasutusala suurendavatest seadusemuudatustest) võib samuti mõjuda isikutele mõningal määral distsiplineerivalt ning suurendaks teadlikkust korrakaitseorganite tegevuse kontrollimise võimalustest ehk aitaks soovitud eesmärgi saavutamisele kaasa. Siiski ei ole põhjust arvata, et

<sup>44</sup> [Õiguskantsleri 03.05.2024 märgukiri nr 7-7/212350/2402585](#).

<sup>45</sup> Morgan A. Birck, *Do You See What I See? Problems with Juror Bias in Viewing Body-Camera Video Evidence*, 24 MICH. J. RACE & L. 153 (2018).

see oleks nende probleemide kõrvaldamiseks regulatiivsete võimalustega samaväärne ning samuti ei kõrvalda tõendamise ja töövõtete tõhususe analüüsimisega seonduvaid probleeme.

PPA kogemusel on ajas kasvanud kogukonna ootus, et korrakaitseorgan saab taasesitada sunni kasutamise või meetmete kohaldamise asjaolusid. Vastavate failide puudumisel eeldatakse pigem väärä käitumise varjamist.

### **5.3. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

Esimene ja eelistatud võimalus on sätestada KorS 3. peatüki 3. jao 1. jaotises erimeetmena isikuandmete töötlemine pilti ja heli salvestava seadme kasutamisega. Tasub märkida, et see õigus laieneks üksnes korrakaitseorgani poolt väljastatud seadmele, mille puhul on tagatud salvestiste ja seeläbi nendel olevate isikuandmete turvaline säilitamine. Sarnane meede on sätestatud KorS §-s 34, mis võimaldab ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks kasutada avalikus kohas toimuva jälgimiseks pilti edastavat või salvestavat jälgimisseadmetikku. Oluline erinevus on, et KorS § 34 kohaselt ei ole lubatud salvestada heli. Seejuures aga on KorS §-s 34 sätestatud meetme puhul silmas peetud statsionaarseid jälgimisseadmetikke, mille puhul on korrakaitseorgan kohustatud avalikkust isikuandmete töötlemisest jälgimisseadmetiku abil eelnevalt teavitama avalikku kohta (või sõiduki salongis nähtavale kohale) paigutatud teabetahvliga. Selle eesmärgiks on võimaldada isikul kaamera mõjualasse sattumist vältida. Mobiilseid salvestusseadmeid kasutatakse aga ametniku küljes või juures ning sageli liikumise ajal. Seega ei ole samaväärne teavitamiskohustus nende kasutamisel võimalik ning isik ei saa ise teadlikult vältida meetme mõjualasse sattumist. Tegemist on isiku õigusi niisiis KorS §-s 34 sätestatud meetmest intensiivsemalt riivava meetmega. Regulatsiooni loomisel tuleb otsustada, millisel viisil peab korrakaitseorgan isikuid seadme kasutamisest teavitama. On selge, et iga pilti ja heli salvestava seadme mõjualasse sattuva isiku eraldi teavitamine ei pruugi alati võimalik olla. Näiteks kui riiklikku järelevalvet viiakse läbi rahvarohkes kohas, siis selline ulatuslik teavitamine takistaks avaliku korra kaitse kui põhiülesande teostamist. Isikute eelnev teavitamine selliste seadmete kasutamisest võib olla võimatu ka olukorras, kus salvestamise vajadus tekib ootamatult. Siiski peaks korrakaitseorganil olema üldjoontes kohustus salvestamisest teavitada isikut juba fikseerimise alustamisel või kui see tegevuse kiireloomulisuse tõttu kohe võimalik ei ole, siis peaks ta seda tegema esimesel võimalusel. Niisiis on oluline on sätestada tingimused, millisel juhul tohib pilti ja heli salvestavat seadet kasutada ning samuti kuidas toimub isikute teavitamine. Samuti on oluline sätestada ka eesmärgid ja ülesanded, milleks selle meetme tulemusel saadud salvestisi kasutada võib ning tingimused, mida seejuures järgida tuleb. Eelkõige tuleb võimaldada salvestiste kasutamist tõendina erinevates menetlustes (nii distsiplinaarmenetluste kui ka haldus- ja kohtumenetlustes), et aidata kaasa vaidluste kiiremale lahendamisele. Teatud juhtudel tuleks lubada salvestist kasutada ka protokollina osana. Muudatuse ettevalmistamisel tuleb täiendavalt analüüsida, millistel tingimustel võiks saada salvestisi kasuta anonüümitud kujul ka uurimis- või õppetöös. Küsitav on see, kas salvestisi saaks mingitel tingimustel ka avalikustada.

Ühtlasi tuleb aga tuleb luua selge regulatsioon salvestiste säilitamise kohta. St mil viisil ja kui kaua salvestisi minimaalselt säilitama peab ning kui kaua neid maksimaalselt säilitada võib ning milliste kriteeriumite alusel säilitamise aeg otsustatakse.

Alternatiivselt või lisaks eelnevale on võimalik sätestada KorS-is võimalus heli ja pilti salvestava seadme abil riikliku järelevalve meetmeid protokollida või lubada salvestiste kasutamist teatud juhtudel protokollina osana. Protokollimine ei ole KorS § 12 kohaselt korrakaitseorganile alati kohustuslik. Niisiis selle alternatiivi puhul teeb ametnik seadme sisse lülitamisega otsuse meedet protokollida. Ei ole mõeldav, et seade ametnikul pidevalt salvestaks,

kuna see on intensiivne riive ametniku privaatsusesse ja toob kaasa kaamera salvestusvälja jäävate nii sündmusega seotud kui lihtsalt läheduses viibivate isikute isikuandmete töötlemise. Sellises ulatuses isikuandmete töötlemine ei oleks eesmärgipärane. Samuti puuduks salvestatavate failide hilisemaks arhiveerimiseks piisavad andmemahud. Seega tuleb selle alternatiivi puhul täpselt reguleerida, millistel juhtudel võib salvestist protokollina või protokollina osana kasutada ehk millistel tingimustel on ametnikul õigus seade protokollimise eesmärgil sisse lülitada. Proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt võiks see õigus ühelt poolt olla seotud isikute õigusi intensiivsemalt riivavamate meetmete kasutamisega, et tagada tegevuse õiguspärasuse hilisem kontrollitavus, teisalt aga ka juhtudega, kus salvestisele isikuandmeid olulises mahus ei jäädvustata, vaid sealt nähtuvad üksnes protokollimiseks minimaalselt vajalikud andmed. Selline protokollimine võiks olla lubatav ka muul viisil keeruliselt tõendavate asjaolude talletamiseks, nt joobe tuvastamisel.

Eelkõige võiks olla põhjendatud sellise võimaluse andmine korrakaitseorganitele, kellel on õigus kasutada vahetut sundi või kes peavad sageli sisenema valdusesse (KorS § 50) ja seda läbi vaatama (KorS § 51).

Ühtlasi tuleb selle alternatiivi puhul sätestada, milline teave tuleb seadme abil protokollides ametnikul salvestisel kajastada, et salvestisel oleks ka tõenduslik väärtus. HMS § 18 lõike 2 kohaselt peab protokoll sisaldama: 1) menetlustoimingu teostamise aega ja kohta; 2) menetlustoimingu läbiviiva haldusorgani nime ning kohalviibivate menetlusosaliste, tõlkide, ekspertide ja tunnistajate nimesid; 3) menetlustoimingu eesmärki; 4) menetlustoimingu käigus esitatud taotlusi; 5) menetlusosalise seletuste, eksperdi või tunnistaja ütluste sisu või paikvaatluse tulemust. Osaliselt katab need tingimused ära see, kui seade ja selle salvestis on varustatud ajatempli ja GPS-iga ning seotud konkreetse ametnikuga. Samuti peaks üldjuhul videosalvestiselt olema võimalik tuvastada, millised ametnikud sündmusel viibisid, milliseid taotlusi esitati ning ka seletuste ja ütluste sisu või paikvaatluse tulemus. Probleemkohaks võib olla teiste kohalviibivate menetlusosaliste piisav tuvastamine ning menetlustoimingu eesmärgi kajastamine (seda eriti dünaamiliste ja kiirelt arenevate juhtumite puhul). Ka vajab lahendamist küsimus, kas ja kuidas peaks ametnik seadme salvestusväljas olevaid isikuid protokollimisest teavitama.

Protokollimise kitsaskoht võrreldes salvestamise kui meetmega võib olla isikute privaatsusõiguse suurem riive. Lisaks on nii protokollimisel kui salvestamise kui meetme kasutamisel probleemne isikute teavitamine, kui salvestisel on lisaks ka kolmandaid isikuid. Probleemaatiline on ka salvestiste säilitamiseks kuluv ressurss.

#### **5.4. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ja Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid**

Muudatus puudutab eelkõige PS §-st 26 tulenevat õigust perekonna-ja eraelu puutumatusse. Siiski võib nimetatud põhiõigust riivata nii avaliku korra kui ka teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks. Lisaks sätestavad isikuandmete kaitse üldmääruse<sup>46</sup> (IKÜM) artiklid 5, 12–19, 21 ja 34 mitmesugused andmesubjekti õigused, mida heli ja pilti salvestava seadme kasutamine ning salvestise edasine kasutamine võivad riivata. IKÜM artikkel 23 võimaldab nimetatud õigusi aga piirata mh avaliku julgeoleku tagamiseks.

---

<sup>46</sup> [Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus \(EL\) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta.](#)

## 5.5. Kavandavate muudatuste mõju ja järelalus mõju olulisuse kohta

### 5.5.1. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

*Sihtrühm: korraldusorganid, kes saavad heli ja pilti salvestavaid jälgimisseadmeid laiemalt kasutada*

Eelkõige kuuluvad sihtrühma PPA patrullpolitseinikud (673), aga eelnõu välja töötamise käigus täpsustub, millistel korraldusorganitel selline õigus veel vajalik on. Selle kohta ootame käesolevale VTK-le ka tagasisidet. Niisiis ei ole käesolevalt võimalik täpselt piiritleda sihtrühma kuulvaid korraldusorganeid ja nende ametnike ega seetõttu ka sihtrühma suurust. Positiivne mõju on väiksem tööjõuressursi kulu, kuna riikliku järelevalve menetlused lahenevad sagedamini ohutumalt ja lihtsamalt, sest sellise tehnoloogia kasutamine muudab ametnike ja isikute vahelise suhtluse mõnevõrra rahulikumaks. Ka on positiivseks mõjuks see, et töö tegemine on jälgimisseadmetikke kasutavatele ametnikele mõnevõrra ohutum. Ühtlasi tekib seetõttu vähem erinevaid menetlusi, milles ametnikud osalema peavad. Kuivõrd ametnikud, kes muudatuse tulemusel täiendavalt seadmetikke kasutaksid, ei moodusta kõikidest korraldusametnikest väga suurt osa, võib mõju selle sagedust arvestades keskmiseks pidada.

Negatiivne mõju on selliste seadmetike ostmise kulu. Seejuures tuleb arvestada, et mitmel korraldusorganil juba on need olemas, et kasutada seadmeid seni seaduses võimaldatud viisidel (nt PPA, Keskkonnaamet ja PÄA). Niisiis ei kaasneks nende laiema kasutamisega olulist kulu seadmete soetamisele. Küll aga võib vajadus suurema hulga andmete pikemaajaliseks turvaliseks säilitamiseks tuua kaasa täiendavad kulud.

Teataval määral tuleb negatiivseks mõjuks pidada ka ametnike privaatsusõiguse riivet, mis võib kahandada isikute soovi neil ametikohtadel töötada, kuigi selle mõju peaks üldjuhul üles kaaluma ametnike endi suurem ohutus.

### 5.5.2. Sotsiaalne mõju. Mõju isikute põhiõigustele

*Sihtrühm: füüsilised isikud*

Sihtrühmale avalduvaks positiivseks mõjuks saab pidada suuremat tõenäosust, et vajadusel on sihtrühmale kättesaadavad vajalikud tõendid ja suurem võimalus oma õigusi lihtsamini kaitsta. Samuti distsiplineerib see ametnikke minimaalselt sekkuma, olema viisakam ja üleüldiselt meetmeid otstarbekalt ja proportsionaalselt kohaldama ehk isiku põhiõiguste riive (va eraelu- ja perekonnaelu puutumatus riive) on kokkuvõttes väiksem. Seda mõju ei saa aga väga suureks pidada, kuna üldjuhul käituvad ametnikud ka praegu selle põhimõttega kooskõlas.

Sihtrühmale avalduv negatiivne mõju on täiendav privaatsusõiguse riive. Mõju avaldub rohkem isikutele, kes on korraldusorganitega otseses suhtluses, aga paratamatult jäävad ka teised isikud aeg-ajalt kaamera salvestusvälja. Seejuures ei pruugi isikud sellest alati ka teadlikud olla. Mõju suurus sõltub konkreetse isiku puhul sellest, kui kaua ja millise tegevusega ta salvestisele jäädvustatakse. Siiski ei ole üldjuhul isikute kokkupuude korraldusorganitega sage, mistõttu enamasti avaldub mõju sihtrühmale tervikuna harva ning juhuslikult. Ka ei ole enamasti mõjuga kokku puutunud isikutel suuremat halduskoormust, vaid pigem see isegi väheneb. Kaudne mõju avaldub ka laiemale avalikkusele, kuna muudatus loob üldiselt suuremat turvalisust. Samas ei ole mõjuna välistatud ka see, et privaatsusõiguse riive võib suunata inimesi mitte korraldusorganite poole pöörduma. Kokkuvõttes ei ole mõju sihtrühmale oluline.

## **Probleem 6. Isikuandmete töötlemine mehitamata õhusõidukitele paigaldatud jälgimisseadmestiku kasutamisega**

### **6.1. Lahendatava probleemi kirjeldus, selle põhjused ja oodatav eesmärk**

KorS § 34 näeb riikliku järelevalve erimeetmena ette õiguse ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks või korrariikkumise kõrvaldamiseks kasutada avalikus kohas toimuva jälgimiseks pilti edastavat või salvestavat jälgimisseadmestikku. Samas näeb regulatsioon ette, et isikuandmete töötlemisest tehnilise abivahendi abil on korrakaitseorgan kohustatud avalikkust eelnevalt teavitama, kasutades selleks avalikku kohta paigutatud teabetahvli, millel on videokaamera kujutis ja sõna „VIDEOVALVE”. Korrakaitseorgani sõidukis jälgimisseadmestiku kasutamisel peab olema salongis nähtaval kohal kleebis videokaamera kujutise ja sõnaga „VIDEOVALVE”.

Korrakaitseseaduse väljatöötamise ajal ei olnud mehitamata õhusõidukid (edaspidi MÕS) laialdases kasutuses, sh riikliku järelevalve teostamisel. Kümneni jooksul on toimunud märkimisväärne muutus ning tehnika areng ja kättesaadavus on võimaldanud ka korrakaitseorganitel juba mitu aastat MÕS-e erinevate ülesannete täitmisel kasutada. Praktikas kasutatakse MÕS-e eelkõige päästetöödel, keskkonnaseires, kadunud isikute otsingutel, riigipiiri valvamisel, kuid kasutusala laieneb pidevalt. Võib eeldada, et lähiaastatel hakkavad laiemat kasutust leidma ka mehitamata vee- ja maismaasõidukid. Viimased on juba kasutusel nt demineerimistöodel.

MÕS-de sisseehitatud kaamerad võivad oma tehniliste omaduste poolest olla niivõrd hea eraldus- ja suurendusvõimega, et ka kaugematelt distantsidelt jäädvustades on võimalik salvestistelt isikuid tuvastada. Arvestades MÕS-de tehnilist ehitust ja käitamise ohutust – inimesest kaugemal kasutades kujutavad nad isikutele vähem ohtu – ei ole MÕS-dega jälgimisseadmestiku kasutamisel võimalik järgida KorS § 34 lõikes 3 sätestatud nõudeid ja varustada neid nähtaval kohal asuva teabega jälgimisseadmestiku kasutamise kohta. Seega hetkel KorS MÕS-de kaamerate kasutamist isikuandmete töötlemiseks otseselt ei reguleeri.

Samas on korrakaitseorganitel ka MÕS-de kasutamisel ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks või korrariikkumise kõrvaldamiseks vaja õigust kasutada avalikus kohas toimuva jälgimiseks pilti edastavat või salvestavat jälgimisseadmestikku. Mh on MÕS-e lisaks eespool nimetatule võimalik kasutada nt rahvarohketel avalikel üritustel turvalisuse tagamisel, vigastatuteta liiklusõnnetuste asjaolude fikseerimisel, liiklusjärelevalves rikkumiste väljaselgitamisel jne. Nende kasutusala on väga mitmekülgne ning võimaldaks korrakaitseorganite tööjõu ressursi säästa, tegemata seejuures avaliku korra kaitse tõhususes järeleandmisi. Hetkel on MÕS-ide kasutamine eelkirjeldatu vaates ebaselge ning problemaatiline, kuna puudub konkreetne regulatsioon MÕS-i kasutamise õiguslike aluste ning isikuandmete säilitamise kohta ja puudulik on kodaniku teavitamine, et tema tegevusi võidakse jäädvustada. Sellest tulenevalt on MÕS-ide kasutamine riiklikus järelevalves piiratum, kui vajadus oleks.

### **6.2. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused**

Mitteregulatiivsete lahendustena on kaalutud käesoleva probleemi puhul kahte võimalust. Esiteks on kaalutud avalikkuse paremat teavitamist. Kui seadus nõuab, et salvestavate seadmete korral oleks välja pandud sildid ja isikule oleks selgelt arusaadav, kes seadet valdab, siis teoreetiliselt on võimalik, et teatud asulate piires seatakse ka asula piirile vastav teavitussilt, et selles asulas kasutab konkreetne korrakaitseorgan enda MÕS seadmeid. Antud lahenduse oluliseks puuduseks on asjaolu, et see välistaks väljaspool konkreetseid asulaid või tähistatud piirkondi MÕS kasutamise ning samuti ei pruugi see luua isiku jaoks piisavat selgust, kes konkreetselt vastavat seadet kasutab. Samuti tekiks korrakaitseorganite jaoks probleem, et kas



asula lähistele paigutatavatel siltidel peaks olema märgitud kõik selles piirkonnas MÕS-e kasutatavad korrakaitseorganid. MÕS-e kasutatakse vajaduspõhiselt mitte 24/7, mistõttu ei oleks ka siltidele kasutamise kellaegade märkimine otstarbekas ning teisalt ei tohiks inimesi eksitada arusaamaga, et neid jälgitakse pidevalt. Läbipaistvuse huvides oleks seega mõistlikum antud valdkond detailselt seaduse tasandil reguleerida ning sätestada ka korrakaitseorganitele võimalikud teavitamise kohustused, nt avalikus veebis.

Teiseks kaaluti ka rahastuse suurendamise võimalust. Rahastuse suurendamine võimaldaks korrakaitseorganil teha avaliku korra tagamisel rohkem toiminguid ja seega ka tõhusamat riikliku järelevalvet. See võib tuua endaga kaasa sama tulemuse kui uute tehnoloogiate kasutamine. Eelnev ei ole aga mõistlik, sest eeldaks, et tehnoloogiliste arendustega kaasaminemise asemel suunatakse rohkem maksumaksja raha vana süsteemi hoidmisele.

### **6.3. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

Sätestada KorS-i 3. peatüki 3. jaos riikliku järelevalve erimeetmena isikuandmete töötlemine mehitamata õhusõidukitele paigaldatud jälgimisseadmetiku kasutamisega.

Selline isikuandmete töötlemise lubamine peaks olema ilmselt rangemate eeldustega kui KorS § 34 alusel isikuandmete töötlemine jälgimisseadmetiku kasutamisega, kuivõrd isiku õigustesse sekkutakse intensiivsemalt. Nimelt ei ole isikul MÕS-de puhul võimalik ennetada ega vältida jälgimisseadmetiku mõjualasse sattumist samaväärselt kui linnatänavatele või muusse avalikku kohta paigaldatud statsionaarsete valvekaamerate puhul. Samuti võib nende kasutamise mõju suuremas ulatuses kanduda ka mitteavalikesse kohtadesse, nt koduhoovidesse. Samas ei peaks regulatsiooniga piirama MÕS-de eesmärgipärast kasutust. Seega tuleb MÕS-de kasutamise regulatsiooni väljatöötamisel leida tasakaal isiku õiguste kaitse ja korrakaitse vajaduste vahel.

### **6.4. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ja Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid**

Kavandatav muudatus puudutab juba käesoleva VTK p-s 5.4 käsitletud õigusi.

### **6.5. Kavandavate muudatuste mõju ja järeldus mõju olulisuse kohta**

#### **6.5.1. Mõju riigiasutuste töökorraldusele**

*Sihtrühm: korrakaitseorganid, kes saavad MÕS-e laiemalt kasutada*

Väljatöötamiskavatsuse valmimise ajal ei ole veel päris selge, millistel korrakaitseorganitel ja millistel eesmärkidel on soov ja vajadus kasutada riikliku järelevalve teostamisel MÕS-e. Selle kohta ootame käesolevale VTK-le ka tagasisidet. Niisiis ei ole käesolevalt täpselt võimalik piiritleda sihtrühma kuulvaid korrakaitseorganeid ja nende ametnikke ning seetõttu ka sihtrühma suurust. Nendeks on aga kindlasti nt PPA, PäA, Keskkonnaamet ja PTA.

Muudatuse positiivne mõju on väiksem tööjõuressursi kulu, kuivõrd MÕS-id võimaldavad mitmesugustes olukordades asendada mitmete ametnike tööd, nt avalikel üritustel ohu kaardistamisel, kadunud isikute otsingutel vms.

Negatiivne mõju on MÕS-ide ostmise ja nende operaatorite koolitamise kulu. Seejuures on seadmed ja väljaõppinud ametnikud juba praegu mitmes korrakaitseorganis juba olemas, mis tähendab, et mõju ei ole selles osas nii suur. Samas kasutusvõimaluste laiendamine võib tuua kaasa soovi neid suuremas ulatuses kasutada, mis omakorda toob kaasa vajaduse uue regulatsiooni teemal ametnikke koolitada. Sellisel juhul kaasnevad sihtrühmale paratamatult

täiendavad kulud. Kuna aga uute tööks vajalike vahendite soetamine on tavapärane, siis ei saa seda negatiivset mõju oluliseks pidada.

### **6.5.2. Sotsiaalne mõju. Mõju isikute põhiõigustele**

*Sihtrühm: füüsilised isikud*

Sihtrühmale avalduv negatiivne mõju on privaatsusõiguse riive. Mõju intensiivsust suurendab asjaolu, et isikutel ei pruugi olla teadmist sellest, et neid MÕS-iga salvestatakse. Kuivõrd MÕS-ide potentsiaalne kasutusala on väga lai, kuulub sihtrühma kogu Eesti elanikkond. Mõju suurus sõltub konkreetse isiku puhul sellest, kui kaua ja millise tegevusega ta salvestisele jäädvustatakse. Seega pole välistatud, et mõnel juhul võib isiku privaatsusõiguse riive osutada ka väga intensiivseks. Kuivõrd MÕS-i kasutamise eesmärk pole aga üldjuhul ühe isiku tegemisi pikema aja jooksul jälgida, võib mõju sihtrühmale tervikuna väheseks pidada. Lisaks avaldub mõju sihtrühmale enamasti harva ning juhuslikult. Ka võib positiivse kaudse mõjuna välja tuua, et korrakaitseorganite töövõtete tõhustamine suurendab üldist turvalisust.

## **Probleem 7. Muude kui dokumentaalsete tõendite nõudmine riikliku järelevalve menetluses**

### **7.1. Lahendatava probleemi kirjeldus, selle põhjused ja oodatav eesmärk**

KorS § 30 sätestab erimeetmena küsitlemise ja dokumentide nõudmise. Seejuures võib KorS § 30 lõike 3 kohaselt politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan nõuda isikult dokumentide esitamist, kui on alust arvata, et isikul on ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrariikkumise kõrvaldamiseks või kaitstava isiku või valvatava objekti ohutuse tagamiseks vajalikke andmeid, ning selle ohu ennetamine, väljaselgitamine, tõrjumine või korrariikkumise kõrvaldamine või isiku kaitsmine või objekti valvamine on dokumente nõudva korrakaitseorgani pädevuses. Sätte eesmärk on võimaldada korrakaitseorganil saada ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrariikkumise lõpetamiseks vajalikku teavet. Samas ei pruugi selline teave alati olla dokumentaalsel kujul, vaid näiteks ka videosalvestisena. Niisiis ei täida KorS § 30 lõike 3 sõnastus piisavalt sätte eesmärki. Justiitsministeeriumile on laekunud ka tagasisidet, et KorS § 30 lõike 3 tõlgendamise ja muu kui dokumentaalse teabe välja küsimisega on probleeme.

Kuigi käesolevalt puudub teave, kui ulatuslik teabe küsimisega seonduv probleem erinevate korrakaitseorganite seas on, siis tehnoloogia ja ühiskonna arengust tingituna on aina enam teavet muus kui dokumentaalses vormis (eelkõige heli-, pildi-, videofailid). Küll aga on selge, et käesolevalt ei ole korrakaitseorganitel piisavalt selget võimalust riikliku järelevalve menetluses muu kui dokumentaalse teabe välja küsimiseks. Kuigi HMS § 38 lõike 1 kohaselt on haldusorganil õigus nõuda haldusmenetluse käigus menetlusosalistelt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud, ei ole tegemist riikliku järelevalve meetmega, mille tagamiseks on võimalik kohaldada haldussunnivahendeid (KorS § 23 lõige 4). Seega tegutsevad korrakaitseorganid juba praegu, aga tulevikus ilmselt aina enam piiratud info tingimustes. Puudulik teave on nii ohu ennetamise, väljaselgitamise kui ka tõrjumise seisukohast suur probleem, kuna mõjutab kõiki avaliku korra kaitseks tehtavaid otsuseid ja võib viia erinevate ohtude realiseerumiseni. Selleks, et riiklikku järelevalvet tõhusalt läbi viia, peab korrakaitseorgan saama välja nõuda kõiki asjakohaseid andmeid, olenemata sellest, millises vormis need on. Seetõttu esineb praktikas vajadus, et erimeetmega oleks kaetud ka muude tõendite kui dokumentide välja nõudmine. Selline õigus peaks sõnaselgelt seadusest nähtuma, et see oleks nii korrakaitseorganile kui meetme adressaadile üheselt selge.

