

Turvategevuse seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga kehtestatakse turvaseaduse (edaspidi *TurvaS*) uus terviktekst, mis vastab nii siseturvalisuse valdkonna strateegilistele arenguvajadustele kui ka tänapäevastele avaliku korra tagamise ja majandustegevuse reguleerimise alustele. Põhimõtteliste muudatuste tõttu nimetatakse uus terviktekst ümber turvategevuse seaduseks (edaspidi ka *TurvatS*).

Eelnõu peamine eesmärk on nüüdisajastada turvategevuse regulatsiooni ning suurendada selle õigusselgust ja -kindlust. Kehtiva regulatsiooni muutmisel on võetud aluseks kolm turvaettevõtjate ja eraalgatusliku turvategevuse reguleerimise põhimõtet¹:

- 1) põhiseaduses sätestatud riigi kohustus tagada isikute põhiõiguste kaitse;
- 2) avaliku huvi kaitsmine;
- 3) pakutavate turvateenuste kvaliteedi tagamine.

Eelnõuga tehakse järgmised muudatused:

- 1) jaotatakse turvategevus tegevusaladeks, võrreldes senise teenuspõhise lähenemisega. Määratud tegevusaladele sätestatakse selged majandustegevuse nõuded, kuid ühtlasi suurendatakse ettevõtete vabadust kujundada vastavaid teenuseid;
- 2) kaotatakse põhjendamatud loa- või teatamiskohustused ning tegevusalade jaotamisel määratakse vabad, teatamiskohustusega ja loakohustusega majandustegevusalad. Võrreldes *TurvaS*-iga kaob loakohustus turvakonsultatsioonilt (uue nimetusega *turvaaudit*) ja juhtimiskeskuse pidamiselt, mida ei käsitata enam eraldi tegevusalana, vaid ettevõttesisese töökorraldusena. Turvatöötaja väljaõppe korraldamisel loobutakse samuti tegevusloa taotlemise kohustusest ning minnakse üle teatamiskohtustusele;
- 3) täpsustatakse turvaettevõtja kohustusi, samas leevendatakse piiranguid tegutseda samal ajal muul tegevusalal;
- 4) eristatakse selgemini turva- ja valvetöötajat. Luuakse valvetöötaja kutse, mis peab vastama kutseseadusele;
- 5) korraldatakse turvatöötajate õigusi, kehtestades selged meetmed, mida võib kohaldada määrates igale meetmele selge konteksti ja tingimused. Samuti muudetakse relvade ja erivahendite kasutamise regulatsiooni, mille raames kaotatakse sätted, mis tulenevad muudest eriseadustest;
- 6) säilitatakse võimalus korraldada sisevalve tegevust ja luua sisevalve üksus oma vara valvamiseks ja kaitsmiseks. Sisevalve tegevus liigitatakse teatamiskohustusega majandustegevuseks, laiendatakse sisevalve kasutamise tingimusi ning avalikus kohas tegutsevale sisevalvetöötajale (kelle valveobjekt hõlmab ka avalikku kohta) kohaldatakse turvatöötaja nõudeid, et tagada selle kõrgem kvaliteet, isikute põhiõiguste kaitse ning turvaettevõtjate ja sisevalve korraldajate võrdne kohtlemine;
- 7) uue võimalusena luuakse alused kaasata turvaettevõtja halduslepingu alusel kohaliku omavalitsuse korrakaitseüksuse täitmisele;
- 8) Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*) saab võimaluse volitada mõnd majandushaldusasutuse ülesannet (turvatöötaja vormiriietuse kooskõlastamine jms) täitma halduslepingu alusel selleks konkursi korral välja valitud mittetulundusühingut;
- 9) laevakaitse regulatsioonide kehtestamine. Laevakaitsja ülesanne on kõrgendatud ohupiirkonnas väljastpoolt tulevate rünnete eest valvata ja kaitsta laeva, sellel viibivaid laevapere liikmeid, reisijaid ning laeva pardal olevat vara. Eesti riik on võtnud eesmärgiks, et Eesti lipu all sõidaks tulevikus rohkem kaubalaevu ja laevakaitsjate

¹ J. Hakala 2008. Why regulate manned private security. Helsinki, lk 9.

kasutamise õigusliku regulatsiooni olemasolu suurendaks Eesti laevanduse konkurentsivõimet.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi korrakaitse- ja kriminaalpoliitika osakonna nõunik Eimar Veldre (töösuhe lõppenud), sama osakonna õigusnõunik Maila Pardla (töösuhe lõppenud), sama osakonna juhtaja Henry Timberg (tel 612 5099, henry.timberg@siseministeerium.ee), sama osakonna nõunik Nurmely Mitrahovitš (tel 612 5122, nurmely.mitrahovits@siseministeerium.ee), sama osakonna õigusnõunik Kristi Käsper (tel 51965591, kristi.kasper@siseministeerium.ee) ning käsunduslepingu alusel korrakaitseõiguse asjatundja Ele Nuka. Eelnõu laevakaitse regulatsioon on koostatud koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga.

Eelnõu väljatöötamisse on kaasatud siseturvalisuse valdkonna asjaomased asutused ja erialaorganisatsioonid. Eelnõu väljatöötamiskavatsuse ja eelnõu koostamiseks moodustas Siseministeerium töörihma, millesse kuulusid Eesti Turvaettevõtete Liidu (edaspidi *ETEL*), Kaubandus-Tööstuskoja, Eesti Panga, PPA, Sisekaitseakadeemia, Haridus- ja Teadusministeeriumi (edaspidi *HTM*) ja Justiitsministeeriumi (edaspidi *JuM*) esindajad. Osalema kutsuti ka üleriigilisi kohalike omavalitsuste (edaspidi *KOV*) liite, kuid soovi selleks ei avaldatud. Lisaks korraldas Siseministeerium koostöös *ETEL*-iga arutelu turvateenust kasutavatele *KOV*-idele, et kaasata aktiivsemad omavalitsused turvaettevõtjatele ja *KOV*-ide võimalike koostööpunktide väljatöötamisse. Samuti korraldati koostöös ümarlaud kaubanduses turvateenust osutavatele ettevõtjatele.

1.3. Märkused

Eraturvateenuse osutamise ja turvaettevõtlusega on seotud peamiselt „**Siseturvalisuse arengukava 2015–2020**“² (edaspidi *STAK 2015–2020*), milles tõdetakse, et peale riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutuste ning vabatahtlike tegevuse aitavad turvalisust tagada ka turvaettevõtted: „Uue korrakaitseadusega kindlaks määratud põhimõtete alusel on vaja uuendada ka turvateenuse regulatsiooni, sealhulgas turvaettevõtte kaasamist politsei ülesannete täitmisse avaliku korra tagamisel. Samuti on turvaettevõtetel võimalik panustada ennetustöösse, sealhulgas nii oma klientide nõustamisel (näiteks vara kaitsmine) kui ka kogukondade turvalisuse loomisel laiemalt (näiteks kohaliku omavalitsuse üksuste nõustamine, osalemine turvalisusega tegelevate komisjonide töös, turvaettevõtete koostöö siseturvalisuse vabatahtlike ühendustega, sealhulgas vabatahtlikud päästjad, naabrivalve jne)“.

STAK-i 2015–2020 programmi „**Turvalisemad kogukonnad**“ 3. meetmes on 5. tegevusena määratud, et „2016. aastal analüüsib Siseministeerium koostöös Turvaettevõtete Liidu ja omavalitsusliitudega turvaettevõtete rolli avaliku korra tagamisel ja politsei abistamisel ning valmistab ette vajalikud seadusmuudatused“.

Turvaettevõtlusega on seotud ka *STAK*-i 2015–2020 sama programmi 2. meetme 4. tegevus: „Jätkatakse elanike teavitamist ohtudest, samuti igapäevaste võimalustest osutada turvalisuse tagamisel kaasabi. Korraldatakse ennetuskampaaniaid, mis on suunatud riskikäitumise vähendamisele ja ohtude ennetamisele (sealhulgas inimkaubandus, varavastased süüteo, perevägivald), ning pidevat ohutusalast kommunikatsiooni, arvestades hooajalisi riske.

² „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“. Internetis kättesaadav aadressil <https://www.siseministeerium.ee/et/stak>.

Erinevate kanalite kaudu on kättesaadavad lihtsasti arusaadavad juhised ohu vältimiseks ja ohuolukordades käitumiseks“.

Eraturvateenuse osutamise ja turvaettevõtlusega on seotud ka „**Siseturvalisuse arengukava 2020–2030**“³ (edaspidi *STAK 2020-2030*), milles tuuakse esile, et riigiasutuste kõrval on turvalisuse suurendamisel osa eraettevõtetel. Turvaettevõtted on näiteks mitmes KOV-i üksuses lepinguline partner avalikus kohas korra tagamiseks. Samuti panustavad turvaettevõtted ennetustöösse nii oma klientide nõustamisel kui ka kogukondade turvalisuse loomisel laiemalt (nt KOV-i üksuste nõustamine, osalemine turvalisusega tegelevate komisjonide töös, turvaettevõtete koostöö siseturvalisuse vabatahtlike ühendustega jne).

Oluline turvategevuse suund on ennetava ja turvalise elukeskkonna kujundamise tegevussuuna punkt 4.1.2, mille üks eesmärk on kujundada kohalikust omavalitsusest turvalisust toetava elukeskkonna põhisuunaja. Selleks tuleb luua võimalused suurendada avaliku korra tagajate hulka, kaasates turvaettevõtted ning teised selleks ettevalmistatud ja volitatud ühingud ja asutused.

Selleks, et saavutada programmi „Siseturvalisus 2022–2025“⁴ „Asutuste suutlikkus ennetavalt toetada korra tagamist avalikus ruumis“ eesmärk, milleks on julgustada turvalist käitumist ja heidutada korrarikkumisi, tuleb laiendada avaliku korra tagajate ringi ning kaasata tegevustesse turvaettevõtted ja teised selleks ettevalmistatud ja volitatud ühingud ja asutused.

TurvaS-i analüüs oli nähtud ette ka „**Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2015–2019**“ punktis 12 „Sisejulgeolek“, kus anti ülesanne koostada turvaseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus.

Nõue koostada TurvaS-i eelnõu on ka sätestatud „**Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2021–2023**“ punktis 8.13 „Siseturvalisus“: „Eesti tagab turvatunde ja julgeoleku kõigile oma elanikele ning riigis viibivatele inimestele.“

Rahvusvahelistest dokumentidest on eelnõuga seotud **Montreux’ dokument**⁵, mis on riikidevaheline kokkulepe, millega Eesti Vabariik ühines 6. juulil 2016. Dokumendis käsitletakse eestkätt turvateenuse osutajate tegevuse reguleerimist konfliktides ja konfliktipiirkondades, kuid selles esitatud põhimõtteid ja suuniseid saab käsitada juhistena, kuidas korraldada turvategevust tavaolukordades.

Eelnõuga muudetakse järgmiste seaduste kehtivaid redaktsioone:

- 1) [korrakaitseseadus](#) (RT I, 03.03.2021, 5);
- 2) [riigilõivuseadus](#) (RT I, 15.10.2021, 4);
- 3) [relvaseadus](#) (RT I, 03.07.2020, 4);
- 4) [sadamaseadus](#) (RT I, 31.05.2021, 5);
- 5) [spordiseadus](#) (RT I, 28.02.2020, 3);
- 6) [põhikooli- ja gümnaasiumiseadus](#) (RT I, 16.04.2021, 6);
- 7) [kriminaalmenetluse seadustik](#) (RT I, 08.07.2021, 9);

³https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/STAK/STAK2/siseturvalisuse_arengukava_2020_2030_03.06.2021.pdf

⁴https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/STAK/STAK2/siseturvalisus_programmi_eelnou_2022-2025.pdf

⁵ [The Montreux Document](#): On pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict.

- 8) [lennundusseadus](#) (RT I, 10.12.2020, 14);
- 9) [elektroonilise side seadus](#) (RT I, 22.10.2021, 15);
- 10) [tulumaksuseadus](#) (RT I, 26.03.2021, 3);
- 11) [meresõiduohutuse seadus](#) (RT I, 31.05.2021, 7).

Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks [turvaseadus](#) (RT I, 04.03.2019, 19).

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga. Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu hääleteenamus, kuna kriminaalmenetluse seadustiku kui kohtumenetlust puudutava seaduse muutmiseks on põhiseaduse §-st 104 tulenevalt vajalik Riigikogu koosseisu hääleteenamus.

2. Seaduse eesmärk

Enne eelnõu väljatöötamist koostati ja kooskõlastati „[Turvaseaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus](#)“ (edaspidi *VTK*). Selle raames selgitati välja võimalikud kehtiva seaduse probleemid, kuid ka muud muudatusvajadused. Kõiki neid arutati kaasatud asutuste ja erialaorganisatsioonidega.

Kavandatava seaduse eelnõu eesmärk on tagada senisest paremini turvategevuse kvaliteet ja usaldusväärsus ning turvategevusega kokkupuutuvate isikute põhiõiguste kaitse ning edendada tegevusala ettevõtjate, riigiasutuste ja KOV-i üksuste koostööd turvalise elukeskkonna loomiseks. Eelnõuga nüüdisajastatakse kogu praegu kehtiv turvaettevõtluse regulatsioon, kõrvaldatakse praktikas esinenud kitsaskohad ja tõlgendamisprobleemid ning ebanõistlikud piirangud. Ühtlasi haakub kavandatav seadus paremini teiste õigusaktidega, nagu majandustegevuse seadustiku üldosa seadus (edaspidi *MSÜS*) ja korrakaitseadus (edaspidi *KorS*). TurvaS-i täpsed eesmärgid on loetletud punktis 1.1.

Turvategevust hakati praegusel kujul reguleerima 1980. aastate lõpus. Mõneti oli see uus regulatsiooniese, mida ei sisustata riigiti üheselt. Selle valdkonna seadustel on riigiti nii väiksemaid kui ka põhimõttelisemaid erinevusi. Ka Euroopa Liidus (edaspidi *EL*) ei ole turvategevus täielikult ühtne teenusevaldkond ehk teenuste sisu ja korraldus erineb riigiti ning ühtsele regulatsioonile allutamine võib kahjustada turvateenuste turgu.⁶ Turvategevus on suurel määral seotud avaliku huvi ja korraga, mis on tinginudki riikide regulatsioonides erinevusi.

TurvaS-i uue redaktsiooni loomist hakati arutama juba 2010. aastal. Õigusloomes võeti see eesmärgiks 2015. aastal, mil alustati käesoleva eelnõu *VTK* koostamist⁷. TurvaS-i kehtiv redaktsioon võeti vastu 8. oktoobril 2003⁸ ja see jõustus 1. mail 2004. See on kehtinud üle viieteistkümne aasta, mille jooksul on seadust muudetud või täiendatud paarikümnel korral, kuid seaduse põhiregulatsioon ja ülesehitus ei ole sisult muutunud. Selle aja jooksul on vastu võetud ja jõustunud nii riiklikud kui ka EL-i ülesed regulatsioonid, mis on märkimisväärselt muutnud majandustegevuse korraldamist ja järelevalvet ning mõjutavad seda ka edaspidi.

Määravaim muudatus Eesti majandusõiguses on olnud *MSÜS*-i vastuvõtmine ja jõustumine, mis on kujundanud olemuselt ümber riigi majandustegevuse reguleerimise hoovad ning seega

⁶ Confederation of European Security Services, 2004. CoESS Position paper on the Commission's proposal for a directive on services in the internal market.

⁷ Eelnõu koostamise aluseks on 2016. aastal koostatud „[Turvaseaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus](#)“, milles on seadust puudutavaid probleeme käsitletud detailselt.

⁸ [TurvaS-i algne terviktekst](#)

olnud siinses eelnõus peamine tegur turvateenuste määratluse, sisu ja majandustegevuse nõuete muutmisel.

Sama olulise muutuse Eesti õiguskorras on toonud kaasa KorS. See eeldab turvaettevõtja rolli sisustamist, lähtudes avaliku korra ja korrakaitsetegevuse eesmärkidest, politsei, KOV-i ja turvaettevõtja koostöö reguleerimist ning turvatöötaja õiguste ja kohustuste muutmist. Turvategevuse ja avaliku korra tagamise seosele on viidanud ka Riigikohus⁹ ning samuti viitab sellele asjaolu, et Eestis ja enamikus välisriikides on turvategevuse loamenetlus ja järelevalve seotud tihedalt politseiga.¹⁰

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul¹¹ ei reguleerita erandina turvateenuseid ega eraturvaettevõtlust ning seda kohaldatakse vaid TurvaS-i alusel praegu turvateenusena käsitatava valveseadmetiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise teenusele. Nimetatud direktiivi regulatsioon ja põhimõtted on aga võetud aluseks MSÜS-is, mis tähendab, et olenemata direktiivis sätestatud erandist turvateenustele, peab sealseid põhimõtteid arvestama kaudselt ka siinses eelnõus. Olenemata direktiivis sätestatud erandist kuulub turvategevus ja selle raames eraturvateenuste osutamine teenuste vaba liikumise põhimõtte kohaldamisalasse¹². Seega on oluline, et riiklik regulatsioon arvestaks EL-i õiguses sätestatud põhimõtetega ja soodustaks teenuste vaba liikumist ka eraturvaettevõtlike valdkonnas.

Kuna kehtivale seadusele on lisatud vähe selgitusi ning nii Riigikohtu kui ka üldine kohtupraktika on kasin, ei ole kehtivat regulatsiooni muutunud õiguskorras lihtne üheselt tõlgendada ega saavutada vajalikku õiguskindlust.

Turvategevust on peale siinse eelnõu reguleeritud järgmiselt:

1. **MSÜS-is** on reguleeritud majandustegevuse eri etappe alates tegevuse alustamisest kuni lõpetamiseni. Õigusaktiga on koondatud majandustegevuse regulatsioon ühtseks süsteemiks ja loodud läbiv mehhanism majandustegevuse haldamiseks. Ettevõtja majandustegevus, sealhulgas turvaettevõtlus, jaguneb uue korra kohaselt kolmeks: vaba, teatamiskohustusega ja loakohustusega majandustegevus.
2. **KorS-is** on reguleeritud avaliku korra kaitse üldiselt ja seega on see turvategevuse korraldamise seisukohalt oluline seadus. Arvestades, et KorS-iga on süstematiseeritud paljud turvategevuse vaates olulised regulatsioonid, nagu meetmete sisustamine, vahetu sunni kasutamise õigus, kolmandate isikute kaasamine avaliku korra kaitsesse jm, mõjutab see seadus ka turvaettevõtlust ja turvategevust.
3. **Relvaseaduses** (edaspidi *RelvS*) reguleeritakse turvaettevõtjate ja turvatöötajate õigusi ja kohustusi, mis on seotud relva kasutamise ja käitlemisega turvategevuses. Relva ja laskemoona soetamise, omamise, valdamise, hoidmise või kandmise ning töötajale relva kasutada andmise suhtes kohaldatakse turvaettevõtjale ja sisevalvele RelvS-i ning selle alusel antud õigusaktidega sätestatud korda.

⁹ RKKKo nr 3-1-1-69-09 punkt 9

¹⁰ J. Hakala 2007. The regulatsioon of manned private security: a transnational survey of structure and focus, lk 6.

¹¹ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul](#).

¹² Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 56-62 ja lahendid: C-114/97, Komisjon vs. Hispaania; C-355/98, Komisjon vs. Belgia; C-283/99, Komisjon vs. Itaalia; C-189/03, Komisjon vs. Madalmaade Kuningriik.

4. **Täiskasvanute koolituse seaduses** reguleeritakse täiskasvanuhariduse valdkonna juhtimise aluseid, täienduskoolitusasutuse pidamist ja täienduskoolituse tegemise nõudeid, õppija õigust õppepuhkusele, täienduskoolituse rahastamise aluseid ning riiklikku ja haldusjärelvalvet. Selle alusel ja TurvaS-is sätestatud erisustega korraldatakse turvatöötaja õpe ja väljastatakse selleks tegevusluba.
5. **Lennundusseadus** turvategevust otseselt ei puuduta, kuid selles on sätestatud nõuded lennunduses julgestusmeetmeid kohaldavale isikule, sealhulgas kvalifikatsiooni-, väljaõppe ja tunnustamise nõuded. Seega, lennundusseadus puudutab rohkem turvalisust tagavaid töötajaid, kes võivad olla ka turvaettevõtja turvatöötajad. Seaduses sätestatakse õiguskorras erandlikult turvalisust tagava töötaja kontrollimine ja temale loa väljastamine.
6. **Sadamaseaduses** sätestatakse kindlad ülesanded, mida turvaettevõtja võib selle valdkonna raames teha, seatakse turvaettevõtjale täiendav loakohustus ja nähakse ette sadama turvaülevaate nõuded. Turvaettevõtjale seatakse selle seaduse raames tegutsemiseks kahekordne loakohustus ehk sadamaseaduse reguleerimisalase tegutsemiseks peab turvaettevõtjal olema turvateenuse osutamise tegevusluba nii TurvaS-i alusel kui ka sadamaseaduse § 18 alusel.
7. **Kutseseaduses** sätestatakse turvatöötajate kvalifikatsiooni kujunemine ja kutse andmine. Kutseseaduses on kehtestatud turvatöötaja üldised kutsenõuded, kutse andmine ja tunnistuse väljastamise kord.

Nagu mainitud, on kehtiva seaduse muutmise aluseks võetud kolm põhilist turvaettevõtluse ja eraviisilise turvategevuse reguleerimise põhimõtet¹³.

- 1) Põhiseaduses sätestatud **riigi kohustus tagada isikute põhiõiguste kaitse**. Turvategevuse regulatsiooni raames volitab riik kindlaksmääratud ja järelevalvele allutatud isikute rühma osaliselt avalikku võimu teostama, mida iseloomustab ka kehtiva õiguse kohaselt turvatöötajate õigus kindlatel juhtudel kaitsta avalikku korda või kasutada isiku põhiõigusi riivavaid meetmeid, erivahendeid ja relvi – sellist õigust ei ole antud igapähele¹⁴. Seega on turvategevuse reguleerimise esmaeesmärk tagada, et turvategevus ei rikuks isikute põhiõigusi. Isiku põhiõiguste ebaseaduslikke riiveid on esinenud korduvalt ka Eestis¹⁵, mis on märkimisväärselt suurendanud avalikkuse huvi selle vastu, et turvategevus oleks reguleeritud. Kuigi isiku põhiõigusi rikkunud turvatöötajad ja turvaettevõtjad on võimalik võtta vastutusele, ei tohiks riigi eesmärk olla kõrvaldada tagajärgi, vaid vastupidi: selliseid juhtumeid regulatiivmeetmetega ennetada. Põhiõiguste kaitseks on turvategevuse reguleerimine seda tähtsam ja vajalikum, mida rohkem sellist tegevust turvalisuse tagamiseks kasutatakse. Enamik u turvategevuse regulatsioonide eesmärk ongi kaitsta isiku põhiõigusi.

¹³ vt viide 1

¹⁴ Euroopa Inimõiguste Kohtu lahend nr 74768/10, [riigi vastutusest eraturvafirma töötajate tegevuse eest: Chemega jt vs. Ukraina](#). Lahendi kohaselt vastutab riik isiku põhiõiguste rikkumise eest isegi juhul, kui rikkumise panevad toime turvatöötajad, sest turvatöötajatel on seaduse kohaselt õigus kasutada isikute suhtes teatud ulatuses sunnimeetmeid.

¹⁵ Kadri Kuulpak, Karen Reisenbuk, Kadi Raal (23.11.2017). [Kodutu trammist väljalohistamine tõi turvamehela kriminaalmenetluse](#). Postimees

- 2) **Avaliku huvi kaitsmine.** Selle kohaselt langevad avaliku huvi sfääri turvategevuse regulatsiooni piirid ja nõuded samamoodi avaliku võimu teostamisega. Avalikes huvides on, et turvategevust teostavad isikud ja ettevõtted oleksid usaldusväärsed. Turvategevust teostaval isikul peavad olema kindlad isikulised omadused ja asjakohane väljaõpe ning teda peab saama võtta ka vastutusele. Sisult samad nõuded on avaliku õiguse normidega kehtestatud ka haldusorganitele.
- 3) **Turul pakutavate teenuste kvaliteedi tagamine.** Sama tähtis kui kaitsta avalikku huvi on eraturvategevuse valdkonnas tegutsevate ettevõtete ja isikute staatus ühiskonnas. Avalikes huvides on, et tagatud oleks turvategevuse usaldusväärsus ja selle osutajate vastutus, ning riigi ja ettevõtete huvides on tagada turvaettevõtjate teenuse väga hea kvaliteet. Kui see on tagatud, kasvab eraturvategevuse üldine usaldusväärsus ja sellesse suhtutakse hästi. See paneb omakorda turvategevuse teenuseid kasutama senisest sagedamini ja vähendab riigi osa turvalisuse ainsa tagajana. Seepärast on oluline, et turvatöötajatele oleks nähtud ette asjakohane väljaõpe ja nad oskaksid lahendada mitmesuguseid olukordi.

Turvategevuse kvaliteedi parandamine, seades sellele mitmesugused nõuded, ja seekaudu ühiskondliku usalduse kasvatamine aitab turult tõrjuda ka ebakvaliteetset teenust pakkuvaid ettevõtjaid. Kui ühiskonnas kujuneb välja turvategevuse hinnatud standard, mida enamik turvategevuse ettevõtjaid järgib, tagades, et nende tegevus ja töötajad vastavad sellele, jääb vähem ruumi nõuetele mittevastavatele teenustele, isikutele ja ettevõtetele.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Arvestades sisuliste ja tehniliste muudatuste mahtu, on mõistlik koostada seaduse uus terviktekst. Eelnõuga kehtestatakse TurvaS-i uus redaktsioon ja nimetatakse see ümber turvategevuse seaduseks (TurvatS). Eelnõus võetakse põhiterminina kasutusele just *turvategevus*, sest kindlate teenuste reguleerimiselt minnakse üle kindlaks määratud tunnustele vastava tegevuse reguleerimisele. See on põhimõtteline muudatus turvategevuse käsituses. Turvategevus on tegevus, mida tehakse kas tulu saamiseks või sisevalvena üldjuhul tasuta.

Turvategevus üldmõistena tähendab isikute, vara ja kogunemiste (nt koosolekute ja ürituste) valvamist ja kaitsmist, korra pidamist, ohtude hindamist ning valve- ja kaitsemeetmete kavandamist, turvategevuse valdkonna töötajate koolitamist ning mehitatud või tehniliste vahenditega valvetegevuse tegemist.

Uue seaduse koostamise tõttu muudetakse veel ühteteistkümnet seadust, mis on loetletud seletuskirja punktis 1.3.

Eelnõu koosneb viiekümnest paragrahvist.

Eelnõu 1. peatükk. Üldsätted

Esimeses peatükis sätestatakse seaduse reguleerimis- ja kohaldamisala, eesmärk ning terminid. Võrreldes kehtiva seadusega sätestatakse eelnõus seaduse eesmärk, kus on esitatud ka turvategevuse reguleerimise põhimõtted. Eesmärgi esiletoomine on oluline, et tagada seaduse rakendamise ja tõlgendamise kindel lähtepunkt ning määrata valdkonna reguleerimise põhjused.

Eelnõu § 1 lõikes 1 sätestatakse seaduse reguleerimisala. Seaduses reguleeritakse turvategevuse tingimusi ja korda, turvaettevõtja ning turva-, valve- ja sisevalvetöötaja õigusi ja kohustusi ning riikliku järelevalve aluseid ja korda.

Kuna eelnõu eesmärk on luua üldine regulatsioon, ei käsitleta selles kehtiva seadusega võrreldes turvateenuseid, vaid turvategevust. Selle termini sisu avatakse eelnõu teises peatükis (§ 4), lähtudes turvategevuse tunnustest, mitte kirjeldatud teenusest. Võrreldes kehtiva seadusega ei ole eelnõu reguleerimisalas enam vastutust rikkumiste eest. Eraldi väärtekoosseise ei ole kehtivas TurvaS-is alates 1. jaanuarist 2015 sätestatud. Vastutussätted on kehtestatud karistusseadustikus (edaspidi *KarS*).¹⁶

Lõikes 2 sätestatakse seaduse kohaldamisala. Seadust kohaldatakse majandustegevusele, mida teostatakse seaduses loetletud tegevusaladel, ja sisevalvele. Arvestades, et TurvaS on MSÜS-i eriseadus, lähtutakse majandustegevuse mõiste sisustamisel MSÜS-i § 3 lõikest 1, mille kohaselt on majandustegevus iga iseseisvalt teostatav tulu saamise eesmärgiga püsiv tegevus, mis ei ole seaduse järgi keelatud. Sätte eesmärk on piiritleda seaduse rakendamine vaid sellisele tegevusele, mida tehakse tulu saamise eesmärgil, ja välistada eelnõu kohaldamine avaliku võimu teostamisele. Seega ei kohaldu eelnõus sätestatu näiteks valve- ja kaitsetegevusele, mida osutavad isikud üksikisikutele vabatahtlikult või muul mittetulunduslikul eesmärgil. Selline tegevus võib olla tegutsemine üksikisikute kokkulepete alusel, kuid ka organiseeritud tegutsemine ühingutes, nagu naabrivalve¹⁷. Erandina kuulub seaduse kohaldamisalasse spetsiifiliselt piiritletud sisevalve, mis on üldjuhul samuti mittetulundusliku eesmärgiga tegevus¹⁸. Põhjusi, miks käesolevat eelnõu kohaldatakse ka sisevalvele, on selgitatud sisevalve sätete juures.

Lõikes 3 sätestatakse, et turvategevuse seadust ei kohaldata valitsusasutusele või selle struktuuriüksusele, kelle ülesanne on objekti valve ja kaitse tagamine ning korraldamine, ega valvele, mida osutatakse kaitseliidu seaduse alusel. Kuigi turvategevuse regulatsiooni sidumine majandustegevusega välistab selle kohaldamise avaliku võimu ülesannete täitmisele, võivad sisevalve korraldajad olla ka riigi- või kohaliku omavalitsuse asutused. Sisevalve reguleerimise eesmärk on tagada, et riigil oleks ülevaade sisevalve korraldajatest ja võimalus teha nende üle järelevalvet. Eelnõu koostamisel ei peetud aga vajalikuks, et selline ülevaade oleks ka valitsusasutustest, kelle üks põhiülesandeid on objektide valvamine ja kaitsmine.

Lõikes 4 sätestatakse seaduse reguleerimisalas erisus Eesti riigilippu kandva laeva valvamisest ja kaitsmisest. Eesti riigilippu kandva laeva rünnete eest valvamisest ja kaitsmisest laevakaitsjate poolt kõrgendatud ohupiirkonna läbimisel kohaldatakse meresõiduohutuse seadust. Antud täpsustus tähendab, et laevakaitsjatele turvategevuse seadus ei kohaldu. Laeval võib aga tegutseda ka turvatöötaja või sisevalvetöötaja, kuid tema ülesandeks on laeval sisemise korra tagamine või vara valvamine (nt laeva pardal oleva kaupluse, baari või ööklubi valvamine, mis ei erine ülesande täitmisest mandril). Sellisel juhul kohaldatakse turvategevuse seadust ning turva- või sisevalvetöötaja peab vastama kõigile seaduses sätestatud nõuetele.

Lõikega 5 sätestatakse, et turvategevuse seaduses ette nähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust (edaspidi *HMS*), arvestades käesoleva seaduse erisusi.

¹⁶ KarS-i § 372 kohaselt on taotluskohustuse rikkumisel turvaettevõtja majandustegevus käsitatav süüteoana.

¹⁷ MTÜ Eesti Naabrivalve missioon on tagada igaühe kodu ja naabruskonna turvalisus, mida laiemalt tõlgendades võiks käsitada eraviisilise turvategevusena (vt täpsemalt <http://www.naabrivalve.ee/>).

¹⁸ Sisevalvena käsitatakse nii kehtiva TurvaS-i kui ka käesoleva eelnõu kohaselt näiteks oma ruumide üürimisel või rentimisel teisele isikule kuuluva vara valvamist ja kaitsmist.

Kuna MSÜS-is on majandustegevuse üldtingimused ja -kord olulisel määral reguleeritud, sätestatakse **lõikes 6**, et turvategevuse seadusega reguleeritud majandustegevuse (turvategevuse) alustamisele, teostamisele ja lõppemisele kohaldatakse majandustegevuse seadustiku üldosa seadust, võttes arvesse käesolevas seaduses sätestatud erisusi.

Eelnõu §-s 2 sätestatakse turvategevuse seaduse eesmärk tagada turvategevuse kvaliteet ja usaldusväärsus ning turvategevusega kokkupuutuvate isikute põhiõiguste kaitse ning edendada turvaettevõtjate, riigiasutuste ja KOV-i üksuste koostööd turvalise elukeskkonna loomiseks. Seaduse eesmärgi sõnastamisel on lähtutud akadeemilises käsitluses määratud kolmest põhiargumendist, miks on vaja turvaettevõtlust reguleerida: põhiseaduses sätestatud riigi kohustus tagada isikute põhiõiguste kaitse, avaliku huvi kaitsmine ja turul pakutavate teenuste kvaliteedi tagamine¹⁹.

Eelnõu §-s 3 määratletakse turvategevuse seaduse peamised mõisted ja esitatakse terminid.

Punktis 1 määratletakse termin *kaitsmine* käesoleva eelnõu tähenduses. *Kaitsmine* on isikule või varale suunatud ohu tõrjumine või rikkumise kõrvaldamine. Näiteks võib kaitsmine tähendada, et tõrjutakse ohtu varale, kuid korra kaitsmisel tähendab kaitsmine lisaks ka seda, et kõrvaldatakse korrarikkumine. Kehtiva TurvaS-i kohaselt on *kaitse* meetmete rakendamine selleks, et tagada valveobjekti puutumatus. Terminis sisu on eelnõus muudetud, et viia turvategevuse käsitlus vastavusse selle käsitlusega korrakaitses. Seega on võetud aluseks termin *oht*, mis on sätestatud KorS-i § 5 lõikes 2. Selle kohaselt on *oht* olukord, kus võib ilmneda asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine. Termin *valveobjekt* on määratletud allpool.

Käesoleva eelnõu kohaselt ei ole turvategevuse eesmärk hoida ära korrarikkumisi samas ulatuses nagu KorS-is (see on nii vaid juhul, kui valveobjekt asub avalikus kohas). KorS § 5 lõike 1 kohaselt on korrarikkumine avaliku korra kaitseala õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumine või õigushüve kahjustamine. Terminit *korrarikkumine* ehk *rikkumine* kasutatakse siinses eelnõus kitsamas tähenduses: see viitab eelkõige isiku subjektiivsete õiguste või õigushüve kahjustamisele, nagu põhiseaduse (edaspidi PS) §-s 32 sätestatud põhiõigus omandipuutumatus, mille kaitsmine on turvategevuse üks peamisi eesmärke. Kaitsmine on eelnõu kohaselt aktiivne tegevus, mille eesmärk on tagada valveobjekti puutumatus, kuid see tegevus ei väljendu vaid korrakaitseseaduses sätestatud meetmete rakendamise kaudu.

Punktis 2 võetakse kasutusele uus termin *korra pidamine*. See on käitumisnõuete järgimise tagamine kogunemisel või määratud maa-alal või avalikul koosolekul korra tagamine korrakaitseseaduse nõuete järgi. Korra pidamisel abistatakse maa-ala või ehitise valdajat või omanikku sisekorra kehtestamisel või kogunemise korraldajal, et kogunemine toimiks rahumeelselt ja oleks tagatud osavõtjate ohutus. Lähtudes Riigikohtu seisukohast võib avalikul üritusel korra pidamist tõlgendada ka kui turvatöötaja õigust tagada piiritletud alal avalikku korda, sealhulgas avalikus kohas käitumise üldnõudeid²⁰. KorS-i §-s 65 on avalike kogunemiste kohta sätestatud, et koosolekul korra tagamiseks tuleb pidada korda. Sellest lähtudes kasutatakse terminit *korra pidamine* TurvaS-is kõigi koosolekute ja ürituste ning sisekorra valvamise ja kaitsmise kohta määratud maa-alal, mille korra tagamisse kaasatakse turvaettevõtja turvatöötajad.

¹⁹ vt viidet 1

²⁰ RKKKo nr [3-1-1-69-09](#) punkt 9

Punktis 3 määratletakse termin *sisevalve korraldaja*. Eelnõu tähenduses on tegemist avalik-õigusliku või eraõigusliku juriidilise isiku, füüsilisest isikust ettevõtja või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusega, kes on alustanud sisevalvet. Termin *sisevalve* on määratletud eelnõu §-s 9, mille kohaselt võib see olla sisevalve korraldaja tegevus tema omandis või valduses maa-alal korra pidamiseks ning vara valvamiseks ja kaitsmiseks. Seega on isik või asutus käesoleva seaduse tähenduses sisevalve korraldaja, kui ta on oma tegevuse vormist olenemata alustanud faktiliselt tegevust, mille eesmärk on sätestatud eelnõu § 9 lõigetes 1 ja 2.

Punktis 4 sätestatakse, et *turvaettevõtja*²¹ on turvategevuse tegevusalal tegutsev füüsilisest või juriidilisest isikust ettevõtja. Võrreldes kehtiva seadusega laiendatakse termini *turvaettevõtja* tähendust, sest turvategevus majandustegevusena hõlmab nii klassikalist turvategevust (valvetegevus, millega tavapärastelt seostatakse terminit *turvaettevõtja* või *turvaettevõtte*), koolitustegevust (turvatöötaja väljaõpe), ehitustegevust (valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldus) kui ka analüüsi- ja hindamistegevust (turvaaudit). Seejuures võib üks ettevõtja tegutseda mitmel tegevusalal. Laiema tähendusega termini kasutuselevõtu eesmärk on tähistada sellega kõiki turvategevusega seotud ettevõtjaid. Samamoodi kehtiva TurvaS-iga käib termin *turvaettevõtja* nii juriidiliste kui ka füüsiliste isikute kohta.

Termini *ettevõtja* sisustamisel lähtutakse eelnõus MSÜS-i § 5 lõikest 1, mille kohaselt on ettevõtja füüsiline või juriidiline isik, kes alustab või teostab majandustegevust. Lähtutud on just MSÜS-ist, kuna sinise eelnõu kehtiv regulatsioon on MSÜS-i mõistes eriseadus, millega sätestatakse riigi nõuded majandustegevusalal tegutsemisele.

Punktis 5 määratletakse termin *turvajuht*. Eelnõu kohaselt on turvajuht turvatöötaja, kes vastutab turvaettevõtja turvategevuse korraldamise eest ja vastab käesoleva seaduse nõuetele. Arvestades, et ettevõtja ise ja ettevõtte juhtorganite liikmed ei pea olema turvategevuse spetsialistid, eeldab ettevõtte osalemine turvategevuses, et selles ettevõttes on olemas asjakohase erialase ettevalmistusega isik. Kuna termin *turvajuht* on määratletud termini *turvatöötaja* kaudu, peab turvajuht vastama samadele nõuetele nagu turvatöötaja. Peale selle peab turvajuht vastama ka muudele eelnõus sätestatud nõuetele, nagu § 16 lõikes 2 sätestatud nõue, et turvajuhil peab olema keskharidus. Võrreldes kehtiva TurvaS-iga ei erine turvajuhile seatud vanusepiirang turvatöötaja omast ja turvajuht võib olla pärast eelnõu jõustumist ka 18-aastane isik. Samuti on nõutud, et turvajuhina töötaval isikul on turvajuhi kutse.

Punktis 6 määratletakse termin *turvaplaan*, mis on mehitatud valvetegevuseks koostatud tegevusplaan. Eelnõuga eristatakse turvaplaani ja turvauditi tulemusena koostatavat aruannet, mida käsitatakse eelnõu § 6 kohaselt sisuanalüüsina. Olemuselt ei ole turvaplaan seega mitte ohu hindamine ohu ennetamiseks ja tagajärgede vähendamiseks, vaid tegevusplaan, milles kirjeldatakse valveobjektidel elluviidavaid tegevusi ja nende korraldust. Eelnõu § 5 lõike 11 alusel kehtestatakse turvaplaanile kindlad nõuded. Võrreldes kehtiva TurvaS-iga koostatakse turvaplaan peale ürituste ka muude alaliselt mehitatud valveobjektide tarbeks.

Punktis 7 määratletakse termin *turvatöötaja*. Turvatöötaja on turvaettevõtja või tema töötaja, kes vastab seaduses sätestatud nõuetele. Seega on turvatöötaja turvaettevõtja palgatud isik või füüsilisest isikust turvaettevõtja ise. Turvatöötaja oluline tunnus on asjakohase kutse olemasolu. Kutseta isik ei saa olla turvatöötaja. Kui taolist isikut rakendatakse tegevuses, mis eeldab turvatöötaja kasutamist, käsitatakse seda majandustegevuse nõude rikkumisena. Turvatöötajal võib olla nii kutseseaduse alusel omandatud kutse kui ka välisriigis omandatud kutse, mida

²¹ Majandustegevuse registri andmeil on Eestis turvaettevõtjaid 2019 aasta seisuga 91, kes pakkuvad kokku 221 turvateenust (isikukaitse 21; juhtimiskeskuse pidamine 24; korra tagamine 66; vara valve 77; turvakonsultatsioon 33).

Eestis tunnustatakse [välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse](#) kohaselt. Eelnõuga soovitakse eristada turvatöötaja kui isik ja kutse. Näiteks, kui isik ei ole turvaettevõtja töötaja, ehkki tal on asjakohane kutse, ei saa teda käsitada turvatöötajana. Turvatöötajale seatud muud nõuded on sätestatud eelnõu 4. peatükis.