## **7.2. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused**

Ühelt poolt on võimalik mitte midagi tegemine. Probleem teabe kättesaamisel jääks alles ning ajas probleem ilmselt süveneks, kuna aina enam teavet on muudes vormides kui dokumentaalses vormis. Selle probleemi süvenemine tulevikus praeguse regulatsiooni säilitamisel tekitab olukorra, kus riik ei ole avaliku korra tagamiseks ja laiemas plaanis inimeste ohutuse tagamiseks loonud toimivat ja tõhusat regulatsiooni ja avaliku korra kaitse on raskendatud.

Regulatsiooni saab selle eesmärgist tulenevalt tõlgendada küll ka laiendavalt ehk muid kui dokumentaalseid tõendeid hõlmavana. See tagaks vajalikus ulatuses tõendite nõudmise võimaluse ning praktikas seda täna ka tehakse. Siinkohal tuleb aga arvestada, et tegemist on isikute õigusi riivava meetmega, mistõttu tuleks õigusselguse seisukohast lähtudes regulatsiooni siiski muuta.

## **7.3. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

KorS § 30 lõike 3 sõnastust tuleb muuta, et võimaldada ka muu teabe kui üksnes dokumentide välja küsimist. Seejuures ei muutuks aga põhimõte, et isikuandmete välja küsimisel tuleb alati lähtuda sellest, et isikuandmeid töödeldaks minimaalses vajalikus ulatuses ning teavet saab nõuda üksnes piiritletud eesmärgi täitmiseks ehk üksnes vajalikus hulgas. Järelikult ei või küsida andmeid, mis riikliku järelevalve eesmärkide täitmiseks vajalikud ei ole.

## **7.4. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ja Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid**

Kui andmed, mida korrakaitseorgan välja küsib, on isikuandmed, riivab see puudutatud füüsilise isiku PS § 26 sätestatud õigust perekonna- ja eraelu puutumatusel. Tegemist on aga kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusega ning riigiasutustel on õigus isiku perekonna- ja eraellu sekkuda mh avaliku korra kaitseks.

ELPH-is käsitleb isikuandmete kaitset artikkel 8 ning EIÕK-is on see hõlmatud perekonna ja eraelu puutumatusel õigusega artiklis 8. Nimetatud õigusaktid ei sea õiguse piiramisele rangemaid tingimusi kui PS § 26.

## **7.5. Kavandavate muudatuste mõju ja järelalus mõju olulisuse kohta**

### **7.5.1. Mõju riigiasutuste töökorraldusele**

#### *Sihtrühm: korrakaitseorganid*

KorS §-s 30 sätestatud küsitlemine ja dokumentide nõudmine on erimeetmena kindlasti üks enim kasutatud riikliku järelevalve meetmeid. Tõenäoliselt kasutavad seda kõik korrakaitseorganid. Niisiis on sihtrühm väga eriilmeline. Korrakaitseorganid saavad muudatuste tulemusel vajadusel rohkem teavet välja küsida, mis positiivse mõjuna peaks korrakaitse tõhusamaks muutma.

Kuigi korrakaitseorganid saavad riikliku järelevalve menetluse käigus ka HMS § 38 lõike 1 alusel tõendeid küsida, ei ole korrakaitseorganil tõhusaid viise sellele õigusele vastava kohustuse täitmise tagamiseks. Hetkel ei ole võimalik hinnata, kui sageli võib erinevatel korrakaitseorganitel vaja minna muus kui dokumentaalses vormis tõendeid välja küsida, kuid võib eeldada, et seoses tehnoloogia arenguga vajadus selleks ajas aina suureneb. Seega võib ka kavandatava muudatuse mõju sageli avalduda. Ka ei ole hetkel võimalik täpselt hinnata mõju olulisust, kuna see varieerub sihtrühmas suuresti. Mõne korrakaitseorgani puhul võib see oluliselt laiendada nende võimalusi vajaliku teabe küsimiseks ning seeläbi muuta riikliku

järelevalve teostamist tõhusamaks. Seejuures mõnel teisel korrakaitseorganil puudub üldjuhul vajadus muude kui dokumentaalsete tõendite välja küsimiseks, mistõttu muudatus neid suuresti ei mõjuta. Samamoodi varieerub kindlasti ka mõju avaldumise sagedus, mistõttu ei saa seda üheselt hinnata.

Kuna tegemist on ühekordselt muudatuse teatavaks võtmisega ning muudatus annab sihtrühmale õigusi juurde, mitte ei piira neid, siis sihtrühmale see märgatavaid kohanemiskasutusi ei tekita. Küll aga peavad korrakaitseorganid senisest enam tähelepanu suunama sellele, millise teabe välja küsimine on riikliku järelevalve raames vajalik ja põhjendatud, et mitte isikute andmekaitsealaseid õigusi põhjendamatult riivata. Kuna aga samamoodi peavad nad andmekaitse reeglitega arvestama ka muudel juhtudel, nt HMS § 38 alusel teabe küsimisel, siis ei saa seda muudatusega kohanemise vaates tervikuna koormavaks pidada.

### **7.5.2. Sotsiaalne mõju. Mõju isiku põhiõigustele**

#### *Sihtrühm I: isikud, kellelt riikliku järelevalve menetluses teavet nõutakse*

Sihtrühma kuuluvad kõik nii füüsilised kui ja juriidilised isikud, kellelt riikliku järelevalve raames KorS § 30 lõike 3 alusel teavet küsitakse. Sihtrühm I peab kavandatava muudatuse tulemusel korrakaitseorganitele nende nõudmisel lisaks dokumentaalsetele tõenditele ka muus vormis teavet välja andma. Kuigi sarnane kohustus tuleneb seni ka HMS § 38 lõikest 1, siis võimaldab muudatus sihtrühma I teabe esitamata jätmisel haldussunnivahenditega mõjutada. Seega võib teabe esitamata jätmisel muudatuse negatiivne mõju sihtrühmale I väljenduda sunniraha tasumise kohustusel. Seda mõju saab sihtrühm I aga ise oma käitumisega mõjutada, st nõutud teabe esitamisel negatiivset tagajärge ei järgne.

Muudatuse tulemusel võib sihtrühmal I senisest sagedamini tekkida vajadus korrakaitseorganile muus kui dokumentaalses vormis tõendeid esitada, kuna võib eeldada, et sellist teavet küsitakse sagedamini. Sellel on sihtrühmale I negatiivne mõju, kuna mittedokumentaalselt tõendite esitamisele võib kuluda täiendav ressurss (nt failide üleslaadimisele ja saatmisele või vajadusel videote transkribeerimisele kuluv aeg). Proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt ei saa need täiendavad korrakaitseorganile esitatavad teabe hulgad ja nendega seonduvate toimingute maht olla nii suured, et mõju saaks sihtrühmale I tervikuna oluliseks pidada. Lisaks võib üldjuhul eeldada, et sellist teavet küsitakse harva ja juhuslikult, mis vähendab negatiivset mõju sihtrühma I jaoks tervikuna. Muudatusega kohanemine peaks sihtrühmale I kerge olema, kuna ei pane neile täiesti uut kohustust, vaid muudab kohustuse täitmise tõhusamaks.

#### *Sihtrühm II: isikud, kelle kohta riikliku järelevalve menetluses teavet nõutakse*

Sihtrühm II võib osaliselt kattuda sihtrühmaga I, kui teavet edastatakse enda kohta, kuid on kahtlemata laiem, kuna korrakaitseorganile edastatav teave võib hõlmata (ja ilmselt sageli hõlmabki) ka teisi isikuid. Kui seni puudutas KorS §-s 30 sätestatud riikliku järelevalve meetme kohaldamisel andmesubjektide õigusi peamiselt dokumentaalsete teabe töötlemine, siis muudatuse tulemusel saavad korrakaitseorganid riikliku järelevalve erimeetmena välja nõuda isikute kohta teavet ka vormis, mis võib nende õigusi intensiivsemalt riivata, nt heli- või videosalvestis. Seega on tegemist negatiivse mõjuga, mis eri andmesubjektide puhul võib varieeruda mitteolulisest kuni olulise mõjuni, olenevalt sellest, millist teavet andmekandjatel nende kohta nähtub (nt videosalvestise puhul millised tegevused salvestisel näha on, milline on salvestise kestus ja kvaliteet, sh kas sellel on ka heli). Seda õigustab ja tasakaalustab avaliku korra kaitse vajadus ja korrakaitseorgani kohustus lähtuda teabe küsimisel proportsionaalsuse põhimõttest.

Täiendavad tõendid võivad viia sagedamini tulemusele, et riikliku järelevalve käigus kohustatakse isikut avaliku korra tagamiseks mingeid tegevusi tegema või tuvastatakse hoopiski asjaolud, mis annavad aluse süüteomenetluse algatamiseks. Seega võib kavandatav muudatus sihtrühma jaoks negatiivse mõjuna kaasa tuua suurema vastutuse oma tegude eest. Selle mõju avaldumist ei ole aga põhjust sagedaseks pidada, kuivõrd ka praegu tegutsevad korrakaitseorganid tõhusalt.

### Sihtrühm III: kõik Eesti elanikud

Kuivõrd muudatus tõhustab korrakaitseorganite tööd, st olemasoleva ressursiga suudetakse tõrjuda rohkem ohte, siis suureneb tervikuna sihtrühma turvalisus. Samas on tegemist ebaolulise kaude mõjuga.

## **Probleem 8. Vähemohtlike teenistusrelvade ja erivahendite kasutamine**

### **8.1. Lahendatava probleemi kirjeldus, selle põhjused ja oodatav eesmärk**

#### **8.1.1. Elektrišokirelvad**

KorS § 80 sätestab, millises olukorras on korrakaitseorganil õigus elektrišokirelva kasutada. Nimetatud sätte lõige 1 kehtestab tingimused elektrišokirelva kasutamiseks ja lõige 2 sätestab täiendavad eeldused, millal võib seda kasutada isiku vastu.

Kehtiv õigus lubab elektrišokirelva isiku vastu kasutada kui:

- 1) esineb kõrgendatud vahetu oht,
- 2) ohu tõrjumine muu vahetu sunni vahendiga, välja arvatud tulirelvaga, ei ole võimalik või ei ole õigel ajal võimalik,
- 3) elektrišokirelva kasutamisel tehakse kõik võimalik, et sellega ei seataks ohtu muud kaalukat hüvet,
- 4) eesmärgiks on isiku ründamis-, vastupanu- või põgenemisvõimetuks muutmine,
- 5) eesmärki ei ole võimalik saavutada looma ega asja vastu elektrišokirelva kasutamisega ega muu vahetu sunni vahendiga, välja arvatud tulirelvaga,
- 6) relva kasutamine on ühtlasi vajalik, et: 1) tõrjuda vahetu oht elule või kehalisele puutumatusel; 2) tõkestada vahetult eelseisva või juba asetleidva esimese astme kuriteo toimepanemist; 3) pidada kinni esimese astme kuriteos kahtlustatav või süüdistatav või takistada tema põgenemist, kui temalt võib seaduse alusel võtta vabaduse või on see temalt seaduse alusel võetud, või 4) pidada kinni isik või takistada tema põgenemist, kui temalt võib kohtulahendi alusel võtta vabaduse või on see temalt kohtulahendi alusel võetud.

2011. aastal vastu võetud KorS-is<sup>47</sup> oli sätestatud, et elektrišokirelva võib kasutada kõrgendatud või olulise ohu tõrjumiseks. 2014. aastal vastu võetud korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadusega jäeti algsest sõnastusest välja „või olulise“. See tähendab, et jõustunud regulatsiooni jäi õigus kasutada elektrišokirelva ainult kõrgendatud ohu korral ja sisuliselt on järgitavate nõuete osas elektrišokirelva kasutamine võrdsustatud tulirelva kasutamisega. Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse seletuskirja<sup>48</sup> kohaselt oli lävendi tõstmise põhjuseks potentsiaalne oht isiku tervisele: „Kuna tegemist on isiku tervist potentsiaalselt ohustava relvaga, siis on selle kasutamise lävendi tõstmine võimalikule kõrgeimale tasemele isiku põhiõiguste ja –vabaduste kaitse seisukohast vajalik ja põhjendatud.“. Seletuskirjas puuduvad andmed, millele vastava seisukoha puhul on tuginetud.

<sup>47</sup> RT I, 22.03.2011, 4

<sup>48</sup> Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3>

Lisaks sätestab KorS-i regulatsioon vahetu sunni kohaldamisel relvade kasutamisel astmelisuse – madalamal astmel on gaasirelv, pneumorelv ja külmrelv, kõrgemal astmel on elektrišokirelv ja tulirelv. Sisuliselt ei toeta kehtiv regulatsioon seda, et elektrišokirelva kui isikut vähem kahjustavat vahendit saaks kasutada madalama astme relvade ja tulirelva vahepeal, mis võimaldaks ennetada olukordade eskaleerumist selleni, et tekiks alus tulirelva kasutamiseks.

Elektrišokirelva kasutusele võtmisel puudus Eestis praktika ja kogemus, mida elektrišokirelvade kasutamine võiks kaasa tuua – kuivõrd intensiivselt neid kasutama hakatakse ja millised võivad olla negatiivsed tagajärjed –, mistõttu võis olla mõistlik seada need esialgu tulirelvaga sarnasele tasemele. Tuginedes PPA andmetele ja kasutuskogemusele on tänaseks teada, et elektrišokirelv pole sama ohtlik kui tulirelv. Enamasti asetavad teiste riikide õiguskaitseasutused elektrišokirelvad sunni astmestikul samale tasemele pipragaasiga.<sup>49</sup> Elektrišokirelv on tavaliselt paigutatud madalamale tasemele kui külmrelvad.<sup>50</sup>

Pea poole sajandi pikkune elektrišokirelva kasutamise ajalugu mujal maailmas on andnud võimaluse analüüsida sellega kaasnevaid ohte ning võrrelda kasutamist teiste politsei relvastuses olevate sunnivahendite kasutamisega. Uuringud näitavad, et elektrišokirelva kasutamine võib tekitada vähem kahjustusi kui näiteks teleskoopnuia kasutamine. Nt isegi teleskoopnuia õnnestunud kasutamisel on kõige väiksem kahju verevalum, mis on selgelt tõsisem kui elektrišokirelva puhul.<sup>51</sup> Elektrišokirelva kasutamine tekitab valu. Inimesed, keda on elektrišokirelvast distantsilt lastud, kirjeldavad seda kui kohutavalt ebameeldivat tunnet, mida on raske sõnadesse panna. Elektrišokirelva nõelast põhjustatud valu kestus<sup>52</sup> on ajaliselt oluliselt lühem kui teenistuskooera hammustamisega või teleskoopnuia löögist tekkiva valu kestus ning nende, aga ka gaasipihusti kasutamise tagajärjed võivad olla tuntavad mitu päeva.

Elektrišokirelva kasutamisega kaasnevad raskemad vigastused ja surmajuhtumid võivad olla põhjustatud kukkumistest, narkootikumide tarvitamisest või südamehaigustest. Elektrišokirelvast tulenev laeng ei ole surmav. Uuringute kohaselt ei ole registreeritud teaduslikult ega meditsiiniliselt tõestatud surmajuhtumeid, mis oleksid põhjustatud elektrišokirelvast saadud elektriimpulsside tagajärjel.<sup>53</sup> Isegi südamestimulaatoriga isikute puhul on leitud, et viie sekundi pikkune ehk ühekordse maksimumkestusega elektrišokirelva laeng ei avaldanud südamestimulaatori tööle sellist mõju, mille tagajärjel oleks südamestimulaator tuvastanud südame korrapäratud kokkutõmbed ning omalt poolt südamele elektrilöögi andnud.<sup>54</sup> Elektrišokirelvast tulev vool häirib isiku koordineerimist või muudab ta liikumisvõimetuks, mistõttu võib põhjustada teisejärgulisi vigastusi, eelkõige kukkumine ja

---

<sup>49</sup> Estey, J. Rosenblatt, D. Cromartie, E. Firman, J. 2005. Electro-muscular disruption technology A Nine-Step Strategy for Effective Deployment. The International Association of Chiefs of Police. The International Association of Chiefs of Police, lk 9. <https://www.theiacp.org/sites/default/files/2018-07/EMDT9Steps.pdf> Vaadatud: 10.05.2024

<sup>50</sup> Holder Jr, E. H., Robinson, L. O., Laub, J.H. 2011. Police Use of Force, Tasers and Other Less-Lethal Weapons. U.S. Department of Justice. Washington, lk 6. <https://ncjrs.gov/pdffiles1/nij/232215.pdf> Vaadatud 10.05.2024.

<sup>51</sup> Haav, H., 2014. Elektrišokirelva kasutamise õiguslikud regulatsioonid ja kasutamine politseitöös. Lõputöö, Muraste: Sisekaitseakadeemia, lk 29.

<sup>52</sup> Elektrišokirelva laeng kestab niikaua kui päästik all on, kuid mitte kauem kui 5 sekundit.

<sup>53</sup> Haav, H., 2014. Elektrišokirelva kasutamise õiguslikud regulatsioonid ja kasutamine politseitöös. Lõputöö, Muraste: Sisekaitseakadeemia, lk 37.

<sup>54</sup> Haegeli, L. M., Sterns, L. D., Adam, D. C. and Leather, R. A., 2006. Effect of a Taser shot to the chest of a patient with an implantable defibrillator. Heart Rhythm, 3(3), lk 340.

sellest tingitud marrastused või põrutused. Kukkumisega võib halvemal juhul kaasneda isegi isiku surm.<sup>5556</sup>

Eestis on elektrišokirelv politseiametnike kasutuses 2018. aastast. PPA andmetel kasutati aastatel 2018-2022 elektrišokirelva 50 korral. Enim on elektrišokirelva kasutatud külm- või elektrišokirelvaga ründe tõrjumiseks (19 korral, peamiselt ründed külmrelvaga) ning endale ja teistele ohtliku suitsiidse isiku suhtes tema tegevuse peatamiseks 14 korral. Elektrišokirelva kasutamise perioodi jooksul ei ole tuvastatud ühtegi üksnes elektrišokirelva kasutamisest tingitud eluohtliku vigastuse või surma põhjustamist. Eelnimetatud perioodil toimus politsei vastu 180 rünnet. PPA hinnangul oli 61 juhtumit, kus politseiametnikke rünnati ja nad said vigastada, kuid ründe tõrjumiseks ei olnud võimalik elektrišokirelva kasutada, sest puudus kõrgendatud ohu olukord. 17 juhtumi puhul kasutasid politseiametnikud ründe tõrjumiseks gaasipihustit või teleskoopnuia, kuid objektiivsetel põhjustel ei olnud nende kasutamine edukas. Seega esineb märkimisväärne arv juhtumeid, kus rünnet oleks võimalik efektiivsemalt peatada ja vähendada vigastusi, sh politseinikele, kui selliste rünnete tõrjumisel saaks kasutada elektrišokirelva.

Senine kogemus näitab, et elektrišokirelvi on kasutatud kaalutletult, negatiivsed tagajärjed (nt kukkumisest tingitud vigastused) puuduvad või on vähesed ning neid kasutatakse olukordades, kus see võib olla tõhusam või kujutada vähem ohtu tervisele kui muu teenistusrelva või mõne erivahendi kasutamine. Selleks, et maandada ohte, õpetatakse politseiametnikke elektrišokirelva nooltega tabama alakeha, vöökohta või selga, hõivamaks võimalikult suurt osa skeletilihastest. Vältima peab sihtimist pea piirkonda ja kubeme piirkonda. Elektrišokirelva kasutamisel luuakse logifail ning kogu tegevus jäädvustatakse helis ja pildis. See tagab väga hea järelevalve elektrišokirelva kasutamise üle, mis aitab välistada, et elektrišokirelva kasutatakse liiga kergekäeliselt või ilma seadusliku aluseta. Senise praktika kohaselt on PPA kõiki elektrišokirelva kasutamise juhtusid sellest vaatest hiljem ka analüüsinud. Lisaks on elektrišokirelva kasutamiseks vajalik spetsiaalne laskemoon, mida väljastavad relvurid, ning seetõttu on elektrišokirelvade kasutamisjuhud fikseeritud, minimeerides kontrollimatu kasutamise võimalused.

Siseministerium uuris 2022. aasta sügisel teiste Euroopa riikide praktikat elektrišokirelvade kasutamise kohta, kasutades selleks Euroopa tulirelvaekspertide (ingl *European Firearms Experts* (EFE)) võrgustiku ja riikide alaliste esinduste EL-i juures antud vastuseid.<sup>57</sup> Võrrelduna teiste riikidega on ainult Eestis elektrišokirelv võrdsustatud tulirelvaga.

### **8.1.2. Vähem kahjustav laskemoon**

Politseil ja muul korrakaitseorganil on seaduses sätestatud juhul vahetu sunni kohaldamiseks õigus kasutada füüsilist jõudu, erivahendit või relva. KorS-i § 78<sup>2</sup> kohaselt on nendeks teenistusrelvadeks tuli-, gaasi-, pneumo-, külm- ja elektrišokirelv. KorS-i § 79–81<sup>1</sup> sätestavad, millistel juhtudel ja millist jõudu, erivahendit või relva (edaspidi *vahetu sunni vahend*) on lubatud kasutada isiku vastu. KorS-i § 81 näeb ette, et kõrgendatud ohu tõrjumiseks võib kasutada tulirelva, kui ohu tõrjumine muu vahetu sunni vahendiga ei ole võimalik või ei ole õigel ajal võimalik, ning arvestusega, et tulirelva kasutamisel tehakse kõik võimalik, et sellega ei seataks ohtu muud kaalukat hüve. Kehtiva seaduse kohaselt peab tulirelva kui üldjuhul

<sup>55</sup> Ordog, G.J., Wasserberger, J., Schlater, T. and Balasubramanium, S., 1987. Electronic gun (Taser®) injuries. *Annals of emergency medicine*, 16(1), lk 75.

<sup>56</sup> Kroll, M. W., 2011. TASER® conducted electrical weapons. Rmt: M. M. Start, toim-d. *Clinical Forensic Medicine*. London: United Kingdom, lk 254.

<sup>57</sup> LISA 1

kõigist muudest vahetu sunni vahenditest kõige riivavama vahendi kasutamine olema kõige viimane võimalik kasutatav vahetu sunni vahend. Iga muu vahendi kasutamine peab olema kas võimatu või õigel ajal võimatu.

Teenistuses kasutatakse tulirelvades relvaseaduse<sup>58</sup> § 17 lõike 2 punktis 2 nimetatud laskemoona ehk laskemoona, mille lendkehaks on kuul või haavel. Üldjuhul on kasutatava laskemoona lendkehaks metallkuul või metallhaavel, mis on surmava toimega. KorS ei sätesta, millist laskemoona teenistusrelvas kasutada tohib<sup>59</sup>, ega erista tavamoona ja vähem kahjustavat moona. Seega võib neid kasutada ühesugustel alustel, mis ei soodusta vähem kahjustava moona kasutamist selleks sobilikel juhtudel.

Mõiste „vähem kahjustav laskemoon“ viitab tulirelvast lastavale laskemoonale, millel on isikut tabades madal tõsiste kehavigastuste või surma põhjustamise tõenäosus, sh pisaravoolust, suitsu-, heli-, valgus- või muud efekti või valuaistingut esile kutsuv laskemoon. Vähem kahjustava laskemoona nagu kummi-, plast-, vaha- ja muu mittesurmava mõjuga kuulide lennukiirus on tavapärestest metallkuulidest oluliselt väiksem ning nende kasutamisel tuginetakse sihtmärgi peatamisel vähem kahjustava kuuli kineetilisele energiale ja selle ülekandumisel kehale tekkivale tõmbi eseme traumale. Seega on teatud situatsioonides neid otstarbekam kasutada, et võimalikult palju vähendada isikule tavalise moona kasutamisest tingitud raske või püsiva tervisekahju või isegi surma põhjustamist. Sellise moona kasutamine on tänapäeva õiguskaitseorganite tegevuses seetõttu levinud.<sup>60</sup>

Senine kasutamiskogemus annab alust arvata, et vähem kahjustavat laskemoona kasutatakse kaalutletult ja minimaalsete negatiivsete tagajärgedega.<sup>61</sup> KorS § 81 võimaldab neid aga kasutada ainult olukordades, kus muu sunnivahendi kui tulirelva kasutamine ei ole võimalik või piisavalt efektiivne ning tulirelvas kummikuulide kasutamine on olukorra lahendamiseks tõhusam ja proportsionaalsem kui tulirelva kasutamine surmava laskemoonaga. Nende eelduste üheaegne esinemine on aga harv. Olukordades, mis eluohtlikuks ründeks ei kvalifitseeru, ei ole üldjuhul ametnikel võimalik kummikuule kasutada, kuigi nt allumatu rahvahulga ründe puhul oleks kummikuulide kasutamine nii taktikaliselt tõhus kui proportsionaalne vahend eskalatsiooni vältimiseks.

Tulirelva on sobiv kasutada kummikuuli lastes massiohje sündmuste korral, kus on vaja rahvahulgast selekteerida ja peatada korrariikkuja, kes ohustab teisi isikuid ja kasutab vägivalda, näiteks loobib politseinikke kividega ning politseinikel puudub võimalus muul viisil isikut mõjutada korrariikkumist lõpetama. Tulirelv on täpne ja seda on võimalik kummikuuliga kasutada ainult ühe isiku peal suhteliselt pikalt distantilt – kuni 30 meetrit, mõjutamata teisi tema ümber. Lisaks tekitab tulirelvas kummikuuli kasutamine psühholoogilise efekti (vali pauk ja valuaisting), mis sunnib inimest alalhoiu instinktile ja põgenema ning korrariikkumise lõpetama.

Kummikuuliga laetud tulirelva on sobiv kasutada ka taktikalistes olukordades, kus on lubatud kasutada nua, gaasi või elektrišokirelva, aga see pole piisavalt turvaline ametnikule endale või

---

<sup>58</sup> RT I, 06.07.2023, 12

<sup>59</sup> Teenistusrelvas kasutatava laskemoona liigid on nimetatud siseministri 11. septembri 2018. aasta määruse nr 19 „Teenistusrelvade ja nende laskemoona ning lahingumoona liigid ja teenistusrelvade, nende laskemoona ja lahingumoona, tulirelva osade käitlemise ning üleandmise kord“ §-s 3, mille kohaselt loetakse teenistusrelva laskemoonaks sama määruse § 2 punktides 1–2 ja 4–6 loetletud teenistusrelvades kasutatavat laskemoona. Ka selles määruses ei eristata laskemoonas kasutatavat lendkeha tüüpi ja iseloomu.

<sup>60</sup> LISA 2

<sup>61</sup> 2007. rahutuste ajal oli kummikuulide kasutamine üks tõhusamaid ja vähem kahju põhjustanud vahendeid massirahutuste laiali ajamiseks



jääb isik näiteks elektrišokirelva laskeulatusest (umbes 7 meetrit) välja. Seega oleks tulirelva kasutamine vähem kahjustava laskemoonaga vajalik ja õigustatud juba olulise ohu tõrjumiseks.

### **8.1.3. Veekahur**

KorS § 78<sup>1</sup> punkti 8 kohaselt on üheks PPA või muu seaduses sätestatud korrakaitseorgani erivahendiks ka veekahur. KorS § 79<sup>1</sup> kohaselt võib politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan kasutada kõrgendatud ohu tõrjumiseks veekahurit rahvahulga vastu, kui ohu tõrjumine muu vahetu sunni vahendiga, välja arvatud tulirelvaga, ei ole võimalik või ei ole õigel ajal võimalik, ning arvestusega, et veekahuri kasutamisel tehakse kõik võimalik, et sellega ei seataks ohtu muud kaalukat hüve. Seega on veekahuri näol kehtivas õiguses tegemist n-õ tulirelva alternatiiviga, mida saab kasutada rahvahulga vastu väga kaaluka ohu tõrjumisel. Veekahuri kasutamise järgmine aste oleks kehtiva õiguse järgi kummikuulide ja tulirelva kasutamine, kui esinevad KorS § 81 tunnused. Veekahuri kasutamine võib aga olla vajalik ja proportsionaalne ka olulise ohu tõrjumisel ning seda ohtu tekitava korrarikkumise kõrvaldamiseks, et hoida ära kõrgendatud ohu olukorra tekkimine võimalikult varajases faasis.

Siseministri 8. juuli 2014. aasta määruse nr 31 „Veekahuri kasutamise kord“<sup>62</sup> § 2 lõige 1 sätestab, et veekahur on politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgani eriotstarbeline sõiduk, mis on kohandatud erinevatel režiimidel kõrgsurvega veejoa kasutamiseks isikute vastu. Kuigi nii vangistusseaduse<sup>63</sup> § 70<sup>1</sup> lõige 1 punkt 1 kui ka Kaitseväe korralduse seaduse<sup>64</sup> (KKS) § 3<sup>1</sup> lõige 2 näevad ette õiguse veekahuri kasutamiseks, siis käesolevalt on see võimekus olemas üksnes PPA-l. Olenevalt veekahuri võimsusest on veejoaga võimalik tabada konkreetset isikut või rahvahulka umbes 40 meetri kauguselt. Veekahuri kasutamise võimalus on ka paljude teiste riikide korrakaitseorganitel.<sup>65</sup> Eestis on politsei kasutanud veekahurit vaid 2007. aastal aprillirahutuste ajal, kuna hetkel on võimalik veekahuri kasutamine alles siis, kui tegemist on kõrgendatud ohuga ehk ohutase on nii kõrge, et sellele reageerimiseks on õigus kasutada tulirelva surmava laskemoonaga. Seda ei saa pidada otstarbekaks, sest veekahuriga reageerimine on oma olemuselt vähem riivavam ja sobivam meede, mida peaks saama kasutada enne surmava laskemoonaga tulirelva kasutamist. Kui tegemist on näiteks rahvakogunemisel aset leidva olulist ohtu tekitava korrarikkumise kõrvaldamisega ja sündmusele reageerijal on võimalik valida, kas kasutada tulirelvast laskmiseks metallist laskemoona või hoopis veekahurit, siis nii teiste riikide kogemustest kui uuringutest võib välja tuua, et veekahuri kasutamine on märksa ohutum nii korrarikkujate kui ka teiste isikute suhtes, tagades samas korrakaitseametnike turvalisuse. Veekahuri kasutamise hoiatamisel juhul, kui see on juba nähtaval, võib olla ka ennetav mõju. See tähendab, et inimesed võivad tajuda enne meetme rakendamist soovi laiali minna ja korrarikkumine lõpetada ilma, et korrakaitseametnikud veekahurit tegelikult kasutaks.

Kui õiguslik regulatsioon ei võimalda ametnikel kasutada tõhusaid meetmeid olukordades, kus need tegelikult oleksid proportsionaalsed, vaid suunab ootama, kuni olukord eskaleerub juba tulirelva kasutamise lävendini, siis kasutataksegi selle lävendi saabudes tõhususe ja ametnike enda ohutuse tõttu pigem tulirelva. See toob aga kaasa isikutele, kelle suhtes seda kasutatakse, suurema kahju.

---

<sup>62</sup> [RT I, 12.07.2014, 181](#)

<sup>63</sup> [RT I, 22.03.2024, 12](#)

<sup>64</sup> [RT I, 27.01.2023, 3](#)

<sup>65</sup> LISA 2

#### 8.1.4. Erivahendid

Viimastel aastatel on toimunud väga kiire areng MÕS-ide valmistamise ja kasutusele võtmise vallas. MÕS-de lihtsa kättesaadavuse ja nende väga laialdase kasutuspotentsiaali tõttu on need muutunud muu hulgas kuritegevuse ja terrorismi üheks töövahendiks. Seetõttu on tekkinud vajadus ka riikliku järelevalve käigus MÕS-de suhtes kohaldada lubatavate erivahendite (nn droonitõrje vahendid) lisamine korrakaitseadusesse. KorS § 78<sup>1</sup> sätestab kinnise loetelu erivahenditest, mida korrakaitseorganil on riikliku järelevalve raames õigus kasutada. Arvestades tehnoloogia kiiret arengut ning vajadust erinevatele ohtudele proportsionaalselt ja tõhusalt reageerida, võib praegune regulatsioon liiga piirav olla. Ei ole mõistlik, et korrakaitseorgan ei saa kasutada mõnda mõjusat, kuid lubatud erivahenditest leebema mõjuga erivahendit põhjusel, et seadusandja ei ole osanud või jõudnud seda veel erivahendite loetellu lisada. Ühegi KorS § 78<sup>1</sup> toodud erivahendiga ei ole võimalik MÕS-i mõistlikult tõrjuda. Teoorias võiks see võimalik olla veekahuriga, kuid selle kasutamine ja otstarbekus kõikide võimalike juhtumite korral on piiratud ning see on kasutusel ainult PPA-l. Kõrgendatud ohu korral võib MÕS-i suhtes kasutada tulirelva, kuid sellelgi on piirangud, sest tulirelva ei sobi kasutada rahvarohketes kohtades või linnalistes tingimustes, kuna sellega võib kaasneda oht kõrvaliste isikutele. Üksnes kõige intensiivsema vahendi kasutamise võimaldamine MÕS-ide tõrjumiseks ei ole ka mõistlik.

2022. aastal jõustunud lennundusseaduse<sup>66</sup> (LennS) muudatused näevad ette meetmed MÕS-ide maanduma sundimiseks. LennS § 60<sup>2</sup> lõike 7 kohaselt võib korrakaitseorgan, kelle pädevuses on riiklik järelevalve lennupiirangutega alas, geograafilises alas või ajutises geograafilises alas, vahetu ohu tõrjumiseks sundida nendes alades lendavat MÕS-i maanduma. Lõike 8 kohaselt võib maanduma sundimisel kasutada füüsilist jõudu, tulirelva, erivahendit või võtta MÕS-i juhtimise arvutiseadmega üle. Vahetu sunni rakendamisel võib kasutada järgmisi erivahendeid (§ 60<sup>2</sup> lõige 9):

- 1) raadioside segajat ;
- 2) laser- või muud seadet, millega on võimalik tõkestada mehitamata õhusõiduki edasist lendamist;
- 3) võrku;
- 4) mehitamata õhusõidukit, mis on valmistatud või mida kasutatakse mehitamata õhusõidukiga kokkupõrkeks, et tõkestada selle edasist lendamist;
- 5) muud LennS § 60<sup>2</sup> lõige 1 punktides 1–4 sätestatud seadme või vahendiga sarnase toimega seadet või vahendit.

Eelnimetatud meetmete kasutamise õigus on piiritletud riikliku järelevalve pädevusega, mis on sätestatud LennS § 60<sup>1</sup> ja seotud eelkõige lennukeelualadega. Selleks, et korrakaitseorganil oleks õigus sundida MÕS-e maanduma ka avalikku korda ähvardava ohu korral, kasutades selleks erinevaid tehnilisi võimalusi, on vaja KorS-i erivahendite loetelu täiendada. MÕS-i lendu sekkumiseks ja selle takistamiseks on mitmeid erinevaid erivahendeid, (nt püüdurvõrgud, linnud, muu spetsiifiline tõrjetehnika) ja elektroonilisi tõrjemeetmeid (jamming, spoofing, suunatud energiaga laser- ja mikrolainerelvad).

## 8.2. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Probleemi lahendamisele aitab kaasa ka ametnike täiendav koolitamine nii ohuolukordade eskaleerumise vältimiseks kui nende erinevate teenistusrelvade ja erivahenditega tõhusalt lahendamiseks. Siiski ei piisa ainult sellest meetmest, kuna selliseid koolitusi tehakse ametnikele juba praegu regulaarselt. Ka praegu tuleb politseiametnikel nt elektrišokirelva

---

<sup>66</sup> [RT I, 20.03.2024, 2](#)

kasutusõiguse saamiseks läbida 16-tunnine täiendkoolitus, mis kätkeb endas nii loenguid kui ka praktilisi harjutusi.

Üheks võimaluseks on ka mitte midagi tegemine. Ametnikud on üldjuhul suutnud ka kõrgema ohutasemeni eskaleerunud olukorrad ühel või teisel viisil lõpetada. Aga kuigi senini ei ole probleemid sagedased, siis ei ole mõistlik uuemate teadmiste ja tehnika arengu valguses kõigile osapooltele kokkuvõttes ohutumate võimaluste kasutamist mitte võimaldada. Igasugune liikumine ohutuma korrakaitse suunas on tervitatav, kuna riigil on avaliku korra tagamisel kohustus isikuid tõhusalt kaitsta. Lisaks räägib selle lahenduse vastu ka see, et probleemi süvenemine võib tekitada olukorra, kus riik ei ole avaliku korra tagamiseks ja laiemas plaanis inimeste ohutuse tagamiseks loonud toimivat ja ajakohast (tehnika arengust lähtuvat) regulatsiooni ning avaliku korra kaitse on raskendatud.

### **8.3. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

#### ***8.3.1. Elektrišokirelva kasutamine vahetu olulise ohu tõrjumiseks***

Kehtiva KorS-i järgi on elektrišokirelva kasutamine sisuliselt võrdsustatud tulirelva kasutamisega, mistõttu soovitakse elektrišokirelva kasutamise lävendit alandada. Regulatiivse lahendusena oleks võimalik KorS § 80 lõige 2 punkti 1 täiendada selliselt, et elektrišokirelva võib isiku vastu kasutada ka juhul, kui esineb vahetu oht isiku tervisele. See võimaldaks elektrišokirelva juba enne tulirelva kasutamise aluste esinemist ehk ametnikel oleks võimalik ohuolukordades tõhusalt reageerida ja valida selleks vähemohtlik relv.

Lisaks on kaalumisel võimalus jätta kehtivast regulatsioonist välja nõue, et elektrišokirelva võib kasutada alles siis, kui ohu tõrjumine muu vahetu sunni vahendiga, välja arvatud tulirelvaga, ei ole võimalik. See kaotaks elektrišokirelva ja külm-, gaasi ja pneumorelvade vahelise astmelisuse, mis annaks ametnikele suurema kaalutlusruumi olukorra lahendamiseks vajalike vahendite valimisel. Samas tähendab suurem kaalutlusruum seda, et kohtutel on nende vahendite kasutamisel tekkinud vaidluste lahendamisel väiksem kontrolliulatus, mis omakorda kitsendab isikute kohtulikku õiguskaitset.

Kaalumisel on ka elektrišokirelva kasutamist reguleeriva sätte ülesehituse põhimõtteline muutmine. Kui hetkel kehtiv sõnastus näeb sarnaselt tulirelva kasutamisele (KorS § 81) lõikes 1 ette üldpõhimõtted ja lõikes 2 on toodud kitsendused, millal võib elektrišokirelva kasutada isiku puhul, siis muudatuse tulemusel oleks lõikes 1 ette nähtud üldine alus elektrišokirelva kasutamiseks ning lõikes 2 täiendav alus isiku kinnipidamiseks. Praktikas saab elektrišokirelva kasutada eelkõige isiku või looma vastu. Kuigi TsÜS § 49 lõike 3 järgi kohaldatakse loomadele asjade suhtes kehtivaid sätteid, on loom siiski elusolend. Seetõttu ei ole põhjendatud eraldi reguleerida elektrišokirelva asja vastu kasutamist.

Lõikes 2 toodud täiendavad alused oleksid vajalikud, et katta ära elektrišokirelva kasutamise õigus isiku kinnipidamiseks, kuna isiku kinnipidamine ei pruugi igakordselt mahtuda olulise või kõrgendatud ohu alla. Samas on ka isiku kinnipidamisel elektrišokirelva kasutamine piiritletud ja seda võib kasutada juhul, kui isikult võib seaduse või kohtulahendi alusel võtta vabaduse või see on temalt seaduse või kohtulahendi alusel võetud ning olukorras, kus isik püüab põgeneda või osutab kinnipidamisel vastupanu (nt psühhiaatrilise abi seaduse<sup>67</sup> alusel kohaldatav tahtest olenematu psühhiaatriline abi või väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse<sup>68</sup> alusel toimuv kinnipidamine väljasaatmiskeskuses).

---

<sup>67</sup> [RT I, 11.03.2023, 73](#)

<sup>68</sup> [RT I, 06.07.2023, 125](#)

### **8.3.2. Vähem kahjustava laskemoonaga tulirelva kasutamine olulise ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks**

Kehtiva KorS-i regulatsiooni järgi ei saa vähem kahjustavat pisaravoolust, suitsu-, heli-, valgus- või muud efekti või valuaistingut esile kutsuvat laskemoona kasutada tulirelvast (nt kummi- ja gaasikuulid sileraudsest püssist) laskmiseks ohu tõrjumiseks või sellist ohtu tekitava korrarikkumise kõrvaldamiseks. Probleemi lahendamiseks tuleb selline võimalus luua, et soodustada vähemohtliku laskemoona kasutamist metallkuulide asemel olukordades, kus see on proportsionaalne. Selline regulatsioon looks senisest paindlikumad võimalused erinevates ohuolukordades reageerimiseks.

KorS-i muutmine on planeeritud selliselt, et tulirelvas kasutatav vähem kahjustav laskemoon lisatakse erivahendite loetellu ning nende kasutamine tulirelvas sätestatakse eraldi paragrahvina selliselt, et see on lubatud nii ohu tõrjumiseks kui ka sellist ohtu tekitava korrarikkumise lõpetamiseks.

### **8.3.3. Veekahuri kasutamine olulise ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks**

KorS § 79<sup>1</sup> lõiget 1 tuleks muuta selliselt, et pädeval korrakaitseorganil oleks võimalik veekahurit kasutada ka olulise ohu tõrjumiseks. Muudatus annab laiemat võimalust ja paindlikkust kasutada veekahurit sündmuse võimalikult varajases faasis, et vältida olulise ohu eskaleerumist kõrgendatud ohuks.

### **8.3.4. Erivahendite loetelu täiendamine**

Probleemi lahendamiseks tuleb KorS § 78<sup>1</sup> loetelu täiendada mehitamata õhusõidukite maanduma sundimise vahenditega. Kuna MÕS-ide ja nende tõrjumiseks kasutatavate tehniliste vahendite areng on kiire ja pidev, tasub regulatsiooni muutmisel kaaluda MÕS-ide maanduma sundimiseks kasutatavate erivahendite loetelu avatuna sätestamist. Vältimaks olukorda, kus norm on määratlemata, võib MÕS-ide tõrjumiseks kasutatavad vahendid reguleerida toimetehhanismipõhiselt, mitte seadmepõhiselt. Sellisel juhul ei teki olukorda, kus uue, kuid eelnevatega sarnase toimetehhanismiga seadme lisandudes jääks see regulatsiooni mõttes nn halli tsooni.

Lisaks tasub kaaluda võimalust KorS § 78<sup>1</sup> sätestatud erivahendite loetelu avamiseks selliselt, et korrakaitseorganil oleks võimalik kasutada kõiki vahendeid, mis on vähem kahjustavad kui need, mille kasutamiseks on tal õigus. Eesmärk on tagada, et muud KorS § 78<sup>1</sup> loetelus mitteloetletud, kuid olemuselt ohutumad vahendid oleks võimalik ohutõrjes kasutada.

## **8.4. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ja Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid**

Kuivõrd kavandatavate muudatuste tulemusel laieneb korrakaitseorganite õigus erinevate teenistusrelvade ja erivahendite kasutamiseks, siis riivab muudatus eelkõige isiku õigust elule (PS § 16), tervisele (PS § 28), väärikale kohtlemisele (PS § 18), isikupuutumatussele (PS § 20) ja vabale eneseteostusele, aga ka omandiõigust (PS § 32). Need õigused on tagatud ka EIÕK artiklitega 2 ja 3 ning ELPH artiklitega 2, 3 ja 4.

## **8.5. Kavandavate muudatuste mõju ja järelalus mõju olulisuse kohta**

### **8.5.1. Sotsiaalne mõju**

*Sihtrühm: kõik Eestis elavad või viibivad isikud*

Kaudselt võivad kavandatavad muudatused puudutada positiivselt kõiki Eestis elavaid ja viibivaid inimesi, kuna kõik isikud võivad teatud juhtudel sattuda korrakaitseorgani poolt

vahetu sunniga sekkumist vajavasse olukorda või selle vahetusse lähedusse. Seega edendavad muudatused koosmõjus sihtrühma õigusi, luues korrakaitseorganite suurema proportsionaalselt tegutsemise võimekuse tõttu väiksema tõenäosuse isikute õiguste ulatuslikumaks riiveks. Üksikutel juhtudel võib see tähendada ka seda, et isiku suhtes kasutatakse vahetu sunni vahendit olukordades, kus varasemalt seda teha poleks saanud. Nende isikute vaatest on tegemist negatiivse mõjuga. Siiski võib eeldada, et otsene mõju sihtrühmale on äärmiselt harv, kuna vaid väike osa isikutest satub päriselt sellistesse olukordadesse, kus nende õigused saavad korrakaitseorgani tegutsemisest riivatud olla. Mõju ulatust ei saa oluliseks pidada. Võivad kaasneda mõningad muutused otseselt mõjutatud sihtrühma käitumises, kui loobutakse kiiremini ohtu tekitavast käitumisest.

### **8.5.2. Mõju riigi siseturvalisusele**

#### Sihtrühm I: kogu elanikkond

Kavandatavatel muudatustel on kaudne positiivne mõju riigi julgeolekule ja avalikule korrale, kui võrd võimaldab erinevatele ohtudele reageerida tõhusamalt ja proportsionaalsemalt, säästes seejuures ka korrakaitseorganite tööjõu ressursse, mis omakorda võimaldab teiste ülesannetega enam tegeleda. Eelnev suurendab teataval määral ühiskonna turvatunnet.

#### Sihtrühm II: politsei või muu korrakaitseorgan, kellel on seadusest tulenev õigus tulirelva, elektrišokirelva, veekahuri või MÕS-ide tõrjevahendite kasutamiseks

Kavandatavad muudatused võimaldavad sihtrühmal II madalamal tasemel ohule reageerida otstarbekama vahendiga, mis võib omakorda vähendada riski korrarikumise eskaleerumisele. Ehk muudatustega antakse sihtrühmale õigus ja võimalus hoida ära raskem tagajärg vähem kahjustava meetmega. Kui võrd muudatusega puudutatud teenistusrelvade ja erivahendite kasutamine sihtrühma poolt on pigem harv ning ei ole alust arvata, et nende kasutamine ka märgatavalt suureneks, ei saa mõju avaldumist sagedaseks pidada.

#### Sihtrühm III: isikud, kes käitavad mehitamata õhusõidukeid, mis ei täida seadusega sätestatud nõudeid

Sihtrühm on väike, sest isikud, kelle poolt käitatavat mehitamata õhusõidukit tuleb maanduma sundida, moodustavad väga väikese osa nii avalikus ruumis viibivatest isikutest kui ka rikkumisi toimepaneivatest isikutest. Muudatusega kaasneb sihtrühmale negatiivne mõju, kui võrd nende tegutsemisvabaduse piiramiseks kehtestatakse tõhusamad meetmed. Seejuures võib muudatuse tulemusel ka sihtrühma kuuluvate isikute MÕS kahjustada saada või hävida. Mõju avaldub sihtrühmale pigem harva ja ebaregulaarselt ning isik saab enda käitumisega mõju avaldumist vältida. Kokkuvõttes ei saa pidada mõju oluliseks, kui võrd kahju tekkimine on kõige äärmuslikum tagajärg, millest on võimalik lihtsasti hoiduda, alludes korrakaitseorgani korraldustele MÕS maandada.

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

#### Sihtrühm: politsei või muu korrakaitseorgan, kellel on seadusest tulenev õigus tulirelva, elektrišokirelva, veekahuri või MÕS-ide tõrjevahendite kasutamiseks

Kavandatavatest muudatustest mõjutatud peamine sihtrühm on PPA, kelle politseiametnike (umbes 4000) töökorraldust muudatused enim mõjutavad. Neist on mõjutatud umbes kolmandik. Muudatused võivad mõjutada ka julgeolekuasutusi, Keskkonnaametit, Kaitseväge ja vanglaid, kes kasutavad muudatusest puudutatud teenistusrelvi ja erivahendeid.

Muudatused ei vaja ametites teenistusrelvade vallas täiesti uue praktika loomist, sest neid kasutatakse ka praegu. Küll aga on vaja üle vaadata teenistusrelvade käitlemist puudutavad

koolitusmaterjalid ning tagada, et ametnikud oleksid teadlikud muutunud reeglitest ja oskaksid neid ohu tõrjumisel või korrarikkumise kõrvaldamisel õigesti kohaldada. Samas võivad muudatustega kaasnedavad teatavad kohanemiskasutused uute erivahendite kasutusele võtmisel. Vajalikud on täiendavad koolitused, et ametnikud oskaksid neid vahendeid kasutada ja vastavalt olukorrale proportsionaalset vahendit valida. Täiendavad koolitused ja kulutused vahenditele on muudatusega kaasnevaks negatiivseks mõjuks.

Kuivõrd muudatuse tulemusel suureneb vähem kahjustava moona kasutamine, tuleb ametnikel senisest enam otsustada, millist moona kasutada, ja seetõttu olla ka tähelepanelikum selle suhtes, millise moonaga tema tulirelv on laetud ja millises olukorras vastavat moona kasutada võib. Paratamatult kaasneb erinevate moonade kasutamisega teatav eksimuse risk, nt kui ametnik tegutseb teadmises, et tema tulirelv on laetud kummikuulidega, kuid tegelikkuses on seal tavaline metallmoon. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on aga väike, kuivõrd ametnikke tuleb sel teemal koolitada. Riskina võib välja tuua ka võimaluse, et nende sunnivahendite kasutamiskordade sagemisel võib suurened ka korrakaitseorgani juhile esitatavate vaiete või halduskohtule esitatavate kaebuste arv seoses vahendi ebaõige kasutamisega. Arvestades senist sarnaste kaebuste hulka, võib eeldada, et neid juhtumeid ei tule siiski palju.

Mõju ulatus on keskmine, sest on vaja koolitada korrakaitseametnikke otsustama, millistel juhtudel on võimalik ja proportsionaalne võtta kasutusele senisest erineva ohutaseme korral vähem kahjustavat laskemoona tulirelva kasutamisel, elektrišokirelva või veekahurit. Kuivõrd see on aga osa tavapärasest koolitustegevusest ega vaja põhimõttelisi muutusi, siis ei saa mõju liigselt koormavaks pidada. Muudatuse tulemusel võib nende sunnivahendite kasutamine erinevates olukordades suurened, tagades senisest efektiivsema ohuolukorra tõrjumise või korrarikkumise lõpetamise. Ühtlasi suurendab see ametnike endi ohutust, sest võimaldab neil vältida olukordade eskaleerumist ja ohu suurenemist ning ühtlasi ka ennast otsese ründe korral paremini kaitsta.

Kuigi muudatuse tulemusel kasutatakse muudatusest puudutatud teenistusrelvi ja erivahendeid senisest sagedamini, ei ole põhjust arvata, et mõju avalduks kokkuvõttes sageli, sest ohuolukorrad, kus korrakaitseorganitel võib olla vaja kummikuule, elektrišokirelva või veekahurit kasutada või mehitamata õhusõidukit maanduma sundida, esinevad pigem harva. Nt on PPA 2018–2022. aasta andmetel kasutanud elektrišokirelva keskmiselt kümme korda aastas. Lisades siia juhtumid, kus politseinikke rünnati ja oleks olnud otstarbekas kasutada elektrišokirelva, kuid puudus alus kasutamiseks, oleks kasutamiskordade arv ühes aastas olnud kokku keskmiselt 26 korda.

## **Probleem 9. Edasilükkamatute meetmete kohaldamise kohustus**

### **9.1. Probleem 9 – kokkuvõte**

PPA-l on üldkorrakaitseorganina kohustus alati reageerida olukorras, kus esineb vahetu oht isiku elule või kehalisele puutumatusele. Samas teistel korrakaitseorganitel, kellel on vahetu sunni õigus ja ka teenistusrelvade kasutamise õigus (nt Keskkonnaamet ning Maksu- ja Tolliamet), puudub sellises olukorras seadusest tulenev kohustus sekkuda. Sellise korrakaitseorgani ametnik võib olukorrale reageerida igäiõiguse raames. Seejuures võib ametniku tegevus karistusõiguse järgi olla õiguspärane, kuid põhimõtteliselt on võimalik, et ta saab selle eest distsiplinaarkorras karistada. Kavas on täiendada KorS §-i 6 selliselt, et lisaks politseile oleks ka teistel riigiasutustel kohustus ohtu tõrjuda, kui tegemist on vahetu ohuga isiku elule või kehalisele puutumatusele ning ametnik on võimeline seda tõrjuma talle volitatud vahetu sunni kasutamisega, seda eeldusel, et ametnikele on tagatud vajalik vahetu sunni väljaõppe ja antud tulirelva kasutamise õigus.