Punktis 8 määratletakse termin *valvamine* kui isiku või vara ja selle ümbruse jälgimine ohu ennetamiseks või väljaselgitamiseks. Määratlust on võrreldes kehtiva seaduse sõnastusega täpsustatud (valve – valveobjekti ja selle ümbruse jälgimine ründeohu või ründe avastamiseks ning ohu kõrvaldamiseks). Valvamisel ei ole oluline hinnata üksnes ründe ohtu, vaid igasugust ohtu valveobjektile. Valvamise siht ei ole aga oht kõrvaldada (ohu kõrvaldamine on osa kaitsmisest), pigem käsitatakse valvamist kui tegevust ohu tuvastamiseks.

Punktis 9 määratletakse termin *valveobjekt*. See on isik, vara või kogunemine ja sellega seotud maa-ala, mida valvatakse ja kaitsakse. Võrreldes kehtiva TurvaS-i sõnastusega on termin *üritus* kui üks valveobjekte asendatud terminiga *kogunemine*. Nimelt on *üritus* kitsas termin, mis KorS-i § 58 lõike 3 kohaselt on avalikus kohas toimuv ja avalikkusele avatud lõbustusüritus, võistlus, etendus, kaubandusüritus või muu sellesarnane inimeste koosolemine, mis ei ole koosolek. Termin *kogunemine* määratlemisel on lähtutud KorS-i §-st 58, mille kohaselt hõlmab kogunemine nii ürituse kui ka koosoleku. Võrreldes kehtiva õigusega on eelnõus termini sisu rohkem selgitatud, lisades vara, isiku või kogunemisega seotud maa-ala. Praktikas hõlmab valveobjekt üldjuhul nii vara või isiku kui ka nendega seotud maa-ala, samuti on kogunemine alati seotud mingi territooriumiga (nt valvatav tootmishoone koos piiratud hoovialaga, kogunemise toimumiskoht, kohtu määratud lähenemiskeelu ulatus jne). Kui valveobjekt on isik, võib temaga seotud maa-ala olla näiteks tema korter või kinnistu, samuti suuremas või väiksemas ulatuses tema töökoht (näiteks kogu kabinet või ainult isiku arvutitöökoht). Seejuures peab kindlasti silmas pidama, et avalikus kohas on kõikidel teistel isikutel samaväärne viibimisõigus, mistõttu on seal kaitstava isikuga seotud maa-ala minimaalne (sisuliselt ainult tema füüsilise keha asukoht) ning turvatöötaja õigusi (eelnõu 4. peatüki 2. jagu) on avalikus ruumis võimalik realiseerida üksnes piiratud juhtudel. Eelnõu kohaselt saab turvatöötaja meetmetest sel juhul rakendada sisuliselt ainult suulist korraldust ja isiku kinnipidamist eelkõige isiku ründamise, kuid ka kohtu määratud lähenemiskeelu rikkumise korral.

Punktis 10 määratletakse termin *valvetöötaja*. Valvetöötaja on turvaettevõtja või tema töötaja, kes vastab valvetöötaja nõuetele. Valvetöötajal võib olla nii kutseseaduse alusel omandatud kutse kui ka välisriigis omandatud kutse, mida tunnustatakse Eestis [välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse](#) kohaselt. Nii nagu turvatöötaja puhulgi soovitakse eristada valvetöötaja kui isik ja kutse. Näiteks, kui isik ei ole turvaettevõtja töötaja, ei saa teda käsitada valvetöötajana, ehkki tal on asjakohane kutse.

2. peatükk. Turvategevuse korraldus

Akadeemilise käsitluse kohaselt on olemas 13 üldist turvateenust (vt tabel 1) ehk tegevust, millest kehtiva TurvaS-i alusel on reguleeritud kaheksa ja väljaspool seda osalt kaks. Enamik teadaolevaid turvategevusi on Eestis mingil määral reguleeritud ja seega võib praegu pidada Eestis kehtivat regulatsiooni Euroopa üheks ulatuslikumaks.

Väljaspool eelnõu on Eestis reguleeritud andmeturbe valdkond ja osa politseiliste tegevuste valdkonnast. Esimene on reguleeritud isikut tõendavate dokumentide seaduse, e-identimise ja

e-tehingute usaldusteenuste seaduse ning muude seaduste ja alamaktidega. Politseilistest tegevustest on reguleeritud liikluse reguleerimine liiklusseaduses.

Võrreldes kehtiva seadusega reguleeritakse eelnõuga ka politseilisi tegevusi ehk luuakse alused kaasata avaliku korra tagamisse turvaettevõtjaid ja turvatöötajaid.

Eelnõuga ei korraldata võtmete hoiustamist, sealhulgas mehaanilist kaitset, eradetektiivindust, enamikku rahaveo tegevusi, andmeturvet, osa politseilisi tegevusi, jälgimis- ja juhtimiskeskuse tegevusi, julgeolekulise tähtsusega hoonete valvamist ning sõjaväelisi teenuseid.

Tabel 1. Turvategevuste akadeemiline käsitlus²²

Teenused ²³	Alajaotus ²⁴	Reguleeritud	
		Kehtiva õiguse alusel	Eelnõu alusel
Turvalisuskonsultatsioonid	1) riskide hindamine 2) turvaplaanide koostamine 3) turvaplaanide rakendamine	Jah Jah Jah	Jah Jah Jah
Eradetektiivindus		Ei reguleerita	Ei reguleerita
Korra tagamine	1) üritustel korra tagamine 2) uksehoidjate kasutamine	Jah Ei	Jah Jah
Valveteenused	1) statsionaarne valve 2) mobiilne valve 3) turvakontroll 4) lähivalve 5) häiretele reageerimine 6) võtmete hoiustamine	Jah Jah Jah Jah Jah Ei	Jah Jah Jah Jah Jah Ei
Elektrooniline valve	1) häireseadmete kasutamine 2) sisse- või läbipääsu kontrollimine 3) kaugjälgimine	Jah Jah Jah	Jah Jah Jah
Mehaaniline kaitse	1) lukud 2) tõkked 3) valgustus 4) seifid 5) turvaruumid	Ei reguleerita	Ei reguleerita
Rahavedu	1) raha vedamine 2) raha töötlemine 3) sularahaautomaatide hooldamine 4) turvatranspordi pakkumine	Jah Ei Ei Ei	Jah Ei Ei Ei
Andmeturve	1) IKT turvalisus 2) dokumentide turvalisus 3) ID turvalisus	Reguleeritud väljaspool TurvaS-i	Reguleeritud väljaspool TurvaS-i
Politseilised tegevused	1) avaliku korra tagamise ülesanded 2) eraviisiline süütegude uurimine 3) parkimiskontroll 4) liikluse reguleerimine	Ei Ei Ei Jah	Jah Ei Ei Jah
Eramilitaarteenused	1) relvastatud kaitse 2) sõjaväelised teenused	Ei reguleerita	Jah Ei
Koolitused		Jah	Jah
Jälgimis- ja juhtimiskeskused	1) häireteadete vastuvõtmine 2) kaugjälgimine ja positsioneerimine 3) kauguhtimine 4) rahavedude kaugkontroll 5) turvateenistujate turvalisuse kontroll	Jah Jah Jah Jah Ei	Ei Ei Ei Ei Ei

²² J. Hakala 2012. Regulation of Manned Commercial Security Services: A Transnational Comparative Study of Belgium, Estonia, New York, Queensland, South Africa and Sweden. City University London, lk 231.

²³ Tabelis on esitatud peamine turvateenuste liigitus akadeemilises kasutuses. Peale nende käsitatakse teatud juhtudel turvateenusena tuletõrjealarme ja nendega seonduvat, eraõiguslikke kinnipidamisasutusi, kiirabiteenust ja turvavarustuse tootmist.

²⁴ Alajaotus on esitatud lahtise loeteluna.

Julgeolekulise tähtsusega hoonete valvamine		Ei	Ei
--	--	----	----

Eestis on praeguseni kehtinud kaks turvateenuse liigitust: 1993. aastal ja 2003. aastal vastuvõetud seaduse alusel. Mõlemas seaduses on olnud turvateenuste liigitus ja sisukirjeldus üldiselt sama, ent kummaski ei ole põhjendatud, mille järgi teenused liigitati. Eelduslikult on lähtutud tollasest turusituatsioonist ja osalt välisriikide praktikast.

Tabel 2. Kehtiv turvateenuste liigitus ja võrdlus Euroopa riikide regulatsioonidega

Jrk nr	Turvateenuse liik	Põhiõigus-riive ²⁵	Eesmärk		Turvateenuste seotus ²⁶		Mehitatus ²⁷	Välisriigid ²⁸
			Põhiline	Teisene	Otsene	Kaudne		
1.	Turvakonsultatsioon	—	turukvaliteedi tagamine	avalik huvi	2.–4.	6., 8.	—	LV
2.	Vallas- või kinnisvara kaitse	+	põhiõiguste kaitse	avalik huvi, turukvaliteedi tagamine	1., 5., 6.	7.	+	LV, FI, SE, LT, FR, DE, CZ
3.	Isikukaitse	+	põhiõiguste kaitse	avalik huvi, turukvaliteedi tagamine	1.	7.	+	LV, FI, SE, LT, FR, DE, CZ
4.	Korra tagamine	+	põhiõiguste kaitse	avalik huvi, turukvaliteedi tagamine	1.	7.	+	FI, SE, LT, FR, DE, CZ
5.	Juhtimiskeskuse pidamine	—	turukvaliteedi tagamine	avalik huvi	2., 6.	—	—	—
6.	Valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine	—	turukvaliteedi tagamine	avalik huvi	2., 4., 8.	1., 5.	—	LV, FI, CZ
7.	Koolitus	—	turukvaliteedi tagamine	avalik huvi	—	1.–5., 8.	—	LV, FI, SE, LT, FR, CZ
8.	Sisevalve	+	turukvaliteedi tagamine	põhiõiguste kaitse	1., 6.		+	LV

²⁵ Põhiõigusriive viitab turvateenustele, mille osutamisel puutuvad isik ja turvateenuse osutaja vahetult kokku ja mille käigus saab pidada võimalikuks isiku põhiõiguste piiramist.

²⁶ Tulbas on esitatud seosed turvateenuste vahel. Otsene seos viitab asjaolule, et teenus on käsitatav muu teenuse kohustusliku või valikulise osana või muu teenus on selle kohustuslik või valikuline osa. Kaudne seos viitab asjaolule, et muu teenus mõjutab selle teenuse kvaliteeti. Numbritega on märgitud turvateenuse number, mis on antud esimeses tulbas.

²⁷ Antakse hinnang, kas turvateenuse osutamisel kasutatakse või peab kasutama turvatõõtajat.

²⁸ Riigitähis märgib, kui turvateenus on selles riigis reguleeritud.

Kehtiva TurvaS-i kohaselt jaotub turvategevus Eestis järgmisteks turvateenusteks:

1. turvakonsultatsioon;
2. vallas- või kinnisvara valve ja kaitse;
3. isikukaitse;
4. korra tagamine üritusel või valveobjektil;
5. juhtimiskeskuse pidamine;
6. valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine.

Eraldi on reguleeritud turvatöötajate väljaõpe ja sisevalve.

Lähtudes võrdlusriikide praktikast (vt tabel 2) ja asjaolust, et enamik kehtivas TurvaS-is sätestatud teenuseid on tihedalt seotud, koondati eesmärgilt ja nõuetelt samad teenused. Peale selle kaotati ära neile vastavate tegevusalade reguleerimine, mis ei ole põhjendatud ka praegu. Nii näiteks ei reguleerita eelnõus juhtimiskeskuse pidamist, kuna see tegevus ei ole kohustuslik praegugi ja on selgelt seotud mõne teise vahetu turvateenuse osutamisega, näiteks vara valvamise ja kaitsmisega.

MSÜS-i järgi tuleb eriseadustes sätestada ettevõtja tegevusala. Sellest lähtudes muudetakse turvategevuse liigitust. Senise turvateenuste loetelu asemel sätestatakse turvategevuse tegevusalad, mis liigitatakse selle järgi, kas tegevusala 1) on vaba, 2) eeldab majandustegevusest teatamist või 3) tegevusloa taotlemist.

Eelnõuga loodava turvategevuse tegevusalade süsteemi alusel määrab täpsed teenused iga turvaettevõtja ise, võttes aluseks teatatud tegevusala või saadud tegevusloa ning suutlikkuse, mis lähtub ettevõtte ärieesmärgist, tema käsutuses tööjõust ning nende kvalifikatsioonist ja varustusest ning selle vastavusest nõuetele.

Eelnõu § 4 lõikes 1 jaotatakse turvategevus eeltoodu kohaselt nelja järgmise tegevusala vahel:

- 1) valvetegevus;
- 2) turvaaudit;
- 3) valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine;
- 4) turva- ja valvetöötaja väljaõpe.

Lõikes 2 sätestatakse turvategevuse kõigile tegevusaladele kehtiv majandustegevuse nõue sõlmida tellijaga kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis leping. Kuna lepingus lepitakse kokku turvategevuse täpsed tingimused (nt valveobjekt ning selle valvamise ja kaitsmise tingimused, turvaauditi ese, väljaõppe maht jms), võimaldab säärase lepingu olemasolu seda nii tellijal kui ka riikliku järelevalve teostajal kontrollida.

Turvategevuse korraldamiseks ja majandustegevuse nõuete täpsustamiseks on **lõikes 3** sätestatud volitusnorm, mille kohaselt kehtestab siseminister määrusega turvategevuse eeskirja. Turvategevuse eeskirjas sätestatakse nõuded:

- 1) turvaplaanile ja selle koostamisele;
- 2) turvaauditi aruandele ja selle koostamisele;
- 3) turva- ja valvetöötaja väljaõppele ja koolitajale;
- 4) turvatöötaja kutsesobivusele, kehalisele ettevalmistusele ja tervises seisundile, tervises seisundi nõuetele vastavuse kontrollimisele, tervisetõendi andmekoosseisule ning samaväärse tervisekontrolli läbimisel saadud tervisetõendite loetelule;
- 5) turva- ja valvetöötaja töötõendile ja vormiriietusele;

- 6) turvategevuse dokumenteerimisele ja dokumentide säilitamisele, ning Politsei- ja Piirivalveametile turvategevuse asjaoludest teada andmisele;
- 7) valvetegevusele, mille valveobjekt on suure varalise väärtusega veos.

Võrreldes kehtiva seadusega määratakse mitu detailsemat küsimust ministri pädevusse, mis võimaldab ettevõtjatel ja politseil korraldada omavahelist infovahetust paindlikumalt, sealhulgas rakendada infotehnoloogilisi lahendusi. Samuti on uudne, et kehtestatakse nõuded turvaplaanile ja turvaauditile ning turva- ja valvetöötaja väljaõppele. Täpsed nõuded võimaldavad nii teenuse tellijal kui ka majandushaldusasutusel kontrollida, kas majandustegevus vastab nõuetele. Nõuete kehtestamine aitab turvategevusega seotud isikutel leida ka kergemini ühest allikast asjaomast regulatsiooni. Tervisekontrolli puhul luuakse võimalus arvestada muid samaväärseid tervisetõendeid, mille täpne loetelu kehtestatakse määrusega. Säilinud on suure varalise väärtusega veose valvetegevuse nõuded, selle koostöölastamine ja sellest teavitamine.

Määruse kavand on esitatud seletuskirja lisas 2.

Eelnõu §-s 5 määratletakse termin *valvetegevus* ja kehtestatakse sellele tegevusalale majandustegevuse nõuded. Sisult seatakse turvategevuse keskmesse valvetegevus. Kogu muu turvategevus on selle ümber üles ehitatud või sellega seotud.

Kuna üldjuhul puutuvad selle majandustegevuse käigus kokku kolmandad isikud ja turvateenuse vahetu osutaja (turvatöötaja), võib kaasneda olukord, kus piiratakse vahetult isiku põhiõigusi. Seetõttu on valvetegevuse reguleerimise peaeesmärk tagada isiku põhiõiguste kaitse ehk määrata riikliku regulatsiooniga kindlad piirid ja reeglid, et kaitsta kolmandate isikute põhiõigusi. Samuti on valvetegevusega seotud avalik huvi ja teenuse kvaliteedi tagamine. Need omakorda on seotud valvetegevuse reguleerimise põhieesmärgiga, sest teenuse kvaliteedi parandamisega tagatakse isiku põhiõiguste parem kaitse.

Lõikes 1 sätestatakse, et valvetegevus on mehitatult või tehnilise vahendiga valvamine, kaitsmine ja korra pidamine. Seega hõlmatakse terminiga *valvetegevus* seni TurvaS-is sätestatud teenused, nagu 1) kinnis- ja vallasvara valve ja kaitse, 2) isikukaitses, 3) üritusel ja objektil korra tagamine ning 4) juhtimiskeskuse pidamine.

Valvetegevusena on üldjuhul käsitatud mehitatud, tehnilist, mobiilset või vahetut tegevust.

Mehitatud valvetegevus on turvatöötaja alaline paiknemine ja vahetu tegevus valveobjektidel ohtude avastamiseks ja nende kõrvaldamiseks.

Tehniline valvetegevus on valveobjekti kaugjälgimine, et valveseadmestikuga tuvastada oht ja reageerida häireteatele.

Vahetu valvetegevus on isiku või vara vahetu mehitatud valvamine või kaitsmine ohu eest.

Mobiilne valvetegevus on liikuva isiku või vara valvamine ja kaitsmine (nt oluliste isikute või esemete kaitsud vedu) ning patrulli tegevus. Eelnõus ei ole kasutatud terminit *mobiilne valvetegevus*, sest see ei ole tavakasutuses ega ühtmoodi mõistetav termin ning seetõttu võimaldaks selle kasutamine eri tõlgendusi. Eelnõus on võetud kasutusele väljend *liikuv valveobjekt* ning sellega seotakse ka valvamine ja kaitsmine.

Valvetegevus keskse tegevusalana hõlmab seega enamiku kehtivas seaduses sätestatud turvateenustest. Loetletud teenused on põhjendatud koondada valvetegevuseks, sest kõigi teenuste põhieesmärk on sama, teenuste sisus põhimõttelisi erisusi ei ole ja peamiselt saab loetletud teenuseid eristada, lähtudes valveobjektist ja turvataktika valikust.

Lõikes 2 sätestatakse, et valvetegevuseks sõlmitavas lepingus lepitakse kokku valvamise, kaitsmise ja korra pidamise tingimused. Samuti sätestatakse, et kui valveobjekti jälgimisel töödeldakse isikuandmeid, peab lepingus märkima valveseadmestiku kasutamise eesmärgi ja leppima kokku isikuandmete töötlemise tingimused.

Võrreldes kehtiva seadusega on loobutud terminist *turvateenuseleping*, sest turvaettevõtja ja tellija vahel sõlmitava lepinguga võib korraldada selliseid küsimusi ja tegevust, mis ei puutu turvategevusse. Et tagada majandustegevuse nõuetekohasus, nähakse lepingus ette vähemalt valveobjekti valvamise ja kaitsmise ning korra pidamise tingimused. Sel moel on nii tellijal kui ka riikliku järelevalve tegijal võimalik kontrollida, kas majandustegevus vastab nõuetele.

Tehnilise vahendi ja selle salvestise omaniku nimetamine lepingus on asendatud nõudega, et isikuandmete töötlemisel peab lepingus märkima valveseadmestiku kasutamise eesmärgi ja leppima kokku isikuandmete töötlemise tingimused. Seeläbi on määratud, kes vastutab isikuandmete töötlemise eest, muus osas kohaldatakse isikuandmete kaitse üldmäärust (EL) 2016/679²⁹ ning Andmekaitse Inspektsiooni kehtestatud juhiseid.

Lõikes 3 sätestatakse samamoodi kehtiva õigusega, et isikut kaitstakse ja valvatakse vaid tema nõusolekul. See tähendab, et isiku teadmata ei ole võimalik tema suhtes valvetegevust teha. Sellise vajaduse tingib asjaolu, et vastasel korral saaks isiku valvamist ja kaitsmist käsitada ebaseadusliku jälitustegevusena, sest valvetegevus eeldab teatud ulatuses alati isiku jälgimist.

Lõikes 4 sätestatakse, et valvetegevust teostab turvatöötaja. Sellega määratakse majandustegevuse nõue, mille kohaselt saab nimetatud turvategevust teostada üksnes turvatöötaja kutsega töötaja, kes vastab seaduses sätestatud nõuetele ja kel on pädevus kasutada õigusi, mis on turvategevuses vajalikud. See nõue on valvetegevuse keskne nõue, mille eesmärk on tagada kvalifitseeritud tööjõu kasutamise kaudu kolmandate isikute põhiõiguste kaitse. Üksikasjalikud ja rangemad nõuded turvatöötajale ja tema väljaõppele tagavad, et kui ta vajaduse korral rakendab meetmeid, jääb turvatöötaja tegevus seaduse piiresse ja ta on teadlik oma õigustest. Täpsed nõuded turvatöötajale on sätestatud eelnõu 4. peatüki 1. jaos.

Nagu kehtivaski regulatsioonis seatakse käesolevas sättes koos eelnõu § 3 punktiga 7 nõue, et valvetegevuses osalev turvatöötaja peab olema turvaettevõtja töölepinguline töötaja. TurvaS-i § 13 lõikes 3 on sätestatud, et turvaettevõtja võib teenuse osutamiseks kasutada ainult koosseisulist töötajat. Terminit *koosseisuline töötaja* kehtivas õiguses enam ei kasutata, mistõttu on eelnõu § 3 punktis 7 väljend *turvaettevõtjatöötaja*. Piirang otsustati säilitada asjaolu tõttu, et turvaettevõtjale seatakse eelnõu §-ga 10 kaks kohustust: tagada, et turvatöötaja vastab seaduses sätestatud nõuetele, ja tagada talle vajalik väljaõpe. Peale asjakohase väljaõppe tagamise kuulub turvaettevõtjale seatud nõuete hulka ka kohustus tagada turvatöötaja karistusandmete kontroll ja vastavus. Neid nõudeid oleks aga renditööjõu kasutamise korral täita keerukas, kuna sel juhul ei ole turvaettevõtja ja töötaja vahel otsest lepingulist töösuhet.

²⁹ [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 \(isikuandmete kaitse üldmäärus\) \(EMPs kohaldatav tekst\)](#)

Seega langeks kohustus need nõuded täita renditööjõu ettevõttele, kes aga ei pruugi olla turvaettevõtja.

Lõikega 5 sätestatakse, et turvaplaanis ettenähtud tingimustel ja korras võib valvetegevuses juhendamisel osaleda valvetöötaja. Töötaja peab vastama § 16 lõike 1 punktides 1, 2 ja 4–6 sätestatud nõuetele ning tal peab olema valvetöötaja kutse. Eelnõuga loobutakse kehtivast regulatsioonist, mille kohaselt võib turvaettevõtja turvategevusel kasutada isikut, kelle koolitamine on pooleli. Eelnõuga luuakse senisele turvatöötaja ja turvajahi kutsele lisaks valvetöötaja kutse kutseseaduses ette nähtud korras. Valvetöötaja peab täitma turvatöötaja kohustusi (§ 18) ning talle kohalduvad ka turvatöötaja sotsiaalsed garantiid (§-d 30–32).

Võrreldes kehtiva seadusega seatakse selliste töötajate kaasamine sõltuvusse turvaplaanis ettenähtud kaitsmise ja valvamise tingimustest (nt kas olukord üldse võimaldab kaasamist ja millistel tingimustel) ning korra tagamise võimalusest mitte enam pelgalt üritustel, vaid kogu valvetegevuses. Ka kehtivas TurvaS-is nimetatakse sel moel kaasatud isikuid valvetöötajateks. Valvetöötaja kutsega töötajal on teadmised ja oskused mahus, mis võimaldab tal osaleda valvetegevuses abijõuna.

Tegemist on olukorraga, kus valvetöötaja võib valvetegevuses osaleda vaid turvatöötaja juhendamisel. Siinkohal ei pea juhendaja ja juhendatav ilmtingimata tegutsema vahetult koos, vaid oluline on, et juhendaja oleks juhendatavaga sidevahendi kaudu kontaktis ja annaks kaugemalt juhiseid. Avalikus kohas peab valvetöötaja tegutsema koos turvatöötajaga, st nad peavad asuma ühisel valveobjektil. Õigusselguse huvides on jätkatud termini *valvetöötaja* kasutamist, sest turva- ja valvetöötajal on võimalik kasutada eriõigusi (meetmeid kohaldamisel), sealhulgas on valvetöötajal ka turvatöötaja kohustused ning kohustus kanda vormiriietust ja töötöendit. Seega on vaja, et kolmandad isikud suudaksid turvatöötajat valvetöötajast lihtsasti eristada.

Lõikega 6 sätestatakse, et turvaettevõtjale või tema töötajale, kes teostab valvetegevust tehnilise vahendiga ja kasutab seda vaid valveobjekti valvamiseks ega viibi füüsiliselt turvaobjektile, ei kohaldata eelnõu 4. peatükki, mis sisaldab nõudeid turvatöötajale ning tema kohustusi ja õigusi, välja arvatud § 16 lõikes 6 sätestatud keeld turvateenuse osutamiseks, kui isiku karistusandmed tahtlikult toime pandud kuriteo kohta ei ole karistusregistrist kustunud. Selliste tööülesannete puhul, mis ei eelda valvetegevuses objekti kaitsmist (aktiivseid samme ohu kõrvaldamiseks) ja mille puhul ei ole vaja muu hulgas kohaldada turvatöötajana meetmeid, millega piiratakse muude isikute õigusi (nt isiku kinni pidamine, isiku ja vallasasja kontroll, ohtlike esemete hoiule võtmine jms), ei ole vaja nõuda, et töötaja peaks vastama turvatöötaja nõuetele (sealhulgas kandma vormiriietust jm). Teisisõnu, kui töötaja ülesanne on üksnes jälgida valveseadmestiku pilti, ei pea ta olema turvatöötaja. Kui aga tehnilise vahendi kasutamise kaasnab ka kaitsetegevus, peab seda ülesannet täitval töötajal olema turvatöötaja kutse ja teda saab käsitada üksnes turvatöötajana.

Lõikega 7 sätestatakse, et valvetegevusele avalikul kogunemisel kohaldatakse käesolevat seadust, arvestades KorS-is avaliku kogunemise kohta sätestatud erisusi. Nii nagu kehtiva TurvaS-i § 9 lõikes 3 sätestatakse lisanõue, et turvatöötaja kutse peab olema vähemalt pooltel turvaettevõtja töötajatel, keda avalikul kogunemisel korra pidamiseks rakendatakse. Nõude eesmärk on tagada, et avalikel kogunemistel kasutataks korra tagamiseks kvalifitseeritud töötajaid. Kui tavapärase mehitatud objekti valvamisel võib turva- ja valvetöötajate osakaal olla seatud ka muul viisil, on avalike kogunemiste korral tähtis, et kohapeal korda tagav personal

suudaks reageerida kõikidele ohtudele kohe. Oluline on, et valvetöötajad võivad teostada valvetegevust vaid turvatöötajaga koos ühel objektil.

Peale eelnõus sätestatu on turvaettevõtja kohustatud järgima KorS-is avaliku kogunemiste kohta sätestatud. Näiteks, KorS-i § 65 lõike 2 punktis 1 kehtestatakse koosoleku korrapidajale kohustus abistada koosoleku korraldajat KorS-i § 64 lõike 3 punktis 2 nimetatud kohustuste täitmisel. See tähendab, et koosoleku korraldaja tagab, et koosoleku pidamisel kasutatavad esemed ei ohusta koosolekul mitteosalevaid isikuid ega vara või keskkonda.

Lõikes 8 on sätestatud majandustegevuse nõue, mille kohaselt on mehitatud valvetegevuse alus **valveobjekti turvaplaan**. Arvestades, et valveobjekti püsiv mehitatus viitab asjaolule, et oht valveobjektile on tõenäolisem ning vajab avastamiseks ja kõrvaldamiseks enne läbimõeldud tegutsemist ja kaalutud meetmeid, sätestatakse turvaettevõtjale lisakohustus kirjutada turvameetmed ja -taktika lahti ehk koostada valveobjekti turvaplaan. See ei pea olema eraldi dokument, vaid võib olla 1) valvetegevuse lepingu osa või 2) koostatud mitme objekti kohta, kui see on turvataktikaliselt põhjendatud. Valveobjekti turvaplaan võimaldab valvetegevuse tellijal ja hiljem ka politseil majandushaldusasutusena hinnata, kas turvaettevõtja tegevus vastab nendega sõlmitud lepingule ja seaduses sätestatud nõuetele.

Eelnõu §-s 6 sisustatakse turvaauditi tegevusala ja kehtestatakse turvaauditile majandustegevuse nõuded. Turvalisuse analüüsi ehk turvaauditi reguleerimine turvategevuse valdkonnana on kindlatel kriteeriumitel põhjendatud. Võrreldes kehtiva seadusega eristatakse turvaaudit üldisest konsultatsioonist ja piiritletakse see täpsemini.

Võttes arvesse turvaauditi kui tegevusala eesmärgi ja võimalikku seost teiste tegevustega, jäetakse piiramata lihtsam turvalisus- ja ohunõustamine, kuna seda ei ole võimalik eristada nõustamisest, mida osutatakse teiste turvategevuste valdkondades. Samuti on keeruline eristada turvategevuse valdkonna nõustamist sellest, mida ei osutata turvategevuse raames. Viimati nimetatud tegevuse reguleerimine võib vähendada turvaturu paindlikkust, kuna sellist nõustamist võib eeldusena nõuda iga turvategevuse puhul.

Lõikes 1 sätestatakse, et turvaaudit on tellija esitatud andmete ja valveobjekti omaduste põhjal ohu hindamine ning ohu ennetamiseks ja tagajärgede vähendamiseks kirjalike soovitude koostamine ja nende vormistamine aruandena. Tegemist ei ole seadmete ostmisel toodete tehnilise nõustamise või tootetutvustusega. Võrreldes kehtiva TurvaS-iga, kus sama sisuga teenus on määratletud kui „valveobjekti omadustest või eripärast tuleneva ohu selgitamise ja selle ärahoidmiseks või vähendamiseks kirjalike soovitude andmine. Soovitused vormistatakse turvaplaanina“, on turvaaudit täpsemini piiritletud ja eristatud üldisest konsultatsioonist. Selguse mõttes kasutatakse termini *turvaplaan* asemel terminit *turvaaudit*.

Lõikega 2 sätestatakse majandustegevuse nõue, mille kohaselt kinnitab turvaauditi turvajuht. Kuna nii turvaauditi tegemise käik kui ka tulemus eeldab asjatundlikku hinnangut valveobjektile, saab seda tööd teha üksnes asjakohase väljaõppe ja kvalifikatsiooniga töötaja. Turvajuhi olemasolu nõue on sätestatud eelnõu § 10 lõike 1 punktis 8, mille kohaselt on igal turvaettevõtjal kohustus tagada turvajuhi olemasolu. Nõude eesmärk on tagada, et igal turvaettevõtjal on olenemata tegevusalast turvajuhi kutsega ja seaduses sätestatud nõuetele vastav töötaja. See seab igale turvaettevõtjale vajaliku pädevuse ja teadmiste taseme. Termin *turvajuht* on määratletud eelnõu § 3 punktis 5.

Eelnõu §-s 7 sätestatakse tegevusalana valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine ning kehtestatakse sellele majandustegevuse nõuded. Tegevusala reguleerimise põhieesmärk on tagada, et nimetatud teenust osutataks turul kvaliteetselt. Kaudne eesmärk on ka avalik huvi.

Põhiõiguste riive ohtu selle ala teenuse osutamisel ei esine. Samas on selle teenuse tulemusena paigaldatud tehnilised seadmed ja seekaudu osutatud teenus tihedalt seotud sisevalve ja valvetegevusega ning kaudselt ka turvaauditiga. Seega on tegemist kinnis- ja vallasvara kaitse ja valve tarbeks tehtava ja valveseadmestikele keskendunud tugitegevusega (ehitustegevus), mis turvalisust vahetult ei taga. Eraldi küsimus nimetatud tegevusala reguleerimisel on aga see, kas peaks pöörduma tegevusala praeguse, valveseadmestikukeske määratlusega või tuleks hõlmata ka teised turvatehniliste lahenduste projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise teenused, nagu on tehtud Soomes³⁰. Arvestades tehnoloogia pidevat arengut, jäi ka töörühma aruteludel eelnõu koostamise ajal peale seisukoht jääda praeguse määratluse juurde ka uues regulatsioonis. Muu hulgas on tähtis, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul³¹ kohaldub ka valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise teenusele.

Lõikes 1 sätestatakse, et *valveseadmestik* on käesoleva seaduse tähenduses seadmekogum, mis on nähtud ette valveobjekti jälgimiseks, seda ähvardava ohu avastamiseks ja automaatsete häireteadete edastamiseks turvaettevõtjale. Nii on tegevus sellel tegevusalal piiritletud valveseadmete ja nende kogumite projekteerimise, paigaldamise ja hooldamisega. Valveseadmeid on tänapäeval üha kergem soetada ning neid paigaldatakse ja hooldatakse spetsialisti abita. Sageli paigaldavad Eesti inimesed soetatud valveseadmed pigem ise, mitte ei osta teenust turvategevuse ettevõtjalt. Seega saab valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamisena käsitada vaid sellist seadmekogumi projekteerimist, paigaldamist ja hooldamist, mille eesmärk on edastada turvaettevõtjale häireteateid.

Lõikes 2 sätestatakse majandustegevuse nõue, mille kohaselt valveseadmestik projekteeritakse ja paigaldatakse ning seda kontrollitakse ja hooldatakse tootja juhiste kohaselt nii, et seadmestik täidaks oma otstarvet. Seadmestike rikete oluline risk tuleneb sellest, et seadmestike paigaldamisel ja hooldamisel ei järgita piisavalt tootja juhiseid.

Lõikes 3 sätestatakse majandustegevuse nõue, et käesolevas paragrahvis sätestatud turvaettevõtja töötaja, kes tegeleb valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamisega, peab vastama käesoleva seaduse § 16 lõikes 6 sätestatud nõudele ehk tahtlikult toime pandud kuriteo korral peavad isiku kohta karistusandmed olema karistusregistrist kustunud. Tal peab olema ka asjaomane kutse. See toetab nõuet, et turvaettevõtja ja tema töötajad peavad olema usaldusväärsed.

Lõikega 4 sätestatakse valdkonna eest vastutavale ministrile volitus kehtestada vajaduse korral määrusega valveseadmestiku projekteerimisele, paigaldamisele ja hooldamisele lisanõuded. Kuigi tehnoloogia ja tehnika arengut on raske ette näha ja selle õiguslik reguleerimine võib arengut pigem pärssida või jääda sellest maha, on standardite ja sektori kokkulepete alusel

³⁰ 2017. a jõustunud [Soome eraturvateenuste seaduses](#) on turvaettevõtja tegevusalana sätestatud tehniliste ja elektrooniliste turvalahenduste kavandamine, paigaldamine ja hooldus, millest loakohustuslikud on elektroonilise või mehaanilise lukustusüsteemi, valvesüsteemi ja liikumisanduri paigaldamine, parandamine või muutmine, v.a kaabeldamine.

³¹ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul](#).

võimalik määrata majandustegevusele lisanõuded, mis kindlustavad tegevusala ettevõtete usaldusväärsuse ja nende osutatavate teenuste kvaliteedi.

Lõikega 5 sätestatakse, et valveseadmestiku projekteerimist, paigaldamist ja hooldamist korraldab vastutav isik, kes peab olema vähemalt 18-aastane põhihariduse ja täieliku teovõimega Eesti kodanik või isik, kes on Eestis saanud alalise elamisõiguse või kellele on Eestis antud tähtajaline elamisluba. Isiku karistusandmed tahtlikult toime pandud kuriteo kohta peavad olema kustutatud ja tal peab olema asjakohane kutse.

Lõikega 6 sätestatakse, et valveseadmestiku projekteerija, paigaldaja ja hooldaja kvalifikatsiooninõuded kehtestatakse, kvalifikatsioon antakse ja kvalifikatsioonitunnistus väljastatakse kutseseaduses ettenähtud korras.

Eelnõu §-s 8 sätestatakse tegevusalanana turva- ja valvetöötaja väljaõpe ning kehtestatakse sellele majandustegevuse nõuded. Tegevusala reguleerimise eesmärk on tagada teenuste kvaliteet ja usaldusväärsus. Turvategevuses on hea väljaõppe saanud tööjõud väga tähtis, arvestades, et turvatöötaja peab oskama hinnata ohte, mõistma mitmesuguseid olukordi ja oskama neis kasutada eri abinõusid, sealhulgas otsustada kasutada isikute õigusi vähem riivavaid meetmeid. Võrreldes kehtiva TurvaS-iga on turva- ja valvetöötaja väljaõpe edaspidi turvategevuse tegevusala ja seetõttu on väljaõpet korraldav isik turvaettevõtja, kellele laienevad kõik eelnõu §-s 10 sätestatud nõuded ja kohustused.

Lõikes 1 sätestatakse, et turvatöötaja väljaõpe on isikule turvategevuseks vajalike teadmiste ja oskuste andmine ning kutse- ja ametialaste hoiakute ja väärtuste kujundamine. Võrreldes kehtiva TurvaS-iga sisustatakse eelnõus viidatud tegevusala olemus.

Lõikes 2 jaotatakse väljaõpe valvetöötaja õppeks, turvatöötaja õppeks, turvajuhi õppeks ja täienduskoolituseks. Igat tüüpi õpet seaduses täpselt ei sisustata ja edaspidi tehakse seda § 4 lõike 3 alusel määrusena kehtestatava turvategevuse eeskirjaga.

Võrreldes kehtiva õigusega kehtestatakse kolm eraldi kutset ja luuakse eraldi valvetöötaja õpe. Turvatöötaja õpe ei eelda valvetöötaja kutse omandamist, sealhulgas valvetöötaja õppe läbimist. Analoogselt ei eeldata ka turvajuhi õppes turvatöötaja kutse omandamist, sealhulgas turvatöötaja õppe läbimist. Iga õppetasand on eraldiseisev ning annab teadmised ja oskused vastavate tegevuste teostamiseks.

Lähtudes eelnõu § 4 lõike 3 alusel antavast määrusest (turvategevuse eeskirjast), kehtestatakse igat tüüpi väljaõppele spetsiifilised nõuded, mille läbimine on kutse omandamise eeldus.

Valvetöötaja õpe peab tagama töötajale pädevuse, et anda talle eelnõuga loodav valvetöötaja kutse kolmas tase, mida varem ei olnud. Turvatöötaja õpe peab andma töötajale teadmised, et anda talle eelnõuga loodav turvatöötaja kutse neljas tase. Turvajuhi õpe jääb sisult samaks. Täienduskoolituste nõuded esitakse turvategevuse eeskirjas.

Lõikes 3 sätestatakse, et turvatöötaja väljaõppele kohaldatakse täiskasvanute koolituse seaduse täienduskoolituse kohta käivaid sätteid. Seega on turvatöötajate väljaõpe täiskasvanute koolitamine. Majandustegevuse nõuetena laienevad turvatöötaja väljaõppe elluviimisele täiskasvanute koolituse seaduse 3. peatükis sätestatud nõuded, sealhulgas kohustus koostada turvatöötaja õppekava ning tagada piisav õppekeskkond, et teha väljaõpet ning saavutada õppekava eesmärgid ja õpiväljundid.

Eelnõu §-s 9 sisustatakse termin *sisevalve* ja kehtestatakse nõuded sisevalvele.

Sisevalvet käsitatakse käesolevas seaduses turvategevusena. Sellise tegevuse eesmärk ei ole saada tulu, vaid peamine on omandis või valduses vara valvamine ja kaitsmine. MSÜS-i § 3 lõike 3 järgi võib majandustegevuseks pidada ka tegevust, mille otsene eesmärk ei ole saada tulu.

Regulatsiooni eesmärk on võimaldada avalik-õiguslikel või eraõiguslikel juriidilistel isikutel, füüsilisest isikust ettevõtjail ja KOV-i või riigiasutustel valvata oma vara. Sisevalve ei ole siiski turvategevuse tegevusala, kuigi on sisult valvetegevus. Käesolevas eelnõus käsitatakse seda majandustegevusena ehk teenusena, mida osutatakse kolmandatele isikutele tasuta.

Sisevalve regulatsiooni puudumine võib viidata riigi eesmärgile suunata avalikes kohtades turvalisuse tagamist ja vara valvamist rohkem isikule endale, ent ettevõtetel võimaldab see vältida loakohustusi ja nõudeid, andes neile turvaettevõtjate ees konkurentsieelise. Kuna regulatsiooni puudumine loob võimaluse kasutada sisevalvet teenusena teatud nõuete vältimiseks, võib kaasneda turvategevuse ebapiisav kvaliteet ja isikute põhiõiguste rikkumine, mis tuleneb puudulikest nõuetest³². Käesoleva eelnõuga ei soovita keelata sisevalve tegevust ega piirata isikute õigust korraldada oma vara kaitset. Samas on hinnatud, et sisevalve reguleerimine teatud ulatuses on asjakohane, et tagada sisevalvega kokkupuutuvate isikute põhiõigused.

Vajadus sisevalve põhjalikuma regulatsiooni järele tekibki peamiselt siis, kui sisevalvetöötajad asuvad tegutsema poolavalikes või avalikes kohtades ja puutuvad kokku inimestega, kes ei ole osa ettevõtte või asutuse töötajaskonnast³³. Sellest lähtudes on ka Eesti õigusruumis sisevalve kui turvategevuse tegevusvorm reguleeritud ning seda põhimõtet järgitakse siinseski eelnõus. Sisevalve eraldi reguleerimine ja võimaldamine on levinud mujalgi, sisevalve on reguleeritud umbes pooltes Euroopa riikides³⁴.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on sisevalve korraldaja või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse üksus, kes valvab tema vara. Samas võib sisevalve üksus valvata ka teise isiku või asutuse vara. Sel juhul valvatakse vara tasuta.