## 9.2. Lahendatava probleemi kirjeldus, selle põhjused ja oodatav eesmärk

KorS § 6 lõige 3 sätestab, et kui pädev korrakaitseorgan ei saa või ei saa õigel ajal tõrjuda olulist või kõrgendatud vahetut ohtu või kõrvaldada korrariikkumist, on politseil kohustus kohaldada edasilükkamatuid meetmeid KorS alusel (edasilükkamatu pädevus) ning teavitada viivitamata pädevat korrakaitseorganit. Nimetatud lõige annab seega politseile pädevuse edasilükkamatuteks meetmeteks, kuid sellisel juhul on alati olemas pädev korrakaitseorgan ja politsei rakendab meetmeid vaid seni, kuni seda tinginud asjaolud on ära langenud. Esimesel võimalusel antakse menetlus üle vastutavale korrakaitseorganile. Kuigi korrakaitseõigus sätestab paindliku võimaluse politseil üldkorrakaitseorganina reageerida, et vältida olukordi, kus kohustatud korrakaitseorgan ei saa operatiivselt reageerida, siis hetkel ei kohusta KorS teisi korrakaitseorganeid peale PPA reageerima olukorras, kus esineb vahetu oht isiku elule või kehalisele puutumatusel kõrgendatud ohu mõttes. Isiku elu ja kehalise puutumatus kaitse on tagatud eelkõige karistusõiguses vastavate karistusnormidega. Politsei vastutab isiku elu ja tervise kaitse eest üldkorrakaitseorganina KorS § 6 lõike 2 alusel. Politseile on antud PPVS § 3 lõike 1 punkti 1 alusel ülesanne tegeleda KarS 9. peatükis sätestatud süttegede (isikuvastased sütteod) ennetamisega. Õiguslikult ja sisuliselt on korrektne, et antud valdkonna eest vastutab politsei, mida ka kehtiv õigus kohustab. Samas ühelgi teisel korrakaitseorganil ei tulene seadusest kohustust ega õigust reageerida olukorras, kus ohus võib olla isiku elu või kehaline puutumatus, kuigi isiku elu ja kehalise puutumatus puhul on tegemist kõrgeimat kaitset nõudvate õigushüvedega.

Eestis on teisi korrakaitseorganeid, kellel on vahetu sunni ja sealhulgas ka teenistusrelvade kasutamise õigus ning vastav väljaõppe (nt Keskkonnaamet ja MTA). Seega on põhimõttelist laadi küsimus, kas on aktsepteeritav, et muudel sisuliselt pädevatel, vastavate volitustega ja väljaõppinud ametnikega riigiasutustel puudub seadusest tulenev kohustus reageerida, kui nad näevad pealt olukorda, kus on vahetus ohus isiku elu või kehaline puutumatus, isegi kui nad on võimelised seda ohtu tõrjuma. Riigi kohustus on tagada avalik kord, sh eelkõige kaitsta inimeste elu ja seega peaks selliseid äärmuslikke jõuvolitusi omavaid ametnikke saama vajadusel rakendada ka isikute elu ja kehalise puutumatus kaitseks. Võib muidugi eeldada, et üldjuhul ametnik sellises olukorras siiski reageerib ja kasutab igaüheõigusi olukorra lahendamiseks, kuid seadusest tulenevat kohustust neil selleks ei ole. Kui eelkirjeldatud korrakaitseorgani ametnik märkab isiku elu või kehalist puutumatus ohustavat olukorda ja otsustaks rakendada nende kaitseks vahetut sundi või kasutada relva, siis sõltumata tema süüst vabastamisest karistusõiguslikus tähenduses võib ta jääda vastutavaks distsiplinaarkorras. Õigus ennast ja teist isikut ründe vastu kaitsta on igal inimesel, ka võimuesindajal, ning tema võimalik kriminaalvastutus lahendatakse karistusõiguse üldises korras. Samas on põhimõtteliselt võimalik, et ametniku tegevus on karistusõiguse kohaselt õiguspärane, kuid ta saab selle eest distsiplinaarkorras karistada.<sup>69</sup>

Arusaadavalt on harvaesinevad juhused, mil sellist reageerimist võib vaja minna. Siiski peaks olema ka sellistel teenistusrelvade kasutamise õigust omavatel korrakaitseorganitel kohustus sekkuda, kui vahetus ohus on isiku elu või kehaline puutumatus ning nende võimuses on seda vahetut ohtu ära hoida. Kirjeldatud õigused võivad muutuda akuutsemaks ka kriiside korral, kus on hädavajalik, et pädevatel asutustel ja ametnikel on kohustus ning õigus võimalikult kiiresti reageerida elanikkonna kaitseks. See tähendab eelkõige viivitamatut reageerimist ilma täiendavat korraldust ehk kaasamist ära ootamata. Igal juhul on riigi eesmärk tagada igas olukorras võimalikult kiire ja tõhus põhiõiguste kaitse ning seda eelkõige kõrgeimat kaitset nõudvate õigushüvede puhul.

<sup>69</sup> Õiguskantsleri märgukiri „[Politseiametnike hädakaitseõigus ja vahetu sunni rakendamine](#)“; LISA punkt 76

### 9.3. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

VTK koostamisel kaaluti probleemide lahendamist olemasoleva olukorra säilitamisega, senise regulatsiooni parema rakendamisega ja rahastuse suurendamisega. Eelduseks on võetud, et eesmärk on tagada eraisikute oluliste põhiõiguste parem kaitse. Olukorra säilitamisel ei ole võimalik kirjeldatud probleemi likvideerida. See jätkaks endiselt alles võimaluse, et muud ametkonnad peale politsei ei oleks kohustatud elu ja kehalise puutumatuse kaitseks reageerima. Samuti ei oleks neil selleks ka õigust. Probleemi ei aitaks lahendada ka regulatsiooni parem rakendamine. Käesolevalt on Eesti õiguskorras selgelt valitud politsei kui ainsa üldkorrakaitseorgani kontseptsioon, mida on põhjendatud nii õiguslik traditsiooniga kui ka politsei võimekusega kiirelt ja paindlikult tegutseda.<sup>70</sup> Kuigi hädakaitstes tegutsevatele ametnikule eelduslikult ei heidetaks moraalselt ette ametirelva väärkasutamist, siis otsest kohustust ega õigust reageerida ei saa seadust muutmata luua.

Eraldi kaaluti ka rahastuse suurendamist. Isikute põhiõiguste kaitstus võiks suurema arvu politseiametnike rakendamisel paraneda, sest seeläbi väheneks ka tõenäosus, et abi ei jõuaks üldse või õigeaegselt kohale. Samas ei ole kirjeldatud probleem suunitletud olukordadele, kus PPA ei jõua õigeaegselt reageerida hädaabi teatele. Eelkõige on silmas peetud olukordi, kus kõrgendatud oht tekib vahetult muu ametkonna korrakaitseametniku silme ees või ametnik avastab selle. Sellistel juhtudel ei tagaks suurem politseiametnike arv kiiremat reageerimist. Samuti on silmas peetud kriisiolukordi, kus võib olla hädavajalik, et ametkonnad, kellel on vahetu sunni ja relva kasutamise õigus, saaksid viivitamata asuda isikute elu kaitsele sõltumata sellest, kas neid on juba jõutud kaasata politsei tegevusse või mitte. Seega mitteregulatiivsete lahendustega ei ole võimalik probleeme lahendada.

### 9.4. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

Kavas on täiendada KorS §-i 6 selliselt, et lisaks politseile oleks ka riigiasutustel, kelle ametnikele on tagatud vajalik vahetu sunni väljaõppe ja antud tulirelva kasutamise õigus, kohustus ohtu tõrjuda, kui tegemist on vahetu ohuga isiku elule või kehalisele puutumatusele ning ametnik on võimeline seda tõrjuma talle volitatud vahetu sunni kasutamisega.

Olemuselt analoogne lahendus on olemas KKS §-s 3<sup>1</sup>, mis sätestab, et kui PPA ei saa või ei saa õigel ajal Eesti merealal või väikesaarel tõrjuda vahetut ohtu isiku tervisele või elule, siis võib Kaitsevägi edasilükkamatu pädevuse alusel kohaldada riikliku järelevalve üld- ja erimeetmeid. Üldpõhimõttelt peaks võimalik lahendus olema sarnane ehk looma täiendava aluse, mis võimaldaks kindlaksmääratud korrakaitseorganitel reageerida vahetule kõrgendatud ohule.

### 9.5. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ja Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Kavandatava muudatuse tulemusel on kõik vahetu sunni ja tulirelva kasutamise volitusega korrakaitseorganid kohustatud isiku elu ja kehalise puutumatust ähvardava vahetu ohu tõrjumiseks. Niisiis võivad tulevikus erinevad korrakaitseorganid selle kohustuse raames riivata senisest enam nt teist isikut ründavate isikute põhiõigusi. Seejuures puudutab muudatus eelkõige isiku õigust elule (PS § 16) ja tervisele (PS § 28) Need õigused on tagatud ka EIÕK artiklitega 2 ning ELPH artiklitega 2 ja 3.

---

<sup>70</sup> Eelnõu 49 SE (Riigikogu XI koosseis) seletuskiri, lk 26. Kättesaadav:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseadus>



## **9.6. Kavandavate muudatuste mõju ja järelendus mõju olulisuse kohta**

### **9.6.1. Sotsiaalne mõju: mõju isikute põhiõigustele**

*Sihtrühm: Eesti elanikkond*

Kavandatav muudatus mõjutab eelkõige negatiivselt isikuid, kes on toime panemas rünnet või kellest loetakse tulenevat vahetut ohtu isiku elule või kehalisele puutumatusele. Kaudsemalt omab muudatus mõju seega kogu elanikkonnale, kuid arvestades soovitud muudatuste spetsiifilisust, siis on sellel eelkõige mõju isikutele, kes olulisel määral ohustavad teise isiku õiguseid. Eelnimetatud sihtrühmale on mõju negatiivne, sest muudatuse tulemusena luuakse võimalused täiendavatel korrakaitseorganitel sekkuda nende isikute tegevusse ja oluliselt piirata nende põhiõiguseid. Samas arvestades eeltoodud sihtrühmast tulenevat ohtu ning riigi kohustust sisemise rahu tagamisel reageerida võimalikult kiiresti sellist tüüpi rünnakutele, siis on tegu igati põhjendatud mõjuga. Muudatuse eesmärk on tagada, et lisaks PPA-le oleks riigis tagatud ka teistele vastava väljaõppe ja pädevusega asutustele kohustus sekkuda. Selliste juhtumite sagedus, kus aga muu korrakaitseorgan peaks sekkuma elu ja kehalise puutumatuse tagamiseks PPA asemel, on väike ning eelkõige nähakse antud kohustuse vajalikkust täiendava tagatisena harva esinevates olukordades või kriisides.

Laiema elanikkonna vaates mõjutab kavandatav muudatus isikute põhiõiguseid positiivselt, sest tagab seaduse tasemel laiemalt riigi kohustuse kaitsta isiku kõige olulisemaid põhiõiguseid.

### **9.6.2. Mõju riigiasutuste töökorraldusele**

*Sihtrühm: riigiasutused (PPA, MTA ning Keskkonnaamet)*

Kavandataval muudatusel ei ole märgatavat mõju riigiasutustele. Muudatusel saab olema positiivne mõju PPA tegevusele, sest sellega laiendatakse kõige olulisemate põhiõiguste kaitse täitmise kohustust kandvate asutuste loetelu. Sellega võib just teatud erandlikel juhtudel kaasneda positiivne mõju PPA tegevusele, sest see võimaldab lahendada isiku elu või kehalist puutumatust ohustava olukorra ka teistel korrakaitseorganitel, kes juhtuvad olema juba sündmuskohal. Muudatusest tuleneb eeldatavalt mõju eelkõige kahele riigiasutusele: MTA ning Keskkonnaamet, sest tegemist on asutustega, kelle on vahetu sunni rakendamise pädevus ning õigus kasutada ka tulirelva ning sellest lähtuvalt on antud asutuste ametnikel olemas ka vajalik väljaõpe ning vahendid. Samas ei nähta, et mõju nimetatud asutustele oleks suur. Pigem on esinev mõju nii tava- kui kriisiolukorras väike. Muudatuse tulemusena tekib asutustele kohustus reageerida vahetult toimepandavale sündmusele, kui sellega on ohus isiku elu või kehaline puutumatus, kuid samas ei muudeta sellega nimetatud asutusi PPA sarnasteks operatiivasutusteks. See tähendab, et lisatavaid asutusi ei ole kavandatud hakata suunama väljakutsetele. Muudatuse tulemusena tekib lisatud asutustele vaid kohustus reageerida juhul kui nad juba asuvad paigas, kus vastav rünne toimub. Ohu korral isiku elule ja kehalisele puutumatusele on oluline võimalikult kiire sekkumine. Sellisel juhul ei pruugi olla mõistlik oodata PPA üksuste kohalejõudmist, kui sündmuspaigal asuvad juba pädevad, vajalike oskuste ja vahenditega riigiametnikud. Sarnaselt tavaolukorrale rakendub kavandatav muudatus ka kriisiolukorras, kus võib olla vajalik asutuste vahetu ja kiire reageerimine suuremale sündmusele. Alati on võimalik kriisi lahendamiseks teisi asutusi kaasata, kuid isiku elule ja kehalisele puutumatusele vahetult tekkinud ohu kõrvaldamine peab olema tagatud võimalikult kiiresti.

Kavandatava muudatuse esinemissagedus, mõju riigiasutustele tervikuna ning mõju konkreetsetele asutustele on väike.

### 9.6.3. Mõju riigi siseturvalisusele

*Sihtrühm: riigiasutused, eelkõige PPA*

Kavandataval muudatusel on positiivne mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele. Muudatuse tulemusena laiendatakse asutuste loetelu, kellel on kohustus reageerida, kui esineb oht isiku elule või kehalisele puutumatusse. Samuti tagatakse muudatusega, et kriisiolukordades ei ole nimetatud õiguste kaitsel vaja täiendavalt kaasamist vormistada ning asutused saavad esmase kõrgendatud ohu likvideerida koostöös. Mõju hinnatakse seega mitteoluliseks.

## **Probleem 10. Korrakaitse kaasamine**

### **10.1. Lahendatava probleemi kirjeldus, selle põhjused ja oodatav eesmärk**

#### **10.1.1. Regulatsioon vajab tervikuna koondamist, korrastamist ja ajakohastamist**

KorS-i kaasamise regulatsioon vajab korrastamist ja ajakohastamist, et tagada suurem õigusselgus ning seeläbi normide operatiivne kohaldamine. Hetkel käsitleb KorS-is korrakaitse kaasamist KorS-i 6. peatükk, mis koosneb §-st 82 pealkirjaga „Muu isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku kaasamine riigi korrakaitse ülesande täitmisele korrakaitselepingu alusel“. Lisaks reguleerivad KorS-is korrakaitse kaasamist ka KorS-i üldsätteid koondavas 1. peatükis asuvad KorS §-d 16 (muu isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku kohustuslik kaasamine korrakaitsele), 16<sup>1</sup> (Kaitseväge ja Kaitseväe kaasamine avaliku korra kaitsesse) ja 16<sup>2</sup> (Kaitseväge ja Kaitseväe avaliku korra kaitsesse kaasamine). Esmalt on selge, et KorS §-d 16<sup>1</sup> ja 16<sup>2</sup> ei sobitu sisult enda asukohta, vaid need sätted peaksid asuma KorS-i 6. peatükis. Seejuures aga suuremaks probleemiks on muu isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku kohustamise riiklikkus järelevalvest osa võtmiseks ning Kaitseväge ja Kaitseväe korrakaitsele kaasamise ühetaoline käsitlemine „kaasamisena“. Esimesel juhul on tegemist haldusvälise isiku korrakaitse kohustusega. Teisel puhul on tegemist siiski haldusesisesega ülesannete ümberjaotamisega. Niisiis ei ole võimalik neid ühetaoliselt käsitleda. Kaitseväge ja Kaitseväe puhul on võimalik rääkida korrakaitsele kaasamisest, kuid muu isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku puhul saab rääkida riiklikus järelevalves osalema kohustamisest.

Korrastatud korrakaitse osalemise regulatsioon aitab korrakaitseorganil kiirelt ja tõhusalt tagada avalikku korda ka olukordades, kus ta iseseisvalt selle ülesandega hakkama ei saa. Selleks, et korrakaitseorganil oleks piisavad võimalused vajadusel ohu tõrjumiseks või korrarikkumise lõpetamiseks vajalikke ressursse kaasata, peavad olema sätestatud selged õiguslikud alused.

#### **10.1.2. Kaitseväge ja Kaitseväe kaasamine**

Kaasamise sätete korrastamisel on oluline korrastada ja koondada Kaitseväge ja Kaitseväe kaasamist puudutav regulatsioon. Ka tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõuga<sup>71</sup> (TsiRKS) plaanitakse Kaitseväge ja Kaitseväe riiklikku järelevalvesse kaasamise regulatsiooni ühtlustada. Kuivõrd tegemist on aga eelkõige tavaolukorras, mitte üksnes kriisiolukorras rakendatava regulatsiooniga, ei peaks seda nimetatud niigi äärmiselt mahuka eelnõu raames tegema. Seejuures on aga paljud nimetatud eelnõus kavandatud muudatused asjakohased. Samuti saab nõustuda TsiRKS seletuskirjas väljatooduga, et kehtiv regulatsioon on killustatud, kuna Kaitseväge ja Kaitseväe korrakaitsele kaasamist puudutavaid sätteid leiab lisaks KorS-ile ka

<sup>71</sup> Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/375b55a6-eaf1-4904-b3b7-fd0965df5106?activity=2>

erakorralise seisukorra seaduses<sup>72</sup>, hädaolukorra seaduses<sup>73</sup>, Kaitseliidu seaduses<sup>74</sup>, KKS-is, PäästeS-is, PPVS-is ning riigikaitse seaduses<sup>75</sup> (RiKS), mistõttu TsiRKS muudatuste eesmärk on koondada võimalikult suur osa sätteid KorSi kui üldseadusesse, et regulatsiooni ühtlustada ja et tagada suurem õigusselgus.

Korrakaitseorgani peamine võimalus teiselt haldusorganilt abi saamiseks peaks olema teiselt haldusorganilt ametiabi taotlemine, mis on üldreeglina sätestatud halduskoostöö seaduses<sup>76</sup>. Alles juhul, kui korrakaitseorgan on asjakohaseid haldusorganeid kaalunud ning on selge, et muude haldusorganite ametiabi kasutamine ei ole võimalik või piisavalt tõhus, kuna teistel haldusorganitel ei ole vajalikku võimekust või nende piisavalt paindlik kaasamine ei ole muul põhjusel võimalik, peaks korrakaitseorgan kasutama võimalust relvajõudude (Kaitseväge ja Kaitseliidu) kaasamiseks. Ka praegu sätestab KorS § 16<sup>1</sup> lõige 5, et Kaitseväge või Kaitseliitu võib KorS § 16<sup>1</sup> lõikes 1 nimetatud ülesande täitmisse kaasata üksnes juhul, kui asjaomane asutus ei saa õigel ajal või üldse mitte seda ülesannet täita ja puuduvad muud vahendid ülesande täitmiseks ning kaasamine ei takista oluliselt Kaitseväge või Kaitseliidu põhiülesannete täitmist. Seega on ka kehtivas õiguses sätestatud põhimõte, et võimalusel tuleks sõjaväeliste organisatsioonide kaasamisele eelistada halduskoostööd teise haldusorganiga. Tegemist on *ultima ratio* meetmega ning see põhimõte tuleb säilitada. Seejuures peab olema tagatud, et kaasamine oleks mõistlikult kiire ja paindlik, et seda praktikas kiireloomuliste probleemide puhul ka kasutada saaks.

Kuna sõjaväelisi organisatsioone ei peaks üldjuhul rahuajal avaliku korra tagamiseks kaasama, peavad juhud, mil Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine riikliku järelevalvesse on lubatud, olema selgelt piiritletud ja piisavalt kaalukad. Hetkel kehtivast regulatsioonist erinevalt võiks kaaluda kaasamise eelduste muutmist mitte KarS-i sätetest lähtuvaks (KorS § 16<sup>1</sup> lõige 1 punkt 1), kuna isegi konkreetsetele KarS-i kuriteokoosseisudele viitamine ei võimalda siiski mõistlikult hinnata kaasamise vajadust ning võib piirata osaleva Kaitseväge ja Kaitseliidu sooritust, suurendades riski, et neile antud võimuvolitusi korrakaitstes osaledes tahtmatult ületatakse. Seda näiteks põhjusel, et avaliku korra vastane tegu, mida püüti ennetada ja tõkestada, kvalifitseeritakse selliseks väärteoks, mis on sätestatud mõnes muus KarS-i paragrahvis või muus seaduses.<sup>77</sup> Eesmärk on võimaldada korrakaitseorganil kaasata endiselt samade õigushüvede kaitseks nagu KorS § 16<sup>1</sup> lõige 1 punkti 1 aluselgi, aga seda igakülgsemalt, mitte kitsalt süüteokoosseisude põhisel. TsiRKS eelnõus on sätestatud, et Kaitseväge ja Kaitseliitu võib kaasata järgmiste riikliku järelevalve ülesannete täitmisse: 1) otsingu- ja päästetöö ning demineerimistöö; 2) kriisiolukorra lahendamine; 3) liikluse korraldamine ja reguleerimine kriisiolukorras; 4) maismaapiiri valvamine; 5) politsei ja piirivalve seaduses ja selle alusel määratud isikute kaitsmine ja objektide valvamine; 6) tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel määratud alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti kaitsmine; 7) ühiskonna toimimise seisukohast oluliste võrgu- ja infosüsteemide kaitsmine; 8) riigivastaste, avaliku rahu vastaste ning üldohtlike süütegude toimepanemise ohu ennetamine, väljaselgitamine, tõrjumine ja korrarikkumise kõrvaldamine; 9) ulatusliku evakuatsiooni läbiviimine ja varjumise korraldamine. Punktis 8 on laiendatud kehtivat KorS § 16<sup>1</sup> lõige 1 punkti 1. Selline lähenemine on mõnevõrra selgem ning kindlasti paindlikum kui kehtiv regulatsioon.

---

<sup>72</sup> [RT I, 14.03.2023, 24](#)

<sup>73</sup> [RT I, 06.07.2023, 33](#)

<sup>74</sup> [RT I, 06.07.2023, 36](#)

<sup>75</sup> [RT I, 14.03.2023, 31](#)

<sup>76</sup> [RT I, 07.03.2023, 34](#)

<sup>77</sup> P. Papstel „Kaitseväge ja Kaitseliidu osalemine avaliku korra kaitstes“, lk 21.

Üle tasub vaadata ka ohukoosseisud, mille puhul Kaitseväge ja Kaitsealiitu kaasata on lubatud. Kehtiva õiguse kohaselt võib nii Kaitseväge kui ka Kaitsealiitu korrakaitseks kaasata juba ohu ennetamise faasis ning samuti KorS § 16<sup>1</sup> lõike 1 punktides 1-3 nimetatud korrarikkumiste tõkestamiseks. Seega ei võimalda kehtiv õigus Kaitseväge ja Kaitsealiidu kaasamist ohukahtluse korral ohu väljaselgitamiseks<sup>78</sup>, samas kui ajaliselt sellele eelnevas ohu ennetamiseks on see võimalik. Lisaks tasub selleks, et ohu ennetamisse kaasamine ei muutuks liiga ulatuslikuks, täpsemalt hinnata, millistel juhtudel on vajalik võimalus relvajõudude kaasamiseks ohu ennetamiseks ja millistel juhtudel tuleks seda piirata, arvestades, et ohu ennetamise faasis konkreetset ohtu veel ei eksisteerigi. Ohu ennetamise faasis teostatakse kõige vähem isiku põhiõigusi riivavaid riikliku järelevalve meetmeid, mis on eelkõige suunatud teabe kogumisele ja analüüsimisele. Selliste ülesannete täitmiseks relvajõudude kaasamise võimaldamine ei pruugi alati põhjendatud olla.

Regulatsiooni KorS-i koondamise tõttu tuleb täpsustada ka Kaitseväge ja Kaitsealiidu riiklikku järelevalvesse kaasamise otsustamise ja kaasamise lõpetamise korda. Seejuures tuleb säilitada võimalus Kaitseväge ja Kaitsealiitu kaasata nii erimeetmete ja vahetu sunniga kui ka ilma, aga samas täpsustada, et nii riikliku järelevalve meetme kui vahetu sunni õigus vajavad sellekohast volitust. KorS-is peaks säilima ka kehtivas õiguses Vabariigi Valitsuse 18.12.2015 määrusest nr 144 „Kaitseväge ja Kaitsealiidu politsei ülesannete täitmise, päästesündmuse lahendamise ning eriolukorra tööde tegemise kaasamise kord“<sup>79</sup> tulenev põhimõte, et ilma nende volitusteta kaasamine peaks toimuma lihtsustatud korras, st kes ja milliste kontrollimehhanismidega selle otsuse teeb. Ka tuleb luua selge alus kaasamise ennetähtaegseks lõpetamiseks.

#### ***10.1.3. Muu isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku korrakaitsekohustus***

Füüsilise isiku, kes ei ole seejuures avaliku korra eest vastutav isik KorS § 15 mõttes, kohustuslik riiklikku järelevalvesse kaasamine peab olema äärmine abinõu, mida saab kasutada siis, kui teised võimalused on ammendunud ja ohtu pole muul viisil võimalik tõhusalt tõrjuda, kuna tegemist pole riigiga lojaalsussuhtest ehk ametikohustuste täitmisest tuleneva kaasamisega. Sisuliselt on sellise kohustamise puhul tegemist isiku tööle sundimisega. Kehtivas õiguses on korrakaitsekohustuse eeldused sätestatud KorS §-s 16. Üldjoontes puudub vajadus nende eelduste muutmiseks.