Sisevalve võib seega seisneda haldusorgani tegevuses tagada nii tema enda valduses kui ka teiste isikute vara kaitse. Kuna selline tegevus peab olema viidud ellu tasuta, ei pea vara omanik, kelle vara on haldusorgani valduses, selle valvamise eest tasu maksma. Samas on kehtivas sisevalve regulatsioonis sätestatud ka erand, mille kohaselt ei kohaldata tasuta valvamise põhimõtet ruumide üürimisel või rentimisel või kinnisel valvataval territooriumil parkimise korraldamisel. Näiteks võib hoone, näiteks kaubanduskeskuse omanik rentnikuga kokkuleppel valvata rentniku vara ja rentnik on kohustatud maksma selle eest tasu. Kehtiv regulatsioon ei võimalda aga sisevalvet kasutada selleks, et kaitsta asutuse või ettevõtte teenistujaid. Sisevalve ei hõlma seega praegu korra tagamist ega muid valvetegevuse valdkonna tegevusi peale vara kaitse.

³² J. Hakala 2007. The regulatsioon of manned private security: a transnational survey of structure and focus, lk 8.

³³ J. Hakala 2012. Regulation of Manned Commercial Security Services: A Transnational Comparative Study of Belgium, Estonia, New York, Queensland, South Africa and Sweden. City University London, lk 131.

³⁴ J. Hakala 2007. The regulatsioon of manned private security: a transnational survey of structure and focus, lk 8.

Arvestades, et sisult langeb sisevalve tegevus kokku valvetegevusega, millele on seatud rangemad nõuded näiteks turvatöötajate väljaõppe poolest, on turvaettevõtjad põhjendamatult halvemas olukorras. Samuti ei pruugi sisevalve korraldamisel olla tagatud vajalikud meetmed, mis kaitseksid kolmandate isikute põhiõigusi. Turvaettevõtja peab tagama, et turvatöötaja vastaks kõikidele isikulistele nõuetele, sealhulgas nõudele läbida edukalt ette nähtud koolitus ja omandada turvatöötaja kutse. Kutse andmine tagab, et turvatöötaja on võimeline täitma oma ülesandeid kvaliteetselt, tunneb turvataktikaid ja teab isikute põhiõiguste riivega seotud asjaolusid.

Kehtivas seaduses ei ole sisevalvetöötajale sätestatud nõuet läbida koolitus ja omada kutset. Samas on tal võimaldatud kasutada relva ning ta võib töökohustuste täitmisel puutuda kolmandate isikutega kokku turvatöötajaga sarnastel asjaoludel. Eelnõu koostamise käigus jõuti järeldusele, et kui täidetakse sisevalvega seoses turvaettevõtja ülesannetega samu ülesandeid, mille käigus puutuvad sisevalvetöötajad kokku ka kolmandate isikutega, peavad sisevalvele olema seatud turvategevusega sarnased nõuded.

Eelnõu § 3 punkti 3 kohaselt on sisevalve korraldaja avalik-õiguslik või eraõiguslik juriidiline isik, füüsilisest isikust ettevõtja või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, kes on alustanud sisevalvet. **Eelnõu § 9 lõikes 1** sisustatakse sisevalve tegevus ja seatakse sellele kindlad piirid. Lõike 1 kohaselt on sisevalve käesoleva seaduse tähenduses sisevalve korraldaja omandis või valduses maa-alal korra pidamine ning vara valvamine ja kaitsmine. Seega kehtib sisevalve regulatsioon vaid juhul, kui sisevalve korraldaja on sama lõike punktides sätestatud ülesannetest lähtudes alustanud sisevalvet. Sellele tegevusele ei ole aga eelnõuga seatud ei ametlikke ega sisulisi piire. Samuti ei ole tähtis, kas see on loodud eraldi osakonnana või muul kujul või kui palju on üksuses sisevalvetöötajaid. Sisevalve tegevuse korraldamise ja sisevalve olemasolu hindamisel peab seega lähtuma faktilistest asjaoludest, näiteks, et osale töötajatest on sisevalveline tegevus määratud põhiülesandeks või kõrvalülesandeks ja seda tehakse eesmärgipäraselt.

Sisevalve põhiülesandena on nähtud ette sisevalve korraldaja omandis või valduses maa-alal korra pidamine ning vara valvamine ja kaitsmine.

Oma vara valvamise ja kaitsmise õiguse saab tuletada asjaõigusseaduse (edaspidi AÕS) § 41 lõikest 1, mille kohaselt on valdaja õigustatud oma valdust jõuga kaitsma. Seda õigust on võimalik kasutada ka AÕS-i § 33 lõike 3 mõistes valduse teenijal ehk töötajal, kes teostab tegelikku võimu asja üle teise isiku korralduste kohaselt tema majapidamises või ettevõttes. See ei tähenda, et ilma sisevalve tegevuse ja üksuseta ei kehtiks valdajale AÕS-is sätestatud õigused. Sisevalve tegevuse eesmärgipärasel elluviimisel peab aga nimetatud õiguse kohaldamist käsitama sisevalvena ja sellele kohalduvad kõik sisevalvet reguleerivad sätted. Võrreldes kehtiva õigusega on lisatud **korra tagamine enda ruumides**. Selle eesmärk on võimaldada isikutel ja asutustel määrata üksus, kes järgiks peale vara valvamise ja kaitsmise enda valduses ruumides, näiteks büroos, kehtestatud sisekorda.

Lõikes 2 sätestatakse, et sisevalve korraldaja võib lisaks valvata ja kaitsta tasuta ka teisele isiku või asutuse vara (punkt 1) ning oma ruumide üürimisel või rentimisel üüri- või rendipinnal asuvat teise isiku või asutuse vara (punkt 2).

Kuigi sisevalve eesmärk on võimaldada isikutel ja asutustel valvata ja kaitsta peamiselt nende enda vara oma vahendite ja struktuuriüksustega, on sisevalve korraldajal käesoleva lõike **punktis 1** lubatud erandina valvata ja kaitsta tasuta ka teisele isiku või asutuse vara. Ohuline

on, et seda tehakse tasuta ja see ei kvalifitseeru majandustegevuseks MSÜS-i § 3 lõike 1 mõistes. Kui sama tehakse tasu eest, on see käesoleva eelnõu § 1 lõike 2 ja § 5 kohaselt turvategevus, mida tuleb käsitada valvetegevusena ja millega tegelemiseks peab olema tegevusluba. Lähtudes MSÜS-ist on käesolevas regulatsioonis tasu all mõeldud igasugust majanduslikku eelist, mitte üksnes rahalist hüvitist teenuse osutamise eest.

Võrreldes kehtiva õigusega on sisevalve tegevuse kohaldamisel jäetud välja lisaklausel, mille kohaselt on sisevalve tegevus lubatud, kui see tuleneb sisevalve korraldaja põhikirjas märgitud tegevusalast või põhimäärusest. Lisaklauslist on loobutud seepärast, et tasuta tegevuse nõuet on hinnatud piisavaks, et eristada sisevalvet valvetegevusest.

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja riigi või KOV-i asutuste tegevust reguleerivad muud avalik-õiguslikud normid, milles nähakse ette nimetatud asutuste tegevusalad ning struktuuri ja tegevuse korraldamine. Seega ei ole eelnõus peetud vajalikuks seada nende asutuste kohta lisanõuet. Eraõiguslike juriidiliste isikute korral ei ole aga peetud sisevalve märkimist põhikirjas vajalikuks, sest eelduslikult ei saa sisevalve olla isiku põhitegevusala. Arvestades, et sisevalve märkimine põhimääruses tegevusalana ei loo järelevalve teostamiseks lisavõimalusi ega ole ka sisevalve kvaliteedi tagatiseks, ei täidaks sellise nõude kehtestamine eelnõu eesmärke.

Eeltoodu erandina on sisevalve korraldajal lubatud käesoleva lõike **punktis 2** oma ruumide üürimise või rentimise korral valvata ja kaitsta vara, mis kuulub teisele isikule või asutusele. Sätte eesmärk on võimaldada nimetatud tegevust teha, luues sisevalve korraldajale võimaluse tagada enda ruumide turvalisus oma vahenditega ja pakkuda suuremate büroo- või kaubandushoonete puhul kompleksteenust.

Lõikes 3 kehtestatakse, et sisevalve korraldaja määrab sisevalve juhi, kes vastutab sisevalve üksuse tegevuse eest, kellel on turvajuhi kutse ja kes vastab käesoleva seaduse §-s 16 sätestatud turvajuhi nõuetele. Sisevalve eest vastutava isiku nimetamine on sätestatud ka kehtivas õiguses, samuti kehtib sisevalve juhile nõue omada turvajuhi kutset. Eelnõu kohaselt peab sisevalve juht aga peale turvajuhi kutse omamise vastama ka turvajuhile esitatavatele muudele nõuetele. Selle eesmärk on tagada samamoodi turvategevustega sisevalve tegevuse kvaliteet ja töötajate usaldusväarsus. Sisevalvejuhil kui vastutaval isikul peavad samuti olema kohased isikuomadused ja taust. Vastutav isik käesolevas paragrahvis tähendab lisaks, et kui sisevalve korraldaja esitab majandustegevuse registrisse vastava teate, siis on ta kohustatud seal vastutava isikuna märkima ka sisevalve korraldaja.

Lõikes 4 määratletakse sisevalvetöötaja. Sisevalvetöötaja on sisevalve korraldaja teenistuja, kelle ülesandeks on tööandja määratud kohas korra pidamine ning vara valvamine ja kaitsmine. Eelnõus on kasutatud mõistet *teenistuja*, sest sisevalvega võib tegeleda ka KOV või muu asutus, kes on määranud ametniku sisevalvet teostama. Teenistuja mõiste hõlmab seega nii töötaja kui ka ametniku käsitamise sisevalvetöötajana.

Lõikes 5 sätestatakse analoogselt kehtiva õigusega relva ja laskemoona või erivahendi käitlemise nõuded. Selle alusel kohaldatakse sisevalvele samu relva ja laskemoona ning erivahendi soetamise, omandamise, valdamise, kandmise, hoidmise ja kasutada andmise nõudeid nagu turvaettevõtetele.

Lõikes 6 sätestatakse, et kui sisevalvetöötaja tegutseb avalikus kohas ehk tema valveobjekt hõlmab ka avalikku kohta, siis peab ta vastama käesoleva eelnõu §-s 16 ja 17 turvatöötaja kohta sätestatule ja täitma §-s 18 sätestatud turvatöötaja kohustusi.

Sisevalve käsitlemine õiguslikult turvategevusena ja praktikas valvetegevuse ühe vormina eeldab ka samasuguste nõuete kehtestamist. Sättega kehtestatakse avalikus kohas tegutsevale sisevalvetöötajale turvatöötaja nõuded, arvestades, et sisevalvetöötaja on objekti valvates ja kaitstes töötamas samasuguste ohtudega ja riskidega töökeskkonnas, st teeb olemuselt turvatöötaja tööd.

Lõikes 7 sätestatakse, et avalikus kohas tegutseval sisevalvetöötajal on turvatöötaja õigused, st õigused kohaldada eelnõus sätestatud meetmeid, samuti tagada meetmete kohaldamist füüsilise jõuga ning kasutada erivahendeid ja hädakaitses ka sisevalve korraldajale kuuluvat relva. Kehtivas õiguses sisevalvetöötajal turvatöötaja õigusi sätestatud ei ole, ent arvestades, et ka praegu teeb ta olemuselt turvatöötajaga sarnast tööd, piiravad sisevalve teostajad vara valvates ka kaitstes vajaduse korral kolmandate isikute õigusi ja vabadusi. Seda tehakse eeldades, mis on lubatud valdajale valduse kaitseks. Arvestades, et sisevalve on eelnõu kohaselt sisuliselt sarnane valvetegevusega ja avalikus kohas tegutsevale sisevalvetöötajale on kehtestatud turvatöötaja nõuded, on põhjendatud ka sarnaste õiguste andmine. Vastasel juhul ei ole võimalik realiseerida sisevalve eesmärke, sealhulgas tagada korda.

Lõikes 8 sätestatakse, et avalikus kohas tegutsevatel sisevalvetöötajatel on turvatöötaja sotsiaalsed tagatised, väljaarvatud sisevalvetöötajad, kes on kohaliku omavalitsuse üksuses või riigiasutuses avalikus teenistuses. Sellisel juhul kohalduvad neile avaliku teenistuse seaduses sätestatud tagatised. Võrreldes kehtiva seadusega tagatakse avalikus kohas tegutsevatele sisevalvetöötajatele ka hüvitised surma või töövõime osalise või täieliku kaotamise korral, mis seni on olnud töölepingust sõltuvad. Lisaks sätestatakse, et viidatud paragrahvides turvaettevõttele kohalduvad nõuded ja kohustused laienevad ka sisevalve korraldajale. See tähendab, et sisevalvekorraldaja peab toetuse määramisel ja maksmisel järgima samu nõudeid turvaettevõtetele.

Lõikes 9 sätestatakse, et sisevalve korraldajale laienevad käesoleva seaduse § 10 lõike 1 punktides 1–7 ning § 17 lõigetes 1 ja 2 sätestatud kohustused. See tähendab, et sisevalve korraldajal on samamoodi turvaettevõtjaga kohustus tagada töötajatele vajaliku varustuse olemasolu, kuid samuti teavitada vajalikel juhtudel politseid. Erandina ei kohaldata sisevalve korraldajale isikulist majandustegevuse nõuet, mis sätestab kindlatel juhtudel tegutsemiskeelu, näiteks kui karistusregistrist ei ole kustunud teatud karistatuse andmed. Mitmed eelnõus sätestatud nõuded sisalduvad ka kehtivas seaduses (nt valveobjektist teatamine, vahejuhtumist politseile teada andmine jms). Samuti laieneb sisevalvekorraldajale kohustus tagada sisevalvetöötajale vormiriietus ja töötöönd ning see vastavalt kooskõlastada, kui sisevalvetöötaja tegutseb avalikus kohas.

Lõikes 10 sätestatakse, et sisevalve korraldaja on kohustatud teatama sisevalve alustamisest majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses sätestatud korras, kui sisevalve toimub avalikus kohas. Eelnõu § 1 lõike 2 kohaselt eristatakse käesoleva seaduse alusel teostatavas majandustegevuses turvategevuse tegevusalasid ja sisevalvet. Selline eraldi nimetamine ja ka eraldi regulatsiooni kehtestamine on põhjendatud nende kahe tegevuse erinevuse tõttu ehk sisevalve eesmärk ei ole teenida tulu. Ja siiski, kuigi sisevalve ei ole klassikalises mõistes käsitatav majandustegevusena, käsitatakse seda käesoleva seaduse raames majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 3 lõike 2 alusel majandustegevusena.

Teatamiskohustuse seadmine ei piira aga isikute ega asutuste õigusi sisevalve kasutamisel. Kehtiva seaduse kohaselt tuleb sisevalve algatamiseks esitada PPA-le avaldus, mille alusel sisevalve tegevus registreeritakse. Nõue esitada PPA-le avaldus asendatakse teatamiskohustusega ja edaspidi ei sõltu sisevalve tegevuse lubatavus PPA-s registreerumisest. Muudatuse põhjenduseks on asjaolu, et kuna eelkontrollimist ei ole peetud sellistel juhtudel põhjendatuks, ei ole vajalik nõuda lisaandmete esitamist. Kuigi sisevalvet ei saa käsitada teenusena, on Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul³⁵ lähtudes leitud, et registreerimiskohustusest teatamiskohustusele üleminek võimaldab ka sisevalve tegevuse korral tagada ühtse kontaktpunkti põhimõtte. See tähendab, et ettevõtja peab saama elektroonselt esitada kõik nõutud taotlused ühes ja samas kohas.

3. peatükk. Nõuded turvaettevõtjale ja turvategevuse tegevusluba

Eelnõu §-s 10 sätestatakse turvaettevõtja kohustused ja piirangud. Võrreldes kehtiva seadusega on koondatud eri sätetes olevad piirangud ühte paragrahvi ja turvaettevõtjale ette nähtud kohustusi on vastavalt täiendatud. Eelnõust jäetakse välja turvaettevõtja põhiülesanded, sest need olid kas deklaratiivsed või käsitatavad majandustegevuse nõuetena või üldise hoolsuskohustusena.

Samuti loobutakse piirangutest osutada teenuseid samal ajal RelvS-is sätestatud tegevusalal, näiteks valmistada või müüa lõhkematerjali, relva, tulirelva olulist osa, lasersihikut või laskemoona või teha relva ümber või seda parandada.

Lisaks jäetakse seadusest välja piirang osutada eradetektiiviteenust, sest taoline teenus või tegevusala ei ole üheski seaduses sisustatud ning eradetektiivina on võimalik tegutseda eri viisil ja kasutades eri vorme (info kogumine või selles kliendi abistamine, saadud info analüüsimine – sarnane §-s 6 sätestatud turvaauditi tegevusalaga).

Eelnõu kohaselt laienevad turvaettevõtjale sätestatud kohustused kõigile turvaettevõtjaile. Selle eesmärk on tagada turvaturul tegutsevate ettevõtete kindel tase ja usaldusväarsus alates turvatöötajate väljaõppest kuni valvetegevuseni. Kuna kõiki kehtestatavaid nõudeid ei ole igal turvategevuse tegevusalal võimalik täita, on turvaettevõtjal kohustus täita vaid need kohustused, mille täitmine on tal ka faktiliselt võimalik.

Lõikes 1 sätestatakse tegevusala ettevõtja kohustused. **Punktis 1** kohustatakse ettevõtjat tagama töötajate vastavus seaduses ja selle alusel antud määrustes ettenähtud nõuetele ja tingimustele. Ettevõtja osutab teenuseid oma töötajate kaudu ning majandustegevuse nõuded on suuresti seotud nõuetega töötaja tasemele ja käitumisele. Turvaettevõtja majandustegevuses on töötajale kehtestatud nõuded käsitatavad isikuliste nõuetena majandustegevusele ehk ettevõtja ise ei pea vastama kõikidele sätestatud nõuetele, kuid esitatud nõuetele peavad sel juhul vastama majandustegevuses kasutatavad töötajad. Punktiga sätestatakse oluline seos turvatöötajate isikule kehtestatud nõuete ja turvaettevõttele seatud nõuete vahel. Kui turvatöötaja peab vastama kindlatele nõuetele, on see turvaettevõtja kohustus tagada nende nõuete täitmine. Samasugune nõue on tööandjale sätestatud ka töölepingu seaduse (edaspidi *TLS*) § 28 lõike 2 punktis 5, mille kohaselt peab tööandja tagama töötajale tööalaste teadmiste ja oskuste arendamiseks tööandja ettevõtte huvidest lähtuva koolituse ning kandma koolituskulud ja maksma koolituse ajal keskmist töötasu. Turvategevuses sätestatud lisanõuete

³⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT L 376, 27.12.2006, lk 36–68).

tõttu sätestatakse eelnõuga TLS-ist ulatuslikum nõue tagada töötaja vastavus eelnõus esitatud nõuetele.

Punktis 2 määratakse, et ettevõtja tagab töötajatele vajalikud töövahendid sõltuvalt valveobjektist ja ülesandest. See on üldine majandustegevuse nõue, mis on sätestatud ka TLS-i § 28 lõike 2 punktis 6 tööandja kohustusena, kuid turvategevuse puhul on tegemist ka ühe majandustegevuse nõudega. Kuigi majandustegevuse nõuete korral on tähtis need sätestada kindla detailsusastmega, ei ole eelnõus võimalik sellist detailsusastet kirjeldada.

Valvetegevuse tegevusala koondab praegu enda alla hulga teenuseid, mille ohu hinnangud jm sõltuvad ülesandest ja valveobjektist. Samas ei ole taoliste kirjelduste loomine võimalik ka kehtiva regulatsiooni korral, kus seaduses on teenused eraldi esitatud. Sellise majandustegevuse nõude täitmist on aga hiljem võimalik hinnata, lähtudes valvetegevuse lepingust, turvaplaanist ja võimaluse korral ka turvaauditist. Näiteks, nõude rikkumisena on käsitav olukord, kus turvaettevõtja suunab töötaja valveobjektile, kus on eriti suur oht, ilma kaitsevarustusega.

Punkti 3 kohaselt tagab turvaettevõtja, et temal või temaga seotud isikul ei ole karistatust KarS-i peatükkides 8–13, 15–19, 21, 22 ja 24 sätestatud tahtliku kuriteo eest. See on majandustegevuse nõue, mis kuulub eelnõu § 14 kohaselt kontrolliesemesse. Nõude eesmärk on tagada turvaettevõtja usaldusväärsus. Turvalisusega seotud teenuste osutamisega ei tohi tegelda isikud, kes ise on tõsiselt rikkunud õiguskorda ja kellel on kehtiv karistus tahtliku kuriteo toimepanemise eest.

Võrreldes kehtiva TurvaS-iga, mille § 45 punkti 3 kohaselt ei tohi turvaettevõtjal ega temaga seotud isikul olla karistatust tahtliku riigi-, isiku- või varavastase kuriteo või KarS-i §-des 372 ja 384 sätestatud süütegude eest, suurendatakse eelnõus märkimisväärselt nende kuriteokoosseisude arvu, mille korral on kehtiva märke olemasolul karistusregistris tegemist majandustegevuse nõude rikkumisega. Selle eesmärk on suurendada turvaturul tegutsevate ettevõtete usaldusväärsust ja vältida olukordi, kus turvaettevõtte juht või selles olulist mõju omav isik on süüdi mõistetud näiteks suure koguse narkootikumide ebaseaduslikus käitlemises. Loetelust on välja jäetud kuriteod KarS-i peatükkides 14, 20 ja 23, milles nähakse ette koosseisud intellektuaalse omandi ja keskkonna vastu, ning liiklussüüteod.

Termin *seotud isik* sisustatakse käesolevas eelnõus MSÜS-i § 5 lõike 2 kaudu, mille kohaselt on seotud isik ettevõtja osanik, aktsionär, juhtorgani liige, prokurist või muu isik, kellel on valitsev mõju ettevõtja juhtimise üle.

Punktis 4 sätestatakse, et turvaettevõtja on kohustatud teavitama PPA-d mehitatud valveobjektidest. Sama nõue on ka kehtivas TurvaS-i § 15 punktis 1, mille kohaselt teeb turvaettevõtja iga kuu PPA-le kirjalikult teatavaks mehitatud valve alla võetud objektid. Kehtivas seaduses on detailselt sätestatud teavitamise kord ja sisu, eelnõuga jäetakse aga teavitamise täpne kord ja tingimused ette näha ministri määrusega. Kohustus esitada mehitatud valveobjektide loetelu võimaldab majandushaldusasutusel kontrollida mistahes objektil viibivate turvatöötajate isikulisi ja muid nõudeid.

Punktis 5 sätestatakse ka kehtiva seadusega pandud kohustus turvaettevõtjal säilitada turvategevusega seotud dokumendid. Täpsem dokumentide loetelu kehtestatakse ministri määrusega (turvategevuse eeskirjaga). See on samuti vajalik järelkontrolli tegemiseks.

Punktis 6 sätestatakse turvaettevõtja kohustus viivitamata teatada PPA-le valvetegevuse käigus isikule tervisekahjustuse tekitamisest või surma põhjustamisest, samuti igast tulirelva kasutamisest. Võrreldes kehtiva seadusega loobutakse kohustusest teha PPA-le viivitamata teatavaks valveobjekti vastu toimepandud rünne, sest turvatöötajad võivad olukorra lahendada politsei sekkumiseta ja politsei kohalolu ei pruugi olla vajalik. Uues regulatsioonis loobutakse teavitamise vormi nõudest, sest seda hinnati ülearuseks. Kui turvaettevõtja täidab temale seatud kohustuse teavitada vastavast sündmusest PPA-d viivitamata, siis jääb sõltumata info edastamise viisist maha märges selle kohta, et turvaettevõtja on ühendust võtnud. Kui PPA hinnangul on vastava teate kohta sisulise märges tegemine vajalik, siis registreerib PPA edastatud teate infosüsteemis.

Nõudena jäetakse ja täpsustatakse juhtumid, mille käigus kasutatakse relva, tekib tervisekahjustus või põhjustatakse isiku surm. Kuigi nõue relva kasutamisest teavitada on sätestatud ka RelvS-i § 10 lõikes 1, mille kohaselt on relvavaldaja kohustatud viivitamata teatama politseile relva käitlemisest või kasutamisest, kui relva käitlemise või kasutamisega on põhjustatud isiku surm või tekitatud isikule tervisekahjustus või varaline kahju, siis eelnõu kohaselt on see kohustus laiem, sest hõlmab peale relva kasutamise ka muud juhtumid, mis on tekitanud tervisekahjustuse või põhjustanud isiku surma.

Punktis 7 jäetakse sisuliselt muutmata kujul kehtima olemasolev nõue säilitada tehnilise vahendi (asendatud senine termin *jälgimisseadmestik*) salvestist vähemalt üks kuu salvestamise päevast arvates. Nii kehtestatakse mõistlik aeg, mille jooksul turvaettevõtja ise või politsei või juhtumise kannatanu saavad tutvuda salvestisega, et selgitada välja asjaolud.

Punktis 8 sätestatakse turvaettevõtjale kohustus tagada turva- ja valvetöötaja väljaõppe, valvetegevuse ja turvaauditi tegevusalal tegutsemisel käesolevas seaduses sätestatud nõuetele vastav turvajuht. Sealjuures võib turvajuht olla ka füüsilisest isikust ettevõtja ise, kuid on oluline, et turvaettevõtjal oleks väga hea erialase väljaõppega töötaja. Turvajuhil olemasolu on oluline majandustegevusenõue, mis on valvetegevuse ning turvauditi korral kontrolliese.

Punktis 9 sätestatakse, et valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise tegevusalal tegutsemisel peab tagama seaduses sätestatud nõuetele vastava vastutava spetsialisti (§ 7 lg 5).

Lõikes 2 sätestatakse erisus käesoleva paragrahvi lõike 1 punktist 3 ja täpsustatakse, et seotud isikule sätestatud nõudeid kohaldatakse turvaettevõtte osanike ja aktsionäride suhtes, kellel on üle viie protsendi aktsia- või osakapitalist. Eelnõu koostamise käigus hinnati, et ettevõtte väiksema osalusega omanikul ei ole turvaettevõttes olulist mõju. Turvaettevõtte osanike ja aktsionäride osaluste määratlemisel tuginetakse eelkõige äriregistri andmetele ning vajaduse korral tuleb esitada ettevõtte osanike nimekiri.

Lõikes 3 sätestatakse, et Vabariigi Valitsus võib korraldusega piirata Euroopa Majanduspiirkonda või Šveitsi Konföderatsiooni mittekuuluva riigi kodanikule või juriidilisele isikule kuuluva kapitali osalust tegevusala ettevõtte vara koosseisus. Selle sättega antakse valitsusele võimalus üksikjuhtudel sekkuda julgeolekukaalutlustel konkreetse turvategevuse ettevõtte osanike-aktsionäride ringi kujunemisse, välistamaks, et Eesti turvategevust ei mõjutaks Eesti põhiseadusliku korra suhtes ohtlikud isikud.

Eelnõu §-s 11 sätestatakse turvategevuse loa- ja teatamiskohustused. Majandustegevuse reguleerimisel on üks oluline küsimus, kas avalikust huvist lähtudes on ettevõtja tegevuse

alustamisel vaba, peab ta sellest teada andma või on vajalik määrata talle kohustus taotleda selleks pädevalt majandushaldusasutuselt tegevusluba.

Kuna VTK käigus peetud aruteludel ja eelnõu koostamise ajal seati eesmärgiks eristada tegelikud turvategevused ja tugitegevused, muudetakse eelnõuga loakohustuslike tegevuste loetelu. Loakohustus säilitatakse vaid turvategevustele, kus eelkontrolli käigus on võimalik ja vajalik kontrollida turvaettevõtja usaldusväärsust ja võimekust selles valdkonnas tegutsemist alustada.

Kuni 1. juulini 2014. aastal olid loakohustuslikud kõik TurvaS-is reguleeritud teenused, nagu turvakonsultatsioon, vallas- või kinnisvara kaitse, isikukaitse, korra tagamine üritustel või valveobjektidel, juhtimiskeskuse pidamine ning valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine. Hiljem muutus vabaks tegevusalaks valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine.

Lõikes 1 sätestatakse, et ettevõtjal peab olema tegevusluba ainult valvetegevuse tegevusaladel majandustegevuse alustamiseks. MSÜS-i § 4 lõike 2 järgi sätestatakse tegevusalal majandustegevuse täielik keelamine või selle lubamine üksnes tegevusloa alusel seadusega olulisest avalikust huvist tuleneval põhjusel. Valvetegevuse puhul on tähtis tagada eeskätt kolmandate isikute põhiõiguste kaitse, ettevõtja usaldusväärsus ja eelkontrolli käigus selgitada välja ka professionaalsed eeldused osutada teenust väga heal tasemel. Kui kehtiva TurvaS-i § 28¹ lõikega 1 on sätestatud, et esmaõpet võib korraldada turvaettevõtja või turvatöötajate õppe korraldamiseks tegevusloa saanud ettevõtja, siis eelnõus sellist erisätet ei ole.

Lõikes 2 kehtestatakse ettevõtjale kohustus teatada majandustegevuse alustamisest turvaauditi (§ 4 lg 1 punkti 2) ja valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise (§ 4 lg 1 punkt 3) tegevusalal ning väljaõppe tegevusalal (§ 4 lg 1 p 4). Nimetatud tegevusalal tegevuse alustamiseks lähtub ettevõtja MSÜS-i §-des 14 ja 15 sätestatud korrast majandustegevusest teatamise kohta.

Oluline on märkida, et kehtiva õiguse kohaselt ei ole ettevõttele valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise teenuse osutamisel tegutsema asumisel teavituskohustus. Teatamiskohustus lisatakse sellepärast, et tagada teenuse pakkuja kvaliteet ja vastutava isiku nimetamisega teenuse usaldusväärsus.

Nagu eespool välja toodud, kohaldub nimetatud tegevusalale Euroopa Liidu teenuste direktiiv³⁶. Selles ja MSÜS-i § 6 lõikes 9 sätestatakse juhud, millal tuleb Euroopa Komisjoni teavitada teenuse osutamisele kehtestatud uutest nõuetest. Valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise tegevusalal tegutsejalt eeldatakse, et tema töötajad on isikuomaduste ja kõlbluse poolest sobilikud täitma oma ülesandeid, tema käitumine või eluviis ei ohusta tema enda ega teise isiku turvalisust ning et ta määrab vastutava isiku, kes lisaks eelpool toodule on vähemalt 18-aastane põhiharidusega Eesti kodanik või isik, kes on Eestis saanud alalise elamisõiguse või kellele on Eestis antud tähtajaline elamisluba ning kellel on turvasüsteemide vastutava spetsialisti kutse. Nimetatud tingimuste ning teavitamiskohustuse seadmisel ei ole vaja muudatustest Euroopa Komisjoni teavitada.

Väljaõppe tegevusalal on tegevusloa nõudest loobunud ning minnakse üle kutsesüsteemile, mis peaks tagama vastava teenuse kvaliteedi. Kutsestandardis kirjeldatakse kutsetegevust ning

³⁶ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul](#)

vastaval kutsel tegutsemiseks vajalikku kompetentsust ehk töö edukaks tegemiseks vajalike oskuste, teadmiste ja hoiakute kogumit. Kutsestandard on aluseks vastavate õppekavade koostamisel ning kompetentsuse hindamisel. Kutse andmise käigus hinnatakse kutset taotleva isiku kompetentsuse vastavust kutsestandardis toodud nõuetele, selle tulemusena väljastatakse isikule kutsetunnistus. Kuna väljaõppe kvaliteet tagatakse kutsesüsteemiga, siis puudub vajadus tegevusloa kohustuseks, mille sisu seisneb teenuse kvaliteedi ja usaldusväärsuse kontrollis.

Lõikes 3 sätestatakse, et tegevusluba ei hakka kehtima vahepealsete ega laiene turvaettevõtja tütarettevõttele. Arvestades vajadust selgitada ammendavalt välja tegevuse alustamiseks vajalikud asjaolud, siis MSÜS-i § 20 lõikest 4 erandina ei hakka turvategevuse luba kehtima enne, kui see on väljastatud, sõltumata loa menetlusele kuluvast ajast. Et tagada selge vastutus, siis erandina MSÜS-i § 21 lõikest 2 ei laiene tegevusluba turvaettevõtja tütarettevõtjale.

Eelnõust on välja jäetud kehtivas õiguses sisalduv regulatsioon erandlikus olukorras Välisministeeriumi, Kaitseministeeriumi või Siseministeeriumi taotlusel välisriigi kodaniku või tema vara kaitseks tegevusloata ettevõtja või isiku poolt turvategevuse osutamise õiguse andmine PPA ühekordse loa. Tegemist on ebavajaliku ja kohaldamatu sättega, mis turvaseadusesse lisati varem kehtinud turvateenistuse seaduse eeskujul ning mida turvaseaduse kehtivuse jooksul ei ole praktikas kasutatud. Säte ei ole enam ajakohane ega vasta majandustegevuse üldistele põhimõtetele.

Lõikes 4 sätestatakse, et majandustegevusteade loetakse esitatuks, kui majandustegevuse registris on olemas vastutava isiku kinnitus tema õigussuhte kohta ettevõtjaga. Sisult tähendab see seda, et ilma vastutava spetsialisti kinnitusega ei näita majandustegevuse register, et see isik on ettevõttega seotud. Vastutav isik turvaauditi ja õppetegevuse korral on turvajuht ning valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise korral turvasüsteemide vastutava spetsialisti kutsega spetsialist.

Lõikes 5 sätestatakse, et vastutava isiku ja ettevõtja vahelise õigussuhte katkemisel on vastutaval isikul õigus kinnitusest loobuda. Kui kinnitusest loobunud vastutav isik on asjaomasel tegevusalal tegutseva ettevõtja ainus vastutav isik, loetakse, et ettevõtjal ei ole sellel tegevusalal teatamiskohustus täidetud.

Eelnõu §-s 12 sätestatakse tegevusloa taotlemine, täpsustades sellega juba MSÜS-i §-des 16–29 sätestatud. Ettevõtja esitab valvetegevuse tegevusloa taotluses lisaks majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses sätestatud andmetele³⁷ turvajuhi andmed ja äriühingu nende osanike ja aktsionäride nimekirja, kellel on üle viie protsendi aktsia- või osakapitalist, märkides iga juriidilise isiku täieliku nimetuse, asukoha ja registrikoodi. Andmete esitamine on vajalik, et majandushaldusasutus saaks hinnata kontrolliesemesse kuuluvate nõuete vastavust.

Eelnõu §-s 13 sätestatakse turvategevuse tegevusloa andmise, peatamise ja kehtetuks tunnistamise kord. MSÜS-i alusel tuleb määrata eriseadusega majandushaldusasutuse ülesande

³⁷ MSÜS-i §-s 19 sätestatud: juriidilisest isikust ettevõtja puhul nimi ja registrikood, selle puudumise korral asukohariigi asjakohane identifitseerimistunnus (registreerimisnumbriga võrdsustatav numbri- või tähekombinatsioon), füüsilisest isikust ettevõtja puhul nimi ja registrikood, selle puudumise korral isikukood või sünniaeg ning isikut tõendava dokumendi nimetus ja number; ettevõtja kontaktandmed (telefoninumber, elektronposti aadress ja postiaadress); teise lepinguriigi või kolmanda riigi ettevõtja puhul asukoha aadress, kui see erineb postiaadressist; taotlusele allakirjutanud isiku nimi ja kontaktandmed (telefoninumber ja elektronposti aadress), juriidilise isiku puhul ka esindusõiguse alusenimetuse (juhatuse liige või volitus); andmed kontrolliesemes sätestatud asjaolude nõuete olemasolu kohta; ettevõtja hoolsuskohustuse täitmise kava, kui ettevõtja on selle esitamiseks käesoleva MSÜS-i alusel kohustatud.

täitja, mis turvategevuse puhul on PPA. Tegevusloa taotluse lahendab ning tegevusloa peatab ja tunnistab kehtetuks majandushaldusasutusena PPA. Taotluse lahendamise üldine kord on sätestatud MSÜS-i §-s 20

Eelnõu §-s 14 sätestatakse tegevusloa kontrolliese kui majandustegevuse nõuete kogum, mille täitmise tuvastamine on tegevusloa andmise eeldus. Ettevõtjale antakse valvetegevuse tegevusluba, kui ettevõtja või temaga seotud isikul ega eelnõu § 10 lõikes 2 nimetatud osanikul või aktsionäril ei ole karistatust karistusseadustiku peatükkides 8–13, 15–19, 21, 22 ja 24 sätestatud tahtliku kuriteo eest ning tal on nõuetele vastav turvajuht. Nõue, et ettevõttes peab olema turvajuht, tagab, et ettevõtja on värvanud enne tegevuse alustamist töötaja, kes vastutab ettevõtja turvategevuse korraldamise eest ja kellel on turvajuhi kutse. Ettevõtja ise ja ettevõtte juhtorganite liikmed ei pea olema turvategevuse spetsialistid, kuid valvetegevuse alal majandustegevus teostamise puhul eeldatakse, et ettevõttes on olemas asjakohase erialase ettevalmistusega isik.

Eelnõu §-s 15 sätestatakse eritingimused turvategevuse teostamisel riigikaitseobjektidel, võimaldamaks kontrollida riigikaitseobjektidel valvetegevust või turvauditi teostada sooviva turvaettevõtja ja temaga seotud isikute, sealhulgas turvatöötajate tausta ja sobivust säärase usaldusliku ülesande täitmiseks. Sisuliselt võrreldes varasemaga on lisandunud vastava turvatöötaja nõusoleku võtmine.

Lõike 1 alusel võib PPA turvaettevõtja kirjalikul nõusolekul koguda tema ja temaga seotud isikute kohta isikuandmeid kriminaalmenetluse seadustiku § 126³ lõikes 1 nimetatud jälitustoiminguga ning päringuga sideettevõtjale elektroonilise side seaduse § 111¹ lõigetes 2 ja 3 sätestatud andmete kohta, kui see on vajalik, et otsustada riigikaitseaduse §-s 83 nimetatud objekti hõlmava valvetegevuse või turvauditi lepingu sõlmimiseks.

Lõikes 2 sätestatakse kui eelnevas lõikes ettenähtud toiminguid on riigi julgeoleku või avaliku korra tagamiseks vaja teha turvaettevõtja turvatöötaja suhtes, esitab turvaettevõtja Politsei- ja Piirivalveametile vastava turvatöötaja kirjaliku nõusoleku.

Lõikes 3 sätestatakse, et isikut teavitatakse tema suhtes käesoleva paragrahvi lõikes 1 ettenähtud toimingu tegemisest pärast valvetegevuse või turvauditi lepingu sõlmimise kohta otsuse tegemist ja tema soovil tutvustatakse talle toiminguga kogutud andmeid.

4. peatükk. Turva- ja valvetöötaja

Eelnõu §-s 16 kehtestatakse nõuded turva- ja valvetöötajale. Need on isikulised majandustegevuse nõuded MSÜS-i tähenduses.

Lõikes 1 sätestatakse hariduslikud, kutsealased ning tervist, isikuomadusi ja eluviisi puudutavad nõuded.

Punkti 1 alusel on turvatöötaja vähemalt 18-aastane, põhihariduse ja täieliku teovõimega Eesti kodanik või isik, kes on Eestis saanud alalise elamisõiguse või kellele on Eestis antud tähtajaline elamisluba. Kehtiva seaduse alusel peab turvatöötaja olema vähemalt 19-aastane, kuid sellise piirangu seadmine on osutunud tarbetuks ja võib piirata hoopis noorte siirdumist tööturule turvategevuse valdkonnas. Võrreldes varasemaga on kaotatud pikaajalise elaniku elamisloa nõue ning turvatöötajana töötamiseks piisab tähtajalisest elamisloast. Vastav nõue on sätestatud analoogsena relvaseaduses, mille kohaselt relvaloa saamiseks piisab tähtajalise

elamisloa olemasolust. Samuti peab olema tagatud, et turvatöötajana saavad Eestis töötada ka EL-i kodanikud, kellele on väljastatud vastav elamisluba³⁸. Haridusnõue on sätestatud analoogsena abipolitseiniku seaduses (edaspidi *ApolS*), mille kohaselt peab abipolitseinikuks astujal olema vähemalt põhiharidus.

Punktis 2 sätestatakse, et turvatöötaja peab valdama eesti keelt seadusega või seaduse alusel antud õigusaktidega kehtestatud tasemel. Täpne tase määratakse keeleseaduse alusel antud Vabariigi Valitsuse määruses³⁹.

Tabel 3. Võrdlustabel: turva- ja valvetöötajate ning politseinike ja abipolitseinike keelenõuded.

	Turvatöötaja	Valvetöötaja	Iseseisev abipolitseinik	Abipolitseinik	Politsei
Keelenõuded	B2	A2	C1	B2	B2/C1
Haridus	Põhiharidus	Põhiharidus	Keskharidus	Põhiharidus	Keskharidus

Punktis 3 sätestatakse, et turvatöötajana saab tegutseda isik, kellele on antud turvatöötaja kutse, mille olemasolu tõendab, et isik on läbinud turvatöötaja õppe vastavas mahus ning sooritanud kutseeksami. Tegemist on ühe kesksema isikulise nõudega, mis võimaldab tagada turvatöötaja kvalifikatsioonitaseme.

Punktis 4 sätestatakse, et turvatöötaja on sellise kehalise ettevalmistuse ja tervises seisundiga, mis võimaldab tal tööülesandeid täita. **Punktides 5 ja 6** sätestatakse, et turvatöötaja on isiksuseomaduste ja kõlbluse poolest sobilik täitma turvatöötaja ülesandeid ning tema käitumine või eluviis ei ohusta tema enda ega teise isiku turvalisust ning ta ei ole sõltuvuses alkoholi, narkootilise või psühhotroopse aine kasutamisest. Täpsemad nõuded turvatöötaja ettevalmistuse, tervises seisundi ja isikuomaduste kohta sätestatakse ministri määruses (turvategevuse eeskirjas), mis kehtestatakse eelnõu § 4 lõike 3 alusel.

Lõikes 2 sätestatakse lisanõuded turvajuhile. Nii nagu kehtivaski seaduses saab turvajuht olla turvatöötaja, kellel on keskharidus ja kellele on antud turvajuhi kutse.

Lõikes 3 sätestatakse erinõuded valvetöötajale, mille kohaselt peab tal olema omandatud valvetöötaja kutse ja ta peab vastama käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1, 2 ja 4–6 sätestatule. Erinõuete sätestamine on vajalik, kuna valvetöötajale luuakse uue regulatsiooniga eraldi kutsestandard.

Lõigetes 4 ja 5 sätestatakse turvatöötaja tervisekontrolli üldpõhimõtted ja põhinõuded, lähtudes tervishoiuteenuste korraldamise seaduses (edaspidi *TTKS*) ning töötervishoiu ja tööohutuse seaduses (edaspidi *TTOS*) sätestatust. Uue seadusega ei soovita luua erisusi juba olemasolevatest üldnormidest, mis on sätestatud muudes seadustes ja mis kohalduvad ka turvategevuse valdkonnale. Pigem on võetud eesmärgiks järgida kehtestatud nõudeid. Sellest tulenevalt ei reguleerita eelnõus seaduse tasandil eriliigiliste isikuandmete säilitamist, kuid rakendusaktis sätestatakse viitega norm, mis seob antud valdkonnas eriliigiliste dokumentide

³⁸ EL-i Kohtu lahend nr C-114/97, Komisjon vs. Hispaania ja C-283/99, Komisjon vs. Itaalia

³⁹ Vabariigi Valitsuse 20. juuni 2011. aasta määrus nr 84 „[Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded](#)“.

säilitamise olemasoleva regulatsiooniga. Tervisekontrolli dokumentide säilitamise tähtaeg tuleb sätestada seaduses kooskõlas TTKS-i § 4² lõikes 4 toodud tähtajaga. Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seaduse eelnõuga toodi tervisekontrolli andmete säilitamine seaduse tasandile. Ka turvategevuse seaduses tuleks tervisekontrolli dokumentide säilitamise tähtaeg sätestada seaduses, kuid arvestades, et turvatöötaja läbib tervisekontrolli töötervishoiuarsti juures, siis kohaldub sellele juba TTOS-i § 13¹ lõikes 11 sätestatu. Selle kohaselt säilitab töötervishoiuteenuse osutaja tervisekontrolli kaarte ja terviseuuringute tulemusi 30 aastat tervisekontrolli otsuse tegemisest arvates ning tööandja säilitab tervisekontrolli otsuseid kümme aastat pärast töötajaga töösuhte lõpetamist.

Lõikes 4 sätestatakse nõue, et turvatöötaja peab olema läbinud mitte varem kui kolm kuud enne esmast tööle asumist tervisekontrolli, mille käigus tehakse kindlaks tema tervises seisund ja sobivus tegevusalal töötada. Tegemist on ka kehtivas regulatsioonis sätestatud nõudega, mis seni on olnud kehtestatud määrusega, ent olulise majandustegevuse nõudena on otstarbekas sätestada see seaduse tasemel. Turvatöötaja korrapärase tervisekontrolli tegemise kord sätestatakse eelnõu § 4 lõike 3 alusel kehtestatavas turvategevuse eeskirjas.

Lõikes 5 sätestatakse, et turvatöötaja tervisekontrolli korraldab ja tervisetõendi väljastab töötervishoiuarst, kaasates eriarste. Tegemist on nõudega, mis seni on olnud kehtestatud määruse tasemel.

Lõikes 6 sätestatakse isikulise majandustegevuse nõue turvatöötajale. Samamoodi turvaettevõtjale seatud nõudega karistatuse kohta on turvatöötajana keelatud töötada isikul, kelle karistusandmed tahtlikult toime pandud kuriteo kohta ei ole karistusregistrist kustunud. Need nõuded kehtivad ka turvajuhile, kes samuti on käsitatav turvatöötajana.

Lõikes 7 sätestatakse turvatöötajale kohustus läbida täienduskoolitus turvategevuse eeskirjas sätestatud korras. Kuigi sama sisuga kohustus on sätestatud ka turvaettevõtjale, kes eelnõu § 10 lõike 1 punkti 1 alusel on kohustatud tagama töötajatele ettenähtud õppe, siis käesoleva sättega kehtestatakse kohustus nimetatud õpe läbida. Seega on turvaettevõtja kohustus koolitus tagada ja turvatöötaja kohustus koolitus läbida seotud. Täienduskoolituse eesmärk on tagada turvatöötaja kvalifikatsiooni tase. Võrreldes kehtiva regulatsiooniga sätestatakse rakendusaktis eraldi, et selle turvatöötaja täienduskoolitus, kellele on väljastatud relv (sh teleskoopnui), peab hõlmama vähemalt kuut akadeemilist tundi praktilist õpet füüsilise jõu, erivahendite ja relvade kasutamisest. Regulatsiooni eesmärk on selgelt tuua välja oskuste hoidmiseks vajaliku igaaastase koolituse läbimise nõue.

Lõikes 8 sätestatakse, et turvatöötajale ja valvetöötajale kohaldatavad kvalifikatsiooninõuded kehtestatakse, kvalifikatsioon antakse ja kvalifikatsioonitunnistus väljastatakse kutseseaduses ettenähtud korras. Samasugune nõue on ka kehtivas seaduses.

Lõikes 9 sätestatakse, et turvatöötajal või valvetöötajal võib olla välisriigis antud turvatöötaja kutse, kui seda on tunnustanud [välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse](#) kohaselt PPA. Samasugune võimalus on ka kehtivas seaduses.

Eelnõu §-s 17 sätestatakse turva- ja valvetöötaja töötõend ja vormiriietus kui esemelised majandustegevuse nõuded valvetegevusele. Kui sisevalvetöötaja tegutseb avalikus kohas, siis laienevad käesoleva paragrahvi lõikes 1 ja 2 kohustused ka sisevalve korraldajale, sellisel juhul on sisevalve korraldajal kohustus sisevalvetöötajale väljastada töötõend ja vormiriietus, mis tuleb kooskõlastada PPA-ga.

Lõikes 1 kehtestatakse turvaettevõtjale kohustus väljastada turva- ja valvetöötajale töötõend ja vajaduse korral vormiriietus. See kohustus on seotud eelnõu § 10 lõike 1 punktis 2 sätestatuga. Eelnõu § 18 punktide 3 ja 4 järgi on töötõendi kaasas kandmine ja isiku nõudmisel selle esitamine turva- ja valvetöötaja kohustus ning vormiriietuse kandmine on kohustuslik, välja arvatud mõni erand. Tõlgendades nimetatud sätteid kogumina on tegemist turvaettevõtjale seatud esemelise majandustegevuse nõudega, mis eeldab teatud töövahendite (riietuse ja tõendi) olemasolu. Töötõend on turvaettevõtja väljastatud dokument, millel on eelnõu § 4 lõike 3 alusel kehtestatud määruses ette nähtud andmed. Nii töötõendi kui ka vormiriietuse eesmärk on tagada, et turva- ja valvetöötaja on tööülesannete täitmisel kõigile selgelt eristatavad ja äratuntavad. Peale töötõendi on turva- ja valvetöötaja tuvastamisel tähtis roll vormiriietusel, mille üksikasjalikud nõuded kehtestatakse viidatud määrusega.

Lõikega 2 pannakse turvaettevõtjale kohustus kooskõlastada vormiriietuse ja töötõendi kirjeldus PPA-ga. See võimaldab PPA-l ennetavalt kontrollida tõendi ja vormiriietuse vastavust eelnõu § 4 lõike 3 alusel kehtestatud määruses sätestatud nõuetele. Samas võib PPA halduslepinguga volitada seda ülesannet täitma mittetulundusühingu. See uuendus võimaldab kaasata riigiülesande täitmisse kolmanda sektori, kasutades ära sektori kompetentsi, ning arendada PPA-le turvategevuse majandushaldusliku korraldamise strateegilise partneri.

Lõikes 3 sätestatakse, et käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud halduslepingu täitmise üle teostab haldusjärelvalvet PPA.

Lõikes 4 sätestatakse, et kui käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud haldusleping lõpetatakse, võtab ülesannete täitmise üle PPA, tagades niimoodi ülesannete katkestamatu täitmise.

Eelnõu §-s 18 sätestatakse turva- ja valvetöötaja kohustused. Käesolevas paragrahvis olevad kohustused laienevad ka sisevalvetöötajale, kui ta tegutseb avalikus kohas.

Punkti 1 alusel on turva- ja valvetöötaja kohustatud keelduma täitmast seadusega vastuolus olevaid ülesandeid. Samasugune nõue on sätestatud ka kehtiva TurvaS-i § 33 lõike 1 punktis 1. Sätte eesmärk on tagada, et turva- ja valvetöötaja kui hea kvalifikatsiooni ja eriõppega töötajad hindaksid eraldi kõiki olukordi ja ülesandeid ning lähtuksid ülesannete täitmisel eelkõige seadusest ja selle alusel ette nähtud õigustest.

Punkti 2 kohaselt on turva- ja valvetöötaja kohustatud hoidma saladuses turvategevuse käigus neile teatavaks saanud konfidentsiaalselt teavet ja isikuandmeid. Sisult liigitub see nõue ärisaladuse kaitse valdkonda. TLS-i § 22 lõike 1 kohaselt võib tööandja määrata, millise teabe kohta kehtib töötajal tootmis- või ärisaladuse hoidmise kohustus. Kuigi ärisaladuse hoidmise täpse kokkuleppe saavad osalised sõlmida töölepingus, kus määratakse, missugust teavet on turva- ja valvetöötaja kohustatud hoidma kui ärisaladust, ja nähakse vajaduse korral ette kohane leppetrahvi, sätestatakse eelnõuga üldnõue kogu teabele. Taolise nõudega täidetakse ka isikuandmete kaitse eesmärk, sest turva- ja valvetöötaja võivad ülesande täitmise käigus kokku puutuda kliendi või kolmanda isiku isikuandmetega.

Punkti 3 kohaselt peavad turva- ja valvetöötaja tööülesannete täitmisel kaasas kandma töötõendit ning isiku poole pöördudes end tutvustama ja esitama isiku nõudmisel töötõendi. Sätte eesmärk on tagada, et turva- ja valvetöötaja kui erasektoripoolt valve ja korra tagamises osalevad isikud, kellele on seadusega ette nähtud lisaõigused ülesannete täitmiseks, tegutseksid avalikult ja läbipaistvalt. Turva- ja valvetöötaja tegevuse korral, mis võib piirata isiku

põhiõigusi, on tähtis, et isik saaks kohe aru, kellega on tegemist. Sama nõue on sätestatud ka KorS-i § 11 lõikes 1, mille kohaselt esitleb riikliku järelevalve meedet kohaldama asuv ametiisik ennast arusaadavalt isikule, kelle suhtes ta kavatseb meedet kohaldada, ja esitab isiku soovil oma pädevust tõendava dokumendi. Sätte eesmärk on tagada ka turva- ja valvetöötajate ning turvaettevõtete usaldusväärsus ühiskonnas ning luua isikule võimalus üles märkida turva- ja valvetöötaja andmed, kui tal tekib kahtlus, et turva- või valvetöötaja ei ole käitunud seaduspäraselt või on rikkunud tema õigusi. Kuigi eelnõuga nähakse valvetöötajale võrreldes turvatöötajaga ette vähem õigusi, võib ka valvetöötaja valvetegevuse käigus kokku puutuda kolmandate isikutega, anda neile suulisi korraldusi, peatada isik ja nõuda dokumendi esitamist, tuvastada isikusamasus või tõkestada isikul sissepääs valveobjektile.

Punkti 4 kohaselt peavad turva- ja valvetöötaja kandma valvetegevuse ülesandeid täites vormiriietust, välja arvatud isiku valvamisel ja kaitsmisel (isikukaitsjal võib olenevalt tegevuskeskkonnast olla vaja olla erariietes). Vormiriietuse kandmise nõude eesmärk on tagada, et inimesele on turvatöötaja selgelt eristatav ja äratuntav. Sama sisuga nõue on kehtestatud näiteks abipolitseinikele ApoS-i §-s 37, mille kohaselt on abipolitseinik kohustatud kandma vormiriietust ja vastavaid eritunnuseid, et tagada avaliku võimu esindaja äratuntavus. Kuigi turva- ja valvetöötaja ei ole avaliku võimu esindajad, on neile ette nähtud laiemad õigused ja nende töö iseloomu tõttu on oluline, et nad oleksid äratuntavad.

Punkti 5 järgi peab turvatöötaja tagama isikule esimesel võimalusel esmaabi andmise ning vajaduse korral kiirabi kutsumise, kui füüsilise jõu, erivahendi või relva kasutamisega on isikule tekitatud kehavigastus. Kuna turvatöötajal on õigus kasutada teatud tingimusel jõudu, erivahendeid ja relva, siis tuleb seda tasakaalustada kohustusega osutada abi ja leevendada tagajärgi. Sarnane nõue on korrakaitseaduses ka korrakaitseorganile. Valvetöötajal on lubatud kasutada vaid gaasipihustit ning seda üksnes enda või teise isiku vastu toimepandava ründe tõkestamiseks või grupiviisilise ründe tõrjumiseks, kui sellega kaasneb oht tema enda või muu isiku elule või tervisele. Arvestama peab sellega, et ka gaasipihusti võib põhjustada tugevat limaskestast ärritust ning olla eluohtlik südame või hingamisteede haigustega inimestele, mistõttu on õigeaegne esmaabi hädavajalik.

Punkti 6 järgi peavad turva- ja valvetöötaja tegema turvaettevõtjale viivitamata teatavaks asjaolu, et nende karistusandmed tahtlikult toime pandud kuriteo kohta ei ole karistusregistrist kustunud.

Lisaks käesolevas jaos sätestatule tuleb arvestada, et laeval töötav turvatöötaja on laevapere liige, kellele kohaldub meretöö seadus (edaspidi *MTööS*). MTööS-i § 4 lõikes 1 on sätestatud, et laevapere liige MTööS-i tähenduses on laeval töötav füüsiline isik, kes tööülesannete täitmisel hoiab laeva käigus või teenindab reisijaid. Seaduse määratluse kohaselt on laevapere liige iga isik, kes teeb laeval tööd. [Meretöö konventsiooni](#) ja [kalandustöö konventsiooni](#) kohaselt hõlmab meremehe ja kaluri mõiste kõiki isikuid, kes töötavad nende konventsioonide kohaldamisalasse kuuluvatel laevadel või kalalaevadel⁴⁰. Konventsioonides ei seota laevapere liikme mõistet sõlmitud lepingu liigi või mõne muu tingimusega, vaid sätestatakse, et igale laeval töötavale isikule peab olema tagatud konventsioonidest tulenev kaitse. Sama põhimõtet kordab ka [nõukogu direktiiv 2009/13/EÜ](#), mille järgi on laevapere liige iga laeva pardal töötav isik. See tähendab, et laeval tööd tegevale turvatöötajale kohaldub lisaks käesolevas eelnõus sätestatud nõuetele ja õigustele ka MTööS ning rahvusvahelistes regulatsioonides sätestatu.

⁴⁰ Meretöö konventsiooni II artikli lõike 1 punkt f ja Kalandustöö konventsiooni artikli 1 punkt e.

Eelnõu 4. peatüki 2. jaos reguleeritakse turvatöötaja ja valvetöötaja õigusi valvetegevuse teostamisel, täpsemalt õigusi kohaldada vastavaid meetmeid. Lisaks laienevad need õigused avalikus kohas tegutsevale sisevalvetöötajale. Turvatöötajatele ette nähtud õigused on sisult ja vormilt püsinud muutumatuna alates TurvaS-i vastuvõtmisest. Turvatöötajate õiguseid ei ole kehtiva TurvaS-i §-s 32 kirjeldatud ehk seaduses ei ole sätestatud, milline täpselt on õiguste sisu või nende kohaldamise eeldused ning kas turvatöötajal on õigus kohaldada ka jõudu. Samuti ei ole turvatöötajate õigusi lahti mõtestatud TurvaS-i seletuskirjas. Selle tõttu on seni turvatöötaja õiguste sisustamisel lähtutud mitmesugustest võimalikest tõlgendustest. Näiteks on viimases Riigikohtu lahendis turvateenuse käigus jõu kasutamise kohta⁴¹ sisustatud turvatöötaja õigust kohaldada isiku suhtes jõudu KarS-i §-s 28 sätestatud hädakaitse kaudu. Kehtiva TurvaS-i vastuvõtmisel ja sellele järgnenud aastatel ei olnud erilisi vaidlusi turvatöötajate õiguste ulatuse ja sisu üle. Kuid praeguseks on jõustunud KorS, riigi riiveõigused on koondatud korrakaitsealisteks meetmeteks ning see on tekitanud küsimuse eraisikutele ette nähtud õiguste kohta, mis osalt on ulatuslikumad kui igapäheõigused.

Turvatöötaja õigused tulenevad eelkõige õigusinstituutidest (nt igapäheõigused), mis on deklareerivas vormis kirjutatud ka TurvaS-i. Kuid samas on kehtivas TurvaS-is sätestatud turvatöötajale teatud osas suuremad õigused kui teistele isikutele. Esiteks delegeerib turvatöötajale õigusi teenuse tellija. Kuigi seda olemuslikult turvateenuse lepingus ei puudutata, siis eelduslikult annab teenuse tellija turvaettevõttele ja seeläbi ka turvatöötajale oma õigused. Asjade valduse kaitsmine on AÕS-i § 41 kohaselt valdaja õigus. AÕS-i §-s 41 on sätestatud valdajale õigus kasutada omavoli vastu omaabi, mille kohaselt võib valdaja jõuga kaitsta (ületamata seejuures hädakaitse piire) enda valdust. Samuti on AÕS-is valdajale sätestatud õigus võtta omavoli alusel äravõetud asi tagasi enda valdusesse või otsida enda asja teise isiku kinnisasjalt. Rõhutame, et asja tagasivõtmise õigust ega asja otsimise õigust turvatöötajal TurvaS-i alusel ei ole, mida on märkinud ka Riigikohus⁴². Kui isik delegeerib oma õiguse asja valdust kaitsta turvaettevõttele, siis sisult volitab ta turvaettevõtet rakendama tema nimel ka omaabi. AÕS-i mõistes muutub turvaettevõtja seega valduse teenijaks AÕS-i § 33 lõike 3 tähenduses. Valduse teenijal ei ole õigust kasutada muid valduse kaitse õigusi⁴³. Samas on AÕS-i § 41 lõikes 4 sätestatud, et valduse teenijal on samuti õigus kasutada omaabi. Seega, asja valduse kaitse seisukohast ei ole turvatöötajale ette nähtud õigused sama ulatuslikud kui valdajal.

TurvaS-i § 34 lõike 1 punktides 1 ja 2 sätestatakse turvatöötajale õigus isik kinni pidada, kui on kahtlus, et ta on toime pannud süüteo või tal puudub alus valveobjektile viibida. Kui võõral kinnisasjal viibimise korral on turvatöötaja õigus samastatav omaabiga, on kuriteos kahtlustatava kinnipidamine igapäheõigus, mis tuleneb KrMS-i §-st 217. Turvatöötaja õigused on aga seejuures laiemad, sest võimaldavad tal väärtelos kahtlustatava isiku kinni pidada. Peale eelnõu on TurvaS-is käsitletud selliseid õigusi, mida igapäheõigustena õiguskorrast ei leia, näiteks õigus isik tuvastada või õigus toimetada joobeseisundis isik politseisse.

Turva- ja valvetöötaja õiguste detailsema regulatsiooni eesmärk käesolevas eelnõus on tagada õigusselgus nii turva- ja valvetöötajale kui ka teistele isikutele, kelle õigusi ja vabadusi võidakse piirata. Turva- ja valvetöötaja igapäheõiguste rakendamise eeldus ei saa olla turvategevus kui majandustegevust reguleerivas seaduses sätestatu. Turva- ja valvetöötajal kui isikul säilib alati võimalus rakendada vajadust mööda hädakaitset, kuid peale selle ka avalikust õigusest tulenevat õigust kuriteos kahtlustatav isik kinni pidada. Eelnõus sätestatud õigused on

⁴¹ RKKko nr: [1-16-9964](#), p 9

⁴² sama p 12

⁴³ Asjaõigusseaduse kommenteeritud väljaanne, 2014, Juura, lk 23, p 3.3

turvatöötajale osalt tuletatud ka loetletud õigustest, kuid selleks, et põhjendada nende õiguste ulatuse laiendamist või muude õiguste sätestamist, tuleb neid hinnata karistusõiguslikust aspektist. KarS-i §-s 27 sätestatakse, et õigusvastane on tegu, mis vastab seaduses sätestatud süüteo koosseisule ja mille õigusvastasus ei ole välistatud käesoleva seadustiku, muu seaduse, rahvusvahelise konventsiooni või rahvusvahelise tavaga. Selle kohaselt peab ka turva- või valvetöötaja toime pandud põhiõiguse riivet, mis vastab süüteo koosseisule, käsitama õigusvastasena. Süüteo koosseisu tunnustele vastava teo õigusvastasuse tuvastamine tähendab, et teos puuduvad õigusvastasust välistavad asjaolud. Samas võib isiku käitumine ühtaegu täita keelunormi tunnused kui ka vastata lubavale normile⁴⁴. Lubava normina saab käsitada näiteks AÕS-i §-s 41 sätestatud omaabi regulatsiooni. Kuna õiguskord tunneb ainult ühtset õigusvastasuse mõistet, mis seisneb teo vastandumises mõnele õigusnormile ja mis laieneb õiguskorrale kui tervikule⁴⁵, peab ka turva- ja valvetöötajale ette nähtud eriõigusi vaatama sellest aspektist. Õigusvastasust välistav asjaolu võib tuleneda muu hulgas ka avalikust õigusest. Eelnõus turva- ja valvetöötajale sätestatud õiguseid tuleks seega hinnata kui muus seaduses sätestatud õigusvastasust välistavat asjaolu ehk lubavat normi.

Eelnõu § 19 sisaldab turva- ja valvetöötaja meetmete kohaldamise üldnõudeid.

Lõikes 1 sätestatakse, et valvetegevuse käigus on turva- ja valvetöötajal seadusega lubatud meetmete kohaldamise õigus ja nad peavad sealjuures täitma selgitamiskohustust ning järgima proportsionaalsuse põhimõtet. Sätte eesmärk on seada meetmete kohaldamisele üldised eeldused. Tingimuseks meetmete kohaldamisel on, et turva- ja valvetöötaja võivad neid kohaldada vaid valvetegevuse raames. Eelduslikult ei ole muudel turvategevuse tegevusaladel otsest vajadust taoliste meetmete kohaldamiseks, küll aga kohalduvad samad põhimõtted ja õigused vastavalt eelnõu § 9 lõikele 7 avalikus kohas sisevalvetöötaja ülesannete täitmisele.

Punktis 1 sätestatud kohustus selgitada enne meetme kohaldamist isikule meetme kohaldamise põhjuseid tagab isikule arusaamise kehtivatest reeglitest ja võimaldab tal muuta oma käitumist. Sellega antakse isikule võimalus vältida tema õigusi rohkem riivavat turva- või valvetöötaja tegevust. Näitena võib tuua olukorra, kus isik viibib võõral kinnisasjal teadmatusel (olles näiteks sisenenud läbi avatud värava ning arvates, et maa-ala on avatud määramata isikute ringile). Sel juhul on turva- või valvetöötaja kohustatud selgitama, et antud maa-ala ei ole avalikuks kasutamiseks ja võõrad isikud kõrvaldatakse territooriumilt. Kui isik selgituse saamisel vabatahtlikult lahkub, puudub vajadus ja õigustus kohaldada turvatöötajale lubatud meetmeid ning olukorra lahendab isik ise. Selgitamiskohustuse täitmine aitab praktikas lahendada lahkaramusi rahumeelselt ja vähendab nii meetmete kui ka füüsilise jõu kasutamise vajadust. Selgitamiskohustusest võib loobuda üksnes juhul, kui olukord nõuab turvalisuse huvides kiireloomulist sekkumist, näiteks füüsilise ründe korral või vara vahetult ohustava käitumise korral.

KorS-i § 7 näeb ette korrakaitstes kohaldatava proportsionaalsuse põhimõtte. Selle eesmärk on tagada, et probleemi lahendamisel lähtutakse õigustatud eesmärgist, ajakriitilisusest, isikust, õiguste ja õigushüvede kaalukusest, avalikust huvist ning muudest olulistest asjaoludest. Seadusega võimaldatud õiguste kasutamine ei tohiks seega kunagi muutuda eesmärgiks omaette ja probleemi lahendamisel tuleb kaaluda võimalikke vähem riivavaid alternatiive⁴⁶. Turva- ja valvetöötajate õiguste puhul on tegemist eriregulatsiooniga, mida käsitatakse kui muus seaduses sätestatud õigusvastasust välistavat asjaolu, ning **punktidega 2–4** soovitakse

⁴⁴ Karistusseadustiku kommenteeritud väljaanne, 2015, Juura, lk 102

⁴⁵ sama

⁴⁶ Korrakaitse seaduse kommenteeritud väljaanne, 2017, Sisekaitseakadeemia, lk 34

nimetatud eriõigustele seada põhimõttelised piirangud samamoodi hädakaitsega. Seega peavad turva- ja valvetöötaja hindama, millised on nende tegutsemisvõimalused ja kohaldama mitmest sobivast ja vajalikust meetmest seda, mis isikut eeldatavalt kõige vähem kahjustab. Meetme kohaldamisel peab ta lähtuma proportsionaalsusest ehk arvestama meetmega taotletavat eesmärki ja kiireloomulist kohaldamist nõudvat olukorda. Samuti peab olema tagatud, et meedet kohaldatakse vaid nii kaua, kui selle eesmärk on saavutatud või seda ei ole enam võimalik saavutada.

Lõike 2 kohaselt laieneb turvatöötaja õigus kohaldada sätestatud meetmeid valveobjekti ümbrusele mõistlikus ulatuses. Valvetöötajale ei laiene meetmete kohaldamise õigus valveobjekti lähiümbruses. Sätte sisuks on luba tegutseda ka väljaspool kindlate piiridega valveobjekti juhtudel, mil see on hädavajalik. Kehtivas õiguses samasisulist sätet ei ole ning seetõttu on korduvalt tõstatatud küsimus turvatöötaja õiguste kohta valveobjekti lähiümbruses. Eelkõige on praktikas probleemiks vargused kauplusest, mil varas jookseb minema ja turvatöötajal ei õnnestu teda tabada kaupluse territooriumil, vaid väljaspool. Sellise tegutsemisega realiseerib turvatöötaja talle seadusega antud kinnipidamisõiguse väljaspool valveobjekti ning seetõttu võib tema tegevuse õiguspärasuse seada kahtluse alla. Välistamaks õiguslikke vaidlusi sellel teemal on eelnõus sõnaselgelt sätestatud turvatöötaja õiguste laienemine ka valveobjekti lähiümbrusele. Mõiste *lähiümbrus* on määratlemata ja sellele ei ole võimalik õigusaktiga täpselt sisu anda, kuna mõiste sisu võib eluliste juhtumite korral olla mõnevõrra erinev. Siiski ei tohiks seda tõlgendada ülemäära laialt: turvatöötaja on lahutamatult seotud valveobjektiga ning tema õiguste kohaldamine väljaspool seda peaks eelkõige seonduma meetmele allutatud isiku sooviga vältida meetme kohaldamist. Teisiti öeldes ei saa turvatöötaja asuda tööülesannete täitmisele väljaspool valveobjekti põhjusel, et tal näiteks ei olnud aega isikuga tegeleda siis, kui too viibis valveobjektis, vaid põhjus isiku meetmele allutamiseks väljaspool valveobjekti peab tulenema isiku käitumisest. Kõikide eelnõus ette nähtud õiguste kohaldamine väljaspool valveobjekti ei olegi mõeldav ega eesmärgipärane, kuid arvestades eelmises lõikes sätestatud üldpõhimõtete järgimise kohustust ei ole eelnõu koostamisel peetud vajalikuks käesolevas lõikes loetleda meetmeid, mille kohaldamine on väljaspool valveobjekti lubatud.

Lõike 3 kohaselt võib valvetöötaja valvetegevuse teostamisel kohaldada eelnõu §-des 20–21, § 22 punktis 3 ja § 25 lõike 1 punktis 1 sätestatud meetmeid, arvestades käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud.

Eelnõu § 20 kohaselt on turva- ja valvetöötajal ohu ennetamiseks, tõrjumiseks või rikkumise lõpetamiseks õigus anda isikule suuline korraldus, samuti hoiatada teda korralduse täitmata jätmise korral kohaldatava meetme ja vajaduse korral ka füüsilise jõu kasutamise eest. Kuna valvetöötajal ei ole lubatud füüsilise jõu kasutamine, ei saa tema antav suuline korraldus sellist hoiatust sisaldada. Kehtivas TurvaS-is korralduse andmise õigust sõnaselgelt ei sätestata, kuid on selge, et korraldusi andmata ei ole turva- ega valvetöötaja ülesannete täitmine võimalik. Seepärast on eelnõus meetmete all sätestatud turva- ja valvetöötaja õigus anda suuliseid korraldusi, millega võib sõltuvalt olukorrast kaasneda hoiatus korralduse täitmata jätmise korral kohaldatava järgmise meetme, samuti füüsilise jõu kasutamise kohta. Turva- ja valvetöötajal ei ole õigust anda mistahes korraldust ja nõuda selle täitmist. Korraldus on õiguspärane üksnes juhul, kui see on antud kõnesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud eesmärgil, st ohu ennetamiseks, tõrjumiseks või rikkumise lõpetamiseks, ning kui see vastab eelnõu § 19 lõikes 1 esitatud proportsionaalsuse ja eesmärgipärasuse nõudele. Riigikohus on analüüsinud kehtiva

regulatsiooni pinnalt turvatöötaja õigust anda isikule korraldus minna temaga kaasa turvaruumi ning jõudnud järeldusele, et üldjuhul ei ole selline korraldus õiguspärane.⁴⁷

Suuline korraldus on isiku õigusi vähim riivav meede, mis praktikas peaks toimuma selgitamiskohustuse täitmisega samal ajal. Näiteks, kontserdil, kus on lubatud alkoholi tarbida ainult piiratud alal alkoholi müügikohas, joob inimene õlut publiku hulgas. Üritusel korda pidav turvatöötaja selgitab, et alkoholi tohib ürituse kodukorra järgi tarbida ainult selleks ettenähtud kohas, st välikohvikus, ja annab seejärel isikule korralduse minna koos õlletopsiga välikohvikusse.

Praktikas peaks valdav osa turva- ja valvetöötaja sekkumisi algama selle meetme kohaldamisega, st suulise korralduse andmise ja selgitamisega. Turva- ja valvetöötaja peavad võimaldama isikul korralduse täita, st andma talle mõistliku aja vajaliku käitumisakti sooritamiseks, ning isiku meetmele allutamine on õiguspärane ainult juhul, kui korraldust vabatahtlikult ei täideta.

Eelnõu §-s 21 sätestatakse turva- ja valvetöötaja õigus isik peatada ja nõuda, et ta esitaks dokumendi, mis tõendab tema õigust valveobjektile pääseda või seal viibida. Tulenevalt valvegevuse väga laia rakendusala tõttu võib õigustav dokument olla kino-, teatri- või kontserdipilet, töötõend, valveobjekti omaniku või valdaja väljastatud luba, pulma- või sünnipäevakutse. Sisenemist õigustav dokument võib olla ka isiku isiklik dokument (õpilaspilet, juhiluba, ID-kaart jm), mille abil on võimalik kontrollida, kas isik on kantud sisenemiseks õigustatud isikute nimekirja, või tuvastada valveobjektile sisenemiseks ettenähtud tunnused, näiteks üliõpilaste kogunemisele lubatakse ainult üliõpilased, jahimeeste kokkutulekule ainult jahimehed, täiskasvanutele mõeldud üritusele ei lubata alaealist jne. Isikliku dokumendi nõudmine/esitamine sissepääsu õigustava loana ei ole käsitatav eelnõu järgmises paragrahvis sätestatud isikusamasuse tuvastamisena, kuna nii meetme eesmärk kui ka selle raames töödeldavate isikuandmete maht on erinev. Dokumendi puudumise korral tõkestab turva- või valvetöötaja isiku sissepääsu valveobjektile vastavalt eelnõu §-le 25.

Eelnõu § 22 kohaselt on turva- ja valvetöötajal õigus tuvastada isiku isikusamasus. Kehtiva TurvaS-i § 32 lõike 2 punkti 2 alusel on turvatöötajal õigus tuvastada kinnipeetud isik kohapeal, ent selle õiguse sisu ehk see, kuidas isik tuvastatakse, ei ole kehtivas seaduses sätestatud. Et seda teha, on eelnõus võetud eeskujuks KorS-i § 32 lõige 1, milles on sisustatud viisid, kuidas isikusamasus tuvastatakse. Turvatöötajal on siiski võimalused isikusamasuse tuvastamiseks ahtamad kui korrakaitseorganil: peamiseks võimaluseks on dokumendile kantud nime, sünniaja ja -koha võrdlemine isiku ütlustega, samuti foto ja isiku võrdlemine. Sõrmejälgede võtmise ja riiklikele andmekogudele juurdepääsemise õigust eelnõus turvatöötajale ei ole antud. Võrreldes kehtiva TurvaS-iga laiendatakse eelnõus turva- ja valvetöötaja isiku isikusamasuse tuvastamise aluseid. Lisaks isiku kinnipidamisele sätestatakse vastav õigus ka isikult eseme või aine hoiule võtmisel ning juhul, kui see on kohustuslik valveobjekti kasutamise korra kohaselt. Viimasel juhul saab olla tegemist üksnes sellise valveobjektiga, mis ei ole avalik koht, kuna avaliku koha üheks peamiseks tunnuseks on selle kasutamine määramata isikute ringi poolt. Määramata isikute all tuleb mõista isikuid, kes ei ole nimeliselt ega muude individualiseeritud tunnuste alusel üheselt identifitseeritavad.⁴⁸ Küll aga on mitteavaliku koha omanik või valdaja õigustatud kehtestama sissepääsukorra, mille kohaselt tuleb tuvastada kõikide sisenevate isikute isikusamasus.

⁴⁷ RKKKo nr: [1-16-9964](#), p 13

⁴⁸ Korrakaitse seaduse kommenteeritud väljaanne, lk 174

Isiku kinnipidamisel ning isikult eseme või aine hoiulevõtmisel on vastava meetme dokumenteerimine kohustuslik ning tuvastada ja jäädvustada tuleb ka meetmele allutatud isiku andmed, st turvatöötaja tegevus nende meetmetega isiku põhiõiguste piiramisel tuleb seostada konkreetse füüsilise isikuga.

Siin tuleb arvestada, et valvetöötajal ei ole õigust isikut (eelnõu § 23) ega tema vallasasja kontrollida (eelnõu § 24), isikul olevat vallasasja hoiule võtta (eelnõu § 24) või isikut kinni pidada (eelnõu § 27), mistõttu valvetöötajal on õigus isikusamasus tuvastada punkti 3 alusel, st isikusamasuse tuvastamine on valveobjektile sisenemisel valveobjekti kasutamise korra järgi kohustuslik.

Eelnõu §-ga 23 antakse turvatöötajale õigus kontrollida isikut või tema riietust meeleliselt (vaatlemine ja kompimine) või tehnilise vahendi või teenistuskoera abil. Sellega sisustatakse isiku turvakontroll, mis on ette nähtud kehtiva TurvaS-i § 32 lõike 1 punktis 4. Eelnõus nimetatakse meedet isiku kontrolliks, et eristada selgelt KorS-is sätestatud korrakaitseorgani riikliku järelevalve erimeedet lepingu alusel teostatava turvategevuse raames turvatöötajale seadusega antud õigusest. Sama nimetuse kasutamine olemuselt sarnase, kuid eri õiguslike alustel kohaldatava meetme kohta ei ole otstarbekas ja mõistlik eelkõige seetõttu, et turvatöötaja väljaõpe sisaldab muu hulgas ka ettevalmistust riikliku järelevalve teostamisse kaasamise juhtudeks. Kahes erinevas rollis tegutsemiseks on meetmeid ja nende õiguslike aluseid oluliselt lihtsam õppida, kui seaduses sätestatud volitused on üksteisest nimetuse poolest selgelt eristatavad. Õppekavaga tutvumisel peab samuti olema võimalik aru saada käsitletava teema sisust, kuid samade väljendite kasutamine turvategevuse ja riikliku järelevalve teostamisel ähmastaks õppekavade sisu mõistmist. Isiku kontrolli sisustamisel on eelnõus lähtutud KorS-i §-st 47 ning kõnesolevas sättes nähakse ette selle meetme kohaldamise alused.

Isiku või tema riietuse kontrollimisel ei ole turvatöötajal lubatud asuda teostama läbivaatust. Isikul (suus, peos või mujal) või tema riietuses (taskus, põues, vöö vahel, jalatsites) esemete märkamisel (või selle kahtlustamise korral) antakse talle korraldus esemed välja võtta ja asetada lauale või mujale nähtavasse kohta.

Meetme kohaldamise alused on erinevad nii meetme eesmärgi kui ka võimaliku ohu esinemise aspektist lähtudes.

Punktis 1 antakse õigus isiku kontrollimiseks tehnilise vahendiga nii isiku valveobjektile sisenemisel kui ka sealt väljumisel, kui sellise korra on kehtestanud valveobjekti omanik või valdaja, kes on õigustatud määrama oma valduses oleva objekti kasutamiseks teistele isikutele kohustuslikke nõudeid. Omaniku või valdaja kehtestatud kord võib ette näha isiku kontrollimise üksnes sisenemisel või üksnes väljumisel või nii sisenemisel kui ka väljumisel. Isiku või tema riietuse kontrollimist sellel alusel on lubatud teostada üksnes tehnilise vahendiga. Kehalise puutumatus otsene riive (kompimine) ei ole lubatud. Kontrollimise eesmärk on tagada, et valveobjektile sisenemisel ei ole isiku valduses ohtlikke või keelatud esemeid või aineid, mis võivad ohustada turvalisust laiemas mõttes, ja vältida vara ebaseaduslikku omastamist. Sisuliselt on tegemist ohtu ennetava, rutiinse ja kõiki sisenejaid või väljujaid puudutava meetmega: isiku kontrolli teostajal ei ole alust kahtlustada, et meetmele allutatud isiku valduses on midagi ohtlikku või keelatud.

Punktide 2 ja 3 kohaselt võib isikut kontrollida, kui esineb kahtlus, et isiku valduses on valveobjektilt omavoliliselt võetud või valveobjektile keelatud ese või aine. Sellist õigust turvatöötajal kehtivas õiguses sätestatud ei ole, kuid arvestades AÕS-i § 68 lõikest 1 tulenevat

omaniku õigust asja vallata, kasutada ja käsutada ning AÕS-i §-s 32 sätestatud valduse mõistet ning juba varem nimetatud asjaolu, et valvetegevuseks volitab valdaja oma õigusi teostama turvatöötaja, on see meede põhjendatud ja vajalik. Kuna AÕS-i § 41 kohaselt on asja valdajal õigus omaabi raames võtta enda asi omavolilise valduse korral tagasi, sätestatakse eelnõus ka turvatöötajale õigus võtta isikult ära asi, mille valdus on omavoliline. Sellega antakse turvatöötajale samad õigused vara kaitseks, mis on ette nähtud ka valdajale. Punktides 2 ja 3 nimetatud alusel on turvatöötajal õigus isikut kontrollida ainult kahtluse olemasolul, st miski või keegi peab viitama sellele, et isiku valduses võib olla selline aine või ese. Kahtlus võib tekkida valveseadmestiku pilti jälgides, kolmandalt isikult teabe saamisel ja isiku või tema riietuse ebatavalise välimuse tõttu (nt ebaloomulikult suur kõht või pungil taskud) ning kahtluse tekkimise põhjust peab turvatöötaja oskama vastavalt eelnõu § 19 lõike 1 punkti 1 nõuetele selgitada. Nendes sätetes nimetatud alusel kontrollimine toimub ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks ning konkreetselt on eesmärk vältida vara vargust valveobjektilt, keelatud esemete puhul on eesmärk valveobjekti (olgu selleks isik, vara või kogunemine) üldine turvalisus.

Punktis 4 sätestatakse sarnaselt kehtiva TurvaS-iga õigus isiku kontrollimiseks juhul, kui isik peetakse kinni. Sättes on eesmärk otsesõnu nimetatud: isiku kinnipidamisel on vaja veenduda, et tema valduses ei ole esemeid või aineid, millega ta võib ohustada ennast või teisi. Sisuliselt on tegemist ohtu ennetava tegevusega, millega tagatakse, et kinnipeetud isik ei ohusta enda ega teiste elu ja tervist.

Eelnõu § 24 lõikes 1 sätestatakse õigus kontrollida vallasasja vaatlemise teel või tehnilise vahendi või teenistuskooera abil. Kehtiva TurvaS-i § 32 lõike 1 punktis 4 on sarnane õigus turvatöötajale antud turvakontrolli nime all ja üksnes isiku kinnipidamisel, täpsustamata, milles turvakontroll sisuliselt seisneb. Eelnõus on meetme sisustamisel osaliselt lähtutud KorS-i §-st 49 ehk vallasasja läbivaatuse erimeetmest, mida on turvatöötaja õigusena oluliselt kitsendatud, st ei anta õigust avada uksi või kõrvaldada muid takistusi. Lisaks esitatakse sättes meetme kohaldamise alused, mis on sarnased eelmises paragrahvis sätestatud isiku kontrollimise alustega.