Probleemiks on aga see, et hetkel ei ole KorS-is kajastatud kaasatud isikute õigusi ehk puudub KorS-is kaasatud isikute sotsiaalseid tagatisi (puhkeaeg, töötasu, hüvitised) puudutav regulatsioon. Kuigi kehtiv õigus sätestab piirangu, et KorS § 16 lõike 1 alusel on isikut lubatud kaasata ainult nii kaua, kui see on ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vältimatult vajalik, ei ole KorS-is hetkel seatud täpsemaid piiranguid isiku korrakaitse osalema kohustamisele. Üksnes ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamisest lähtumine jätab korrakaitseorganile liiga avara kaalutlusruumi ega taga isikute teadmist oma õigustest riikliku järelevalvesse kohustusliku kaasamise puhul ega kaitse seetõttu kokkuvõttes isiku õigusi piisavalt. Samas on selge, et kui riik kohustab avaliku korra eest mitte vastutavat isikut riiklikus järelevalves osalema, siis see isik ei mineta kõiki õigusi ning riigil tekivad selle isiku ees ka teatavad kohustused. Korrakaitsekohustusega kaasnevad õigused ja kohustused peaksid aga selgelt seadusest tulenema. Sellist regulatsiooni kavandatakse ka TsiRKS eelnõuga.

#### ***10.1.4. Muu isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku korrakaitse osaleda lubamine***

KoS § 16 lõige 1 punkt 3 sätestab muu isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku korrakaitseks kaasamise tingimusena selle, et korrakaitseorgan ei saa ise või vabatahtlikult

---

<sup>78</sup> P. Papstel, lk 25

<sup>79</sup> [RT I, 21.07.2022, 2](#)

kaasatud isiku abil õigel ajal või piisavalt tulemuslikult ohtu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada. Seadusandja on näinud kaasamise esimese eelistusena niisiis ette vabatahtlike kaasamise. Samas rohkem KorS korrakaitseorgani poolt vabatahtlike kaasamist ega neile laienevaid õigusi ei reguleeri. Kõne all on isikuid, kes ei ole avaliku korra eest vastutavaks isikuks ega tegutse näiteks väljaõppe saanud abipolitseinikuna või vabatahtliku päästja või -demineerijana korrakaitseorgani tegevuses, vaid soovivad osaleda piiratult konkreetse juhtumi raames nagu näiteks kadunud isiku otsing, merereostuse kõrvaldamine või kontrolltehingute tegemine. Praktikast sellistel puhkudel ka eraldi väljaõppeta isikuid kasutatakse<sup>80</sup>, mistõttu KorS-is tuleks sätestada üldised piirid, millal ja mis viisil võib korrakaitseorgan seda teha ja millised õigused isikul seejuures tekivad. Tegemist ei ole olukordadega, mil isikule delegeeritakse avaliku võimu volitusi, vaid isikud on korrakaitseorganile täiendavaks ressursiks.

Selleks, et korrakaitseorganil oleks enda tegevuse üle piisav kontroll, siis olenemata sellest, kas isikud pöörduvad korrakaitseorgani poole korrakaitseorgani üleskutsel (nt tehakse avalik teavitust, et vajatakse inimesi mingi ülesande täitmiseks) või inimesed pöörduvad ise sooviga korrakaitseorgani poole ja neil võimaldatakse mingis ülesandes osaleda, peab korrakaitseorgan sisuliselt andma neile inimestele loa enda tegevuses osaleda. Siinkohal ei ole mõeldud, et korrakaitseorgan peaks seda tegema kirjaliku haldusaktiga. Tegemist peab olema korrakaitseorgani tahteavaldusega, st kui korrakaitseorgan ei soovi, ei pea ta kedagi enda planeeritud tegevusse kaasama ning isikul puudub subjektiivne õigus nõuda, et tal lastaks sellisel viisil korrakaitset osaleda. See kindlasti ei takista isikul igapäevase alusel korrakaitset osalemast, nt hädakaitse korras tegutsemast.

Korrakaitseorganid peaksid vabatahtlike abistajaid enda tegevuses kasutama vaid siis, kui see aitab muuta korrakaitseorgani läbi viidava riikliku järelevalve tõhusamaks. Kui korrakaitseorgan on oma ressursidega võimeline riiklikku järelevalvet sama tõhusalt läbi viima, siis puudub vajadus vabatahtlike osalemise lubamiseks. Samuti tuleb jälgida, et ülesannetes osalemine oleks kooskõlas isikute oskustega ega seaks neid ohtu, kuivõrd riik vastutab sellisel juhul isikule korrakaitset osalemise käigus tekkinud kahju eest.

## **10.2. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused**

Kuivõrd käesolevalt ei ole selge, kas valdkonnas tehakse TsiRKS eelnõuga muudatused ära või mitte ning seetõttu ei ole päris selge, millises ulatuses täiendavalt on vaja muudatusi teha, siis on võimalik oodata, kas TsiRKS eelnõu jõustub ning seejärel vajadust uuesti hinnata.

Probleeme võib teatud ulatuses aidata lahendada ka rahastuse suurendamine, et korrakaitseorganitel oleks võimalik teenistusse võtta rohkem ametnikke, kes saavad vajadusel riikliku järelevalvet läbi viia. Siiski ei pruugi see näiteks kõrvaldada vajadust teatud kiireloomulistel juhtudel isikuid kohustada riiklikus järelevalves osalema.

## **10.3. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

Esmalt tuleb Kaitseväge ja Kaitsealiidu riiklikku järelevalvesse kaasamist puudutav regulatsioon ümber tõsta KorS 6. peatükki „Riigi korrakaitseülesande täitmisele kaasamine“ ning seda tuleks korrastada, ajakohastades kaasamise koosseise (vältides konkreetsetele KorS-i normidele viitamist), muutes kaasamise ohukoosseisude vajadustele vastavaks ning täpsustades Kaitseväge ja Kaitsealiidu riiklikku järelevalvesse kaasamise otsustamise ja kaasamise lõpetamise korda.

---

<sup>80</sup> <https://www.err.ee/1608613246/suurte-reostuste-koristamisel-jaab-vabatahtlike-roll-alati-tahtsaks>

Teiseks tuleb muu isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku korrakaitsekohustust puudutavat regulatsiooni täiendada, sh hüvitisi ja sotsiaalseid tagatiseid puudutavate normidega. Selleks, et piisavalt oleks reguleeritud ka vabatahtlikult korrakaitseorgani avaliku korra tagamise ülesandes osaleva isiku õigused, tuleb luua KorS-i vastav regulatsioon. Tegemist võiks olla korrakaitsekohustuse erandiga, mille puhul võib isikule anda korrakaitseülesande nii ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks, tõrjumiseks kui ka korrarikkumise lõpetamiseks ehk sõltumata sellest, milline ohuolukord hetkel on. Samas laieneksid vabatahtlikult osalevale isikule samalaadsed hüvitisi ja sotsiaalseid tagatiseid puudutavad õigused nagu korrakaitsekohustusega isikule.

Kaitseväge ja Kaitsealiidu kaasamist ning avaliku korra eest mittevastutava isiku korrakaitsekohustust ning sellega seonduvaid hüvitisi ja sotsiaalseid tagatiseid puudutava regulatsiooni kujundamisel saab seejuures suures ulatuses eeskujuks võtta TsiRKS eelnõu § 191 p-d 1, 12 ja 14.

#### **10.4. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ja Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid**

Muudatused riivavad füüsiliste isikute eneseteostusvabadust (PS § 19), luues küll isikutele, kes vabatahtlikult soovivad korrakaitseorganit mingi konkreetse ülesande raames abistada, selleks õigusliku aluse, aga teisest küljest seades sellele võimalusele ka piirid.

Ka tuleb regulatsiooni loomisel arvestada, et loodav sotsiaalsete tagatiste ja hüvitiste süsteem tasakaalustaks õiglases ulatuses isiku, kelle suhtes kohaldatakse korrakaitsekohustust, omandiõigusele (PS § 32), terviseõigusele (PS § 28) ning eneseteostusvabadusele (PS § 19), et korrakaitsekohustusega tekitatud riiveid.

#### **10.5. Kavandavate muudatuste mõju ja järelalus mõju olulisuse kohta**

##### ***10.5.1. Mõju riigiasutuste töökorraldusele***

###### ***Sihtrühm I: korrakaitseorganid***

Kuigi KorS sätted ei piira, millised korrakaitseorganid võivad isikuid kohustada korrakaitset osalema, lubada vabatahtlikel korrakaitset osaleda või Kaitseväge ja Kaitsealiitu riiklikku järelevalvesse kaasata, on alust eeldada, et eelkõige on selline vajadus PPA-l, Kaitsepolitseiametil, PÄA-l ja ehk ka Keskkonnaametil.

Positiivne mõju seisneb selles, et korrakaitseorganite jaoks muutub selgemaks, millistel tingimustel nad Kaitseväge ja Kaitsealiitu riiklikku järelevalvesse kaasata ning füüsilisi isikuid korrakaitset osalema lubada või selles osalema kohustada saavad. See muudab avaliku korra kaitse tõhusamaks ning säästab korrakaitseorganite tööjõu ressursse. Mõju ei saa siiski suureks pidada. Eeldatavalt ei ole mõjuga kohanemine sihtrühma jaoks keeruline, kuivõrd tegemist on pigem harva kasutatavate võimalustega, sest üldjuhul on korrakaitseorganid võimelised riiklikku järelevalvet enda ressursidega läbi viima ega vaja selleks füüsiliste isikute, Kaitseväge või Kaitsealiidu abi. Niisiis ei ole mõju esinemine sage. Samas on muudatuste tulemusel regulatsioon senisest täpsem ja lihtsamini kohaldatav, mis aitab sihtrühmal avaliku korra kaitset tõhusamalt teostada.

###### ***Sihtrühm II: Kaitseväge ja Kaitsealiit***

Sihtrühm koosneb umbes 4200 tegevväelasest, kes on Kaitseväge alalises koosseisus, ning umbes 18 000 Kaitsealiidu liikmest. Kuigi riiklikku järelevalvesse kaasamisega kaasneb sihtrühmale täiendav ressursikulu, mis on negatiivne mõju, ei ole ette näha, et muudatuse mõju sihtrühmale oleks suur. Ühest küljest laiendatakse muudatusega sihtrühma kaasamise võimalusi,

võimaldades neid paindlikumalt kaasata. Teisest küljest aga ei ole välistatud ka see, et kitsendatakse nende kaasamise võimalusi, kui muudatuse tegemisel leitakse, et mõnes valdkonnas ei ole vaja neid kaasata juba ohu ennetamise faasis. Lisaks on sellise riiklikku järelevalvesse kaasamise näol tervikuna tegemist *ultima ratio* meetmega, mis tähendab, et selline kaasamine on äärmiselt erandlik.

### ***10.5.2. Mõju riigieelarvele***

Kuna hüvitise ulatus muudatuse kohaselt edaspidi kasvab ja riigil tuleb hüvitada kogu füüsilistele isikutele põhjustatud kahju, on sellel teatav mõju riigieelarvele. Täpsemaid prognoose eelarvepositsioonile pole siiski praeguses etapis võimalik esitada, kuid eeldada võib, et eelarve kogumahtu arvestades on tegemist siiski marginaalse kuluga, kuna hüvitamise juhtumeid tuleb ette ilmselt juhuslikult ja pigem harva.

### ***10.5.3. Mõju siseturvalisusele***

#### ***Sihtrühm I: vabatahtlikuna osalevad füüsilised isikud***

Sihtrühma suurust on raske prognoosida, kuivõrd see sõltub suuresti korrakaitseorganite ees seisvatest olukordadest ja sellest, kas ja kui palju isikuid on võimalik ja vajalik vabatahtlikult korrakaitstes osalema lubada. Ülesandeid, mille puhul selline osalemine oleks mõeldav, ei ole ilmselt ülemäära palju (nt merereostus, maastikuotsingud ja muud ülesanded, mis nõuavad küll suurt hulka tööjõudu, kuid samas ei vaja spetsiaalset väljaõpet). Seetõttu ei ole põhjust sihtrühma ka suureks pidada.

Kavandataval muudatusel on sihtrühmale positiivne mõju, kuna nad saavad muudatuse tulemusel selge aluse korrakaitseorgani tegevuses osaleda, kui korrakaitseorgan neile selleks võimaluse annab. Lisaks vastutab korrakaitseorgan muudatuse tulemusel sihtrühmale ja nende poolt selle tegevuse käigus põhjustatud kahju eest. Tegevused, milles vabatahtlikel muudatuse tulemusel osaleda lubada saab, ei ole üldjuhul sellised, mille käigus võiks neile tekkida suur kahju, sest neile antavad ülesanded peavad vastama nende oskustele ja võimetele. Niisiis ei saa mõju sihtrühmale pidada suureks. Ka ei ole ette näha, et korrakaitseorganid saaksid sellel alusel isikuid sageli oma tegevustes osalema lubada, kuigi isikutel võib muudatuste järel selleks tekkida rohkem soovi, mistõttu on mõju esinemissagedus väike ja mõju kokkuvõttes väheoluline.

#### ***Sihtrühm II: füüsilised isikud, kellele pannakse korrakaitsekohustus***

Oluline positiivne mõju sihtrühmale seisneb eelkõige selles, et neile korrakaitsekohustuse täitmisel tekitatud kahju hüvitamine ei toimu enam RVastS § 16 alusel, mis piirab oluliselt hüvitise ulatust. Korrakaitseorganil tuleb muudatuse tulemusel isikule hüvitada kogu talle korrakaitsekohustuse täitmisega tekkinud kahju. Et isiku õigused oleksid paremini tagatud, täpsustatakse muudatuse tulemusel muid korrakaitsekohustusega seonduvaid sotsiaalseid tagatise nagu korrakaitsekohustuse ajal isikule kohustusliku puhkeaja võimaldamine või töölepingu ülesütleamise või teenistussuhte lõpetamise keeld. Kuivõrd tegemist on *ultima ratio* meetmega, siis mõju isikute tööandjatele on niivõrd kaudne ja juhuslik, et selle eraldi analüüsimiseks puudub vajadus.

#### ***Sihtrühm III: Eesti elanikkond***

Muudatustel on sihtrühmale positiivne mõju, kuna kui muudatuse tulemusel saab korrakaitseorgan kiiremini ja seeläbi ka tõhusamalt riiklikku järelevalvet läbi viia, on avalik kord paremini tagatud ehk laiemal avalikkusel on kokkuvõttes mõnevõrra turvalisem.

## Probleem 11. Avalike ürituste regulatsioon

### 11.1. Lahendatava probleemi kirjeldus, selle põhjused ja oodatav eesmärk

Avalikke üritusi puudutav regulatsioon asub KorS-i 4. peatüki 2. jao 1. jaotises, mis koosneb §-dest 58-60. KorS § 58 lõige 3 sätestab, et avalik üritus on avalikus kohas toimuv ja avalikkusele avatud lõbustusüritus, võistlus, etendus, kaubandusüritus või muu sellesarnane inimeste koos olemine, mis ei ole koosolek. KorS § 59 lõike 1 kohaselt kehtestab kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil ürituse korraldamise ja pidamise nõuded kohaliku omavalitsuse volikogu määrusega. KorS § 59 lõige 2 seab erandi, mille kohaselt spordiürituse korraldamise ja pidamise nõuded sätestab spordiseadus (SpS)<sup>81</sup>. KorS § 60 sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse kohustuse anda asukohajärgsele prefektuurile enda haldusterritooriumil peetava ürituse kohta teavet (lõige 1), kui omavalitsuse üksust on ürituse pidamise soovist teavitatud ning omavalitsuse üksus on ürituse korraldamisega nõustunud. TTJA-d tuleb omavalitsusel teavitada siis, kui üritusel kasutatakse ka auditi kohustusega seadet seadme ohutuse seaduse<sup>82</sup> tähenduses (lõige 2). Tegemist on niisiis ilmselgelt väga lakoonilise ja vähepiirava regulatsiooniga, mis jätab avalikele üritustele nõuete seadmisel kohalikele omavalitsustele suure kaalutlusruumi. Lisaks käsitleb avalike ürituste korraldamist tuleohutuse seisukohast tuleohutuse seaduse<sup>83</sup> (TuOS) 2. peatüki 2. jao 7. jaotis.

Seaduses puuduvad keelud ja piirangud, millal, kes ja kus võib avalikke üritusi korraldada. Ka pole KorS-is sätestatud, millal võib ja millal peab kohalik omavalitsus keelduma avaliku ürituse lubamisest või kellega ja mis juhul peab avaliku ürituse lubamise enne selle aset leidmist kooskõlastama. Lisaks puudub riikliku järelevalve regulatsioon avalike ürituste kohta. Kuivõrd valdkonna reguleerimine on niivõrd suures ulatuses jäetud kohalike omavalitsuste pädevusse, on praktikas avalike ürituste korraldamine erinevates kohalikes omavalitsustes ka erinev. Avalike üritustega seonduv langeb lisaks kohalikele omavalitsustele sageli veel mitmete muude asutuste vastutusalasse. Eelkõige on nendeks PPA ja PÄA, aga mõnikord ka TTJA, TRAM ja PTA. Seejuures puudub üleriigiliselt ühtsus nende asutuste kaasamisel avalike ürituste korraldamiseks nõusoleku andmisel.

KorS ei näe hetkel ette avaliku ürituse korraldamise taotluse menetluses siduvate kooskõlastuste andmise võimalust, mistõttu on üritustega seonduvate riskide märkamise ja piisava maandamise jaoks vajalik olnud kohalike omavalitsuste ja asjakohaste asutuste hea mitteformaalne koostöö. Kahjuks see aga igal pool ja alati piisavalt hea ei ole olnud ning seetõttu on praktikas tõusetunud mitmesugused probleemid õigeaegse teavitamise ja kooskõlastamise protsessiga.<sup>84</sup>

Ürituse ohutuse tagamist raskendab esmalt see, et asjaomased asutused ei saa selle toimumisest aegsasti teada ega ole seetõttu võimelised oma ressursijaotuses ürituse ja sellest tulenevate ohtudega arvestama. Kuigi KorS sätestab kohalikele omavalitsustele üritusest prefektuuri teavitamise kohustuse, seda alati siiski ei tehta või ei tehta seda piisavalt aegsasti. Selle probleemi lahendamiseks peaksid seaduses olema sätestatud ühtsed tähtajad ürituse korraldamise taotlusele ja selle kooskõlastamisele esitamiseks.

Samuti on probleemiks, et isegi kui korrakaitseorgan jõuab ürituse ohutumaks korraldamiseks ettepanekuid teha, ei saa ta ise otsustada, kas tegemist on siduva kooskõlastusega ning kohalik omavalitsus võib lubada üritust korraldada ka siis, kui ürituse korraldaja neid ettepanekuid ei

<sup>81</sup> [RT I, 28.02.2020, 3](#)

<sup>82</sup> [RT I, 30.04.2024, 11](#)

<sup>83</sup> [RT I, 16.12.2022, 20](#)

<sup>84</sup> <https://adr.politsei.ee/ppa/dokument/6820803>



järgi või jäävad näiteks kohaliku omavalitsuse enda või tema hallatava asutuse poolt korraldatavad üritused sellest menetlusest välja. See toob aga kaasa selle, et ürituste korraldamisel ei pruugi olla piisavalt erinevate ohtudega arvestatud. Teisest küljest on probleemiks ka see, kui kohalik omavalitsus suunab ürituse korraldajaid kõiki üritusi teiste haldusorganitega (eelkõige PPA ja PÄA) kooskõlastama ning seda mõnikord juba enne seda, kui võtab ürituse korraldajalt avaliku ürituse korraldamise taotluse vastu. See võib tuua kaasa asjatu ressursikulu, kuna mitte kõik üritused ei kätke endas selliseid ohte, mille puhul oleks vajalik teise haldusorgani kooskõlastus. Teisalt võib niisugune protsessi ülesehitus tingida olukorra, kus enne taotluse esitamist antud PPA või PÄA kooskõlastused ei pruugi olla asjakohased, sest taotluses võib ürituse sisu olla teiselt asutuselt saadud soovitude või muude asjaolude põhjal muudetud ning vajaks tegelikult ikkagi uuesti hindamist. On selge, et esimene kontakt ning nõusoleku andmise koordineerija peaks olema kohalik omavalitsus, kes seejärel otsustab, kas mõnelt teiselt haldusorganilt on vaja kooskõlastust või piisab nende teavitamisest. Sellist protsessi toetav seadusandlus aga hetkel puudub.

Kokkuvõttes on tegemist on valdkonnaga, mis vajab paremaks toimimiseks ühtset lähenemist. Seetõttu on vajalik seaduse tasandil täpsemalt kirja panna, kuidas toimub teiste haldusorganite kaasamine avaliku ürituse korraldamiseks nõusoleku andmisesse, millal saab teine haldusorgan loa andmist siduvalt kooskõlastada, aga ka millal võib või peab kohalik omavalitsus loa andmisest keelduma. See lihtsustaks haldusorganite, sh ka kohaliku omavalitsuse tööd ja säästaks ressursse ning ühtlasi muudaks avaliku ürituse loa taotlemise protsessi ka ürituse korraldajale arusaadavamaks. Muudatus seaks üle Eesti ühtlustatavad raamid kohalikele omavalitsustele volitusnormi alusel otsustada, milliste avalike ürituste korraldamiseks tuleb luba taotleda tingimata ja milliste puhul määrab selle kohalike võimalusi või eripärasid arvestavalt kohalik omavalitsus.

Problemaatiline on ka avalike ürituste järelevalve. Esiteks ei ole KorS-is avalike ürituste puhul sätestatud avalike koosolekutega analoogset korraldaja vastutust. Kohalikud omavalitsused on oma määrustes küll üldjuhul ürituse korraldaja ja tema kohustused sätestanud, kuid ka nendes regulatsioonides puudub ühtlus nii korraldaja isikus kui tema kohustustes. Teiseks probleemiks on asjaolu, et kohalikud omavalitsused peaksid teostama riiklikku järelevalvet avalike ürituste korraldamise ja pidamise nõudeid sätestava määruse tingimustele vastavuse üle, kuid seda sageli võimekuse puudumise tõttu ei tehta.

Eelnevast tulenevalt on avalike ürituste korraldamine oluliselt vähem reguleeritud kui avalike koosolekute pidamine. Sellega kaasneb aga risk, et avaliku ürituse korraldamise nimetuse all korraldatakse üritusi, mille eesmärk ja sisu vastab tegelikkuses avaliku koosoleku definitsioonile - inimeste koos olemine avalikus kohas ühise eesmärgiga kujundada või väljendada oma meelsust. Pahatahtliku korraldaja arvestus võibki siinjuures olla asjaolu, et avaliku ürituse korraldamise taotlemine ja järelevalve on oluliselt nõrgemini reguleeritud kui avaliku koosoleku oma. Näiteks kontserdi või võistluse korraldamine NSVL ja Vene Föderatsiooni relvajõudude endistele või praegustele liikmetele või venekeelsetele noortele suunatud kontsert või võistlus, mis toetab kaudselt terroristlikuks režiimiks kuulutatud Vene Föderatsiooni propagandat või desinformatsiooni. Näidete puhul saavad pädevad korraldajad avaliku ürituse tegelikust sisust teadlikuks alles selle toimumise ajal või veel hiljem. KorS-i detailsem regulatsioon peaks tagama, et ka avalike ürituste taotluse protsess ja järelevalve ennetaksid sellist avalike ürituste formaadi pahatahtlikku ärakasutamist.

Niisiis on kogu riigis vajalik tagada avalike ürituste piisav turvalisus ja valdkonnas kehtivate reeglite ühtlustamine, seda mh selleks, et ürituste korraldajaid ei koheldaks erinevates kohalikes omavalitsustes põhjendamatult erisuguselt. Seejuures peaks kohalikel omavalitsustel säilima

õigus avalike ürituste kohta teatavaid täpsustavaid regulatsioone kehtestada, lähtudes piirkonna eripäradest (nt peamistest ürituse korraldamise kohtadest).

## **11.2. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused**

### ***11.2.1. Ühine avalike ürituste ja avalike koosolekute infosüsteem***

Tasub kaaluda avalike ürituste ja avalike koosolekute ühtse infosüsteemi loomist, et lihtsustada taotlemise, kaasamise ja kooskõlastamise protsessi, aga ka selleks, et anda nt PPA-le, PÄA-le ja Häirekeskusele parem terviklik ülevaade piirkonnas ühel ajal toimuvatest avalikest kogunemistest. See vähendaks avalikest üritustest teavitamise ja nende kooskõlastamisega kaasnevat töömahtu ning võimaldaks korraldajatele oma ressursse piirkonnas toimuvatest üritustest ja koosolekutest sõltuvalt jaotada, et seeläbi suurendada piirkonna turvalisust tervikuna. Siinkohal saab välja tuua Tallinna linna taolise menetluskeskkonna (akis.tallinn.ee) ja mõne kohaliku omavalitsuse poolt kasutusele võetud spoku keskkonna (spoku.ee), mis mõlemad võimaldavad erinevat funktsionaalsust, kuid on suunatud menetluste ühtlustamisele ja kiirendamisele. Selliste süsteemide üleriigiliselt kasutusele võtmine vajaks seejuures täiendavat rahastust. Tegemist on meetmega, mille rakendamist tuleb kaaluda ka lisaks välja pakutud regulatiivsetele meetmetele. Kuigi ühine infosüsteem ei lahenda tõusetunud probleeme tervikuna, aitaks see kindlasti valdkonna paremale toimimisele kaasa. Seejuures võib selline infosüsteem, juhul kui seal töödeldakse isikuandmeid, vajada isikuandmete töötlemise eesmärgi, andmekategooriate ja andmete säilitamise tähtsaja seaduses sätestamist ehk vajada ka regulatiivset lahendust.