Punktis 1 ette nähtud kontrollimise alla kuuluvad juhtumid, kus valveobjekti sisekorras on ette nähtud, et isikul on kohustus näidata turvatöötajale tema koti või auto pakiruumi sisu enne objektile sisenemist ja sealt väljumist. Kuigi selline kohustus tuleneb isikule objekti sisekorrast ning võib olla kohaldatav kui eraõiguslik suhe isiku ja objekti omaniku vahel, sätestatakse eelnõus see ka eraldi alusena. Eelmise paragrahvi punktis 1 sätestatud ohu ennetamise eesmärgil isiku kontrolli ja käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 sätestatud ohu ennetamise eesmärgil vallasasja kontrolli kohaldamisel on kaks erinevust: valveobjektile sisenemisel või sealt väljumisel on lubatud vallasasja kontrollida lisaks tehnilisele vahendile ka teenistuskooera abil ja visuaalse vaatlusega, samas on meetme kohaldamine lubatud üksnes juhul, kui isikut on valveobjekti kasutamise korrast (st kohustuslikust vallasasja kontrollile allutamisest) varem teavitatud. Meetme mõnevõrra laiema kohaldamise aluse sätestamise põhjus on asjaolu, et vallasasja kontrollimine ei ole nii intensiivne meede kui isiku kontroll. Varasema teavitamise nõue on sätestatud aga selleks, et isikul oleks võimalus valida, kas ta soovib minna ehitisse, ruumi või maa-alale, kuhu sisenemisel või kust väljumisel riivatakse oluliselt tema privaatsust. Lubamatu oleks olukord, kus isik on pahaaimamatult sisenenud kauplusesse, muuseumi, näitusele või raamatukogusse ja sealt väljumisel nõutakse temalt koti sisu ettenäitamist, kuigi ei ole põhjust kahtlustada teda vara omastamises. Isikul võib kaasas olla isiklikke asju, mille näitamine võõrastele inimestele tekitab ebamugavust või piinlikkust ning isiku asetamine sellisesse olukorda, teavitamata teda valdusesse sisenemisega kaasnevatest tingimustest, ei ole lubatav. Samas on aga praktikas vajalik teatud juhtudel vallasasja kontrollimine objektile

sisenemisel või väljumisel. Näiteks kohaldatakse seda meedet üsna laialdaselt avalikel üritustel, kuhu eelkõige teiste üritusel osalejate turvalisuse huvides on keelatud sisenemine teatud esemetega (näiteks vihmavarjuga, millega võib rahvahulgas teisi vigastada või klaastaras oleva vedelikuga, mis võib taara purunemisel teiste inimeste riideid või esemeid määrida, samuti võivad inimesed end klaasitükkidega vigastada). Ehitusmaterjalide kaupluse territooriumilt väljumisel on sõidukis olevate asjade kontrolli teostamata väga raske või isegi võimatu vältida suuremahulisi vargusi.

Eelnõus esitatud isiku ette teavitamise nõuet võib täita sõltuvalt asjaoludest eri viisil. Kui valveobjektile sisenevad seal töötavad inimesed, on neid kehtivast sisekorrast teavitanud nende tööandja, kui aga samale objektile saabuvad sinna kutsutud isikud, peab neid kehtivast korrast informeerima kutsuja. Teabe objektilt lahkumisel teostatava kontrollimise kohta võib isikule vahetult anda ka turvatöötaja isiku valveobjektile sisenemisel. Kui tegemist on määramata isikute ringiga, st valveobjektiks on avalik koht, on teavitamine võimalik piisavalt märgatava teadetetahvli abil objekti sissepääsu juures, samuti piletile, kutsele või muule valveobjektile pääsemist õigustavale dokumendile vastava teabe lisamisega.

Punktides 2–4 esitatakse alused vallasasja kontrollimiseks, mille selgitused kattuvad selgitustega eelmise paragrahvi vastavate sätete kohta.

Turvatöötajal puudub vallasasja kompimise õigus, ning nagu eespool on selgitatud, ei ole turvatöötajal vallasasja kontrollimisel õigust asuda vallasasja läbivaatust teostama, st avada ise spordikoti lukku, sõiduki ust või pagasiluuki, samuti liigutada seal olevaid esemeid, tõsta neid ümber või eemaldada neilt katet. Kõiki neid tegevusi teeb vallasasja omanik või valdaja turvatöötaja vastavasisulisel korraldusel või vabatahtlikult.

Lõike 2 kohaselt on vallasasja omanikul või valdajal õigus viibida vallasasja kontrollimise juures. Tema juuresolekuta võib meedet kohaldada üksnes juhul, kui isik tahtlikult takistab selle meetme kohaldamist. Tahtliku takistamisena saab lisaks füüsilisele vastuhakule mõista ka olukorda, kui isik põgeneb ja jätab vallasasja maha. Praktikas on omaniku või valdaja juuresolekuta vallasasja kontrollimine pigem erandjuhtum, sest üksnes vaatlusega või tehnilise vahendi või teenistuslooma abil on vallasasjas oleva ohtliku või keelatud eseme või aine tuvastamine raskendatud.

Lõikes 3 sätestatakse turvatöötaja õigusena isiku või vallasasja kontrollimisel leitud ohtliku või keelatud eseme või aine hoiule võtmine. Tegemist on KorS-i §-s 52 sätestatuga sarnase regulatsiooniga. Vastav õigus on turvatöötajale ettenähtud ka kehtiva TurvaS-i kohaselt, kuid kehtivas õiguses seda korrektselt ei sisustata. Eelnõu kohaselt on turvatöötajal meetme kohaldamise õigus isiku kinnipidamise korral või juhul, kui eseme või aine hoiule võtmisega on võimalik oht tõrjuda isikut valveobjektilt kõrvaldamata. Viimasel juhul on tegemist uue hoiule võtmise alusega, mida praktikas ilmselt esineb harvem. Siiski on mõistlik selline hoiule võtmise alus ette näha, vastasel juhul oleks turvatöötajal üksnes võimalus ohtlikku või keelatud eset valdav isik valveobjektilt kõrvaldada, mis teatud juhtudel võib olla ebamõistlik ja isikut liigselt koormav meede. Näiteks on kogunemiste (nii avalike ürituste kui ka erakogunemiste) korral tavapärane, et kogunemise korraldaja kehtestab kindlad reeglid. Kui isik on hooletu või teine isik (näiteks kontserdile pileti ostnud sõber) jätab reeglite kohta teabe andmata, võib juhtuda, et kogunemise ajal märkab turvatöötaja isiku valduses keelatud eset. Sel juhul ei tarvitse olla vajadust isiku kogunemise kohast eemaldamiseks (arvestades muu hulgas kulutusi, mida ta on teinud pileti ostmiseks), vaid proportsionaalseks ja eesmärgipäraseks meetmeks võib osutuda eseme hoiule võtmine kogunemise ajaks ja selle hilisem tagastamine.

Lõike 4 kohaselt on isikult eseme või aine hoiule võtmise dokumenteerimine kohustuslik. Nõude eesmärk on tagada, et isikult äravõetud ese või aine oleks arvele võetud ja mõne eseme või aine kadumise korral oleks isikul võimalik nõuda selle hüvitamist. Samuti lihtsustab see koostööd turvatöötaja ja politsei vahel, kui koos kinnipeetud isikuga antakse politseile üle ka hoiule võetud esemed või ained. Dokumenteerimine võib toimuda nii paberil protokollimisena kui ka elektrooniliselt.

Lõigetes 5–7 nähakse ette hoiule võetud eseme või ainega toimimise kord. Vallasasja hoiule võtmise aluse äralangemisel tagastatakse ese või aine isikule viivitamata. Tagastama ei pea eset või ainet, mille valdamine on sellel konkreetset isikul seadusega keelatud, sealhulgas eset või ainet, mille valdamine on lubatud üksnes vastava loa alusel, kuid isikul selline luba puudub. Vaidluste ennetamiseks võiks hoiule võetud eseme või aine tagastamise kohta võtta hoiule võtmise kohta koostatud dokumenti isiku kinnituseks, kuigi seda nõuet eelnõus ei sätestata. Isiku või vallasasja kontrolli käigus leitud omavoliliselt saadud ese või aine tagastatakse õiguspärasele valdajale. Sellega tagatakse ka turvatöötajale AÕS-i §-s 41 sätestatud omaabi õigused. Kehtivas õiguses on põhjendamatult taoline tagastamise õigus jäetud turvatöötajale sätestamata. Eelkõige on turvatöötaja eesmärk tagada teenuse tellija vara puutumatus, mis tähendab, et turvatöötajal peab olema õigus isiku valdusest leitud omavoliliselt saadud ese temalt ära võtta ja tagastada õiguspärasele valdajale. Ese või aine, mis on tsiviilkäibes keelatud või mille valdamine on lubatud üksnes vastava loa olemasolul (näiteks relvad, lõhkeaine, narkootikum), antakse üle politseile. Kõikide hoiule võetud ja mingil põhjusel konkreetset juhul keelatud esemete üleandmine politseile ei ole otstarbekas ega vajalik. Näiteks alaealisel on teatud esemete ja ainete (alkohol, tubakas, e-sigaret) valdamine keelatud. Kui turvatöötaja on alaealiselt sellise eseme või aine hoiule võtnud, otsustab ta edasise tegevuse ise, näiteks võib hoiule võetud eseme või aine tagastada alaealise seaduslikule esindajale, eelkõige lapsevanemale.

Eelnõu §-ga 25 antakse turva- ja valvetöötajale õigus tõkestada isiku sissepääs valveobjektile või väljapääs valveobjektilt. Õigus tõkestada sissepääs objektile on sätestatud ka kehtiva TurvaS-i § 32 lõike 1 punktis 1, kuid elulisi juhtumeid arvestades ebapiisavalt. Õigust valveobjektilt lahkumine tõkestada ei ole kehtivas TurvaS-is sätestatud, kuid mõlemad nimetatud õigused on tuletatavad AÕS-i §-st 41, milles on sätestatud valdaja õigus enda valdust kaitsta.

Lõikes 1 sätestatakse õigus tõkestada isiku sissepääs valveobjektile, kui tal puudub sissepääsemist õigustav dokument (luba, pilet vms) või muu õiguslik alus valveobjektile pääsemiseks, samuti juhul, kui isiku valduses on ese või aine, mille valdamine ei ole valveobjektile lubatud. Viimasel juhul tõkestatakse isiku sissepääs üksnes nii kauaks, kuni ta valdab keelatud eset või ainet. Valvetöötajal on õigus tõkestada isiku sissepääs valveobjektile vaid lõike 1 punktis 1 toodud aluse olemasolul ehk juhul, kui isikul puudub asjakohane luba või muu seaduslik alus valveobjektile sisenemiseks või seal viibimiseks.

Lõikes 2 sätestatakse turvatöötaja õigus tõkestada isiku väljapääs valveobjektilt juhul, kui valveobjekti kasutamise korra kohaselt on enne isiku valveobjektilt lahkumist kohustuslik isiku ja vallasasja kontroll, kuid isik ei võimalda nende meetmete kohaldamist. Valvetöötajale see õigus ei laiene, sest valvetöötajal ei ole eelnõu § 23 järgi isiku kontrolli ning § 24 järgi vallasasja kontrollimise ja hoiule võtmise õigust. Näiteks on sisekorra kohaselt kohustuslik minna tehast väljumisel läbi turvavärava. Isiku lahkumist on vaja tõkestada, kui ta läheb sellest mööda või läbib selle ega ole nõus häiresignaali korral näitama taskus olevaid esemeid. Vajadus tõkestada

isiku lahkumine valveobjektilt tekib ka juhul, kui isik keeldub näitamast vallasasja (nt sõiduki sisu), kuigi enne valveobjektile sisenemist on ta saanud teabe väljumisel teostatavast kontrollimisest. Kuna turvatöötajal puudub isiku, tema riietuse või vallasasja läbivaatamise ehk läbiotsimise õigus, saab ta isiku või vallasasja kontrolli käigus anda isikule üksnes korralduse ette näidata tema valduses olevad esemed. Kui isik seda korraldust ei täida, puudub veendumus, et isiku valduses ei ole omavoliliselt saadud eset või ainet, kuid samas ei ole ka küllaldaselt alust kahtlustada, et isiku valduses oleks midagi, mis on omastatud omavoliliselt. Seetõttu antakse eelnõus turvatöötajale õigus tõkestada isiku väljapääs valveobjektilt ning asuda välja selgitama isiku tegevust ja käitumist valveobjektil viibimise ajal. Ainuüksi asjaolu, et isik ei nõustu tema valduses olevaid esemeid turvatöötajale näitama, ei ole piisav alus isiku kahtlustamiseks süüteo toimepanemises, mistõttu isiku kinnipidamine oleks sellistel juhtumitel ülemäärane meede. Seetõttu on eelnõus kirjeldatud olukord lahendatud vahepealse, isiku kinnipidamisest vähem intensiivse meetme sätestamisega: isikul ei lubata valveobjektilt lahkuda, kuid muul viisil tema liikumisvabadust ei piirata. Lahkumise tõkestamine on ajutine meede, millega tagatakse isiku viibimine kohapeal senikaua, kuni turvatöötaja selgitab, kas isikut on alust kahtlustada süüteo toimepanemises või mitte. See tähendab turvatöötaja aktiivset tegevust, mistõttu juhul, kui valveobjekti kasutamise korras nähakse ette väljumisel vallasasja kontrollimine, peab valvetegevus olema korraldatud viisil, et oleks võimalik tuvastada isiku liikumine ja tegevused valveobjektil viibimise ajal (eelkõige valveseadmestiku salvestise abil). Kui sellise tagantjärele tuvastamise käigus selgub, et isikut on alust kahtlustada vara omavolilises kaasa võtmises, peetakse isik kinni. Kui sellist kahtlust ei teki, lubatakse isikul valveobjektilt lahkuda, sõltumata asjaolust, et ta on keeldunud enda valduses olevate vallasasjade ette näitamisest. Seega sisuliselt asendab valveobjektilt väljumise tõkestamine isiku või vallasasja kontrollimist, olles mõnevõrra aeganõudvam ja olemuselt erinev kontrollimise viis.

Eelnõu koostamisel kaaluti võimalust anda turvatöötajale õigus isiku, tema riietuse ja vallasasja läbivaatuseks, kuid jõuti siiski seisukohale, et sellise meetme kohaldamine oleks eraõigusliku lepingu täitmisel ülemäärane, eelkõige põhjusel, et tegemist on n-ö rutiinse kontrollimisega olukorras, kus puudub süüteo toimepanemise kahtlus. Kuna läbivaatuse õigust eelnõus ei ole sätestatud, on vaja lisameedet, mida kohaldatakse turvatöötaja antud korralduse eiramise korral ja mis annaks isiku või vallasasja kontrolliga sarnase tulemuse. Ainuüksi põhjusel, et isik ei täida korraldust näidata ette tema valduses olevad esemed, ei oleks isiku kinnipidamine ja tema üleandmine politseile õigustatud, liati ei oleks sellises olukorras ka politseil alust kahtlustada isikut süüteo toimepanemises ning seega puuduksid volitused isiku läbivaatuseks või kinnipidamiseks. Eeltoodu tõttu on eelnõus sätestatud õigus tõkestada isiku väljapääs valveobjektilt eesmärgipärane ja proportsionaalne meede, mis riivab isiku õigusi vähimal võimalikul määral.

Eelnõu §-s 26 antakse turvatöötajale õigus isik valveobjektilt kõrvaldada. Taoline meede sisaldub ka kehtiva TurvaS-i § 32 lõike 2 punktis 1, kuid võrreldes kehtiva õigusega on eelnõus meetme kohaldamise aluseid täiendatud.

See õigus on tuletatav AÕS-i §-st 41, milles on sätestatud valdaja õigus enda valdust kaitsta. Võrreldes kehtiva õigusega lisatakse turvatöötaja õiguste hulka võimalus isik valveobjektilt kõrvaldada, kui ta oluliselt rikub kehtestatud käitumisnõudeid. Eelnõus on sellega soovitud reguleerida juhtumeid, kus isikul on küll õigus kinnisasjal viibida, kuid tema tegevus rikub objekti kasutamise korda. Käitumisnõuete rikkumine on eelnõus jagatud kaheks asjaolu tõttu, et teatud juhtudel on oluline valveobjektile kehtivatest nõuetest täiendav teavitamine. KorS-is sätestatud avalikus kohas käitumise üldnõuded kehtivad kõikides avalikes kohtades ja nende

rikkumise korral on piisav, kui turvatöötaja selgitab isikule rikkumist ja nõuab selle lõpetamist. Kui isik rikkumist ei lõpeta ja rikkumine on oluline, st üldise turvalisuse huvides on vajalik isiku lahkumine antud kohast, võib isiku objektilt kõrvaldada. Isikut ei ole vaja ette teavitada ka KorS-is sätestatud avaliku koosoleku nõuetest. Avaliku koosoleku nõuete rikkumisena tuleb mõista eelkõige sellist käitumist, mille tõttu muutuks avalik koosolek keelatud koosolekuks KorS-i § 62 mõttes, kuid samuti muud koosolekul osalejate turvalisust ohustavat käitumist, sealhulgas vägivalda ohutamist. Teistsugune on olukord, kui valveobjekti omanik või valdaja on kehtestanud täiendavad käitumisnõuded. Näiteks on tavapärane, et avalikus kasutuses olevas kohas, näiteks kaupluses või kinos, on kehtestatud lisanõuded (sisenemine ei ole lubatud jäätisega, lemmikloomaga vms), samuti on erakogunemise (isiklikud tähtpäevad, kokkutulekud, koosolekud jms) korraldajal õigus määrata, kuidas peavad isikud kogunemisel käituma (näiteks võib olla kehtestatud fotografeerimise jm salvestamise keeld, nõue olla sobivalt riides või keeld olla alkoholi mõju all). Kuna sellised käitumisnõuded ei ole üldteada, tuleb valveobjektile viibivaid isikuid nendest informeerida. Informeerimine saab toimuda eri viisidel, see ei tähenda eraldi konkreetse isiku poole pöördumist. Avalikus kohas kasutatakse tihti üldmõistetavaid märke, näiteks kaupluse uksele paigutatakse jäätise, rulluiskude, ostukäru või koeraga sisenemise keelumärgid. Teavet võib anda selle ülespanemisega teadetetahvlile (eelkõige mitteavaliku valveobjekti puhul), pileti või kutsega kogunemise korral võib info kehtestatud reeglite kohta olla märgitud piletile või kutsele, samuti võib nõudeid tutvustada pileti müügikohas.

Enne meetme kohaldamist antakse isikule võimalus turvatöötaja korraldusel lahkuda. Ainult juhul, kui isik korraldust ei täida, on turvatöötajal õigus isiku kõrvaldamiseks füüsilise jõu abil.

Eelnõu §-s 27 sätestatakse kõige intensiivsem meede: isiku kinnipidamine, st turvatöötaja õigus isik kinni pidada, sulgedes ta ruumi või sõidukisse või piirates muul viisil olulisel määral tema füüsilist vabadust. Kinnipidamise õigus on sätestatud ka TurvaS-i § 32 lõike 1 punktis 3, kuid kehtivas seaduses ei ole sisustatud terminit *kinnipidamine*, lisaks on meetme kohaldamise alused väga laialt tõlgendatavad. Et tagada õigusruumis ühtne tõlgendus, kasutatakse meetme sisustamisel KorS-i §-s 46 isiku kinnipidamise kohta sätestatud. Sättes on täpsustatud, mida võib turvatöötaja poolt isiku kinnipidamise all mõista. Kui kehtiva TurvaS-i alusel on kaheldav, kas turvatöötaja õigus isik kinni pidada laieneb ka tema viimisele turvaruumi ja seal hoidmisele⁴⁹, siis eelnõu kohaselt võib turvatöötaja isiku kinnipidamisel ta sulgeda eraldi ruumi. Kui isik kinni peetakse, võib ta paigutada ka sõidukisse. Taoline võimalus on turvatöö praktikas vajalik, sest peale kohapealse tegevuse tagavad turvaettevõtted objekti valvet ja kaitset ka turvapatrullidega.

Märkima peab, et isiku kinnipidamiseks ei loeta muude eelnõus sätestatud meetmete kohaldamist, näiteks dokumendi nõudmist, isiku või vallasasja kontrollimist või valveobjektilt lahkumise tõkestamist. Eelnimetatud on kõik iseseisvad meetmed ja nende kohaldamiseks kuluv aeg ei ole isiku kinnipidamine. Samasugune loogika kehtib ka KorS-i alusel riikliku järelevalve meetmete kohaldamisel.

Lõikes 1 sätestatakse alused, mille korral on isik lubatud kinni pidada. Esiteks võib kinni pidada isiku, kes tungib või on tunginud valveobjektile ja viibib seal asjakohase loa või muu seadusliku aluseta. Kuigi eelduslikult on taolise juhtumi korral esmane meede isik valveobjektilt kõrvaldada, võib esineda ka juhtumeid, kus isiku kinnipidamine on põhjendatud. Teiseks esineb kinnipidamiseks alus, kui isikust lähtub oht valveobjektile või seal viibivatele isikutele.

⁴⁹ RKKKo nr: [1-16-9964](#), p 12

Eelnõuga jäetakse oht detailsemalt sisustamata, sest eelnõu § 19 lõike 1 järgi saab kinnipidamist kohaldada alles siis, kui vähem riivavad meetmed ei taga tulemust. Kolmas kinnipidamise alus on kahtlus, et valveobjektile viibiv isik on toime pannud valveobjektiga seotud süüteo. Nimetatud aluse eraldi sätestamine eelnõus on vajalik ühelt poolt selleks, et turvatöötaja õigused ei oleks piiratud KrMS-i § 217 lõikes 4 sätestatud igatüüpi õigusega, mis puudutab üksnes kuritegusid. Turvatöötaja õigus isik kinni pidada laieneb ka väärtegadele, nagu on sätestatud ka kehtivas TurvaS-is. Teisalt on eelnõus turvatöötajale seatud kitsendus, mille kohaselt võib isiku kinni pidada üksnes juhul, kui süütegu, mille toimepanemises isikut kahtlustatakse, on seotud valveobjektiga. Selline kitsendus piiritleb turvatöötaja õigused valvetegevuse põhieesmärgi järgi, mis on vara valvamine ja kaitsmine ning korra pidamine. Arvestades väärtegade kui vähem ohtlike süütegude paljusust väga erinevates valdkondades, ei ole asjakohane ega eesmärgipärane anda turvatöötajale isiku kinnipidamise õigust mistahes väärtetoimepanemise kahtluse korral. Samas säilib turvatöötajal ikkagi võimalus rakendada igatüüpi õigust kurjategija kinnipidamiseks juhul, kui on valveobjektiga mitteseotud kuriteo toimepanemise kahtlus.

Kahtlus, et isik on toime pannud süüteo, ei saa tekkida pelgalt selle pinnalt, et isik ei nõustu isiku või vallasasja kontrolli käigus ette näitama tema valduses olevaid esemeid või aineid. Sellise olukorra tekkimisel on turvatöötajal õigus kohaldada eelnõu § 25 lõikes 2 sätestatud ehk tõkestada isiku väljapääs valveobjektilt kuni asjaolude selgitamiseni, st turvatöötaja võib asuda koguma lisaandmeid, kuid isiku kinnipidamiseks veel alust ei ole. Süüteo toimepanemise kahtluseks võib anda alust näiteks turvavärava signaal või teenistuskoea märguanne, samuti valveseadmestiku salvestiselt süüteo tuvastamine.

Eelnõuga sätestatakse uus isiku kinnipidamise alus, mis praktikas on vajalik eelkõige siis, kui valveobjekt on isik. Arvestades, et lähisuhtevägivald on ühiskonnas tõsine probleem ja võitlus selle vastu on riiklik prioriteet, on riik loonud ja loob lähisuhtevägivalla ohvri kaitseks ja abistamiseks üha enam võimalusi. Kui ohver on saanud kohtuliku kaitse vägivallatseja eest, st kohus on kehtestanud lähenemiskeelu, on ohvril võimalik sõlmida enda valvamiseks ja kaitsmiseks leping turvaettevõtjaga. Selliseks juhuks peab turvatöötajale ette nägema ka meetmed, mille abil ohvrit reaalselt kaitsta. Kui vägivallatseja on ohtlik või on teada, et lähenemiskeelu rikkumine on süütegu, piisab eelkirjeldatud kinnipidamise alustest (eelnõu § 27 lõike 1 punktid 2 ja 3). Paraku ei ole praktikas harvad juhtumid, mil lähenemiskeelu rikkuja ei kujuta otsest füüsilist ohtu, vaid rikub kohtu määratud piiranguid ohvrile vaimsete kannatuste tekitamiseks. Lähenemiskeelu rikkumine on ohvrile alati traumeeriv, mistõttu on oluline järjepidevalt tagada kohtulahendi täitmine. KarS-is on lähenemiskeelu rikkumine kuriteona sätestatud üksnes teatud tingimuste esinemisel (kui on põhjustatud oht isiku elule, tervisele või varale või tegemist on keelu korduva rikkumisega). Seega ei ole lähenemiskeelu rikkumine alati süütegu ning rikkuja saaks sel juhul takistamatult ohvrile ligineda, põhjustades talle kannatusi. Seetõttu on vajalik sõnaselgelt sätestada õigus lähenemiskeelu rikkuja kinnipidamiseks, sõltumata otsese ohu olemasolust või rikkumise korduvusest. Lähisuhtevägivalla ohvrile lisakaitse võimaldamine tähendab ühtlasi ka, et politsei saab teabe lähenemiskeelu igakordsest rikkumisest, mis omakorda võimaldab tagada karistuse vältimatust lähenemiskeelu korduva rikkumise korral.

Eelnõust on välja jäetud kehtivas TurvaS-is turvatöötajale antud õigus toimetada raviautusse või politseisse isik, kellel on joobe tunnused ja kes oma käitumisega võib ohustada iseennast või teisi isikuid, kuna teiste isikute ohustamise juhtumiteks sätestatakse eelnõus piisavalt meetmeid, et olukorda lahendada, sõltumata isiku joobeseisundist. Kui joobeseisundis isikust lähtub oht temale endale, peab ohtu tõrjuma selleks volitatud korrakaitseorgan, kes vastavalt olukorrale toimetab isiku koju või kainenema. Seega ei ole turvatöötaja poolt isiku politseisse

toimetamine asjakohane meede. Lisaks eeltoodule peab märkima, et joobeseisundile viitavad tunnused on tihti sarnased teatud haigusnähtudega, ning kuna turvatöötajal puudub õigus isiku joobeseisundi kontrollimiseks ja tuvastamiseks, võivad nad isiku tervisehäire iseloomus eksida ja seeläbi teadmatus tõttu põhjustada isikule suure (tervise)kahju. Kinnipidamise alusena on eelnõust välja jäetud ka turvatöötaja tööülesande takistamine, mis on kehtivas õiguses ebaproportsionaalselt laiendatud õigus isiku vabaduse piiramiseks. Turvatöötaja tööülesanded on olemuselt erisuguseid, sõltudes eelkõige eraõiguslikest kokkulepetest turvaettevõtte ja teenuse tellija ning turvaettevõtte ja turvatöötaja vahel. Kuna sellised kokkulepped ei ole kolmandale isikule teada, ei ole üldjuhul ka ammendavalt arusaadavad ja selged turvatöötaja konkreetsed ülesanded. Seega võib tekkida olukord, kus isik teadmatusel takistab turvatöötaja mõne ülesande täitmist ning sellises olukorras ei oleks põhjendatud ega vajalik turvatöötaja poolt isiku kinnipidamine: piisav meede on suulise korralduse andmine koos selgituskohustuse täitmisega.

Lõikes 2 sätestatakse kinnipidamise dokumenteerimise kohustus koos jäädvustatavate andmete minimaalse koosseisuga. Kinnipidamisel jõu või erivahendite kasutamine tuleb samuti dokumenteerida.

Lõikes 3 sätestatakse sarnaselt kehtivale TurvaS-ile turvatöötaja õigus ja samas ka kohustus kinnipeetud isik viivitamata politseile üle anda või politseisse toimetada. Nõue seatakse, kuna isiku kinnipidamine on üks riivavamaid põhiõiguste piiranguid, mille korral peab olema kohe tagatud, et riik võtab kontrolli juhtumi lahendamisel üle. Kinnipeetud isikuga koos antakse politseile üle ka temalt hoiule võetud ese või aine.

Eelnõu koostamisel kaaluti võimalust kehtestada isiku kinnipidamise maksimaalne lubatud aeg, näiteks kuus tundi. Siiski ei saa nii pikka kinnipidamist üksnes turvatöötaja kahtluse alusel pidada mõistlikuks. Lisaks eeldaks kuuetunnine kinnipidamine isiku põhiõiguste kaitse tagamiseks kinnipidamise põhjuste selgitamist temale arusaadavas keeles, mis paneks turvaettevõtjale ülemäärase koormuse mistahes ajal tõlgi leidmise kohustuse kujul. Seetõttu on otsustatud eelnõus konkreetse ajalise piiri määramisest loobuda. Üldine nõue on, et kinnipeetud isik antakse politseile üle esimesel võimalusel, st toimetatakse ta kohe pärast vajalike toimingute (sh kinnipidamise dokumenteerimine) tegemist politseisse või kutsutakse politsei. Kinnipeetud isiku toimetamine politseisse turvapatrulli poolt või politsei patrulltoimkonna saabumine valveobjektile kestab ajaliselt maksimaalselt paar tundi, seega oleks kuuetunnise kinnipidamise aja sätestamise vajadus küsitav ning annaks ebamõistlikult suure võimaluse kuritarvitusteks.

Lõige 4 on eelmise lõike erinorm. Sätte kohaselt vabastatakse kinnipeetud isik viivitamata, kui ta ei ole rikkunud lähenemiskeeldu ja teda ei ole alust kahtlustada süüteo toimepanemises. See tähendab, et kõiki kinnipeetud isikuid ei anta politseile üle. Kui pärast kinnipidamist selgub, et kinnipidamise alus on ära langenud, tuleb isik kohe vabastada. Näiteks kahtlustab turvatöötaja, et isik on kaupluses toime pannud varguse, ning selgitab talle isiku ja vallasasja kontrolli kohaldamise eesmärgi ja vajalikkust. Isik aga ägestub ja muutub agressiivseks, ohustades sellega kaupluses viibivaid muid isikuid. Seetõttu peetakse ta kinni ja toimetatakse turvaruumi, kus teostatakse ka isiku ja vallasasja kontroll, mille tulemusel selgub, et kauplusevargust ei ole toimunud. Kui isik enam ka kolmandatele isikutele ohtu ei kujuta, vabastatakse ta viivitamata.

Eelnõu §-s 28 sätestatakse turvatöötaja õigus kasutada meetmete kohaldamisel jõudu. Nagu eelnõu 4. peatüki 2. jao kohta esitatud üldistes selgitustes märgitud, on eelnõus sätestatud turvatöötaja õigused osalt tuletatud igapäevõigustest, kuid selleks, et põhjendada nende õiguste

ulatuse laiendamist või sätestada lisaõigused, luuakse antud eelnõuga lisaregulatsioon, millega lubatakse turvatöötajal kohaldada asjakohaseid meetmeid ja kasutada jõudu nende rakendamiseks. Kõnesoleva paragrahvi korral on samuti tegu KarS-i § 27 kohaselt muus seaduses sätestatud õigusvastasust välistava asjaoluga. Jõu kasutamine on põhimõtteliselt olnud lubatud turvatöötajatele ka kehtiva õiguse alusel, kuid seda vaid AÕS-is sätestatud omaabi kaudu või KarS-is sätestatud hädakaitse tõttu.

Lõike 1 kohaselt võib turvatöötaja käesoleva seaduse §-des 21–27 sätestatud meetet kohaldades kasutada füüsilist jõudu, kui meetme kohaldamine ja isiku tegevuse tõkestamine turvatöötaja suulise korraldusega ei ole võimalik või õigel ajal võimalik. Selle lõikega sätestatakse eeldused jõu kasutamiseks. Lisaks käesolevas paragrahvis sätestatule peab turvatöötaja lähtuma eelnõu § 19 lõikest 1, mille kohaselt rakendatakse isikut vähim riivavat lähenemist. Nii nagu eelmistes, meetmeid reguleerivates paragrahvides, seatakse siingi esmaseks eelduseks isikuline nõue, mille kohaselt on jõu kasutamine lubatud vaid turvatöötajal. Seega ei ole jõu kasutamine lubatud valvetöötajal. Teise eelduse kohaselt on jõu kasutamine lubatud vaid olukorras, kus see on vajalik meetme kohaldamiseks ja selle raames isiku tegevuse tõkestamiseks. Seda peab mõistma nii, et füüsiline jõud ei ole iseseisev meede, vaid eelmistes paragrahvides sätestatud meetme eesmärgi tagamise vahend. Kuigi turvatöötaja peab lähtuma eelnõu § 19 lõikes 1 sätestatud põhimõtetest, tuuakse käesolevas lõikes eraldi välja, et jõu kasutamine on lubatud vaid olukorras, kus olukorda ei ole võimalik lahendada suulise korraldusega või suuliste korralduste andmine ei ole vastavas olukorras võimalik. Olukord, kus suulise korralduse andmine ei ole võimalik, on näiteks see, kui valveobjektile viibiv isik seab muu isiku elu või tervise vahetusse ohtu ja see eeldab turvatöötaja kiiret tegutsemist. Oluline on markeerida, et dokumendi nõudmiseks ehk selleks, et isiku käest dokument kätte saada, ei tohiks jõudu kasutada.

Lõikes 2 sätestatakse hoiatamise kohustus. Turvatöötaja on kohustatud enne füüsilise jõu kasutamist hoiatama isikut, kelle suhtes või kelle omandis või valduses oleva asja suhtes ta kavatseb jõudu kasutada. Kuigi enamik eelnõus reguleeritud turvatöötaja meetmetest on kohaldatavad isiku suhtes, on jõu kasutamine võimalik ka asja (näiteks looma) suhtes, kui asjast lähtub oht. Sel juhul antakse korraldus ohu tõrjumiseks või rikkumise lõpetamiseks asja omanikule või valdajale, samuti hoiatatakse teda jõu kasutamise eest. Füüsilise jõu kasutamise eest hoiatamisest võib loobuda vaid kiireloomulises olukorras, kui on vaja tõrjuda vahetut ohtu ning hoiatamiseks ei ole aega.

Eelnõu §-s 29 sätestatakse turvatöötajale lubatud relvad ja erivahendid. Kehtivas TurvaS-is on turvatöötajale lubatud relvade ja erivahendite regulatsioon sätestatud eri paragrahvides, milles on esitatud muu hulgas nende kasutamise tarbetud nõuded. Käesolevas paragrahvis sätestatakse kõik turvatöötajale lubatud relvad ja erivahendid ning nende kasutamise tingimused. Lisaks kohalduvad relva ja erivahendi kasutamisele eelnõu § 19 lõikes 1 sätestatud põhimõtted.

Lõikes 1 sätestatakse, et turvatöötajal on käesoleva seaduse §-s 5 sätestatud valvetegevuse käigus lubatud kasutada relva. Valvetegevusel lubatud relvade loetelu eelnõus ei esitata ja piirdatakse viitega RelvS-ile, kuna asjakohane regulatsioon kuulub RelvS-i reguleerimisalasse. Sätte eesmärk on piiritleda relvade kasutamise õigus, mis nähakse ette vaid valvetegevuseks. Muude turvategevuse tegevusalade raames ei täida turvatöötaja ülesandeid, mille käigus puutuks ta kokku kolmandate isikutega ja mis eeldaksid lisaõiguste olemasolu. Relva kasutamise õigus on ka sisevalvetöötajal oma ülesannete täitmisel. Sättes piirletakse relvade kasutamise lubatavus isikuliselt, mis tähendab, et relva võib valvetegevuse raames kasutada vaid turvatöötaja (eelnõu § 9 lõike 5 alusel ka sisevalvetöötaja). Lubatud relvade loetelu on

esitatud RelvS-i §-s 31, mille kohaselt võib turvategevusel või sisevalveks soetada ja omada järgmisi relvi: sileraudne püss, vintraudne püss, püstol, revolver, gaasipüstol, gaasirevolver ja kumminui. Eelnõuga täiendatakse relvade loetelu õigusega kasutada peale kumminuia ka teleskoopnuia ning peale gaasipüstoli ja -revolvri ka gaasipihustit. Kuigi gaasipihusti on piiramata tsiviilkäibega relv, on see õigusselguse huvides lisatud eraldi veel valvetegevuseks lubatud relvade loetellu. Eelkõige on muudatust vaja selleks, et tagada, et turvateenuse osutamisel ja sisevalves kasutatakse vaid turvaettevõttele kuuluvat gaasipihustit, mitte isiklikku. Lisaks täpsustatakse seaduses mis, olukordades on lubatud gaasipihustist kasutada. Käesolevas lõikes täpsustatakse ka seda, et turvatöötajal on õigus kasutada relva, sealhulgas teleskoopnuia väljaõppes osalemisel. Täpsustuse vajalikkus väljaõppe puhul seisneb selles, et võrreldes kehtiva õigusega luuakse kohustus relva, sealhulgas teleskoopnuia, kandva turvatöötaja iga-aastaseks täiendkoolituseks, mille eesmärk on oskusi ja teadmisi kinnistada.

Lõikes 2 sätestatakse, et relva ja laskemoona soetamise, omamise, valdamise, hoidmise või kandmise ning töötajale relva kasutada andmise suhtes kohaldatakse relvaseadust ning relvaseaduse alusel antud õigusaktidega sätestatud korda, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi. Samasugune säte on ka kehtiva TurvaS-i § 37 lõikes 1. Eelnõusse ei lisatud sätteid relvade hoiustamise, kandmise jm kohta, sest asjakohane regulatsioon on esitatud RelvS-is.

Lõikes 3 sätestatakse, et turvatöötaja võib valvetegevuse käigus kasutada ainult turvaettevõtjale kuuluvat relva. Sama säte on kehtiva TurvaS-i § 37 lõikes 2 ja jääb muutmata kujul kehtima ka käesolevas eelnõus. Seega sisevalvetöötaja võib oma tööülesannete täitmisel kasutada üksnes sisevalve korraldajale kuuluvat relva. Antud säte laieneb nii piiramata tsiviilkäibega relvadele (nt gaasipihusti, hoiatus- ja signaalrelv) kui ka piiratud tsiviilkäibega relvadele. Turvaettevõtja tagada on see, et turvatöötaja kasutada oleksid kontrollitud ja töökindlad relvad, ning välistada, et turvatöötaja omavoliliselt kasutab turvategevuseks enda isiklikku relva.

Lõikes 4 sätestatakse turvatöötajale lubatud erivahendid. Kuna erivahendite loetelu ei täiendata, jääb turvatöötajale õigus kasutada eriotstarbelist märgistus- ja värvimiseadet, käeraudu ja teenistusköera. Erinevalt kehtivast TurvaS-ist jäetakse eelnõust välja sätted, milles reguleeriti käeraudade soetamist ja erivahendite hoidmist. Käeraudad ei ole Eestis tsiviilkäibes keelatud ega ole põhjendatud, et turvaettevõtte nende üle eraldi arvet peaks. Peale selle ei ole tegemist ründamiseks mõeldud vahendiga. Samuti jäetakse välja erivahendite hoidmist korraldavad sätted, sest erivahendite hoidmine kehtestatakse turvaettevõtte sisekorras.

Lõikes 5 sätestatakse, et turvatöötaja võib kasutada käeraudu üksnes isiku kinnipidamisel, kui on alust arvata, et ta võib põgeneda, turvatöötajat rünnata või teisi isikuid või ennast ohustada. See on ainuke säte erivahendi kohta. Kuna käeraudade kasutamine võib, aga ei pruugi eeldada jõu kasutamist, sätestatakse käeraudade kasutamise kohta veel üks eriregulatsioon. Käeraudad on erivahend, millega saab piirata isiku põhiõigust liikumisvabadusele, ja sellest lähtudes on oluline, et oleks üheselt selge vastava erivahendi kasutamisoigus. Samasugune säte on kehtestatud ka kehtiva TurvaS-i § 40 lõikes 4.

Lõikes 6 esitatakse nõuded teenistusköerale. Turvatöötaja võib kasutada teenistusköera, kes on läbinud vähemalt põhidressuuri ja allub oma juhi käsklustele. Suukorvita teenistusköer võib valveobjektile liikuda üksnes rihma otsas või juhul, kui valveobjekti maa-ala on aiaga piiratud ja teenistusköera kasutamisest teavitavad asjakohased sildid. Teenistusköera on keelatud jätta valveobjektile järelevalveta. Lõike eesmärk on tagada, et turvaettevõtte kasutatav teenistusköer on saanud vajaliku väljaõppe ega ohusta õiguspäraselt käituvaid isikuid.

Lõikes 7 sätestatakse, et turvatöötaja võib relva kasutada üksnes juhul, kui ohus on inimese elu või tervis ja ohtu ei ole teisiti võimalik kõrvaldada ning ohu laad õigustab relva kasutamist. Seejuures ei tohi ületada hädakaitse piire. Sätte kohaselt ei ole turvatöötajal eelmises paragrahvis sätestatud füüsilise jõu kasutamise regulatsiooni kohaselt lubatud relva kasutada ja selle kohta kehtestatakse relva kasutamisest lähtuva kõrgendatud ohu tõttu eriregulatsioon. Turvatöötaja peab seega relva kasutades lähtuma hädakaitse kriteeriumitest. Arvestades, et hädakaitse õigus on võrreldes kehtiva TurvaS-i Riigikohtu praktikas palju paremini sisustatud, jäetakse eelnõuga välja enamik praegu kehtivatest erisätetest, mis piirasid relvade kasutamist teatud olukordades.

Lõikes 8 sätestatakse, et turvatöötaja võib kasutada gaasipihustit, kumminuia või teleskoopnua üksnes enda või teise isiku vastu toimepandava ründe tõkestamiseks või grupiviisilise ründe tõrjumiseks, kui sellega kaasneb oht turvatöötaja või muu isiku elule või tervisele. Sarnane säte on ka kehtivas TurvaS-is. Sätet täiendatakse just gaasipihusti ja teleskoopnua kasutamise kohta selguse saamiseks. Kuna uue turvategevuse seadusega muudetakse seda, et teleskoopnui on tsiviilkasutuses keelatud, st luuakse võimalus seda piiratud käibes kasutada, siis on oluline tuua välja tingimused, millal teleskoopnua võib kasutada. Kuna gaasipihusti lisatakse turvategevuseks lubatud relvade loetellu, siis on oluline tuua välja, millal selle kasutamine on eesmärgi- ja õiguspärane.

Lõikes 9 sätestatakse, et valvetöötaja võib kasutada gaasipihustit üksnes enda või teise isiku vastu toimepandava ründe tõkestamiseks või grupiviisilise ründe tõrjumiseks, kui sellega kaasneb oht tema enda või muu isiku elule või tervisele. Kuigi gaasipihusti kasutamine on tsiviilikäibes lubatud ja valvetöötaja saaks seda kasutada hädakaitstes, tuleb arvestada, et valveobjektile on lubatud kanda ja kasutada vaid turvaettevõtte väljastatud relva, st gaasipihustit. Seetõttu on eraldi säte valvetöötajale lubatud relvade kasutamise kohta. Teiselt poolt antakse sättega võimalus turvaettevõttele tagada gaasipihusti kaudu valvetöötaja turvalisus.

Eelnõu §-s 30 sätestatakse turva- ja valvetöötajale ettenähtud tagatised, mida võrreldes kehtiva seadusega muudetakse. Tagatiste muutmisel võeti aluseks avaliku teenistuse seaduse ja abipolitseiniku seaduse analoogia, millest lähtudes eristatakse õnnetusjuhtumist ja ründest põhjustatud hukkimine ning avaliku korra tagamise kaasatud turvatöötajatele tagatakse avaliku teenistuse seaduses sätestatud toetuste määrad. Oluline on, et turva- valvetöötajale ettenähtavad toetused oleksid võrreldavad teiste avaliku korra tagamise panustavate teenistujate omadega, sest oht, millega nad peavad tööülesandeid täites tegelema, on analoogne. Selleks, et tagada kvaliteetne turvateenus, on eelkõige vaja tagada, et inimesed, kes selles valdkonnas tegutsevad, tunneksid, et nende õigused on tagatud ja kaitstud.

Lõike 1 kohaselt maksab turvaettevõtja ühekordse toetusena turva- või valvetöötaja lastele, vanematele ja lesele ning perekonnaseaduse alusel tema ülalpidamisel olnud teistele isikutele ning abieluga sarnanevas suhtes olevale elukaaslasele turva- või valvetöötaja viie aasta töötasu, kui turva- või valvetöötaja hukub tööülesande täitmisel õnnetusjuhtumi tagajärjel. Regulatsioon on olemuselt sama nagu kehtiva TurvaS-i § 34 lõikes 2, milles sätestatakse, et turvaettevõttes tööülesande täitmisel hukkunud turva- või valvetöötaja abikaasale ja isikule, kelle suhtes täitis turva- või valvetöötaja perekonnaseadusest tulenevat ülalpidamiskohustust, peab tööandja ühekordse toetusena maksma turva- või valvetöötaja kümne aasta palga. Võrreldes kehtiva regulatsiooniga hakatakse eristama õnnetusjuhtumeid ja vägivallast tekkinud kahju, samuti lisatakse toetuse saajate hulka turva- või valvetöötaja vanemad ja ka abieluga sarnanevas suhtes olev elukaaslane. Regulatsioonis kasutatakse ühtse tõlgenduse loomise

huvides ApolS-is sätestatud sõnastuse analoogiat. Toetuse suurus arvestatakse märgitud aastate keskmise töötasu ulatuses. Keskmise töötasu arvutamise alused ja kord on sätestatud töölepingu seaduse § 29 lõike 8 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses nr 91 „Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord“. Eelnõu rakendatakse keskmise tasu arvutamisel samasid põhimõtteid.

Lõike 2 kohaselt maksab turvaettevõtja ühekordse toetusena turva- või valvetöötaja lastele, vanematele ja lesele ning perekonnaseaduse alusel tema ülalpidamisel olnud teistele isikutele ning abieluga sarnanevas suhtes olevale elukaaslasele turva- või valvetöötaja kahekümne aasta töötasu, kui turva- või valvetöötaja hukkub tööülesande täitmisel tema vastu vägivalla kasutamise tagajärjel. Lõike sõnastamisel on lähtutud ApolS-ist. Sealjuures on käesoleva lõike ja ka eelneva lõike sõnastamisel arvestatud antud eelnõu menetlemisega paralleelselt menetluses oleva [eriteenistuste ühtlustamise eelnõuga](#). Selle kohaselt ühtlustatakse eriteenistujate, sh abipolitseinike ja teiste toetusi. Toetuste suuruse määramisel on käesolevalt seega lähtutud avaliku teenistuse seaduses sätestatust. Eelnõus eristatakse lõigetes 1 ja 2 toetuse maksmise aluseid, lähtudes hukkumise põhjusest. Kuna turvategevuse olemus seab töötaja elu ja tervise tavapärasest suurema riski alla, nähakse eelnõuga ette maksta senisest suuremas määras ühekordset toetust turva- või valvetöötaja lähedastele, kui isik hukkub vägivalla tagajärjel. Kuigi turva- või valvetöötaja ja abipolitseiniku tegevus on ametliku käsitluse kohaselt erinevad (vastavalt avaliku ülesande täitmine ja eraõigusliku ülesande täitmine), puutuvad kummagi töö tegijad oma tegevuse raames kokku sarnaste ohtudega ja mõlemad panustavad turvalisuse tagamisse. Toetuse suurus arvestatakse samuti keskmise märgitud aastate töötasu ulatuses ning keskmise töötasu arvestamine toimub samadel alustel, nagu esimeses lõikes kirjeldatud.

Lõikega 3 sätestatakse analoogselt avaliku teenistuse seaduse § 49 lõikega 3 võimalus määrata kindel toetuse saaja. Sätte kohaselt saab turva- või valvetöötaja nimetada turvaettevõtjale oma hukkumise korral toetusest kuni 50 protsenti saava füüsilise isiku või füüsilised isikud. Esiteks on sätte eesmärk rakendada ametnikega analoogilist regulatsiooni. Lisaks arvestades, et turva- või valvetöötaja tegutseb olukordades, kus esineb tõeline oht tema elule ja tervisele, ning tema hukkumise korral on ette nähtud vastavad toetused, tuleb tagada, et tal tekib ka võimalus seda toetust igal juhul oma lähedastele tagada. Kuigi seaduses on sätestatud ka lähedaste loetelu, kellele vastav toetus välja makstakse, võib esineda olukordi, kus isik soovib määrata toetuse seaduses nimetamata isikule. Oluline on toetuse juures just hinnata selle eesmärki: tagada töötajale kindlustunne, et tema hukkumise korral on tema lähedaste heaolu teatud määral tagatud.

Samuti täpsustatakse sättes, et kui turva- või valvetöötajal puuduvad sama paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud isikud, maksatakse kogu summa välja tema poolt nimetatule või nimetatutele. Selle eesmärk on tagada, et juhul, kui isikul on siiski nimetatud õigustatud isik, tekib tal õigus kogu toetusele, kui muud lähikondsed puuduvad. Toetuse jagunemine turvaettevõttele nimetatud isiku ja näiteks muude ülalpeetavate vahel on hinnatud vajalikuks, et isiku hukkumise korral oleks täidetud ka tema seadusest tulenevad kohustused. Sellest reeglist, kus vaid 50% ettenähtud toetusest saab määrata turvaettevõttele nimetatud isikule, ei saa erandit teha. Kuid samas kui muud isikud peale turvaettevõttele nimetatute puuduvad, ei ole põhjust jätta pool toetusest välja maksmata.

Lõikes 4 sätestatakse, et kui turva- või valvetöötajal tuvastatakse töövõimetoetuse seaduse alusel osaline või puuduv töövõime seoses tööülesannete täitmisega õnnetusjuhtumi või tema vastu vägivalla kasutamise tagajärjel saadud vigastuse või tekkinud haiguse tõttu, maksab

turvaettevõtja talle ühekordse toetusena osalise töövõime korral tema keskmise kahe aasta töötasu ja puuduva töövõime korral tema keskmise seitsme aasta töötasu.

Võrreldes kehtiva regulatsiooniga tõstetakse puuduva töövõime korral toetuse määr kolme aasta töötasult seitsme aasta töötasule. Hüvitise suurus määrates võeti aluseks ApolS-is sätestatud hüvitise määrad ning samuti arvestati paralleelselt menetluses oleva [eriteenistuste ühtlustamise eelnõuga](#). Samuti tuuakse eraldi välja, et lähtutakse keskmisest töötasust.

Samamoodi kehtiva regulatsiooniga sätestatakse **lõikes 5**, et käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud seose isiku töövõime ulatuse ja tööülesande täitmise vahel tuvastab vajaduse korral Sotsiaalkindlustusameti kaasatud ja arstiõppe läbinud isik, lähtudes avaliku teenistuse seaduse §-s 49¹ sätestatust.

Oluline on lisaks välja tuua, et ühekordse toetuse maksmine ei vabasta turvaettevõtjat muudest seadusega sätestatud kohustustest töötaja osalise või puuduva töövõime hüvitamisel. Käesoleva seadusega sätestatud toetused on turva- või valvetöötajatele mõeldud lisatoetused, arvestades tegevusalal töötamise ohtusid ja nende tagajärgi.

Lõikes 6 sätestatakse sarnaselt kehtiva õigusega, et käesolevas paragrahvis sätestatut ei kohaldata, kui turva- või valvetöötaja oli juhtumise süüdi ja tegemist oli raske hooletusega. Tegemist on tsiviilõigusliku suhtega ja seega on süüisus sisustatud võlaõigusseaduse § 104 lõike 4 kaudu. See tähendab, et toetuse võib jätta maksmata vaid juhul, kui turvaettevõtte on tuvastanud ja tõendanud, et turva- või valvetöötaja jättis käibes vajaliku hoole olulisel määral järgimata.

Tabel 4. Sotsiaalsed tagatised hukkumise ja töövõime osalise või täieliku kaotuse korral kehtiva regulatsiooni alusel

Hüvitise maksmise põhjus	Turvatöötaja	Abipolitseinik	Ametnik
Hukkumine	keskmine viie aasta töötasu	kümne aasta töötasu (kuni 120-kordne politseiametniku madalaima palgaastme palgamäär)	Õnnetuse korral keskmine kümne aasta töötasu, ründe korral keskmine 20 aasta töötasu
Töövõime osaline kaotus	keskmine ühe aasta töötasu	ühe aasta töötasu (kuni politseiametniku 12-kordne madalaima palgaastme palgamäär)	Õnnetuse korral keskmine kuni kahe aasta töötasu, ründe korral keskmine kuni kaheksa aasta töötasu
Töövõime puudumine	keskmine kolme aasta töötasu	viie aasta töötasu (kuni politseiametniku 60-kordne madalaima palgaastme palgamäär)	Õnnetuse korral keskmine kuni seitsme aasta töötasu, ründe korral keskmine kuni 13 aasta töötasu
Töövõime ajutine kaotus	vt võlaõigusseaduse § 628 lõige 5	Kuni ühekordne politseiametniku madalaima palgaastme palgamäär	Ründe korral keskmine ühe kuu töötasu
Erandid	Tõõandjal on õigus keelduda toetuse maksmisest üksnes juhul, kui töövõime osaline kaotus või töövõime puudumine on põhjustatud	Kui abipolitseinik on: 1) pannud toime süüteo, mis on põhjuslikus seoses õnnetusjuhtumiga või abipolitseiniku suhtes vägivalla kasutamisega; 2) teinud enesetapu või enesetapukatse; 3) pannud toime enesevigastuse, mis ei ole põhjuslikus seoses haigusliku seisundiga ega tulene teiste isikute õigusvastasest käitumisest;	Kui ametnik: 1) pani toime süüteo; 2) pani toime enesetapu või enesetapukatse; 3) pani toime enesevigastuse, mis ei ole põhjuslikus seoses haigusliku seisundiga ega tulenenud teiste isikute õigusvastasest käitumisest;

	turvatöötaja enda süül	4) alkohoolse, narkootilise või psühhotroopse aine joobes	4) oli enda põhjustatud joobeseisundis
Õiguslik alus	TurvaS-i § 34. Turvatöötajale ettenähtud tagatised	APoLS-i § 38. Hüvitis abipolitseiniku hukkamise, haigestumise ja vigastada saamise korral seoses abipolitseiniku ülesande täitmisega	ATS-i § 49. Ametniku sotsiaalsed tagatised hukkamise, surma ja töövõime vähenemise korral

Eelnõu §-s 31 sätestatakse toetuse taotlemise kord. Võrreldes kehtiva regulatsiooniga tehakse selles olulisi muudatusi, et tagada nii õigustatud isikute kui ka turvaettevõttele jaoks õigusselgus. Eelkõige on regulatsiooni kehtestamisel võetud aluseks avaliku teenistuse seaduse § 49 ja sama paragrahvi lõike 13 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrus nr 41 „Ametniku hukkamise või surma, osalise või puuduva töövõime ning ajutise töövõimetuse korral makstava hüvitise, ametniku matuse korraldamise kulude ning ravi- ja ravimikulude hüvitise arvutamise ja väljamaksmise kord“. Eesmärk on kehtestada regulatsioon, kus nii õigustatud isikul kui ka turvaettevõttel on teatud kohustused ja kindlad tähtsajad.

Lõike 1 kohaselt peab turvaettevõtja teavitama temale teadaolevaid õigustatud isikuid ühekordse hüvitise saamise õigusest viie tööpäeva jooksul alates käesoleva seaduse § 30 lõigetes 1, 2 ja 4 nimetatud asjaolude tuvastamisest. Lõikes on õigustatud isikute all mõeldud turva- ja valvetöötaja lähikondlasi ja ülalpeetavaid vastavalt § 30 lõigetes 1 ja 2 sätestatule. Samuti on aga õigustatud isik sama paragrahvi lõikes 3 nimetatud isik, kelle turva- või valvetöötaja ise nimetab, ning ka töötaja ise vastavalt sama paragrahvi lõikele 4. Turvaettevõttel tekib kohustus teavitada vastavalt juhtunule kõiki antud olukorras õigustatud isikuid. Sellega soovitakse tagada, et vastava avalduse esitamine ei viibiks või avaldus jääks esitamata teadmatusest. Oluline on rõhutada, et turvaettevõtte saab teavitada vaid temale teadaolevaid isikuid. Seega kui isik on avaldanud töödandjale oma abikaasa või näiteks ülalpeetavate andmed, siis on võimalik neile ka teade saata. Igal juhul peaks olema võimalik edastada teade töötaja poolt eraldi nimetatud isikule. Soovituslik oleks tagada juba töösuhte alguses selliste andmete kogumine ja säilitamine kuni töösuhte lõpuni.

Lõigetes 2 ja 3 sätestatakse eraldi kord turva- või valvetöötaja töövõimetuse ja hukkamise korral ette nähtud toetuse taotlemiseks.

Lõikes 2 sätestatakse, et § 30 lõikes 4 sätestatud toetuse saamiseks esitab turva- või valvetöötaja või tema esindaja avalduse ja Eesti Töötukassa tõendi osalise või puuduva töövõime kohta ning turvaettevõtja nõudmisel Sotsiaalkindlustusameti otsuse põhjusliku seose kohta ametniku töövõime ulatuse ja teenistusülesannete täitmise tagajärjel saadud vigastuse või tekkinud haiguse vahel. Sellega tuuakse esiteks välja, et vastava avalduse võib esitada nii töötaja kui ka tema esindaja. Kuigi esindaja kasutamine on tsiviilõigussuhetes lubatud, on soovitud seda asjaolu rõhutada. Antud regulatsioon on mõeldud eelkõige just kannatada saanud poolele ja see peab olema võimalikult lihtsasti mõistetav. Sättes tuuakse välja ka kõik olulised dokumendid, mille avalduse esitaja peab lisama. Sarnaselt kehtivale regulatsioonile peab lisama Eesti Töötukassa tõendi osalise või puuduva töövõime kohta. Selle tõendi väljastab Eesti Töötukassa töövõimetoetuse seaduse § 10 alusel, mille kohaselt teeb töötukassa isikule andmed tema osalise või puuduva töövõime kohta kättesaadavaks elektrooniliselt või väljastab talle soovi korral sellekohase dokumendi. Lisaks sätestatakse, et turvaettevõtte nõudmisel peab lisama ka Sotsiaalkindlustusameti otsuse põhjusliku seose kohta ametniku töövõime ulatuse ja teenistusülesannete täitmise tagajärjel saadud vigastuse või tekkinud haiguse vahel.

Lõikes 3 sätestatakse, et turva- või valvetöötaja hukkimise korral esitab toetust saama õigustatud isik toetuse saamiseks turvaettevõtjale avalduse, mis tõendab, et selle esitaja on käesoleva seaduse § 30 lõigetes 1–3 nimetatud õigustatud isik. Selle kohaselt peab õigustatud isik esitama avalduse, millega ta esiteks taotleb vastava toetuse väljamaksmist, kuid eelkõige tõendab ka enda isiku ja asjaolu, et ta on toetust saama õigustatud. Paragrahvi 30 lõigete 1–3 kohaselt on tegemist kindlaks määratud isikute ringiga. Kui sama paragrahvi lõikes 3 nimetatud isiku kohta on andmed turvaettevõttele ja isikul, tuleb vaid tõendada enda isik, et vastav avaldus esitada, siis lõigete 1 ja 2 puhul ei saa aga eeldada, et turvaettevõtte teab kõiki õigustatud isikuid. Seega peab antud lõigetes nimetatud taotleja lisaks enda isiku tõendamisele esitama vajaduse korral ka abielutunnistuse või muu dokumendi, mis tõendab, et avalduse esitaja kuulus hukkunud isiku perekonnaliikmete või ülalpeetavate hulka. Käesolevaga pannakse seega teatud dokumentide esitamise kohustus just taotlejale. Arvestama peab ka asjaoluga, et turvaettevõtte ei pruugi olla teadlik kõikidest õigustatud isikutest, ja seega peaks nimetatud isikud ise teadma, millal ja kuhu vastav avaldus esitada. Kuigi tegemist on toetuse saajale koormava regulatsiooniga, ei saa ka eeldada, et turvaettevõtte, kellel puudub ligipääs vastavatele andmekogudele, suudab tuvastada kõik õigustatud isikud ning neid teavitada. Selle riski vähendamiseks on ka loodud võimalus, et töötaja saab ka ise nimetada õigustatud isikuid. Samuti on alati võimalus, et töötaja annab ise kogu vajaliku info teiste õigustatud isikute kohta tööandjale juba töösuhte alguses.

Võrreldes kehtiva regulatsiooniga ei ole otsest kohustust esitada hukkunu surmatunnistus. Nõue jäetakse välja, sest tegemist on faktilise asjaoluga, mis on juba toetuse maksmise eeldus. Käesoleva paragrahvi lõike 1 kohaselt tekib turvaettevõtjale isikute teavitamise kohustus alates hetkest, kui ta tuvastab vastavad asjaolud, see tähendab isiku hukkimise või vigastamise. Turvaettevõtte võib nõuda ka isiku surmatunnistust, kuid samas on regulatsiooni koostamisel jõutud seisukohale, et turvaettevõtte ei saa olla olukorras, kus tema töötaja hukkab õnnetuse või vägivalla tagajärjel ja ettevõtte sellest ise teadlik ei ole. Sellisele juhtumile järgneb kas süüteomenetlus või vastav järelevalve menetlus.

Lõikega 4 kehtestatakse toetuse taotlemise avalduse esitamisele kindlad tähtajad. Selle eesmärk on luua täiendavat õigusalgust mõlemale poolele. Turva- või valvetöötaja hukkimise korral on taotleja jaoks selgem, mis aja jooksul tuleb avaldus esitada ning millal vastav otsus tehakse. Toetuse taotlemise avaldus esitatakse turvaettevõtjale turva- või valvetöötaja hukkimisest 90 kalendripäeva jooksul alates käesoleva seaduse § 30 lõigetes 1 ja 2 nimetatud asjaolude tuvastamisest. See tähendab, et üldreeglina on õigustatud isikul aega esitada avaldus 90 päeva jooksul alates isiku hukkimisest. Kuid lisaks tuleb arvestada, et siin võib rolli mängida ka süüteomenetlus. Kuigi toetuse maksmine ja sellesisuline otsus ei ole seotud süüteomenetluses tehtava otsusega, võib vastava menetluse raames selguda, kas tegemist oli vägivallaaktiga või õnnetusjuhtumiga. Osalise või puuduva töövõime korral on aga töötajale tagatud piisavalt pikk aeg, mille jooksul avaldus esitada. Toetuse taotlemise avaldus esitatakse turvaettevõtjale töötaja osalise või puuduva töövõime tuvastamisest alates ühe aasta jooksul osalise või puuduva töövõime tuvastamisest arvates. See on piisav periood, mille jooksul isik või tema esindaja suudab koostada vajalikud dokumendid ja hankida nõutud tõendid. Lühema tähtaja korral pandaks töötaja olukorda, kus sõltumata enda vigastustest peab ta suutma operatiivselt ka enda õiguseid kaitsta.

Eelnõu §-s 32 kehtestatakse toetuse määramise ja maksmise kord. Võrreldes kehtiva regulatsiooniga tehakse ka antud osas olulisi muudatusi, et lihtsustada toetuse maksmise korraldust kõikidele pooltele.

Lõikes 1 sätestatakse, mis aja jooksul pärast dokumentide kätte saamist on turvaettevõttele kohustus teha vastavasisuline toetuse andmise otsus. Turva- või valvetöötaja osalise või puuduva töövõime hüvitise taotlemise korral teeb turvaettevõtja kümne tööpäeva jooksul avalduse ja kõigi vajalike dokumentide saamisest arvates põhjendatud otsuse toetuse maksmise kohta. See tähendab, et kui õigustatud isikul on võimalus esitada avaldus ühe aasta jooksul alates osalise või puuduva töövõime tuvastamisest ning ta esitab avalduse kuus kuud pärast nimetatud tuvastamist, peab turvaettevõtte tegema otsuse kümne tööpäeva jooksul.

Turva- või valvetöötaja hukkimise korral teeb turvaettevõtja otsuse toetuse määramise kohta kümne tööpäeva jooksul avalduse esitamiseks ettenähtud tähtaja möödumisest. Turva- või valvetöötaja hukkimise korral on regulatsioon oluliselt erinev võrreldes kehtivaga ja lähtub pigem avaliku teenistuse seaduse §-s 49 sätestatust. Kehtiva korra kohaselt toimub ka isiku hukkimise korral toetuse väljamaksmine sarnastel alustel nagu osalise või puuduva töövõime korral. Samas jäetakse sellises regulatsioonis arvestamata, et õigustatud isikuid võib hiljem veel välja ilmuda, mis loob aluse vaidlusteks õigustatud isikute ja turvaettevõtte vahel. Sellest lähtudes on eelnõu kohaselt õigustatud isikutele aega 90 päeva alates turva- või valvetöötaja hukkimisest, et esitada avaldus. Turvaettevõtte peab tegema lõpliku otsuse hüvitise maksmise kohta 100. päeval pärast isiku hukkimist ehk kümme päeva pärast ettenähtud tähtaja möödumist. Sellega soovitakse saavutada nii õigusselgus pooltele kui ka õigusrahu. Kui selleks ajaks ei ole õigustatud isik esitanud enda avaldust, siis ei ole võimalik tal näiteks aasta pärast vastava sündmuse toimumisest toetust nõudma asuda.

Lõikes 2 tuuakse välja avatud loetelu andmetest ja dokumentidest, mis peavad sisalduma turvaettevõtte vastavasisulises otsuses. Otsuses tuuakse välja tööõnnetuse uurimise materjalid, dokumendid, mis tõendavad avalduses esitatud asjaolusid, seisukoht avalduse põhjendatuse kohta, väljamakstava summa arvutus ja viide maksmise alusele. Eeltoodud on hinnatud oluliseks, et tagada õigustatud isikule teatud põhjendatuse ja põhistatuse määr. Isikule peab olema arusaadav, mis asjaolusid hinnati, mida neist arvati ja miks kujunes otsus just selliseks. Õigustatud isikut käsitletakse seega antud suhtes nõrgema poolena.

Lõikes 3 tuuakse erandina välja, et kui turva- või valvetöötaja hukkimise korral taotleb ühekordset toetust mitu käesoleva seaduse § 30 lõigetes 1 ja 2 nimetatud õigustatud isikut, jagatakse hüvitise summa nende vahel võrdselt, arvestades käesoleva seaduse § 30 lõikes 3 nimetatud õigustatud isikutele määratud osade suurust toetusest. See tähendab, et kui turva- või valvetöötaja on nimetanud § 30 lõike 3 alusel eraldi õigustatud isikud, siis jagatakse nende vahel vaid ette nähtud 50% toetusest vastavalt töötaja soovile, või kui seda ei ole piiritletud, siis võrdsetes osades. Ülejäänud 50% jaotatakse § 30 lõigetes 1 ja 2 nimetatud ning avalduse esitanud isikute vahel võrdsetes osades.

Lõige 4 kohustab turvaettevõtjat toimetama kirjaliku otsuse toetuse määramise kohta kätte avalduse esitanud isikule otsuse tegemisest alates seitsme päeva jooksul. Oluline on rõhutada, et otsus toetuse määramise kohta võib olla positiivne või negatiivne. Turvaettevõtja teeb otsuse lähtudes talle esitatud ja teadaolevatest andmetest, kuid allkirjastatud ning põhistatud otsuse peab ta kätte toimetama kõikidele avalduse esitanud isikutele.

Lõike 5 kohaselt maksab turvaettevõtja toetuse välja ühe kuu jooksul toetuse määramisest. Poolte kokkuleppel makstakse toetus välja mitmes osas. Väljamaksmise kohutuse märkimine on oluline, sest sellest võib näiteks sõltuda viiviste arvestamine. Kui vastav otsus on tehtud, siis nõue toetuse maksmiseks muutub sissenõutavaks pärast ühe kalendrikuu möödumist sellest. Samas on alati pooltel õigus leppida kokku teisiti.

5. peatükk. Riiklik järelevalve

Eelnõu §-s 33 reguleeritakse riiklikku järelevalvet nii turvategevuse kui ka majandustegevuse üle ning määratakse asjakohased järelevalveorganid ja meetmed.

Lõike 1 alusel teostab riiklikku järelevalvet käesolevas seaduses sätestatud nõuete üle PPA ametnik.

Lõikega 2 täpsustatakse, et riiklikku järelevalvet käesoleva seaduse §-s 7 sätestatud valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise tegevusala üle teostab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. Nimetatud tegevusala on olemuselt ehitustegevus.

Eelnõu §-s 34 sätestatakse riikliku järelevalve erimeetmed. Korrakaitseorgan võib käesolevas seaduses sätestatud riikliku järelevalve teostamisel KorS-is sätestatud alustel ja korras:

- 1) küsitleda tegevusala ettevõtjat ja tema esindajat ning nõuda asjakohaseid dokumente (KorS-i § 30);
- 2) kutsuda tegevusala ettevõtja või tema esindaja ametiruumidesse ning vajaduse korral kohaldada sundtoomist (KorS-i § 31);
- 3) tuvastada isikusamasust (KorS-i § 32);
- 4) siseneda tegevusala ettevõtja nõusolekuta tema valduses olevale piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse, eluruumi või ruumi, sealhulgas avada uksi ja väravaid ning kõrvaldada muid takistusi (KorS-i § 50);
- 5) vaadata läbi tegevusala ettevõtja nõusolekuta isiku valduses oleva piiratud või tähistatud kinnisasja, ehitise või ruumi, sealhulgas vaadata läbi seal asuva asja, ning avada uksi ja väravaid või kõrvaldada muid takistusi (KorS-i § 51);
- 6) võtta vallasasi hoiule (KorS-i § 52).

Eelnõu §-des 35 ja 36 sätestatakse PPA ametnikule võrreldes KorS-iga erisused riikliku järelevalve erimeetmete kohaldamisel turvategevuse üle järelevalve teostamisel.

Eelnõu § 35 lõikes 1 sätestatakse KorS-i § 50 erisused, mis on kohaldatavad peamiselt valvetegevuse ja ka sisevalve üle riikliku järelevalve teostamisel.

Punktide 1 ja 3 kohaselt võib PPA ametnik turvaettevõtja valvetegevuse üle riikliku järelevalve teostamise raames valdusesse siseneda tähistatud kinnisasja valdaja või muu õigustatud isiku juuresolekuta, kui sisenemise juures viibib turvaettevõtja töötaja või kui valdusesse sisenemise eesmärk on läbipääsu tagamine valveobjektile. Erisuste sätestamise vajadus tuleneb valvetegevuse eripärast: valveobjekt võib olla vaid osa kinnistust, mistõttu valveobjektini jõudmiseks tuleb siseneda kinnistule, mis ei ole riikliku järelevalve teostamise objekt. Kuna valvetegevust teostatakse paljudel objektidel väljaspool tavapärasest tööaega, st öhtul ja öösel, ei ole otstarbekas kinnisasja omaniku või valdaja kutsumine valdusesse sisenemise juurde, kui sisenemise juures viibib turvaettevõtja töötaja või kui valdusesse sisenemise eesmärgiks on üksnes valveobjektini pääsemine.

Punkti 2 kohaselt võib PPA ametnik turvaettevõtja valvetegevuse üle riikliku järelevalve teostamise raames valdusesse siseneda äriruumidesse igal ajal, mil nendes ruumides teostatakse turvategevust. Erisuse põhjuseks on asjaolu, et valvetegevust ja sisevalvet teostatakse tihti just sel ajal, mil äriruumid on suletud, mistõttu turvategevuse üle riikliku järelevalve teostamine

KorS-i § 50 lõike 3 nõuete kohaselt, st äriruumi töö- või lahtiolekuajal, ei täida järelevalve eesmärki.

Lõikes 2 on ette nähtud erisus KorS-i § 50 lõikes 5 sätestatud valdaja teavitamise nõudest. See nõue on KorS-is kehtestatud valdaja kaitseõiguse tagamiseks ning juhul, kui kinnisasi, millele korrakaitseorgan siseneb, ei ole riikliku järelevalve objektiks ning valduses ei tehta riikliku järelevalve ega süüteomenetluse toiminguid, puudub selle valdajal kaitseõiguse tagamise vajadus.

Lõikes 3 sätestatakse, et PPA ametnik ei pea tähistatud kinnisasjale valdaja või muu õigustatud isiku juuresolekuta sisenemisel protokoll koostama, kui sisenemise juures viibib turvaettevõtja töötaja või kui sisenemise eesmärk on läbipääsu tagamine valveobjektile. Nimetatud juhtudel protokoll koostamise nõude kehtestamine oleks tarbetu bürokraatia, milleks puudub sisuline vajadus, kuna valdus ehk kinnisasi, kuhu korrakaitseorgan siseneb, ei ole riikliku järelevalve objekt.

Eelnõu §-s 36 sätestatakse PPA ametniku meetmena salvestise nõudmine.

Lõike 1 alusel saab PPA ametnik õiguse nõuda turvaettevõtjalt valvetegevuse teostamisega seotud heli- ja videosalvestisi, kui see on vajalik ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks. Selle abil saab PPA kontrollida majandustegevuse vastavust nõuetele ja tuvastada võimalikke rikkumisi. KorS-i §-s 30 sätestatakse riikliku järelevalve meetmena dokumendi nõudmine, kuid valvetegevuse ja sisevalve üle järelevalve teostamisel võib olulist tähendust omada valveseadmestiku salvestis. Näiteks võib turvaettevõtja tegevuse kontrollimiseks olla vajalik vaadata üle salvestis turvaruumis toimunud isiku ja vallasasja kontrolli kohaldamisest. Salvestise abil on võimalik saada kinnitus, et turvatöötajale seadusega antud õigusi kohaldavad üksnes nõutava väljaõppe ja kvalifikatsiooniga turvatöötajad jm. Vältimaks KorS-i § 30 lõike 3 laiendavat tõlgendamist, sätestatakse salvestise nõudmine eelnõus riikliku järelevalve erisusena.

Lõikes 2 sätestatakse sarnaselt KorS-i § 30 lõikega 4, et salvestise nõudmise protokollimine on kohustuslik, välja arvatud juhul, kui salvestisega tutvutakse kohapeal.

Võrreldes kehtiva seadusega on riikliku järelevalve peatükist välja jäetud korrakaitseorgani kohustus koostada kohapealse kontrolli kohta järelevalveakt, kuna seaduses sätestatakse üksnes see, mis meetmete dokumenteerimine on kohustuslik. Muus asjus korraldab riikliku järelevalve teostamist, sealhulgas selle dokumenteerimist, korrakaitseorgan.

Samuti on eelnõust välja jäetud sunniraha ülemmäär, sest korrakaitseseaduse jõustumisel kehtestati selle § 28 lõikes 2 ühtne sunniraha ülemmäär 9600 eurot ning eriseaduses sätestatakse teistsugune ülemmäär vaid põhjendatud juhtudel. Eelnõu koostajad ei pidanud põhjendatuks erisuse kehtestamist.

6. peatükk. Rakendussätted

Eelnõu §-s 37 sätestatakse üleminekusätted, mille eesmärk on tagada, et uue seaduse jõustumisel oleks selle mõju turvaettevõtjaile võimalikult väike.

Lõikes 1 sätestatakse, et enne käesoleva seaduse jõustumist turvaseaduse § 4 lõike 1 punktides 2–4 nimetatud turvateenuse osutamiseks antud tegevusluba loetakse eelnõu § 4

punktis 1 nimetatud valvetegevuse tegevusloaks, arvestades, et need teenused on valvetegevuse tegevusalaga sisuliselt kattuvad. See tähendab, et turvaettevõtjad, kellele on väljastatud vallas- või kinnisvara, sealhulgas Eesti riigilippu kandva laeva valve ja kaitse, isikukaitse või üritusel või valveobjektil korra tagamise turvateenuse tegevusluba, loetakse seaduse kohaselt valvetegevuse tegevusalal tegutsevateks turvaettevõtjateks. Kuigi sellisel juhul ei teki kohustust läbida eelkontrolli, on kõik turvaettevõtjad kohustatud vastama käesolevas seaduses esitatud nõuetele. Eelkõige peavad turvaettevõtjad vastama eelnõu §-s 10 sätestatud nõuetele. Kui turvaettevõtte ei vasta kõikidele nõuetele, siis on PPA-l kui majandushaldusasutusel õigus kohaldada vajalike meetmeid, et tagada nõuetele vastavus.

Lõikes 2 sätestatakse, et tegevusluba, mis on turvaseaduse § 4 lõike 1 punktis 1 nimetatud turvateenuse osutamiseks antud enne käesoleva seaduse jõustumist, kehtib kuus kuud alates käesoleva seaduse jõustumisest. Samasisulise korra sätestab käesoleva paragrahvi **lõige 3** turvaseaduse § 28 lõike 1 punktides 1 ja 2 nimetatud tegevusala tegevusloa osas, mis on antud enne käesoleva seaduse jõustumist. Turvaseaduse § 4 lõike 1 punkt 1 sätestab turvateenusena turvakonsultatsiooni ja sama seaduse § 28 lõike 1 punktid 1 ja 2 reguleerivad turvatöötaja põhiõppe korraldamist ning turvajahi õppe ja täienduskoolituse korraldamist. Eelnõu kohaselt ei ole turvakonsultatsiooni ehk uue terminiga turvaauditi ega turva- ja valvetöötaja väljaõpe korraldamisel tegevusloa kohustust. Automaatselt aga nimetatud tegevuslube majandustegevuse registrisse ei kanta. Vastav kohustus pannakse turvaettevõtjale. Arvestades, et registrisse kande tegemiseks on ette nähtud kuue kuuline ülemineku periood, on hinnatud mõju turvaettevõtjale minimaalseks. Täpsustavalt on käesoleva paragrahvi lõigetes sätestatud, et nimetatud perioodil loetakse vastav tegevusluba võrdsustatuks käesoleva seaduse § 4 punktis 2 nimetatud tegevusala majandustegevustega käesoleva seaduse § 11 lõike 2 mõistes.

Lõikes 4 sätestatakse, et käesoleva seaduse § 4 lõike 1 punktis 3 sätestatud tegevusala ehk valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise majandustegevusteade tuleb esitada kuue kuu jooksul alates käesoleva seaduse jõustumisest. Sellega on samuti antud selles valdkonnas tegutsevatele piisav aeg vastava teate esitamiseks majandustegevuse registrisse. Kuna käesolevalt ei ole valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine loa-ega teatamispõhine majandustegevus, siis toob see antud valdkonnas tegutsevatele ettevõtetele kaasa teatava koormuse kasvu.

Eelnõu §-s 38 tehakse elektroonilise side seaduses seaduse pealkirja muudatus, asendades sõna *turvaseadus* sõnadega *turvategevuse seadus*.

Eelnõu §-s 39 muudetakse KorS-i, et luua regulatsioon turvaettevõtja kaasamiseks kohaliku omavalitsuse korrakaitseülesande täitmisele.

Punktiga 1 muudetakse KorS-i 6. peatüki pealkirja, kuna eelnõu käesoleva paragrahvi punktiga 2 täiendatakse KorS-i 6. peatükki paragrahviga, milles sätestatakse regulatsioon turvaettevõtja kaasamiseks KOV-i korrakaitseülesande täitmisele. Kui kehtiva seaduse kohaselt on nimetatud peatükis sätestatud riigi korrakaitseülesande täitmisele kaasamine, siis uue pealkirja kohaselt reguleeritakse KorS-i 6. peatükis riigi ja kohaliku omavalitsuse korrakaitseülesande täitmisele kaasamist.

Punktiga 2 täiendatakse KorS-i 6. peatükki §-ga 82¹, milles sätestatakse regulatsioon halduslepingu alusel turvaettevõtja kaasamiseks KOV-i korrakaitseülesande täitmisele.

Kõiki haldusülesandeid ei pea riik täitma vahetus organisatsioonilises vormis, vaid võib nende täitmiseks kaasata erasektori. Sellest lähtudes on käesolevas paragrahvis esitatud regulatsiooni eesmärk võimaldada KOV-il kindlate avalike ülesannete täitmisele kaasata turvaettevõtte. Regulatsiooni lõppeesmärk on võimaldada KOV-il heade tulemustega tagada kogukondlik turvalisus ja seda arendada – tegevus, mis võib avaliku sektori kasutada olevate piiratud rahaliste vahendite tõttu olla raske. See, et avalikul sektoril napib raha, on peamisi põhjuseid, miks luuakse võimalusi kaasata erasektorit avalike ülesannete täitmisele. Kuigi selles vallas on positiivseid näiteid, nagu Tallinna korrakaitseüksus, ei ole kõikidel KOV-idel suutlikkust tagada ametnike piisav koosseis, mis võimaldaks ööpäev ringi osutada korrakaitseteenust, või leida olenevalt sündmuse iseloomust kiiresti lisajõudu korra tagamiseks. Samuti on halduskoostöö seaduse (edaspidi *HKTS*) järgi avaliku ülesande delegerimise üks eeldusi senisest tõhusam majandamine vastava teenuse osutamisel.

Majanduslikest ja korrakaitsealistest eesmärkidest lähtuti ka KorS-i esialgses eelnõus⁵⁰, milles oli ettepanek reguleerida KorS-i 6. peatükis era- ja avalik-õiguslike isikute kaasamist riigi korrakaitseülesande täitmisele. Selle seletuskirja kohaselt tehti ettepanek senisest enam kaasata eraõiguslikke juriidilisi isikuid avaliku korra tagamiseks, volitades neid riigi korrakaitseülesandeid täitma. Ettepanek tehti, lähtudes vajadusest tagada avaliku korra kaitse Eestis senisest paindlikumalt ja kasutada avalikke ressursse säästlikumalt. KorS-i eelnõus esines aga olulisi puudusi, mille tõttu jäeti enamik seal sätestatud kaasamise regulatsioonist kehtestamata ja KorS jõustus 1. juulil 2014 nii, et valdavat osa kaasamise regulatsioonist selles polnud. Vahepeal on esialgsest eelnõust väljajäetud sätteid aga korrigeeritud ja 1. jaanuari 2016. aasta seisuga täiendati selle tulemusena KorS-i §-dega 16¹ ja 16², milles on sätestatud Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine avaliku korra kaitsesse. Siinse eelnõu raames soovitakse aga luua regulatsioon, mille kohaselt oleks KOV-idel võimalus kaasata vajaduse korral lisajõudu, et tagada avalikus kohas käitumise üldnõuete täitmine.

Avalikus kohas käitumise üldnõuete järgimise üle saavad KorS-i § 57¹ alusel järelevalvet teostada politsei ja linna- või vallavalitsus. KorS-i §-s 82 sätestatakse, et valdkonna eest vastutav minister võib PPA peadirektori ettepanekul ning eriseaduses määratud alustel ja korras otsustada kaasata korrakaitselepinguga politsei ülesannete täitmisele muu hulgas turvaettevõtja, mittetulundusühingu, mille põhikirjaline eesmärk on osalemine avaliku korra kaitsmisel, ja kohaliku omavalitsuse, millel on ametisse nimetatud korrakaitseametnik või moodustatud korrakaitseüksus. Tuleb tõdeda, et viimati nimetatud säte jääb üldiseks, ent samas väljendab seadusandja tahet luua ka võimalusi riikliku järelevalve delegerimiseks ja teostajate ringi laiendamiseks avaliku korra tagamiseks. Samuti tõdetakse STAK-s, et koostööd riigiasutuste, kohalike omavalitsuse üksuste ja turvategevuse valdkonna ettevõtjate vahel on vaja korrastada, tagamaks juba olemasolevat ressursi senisest tulemuslikumalt avaliku korra tagamiseks.