### ***11.2.2. Koolitused***

Kahtlemata aitaks erinevaid avalike üritustega seonduvaid probleeme vähendada ka kohalike omavalitsuste ametnikele ja ürituste korraldajatele suunatud koolitused. Need aitaksid parendada arusaama kohaliku omavalitsuse rollist avalike ürituste korraldamiseks nõusolekute andmisel ning järelevalve läbiviimisel, aga ka seda, millal ja millisel viisil tuleks avalike ürituste taotluste menetlemisel erinevate haldusorganitega suhelda. Samuti saaks koolitustel käsitleda kohalike omavalitsuste avalike ürituste korraldamise ja pidamise nõudeid sisaldavates regulatsioonides esinevaid probleeme ning määrusi seeläbi mõnevõrra ühtlustada. Nii kohalikele omavalitsustele kui ürituste korraldajatele saaks koolituste abil tutvustada erinevate avalike üritustega kaasnevat riske, et suurendada teadlikkust ning et osataks astuda samme riskide maandamiseks. See lahendus vajab tõenäoliselt samuti täiendavat rahastust, et jõuda kõikide kohaliku omavalitsuse üksusteni. Samas tasub kaaluda lahenduse rakendamist ka koos regulatiivsete muudatustega, kuna see lihtsustaks muudatustega kohanemist ja tõhustaks nende mõju. Kindlasti on omal kohal ka juhiste koostamine, mida saab pidevalt veebis kättesaadavaks teha ja vajadusel uuendada. PPA ja PÄA on enda veebilehekülgedel juba avalikustanud avaliku ürituse korraldajale juhised taotluse esitamiseks.<sup>85</sup>

## **11.3. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

KorS-is tuleb luua avalike ürituste kohta senisest detailsem regulatsioon, mis sätestab tingimused, millal, kes ja kus võib avalikke üritusi korraldada ning millal võib või peab kohalik omavalitsus keelduma avaliku ürituse lubamisest. Eeskujuks võiks mh võtta KorS-is juba olemasoleva avalike koosolekute regulatsiooni ning SpS spordiürituse korraldamise nõuete regulatsiooni. Ühtlasi peab loodav regulatsioon täpsustama, millal peab kohalik omavalitsus teistele haldusorganitele (eelkõige PPA ja PÄA, aga teatud juhtudel nt ka TTJA, PTA ja TRAM)

<sup>85</sup> <https://www.politsei.ee/et/avaliku-uerituse-korraldamine> ja <https://www.rescue.ee/et/avaliku-uerituse-kooskolastamine>

avaliku ürituse toimumisest teada andma ning millal peab neilt avalikule üritusele siduvat kooskõlastust küsima. Siin saab tugineda avalike ürituste riskipõhisele koostöömudeli kriteeriumitele.<sup>86</sup> Seejuures tuleb täpsustada ka avaliku ürituse korraldamise taotlemise ning sellest teiste haldusorganite teavitamise ning kooskõlastuste andmise tähtaegu ning sätestada ürituse korraldaja kohustused ja vastutus koos riikliku järelevalve ülesannetega.

#### **11.4. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ja Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid**

Muudatused riivavad ürituste korraldajate PS §-s 19 (eneseteostusvabadus) ja PS §-s 32 (ettevõtlusvabadus) sätestatud põhiõigusi. Muudatus õigustab avaliku korra kaitse, täpsemalt aga vajadus kaitsta nii üritustel osalevate kui seal läheduses viibivate isikute elu ja tervist (PS §-d 16 ja 28) ning vara (PS § 32).

#### **11.5. Kavandavate muudatuste mõju ja järelalus mõju olulisuse kohta**

##### ***11.5.1. Mõju riigi- ja kohalike omavalitsusasutuste töökorraldusele***

###### *Sihtrühm I: kohaliku omavalitsuse üksused*

Eestis on kokku 79 kohalikku omavalitsuse üksust. Kindlasti tegeleb avalike ürituste valdkonnaga igas kohaliku omavalitsuseüksuses vähemalt üks ametnik, aga suuremates ka rohkem. Seega on sihtrühma suuruseks vähemalt mõnisada isikut.

Negatiivne mõju sihtrühmale on ajutiselt suurenev töökoormus, kuna tekib vajadus muuta ürituste pidamisega seonduvaid määruseid. Suur osa senini seal olnud regulatsioonist liigub muudatuse tulemusel KorS-i. Ühtlasi tuleb sihtrühmal tõenäoliselt luua uusi ja ümber korraldada seni avalike ürituste korraldamisele nõusoleku andmisel kasutusel olnud tööprotsesse, et nõusoleku andmine oleks uue regulatsiooniga kooskõlas ning kaasataks õigel ajal ja õigel viisil asjakohaseid ametkondi. Erinevad kohalikud omavalitsused puutuvad avalike ürituste korraldamiseks nõusolekute andmisega erinevas mahus kokku, mistõttu nende protsesside kujundamiseks kuluv periood samuti varieerub. Näiteks korraldati Tallinnas 01.10.2022-30.09.2023 Tallinna avalike kogunemiste infosüsteemi<sup>87</sup> kohaselt kokku 893 avalikku üritust ehk keskmiselt umbes 74 üritust kuus (kuigi ilmselgelt on perioode, mil üritusi oli märgatavalt rohkem või vähem). Tallinn on kohalik omavalitsus, kus toimub kõige enam avalikke üritusi ning teised kohalikud omavalitsused peavad avalike ürituste korraldamiseks nõusolekuid andma vähem. Kauem võib kohanemine aega võtta kohalikes omavalitsustes, kus erinevaid avalikke üritusi korraldatakse harvem, mistõttu erinevate uute kriteeriumitega kokkupuude toimub paratamatult pikema aja jooksul.

Ühtlasi on kohalikel omavalitsustel tõenäoliselt muudatustega seoses vaja teha selgitustööd ürituste korraldajatele. Pikaajaliselt täiendavat tööjõukulu muudatus siiski ei vaja, kuna ka praegu annavad kohalikud omavalitsused avalike ürituste korraldamiseks nõusolekuid ning suhtlevad selle käigus nii ürituste korraldajate kui ka erinevate haldusorganitega. Lühiajaliselt peaks saama täiendava koormusega hakkama vajadusel asutuse siseselt prioriteetide või koormuste ümberkorraldamisega, kuna tegemist on vaid ühega väga paljudest kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluvatest valdkondadest, kus teatud perioodilised erinevused töökoormuses on paratamatud. Niisiis kokkuvõttes ei saa seda negatiivset mõju oluliselt pidada.

<sup>86</sup> <https://adr.politsei.ee/ppa/dokument/6657217>

<sup>87</sup> <https://akis.tallinn.ee/>

## Sihtrühm II: PPA, PÄA, TTJA, PTA, TRAM

Sihtrühma kuuluvad haldusorganid, keda kohalik omavalitsus avaliku ürituse korraldamise nõusoleku andmisesse kaasata võib. Kuigi tegemist on suurte asutustega, siis otseselt puutuvad ürituste korraldamise lubade ja järelevalvega kokku üksnes osa nimetatud ametite töötajatest.

Positiivne mõju sihtrühmale on see, et nad saavad paremat teavet enda vastutusalas ja tööpiirkonnas toimuvatest sündmustest ja nendega kaasnevatest ohtudest. Selle tulemusel saavad nad oma ressursikasutust ja tööprotsesse paremini suunata ja optimeerida. Positiivne mõju on ka see, et eelduslikult väheneb ametite töökoormus, kui nende lauale jõuavad kooskõlastamiseks üksnes potentsiaalselt suuremaid ohte kätkevad üritused, ning kõigi avalike ürituste kooskõlastamist enam teostada vaja ei ole. Paranev ohtudega arvestamise oskus ürituse korralduse faasis ning ohtude eelnev maandamine toob kaasa selle, et korrakaitseorganid ei pea nii sageli üritustel ohtude tõrjumiseks sekkuma.

### **11.5.2. Majanduslik mõju – mõju ettevõtlusele ja halduskoormusele**

#### Sihtrühm: ürituste korraldajad

Sihtrühma täpset suurust on keeruline hinnata. Avalikke üritusi korraldavad nii ettevõtjad, MTÜ-d kui ka erinevad haldusorganid, sh eelkõige kohaliku omavalituse üksused ise. Näiteks 2020 toimunud Pro Koosolekul osales 260 avalike ürituste korraldajat<sup>88</sup>, mistõttu on sihtrühma suurus ilmselt kuni 1000 isikut.

Mõnes kohalikus omavalituses võib ürituse korraldamiseks loa saamine muudatuse tulemusel ettevõtjate koormust tõsta, kuna korraldamine tuleb kooskõlastada suurema arvu asutustega ja korraldajad peavad võtma kasutusele meetmeid, et nendes kooskõlastustes sisalduvaid tingimusi täita. Sellega kaasneb sihtrühmale täiendav aja- ja raharessursi kulu. Samas ei ole muudatusega kavandatav regulatsioon ülemäära keeruline või piirav, kuna see on suuresti suunatud kehtiva regulatsiooni ühtlustamisele ning ametkondade omavahelise tõhusa suhtlemise suurendamisele. Lisaks tulenevalt avalike ürituste riskipõhise koostöömudeli pilootprojekti tulemusel praktikas tehtud muudatustest mõnes kohalikus omavalitsuses juba toimib ürituste korraldamiseks nõusoleku saamine sisuliselt kavandatavate muudatustega sarnasel viisil, mis muudab muudatuse mõju tervikuna väiksemaks ja sihtrühma kohanemise kergemaks. Siiski võib sihtrühma muudatustega kohanemiseks teatud juhtudel olla vaja teha selgitustööd kohalike omavalitsuste poolt.

### **11.5.3. Mõju siseturvalisusele**

#### Sihtrühm: üritustel osalejad ja laiem avalikkus

Sihtrühma kuuluvad nii otseselt avalikel üritustel osalejad kui ka ürituste mõjusfääri jääv laiem avalikkus. Seega on sihtrühmaga hõlmatud suurem osa Eestis viibivatest inimestest. Muudatusel on neile kaudne positiivne mõju, kuna üritustel osalejate turvalisus ühtsete nõuete kehtestamise tõttu peaks suurenema ilma, et sihtrühm ise otseselt midagi selleks ette võtma peaks, sest üritusega kaasnevad ohud on paremini kaardistatud ja maandatud ning reaalseid ohuolukordi tekib ilmselt harvemini. Mõju avaldumise sagedus sõltub sihtrühma osalemisest erinevatel avalikel üritustel, kuid eeldatavasti osaleb suurem osa Eesti inimestest ühel või ka mitmel avalikul üritusel aasta jooksul ning võib olla kaudselt neist mõjutatud, kui elatakse või viibitakse ürituste toimumiskohtade läheduses.

---

<sup>88</sup> <https://www.liit.ee/liidust-ja-kontaktid>

## Probleem 12. Alaealiste õigus koosolekuid korraldada

### 12.1. Probleem 12 – kokkuvõte

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel saavad osaleda vähemalt 16-aastased Eesti ja Euroopa Liidu kodanikud. Ühiskonnas toimub debatt selle üle, et võimaldada vähemalt 16-aastastel noortel osaleda ka Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimistel. Alaealistel on küll õigus osaleda avalikel koosolekutel, kuid seadus ei anna neile õigust koosolekuid korraldada.

Muuta KorS § 64 lõike 1 punkti 1, sidudes avalike koosolekute korraldamise õiguse kas kohalike omavalitsuste volikogude valimiste valimiseaga (alates 16. eluaastast) või KorS § 15 lõike 2 (avaliku korra eest iseseisvalt vastutav isik) ja/või KarS § 33 (süüvõimelisus) järgi 14. eluaastaga.

### 12.2. Lahendatava probleemi kirjeldus, selle põhjused ja oodatav eesmärk

KorS-i 4. peatüki 2. jao 2. jaotis sätestab koosoleku korraldamise ja pidamise nõuded. KorS § 64 lõikest 1 tulenevalt võib koosolekut korraldada: 1) täisealine ja teovõimeline füüsiline isik, kes on Euroopa Liidu kodanik või pikaajalise elaniku elamisloaga või alalise elamisõiguse alusel Eestis viibiv välismaalane või 2) juriidiline isik. Niisiis ei võimalda KorS § 64 lõige 1 punkt 1 alaealistel avalikke koosolekuid korraldada.

Samas juba praegu võivad kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse<sup>89</sup> (KOVVS) § 5 lõike 1 alusel vähemalt 16-aastased Eesti ja Euroopa Liidu kodanikud osaleda kohalike omavalitsuste valimistel. Lisaks sõnastab koalitsioonilepingu<sup>90</sup> p 10.1.12.: „Otsime Riigikogu ülest poliitilist konsensust, et 16- ja 17-aastased noored saaksid osaleda Riigikogu valimistel.“ Lisaks on algatatud Euroopa Parlamendi valimise seaduse<sup>91</sup> muutmine, et võimaldada valimistel osaleda ka vähemalt 16-aastastel isikutel.<sup>92</sup> Seega peetakse ka vähemalt 16-aastaseid alaealisi piisavalt küpseteks, et ühiskonnaelus kohalike omavalitsuste volikogu valimise kaudu hääleõigusega osaleda ning on võimalik, et tulevikus laiendatakse nende valimisõigust ka Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimisele. Selliste muudatustega peaks aga kaasnema ka nende noorte õigus enda meelsust avalike koosolekute korraldamise läbi näidata ja kujundada. Õigus koosolekuid korraldada on kogunemisevabadusega hõlmatud. Kuigi alaealistel on ka praegu võimalik avalikel koosolekutel osaleda, ei ole see samaväärne õigusega neid korraldada, kuna selliselt pole tagatud, et nende jaoks tegelikult aktuaalsete ja oluliste eesmärkidega koosolekud üldse toimuksid. Näiteks kliimameeleavaldused, mis toimusid 2020-2023 iganädalaselt, on indikaatoriks, et noortel on huvi avalike koosolekute vastu, kuid nende korraldamiseks oli vaja täisealiste isikute aktiivsust.<sup>93</sup> Niisiis on küsitav, kas alaealiste täielik piirang koosolekute korraldamiseks on tänapäeva ühiskonnas põhiseaduspärane.<sup>94</sup> Minimaalselt võib sellist täielikku piirangut pidada problemaatiliseks.<sup>95</sup>

---

<sup>89</sup> RT I, 03.01.2020, 11

<sup>90</sup> Kättesaadav: <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe>

<sup>91</sup> RT I, 25.06.2021, 9

<sup>92</sup> Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b9fab890-fa21-4a69-9039-171a0015bc84/euroopa-parlamendi-valimise-seaduse-muutmise-seadus-valimis-ja-kandideerimisea-langetamine>

<sup>93</sup> Neid korraldati läbi MTÜ organisatsiooni Fridays for Future Eesti poolt. Liikumise põhiosa moodustavad põhikooli- ja gümnaasiumiealised õpilased, aga on ka üliõpilasi ja vanemaid aktiviste.

<sup>94</sup> O. Kask. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2020, § 47 kommentaarid, p 9.

<sup>95</sup> Näiteks on Lapse Õiguste Komitee 20.07.2012 lõppjäreldestes Türgi kohta leidnud, et õiguslikud piirangud alla 19-aastaste isikutele koosolekute korraldamiseks tuleks kõrvaldada.

Seejuures ei ole aga põhjendatud vanuseline piir avalike koosolekute korraldamiseks täielikult kaotada, kuna koosolekute korraldamisel peab olema tagatud, et koosoleku korraldaja oleks võimeline täitma talle KorS § 64 lõikest 3 tulenevaid kohustusi, mh tagama koosoleku rahumeelse pidamise ja koosolekust osavõtjate ohutuse.<sup>96</sup> On selge, et väga noored isikud iseseisvalt selliseks vastutuseks paratamatult võimelised ei ole. Samas ei ole põhjust arvata, et koosoleku korraldaja kohustuste kohase täitmisega saaks hakkama üksnes täisealised isikud. Niisiis tuleb jõuda olukorrani, kus noored, kellele on usaldatud õigus osaleda valimistel, saaksid ka õiguse korraldada nende jaoks olulistel teemadel avalikke koosolekuid. Näiteks on Soomes üldjuhul lubatud koosolekute korraldamine vähemalt 15-aastaste isikute poolt.

### **12.3. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused**

Jätkata praeguse olukorraga, kus alaealised saavad koosolekutel osaleda, kui keegi korraldab sellise koosoleku, millel nad osaleda soovivad. Võib eeldada, et sageli leitakse selline isik, kes on valmis võtma koosoleku korraldaja vastutuse, kui noortel on soov avalikku koosolekut pidada. Samas on see täiendav takistus koosolekute pidamise põhiõiguse kasutamiseks ning võib mõnel juhul ka välistada õiguse täiemahulist kasutamist. Lisaks ei ole mitte kõigi koosolekute registreerimine kohustuslik, vaid seda tuleb KorS § 67 lõike 1 kohaselt teha üksnes siis, kui koosoleku pidamine nõuab liikluse ümberkorraldamist või see on kavas pidada väljaspool hoonet või kogunemiseks ette nähtud rajatist ja selle pidamiseks on kavas püstitada telk, lava, tribüün või muu suuremõtmeline konstruktsioon või kasutada heli- või valgustusseadmeid või see võib muul moel häirida või takistada hoone või rajatise valduse tavapärasest teostamist. Niisiis olukordades, kus koosoleku pidamisest teatamine kohustuslik ei ole, saavad ka alaealised neid tegelikkuses korraldada, kuigi see on õigusvastane.

### **12.4. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

Muuta KorS § 64 lõike 1 punkti 1 selliselt, et avalike koosolekute korraldamise õigus oleks seotud 1) kohalike omavalitsuste volikogude valimiste valimisega (KOVVS § 5 lõike 1 järgi alates 16. eluaastast) või, 2) KorS § 15 lõike 2 (avaliku korra eest iseseisvalt vastutav isik) ja/või KarS § 33 (süüvõimelisus) järgi 14. eluaastaga.

### **12.5. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ja Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid**

PS § 47 kohaselt on kõigil õigus ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada. Seda õigust võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Tegemist on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusega. Lisaks sätestab ÜRO lapse õiguste konventsiooni<sup>97</sup> artikkel 15 mh lapse vabaduse rahumeelseteks kogunemisteks, mille kasutamisel võib teha ainult selliseid seaduses ettenähtud kitsendusi, mis on vajalikud demokraatlikus ühiskonnas riikliku julgeoleku või rahva turvalisuse, avaliku korra ja rahva tervise või kõlbluse kaitseks või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.

---

<sup>96</sup> Veneetsia komisjoni ja Euroopa Julgeoleku ja Koostöö Organisatsiooni demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (OSCE/ODIHR) juhend rahumeelse kogunemisvabaduse kohta, p 58.

<sup>97</sup> [RT II 1996, 16, 56](#)

## 12.6. Kavandavate muudatuste mõju ja järelendus mõju olulisuse kohta

### 12.6.1. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

*Sihtrühm: PPA*

Sihtrühma kuuluvad eelkõige patrullpolitseinikud (673) ning avalike koosolekute registreerimisega tegelevad ametnikud. Muudatuse tulemusel võib teataval määral suureneda (registreeritud) avalike koosolekute hulk, mistõttu tuleb sagedamini hinnata koosolekute lubatavust. Kuigi töökoormuse suurenemine on ebasoovitatav mõju, ei ole ette näha, et muudatuse mõju oleks suur, kuna ilmselt on alaealised, kes muudatuse tulemusel tulevikus ise koosolekuid saavad korraldada, on seni üldjuhul saanud neid korraldada täiskasvanute abil. Lisanduvate avalike koosolekute tõttu võib mõningal määral suureneda vajadus PPA poolt avalikel koosolekutel korda tagada, kuid kuna ilmselt suurendab muudatus avalike koololekute hulka marginaalselt, ei ole mõju ka selles osas suur. Mõjuga kohanemine ei ole PPA-le keeruline, kuna sisuliselt nende igapäeva töö ei muutu.

### 12.6.2. Sotsiaalne mõju. Mõju isikute põhiõigustele

*Sihtrühm: Alaealised, kes saavad muudatuse tulemusel õiguse koosolekuid korraldada*

Sihtrühmaks on kõik 14 või 16 kuni 18 aastased isikud (umbes 30000 kuni 60000 isikut)<sup>98</sup>, kes seni iseseisvalt koosolekuid korraldada ei saa, aga muudatuse tulemusel selle õiguse saavad. Muudatuse tulemusel saavad nad edaspidi lihtsamini väljendada ja kujundada oma meelsust, tekitades suurema harjumuse iseseisvalt ühiskonnaelus kaasa rääkida ja lõppastmes ka oma valimisõigust realiseerida. Muudatusel on väheoluline positiivne mõju, sest ka varem said noored oma meelsust kujundada koosolekutel osaledes või paludes oma koosoleku korraldajateks täiskasvanuid. Ei ole alust eeldada, et koosolekute arv muudatuse tulemusena märkimisväärselt kasvaks, vaid tõenäoliselt moodustaks selliste koosolekute osakaal edaspidi kõigest korraldatavatest koosolekutest vaid väikese osa. Kõikehõlmavat ülevaadet avalike koosolekute kohta ei ole. Siiski saab selliste koosolekute toimumise sageduse kohta aimu politseis registreeritud avalike koosolekute korraldamise taotlustest. Nii nt registreeriti politseis 2022. aastal 632 avalikku koosolekut<sup>99</sup>, mis tähendab, et tegemist võib olla igapäevaste olukordadega. Ebasoovitatav mõju on vähetõenäoline, kuna ametlikult korraldatud koosolekul on vähem võimalusi, et olukord väljuks kontrolli alt.

## Probleem 13. Isiku koosolekult eemaldamine

### 13.1. Lahendatava probleemi kirjeldus, selle põhjused ja oodatav eesmärk

KorS § 71 lõige 1 punkti 1 kohaselt võib isiku koosolekult eemaldada mh siis, kui isikust lähtub vahetu kõrgendatud oht. Seega on isiku koosolekult eemaldamise lävendiks sisuliselt temast lähtuv oht elule või raske tervisekahjustuse tekitamiseks.

Niisiis ei ole hetkel võimalik koosolekult eemaldada isikut, kellest tuleneb vahetu oht eelkäsitletutest kergemate ja vähempüsivate tervisekahjustuste tekkimiseks. KorS § 58 lõike 2 kohaselt on koosolek inimeste koos olemine avalikus kohas ühise eesmärgiga kujundada või väljendada oma meelsust. Samal ajal paneb seadus koosoleku korraldajale kohustuse tagada koosoleku rahumeelne pidamine ja koosolekust osavõtjate ohutus (KorS § 64 lõige 3 punkt 1). Lisaks tuleb koosolek viivitamatult lõpetada, kui koosolekuga tekitatakse oluline või kõrgendatud vahetu oht või ilmnevad koosoleku keelamiseks muud asjaolud (KorS § 62).

<sup>98</sup> [https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik\\_rahvastikunaitajad-ja-koosseis\\_rahvaarv-ja-rahvastiku-koosseis](https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik_rahvastikunaitajad-ja-koosseis_rahvaarv-ja-rahvastiku-koosseis)

<sup>99</sup> <https://www.politsei.ee/et/koosolekud?startDate=2022-01-01&endDate=2022-12-31&q>

Eelnevast saab järeldada, et ka kehtiv seadus kohustab koosolekuid läbi viima rahumeelselt ja ohutult ning koosoleku korraldajal tuleb reageerida ka vahetu olulise ohu tekkimise olukorras. Seega oleks asjakohane eeldada, et ka politseil peaks korra tagamiseks sekkumise korral olema koosoleku korraldajaga sarnased õigused. Niisiis ei saa pidada aktsepteeritavaks vahetu olulise ohu korral riigi poolt tegutsemata jätmist. Seetõttu on kehtivas õiguses sätestatud lävend sekkumiseks ja isiku koosolekult eemaldamiseks ebamõistlikult kõrge ega taga piisavat turvalisust koosolekutel või selle vahetus läheduses viibijatele. Olgugi, et koosolekutel osalemine on isiku põhiõigus, tuleks lubada isik koosolekult eemaldada ka teiste isikute tervise kaitseks. Koosolekutel osalemine ja seeläbi oma meelsuse kujundamine ja näitamine on igakülgsest teostatav ka teiste tervist ohustamata.

### **13.2. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused**

Jätkata nii nagu on ja tolereerida avalikel koosolekutel teatavat ohtu isikute tervisele seeläbi, et PPA-l ei ole võimalik isikut vahetu olulise ohu korral koosolekult eemaldada. Valdavalt ilmselt suudavad koosoleku korraldaja ja korrapidajad (kui neid on) koosolekutel ohutuse tagada. Probleemne on olukord, kui seda ei suudeta. Riigil on avaliku korra tagamisel mh kohustus isikud tõhusalt kaitsta, mistõttu ei saa pidada piisavaks, et politseil puudub võimalus isiku koosolekult eemaldamiseks, enne kui tegemist pole vahetu kõrgendatud ohu olukorraga.

### **13.3. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

Tuua KorS § 71 lõige 1 punkti 1 ohutase kõrgendatud ohult olulise ohu astmele. Selline muudatus võimaldaks isiku koosolekult eemaldada kergema tervisekahjustuse ohu korral kui hetkel kehtiv regulatsioon.

### **13.4. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ja Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid**

PS § 47 esimene lause sätestab kõigi õiguse ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada. Rahvusvahelistest inimõiguslepingutest käsitlevad nimetatud õigust EIÕK artikkel 11, ELPH artikkel 12 kui ka ICCPR artikkel 21.

PS § 20 lõikes 1 sätestatud õigus vabadusele ja isikupuutumatusel annab isikul õiguse vabalt liikuda soovitud kohta ja vältida soovimatutes kohtades viibimist, ilma et avaliku võimu organid kohustaksid isikut viibima nimetamisväärsel ajal vältel kindlas kohas, keelates mujale liikumise. EIÕK artikkel 5 lõige 1 ja ELPH artikkel 3 käsitlevad samuti isikuvabadust ja -puutumatus.

Väljendusvabaduse põhiõigus tuleneb PS §-st 45. Sõnavabaduse kaitse on ette nähtud ka EIÕK artiklis 10, ICCPR artiklis 19 ning ELPH artiklis 11.

Kavandatav muudatus võib riivata eelnimetatud põhiõigusi ja vabadusi. Riivet on siiski võimalik õigustada avaliku korra kaitse ja teiste isikute PS §-st 28 tuleneva tervisekaitse põhiõiguse kaitse vajadusega. Viimane on tihedalt seotud PS §-s 10 sätestatud õigusega inimväärikusele, PS §-s 16 sätestatud õigusega elule ja PS §-st 26 tuleneva eraelu puutumatusel (mh kehaline puutumatus). Kehalist puutumatus kui tervise osa käsitleb ka ELPH § 3 lõige 1.