Arvestades, et riikliku järelevalve ülesande delegerimisel ei delegerita lihtaldusülesannet, vaid täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavat haldusülesannet, mistõttu on väga oluline, et peale majandusliku otstarbekuse, mille toob kaasa võimalus kaasata lisaressursi, on regulatsiooni sisustamisel lähtunud ka isikute põhiõiguste tagamise ja kaitsmise eesmärgist. Täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavate haldusülesannete korral saab eristada **sooritusaldust** (nt loamenetlus) ja **riivealdust** (nt järelevalve tegemine). Kui esimese puhul võib ülesannete delegerimist vabamalt lubada ja seda on praktikas ka rakendatud⁵¹, on delegerimine teise valdkonna ülesannete puhul piiratum, kuid lubatav, kui eraõiguslikele isikutele delegerita vate ülesannete hulga ei anta üle riigi kogu tuumikfunktsiooni ja üleandmine on asjakohaselt

⁵⁰ [korrakaitseseadus 49 SE](#), seletuskiri, lk 114–115.

⁵¹ Näiteks on [autoveoseaduse](#) § 47 alusel delegeritud sooritusalduse ülesandeid.

põhjendatav. Keelatud on delegeerida selliseid avalikke ülesandeid, mida põhiseaduse järgi on kohustatud täitma riigivõim ja mis seetõttu moodustavad riigivõimu tuumikfunktsiooni.

Selliseks tuumikfunktsiooniks, mida ei ole lubatud delegeerida, on hinnatud riigi jurisdiktsioonilist ülesannet, sealhulgas väärtemenetlust⁵². Täidesaatva võimu jõumonoopoli või muude tuumikfunktsiooni kuuluvate haldusülesannete delegeerimise puhul täielikku keeldu sätestatud⁵³ ei ole ning eraõiguslikele isikutele on ka käesoleva õiguse kohaselt volitatud piiritletud juhtudel, ka eraõiguslike tegevuste raames, riivehaldusülesandeid, nagu avaliku korra tagamine.⁵⁴

Piiritletud erinormide alustel on samuti võimalik delegeerida täidesaatva võimu riivehaldusülesandeid, et tagada vajalike avalike haldusteenuste osutamine. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse §-ga 18 ja § 61 lõikega 2, mille kohaselt võib kiirabi või tegevusloa alusel tegutsev eraõiguslik isik kohaldada KorS-is sätestatud erimeetmeid, delegeeritakse teenuse osutamise raames eraõiguslikule isikule ka riivehaldusõigusi.

Halduslepingupõhine volitus riivehaldust delegeerida on sätestatud ka kohtute seaduse §-s 126, mille lõikes 4 on võimaldatud kohtukordniku⁵⁵ tegevus volitada äriühingutele.

Riigi haldusülesannete lepingulise delegeerimise võimalused on üldregulatsioonina ette nähtud HKTS-i 1. peatükis. Kindlatel tingimustel võimaldab HKTS halduslepingu alusel delegeerida avaliku halduse ülesandeid. Nende hulka kuuluvad ka korrakaitse tegevus ja riiklik järelevalve.

Kuigi HKTS-is ei keelata delegeerida täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavat ülesannet, on taolisele delegeerimisele seatud ranged nõuded HKTS-i §-s 4, mille kohaselt peab täidesaatva riigivõimu volitusi eeldava haldusülesande täitmiseks volitamist reguleeriv seadus ette nägema täidesaatva riigivõimu volituse sisu ja haldusülesande, haldusülesande täitmise üle haldusjärelevalvet tegeva asutuse või organi ning haldusülesande täitmise edasise korralduse juhul, kui haldusleping lõpetatakse ühepoolset või kui esineb muu põhjus, mis takistab juriidilisel või füüsilisel isikul jätkata haldusülesande täitmist. Sellest lähtudes, et halduslepingu alusel eraõiguslikule isikule riivehaldusõiguste delegeerimise regulatsioon oleks õiguspärane, peavad olema täidetud järgmised eeldused:

- 1) **konkreetne volitus** – see tähendab, et vastav volitusnorm peab asuma õiges eriseaduses ja volitusnorm peab olema piisavalt määratletud ning selles peab olema sätestatud, millist avaliku riigivõimu volitusi eeldava ülesande delegeerimist selles käsitletakse;
- 2) **tingimused** – seaduses peavad olema sätestatud tingimused, mille täitmisel avaliku halduse ülesande delegeerimine on lubatud;
- 3) **täitmiseks vajalikud meetmed** – regulatsioonis peab sätestama vajalikud meetmed, mis tagaksid avaliku halduse ülesande täitmise võimalikkuse;
- 4) **järelevalve** – eraõigusliku isiku tegevuse üle peab tegema järelevalvet, et tagada avaliku halduse ülesande õiguspärane ja tingimustele vastaval tasemel täitmine. Regulatsioonis peab sätestama, kes teeb järelevalvet;

⁵² RKÜKo 16.05.2008, nr [3-1-1-86-07](#), p 21.

⁵³ Sama, p 26.

⁵⁴ RKKKo 17.09.2009, nr [3-1-1-69-09](#), p 9.

⁵⁵ Kohtute seaduse § 126 lõike 1 kohaselt on kohtukordnik kohtuametnik, kelle ülesanne on hoida kohtus korda, toimetada isikutele kätte teateid ja kohtukutseid ning täita teisi kohtu kodukorras määratud ülesandeid, mis kuuluvad kordnikukohustuste hulka. Kohtukordnikul on samad õigused, mis on abipolitseiniku seaduse § 12 ja 4. peatüki 2. jao kohaselt abipolitseinikul, ning korrakaitse seaduse §-de 28 ja 30, § 32 lõigete 1–3, § 34, § 38 lõigete 1 ja 2, § 46, § 47 lõike 1 punktide 1, 2 ja 4 ning § 52 kohaselt politseil või muul korrakaitseorganil.

- 5) **vastutus** – kuna korrakaitse ülesanded ja riikliku järelevalve tegemine on täidesaatva võimu riivehalduse ülesanne, peavad üksikasjalikult olema sätestatud normid võimu kuritarvitamise vastu.

Peale selle on tähtis, et volitusnorm ei võimaldaks üle anda kõiki riivehalduse ülesandeid (näiteks tervet valdkonda, nagu järelevalve tegemine avalikes kohas käitumise nõuete üle) ehk riigi tuumikülesandeid. Riik peab jääma tuumikülesandeid täitma vahetus organisatsioonilises vormis ehk ei ole lubatud minna materiaalse erastamise teed. Kuid see ei tähenda, et ei ole lubatud funktsionaalne erastamine ehk määratud ajaks kindlate ülesannete delegeerimine.

Riigi põhiülesannete põhjendamatu ja liigulatuslik volitamine võib luua olukorra, kus riik peab mõne avaliku ülesande täitmiseks hakkama järgima äriühingute nõudmisi, ja võib osutuda keeruliseks kord volitatud ülesandeid võtta riigi ülesannete hulka tagasi, sest riigil ei ole selleks enam nõutud ressursi ja oskusi. Seega tuleb riigi tuumikfunktsiooni üleandmises näha pigem ohtu just selles, et sellega minnakse liiga kaugele⁵⁶.

Paragrahvi **lõikes 1** on sätestatud, et kohaliku omavalitsuse üksus võib KorS-i §-s 55 sätestatud avalikus kohas käitumise üldnõuete üle riikliku järelevalve tegemisse kaasata turvaettevõtja. Sellega sätestatakse KOV-i pädevus teha kaasamisotsus. Sättes täpsustatakse volituse ulatust, ja kuna KorS on avalikus kohas käitumise üldnõuete seisukohalt käsitatav eriseadusena, on hinnatud, et asjakohane volitus tuleb sätestada KorS-is. Arvestades eespool mainitud nõuet, et peab olema olemas konkreetne volitus, on eelnõus reguleeritud vaid KorS-is sätestatud kohaliku omavalitsuse riikliku järelevalve ülesannete delegeerimine. Seega on tegemist määratud erijuhtumiga.

Lõikes 2 sätestatakse, et turvaettevõtjat võib riikliku järelevalve teostamisse kaasata kohaliku omavalitsuse üksus, kellel on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-st 53¹ lähtudes moodustatud kohaliku omavalitsuse korrakaitseüksus või kes on ametisse nimetanud korrakaitseametnikku.

Regulatsioon eeldab, et KOV-il on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-st 53¹ lähtudes moodustatud KOV-i korrakaitseüksus või KOV on ametisse nimetanud korrakaitseametnikku. Selle põhjus on tagada, et turvaettevõtjat kaasaval KOV-il on vajalikud eksperditeadmised ja avalikus teenistuses töötav spetsialist, kes suudab hinnata turvaettevõtte ja turvatöötajate tegevust avaliku ülesande täitmisel ehk teha vajalikku järelevalvet. Selle eelduse juures on ka tähtis, et sellega soovitakse piirata KOV-i õigust nimetatud ülesannet delegeerida. Regulatsiooniga ei ole soovitud lubada KOV-il täielikult loobuda KorS-i §-s 55 sätestatud nõuete üle järelevalve tegemisest. Sellega soovitakse rõhutada taolise kaasamise täienduslikku, mitte asenduslikku olemust. Peab arvestama, et turvatöötajate õigused on kitsamad kui korrakaitseametnikul, mille tõttu täidavad kaasatud turvatöötajad pigem esmase reageerija rolli ja KOV peab olema võimeline tagama, et pärast esmast reageerimist on võimalik alustatud juhtumi lahendamist jätkata. Avaliku korra tagamisel võib peale korrakaitsetegevuse tekkida vajadus teha lisatoiminguid, sealhulgas algatada süüteomenetlus, kuid selleks ei saa volitada turvaettevõtjat ja ülesande täitja on KOV.

Lõikes 3 sätestatakse, et turvaettevõtja kaasamiseks käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud riikliku järelevalve teostamisse sõlmib valla- või linnavalitsus valla- või linnavolikogu otsuse alusel turvaettevõtjaga halduslepingu HKTS-is sätestatud alustel ja korras. Sättes on esitatud

⁵⁶ K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. *Juridica*, 2000/8, lk 505–506

KOV-i volituse vormiline külg ja sätestatud, et turvaettevõtja kaasatakse halduslepinguga. HKTS-i § 9 järgi otsustab KOV-i haldusülesande täitmiseks volitamise volikogu, kes volitab halduslepingut sõlmima valla- või linnavalitsuse.

Lõike 4 alusel koostööstatakse valla- või linnavalitsus halduslepingu enne sõlmimist PPA-ga. PPA kontrollib koostööstamise käigus turvaettevõtja vastavust käesoleva paragrahvi lõike 6 punktis 2 nimetatud tingimustele.

Nõue koostööstastada turvaettevõtjaga sõlmitav haldusleping PPA-ga tuleneb sellest, et viidatud ülesande täitmisel osalemiseks on turvaettevõtjale kõrgemad nõuded, mida saab kontrollida PPA. Seega peab PPA kontrollima, ega turvaettevõtja või temaga seotud isik ei ole karistatud tahtliku riigivastase kuriteo eest, olenemata karistusandmete kustutamisest. PPA koostööstastust ei käsitata viidatud halduslepingu sõlmimise menetluse raames kui eelhaldusakti. Politseiga koostööstastamise nõue tagab seega lisakontrolli, kas turvaettevõtja vastab talle seatud nõuetele, ja võimaldab enne mõelda läbi KOV-i, kaasatava turvaettevõtja ja politsei ressursside mõistliku kasutuse ja koostöö.

Lõikes 5 sätestatakse, et turvaettevõtjal on lubatud käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud riikliku järelevalve tegemisel kasutada vaid valla- või linnavalitsusega koostööstastatud turvatööstajad. Selleks esitab turvaettevõtja KOV-i üksusele riikliku järelevalve tegemisel kasutatava turvatööstaja andmed koos turvatööstaja nõusolekuga tema isikuandmeid töödelda. Sätte esimese lause eesmärk on piiritleda kasutatavate turvatööstajate ringi ning valla- või linnavalitsuse koostööstastuse kaudu kinnitada isikud, kes hakkavad kohaliku omavalitsuse nimel toimima ametiisiku rollis. Võttes arvesse, et kaasatud turvatööstaja tegutseb kõnealuse ülesande täitmisel KOV-i nimel, on avalikust huvist ja isikute põhiõiguste tagamisest lähtudes oluline, et taolist esindusfunktsiooni täitev turvatööstaja vastaks samadele nõuetele, mis on KOV-i korrakaitseametnikul. Need nõuded on sätestatud käesoleva paragrahvi lõikes 8. Koostööstastamise käigus esitab valla- või linnavalitsus turvatööstajate andmed PPA-le. Sellega võimaldatakse PPA-l kontrollida ka selliseid turvatööstajate andmeid, mille kontrollimine ei ole KOV-il võimalik (kas isikut on karistatud tahtliku riigivastase kuriteo eest, olenemata karistusandmete kustutamisest).

Lõikes 6 sätestatakse, et turvaettevõtja peab lisaks turvategevuse seaduses ja HKTS-i § 12 lõikes 2 sätestatule vastama lisatingimustele. HKTS-i § 12 lõike 1 kohaselt kontrollib volitamist otsustama õigustatud ametiisik või organ haldusülesannet täitma volitatava isiku usaldusvärsust. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt hinnatakse isiku usaldusvärsust järgmistel alustel:

- 1) tal on võimalik kasutada haldusülesannete täitmiseks vajaminevaid tehnilisi vahendeid, tal on nõutavate teadmiste ja oskustega tööstajad ning muud eeldused ja kogemused volitatava haldusülesande täitmiseks;
- 2) tema suhtes ei ole algatatud likvideerimist ega pankrotimenetlust;
- 3) ei esine asjaolusid, mis võivad põhjustada tema püsiva maksejõuetuse või tema tegevuse lõpetamise;
- 4) tema kohta ei ole karistusandmeid karistusregistris;
- 5) ta ei ole oluliselt rikkunud temaga sõlmitud halduslepinguid või riigihanke teostamiseks sõlmitud hankelepinguid;
- 6) tal ei ole maksuvõlga, sealhulgas ajatatud maksuvõlga, ega lõivude, trahvide või sundkindlustuse maksete võlgnevust.

Peale HKTS-is sätestatu peab turvaettevõtja vastama TurvatS-i §-s 10 sätestatud nõuetele.

Peale muudes seadustes sätestatu nõutakse turvaettevõtjalt käesoleva lõike punktide 1 ja 2 alusel järgmist:

- 1) kehtivat tegevusluba valvetegevuseks turvategevuse seaduse § 11 lõike 1 kohaselt. Kuigi regulatsiooni kohaselt ei oleks sisult võimalik, et riikliku järelevalve tegemisele võiks olla kaasatud turvaettevõtja, kes tegutseb turvaauditite koostamise tegevusalal, ei ole seda eeldust soovitud esile tuua regulatsioonis eespool. Valvetegevus on olemuselt ja teostamise tingimustelt sarnane avalikus kohas käitumise üldnõuete üle järelevalve tegemisega (valvatakse ja kaitstakse isikuid, vara ja korda). Valvetegevuse tegevusload on tähtajatud, kuid majandushaldusasutusel on õigus tegevusluba ka MSÜS-i § 43 kohaselt peatada;
- 2) turvaettevõtjal ega temaga seotud isik ei tohi olla karistatud tahtliku riigivastase kuriteo eest, olenemata karistusandmete kustutamisest. Nõue tuletatakse ATS-i § 15 punktist 2, mille kohaselt ei võeta sellele nõudele mittevastavaid isikuid avalikku teenistusse. Kuna turvaettevõtja tegutseb riikliku järelevalve tegemisel, on oluline, et temale kehtestatud nõuded oleksid sellised, mis tagaksid ettevõtja usaldusväärsuse.

Lõikes 7 sätestatakse, et halduslepingu täitmise üle teostab haldusjärelevalvet halduslepingu sõlminud valla- või linnavalitsus. Sellega täidetakse eeldus, et eraõigusliku isiku tegevuse üle peab teostama järelevalvet, tagamaks avaliku halduse ülesande õiguspärane ja tingimustele vastaval tasemel täitmine. Turvaettevõtjate tegevuse üle on järelevalvet asjakohane tegema KOV, kes on turvaettevõtjaga vahetus kontaktis.

Lõikes 8 sätestatakse, et riikliku järelevalve teostamisel tohib osaleda kaasatud turvaettevõtja turvatöötaja, kes vastab turvategevuse seaduses sätestatud turvatöötaja nõuetele. Nõude eesmärk on riikliku järelevalve teostamisel tagada turvaettevõtte täielik vastutus oma tegevuse ja töötajate eest. Piirang on sisult kooskõlas HKTS-i § 12 lõikega 2, mille kohaselt peavad isikul olema nõutud teadmiste ja oskustega töötajad volitatava haldusülesande täitmiseks. Peale selle sätestatakse lõikes lisanõuded, millele turvatöötaja peab vastama.

Punkti 1 kohaselt peab turvatöötaja olema keskharidusega Eesti kodanik. Selle nõude seadmisel on lähtutud lojaalsuskohustusest. Kuigi turvatöötajatelt ei eeldata vande andmist ATS-i § 27 kohaselt, on oluline, et avaliku võimu volitusi eeldava ülesande täitja on riigivõimule lojaalne. Kodakondsusest tulenev lojaalsuskohustus on seega vajalik, et tagada kaasatavate turvatöötajate lojaalsus. Kui aga isiku tegevus puudutab teise isiku põhiõiguste suuremat riivet, on tähtis, et isik, kes seda kohaldab, on erapooletu ja riigile ustav.

Punktiga 2 sätestatakse hariduslikud lisanõuded, mille järgi peab turvatöötaja olema saanud korrakaitseametniku viienda taseme kutse, mida eeldatakse ka kohaliku omavalitsuse korrakaitseametnikult.

Punkti 3 kohaselt ei tohi turvatöötaja olla karistatud tahtliku riigivastase kuriteo eest, olenemata karistusandmete kustutamisest. Nõue tuletatakse ATS-i § 15 punktist 2, mille kohaselt ei võeta sellele nõudele mittevastavaid isikuid avalikku teenistusse. Kuna turvatöötaja tegutseb riikliku järelevalve tegemisel KOV-i esindajana, on oluline, et temale kehtestatud nõuded, mille eesmärk on tagada turvatöötaja usaldusväärsus, oleksid samad muudele KOV-i teenistujatele kehtestatud nõuetega.

Punkti 4 kohaselt ei tohi turvatöötaja olla distsiplinaarsüüteo toimepanemise eest avalikust teenistusest vabastatud, välja arvatud juhul, kui teenistusest vabastamisest on möödas üle aasta.

Piirangu eesmärk on tagada, et isik, kes on vabastatud avalikust teenistusest, ei saaks asuda uuesti teostama avalikku võimu muus ametis.

Punkti 5 kohaselt ei tohi turvatöötajal olla jõustunud kohtuotsusega ära võetud politseiametniku või korrakaitseametniku ametikohal töötamise õigust. Nõue on sisult sama ATS-i § 15 punktis 3 sätestatuga, mille kohaselt ei võeta isikut avalikku teenistusse juhul, kui jõustunud kohtuotsusega on temalt ära võetud teataval ametikohal töötamise õigus.

Lõikes 9 täpsustatakse, millised KOV-i pädevused kohaldada KorS-i alusel erimeetmeid laienevad ka kaasatava turvaettevõtja turvatöötajale. Riikliku järelevalve tegemisse kaasatud turvaettevõtja turvatöötaja võib kohaldada halduslepingust tulenevate ülesannete täitmiseks KorS-i § 28 lõikes 1, §-s 30, § 32 lõigetes 1–3 ja §-s 34 sätestatud meetmeid. Seega antakse turvatöötajale ettekirjutuse tegemise õigus, mida praktikas turvatöötaja ilmselt realiseerib peamiselt suulise korraldusena sarnaselt eelnõu §-s 20 sätestatule. Samuti saab kaasatud turvatöötaja õiguse isikut küsitleda ja temalt dokumente nõuda ning tema isikusamasust tuvastada. Viimati nimetatud meede sarnaneb eelnõu §-s 22 valvetegevuse teostamisel turvatöötajale ette nähtud õigusega, mida ta võib kohaldada näiteks isiku kinnipidamisel. Seega on turvatöötajale selle meetme kohaldamise üldised eeldused ja õiguslikud alused tuttavad. Samuti võimaldatakse turvatöötajal kohaldada meetmena isikuandmete töötlemist jälgimisseadmestiku kasutamisega. Tegemist on pigem vähe riivava ja passiivse meetmega, mis võimaldaks turvatöötajal jälgida KOV-i paigaldatud kaameraid ohu väljaselgitamiseks.

Eelnõus on lisaks ettekirjutusele piiratud nimetatud kolme erimeetmega, sest turvatöötaja täidab antud juhul vaid abistavat lisafunktsiooni. Käesoleva paragrahvi lõike 2 kohaselt on üks turvaettevõtja kaasamise eelduseid vähemalt ühe korrakaitseametniku olemasolu. Sellest lähtudes on turvatöötajad vaid esmased reageerijad, kelle eesmärk on tuvastada oht ja koguda andmeid. Andmed edastatakse seejärel KOV-i korrakaitseametnikule, kes jätkab asjakohase menetlusega.

Lõike 10 kohaselt ei ole turvatöötajal õigust käesoleva paragrahvi lõikes 8 nimetatud meetme kohaldamisel kasutada vahetatuid. Kuigi KOV ei saa anda halduslepingu alusel muule isikule ülesandeid ega õigusi, mida tal endal ei ole, lisatakse taoline deklaratiivne iseloomuga säte seadusesse õigusselguse huvides. Sätte eesmärk on seega tagada, et riiklikku järelevalvesse kaasatud turvatöötaja ei kasutaks õigusi, mida tal ei ole. See säte kohaldub koostöös käesoleva paragrahvi lõikega 14, mille alusel kohaldatakse turvatöötajale turvategevuse seaduses sätestatud kohustusi ja nõudeid, ent mitte õigusi. Kui isik saab tegutseda eri rollides, on tähtis välistada nendes rollides ette nähtud riiveõiguste riskasutus.

Lõike 11 kohaselt ei tohi turvatöötaja käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud riikliku järelevalve teostamisega samal ajal osaleda muus turvategevuse seaduse §-s 4 sätestatud turvategevuses. Sätte eesmärk on vältida, et eraõigusliku ja avaliku ülesande täitmine läheks segi ning ühelt ülesandelt teisele üleminek ei toimiks seadust rikkudes. Oluline on ennetada olukorda, kus turvatöötaja võib ekslikult asuda lahendama eraõiguslikku juhtumit, kandes samal ajal avaliku ülesande teostamisel ette nähtud eritunnuseid. Praktikas tähendab see, et turvatöötaja peab olema teadlik sellest, kas konkreetne ülesanne on avalik õiguslik või eraõiguslik. Turvatöötajal jääb seega ka võimalus maha võtta või peale panna vastavad vormi tunnused sõltuvalt väljakutsest.

Lõikega 12 sätestatakse turvatöötajale kohustus käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud riikliku järelevalve teostamisel kanda turvatöötaja vormiriietust koos eritunnustega, mis on ette

nähtud käesoleva paragrahvi lõike 13 alusel kehtestatud määruses. Seoses kehtiva ApolS-i aluseks oleva eelnõuga tõstatas õiguskantsler ka mitu muud avaliku võimu delegeerimise probleemi. Seetõttu saab riivehalduse volitamisel paljuski eeskujuks võtta ApolS-i, mille alusel eraõiguslikud juriidilised isikud teostavad riivehaldust. Olulisena oli sellise volitamise puhul näiteks esile toodud ühtne vormiriietus, mis aitab isikul eristada teatud riigivõimu ülesandeid teostavaid isikuid. Vormiriietuse kandmise nõue tagab, et inimesele on avaliku võimu teostaja selgelt eristatav ja äratuntav. Et eristust kasutataks eesmärgipäraselt, on ka turvatöötajatel lubatud eritunnuseid kanda üksnes kindla haldusülesande täitmisel. Kui turvatöötaja kannab eritunnuseid muude ülesannete täitmisel, rikub ta KarS-i § 277 lõiget 1, mille kohaselt on ametniku vormiriietuse või ametitunnistuse ebaseaduslik kasutamine karistatav.

Lõikega 13 sätestatakse volitusnorm, mille kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega riikliku järelevalve teostamisel kasutatavad eritunnused ja nõuded vormiriietusele. Määruse kavand on esitatud seletuskirja lisas 2.

Lõikega 14 sätestatakse, et turvatöötajale kohalduvad turvategevuse seaduses sätestatud kohustused ja nõuded, arvestades käesoleva paragrahvi erisusi. Nagu eespool märgitud, riikliku järelevalve tegemisel turvategevuseks ette nähtud õigused turvatöötajale ei laiene. Seega ei saa turvatöötaja lähtuda eelnõu §-des 19–29 sätestatust. Samas laienevad turvatöötajale muud kohustused, nagu eelnõu §-s 18 sätestatud nõue keelduda täitmast seadusega vastuolus olevaid ülesandeid.

Lõigetega 15 ja 16 sätestatakse kohalikule omavalitsusele õigused halduslepingu lõpetamiseks. Kui lõike 15 alusel on KOV-i volikogul õigus otsustada halduslepingu ühepoolne lõpetamine, siis lõike 16 kohaselt on KOV-i volikogu kohustatud lõpetama halduslepingu, kui turvaettevõtja ei vasta enam talle seatud nõuetele. Sätte eesmärk on tagada kaasatud turvaettevõtjate usaldusväärsus ja välistada võimalus, et turvaettevõtja, kes on kaasatud riikliku järelevalve tegemisse, on samal ajal mõistetud süüdi riigivastases kuriteos.

Paragrahvis 82² sätestatakse hüvitis turvatöötaja hukkumise, haigestumise ja vigastada saamise korral seoses turvaettevõtja kaasamisega. Kuna KOV võib kaasata turvaettevõtja turvatöötajaid KOV-i poolt avaliku korra tagamiseks, sätestatakse, et kui turvatöötaja hukkub või tal tuvastatakse osaline või puuduv töövõime riikliku järelevalve raames avaliku korra tagamises osalemise tõttu, siis maksab turvaettevõtja käesoleva paragrahvi lõigetes 1–3 sätestatud toetuse avaliku teenistuse seaduse §-s 49 sätestatud määras. Erisätte eesmärk on tagada, et turvatöötajad, kes täidavad avaliku võimu ülesannet, ei jää tagatiste poolest halvemasse olukorda võrreldes avalike teenistujatega. Sisult täidab turvatöötaja sellises olukorras avalikku ülesannet ja on käsitatav kui avaliku võimu esindaja.

Eelnõu §-dega 40 ja 41 tehakse KrMS-is ja lennundusseaduses seaduse pealkirja muudatus, asendades vastavates seadustes sõna *turvaseadus* sõnadega *turvategevuse seadus*.

Eelnõu §-s 42 sätestatakse meresõiduohutuse seaduse (edaspidi *MSOS*) muudatused.

Eesti riik on võtnud eesmärgiks, et Eesti lipu all sõidaks tulevikus rohkem kaubalaevu. Seda kinnitavad ka 17. juuli 2017. aasta valitsuskabineti nõupidamisel vastuvõetud otsused, kus arutati laevandussektori toetamise võimalusi, ja selleks jõustati 1. juulil 2020. aastal laevanduse seadusepakett, mis soodustab laevade Eesti lipu alla tulemist. Seadusmuudatuste paketi eesmärgiks on tuua Eesti lipu alla suuremaid kaubalaevu. Laevanduse seadusmuudatuste pakett

pakub laevandusettevõtetele soodsaid maksutingimusi, mis omakorda soodustab laevandusega seotud kaldaettevõtete asutamist Eestisse⁵⁷.

Rahvusvahelistes vetes esineb tänapäeval jätkuvalt piraatlust avamerel ja relvastatud rööve territoriaalmeredes ning laevade omanikud peavad leidma lahendusi, kuidas oma laevu rünnakute eest kaitsta. 2019. a toimus Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni (edaspidi *IMO*) andmetel kokku 193 juhtumit, millest piraatide rünnakuid avamerel oli 34 ning relvastatud rööve territoriaalmerel 95 ja sadama piirkonnas 64. See on kokku 14 % vähem, kui 2018. aastal (223) ning see on madalaim juhtumite arv alates 1996. aastast.⁵⁸ Kuigi rünnakute arv on merel järjest langenud, võib praktikas tekkida olukordi, kus laevaomaniku enda kasutusele võetavad meetmed ei ole piisavad selleks, et ohuolukorraga toime tulla ning reederile peab andma õiguse põhjendatud olukorras riigi poolt seatud tingimustele vastavaid laevakaitsjaid kasutada. Lisaks aitaks laevakaitsjate kasutamise õigusliku regulatsiooni olemasolu suurendada Eesti laevanduse konkurentsivõimet.

Kuigi läbi ajaloo on laevade vastu toime pandud ründed nõudnud rahvusvahelise kogukonna ja laevandussektori tähelepanu, ei ole antud probleemi lahenduseks kasutatavate relvastatud turvameeskondade temaatikat tänaseni rahvusvahelisel tasandil reguleeritud ning puuduvad kohustuslikud, detailsed juhised, kuidas relvastatud turvameeskondade kasutamist riigisiselt reguleerida. Regulatsiooni puudumise tõttu rahvusvahelisel tasandil on merendussektor välja töötanud soovitusliku iseloomuga dokumente probleemide lahendamiseks ja lipuriikide regulatsiooni täiendamiseks. Lõpliku otsuse, kas relvastatud turvamehi laeva pardale lubada ning kuidas nende kasutamist reguleerida, peab tegema lipuriik. Oluline on, et Eesti kaaluks riigisisese regulatsiooni kehtestamisel vähemalt neid asjaolusid, millele on juhtinud tähelepanu IMO, mida on välja toonud BIMCO (*Baltic and International Maritime Council*), mida on käsitletud vastavasisulisel rahvusvahelisel kirjandusel ja mida näitab teiste riikide praktika. Samas on oluline ka mainida, et riikides, kus vastavasisuline regulatsioon on kehtestatud, ei ole praktikas suudetud siiski kõiki võimalikke kitsaskohti vältida.⁵⁹

Laevakaitse valdkonna reguleerimise muudab keeruliseks see, et riigi lippu kandes kuulub laev küll Eesti jurisdiktsiooni alla, kuid laeva õiguslik saatatus muutub erinevate riikide territoriaalvetes ja avamerel liikudes pidevalt. Kuna puutumuses on väga paljud riikide õigusvaldkonnad, on mitmed rahvusvahelised organisatsioonid välja andnud omapoolsed soovitusel. Eesti regulatsiooni väljatöötamisel on arvesse võetud järgmiseid:

- 1) Juhised laevaomanikele, reederitele, kaptenitele ja laevapere liikmetele piraatluse ja relvastatud röövide ennetamiseks ja vähendamiseks laeval. IMO. MSC.1/Circ 1334, 23. juuni 2009⁶⁰

⁵⁷ Laevad Eesti lipu alla. (2020). Transpordiamet. Kättesaadav internetist - <https://veeteedamet.ee/et/eesti-lipuriigina>, 01.11.2021.

⁵⁸ IMO. Reports on acts of piracy and armed robbery against ships. Annual Report. MSC.4/Circ.264 – 2019, lk 2. Kättesaadav internetis - <https://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/Piracy-Reports-Default.aspx>

⁵⁹ Erasmus Law Review Issue 4, 2018, eriväljaanne relvastatud laevakaitsjate kasutamise kohta. Kättesaadav: <http://www.erasmuslawreview.nl/tijdschrift/ELR/2018/4>

⁶⁰ Piracy and armed robbery against ships. Guidance to shipowners and ship operators, shipmasters and crews on preventing and suppressing acts of piracy and armed robbery against ships. IMO. MSC.1/Circ 1334, 23 June 2009.

- 2) Juhised laevaomanikele, reederitele ja kaptenile lepingu alusel palgatud relvastatud laevakaitsjate kasutamiseks laeva pardal kõrge riskiga piirkonnas. IMO. MSC.1/Cir.1405/Rev.2, 25. mai 2012⁶¹
- 3) Soovitused laevakaitsset pakkuvale ettevõttele laevadel kõrge riskiga piirkondades teenuse pakkumisel. IMO. MSC.1/Circ.1443, 25. mai 2012⁶²
- 4) Piraatlus ja relvastatud röövid laevadel. Soovitused riikidele, et ennetada ja vähendada piraatlust ja relvastatud rööve laevadel. IMO. MSC.1/Circ.1333/Rev.1, 12. juuni 2015⁶³
- 5) Uuendatud soovitused lipuriigile seoses laevakaitsjate kasutamisega laeval kõrge riskiga piirkondades. IMO. MSC.1/Circ.1406/Rev 3, 12. juuni 2015⁶⁴
- 6) BMP5. Parimad praktikad piraatluse ennetamiseks ja laevade turvalisuse tugevdamiseks Punasel merel, Aadeni lähel, India ookeanil ja Araabia merel, juuni 2018⁶⁵

Laevad kuuluvad selle riigi, mille lippu nad kannavad, jurisdiktsiooni alla. Kui maismaal pannakse toime relvastatud rünnak, reageerib sellele politsei, sest tegemist on sisejulgeoleku küsimusega. Laev võib aga asub oma lipuriigist väga kaugel ning laeva kaitsmine relvastatud rünnaku eest on pigem küsimus riigi välisest kaitsevõimest, millele peaks reageerima lipuriigi sõjalaevastik. Peamiselt majanduslikel põhjustel on mitmed riigid andnud laevade kaitsmiseks eraettevõtjatele õiguse kaasata laevakaitsjaid, kes osutavad laeval sisuliselt nõ eraõiguslikku sõjalise kaitse teenust. Laevakaitsja ülesanne on kõrgendatud ohupiirkonnas väljastpoolt tulevate rünnete eest valvata ja kaitsta laeva, sellel viibivaid laevapere liikmeid, reisijaid ning laeva pardal olevat vara. Laeval võib töötada ka turvatöötaja, kuid tema ülesanne on tagada laeval sisemist korda reisijate ning laevapere liikmete vahel ning temale kehtivad hoopis teised nõuded (*nt eesti keele oskus*). Laevakaitsjate ja turvatöötajate selgeks eristamiseks sätestatakse laevakaitsjate kaasamise regulatsioon MSOS osana laeva turvalisusest.

Seega arvestatakse antud regulatsiooni välja töötamisel järgneva:

- Rahvusvaheliselt on välja töötatud reederitele erinevaid juhendeid ja soovitusi, mida laeval rünnete tõrjumiseks kasutusele võtta;
- Rahvusvahelised organisatsioonid soovivad relvastatud laevakaitsjaid laeval kasutada viimase abinõuna, kui kõik muud võimalused laeva kaiseks on kasutusele võetud;
- Rahvusvahelised organisatsioonid jälgivad pidevalt meredel toimuvaid rünnakuid, mille põhjal on võimalik reederil ohtusid hinnata;

⁶¹ MSC.1/Circ.1405/Rev.2 on Revised interim guidance to shipowners, ship operators and shipmasters on the use of privately contracted armed security personnel on board ships in the High Risk Area. (2012). IMO. Kättesaadav internetist - <https://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/Private-Armed-Security.aspx>, 12.01.2021

⁶² MSC.1/Circ.1443 on Interim Guidance to private maritime security companies providing contracted armed security personnel on board ships in the High Risk Area. (2012). IMO. Kättesaadav internetist - <https://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/Private-Armed-Security.aspx>, 12.01.2021

⁶³ Piracy and armed robbery against ships. Recommendations to Governments for preventing and suppressing piracy and armed robbery against ships, IMO. MSC.1/Circ.1333/Rev.1 12 June 2015

⁶⁴ MSC.1/Circ.1406/Rev.2 on Revised interim recommendations for flag States regarding the use of privately contracted armed security personnel on board ships in the High Risk Area. (2012). IMO. Kättesaadav internetist - <https://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/Private-Armed-Security.aspx>, 12.01.2021

⁶⁵ Best Management Practices to Deter Piracy and Enhance Maritime Security in the Red Sea, Gulf of Aden, Indian Ocean and Arabian Sea. Version 5 (2018). BIMCO, ICS, IGP&I Clubs, INTERTANKO and OCIMF. Kättesaadav internetist - <https://eunavfor.eu/wp-content/uploads/2018/06/BMP5-PP.pdf>, 12.02.2021

- Käimas on rahvusvahelised mereoperatsioonid rünnakute ennetamiseks (nt operatsioon ATALANTA Somaalia piirkonnas⁶⁶);
- Eesti riigilippu kannavad hetkel üksikud laevad, kus sellist teenust vaja võib olla;
- Praktikas tekib suure tõenäosusega vajadus kasutada välisriigi turvaettevõtte teenuseid ning laevakaitsjate kaasamise vajadus võib tekkida ootamatult ja Eesti riigist väga kaugel;
- Konkreetseid olusid merel ja ohtu laevale oskavad hinnata kõige paremini reederid ja laevakaitset pakkuvad ettevõtted.

Eelnevast lähtuvalt toimuks eelnõu järgi laevakaitsjate kasutamine järgmiste põhimõtete alusel:

- 1) Laeval tuleb kõige pealt kasutusele võtta kõikvõimalikud muud meetmed rünnete ära hoidmiseks.
- 2) Laevakaitsjaid võib kaasata ainult siis, kui laeva turvaplaan seda ette näeb ning läbitakse kõrgendatud ohupiirkonda (nt Lääne Aafrika rannik, Malaka ja Singapuri väinad ning Lõuna-Hiina meri Aasias, Lõuna-Ameerika Vaikse ookeani ja Kariibi mere piirkonnad, India ookean).
- 3) Kaasamine kiireks ja paindlikuks toimimiseks, ei väljasta riik laevakaitset pakkuvale ettevõttele tegevusluba, vaid süsteem on üles ehitatud reederi vastutusele, kes valib välja riigi poolt seatud eeldusele vastava laevakaise teenust pakkuva ettevõtte.
- 4) Reeder on kohustatud informeerima lepingu sõlmimisest ning laevakaitsjate ja relvade kaasamise täpsemast ajast ja kohast Transpordiametit, mis on riigis üks kontaktpunkt reederile.

Eelnõu § 42 punkti 1 kohaselt võetakse eelnõuga kasutusele uus termin *relvastatud laevakaitsja*. Termin lisatakse MSOS § 2 mõistete loetellu ja selle kohaselt on relvastatud laevakaitsja (edaspidi *laevakaitsja*; inglise keeles *Privately Contracted Armed Security Personnel*) laevakaitset pakkuva ettevõtte töötaja, kes väljastpoolt laeva tulevate rünnete eest kõrgendatud ohupiirkonnas valvab ja kaitseb laeva, sellel viibivaid laevapere liikmeid, reisijaid ning laeva pardal olevat vara. Temale kehtivad turvatöötajast erinevad nõuded, mis kehtestatakse valdkonda reguleeriva rakendusaktiga.

Eelnõu § 42 Punkti 2 kohaselt täiendatakse MSOS-i uue peatükiga, mis paneb paika laevakaitsjate kasutamise reeglid.

MSOS §-ga 75³ täiendatakse seadust laevakaitsjate kasutamise põhimõtetega.

Lõike 1 kohaselt tuleb Eesti riigi lipu all sõitvast laevast väljast tulevate rünnete eest vajadusel laeva kaitseks kasutusele võtta eesmärgipärased abinõud või rahvusvahelises õiguses soovitatud praktikad. IMO sätestab oma juhistes selgelt, et kõige pealt peab laeval kasutusele võtma vajalikud muud meetmed, et ennetada rünnakuid laevade vastu. Vajalikud soovitused sisalduvad nt IMO 23. juuni 2009. a juhises nr 1334. Õiguslikel ja turvalisuse põhjustel ei soovita IMO relvastatud laevakaitsjate kasutamist, kuna see võib niigi ohtliku olukorra muuta veel ohtlikumaks (*IMO 12. juuni 2015. a juhise nr 1333 punktid 3-7*). Siiski ütleb IMO, et juhul,

⁶⁶ Operation ATALANTA's new mandate enters into force on 1st of January 2021. New tasks will reinforce the EU NAVFOR's counter-piracy core responsibilities. (2020). European Union Naval Force ATALANTA. Kättesaadav internetist - <https://eunavfor.eu/operation-atalantas-new-mandate-enters-into-force-on-1st-of-january-2021-new-tasks-will-reinforce-the-eu-navfors-counter-piracy-core-responsibilities/>

kui lipuriik otsustab laevakaitsjad laeva pardale lubada, peab riik nende kaasamiseks ette nägema ka väga selged reeglid. Samast põhimõttest on lähtunud ka eelnõu koostamisel.

Lõige 2 seab reeglid, millal ja mis eesmärgil on laevakaitsjate kaasamine lubatud - Eesti riigilippu kandva laeva, sellel viibivate laevapere liikmete, reisijate ning laeva pardal oleva vara valvamiseks ja kaitsmiseks laevast väljast tulevate rünnete eest võib reeder, kui kõik muud võimalused laeva kaitseks on rakendatud ning laeva turvaplaan seda ette näeb, kasutada laeval kõrgendatud ohupiirkonna läbimiseks laevakaitset pakkuva ettevõtjaga sõlmitud lepingu alusel laevakaitsjaid.

See tähendab, et:

- laevakaitsjate kaasamine on viimane abinõu, kui kõik muud vahendid on juba kasutusele võetud;
- laeva turvaplaan peab ette nägema laevakaitsjate kasutamise õiguse;
- laevakaitsjaid võib kasutada ainult kõrgendatud ohupiirkonna läbimiseks;
- reeder peab olema sõlminud laevakaitset pakkuva ettevõttega lepingu.