## **13.5. Kavandavate muudatuste mõju ja järelendus mõju olulisuse kohta**

### ***13.5.1. Mõju riigivalitsemisele: mõju keskvalitsuse korraldusele***

#### *Sihtrühm: PPA*

PPA on ainus korrakaitseorgan, kellel on õigus isikuid koosolekutelt eemaldada. Otseselt on korrakaitsega PPA-s seotud siiski vaid osa ametnikest, mistõttu on mõjutatud sihtrühm kogu isikkoosseisuga võrreldes väiksem. Muudatus võib vähemal määral omada mõju ka politseid abistavatele vabatahtlikele, sh kuni umbes tuhandele abipolitseinikule.

Kuigi kõikehõlmavat ülevaadet avalike koosolekute kohta ei ole, registreeriti politseis 2022. a 632 avalikku koosolekut, mis tähendab, et tegemist on igapäevaste sündmustega. Samas tuleb lisaks tähele panna, et koosolek tuleb registreerida PPA-s juhul, kui selle pidamine nõuab liikluse ümberkorraldamist või see on kavas pidada väljaspool hoonet või kogunemiseks ette nähtud rajatist ja selle pidamiseks on kavas püstitada telk, lava, tribüün või muu suuremõtmeline konstruktsioon või kasutada heli- või valgustusseadmeid (KorS § 67 lõige 1 punktid 1-2). Võib eeldada, et koosolekuid, kus avalik kord ja osalejate ohutus tuleb tagada, on märkimisväärselt rohkemgi.

Kehtiva seaduse alusel on PPA-l õigus isik koosolekult eemaldada, kui temast lähtub vahetu kõrgendatud oht või kui on vaja tõrjuda vahetu oht eemaldatava isiku elule või kehalisele puutumatusse. Muudatuse tulemusel oleks see võimalik ka vahetu olulise ohu olukorras ehk senisest sagedamini. PPA-l ei teki muudatusega kohanemisel raskusi, kuna avalikku korra kaitse ja erinevates ohuolukordades reageerimine kuulub politsei igapäevatöö hulka. Muudatusega kaasneva selgitamine vajab ühekordset selgitust või koolitust. Kuigi avalike koosolekute arv on suur ja need toimuvad igapäevaselt, võib siiski eeldada, et nii praegu kui ka tulevikus tekkivatele ohuolukordadele tuleb politseil reageerida siiski vaid üksikjuhtudel. Ebasoovitav mõju PPA-le või neid abistavatele vabatahtlikele seega puudub.

### ***13.5.2. Sotsiaalne mõju: mõju isikute põhiõigustele***

#### *Sihtrühm: Koosolekutel osalejad või kaudsemalt ka koosoleku toimumiskoha läheduses viibivad isikud*

Avalikel koosolekutel võib osaleda kümnekond inimest või sadu või rohkemgi inimesi. Mida suurem on koosolek, seda tõenäolisem on ka pealtvaatajate või koosoleku toimumiskoha läheduses viibivate isikute suurem arv. Avalikke koosolekuid korraldatakse igapäevaselt, mistõttu on koosolekute korraldajatel või ka politseil sage roll tagada osalejate isikute ohutus. Kuna seadus lubab korraldada rahumeelseid koosolekuid, siis sellest lähtuvalt on esmatähtis tagada kõigi koosoleku osaliste turvalisus ja ohutus, kuna seda koosolekul osalejad ilmselt ka eeldavad. Võimalus sekkuda olulise vahetu ohu tekkimisel annab politseile praegusega võrreldes rohkem aega kõrvaldada sellist ohtu kujutavad isikud koosolekult, tagades mh ka selliste isikute endi julgeoleku. Kuigi koosolekult eemaldamine on eemaldatava isiku vabaduste tugev piiramine, siis samavõrd on rahumeelsel koosolekul osalejatel õigus enda tervise kaitsele ja turvalisusele ning ühest või mõnest isikust lähtuva vahetu olulise ohu kõrvaldamine omab pigem positiivset mõju nii koosoleku turvalisele läbiviimisele kui oma meelsuse rahumeelsele avaldamisele. Ka kehtiva seaduse alusel on politseil õigus sarnastes olukordades sekkuda, kuid sekkumise piir on praegu seatud kõrgemale, kui on koosoleku korraldaja vastutus koosolekul osalejate turvalisuse eest. Siiski on üksikutest isikutest lähtuvate ohuolukordade teke eelduslikult harv, mistõttu võib ohtu kujutavate isikute isikuvabaduste piiramist samuti ette tulla harva. Kuigi eksisteerib mõningane risk üksikute koosolekul osalejate isikuvabaduste liigseks piiramiseks juhul, kui politseinikud hindavad ohuolukorda valesti, siis aitab seda riski aitab ühelt poolt maandada pidev politseiline väljaõpe ning isikute õigus esitada oma

isikuvabaduste piiramise korral selle kohta kaebus. Sellest lähtuvalt on ebasoovitava mõju risk väike.

## **Probleem 14. Koosolekute keelamine**

### **14.1. Lahendatava probleemi kirjeldus, selle põhjused ja oodatav eesmärk**

KorS § 62 sätestab, et keelatud on korraldada või pidada koosolekut, mis: 1) on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse vastu või põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele; 2) ohutab vägivaldselt rikkuma Eesti Vabariigi territoriaalset terviklikkust; 3) ohutab vihkamist, vägivalda või diskrimineerimist rahvuse, rassi, nahavärvi, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, seksuaalse sättumuse, poliitiliste veendumuste või varalise või sotsiaalse seisundi alusel või 4) mille eesmärgiks on kuritegude toimepanemine või nendele ohutamine.

KorS § 72 loetleb juhud, mil prefektil on õigus koosoleku pidamine keelata. Nendeks on: 1) koosoleku korraldaja ei nõustu KorS § 69 alusel talle pandud piiranguga või ei järgi seda piirangut või 2) on alust arvata, et koosoleku pidamine tekitab kõrgendatud vahetu ohu ning ohtu ei ole võimalik tõrjuda vähem riivavat meetet kasutades. Säte ei hõlma aga õigust keelata koosolekut, mis on keelatud koosolek KorS § 62 mõttes. Seega olukorras, kus PPA-l on küll olemas informatsioon, et isikud kavatsevad pidada koosolekut, mis on KorS § 62 mõttes keelatud, siis otsene võimalus sellise koosoleku keelamiseks puudub, vaid koosoleku keelamist tuleb põhjendada KorS § 72 lõige 1 punkti 2 alusel läbi kõrgendatud vahetu ohu. Samas ei ole ka selline keelamine alati võimalik, kuna mitte iga keelatud koosolek KorS § 62 mõttes ei pruugi põhjustada vahetut kõrgendatud ohtu. Sellisel juhul tuleb niigi piiratud PPA tööjõu ressursse kasutada nende koosolekute laiali ajamiseks.

Näitena võib tuua 9. mai koosolekud 2022. aastal, kus koosolekute keelamise alusena kasutati kõrgendatud vahetu ohu tekkimist – meelevaldustel kasutatava NSVL ja Vene Föderatsiooni (sõja)sümbolite kasutamisest tekkivatel verbaalsetel konfliktidel oli suur tõenäosus eskaleeruda vägivaldseks, kuna võisid viia erineva meelsusega isikute ja gruppide vahel füüsiliste konfliktideni, millega võisid kaasneda rasked tervisekahjustused või suur varaline kahju (nt sõidukite, hoonete vm vara ulatuslik kahjustamine). Samas on 9. mai koosolekute, kus ilmselgelt kavatsetakse kasutada NSVL ja Vene Föderatsiooni sümboleid, korraldamine ja pidamine ka tulenevalt koosoleku eesmärgist keelatud, kuid nende korraldamist kehtiva KorS § 72 alusel alati keelata ei saa. Saades avaliku koosoleku korraldamise teate koosoleku kohta, millel ilmnevad KorS § 62 sätestatud keelatud koosoleku tunnused, pole politseil alust sellise sisuga koosoleku korraldamist eelnevalt keelata, vaid saab valmistuda reageerimiseks KorS § 73 alusel ehk koosoleku lõpetamiseks ja laiali saatmiseks. Politsei ressursside otstarbeka kasutamise ning kogunenud inimeste keelamisest tuleneva võimaliku eskalatsiooni vältimiseks on vastava eelinfo olemasolul mõistlik sellised koosolekud juba eelnevalt keelata selmet asuda kogunenud rahvamassi laiali ajama. See, kui KorS § 62 mõttes keelatud koosolek registreeritakse, annab ka koosoleku korraldajale vale signaali, nagu koosolek oleks lubatud. Niisiis ei ole mõistlik, et avaliku koosoleku registreerimise menetluses ei ole võimalik keelata KorS § 62 kohaselt keelatud koosolekuid. Seega tuleks selline imperatiivne keelamise alus KorS §-s 72 luua.

Viimaste aastatega muutunud ohupildi, (riigi) hoiakute ja regulatsioonide vaates tuleb hinnata ka seda, kas KorS § 62 sätestatud alused on jätkuvalt piisavad või vajavad need täiendamist. Nt kas NSVL või Vene Föderatsiooni (sõja)sümbolite kasutamisega seotud koosolekuid saab alati käsitleda koosolekutena, mis on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse vastu. Kuna eelnimetatud sümbolite avalik eksponeerimine on 2022. aasta aprillis jõustunud KorS muudatusega karistatav, siis ei peaks eelduslikult olema lubatud ka koosolekud, kus neid sümboleid kasutatakse. Selliste sümbolite kasutamise näol ei ole tegemist kuriteoga, mistõttu

ei saa olla keeldumise aluseks KorS § 62 punkt 4. Samas, kui tegemist on koosolekuga, kus eksponeeritakse agressiooniakti, genotsiidi, inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemisega seotud sümbolit, millel puudub ajalooline ja ka hetkeline seos Eesti riikluse ohustamisega, puudub ka KorS § 62 punkt 1 toodud keelamise alus. Võrdlusena saab tuua, et KarS § 151 sätestatud väärtegu (vaenu õhutamine) on sisuliselt KorS § 62 punkti 3 üle toodud.

Sarnane küsimus on koosolekutega, mille pidamise eesmärk on ilmselgelt ajendatud mõne agressorriigi tähtpäevadest, nt 23. veebruaril tähistatav Nõukogude armee aastapäev, 9. mail tähistatav võidupüha, 22. septembril tähistatav Tallinna „vabastamise“ aastapäev jne. Tasub kaaluda, kas selliste tähtpäevade tähistamisele suunatud koosolekute korraldamine ja pidamine peaks olema keelatud.

Koosoleku pidamise koha suhtes on tõusetunud küsimus, kas KorS § 63 sätestatud koosoleku pidamiseks keelatud kohtade loetelu on vajadustele vastav. RiKS alusel on Vabariigi Valitsuse poolt määratud riigikaitseobjektid. RiKS § 83 kohaselt võib riigikaitseobjekt olla maa-ala, ehitise või seade, mille ründamise, hõivamise, kahjustamise või hävitamisega kaasneb oht riigi julgeolekule või kõrgendatud oht avalikule korrale ning ohu realiseerimine võib takistada riigi tavapärasest toimimist, häirida riigi sõjalise kaitse korraldamist, sisejulgeoleku tagamist või elutähtsa teenuse toimepidevust või põhjustada rahvusliku kultuuripärandi hävimist. Sõltuvalt objekti tüübist on need jaotatud kuude erinevasse kategooriasse. Regulatsioonidega on riigikaitseobjekti valdajale ettenähtud erinevad nõuded, mida ta objekti turvalisuse tagamiseks peab täitma. Samas puuduvad piirangud, mis aitaksid selliseid objekte väljastpoolt tuleneva ohu eest ennetavalt kaitsta. Eriti kriitiline on see objektide puhul, kus hoone ümber puudub ka piiratud ala ja sisuliselt võib koosolekuid pidada hoone sissepääsu juures. See toob kaasa olukorra, kus vägivaldseks muutuva meeleavalduse korral nende objektide ümber ohutuse tagamine vajalik perimeeter puudub ning pole võimalik takistada nt süütepudelite loopimist vastu hoonet või hoonesse. Eeltoodu vältimiseks tasub kaaluda, et vähemalt osade kategooriate riigikaitseobjektide puhul on teatud vahemaast lähemal avalike koosolekute pidamine keelatud.

#### **14.2. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused**

Probleemi leevendaks ka suurema hulga PPA ametnike suunamine keelatud koosolekute laialisaatmiseks. Siiski tähendab see seda, et koosoleku meelsus mõjutab juba seda ümbritsevat keskkonda. Ka on koosoleku toimumiskohas laialisaatmine paratamatult negatiivsema alatooniga, kui selle kirjalik keelamine. Lisaks on PPA-l palju muid ülesandeid, mille täitmiselt ei ole võimalik ressursse ära võtta. Samas täiendava rahastuse saamine tööjõu juurde palkamiseks ei ole hetkel võimalik.

#### **14.3. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

Täiendada KorS § 72 selliselt, et prefekt saab keelata ka sellise avaliku koosoleku korraldamise, mille puhul on eelinfo põhjal alust arvata, et tegemist on KorS § 62 mõttes keelatud koosolekuga.

Kaaluda KorS § 62 täiendamist selliselt, et keelatud on avalikud koosolekud, mille pidamise eesmärk on ilmselgelt ajendatud mõne agressorriigi tähtpäevadest, või koosolekud, mille läbiviimisel on kavas eksponeerida avalikult agressiooniakti, genotsiidi, inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemisega seotud sümboleid.

Kaaluda KorS § 63 täiendamist lisades koosolekute pidamiseks keelatud kohtade loetellu riigikaitseobjektide lähimbrus, et koosolekute pidamine riigikaitseobjektile lähemal kui 50 meetrit oleks keelatud.

#### **14.4. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ja Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid**

PS § 47 esimene lause sätestab kõigi õiguse ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada. Sellega on seotud ka PS §-s 45 sätestatud sõnavabaduse õigus. Rahvusvahelistest inimõiguslepingutest käsitlevad nimetatud õigust EIÕK art 11, ELPH art 12 kui ka ICCPR art-s 21.

#### **14.5. Kavandavate muudatuste mõju ja järeltus mõju olulisuse kohta**

##### ***14.5.1. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele***

###### *Sihtrühm I: PPA*

Muudatusest otseselt mõjutatud sihtrühm on väike, kuna koosoleku keelamisega seotud PPA ametnike arv on hinnanguliselt vaid paarkümmend ametnikku. Koosoleku keelamise õigus on KorS § 72 kohaselt ainult prefektidel ja mitme prefektuuri tööpiirkonna puhul peadirektoril – neid ametnikke on kokku viis. Tõenäoliselt on ka igas territoriaalses struktuuriüksuses ametnik, kelle ülesandeks on koosolekuteadete vastuvõtmine ja registreerimine ning koosolekute keelamise korralduste ettevalmistamine. Muudatus võib vähesemal määral omada mõju ka abipolitseinikele, keda on kaasatud politseitegevusse, kuid nende arv on väga väike.

PPA-l ei tohiks tekkida kohanemisel raskusi, kuna koosolekuteadete vastuvõtmine, kavandavate koosolekute nõuetele vastavuse hindamine ja vajadusel koosolekute keelamine on ka kehtivas õiguses nende ülesanne. Samuti on PPA ülesanne kontrollida koosolekute pidamist.

Kuigi koosolekute registreerimine ja pidamine on igapäevased toimingud, avaldub muudatuse mõju siiski harva, sest keelatud koosolekud moodustavad kõikidest koosolekutest väga väikese osa. Seetõttu ei kaasne muudatustega PPA-le ka märkimisväärset töökoormuse kasvu. Muudatused aitavad muuta keelamise aluseid selgemaks, mis lihtsustab ja kiirendab koosolekute keelamist, ja eelduslikult võiks väheneda töömaht nende koosolekute pidamise kontrollimisel, kus on juba eelnevalt infot, et see võib muutuda keelatuks ning PPA peab seetõttu täiendavat ressursi kasutama (nt 9. mai tähistamisega seotud koosolekud). Niisiis võib muudatusega pigem kaasneda vähene positiivne mõju PPA töökoormusele. Ebasoovitav mõju PPA-le või neid abistavatele abipolitseinikele puudub.

###### *Sihtrühm II: kaudselt kogu Eesti elanikkond, eelkõige koosolekute korraldajad ja koosolekutel osalejad*

Kuigi kaudselt on mõjutatud kogu elanikkond, siis otseselt mõjutatud sihtrühm on väiksem. Kuivõrd kõiki koosolekuid ja nendel osalenud isikute arvu ei pea registreerima, siis täpsed andmed selle kohta puuduvad.

Mõju ulatus on väike, kuna sihtrühma kui terviku käitumises erilisi muutusi ei toimu ning puudub tarvidus muutustega kohanemiseks. Ka mõju sagedus on väike, kuna võrreldes koosolekute üldarvuga on keelatud koosolekuid vaid mõni üksik. Otsused koosoleku keelamise kohta võetakse vastu üldjuhul enne koosoleku pidamist ja juba alanud koosoleku lõpetamisi tuleb ette väga harva.

Muudatused toovad kaasa negatiivse mõju korraldajate jaoks, kuna nende õigust koosolekuid korraldada piiratakse. Arvestades, et selliseid koosolekuid on üksikuid, on mõjutatud isikute ring väike ning muudatustel ei ole olulist mõju. Samas on muudatustel laiemalt positiivne mõju kõigi elanike jaoks, kuna riigi suveräänsust õõnestavad koosolekud keelatakse enne, kui provotseerivad kogunemised toimuma hakkavad.

## **14.5.2. Mõju siseturvalisusele**

### *Sihtrühm: kogu elanikkond*

Eelkõige on kavandatavatel muudatustel mõju riigi julgeolekule. Muudatusega sätestatakse selgemini nende koosolekute keelamise õigus, mille puhul koosolekuteate saamisel on juba koosolekuteatest näha või PPA poolset ohtude hindamisel selgub, et koosoleku pidamisel võivad ilmned KorS § 62 toodud keelatud koosoleku tunnused. Seega tekib suurem õigusselgus selliste koosolekute keelamisel, mis võiksid muutuda mh riigi julgeolekut õhnestavateks koosolekuteks. Muudatus omab positiivset mõju riigi julgeoleku tagamisele, aidates takistada selliste koosolekute pidamist, millega soovitakse õhnestada Eesti riiklust. Kavandatud muudatused aitavad luua ka eeldused, et riigikaitseobjekti oleks võimalik paremini kaitsta ka rahumeelselt alanud koosoleku eskaleerumise korral RiKS § 80 lõikes 1 nimetatud ohtude eest (nt hakatakse loopima süütepedelitega vms).

## **Probleem 15. Riigivastutuse erisused korrakaitstes**

### **15.1. Lahendatava probleemi kirjeldus, selle põhjused ja oodatav eesmärk**

Korrakaitseorganid sekkuvad riikliku järelevalve käigus mitmel viisil isikute õigustesse, tekitades neile mõnikord kahju. Olukorras, kus see kahju on tekitatud õiguspäraselt, on isiku võimalused hüvitise saamiseks üsna piiratud. Nimelt on seadusandja otsustanud, et riigi poolt õiguspärase tegevuse käigus tekitatud kahju kuulub õiglases ulatuses hüvitamisele vaid juhul, kui korrakaitseorgan tekitas isikule varalise kahju tema põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga (RVastS § 16 lõige 1). Seejuures sätestavad RVastS § 16 lõiked 2 ja 3 kahju hüvitamisele veel täiendavaid piiranguid. On ilmselge, et mitte kõik korrakaitseorgani tegevused, mis isikule kahju tekitavad, ei pruugi seejuures olla tema põhiõigusi ja -vabadusi erakordselt piiravad. Näiteks võib viibimiskeelu seadmine kaasa tuua osa viibimiskeelu alas olevate kaupade rikkumise. Või politseiametniku poolt vahetu sunni kasutamisel võib kolmanda isiku varale kahju tekkida.

Käesoleva VTK-ga juba kavandatakse ka mõningad täiendavad kahjuhüvitamise võimalused KorSi nagu asja sundkasutamise ja sundvõõrandamise puhul või isikule kohustusliku korrakaitseesse kaasamise käigus tekkinud kahju hüvitamiseks. Ka need meetmed vähendavad üksikisiku vastutust riikliku järelevalve käigus tekitatud kahju puhul. Siiski on kohane kaaluda, kas selline mudel on tänapäeva ühiskonnas piisav ja õigusriigi vajadustele vastav või peaks leidma täiendavaid mooduseid, et hüvitada üksikisikule ka muudel juhtudel avaliku korra kaitsmise tõttu tekkinud kahju ehk suurendada ühiskondlikku ühisvastutust.

### **15.2. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused**

Kuivõrd käesoleva VTK raames juba tegeletakse probleemi lahendamise, võib enne muude lahenduste proovimist oodata, kas need muudatused toovad jõustumise järel endaga kaasa piisava muudatuse. Samas on need muudatused seotud konkreetsete valdkondadega (asja sundkasutamisel ja sundvõõrandamisel või isikule kohustusliku korrakaitseesse kaasamise käigus tekkinud kahju hüvitamine), mistõttu on tõenäoline, et ka need muudatused toovad kokkuvõttes üksnes osalise lahenduse. Samas ei ole välistatud, et siis on võimalik jõuda ka järeldusele, et on saavutatud õiglane tasakaalupunkt õiguspärase riikliku järelevalve käigus isikule tekkinud kahju hüvitamisel riigi ja üksikisiku vastutuse vahel.

### **15.3. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

Luu eriregulatsioon isikutele riikliku järelevalve meetmete kohaldamisega tekitatud kahju hüvitamiseks, et korrakaitseorgani õiguspärase tegevuse käigus tekitatud kahju kuuluks õiglases ulatuses hüvitamisele.

### **15.4. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ja Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid**

Muudatus mõjuks soodustavalt PS §-s 32 sätestatud omandiõiguse kaitsele.

### **15.5. Kavandavate muudatuste mõju ja järelalus mõju olulisuse kohta**

#### ***15.5.1. Mõju riigiasutuste töökorraldusele ning kuludele ja tuludele***

*Sihtrühm: korrakaitseorganid*

Muudatus võib suurendada teatud korrakaitseorganite kulusid, kuid hetkel on raske hinnata nii võimalike kulude suurust kui ka seda, millised korrakaitseorganid oleksid mõjutatud, mistõttu eksisteerib riigile väike ebasoovitava mõju risk. Teatud määral suureneb nende korrakaitseorganite tööjõukulu, kes peavad täiendavaid kahjunõudeid lahendama hakkama. Siiski ei ole põhjust arvata, et tegemist oleks sageli avalduva mõjuga või et korrakaitseorganite poolt hüvitatavad summad oleksid üldjuhul suured. Niisiis ei saa mõju riigiasutuste vaatest siiski oluliseks pidada.

#### ***15.5.2. Mõju isikute majanduslikule olukorrale ning sotsiaalne mõju isikute põhiõigustele (omandiõigus)***

*Sihtrühm: isikud, kellele riik oma õiguspärase tegevusega kahju tekitab, samuti laiem avalikkus*

Sihtrühma kuuluvad nii füüsilised kui ka juriidilised isikud. Muudatus vähendab teatud olukordades üksikisikute majanduslikku koormust seoses avaliku korra kaitsega neile tekitatud kahjude kandmisel. Isiku jaoks võib üksikjuhtudel tegemist olla küll ka olulise mõjuga, kuid mõju avaldumise juhuslikkust, samuti sihtrühma muudatusega kohanemisvajadust arvesse võttes on kokkuvõttes tegemist pigem ebaolulise majandusliku mõjuga. Kaudne sotsiaalne mõju võib avalduda aga ühiskonna üldise rahulolu kasvus, kui lisaks muudatusele suudavad riigiasutused seda avalikkusele õiges kontekstis kommunikeerida. Hüvitamise aluste laienemine võiks mõjuda soodsalt ühiskondlikule hoiakule avaliku korra kaitsmise vajaduste suhtes.

## **Probleem 16. Korrarikkuja tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon**

### **16.1. Lahendatava probleemi kirjeldus, selle põhjused ja oodatav eesmärk**

Korrakaitseorganitel tekivad isikute tahtliku avaliku korda rikkuva käitumise tõttu kulutused, mille hüvitamise kohustust nendel isikutel seejuures alati ei ole. Kuigi riigil on kohustus avalikku korda tagada, ei ole olukorras, kus isik oma tahtliku käitumisega põhjustab korrakaitseorganile riikliku järelevalve meetme kohaldamise vajaduse tõttu kulusid, alati õiglane nende kulude riigi kanda jätmine. See ei tekita üksnes riigile otseseid kulusid, vaid tekitatud kahju eest mittevastutamine taastoodab ohuolukordi ja korrarikumisi. Teadmine, et oma tegevusega tekitatud kulud tuleb korrakaitseorganile hüvitada, mõjub seevastu teataval määral heidutavalt ning suunab isikuid tahtlikult kahju tekitavast tegevusest hoiduma.

KorS-i üks aluspõhimõtteid on, et ohu või korrarikkumise kõrvaldamise kohustus lasub avaliku korra eest vastutaval isikul. Seletuskirja<sup>100</sup> kohaselt tähendab see, et esmasel tasandil on isiku kohustus tõrjuda tema tekitatud oht, teisel tasandil – kui isik ei tõrjunud õigel ajal tekkinud ohtu ning tema asemel pidi sekkuma korrakaitseorgan või korrakaitseesse kaasati muu isik – peab järgnema ohu tekitaja vastutus korrakaitseorgani või kolmanda isiku poolt korra taastamisel kantud kulude eest. Korrakaitseaduse eelnõu väljatöötajate hinnangul jälgib selline kontseptsioon õiglast kulude jaotust ning loob aluse riikliku järelevalve täiendava finantseerimismehhanismi loomiseks.

Hetkel sätestab KorS § 83 lõige 1, et riikliku järelevalve meetme kohaldamisel toimunud asendustäitmise kulud nõuab asendustäitmist kohaldanud korrakaitseorgan avaliku korra eest vastutavalt isikult sisse asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud alustel ja korras. Lisaks näevad KorS § 83 lõiked 2 ja 3 ette võimaluse nõuda KorS §-des 49 ja 51 kohaldatud meetmete raames teostatud proovi võtmise, mõõtmise ja ekspertiisi tegemise põhjendatud ja dokumentaalselt tõendatud kulude hüvitamist, kui vallasasi või valdus või nende kasutamine ei vasta seaduse ning selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuetele ja valdaja oli sellest teadlik või pidi sellest teadlik olema. Sellega on seadusandja loonud võimaluse vallasasja ja valduse läbivaatamisel teatud kulude hüvitamise nõudmiseks. Täpsemalt on peetud kulutuste isiku kanda jätmist põhjendatuks olukorras, kus isik teadlikult pani toime korrarikkumise ehk ta oli teadlik (või pidi olema teadlik), et tema vallasasi, valdus või nende kasutamine ei ole kehtiva õigusega kooskõlas. Seega on seadusandja juba läinud seda teed, et peab põhjendatuks isikult kulude hüvitamist nõuda, kui kulud on tekkinud selle isiku teadliku tegevuse tulemusel.

Niisiis võiks korrakaitseorganil selline kulude hüvitamise nõudmise õigus olla ka muudel juhtudel, kui kulude korrakaitseorgani kanda jätmine ei ole nende tekkimise subjektiivse koosseisu tõttu õiglane. Mh võivad sellisteks juhtudeks olla olukorrad, kui oma joobest teadlik isik nõuab joobe tuvastamist tervishoiuteenuse osutaja juures bioloogilise vedeliku proovi võtmisega, vajab agressiivsuse tõttu kainenema toimetamist või tema sõiduk sundpeatamist. Samuti tasub kaaluda hüvitise küsimise võimaldamist kutse peale teadlikult ilmutata jäänud isiku sundtoomisel, isikusamasuse tuvastamisel erilise tuvastusmeetmega, isiku läbivaatusel meditsiiniuasutuses, kui selle vajaduse põhjustab isiku tahtlik koostöö vältimine, või ka vaevaljakutsete tegemisel. Korrakaitseorgan peaks kulude hüvitamist nõudma vaid juhul, kui isik tegutses pahatahtlikult.

## **16.2. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused**

Probleemi võib mõningal määral aidata vähendada avalikkuse teavitamine isikute pahatahtliku tegevuse tõttu tekkinud kulude suuruselt ja nendega seotud korrarikkumiste liikidest. See võib senisest enam kinnistada sotsiaalse normina õiguskuulekat käitumist ja vähendada seeläbi ka korrakaitseorgani kulusid. Siiski ei muuda see kindlasti kõikide pahatahtlikult korrarikkumisi toime panevate inimeste käitumist.

## **16.3. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

Luu kindel reeglistik, millistes olukordades ja millises ulatuses on korrakaitseorganil võimalik isikult kahju hüvitamist nõuda. Seejuures peab korrakaitseorganil säilima diskretsioon nõude esitamiseks, sest mh tuleb arvestada sellega, et alati ei pruugi korrarikkujatelt kahju sissenõudmine olla võimalik või mõistlik (nt asotsiaalsete elukommetega isikud) või ei soovi korrakaitseorgan seda näiteks alaealiste puhul esmajuhtumil teha. Oluline on seejuures, et hüvitise nõudmine ei tohi korrakaitseorganile liigselt koormav olla, vaid peaks olema teostatav

---

<sup>100</sup> Korrakaitseaduse 49 SE seletuskiri. Kättesaadav:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseadus>

minimaalse ressursikuluga. Variant on selleks välja töötada standardsed summad, et kahjuhüvitise määramisel kaalutusõiguse teostamisele mitte nii palju ressursi kulutada. Lisaks tuleb luua nende tasude sissenõudmise täpsem kord (nõuete esitamise tähtajad, nõue mitme isiku poolt ühiselt tekitatud kulude eest, nõude esitamise ja sissenõudmise kord jne).

#### **16.4. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ja Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid**

Kavandatav muudatus riivab isikute omandiõigust (PS § 32), kuid seda õigustab avaliku korra kaitse eesmärk.

#### **16.5. Kavandavate muudatuste mõju ja järelalus mõju olulisuse kohta**

##### ***16.5.1. Mõju riigiasutuste töökorraldusele ning kuludele ja tuludele***

###### *Sihtrühm: korrakaitseorganid*

Potentsiaalselt kõige enam hakkavad isikutelt kulude hüvitamise nõude võimalust ilmselt kasutama PÄA ja PPA. Muudatuse positiivne mõju on see, et osa riikliku järelevalve kulutustest katavad kahjutekitajad, st korrakaitseorganid peavad oma eelarvest vähem sellistesse kulutustesse panustama. Mõju ulatust on keeruline prognoosida enne, kui kasutuspraktikat ei ole tekkinud. Praktikast tekivad tõenäoliselt tüüpolukorrad, mille puhul on mõistlik hüvitamist nõuda, ja mingid olukorrad, mille puhul hüvitise nõudmine on ressursimahukam kui saadav hüvitise väärtus. Olulist mõju muudatus ilmselt korrakaitseorganite eelarvele ei oma, kuna oletatavalt ei ole enamasti tegemist pahatahtlike isikute tekitatud kahjuga, vaid tavapärase korrakaitse tegevuse käigus tekkinud kuludega.

Muudatuse negatiivne mõju on see, et korrakaitseorganitel kulub täiendav ressurs kahjunõuete menetlemisele. Sellega seondub väike risk, et korrakaitseorganite kulutatav ressurs kahjunõuete menetlemisele on samas suurusjärgus saadavate hüvitiste väärtusega. Seda maandab korrakaitseorgani kaalutusruum hüvitise nõudmisel ning mõistlike hüvitise määrade kehtestamine, et menetlus oleks võimalikult kiire. Kui luua konkreetsed tasumäärad, siis ei tohiks sihtrühma I kohanemine muudatusega suuri raskusi valmistada ning kohanemine peaks kulgema kiirelt.

##### ***16.5.2. Majanduslik mõju: mõju isikute majanduslikule olukorrale***

###### *Sihtrühm: isikud, kes peavad kahju hüvitama*

Otsene negatiivne mõju avaldub sihtrühmale, kuna enda tekitatud varaline kahju tuleb teatud olukordades hüvitada. Ühtlasi võib muudatus sihtrühmas kaasa tuua teatava hirmu ja soovimatuse korrakaitseorganilt abi paluda, kui vajadus selleks on isiku enda põhjustatud. Mõju sagedus on üldjuhul väike, kuna valdav enamik inimesi ei käitu viisil, mille tulemusel nad peaksid korrakaitseorganile kahju hüvitama, mistõttu on mõju harv. Mõju olulisus varieerub sihtrühmas, kuna hüvitamisele kuuluvad summad sõltuvad konkreetsetest asjaoludest. Kuivõrd võib eeldada, et isikud ei pea sageli kahju hüvitama, vaid see on pigem ühekordne juhus, siis tervikuna ei saa mõju oluliseks pidada. Kaudne ennetav mõju võib avalduda ka laiemale avalikkusele, kuna teadlikkuse kasv enda kohustustest teatud olukordades kahju hüvitada suunab veelgi enam käituma kehtivatele reeglitele vastavalt.

### **Probleem 17. Küberruum kui avalik koht**

#### **17.1. Lahendatava probleemi kirjeldus, selle põhjused ja oodatav eesmärk**

KorS § 54 sätestab avaliku koha mõiste. Avalik koht on määratlemata isikute ringile kasutamiseks antud või määratlemata isikute ringi kasutuses olev maa-ala, ehitis, ruum või selle



osa, samuti ühissõiduk. Küberruum kehtiva tõlgenduse kohaselt avaliku koha alla ei kuulu. Küberruum on iga virtuaalne võrgustik ehk mõtteline keskkond, milles tegevus toimub omavahel ühenduses olevate arvutite jm seadmete ning seda võimaldava infrastruktuuri abil. Mh on küberruumi mõiste alla hõlmatud ka internet. Riiklik järelevalve hõlmab teatud juhtudel ka isikute tegevusi internetis, kuid kuna avalikku kohta tõlgendatakse füüsilise kohana, siis KorS §-s 55 sätestatud avalikus kohas käitumise üldnõuded küberruumi ei laiene.

Küberruumis toimuval on aga aina suurem osa inimeste igapäevaelus ning kahjuks on sellega seonduvalt ka elektroonilises keskkonnas järjest tavapärasem isikute solvamine, hirmutamine ja ähvardamine, aga mh ka inimeste korrariikumiste toime panemisele õhutamise. Selline käitumine on avalikus kohas keelatud ja nt kui tänaval selliselt käitatakse, siis oleks korrakaitseorganil võimalik sekkuda – kasutada riikliku järelevalve meetmeid või isegi võtta isik KarS § 262 (avaliku korra rikkumine) alusel vastutusele. Siiski ei ole kõik küberruumis või interneti vahendusel toimuvad tegevused avalikud. Niisiis peaks avaliku koha mõiste küberruumi puhul nagu ka füüsiliste kohtade puhul hõlmama vaid seda osa, kuhu on ligipääs määratlemata isikute ringil.

PPA on välja toonud, et internetis on probleemiks nii teise isiku solvamine, ähvardamine ja hirmutamine (KorS § 55 lõige 1 punkt 2) kui ka otse-eetris alasti olek (KorS § 55 lõige 1 punkt 3) ning alkoholi tarbimine (KorS § 55 lõige 2). Kuivõrd selline internetis tegutsemine ei ole reguleeritud, puuduvad politseil tõhusad meetmed sellise käitumisega tegelemiseks. Isikuid on võimalik küll selgitustööga suunata teisiti käituma, kuid see pole igal üksikjuhul ilmselgelt piisavalt tõhus. Lisaks on isikutel endil võimalik tema au ja hea nime teotamise korral kohtusse pöörduda, kuid tegemist ei ole ülemäära tõhusa õiguskaitsevahendiga, kuna see on kallis, aeganõudev ja inimesele keerukas protsess, mida kasutatakse pigem äärmuslikel juhtudel.

Suur osa inimestest viibib igapäevaselt ühel või teisel viisil avalikes interneti keskkondades. Seejuures tunnevad inimesed aga internetis teatavat anonüümsust ning seetõttu ka karistamatust, mis võib füüsilisest keskkonnast sagedamini viia tegevusteni, mis tänaval oleksid käsitletavad avalikus kohas käitumise üldnõuete rikkumisena. Seega tuleb hinnata, kas kehtivas õiguses on lünk, mis ei võimalda isikute õigusi küberruumis piisavalt kaitsta, ning kas on põhjendatud ka sellele valdkonnale avalikus kohas käitumise üldnõuete laiendamine.

## **17.2. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused**

Probleemi leevendamisele võiks kaasa aidata nii avalikkuse informeerimine sellest, kuidas on kohane ühises internetiruumis käituda kui ka PPA rahastuse suurendamine, et rohkem veebipolitseinikke teeks internetis selgitustööd, milline käitumine ei ole sobiv. Samas on paratamatu, et sellised pehmed vahendid ei ole piisavalt tõhusad, kui on käitumine reguleerimata. Üksnes selgitustöö ei ole alati piisav motivaator käitumise muutmiseks.

Alternatiivselt võib KorS § 54 tõlgendust praktikas muuta selliselt, et see hõlmaks ka määratlemata isikute ringile ligipääsetava küberruumi. Nimelt ei täpsusta KorS § 54, et avalik koht oleks ainult füüsiline ruum. Ka seletuskiri ei sea avaliku koha tõlgendamisele selliseid piiranguid, mis rangelt välistaksid küberruumi avaliku kohana tõlgendamise. Siiski ei ole praktikas seni soovitud seda teed minna. Seaduses avaliku küberruumi selgesõnaliselt avaliku kohana määratlemine muudaks olukorra praktikutele lihtsamaks ning nad ei peaks katsetama, kuidas kohtud tõlgenduse muutmisesse suhtuvad.

## **17.3. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

Selleks, et ka avalikus küberruumis ehk eelkõige erinevates internetikeskkondades käitumise üldnormid oleksid piisavalt ja selgelt reguleeritud, on võimalik KorS § 54 täiendada selliselt, et

avaliku koha mõiste hõlmaks ka sellised küberruumi osad, kuhu määratlemata isikute ringil on juurdepääs.

#### **17.4. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ja Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid**

Kuivõrd küberruumis käib tegutsemine eelkõige kirjalikult või heli- või videopildis suuliselt, siis riivab küberruumi avaliku ruumina käsitlemine ja seal avalikus kohas käitumise üldnõuete kehtestamine eelkõige isikute PS §-st 45 tulenevat õigust vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. Samuti võib muudatus piirata isikute PS §-st 19 tulenevat õigust vabale eneseteostusele. Need põhiõigused ei ole aga absoluutsed, vaid neid tuleb rakendada tasakaalus teiste isikute õiguste ja vabadustega, mh PS §-dest 17, 26 ja 19 tulenevate põhiõigustega. Mh õigustab muudatust ka avaliku korra tõhusa kaitse vajadus.

#### **17.5. Kavandavate muudatuste mõju ja järelalus mõju olulisuse kohta**

##### ***17.5.1. Mõju riigi- ja omavalitsusasutuste töökorraldusele***

###### *Sihtrühm I: PPA ja valla- ja linnavalitsused*

KorS § 57<sup>1</sup> kohaselt on politsei ja valla- ja linnavalitsustel pädevus teostada riiklikku järelevalvet avalikus kohas käitumise üldnõuete järgimise üle. Seejuures tegeleb muudatuse järel ilmselt just politsei avalikus küberruumis toimuvaga, kuna valla- ja linnavalitsuste pädevus on seotud kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumiga, aga avalik küberruum sinna alla ei kuulu.

Sihtrühmale lisandub uus tööülesanne küberruumis avalikus kohas käitumise üldnõuetest kinnipidamise üle järelevalve teostamise näol. Muudatuse tulemusel saab laiendada KarS § 262 kohaldamisala, st küberruumis avalikus kohas käitumise üldnõuete rikkumise korral võib järgneda väärteomenetlus. Samas ei ole ette näha, et need ülesanded vajaks uusi ressursse, kuna ka praegu puutuvad eelkõige veebikonstaablid kokku küberruumis toimuva kohta esitatud kaebustega ning annavad nendega seoses isikutele nõu ja teevad selgitustööd. Seega on selle valdkonnaga tegelemisel juba praegu aja- ja tööjõukulu, mis ei tohiks oluliselt erineda muudatuse tulemusel kuluvatest ressurssidest. Ka on riikliku järelevalve läbiviimise viis korrakaitseorgani kaalutusotsus, mistõttu ei tähenda järelevalve pädevus pidevat vajadust kõikjal internetis toimuvat monitoorida. Seejuures aga oleks veebipolitseinikel muudatuse tulemusel tõhusamad meetmed valdkonna probleemide lahendamiseks.

Kuigi muudatuse tulemusel kulub ilmselt teatav aeg, et kujuneks lõplikult välja (sh kohtupraktika abil), milliseid kohti saab pidada avalikuks küberruumiks ja milline seal toimuv tegevus on vastuolus avalikus kohas käitumise üldnõuetega ja millisel juhul ei ole reageerimine vajalik, ei ole muudatuse järel veebipolitseinikel oma tegevuse ümberkorraldamine ilmselt keeruline, kuna nad puutuvad ka käesolevalt avalikus küberruumis teisi isikuid häiriva tegevusega kokku. Praktika muutumine kohtupraktika või sisemise töökorralduse ümberkujundamise tõttu on pigem tavapärane.

###### *Sihtrühm II: halduskohtud*

Kavandatavast muudatusest on mõjutatud halduskohtunikud (umbes 40)<sup>101</sup> ja nendega koos töötavad kohtujuristid ning Riigikohtu nõunikud, keda kokku on umbes sama palju kui kohtunikke. Avaliku koha mõiste laiendamine ka avalikule küberruumile ja seeläbi avalikus

---

<sup>101</sup> Justiitsministri 27. oktoobri 2005. a määrus nr 47 „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike arv ja jagunemine kohtumajade vahel“, [www.kohus.ee](http://www.kohus.ee), [www.riigikohus.ee](http://www.riigikohus.ee)

kohas käitumise üldnõuete täitmise üle riiklikku järelevalvet tegevate korrakaitseorganite pädevuse laiendamine toob ilmselt mõnel juhul kaasa korrakaitseorganite poolt avalikus küberuumis kohaldatud riikliku järelevalve meetmete vaidlustamise kohtus. Kuigi uudse riikliku järelevalve halduspraktika ja avalikus kohas käitumise üldnõuete tõlgendamist puudutava kohtupraktika välja kujunemine nõuab kahtlemata teatavat halduskohtute ressursi, tuleb arvestada selle võimalikku mahtu kõikidest kaebustest.<sup>102</sup> Riiklik järelevalve on väga lai valdkond ning kavandatava muudatuse tõttu lisanduv haldusasjade hulk ei tohiks märgatavalt erineda teiste valdkondade kaebuste sagedusest. Seega ei ole põhjust oodata halduskohtutes olulist kaebuste arvu kasvu. Teatav kaebuste arvu kõikumine erinevatel põhjustel on halduskohtutes ka tavapärane. Siiski võib oodata, et muudatus toob kaasa sihtrühma töömahu mõninga suurenemise, mis kohtupraktika väljakujunemisel omakorda veidi taandub.

### *Sihtrühm III: maakohtud*

Kavandatavast muudatusest on mõjutatud maakohtu kohtunikud (umbes 205)<sup>103</sup> ja nendega koos töötavad kohtujuristid ning Riigikohtu nõunikud, keda kokku on umbes sama palju kui kohtunikke. Tsiiviilasjades võib ühelt poolt kaasneda isiku au teotamist puudutavate vaidluste väike langus, kuna isikud saavad riikliku järelevalve abil tõhusamalt oma õigustele piisava kaitse, mistõttu võivad nad loobuda keerulise ja kalli kohtumenetluse kaudu täiendava õiguskaitse otsimisest. Arvestades nende menetluste osakaalu üleüldiselt tsiiviilasjadest, on muudatuse mõju tervikuna siiski sihtrühmale ebaoluline.<sup>104</sup>

Süüteoasjades kaasneb muudatustega tõenäoliselt väärteoasjade arvu vähene tõus, kuna laieneb KarS § 262 kohaldamisala. Arvestades aga üldiselt selle menetluse arvu kõikidest menetlustest, ei ole ka seda põhjust pidada oluliseks mõjuku.<sup>105</sup>

### **17.5.2. Sotsiaalne mõju – mõju isikute põhiõigustele**

#### *Sihtrühm: küberruumis tegutsevad isikud*

Sihtrühm on väga suur, sisuliselt kõik isikud kasutavad avalikku küberruumi moel või teisel ja nende hulk, kes seda palju kasutavad, on ilmselt pidevalt kasvamas. Seetõttu on tegemist väga suure ja olulise sihtrühmaga. Muudatusel on sihtrühmale negatiivne mõju, kuna see seab küberruumis tegutsemisele teatavad uued reeglid, mis piiravad seal toimetavate isikute võimalusi. Muudatuse tulemusel teostab PPA riikliku järelevalvet ka küberruumis ja võib selle raames kohustada seal tegutsevaid isikuid mingil viisil käituma, sh teha ettekirjutusi, määrata sunniraha jne. Teatud juhtudel võib isik saada ka väärteokaristuse. Enamus inimesi tegutseb aga juba praegu avalikus kohas käitumise üldnõuetega kooskõlas, seega ei saa muudatuse mõju sihtrühmale sagedaseks pidada. Sihtrühm saab negatiivset mõju kontrollida, käitudes avalikus kohas käitumise üldnõuetega kooskõlas. Samas suurendab negatiivset mõju asjaolu, et erinevalt füüsilisest ruumist, kus korrariikumine üldjuhul püsivaid jälgi ei jäta, jäävad avalikus küberruumis tegutsemisest reeglina püsivad ja rikkumise hilisemat tuvastamist võimaldavad jäljed. Muudatuse tulemusel peab sihtrühm arvestama, et osa küberruumist on käsitletav KorS

<sup>102</sup> Aastal 2021 esitati halduskohtutesse kokku 3124 ning aastal 2022 kokku 2770 kaebust. Riiklikku järelevalvega olid neist seotud vastavalt umbes 100 ja umbes 200. Avalikus kohas käitumise üldnõuetega on neist seotud aga vaid mõni üksik aastas.

<sup>103</sup> Justiitsministri 27. oktoobri 2005. a määrus nr 47 „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike arv ja jagunemine kohtumajade vahel“, [www.kohus.ee](http://www.kohus.ee), [www.riigikohus.ee](http://www.riigikohus.ee)

<sup>104</sup> Aastal 2021 esitati selliseid hagiid kokku umbes 40 ja aastal 2022 umbes 60, samas kui tsiiviilasju esitati maakohtutesse aastal 2021 kokku 34064 ja aastal 2022 kokku 35089.

<sup>105</sup> Aastal 2021 jõudis maakohtutesse kokku 5503 väärteomenetlusega seonduvat asja ning 13876 kriminaalmenetluseasja. Aastal 2022 aga vastavalt 5118 ning 12389 asja. Samas KarS §-ga 262 seonduvaid väärteoasju oli nii aastal 2021 kui 2022 umbes 20.

§ 55 mõttes avaliku kohana. Kuigi avaliku ja mitteavaliku küberruumi täpse piiri kujunemine haldus- ja kohtupraktikas ning seetõttu ka sihtrühma teadlikkuse kujunemine sellest võib aega võtta, siis isikute tavapärase tegutsemine (nt sotsiaalmeedias kommenteerimine ja postitamine) on sellest ilmselgelt hõlmatud ja segadust tekitada ei tohiks. Oma käitumise kohandamisel ei tohiks samuti suuri raskusi esineda, kuna ka praegu peab igaüks avalikus kohas KorS § 55 nõuetega kooskõlas käituma.

Lisaks on muudatusel sihtrühmale positiivne mõju. Isikutel, kelle suhtes käitatakse häirivalt või kelle õigusi rikutakse, väheneb vajadus tsiviilkohtumenetluse abil õiguskaitset otsida, kuna korrakaitseorgan saab neid senisest tõhusamalt aidata. Kuivõrd sageli inimesed ei soovi kohtumenetluses osaleda, jäid nende õigused seni piisavalt tagamata. Muudatuse tulemusel saavad korrakaitseorganid avalikus küberruumis isikute õigusi tõhusamalt kaitsta, mis suurendab ühiskonna turvalisust tervikuna.

## Edasine väljatöötamine

VTK saadetakse teadmiseks Riigikogu Kantseleile, kooskõlastamiseks ministeeriumitele ning arvamuse avaldamiseks Riigikohtule, Tallinna Ringkonnakohtule, Tartu Ringkonnakohtule, Tallinna Halduskohtule, Tartu Halduskohtule, Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Advokatuurile, Eesti Juristide Liidule, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Kaupmeeste Liidule, Eesti Tervishoiutöötajate Kutseliidule, Eesti Arstide Liidule, Eesti Õdede Liidule, Eesti Haiglate Liidule, Eesti Kiirabi Liidule, MTÜ-le Vägivallavaba Elu Kaitseks, Eesti Naiste Varjupaikade Liidule ja MTÜ-le Oma Tuba.

Tõenäoliselt töötatakse käesoleva väljatöötamiskavatsuse põhjal välja mitu eelnõu, millega muudetakse KorS-i ja teisi seaduseid vastavalt käesolevas väljatöötamiskavatsuses väljapakutud regulatiivsetele lahendustele, mis kooskõlastamise järel valituks osutuvad. Arvestades väljatöötamiskavatsuse mahukust ja probleemide eriilmelisust, ei ole kõikide probleemide lahendamine ühe eelnõuga otstarbekas. Millised konkreetsed teemad erinevatesse eelnõudesse grupeeritakse, sõltub nende lahendamise kiireloomulisusest ja regulatiivsete lahenduste kohta kokkuleppele jõudmise protsessi kestusest.

Konkreetsed küsimused, millele eelkõige tagasisidet ootame:

- 1) Millised korrakaitseorganid kohaldavad riikliku järelevalve läbiviimise käigus viibimiskeeldu? Kui tihti nad viibimiskeeldu kohaldavad ning kas nad tajuvad samuti vajadust viibimiskeeldu kohaldamise aega pikendada?
- 2) Millised korrakaitseorganid vajavad õigust asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise erimeetme kohaldamiseks ning miks neil seda vaja on?
- 3) Millised on korrakaitseorganite praktilised vajadused kontrolltehingute tegemisel ?
- 4) Millistel korrakaitseorganitel on riikliku järelevalve teostamisel vaja õigust heli ja pilti salvestava jälgimisseadmestiku kasutamiseks? Millistes olukordades ja millisel eesmärgil see vajalik on?
- 5) Millistel korrakaitseorganitel on riikliku järelevalve teostamisel vaja mehitamata õhusõidukitele paigaldatud jälgimisseadmestikku kasutada? Millistes olukordades ja millisel eesmärgil see vajalik on?
- 6) Kui sageli on isikud taotlenud korrakaitseorgani poolt õiguspärase tegevusega tekitatud kahju hüvitamist ja kui sageli need taotlused rahuldatakse?
- 7) Millistel juhtudel oleks mõistlik korrarikkujalt kahju hüvitamist nõuda?
- 8) Kas avaliku koha mõiste laiendamine küberruumile on vajalik?

Siseministeeriumist osalesid väljatöötamiskavatsuse koostamises korrakaitse- ja kriminaalpoliitika osakonna juhataja Henry Timberg ([henry.timberg@siseministeerium.ee](mailto:henry.timberg@siseministeerium.ee)), sama osakonna õigusnõunikud Kristi Käsper ([kristi.kasper@siseministeerium.ee](mailto:kristi.kasper@siseministeerium.ee)) ja Marju Aibast ([marju.aibast@siseministeerium.ee](mailto:marju.aibast@siseministeerium.ee)) ning nõunikud Indrek Link ([indrek.link@siseministeerium.ee](mailto:indrek.link@siseministeerium.ee)), Barbara Haage ([barbara.haage@siseministeerium.ee](mailto:barbara.haage@siseministeerium.ee)), Riita Proosa ([riita.proosa@siseministeerium.ee](mailto:riita.proosa@siseministeerium.ee)) ja Ain Peil ([ain.peil@siseministeerium.ee](mailto:ain.peil@siseministeerium.ee)).

**Vastutav ametnik:** Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunik Kristi Kool ([kristi.kool@just.ee](mailto:kristi.kool@just.ee)).