Laevakaitsjate ülesandeks on valvata ja kaitsta laevast väljast tulevate rünnete eest laeva, sellele viibivaid laevapere liikmeid, reisijaid ning laeva pardal olevat vara.

Lõige 3 sätestab, et kõrgendatud ohupiirkondade loetelu kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. IMO ja teised rahvusvahelised organisatsioonid jälgivad väga hoolega, mis merel toimub ja peavad selle kohta [statistilisi ülevaateid](#). Selle ja vajadusel teiste valdkonnaga seotud ametiasutuste (nt Välisministeerium, julgeolekuasutused) sisendi põhjal koostatakse nimekiri ohtlikest merepiirkondadest, mis kinnitatakse määrusega. Kuna olukord merel on muutlik, peab vajadusel olema võimalik kiiresti uusi piirkondi määrusesse lisada ning mitteohtlike välja võtta. Määruse saab teha reederitele kättesaadavaks eraldi Transpordia meti kodulehe kaudu.

IMO vastavad suunised keskenduvad hetkel tugevalt Adeni lahele, kuid viimaste rünnakute statistika näitab, et oht on liikunud Adeni lahelt Guinea lahte, Singapuri väina ja Indoneesia piirkonda ning Kariibi merre. Näiteks Belgia lubab laevakaitsjaid kasutada Adeni lahes ja India ookeanis ning Guinea lahe avamere piirkonnas. Küpros on kõrgendatud ohupiirkondadena määratlenud Ida-Aafrika ja India Ookeani loodeosa (Ida-Aafrika mereosa, India Ookeani loodeosa, Araabia meri, Omaani laht, Adeni laht, Punase mere lõunaosa) ning Lääne-Aafrika ja Guinea lahe.⁶⁷ Prantsuse regulatsiooni kohaselt on laevakaitsjate kasutamine lubatud väljaspool riikide territoriaalmerd ja peaministri määrusega kindlaksmääratud ohualadel. Laevaomanike, kaitseministri, transpordiministri ja välisministri esindajatest koosnev komisjon saab peaministrile teha ettepanekuid ohualade määramisel vastavalt tuvastatud ohuarengutele.⁶⁸

Lõige 4 täpsustab, millistele tingimustele peab vastama laevakaitset pakkuva ettevõtte, kellega reeder võib sõlmida kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis lepingu.

Punkti 1 kohaselt võib reeder sõlmida lepingu ettevõttega, millel on Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis turvategevuse või laevakaitse valdkonna tegevusluba. Kõik riigid ei pea kinni rahvusvahelistest reeglitest ega taga ka neil tegutsevate turva- või laevakaitse

⁶⁷ First Schedule of The Protection of Cyprus Ships Against Acts of Piracy and Other Unlawful Acts Law of 2012, kättesaadav internetis: [https://www.dms.gov.cy/dms/shipping.nsf/all/AD20EEAF5ABF67A7C225832000401D9D/\\$file/Law%2077\(I\)-2012-Piracy-Version%20181012-EN.pdf?openelement](https://www.dms.gov.cy/dms/shipping.nsf/all/AD20EEAF5ABF67A7C225832000401D9D/$file/Law%2077(I)-2012-Piracy-Version%20181012-EN.pdf?openelement)

⁶⁸ La loi n° 2014-742 du 1er juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires a été publiée, art 14, kättesaadav internetis: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029175262/>

ettevõtete põhjaliku kontrolli läbiviimist ning seetõttu tuleb hinnata, milliste riikide ettevõtetele me lubame tulla Eesti lippu kandvale laevale ning kasutada ja kanda seal relvasid. Piirdudes just Euroopa Majanduspiirkonnaga on tagatud, et laevakaitse ettevõtted vastavad teatud üldistele nõuetele, nt on teostatud taustakontrollid ettevõtte omanikele. Samuti tagab see, et vajadusel on Eesti riigil võimalik nõuda vastavalt riigilt infot tema tegevusloa alusel tegutseva ettevõtte kohta ning kui esineb tõsiseid rikkumisi siis on ka paremad võimalused sellise ettevõtte tegevust mõjutada. Kui ettevõtte on aga asutatud kaugemas riigis, millega Eestil puudub tihe kontakt, siis võib selline koostöö osutuda raskeks ja kulukaks. Eesti regulatsioon võimaldab laevakaitse teenust osutada nii turvategevuse tegevusluba omavatel ettevõtetel kui ka laevakaitse valdkonna tegevusluba omavatel ettevõtetel. Esimeste alla kuuluksid seega ka näiteks Eesti valvetegevuse tegevusloaga ettevõtted. Kuna mõlemad ettevõtted peavad ka vastavama punktis 2 sätestatule, millega on tagatud just nende ettevõtete vastavus vajalikele nõuetele ehk nende pädevus, siis ei nähta vajadust piirata selliste turvaettevõtete osalemist, kellele ei ole mõne muu riigi laevakaitse tegevusvaldkonna tegevusluba.

Üksnes Euroopa Majanduspiirkonna ettevõtjate aktsepteerimisega jääksid aga Ühendkuningriigi ettevõtjad riigi Euroopa Majanduspiirkonnast lahkumise tõttu kõrvale. Ühendkuningriik on antud teenuse pakkumise osas aga üks juhtivatest maailmas. Nimelt on avalike andmete kohaselt hetkel ISO standardi 28007 kohaselt akrediteeritud kokku 38 ettevõtjat järgnevatest riikidest: Kreeka (14), Ühendkuningriik (12), Ameerika Ühendriigid (4), Singapur (3), Sri Lanka (1), Küpros (1), Keenia (1), Hong Kong (1), Dubai (1), Eesti (1).⁶⁹ Ühendkuningriigi kaasamine on põhjendatud, kuna riik oli kuni 2020. aastani Euroopa Liidu ja Euroopa Majanduspiirkonna liige, mistõttu on riigiga juba välja arendatud toimivad (politsei)koostöösuhted, millest tulenevalt on Eesti ametiasutustel kergem vajadusel kontrollida sealsete ettevõtjate tausta.

Punkt 2 näeb ette, et ettevõtte peab vastama valdkonnas tunnustatud standarditele. Eelnõu kohaselt plaanitakse vastavalt IMO 12. juuni 2015. a juhise nr 1406 punktile 2 kohustuslikuks muuta rahvusvahelisele standardile ISO 28007-1:2015⁷⁰ vastava sertifikaadi olemasolu. Valdkonnas tunnustatud standarditele viitamise osas on lähtutud [Standarditele viitamise juhendist](#). Nimetatud sertifikaat on välja töötatud koostöös IMO-ga. Maailmas on olemas ka teisi standardeid (nt ANSI/ASIS PSC.4-2013, Quality Assurance And Security Management For Private Security Companies Operating At Sea Ü Guidance⁷¹), kuid neid pole IMO oma juhistes soovitanud kohustuslikuks teha ning hetkel seda ei kaaluta. Täna ei ole Eesti ettevõttel võimalik Eestist sellist sertifikaati saada, kuid kuna tegemist on rahvusahelise teenusega, peab laevakaitse ettevõtte olema valmis kõigiks asjaajamisteks teiste riikide, nende õiguskeskkonna ja keeleruumiga. Sertifikaati on võimalik täna saada maailmas Lloyds Register⁷² ja MSS

⁶⁹ Info on kättesaadav Security in Complex Environments Group (SCEG) veebilehel <https://www.sceguk.org.uk/accredited-certification-pscl-and-iso-28007/sceg-companies-awarded-accredited-certification-for-iso-28007-maritime/> ja <https://www.sceguk.org.uk/accredited-certification-pscl-and-iso-28007/non-sceg-companies-awarded-accredited-certification-for-iso-28007maritime/>

⁷⁰ ISO 28007-1:2015. Ships and marine technology -- Guidelines for Private Maritime Security Companies (PMSC) providing privately contracted armed security personnel (PCASP) on board ships (and pro forma contract). Kättesaadav internetist - <https://www.evs.ee/et/iso-28007-1-2015>, 12.01.2021

⁷¹ ANSI/ASIS PSC.4-2013. Quality Assurance And Security Management For Private Security Companies Operating At Sea Ü Guidance. Kättesaadav internetist - <https://webstore.ansi.org/standards/asis/ansiasispsec2013-1453328>, 12.01.2021

⁷² <https://www.lr.org/en/iso-28007/>

Global⁷³ poolt, kes mõlemad on omakorda sertifitseeritud United Kingdom Accreditation Service⁷⁴ poolt.

ISO standard paneb paika väga põhjalikud reeglid, millele laevakaistet pakkuv ettevõtte peab vastama, nt ettevõtte tunneb tegevusvaldkonda, selle riske ning rahvusvahelist õigusruumi, tal on selge juhtimisstruktuur, finantsiline stabiilsus, tal on sõlmitud riskide katteks vajalikud vastutuskindlustuslepingud, ta annab oma töötajate käsutusse legaalsed relvad ja turvavarustuse, tal on ülesannete täitmiseks piisavate teadmiste, oskuste ja kogemustega personal ning tal on välja töötatud selged protseduurireeglid ülesannete täitmiseks. Seejuures tuleb ettevõttel välja töötada töötajate tausta kontrollimise põhimõtted ja kooskõlas andmekaitse reeglitega kontrollida muu hulgas ka töötaja kriminaalset tausta, tervislikku seisundit ja sõltuvusainete kasutamist. Sertifikaadi väljastamise käigus kontrollitakse ettevõtet palju põhjalikumalt, kui riik seda tegevusloa väljastamisel teeb. Sertifikaadi säilitamiseks tehakse perioodilisi vastavuse kontrole ning kordussertifitseerimisi.

Lõige 5 sätestab, et reeder teavitab laevakaitsjate kasutamisest Transpordiametit. Määrusega täpsustatakse täpsemad nõuded, missugune info tuleb reederil esitada (nt koopia lepingust, laeva, laevakaitsjate, laevale toodavate relvade andmed). Info esitamise vormi määrab Transpordiamet.

MSOS § 11² sätestab, et Eesti riigilippu kandvalt laevalt võtab turvahäire vastu politseiasutus, kes edastab info Transpordiametile. Transpordiamet edastab info laevakaitsjate kaasamise kohta ka Politsei- ja Piirivalveametile, kus info on vajalik, et õigesti reageerida turvahäire vastuvõtmisele.

Lõige 6 sätestab, et laevakaitsjad täidavad laeval kapteni korraldusi. Vastavalt rahvusvahelistele juhiste (IMO 25. mai 2012. a juhis nr 1405 punktid 5.7-5.10) peavad reederi ja laevakaitsset pakkuva ettevõtte vahel olema kõik vajalik reeglid ja protseduurid läbi räägitud lepingu sõlmimise ajaks. Laevakaitsjate ülesanne on kaptenit laeval nõustada laevakaitsese küsimustes ja tegutseda vastavalt oma ülesandele, kuid laevakaitsjad peavad oma tegevuses täitma kapteni korraldusi.

Lõige 7 sätestab volitusnormi laevakaitsjate kasutamise eeskirja kehtestamiseks. Kuna tegemist on valdkonnaülese küsimusega, kehtestab eelnõu kohaselt määruse Vabariigi Valitsus. Määrusega reguleeritakse täpsemalt, millisele standardile peab ettevõtte vastama, missugused on minimaalsed nõuded laevakaitsjatele, tema ettevalmistusele ja väljaõppele, kui palju peab laevakaitsjad korraga vähemalt laeval olema ja milline on laevakaitsjate kasutamisest ja rünnetest teavitamise kord. Samuti nõuded laeva turvaplaani lisa kajastatavatele andmetele ja laevakaitsset pakkuva ettevõtjaga sõlmitava lepingule.

Just laeva turvaplaani osas on oluline, et õigusaktide tasandil oleks sätestatud täiendavad tingimused turvaplaani lisale, mis võimaldab kasutada laeval laevakaitsjaid. MSOS § 11¹ lg 2 kohaselt hinnatakse turvaplaani vastavust rahvusvahelise konventsiooni inimelude ohutusest merel (SOLAS konventsioon) ja selle konventsiooni alusel kehtestatud rahvusvahelise laeva ja sadamarajatiste turvalisuse koodeksi (ISPS koodeks) ning siseriiklike õigusaktide nõuetele. SOLAS konventsioon ega ka ISPS koodeks ei sätesta aga nõudeid laevadel relvastatud kaitse kasutamise kohta, mistõttu tuleb riigisisestl sätestada, mida kõnealune turvaplaani lisa sisaldama peab, sh nt riskihinnangu läbiviimine laevadel relvastatud kaitse kasutamiseks, mis

⁷³ <https://www.mssglobal.com/security-services-certification>

⁷⁴ https://www.ukas.com/download/publications/publications_relating_to_certification_bodies/CIS-9-Certification-of-Private-Maritime-Security-Companies-Edition-2-December-2019.pdf

võtab arvesse laeva suurust, tüüpi, kauba liiki, sõidukiirust jms. Samuti, kas riskihinnangu läbiviimisel tuleb kaaluda laeval täiendavate kaitsemeetmete rakendamist ennetava meetmena, st kaitsta laeva okastraatide, traataedade või veepihustitega, et vältida ründajate pääsemist laevale.⁷⁵ IMO suunise MSC.1/Circ.1405/Rev.2 punktis 3 on toodud riskihinnangu läbiviimise soovitusel ning punkt 3.3 loetleb asjaolud, mida tuleks riskihinnangu koostamisel arvesse võtta.

Saksamaa regulatsiooni kohaselt on laevaomanikel ja operaatoritel võimalik taotleda ISPS koodeksile vastava turvaplaani lisa kinnitamist, milles on sätestatud, millal laeval relvastatud turvatöötajaid kasutatakse, samuti et kasutatakse ettevõtjat, millele on väljastatud litsents, tegevusluba ja et tegevuses järgitakse IMO suunistes toodud nõudeid.⁷⁶ Täiendavalt võib välja tuua, et Taani on riigisisese õiguse rakendanud lahendust, kus on teinud laevandussektori väljatöötatud parimate praktikate järgimise kohustuslikuks, märkides et laevad peavad välja töötama piraatluse vastased turvaprotseduurid lähtuvalt BMP kõige viimasest versioonist. Samuti on ette nähtud vastutuse regulatsioon olukorraks, kus turvaprotseduuride väljatöötamisel nimetatust ei lähtuta.⁷⁷

Vastavalt eelnõule kasutab reeder laevakaitsjaid kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis sõlmitud lepingu alusel laevakaitses pakkuva ettevõtjaga. Samas on oluline kehtestada loetelu miinimumnõuetest, mida leping peab sisaldama. Eelkõige on kavas määruks sätestada, et lepingu sõlmimisel võetakse aluseks rahvusvaheliselt tunnustatud ajakohased lepinguvormid, näiteks BIMCO poolt välja töötatud ning sektoris laialdaselt kasutatav tüüpleping GUARDCON⁷⁸. Nimetatud lepingus on näiteks eraldi lahtrina toodud andmed turvaettevõtjale väljastatud tegevuslubade, litsentside kohta. Lisaks tuleks lepingus sätestada, et lepingu allkirjastamisel kinnitab ettevõtja, et ta on tutvunud lipuriigi õigusega, ta on teavitanud talle alluvaid relvastatud laevakaitsjaid lipuriigi õigusest ning nii ettevõtja kui ta töötajad on teadlikult kaasnevast vastutusest ja riikliku järelevalve teostamise ulatusest osutatavale teenusele. Samas peaks ettevõtja kinnitama, et kõik relvastatud laevakaitsjad on läbinud asjakohased koolitused ning neil ei esine välistusi, mis takistaks tööülesannete täitmist. Antud nõuete kehtestamine annab võimaluse andmete alusel ettevõtja kohta pistelise kontrolli teostamiseks.

Kuna keskne probleem relvastatud laevakaitsjate kasutamisel on asjaolu, et relvade olemasolu laeva pardal võib mõjutada laeva rahumeelse läbisõidu õigust rannikuriigi territoriaalvetest. Kuigi asjakohaselt hoiustatud relvade laeva pardal hoidmine ei ole vastuolus rahumeelse läbisõidu õigusega, tekib vastav küsimus siis, kui ilmneb vajadus relvade kasutamiseks teise riigi territoriaalvetes, ja seda isegi kui tegemist on enesekaitsega.⁷⁹ Samuti tuleb arvestada, et mõned riigid ei luba oma territoriaalvetes laeval relvastatud isikuid kasutada või kui ka relvastatud laevakaitsja võib pardal olla, peavad relvad olema nõuetekohaselt hoiustatud.⁸⁰ Seega peaks lepingu tingimuste miinimumnõuetes olema kehtestatud, et leping sisaldab sätet,

⁷⁵ Feldtmann B. „On-board Protection of Merchant Vessels from the Perspective of International Law“, Erasmus Law Review, 4, (2018). Kättesaadav: <http://www.erasmuslawreview.nl/tijdschrift/ELR/2018/4/ELR-D-19-00011.pdf>

⁷⁶ Salomon, T. R. "Armed On-board Protection of German Ships (and by German Companies)", Erasmus Law Review, 4, (2018), p 236. Kättesaadav internetis: <http://www.erasmuslawreview.nl/tijdschrift/ELR/2018/4/ELR-D-18-00007.pdf>

⁷⁷ Viide 75.

⁷⁸ GUARDCON. Standard Contract for the Employment of Security Guards on Vessels. Kättesaadav BIMCO veebilehel: <https://www.bimco.org/contracts-and-clauses/bimco-contracts/guardcon#>

⁷⁹ Viide 75.

⁸⁰ Svanberg, K. „The use of private maritime guards as an innovative means to fulfil states duty to cooperate in the repression of maritime piracy. Part 1.“ International Journal of Maritime Crime & Security, vol 1, issue 2, p 41. Kättesaadav: http://www.ijmcs.co.uk/cdn/article_file/2020-11-09-15-02-16-PM.pdf

mille kohaselt ettevõtja kinnitab, et on teadlik relvade transpordi ja hoiustamise ning relvastatud töötajate laeva pardale lubamisega seonduvatest lipu-, ranniku- ja sadamariikide nõuetest.

Laevakaitsjate kasutamisest ja rünnetest teavitamise kord sätestatakse eraldi eeskirjas, et tagada just kõige uuema ja asjakohasema info edastamine Eesti ametiasutustele. Kuigi määruses nähakse ette eraldi teavitamise kord, siis ei ole tegemist erinormidega muude teavitamis kordade suhtes. Kaubandusliku meresõidu koodeksi §-s 73 on sätestatud, et kui reisil viibival laeval leiab aset tegu, millele kohaldatakse Eesti karistusseadustikku, tagab kapten võimaluste piires sündmuskoha ja sündmusega seotud esemete puutumatuse. Kapten võib nõuda sündmuse asjaolude täpsustamiseks laeval olevatelt inimestelt seletusi ning anda olustiku puutumatuse tagamiseks korraldusi. Kapten dokumenteerib seletused, korraldused ja muud sündmusega seotud toimingud vabas vormis ning annab nimetatud dokumendid esimesel võimalusel üle prokuratuurile. Vajaduse korral võib kapten saata kuriteo toimepanemises kahtlustatava isiku ja kogutud materjalid Eestisse teise Eestis registreeritud laevaga.

Määruses sätestatakse seega eraldi raporteerimise kohustus, mis hõlmab eraldi raportite esitamist ka rünnete korral. Selle eesmärk on hinnata jõu kasutamist laevakaitsjate poolt. Riigid on jõu kasutamise kontrollimiseks rakendanud raporteerimise kohustust erinevalt. Juhtumitest antakse üldjuhul teada mereadministratsioonile, justiitsministeeriumile või riigiprokurörile. Osad riigid kasutavad dualistikku lähenemist (*näiteks Saksamaa, Holland*), st et raporti esitab asjaomasele lipuriigi asutusele nii kapten kui laevakaitsjate meeskonna juht. Samas Taani on rakendanud ühe raporti esitamise kohustust ja raporti esitab laevaomanik kapteni ütluste alusel. Taani regulatsiooni kohaselt tuleb laevaomanikul esitada 72 tunni jooksul juhtumist arvates kirjalik raport, mis sisaldab juhtumi kirjeldust, isikute loetelu, kes olid juhtumisse kaasatud ja jõu kasutamise ulatuse kirjeldust. Samuti on sätestatud kaptenile kohustus teavitada samas piirkonnas sõitvaid teisi laevu piraadirünnakust.⁸¹ Regulatsiooni koostajate hinnangul on mõistlik Eesti puhul rakendada dualistlikku lähenemist ja sätestada rünnaku raporteerimise kohustus kaptenile ja laevakaitsjate meeskonnajuhile.

MSOS § 75⁴ reguleerib laeval relvade, nende oluliste osade, lisaseadmete ja laskemoona küsimusi.

Lõige 1 sätestab, et kapteni loal on laevakaitsjal õigus oma ülesannete täitmiseks laevale tuua, seal kanda, kasutada ning sealt maha viia relvi, nende olulisi osi, lisaseadmeid, laskemoona ja enesekaitsevahendeid, mis kuuluvad laevakaitses pakkuvale ettevõtjale. Laevakaitsjale lubatud relvade, nende oluliste osade ja lisaseadmete loetelu sätestab relvaseadus. Nimetatud säte annab õiguse tööks vajalikud vahendid tuua Eesti jurisdiktsiooni alla. Kuna laev ei ole Eesti territoorium, siis ei ole tegemist Eestisse relvade sisse toomisega ning ei kohaldu näiteks RelvS regulatsioon relvade riiki sisse toomise ega välja viimise kohta.

Seadus ei anna ette täpset loetelu, milliseid enesekaitsevahendeid (nt kaitsekiiver, kaitsevest, kaitseriietus vms) võivad laevakaitsjad kasutada. Oluline on see, et vahendid peavad kuuluma laevakaitses pakkuvale ettevõttele ning need peavad nõ tsiviilkäibes lubatud olema. Samuti tuleb reederil ja laevakaitses pakkuval ettevõttel jälgida, et ollakse kooskõlas strateegilise kauba reeglitega. Näiteks on Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 171 „Strateegiliste kaupade nimekiri“ lisa 2 alusel ei kohaldu märkuse 3 järgi Punkte ML13.c. ja ML13.d. nõudeid teatud tingimustele vastavate kiivrite, soomusvestide ega kaitseriietuse suhtes, mis on kasutajal kaasas enda isiklikuks kaitseks.⁸² Iga kasutatava enesekaitsevahendi puhul tuleb aga laevakaitses

⁸¹ Frier, C. Armed On-board Protection of Danish Vessels Authorisation and Use of Force in Self-defence in a Legal Perspective. Kättesaadav: <http://www.erasmuslawreview.nl/tijdschrift/ELR/2018/4/ELR-D-18-00009>

⁸² https://www.riigiteataja.ee/akti/isa/1020/7201/9015/Lisa_2.pdf#

pakkuval ettevõttel enne laevale toomist täpsemalt hinnata, millega on tegemist ning kas ja millistel tingimustel ta seda laevale saab laevakaitsjatega kaasa anda.

Lõige 2 sätestab, et laevakaitsjale lubatud relva, selle olulisele osa, lisaseadme ja laskemoona käitlemisele kohaldatakse RelvSi peatükkides 2, 12³, 13 ja 13¹ sätestatud – 2. peatükk „Relvade ja laskemoona liigitamine ja tsiviilkäive. Tulirelva osad“, 12³. peatükk „Eesti riigilippu kandval laeval relvastatud laevakaitsel relvade ja laskemoona käitlemine“, 13. peatükk „Järelevalve“ ja 13¹. peatükk „Vastutus“. Laevakaitsjate relvade puhul ei kohaldu kogu RelvSi regulatsioon, kuna Eesti lubab Eestisse tulla ja siit ajutiselt välja viia Eesti registris olevaid relvi ainult järgmistel eesmärkidel - laskespordiga või jahindusega tegelemine, ajaloolise sündmuse taastendamine, osalemine näitusel väljapaneku eesmärgil või demonstreerimisel või relva parandamine teenusepakkuja juures. Antud eelnõuga seda põhimõtet ei muudeta. Nagu juba eelnevalt välja on toodud, siis laeva peale tulek ei tähenda, et toimuks riiki sisenemine, kuid vaidluste vältimiseks kohaldatakse RelvSi ainult osaliselt. Oluline on märkida, et eelnõu ei sisalda sätteid laevakaitses eesmärgil Eestis registreeritud relvade väljaviimise kohta ning see ei ole lubatud.

Lõige 3 paneb paika üldise põhimõtte - relva, selle olulist osa, lisaseadete ja laskemoona ei tohi anda isikule, kellel nende käitlemiseks õigus puudub. Laeval viibivad laevapere liikmetel ja reisijatel ei ole eriteadmisi relvade ja laskemoona kohta ning laeva kitsastes oludes tuleb laevakaitsjatel olla eriti tähelepanelik, et relvad ei satuks teiste isikute kätte.

Lõige 4 sätestab, et relva ja laskemoona ei tohi kanda joobeseisundis. MSOS § 30 lõige 2 sätestab, et vahiteenistuse ajal ei tohi laevapere liige olla joobeseisundis, kuid alkoholi joomine laeval ei ole keelatud. Seepärast on eriti oluline rõhutada, et joobeseisundis ei ole relva ega laskemoona kandmine lubatud.

Lõige 5 järgi peavad laevale toodud relvaga olema kaasas relva registreerinud riigi väljastatud dokumendid, kuhu on kantud relva liik, mark, kaliiber ja markeering. Nimetatud kohustus on vajalik sõnaselgelt sätestada, et kaptenil oleks võimalik dokumenteerida vajalik info relvade kohta.

Lõige 6 sätestab üldise põhimõtte, et relvade, nende oluliste osade, lisaseadmete, laskemoona ja enesekaitsevahendite laevale toomisel, seal kandmisel, kasutamisel ning laevalt maha viimisel on laevakaitsja kohustatud tagama vajadusel kooskõla rahvusvahelise õiguse ning riigi, mille territoriaalmerd laev läbib või mille sadamat ta külastab, õigusaktidega.

MSOS § 75⁵ sätestab reeglid selle kohta, kui tulirelva on vaja kasutada.

Lõike 1 kohaselt võib laevakaitsja tulirelva isiku vastu kasutada üksnes hädakaitses, seejuures hädakaitses piire ületamata. Hädakaitses sisustab karistusseadustiku § 28 lõige 1, mille kohaselt ei ole tegu õigusvastane, kui isik tõrjub vahetut või vahetult eesiseisvat õigusvastast rünnet enda või teise isiku õigushüvedele, kahjustades ründaja õigushüvesid, ületamata seejuures hädakaitses piiri.

Lõige 2 sätestab, et tulirelva kasutamisele peab eelnema hoiatus relva kasutada või hoiatuslask. Hoiatamisest võib loobuda ainult siis, kui hoiatamine ei ole võimalik tulirelva kiireloomulist kasutamist nõudva olukorra tõttu.

Hoiatuslasu tegemise õigus sätestatakse laevakaitsja töö iseloomu tõttu. Laevakaitsja peamine tegevus on laevale rünnaku ära hoidmine. Ründe olukorras teavitatakse läheneva laeva

meeskonda (*sõnadega ja relva näitamisega*), et laeval on laevakaitse meeskond. Kui rünnakut selle peale ei katkestata, sooritab laevakaitse hoiatuslasud. Enamasti tähendab see, et rünnak katkestatakse ning oht laevale ja sellel olevatele inimestele lõppeb.

MSOS § 75⁶ reguleerib isiku või vallasasja kontrollimist ning isiku kinnipidamist. Tegemist on olemuselt laevakaitsele antud meetmetega, mis on vajalikud olukordadeks, kui laeva ründajad on jõudnud laeva ja seal kinni peetud. Laevakaitsetel tuleb veenduda, et isik või temaga kaasas olevad asjad ei oleksid ohtlikud. Vajadusel võib ohtlikud esemed isikult ära hoiule võtta. Nii kinni peetud isikute kui hoiule võetud asjade kohta annab edasised korraldused kapten.

Lõike 1 kohaselt on laevakaitsejal õigus kontrollida isikut või tema riietust või vallasja vaatlemise ja kompamise teel, kui isiku kinnipidamisel kaptenile üleandmiseks on vaja veenduda, et tema valduses ei ole esemeid või aineid, millele ta võib ohustada ennast või teisi.

Lõige 2 sätestab, et laevakaitsejal on õigus võtta hoiule kaptenile üleandmiseks kontrollimise käigus isiku valdusest leitud ese või aine, mis on ohtlik või mille valdamine on keelatud.

Lõige 3 ütleb, et isik, ese või aine antakse kaptenile üle esimesel võimalusel.

Lõike 4 järgi on laevakaitsejal kapteni korraldusel õigus isik kinni pidada, sulgedes ta ruumi või piirata muul viisil olulisel määral tema füüsilist vabadust, kui isik ohustab laeva, seal viibivaid isikuid või laeva pardal olevat vara.

MSOS § 75⁷ sätestab, mis tingimustel võib laevakaitseja isiku või vallasasja kontrollimisel või isiku kinnipidamisel kasutada jõudu, käeraudasid või sidumisvahendit.

Lõike 1 kohaselt võib füüsilist jõudu kasutada siis, kui isik ei allu suulisele korraldusele. **Lõige 2** täpsustab, et enne füüsilise jõu kasutamist peab laevakaitseja hoiatama isikut, kelle suhtes või kelle valduses oleva asja suhtes ta kavatseb jõudu kasutada. Hoiatamisest võib loobuda ainult siis, kui hoiatamine ei ole võimalik füüsilise jõu kiireloomulist kasutamist nõudva olukorra tõttu. **Lõike 3** järgi võib laevakaitseja kasutada käeraudu või sidumisvahendit isiku kinnipidamisel kaptenile üleandmiseks, kui on alust arvata, et isik võib põgeneda, ennast või teist isikut, laeva või selle pardal olevat vara ohustada.

Eelnõu § 42 Punktiga 3 täiendatakse MSOS § 76 lõikes 2 sätestatud Transpordiameti riikliku järelevalve pädevuste loetelu pärast sõnu „ohutuse ja turvalisuse üle,“ sõnadega „laevakaitsejate kasutamise üle,“.

Punktiga 4 täiendatakse MSOS § 77 lõikes 1 sätestatud riikliku järelevalve eesmärkide loetelu uue punktiga - tagada laevadel laevakaitsejate kasutamise nõuete järgimine.

Punktiga 5 täiendatakse samas sättes lõikes 2 riikliku järelevalve objektide loetelu uue punktiga - laevakaitsejate kasutamise vastavus nõuetele.

Vastavalt MSOS § 76 lõikele 2 teostab riikliku järelevalvet laevakaitsejate kaasamise üle Transpordiamet kui reederi riigipoolne kontaktpunkt. Kuna laevakaitset pakkuvale ettevõttele ei väljasta Eesti riik tegevusluba, ei kontrolli Transpordiamet laevakaitset pakkuvat ettevõtet ega laevakaitsejaid vaid kontrollib ainult seda, kas reeder kaasamisel täitis kaasamise tingimusi. Kontrollitakse nt seda, kas laeval oli kaitseks kasutusele võetud kõik abinõud, kas laevakaitsejate kaasamine toimus vastavalt turvaplaanile, kas Transpordiameti teavitamine toimus etteantud

aja jooksul, kas edastati kogu informatsioon. Kui on vaja teostada laeval riikliku järelevalve toiminguid, on Transpordiametil olemas selleks omapoolsed protseduurid. Riikliku järelevalve teostamiseks lubatud meetmete loetelu on kehtestatud MSOS § 77¹ ja eelnõuga neid ei laiendata.

Punktiga 6 täiendatakse 16. peatükis sätestatud vastutuse koosseise uue väärteo koosseisuga – § 88² - laevakaitsjate kasutamise nõuete rikkumine. Kasutamise nõuete rikkumise eest on ette nähtud füüsilisele isikule rahaträhv kuni kuni 300 trahviühikut. Kui sama teo paneb toime juriidiline isik, karistatakse rahaträhviga kuni 3200 eurot.

Vastutuse koosseis on vajalik, et riigil oleks võimalik sekkuda, kui ilmneb, et reeder ei ole laevakaitsjate kaasamist läbi viinud vastavalt nõuetele (nt kasutatud on ettevõtet, kellel puudus vastav ISO sertifikaat; kasutati ettevõtet, mis oli registreeritud riigis, mille suhtes on kehtestatud rahvusvaheline sanktsioon, kasutamisest ei teavitatud Transpordiameti).

Eelnõu §-s 43 muudetakse põhikooli -ja gümnaasiumi seadust (edaspidi *PGS*), kuna TurvatS-is loobutakse jälgimisseadmetiku mõistest, mistõttu tuleb loobuda PGS-is turvategevuse seadusele viitamisest. Muudetakse PGS-i § 44 lõiget 5, sätestades, et kool võib õpilaste ja koolitöötajate turvalisust ohustava olukorra ennetamiseks ning olukorrale reageerimiseks kasutada kooli territooriumil pilti edastavat ja salvestavat jälgimisseadmetikku, arvestades isikuandmete töötlemise nõudeid.

Eelnõu § 44 kohaselt muudetakse RelvS-i.

Punkti 3 kohaselt muudetakse RelvS-i § 20 lõike 2 punkti 1, jättes teleskoopnui tsiviilikäibes keelatud külmrelvade loetelust välja. Muudatus on vajalik, et luua õiguslik võimalus turvaettevõtjale soetada ja turvatöötajal kanda ja kasutada kumminuia kõrval ka teleskoopnui, mis kehtiva regulatsiooni kohaselt on tsiviilikäibes keelatud külmrelv. Teleskoopnui on löögirelv (külmrelv), mis on relv, mis on ette nähtud objekti kahjustamiseks lihasjõu abil vahetus kontaktis kahjustatava objektiga. Eraldi teleskoopnui mõistet eelnõuga ei looda. Eelnõuga lubatakse teleskoopnui tsiviilikäibes üksnes turvategevuseks (täpsemalt valvetegevuseks) ning selle kasutuselevõtmise eeldus on turvaettevõtja poolt vastava väljaõppe tagamine. Seega on teleskoopnui edaspidi piiratud tsiviilikäibes (RelvS-i § 19 lõike 1 punkt 3). See tähendab, et tavainimesel ei ole teleskoopnui omada lubatud. Teleskoopnuiale ei laiene markeerimise kohustus. Sarnane regulatsioon on ka näiteks Lätis, Soomes ja Prantsusmaal⁸³, kus turvatöötajal on lubatud teleskoopnui kasutada, selle omamiseks relvaluba vaja ei ole, ei nõuta nui märgistust ning andmebaasis seda ei registreerita. Teleskoopnui võõrandamisele, müügile ja hävitamisele laienevad RelvS-is sätestatud nõuded (nt RelvS-i 9. ja 11. peatükk).

Punkti 6 kohaselt täiendatakse RelvS-i § 23 lõiget 2 selliselt, et tüübikinnitusele ei kuulu sarnaselt kumminuiaga ka teleskoopnuiad. Kuna teleskoopnuial ei ole parameetreid, mida hinnata, puudub tüübikinnituse tegemise vajadus.

Punkti 7 kohaselt jäetakse RelvS-i § 24 lõike 6 punktis 2 esitatud loetelust välja kumminui. Muudatusega luuakse regulatsioon, mille kohaselt nii kummi- kui ka teleskoopnui tuleb koguliselt kanda teenistus- ja tsiviilrelvade registrisse. Kuna nii kummi- kui

⁸³ Vastavalt liikmesriikidega suheldes on see välja selgitatud. Soome regulatsioonid on siit leitavad:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2003/20030612>; <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151085>

teleskoopnuiale ei laiene markeerimise kohustus, siis registrisse kantakse need ühikuliselt, mitte seerianumbritega. Teenistus- ja tsiviilrelvade registri põhimäärusesse tehakse täpsustus kummi- ja teleskoopnuia registreerimisel vajalike andmekoosseisude kohta.

Punkti 8 kohaselt täiendatakse RelvS-i § 29 lõike 1 punkti 1 ja § 30 lõiget 5, lisades sätetesse füüsilistele isikutele välistus soetada, omada ja vallata teleskoopnuia. Muudatus on vajalik seetõttu, et relvaseadusega lubatakse teleskoopnui piiratud tsiviilkäibes üksnes turvaettevõtjale valvetegevuse teostamisel.

Punkti 9 ja 10 kohaselt asendatakse RelvS-i § 31 lõigetes 1 ja 3 sõnad „turvateenuse osutamine“ sõnadega „turvategevuse seaduse alusel valvetegevus“.. Muudatus on seotud TurvaS-i terminoloogia ja põhimõtetega. Uues seaduses ei kasutata terminit *turvateenus*, vaid kasutatakse terminit *valvetegevus*, mis on üks turvategevuse tegevusalasid.

Punkti 11 kohaselt täiendatakse RelvS-i § 31 lõiget 3 punktiga 4¹, sätestades, et turvaettevõtjal ja sisevalve korraldajal on õigus soetada ja omada gaasipihustit. Kuigi gaasipihusti on tsiviilkäibes vabalt soetatav ja omatav, sätestatakse see õigusselguse huvides turvaettevõtja ja sisevalve korraldaja relvade loetelus. Täiendus on vajalik eelkõige sellepärast, et TurvatS-i §-s 29 nähakse ette, et turvatöötaja võib valvetegevuse käigus kasutada ainult turvaettevõtjale kuuluvat relva. Kuigi sama regulatsioon on ka kehtivas õiguses, siis gaasipihusti nimetamine turvaettevõtjale ja sisevalve korraldajale lubatud loetelus aitab tagada, et turvatöötaja või sisevalvetöötaja ei kannaks ega kasutaks isiklikku gaasipihustit või muid piiramata tsiviilkäibega relvi (näiteks hoiatus- ja signaalrelva, mis oma kujult imiteerib tulirelva).

Punkti 12 kohaselt täiendatakse RelvS-i § 31 lõiget 3 punktiga 8, milles antakse valvetegevuse ettevõtjale õigus kasutada teleskoopnuia. VTK koostamise töörühmas hinnati, et kui väljaõpet oluliselt täiendada, on see võimalik. Praktiline vajadus selleks on olemas ja teleskoopnuia lubamine turvategevuses võimaldab turvatöötajail tõhusamalt oma ülesandeid täita, kuna seda on väiksuse tõttu lihtsam kanda ja selle kasutuselevõtt on kiirem. Samas ei riiva teleskoopnuia kasutamine isiku põhiõigusi rohkem kui kumminuia kasutamine. Kavandatava regulatsiooni järgi nähakse ette, et relvade valdamine, kandmine ja kasutamine on lubatud vaid pärast vastavas väljaõppes osalemist. Teleskoopnuia valdamisel ja kandmisel ei ole vaja isikul relvaluba või relvakandmisluba. Vastutus selle eest, et väljaõppe saanud ja pädev töötaja teleskoopnuia valdab ja õiguspäraselt kasutab, lasub turvaettevõtjal. TurvatS-is teleskoopnuia soetamise ja hoidmise regulatsiooni ei looda, sest need tulevad kehtivast RelvS-ist, mille §-des 45 ja 46 reguleeritakse relva hoidmise nõudeid, ning RelvS-i §-s 32 reguleeritakse soetamist turvaettevõtte poolt. Seega määravad turvaettevõtted vastavalt kehtivale RelvS-ile ise kindlaks teleskoopnuia hoidmise ja väljastamise tingimused ja korra. Kuna kavandatava regulatsiooniga luuakse teleskoopnuiast piiratud tsiviilkäibega relv, siis selle soetamine toimub RelvS-i alusel relvasoetamisloaga turvaettevõtte poolt. RelvS-i 9. peatükis reguleeritakse relvade võõrandamist ja see laieneb ka teleskoopnuiale. Teleskoopnui kantakse teenistus- ja tsiviilrelvade registrisse arviliselt ja seotakse turvaettevõttega, kes selle soetab.

Punkti 13 järgi muudetakse RelvS-i § 31 lõiget 4, selgitamaks turvategevuseks lubatavate tulirelvade arvu hindamist, ning **punkti 14** järgi täiendatakse RelvS-i § 31 lõikega 4¹. Kehtivas turvaseaduses nähakse ette, et turvateenuse osutamiseks ja sisevalveks lubatud relvade kogused liikide järgi määrab kindlaks PPA kirjaliku taotluse alusel, arvestades valvatavate ja kaitstavate objektide iseloomu ning ohustatuse astet ning tulirelvade hoiutingimusi. Turvateenuse osutamiseks ja sisevalveks ettenähtud tulirelvade ja gaasirelvade arv kokku ning kumminuiade arv võib olla 10% suurem objekte vahetult valvavate või kaitsvate töötajate arvust. Eelnõu järgi

jäetakse välja PPA otsustus relvade koguse ja liikide kohta vastavalt valvatavate ja kaitstavate objektide iseloomule ning ohustatuse astmele ning tulirelvade hoiutingimustele. Selline regulatsioon ei ole enam ajakohane ja on bürokraatlik, sest vastavalt RelvS-i §-le 32 jääb soetamisloa andmine PPA pädevusse. Lisaks on tekitanud praktikas probleemi 10% määratus just neis turvaettevõtetes, kus on töötajaid vähem kui kümme, sest kehtiva regulatsiooni kohaselt ei ole neil võimalik soetada ühte lisa-tulirelva või gaasirelva, sest see jääb alla 10%. Uue regulatsiooniga jäetakse loetelust välja kumminuiad. Reguleeritakse see, et TurvaS-i alusel valvetegevuse teostamiseks ja sisevalveks ei tohi turvaettevõtja ja sisevalve korraldaja tulirelvade, gaasipüstolite ega gaasirevolvrivrite arv ületada turvatöötajate ja sisevalvetöötajate arvu 10%, kui vastavate töötajate arv on vähemalt kümme. Kuni üheksa turvatöötaja ja sisevalvetöötaja korral võib turvaettevõtjal või sisevalve korraldajal olla lisaks üks käesolevas lõikes nimetatud relvaliik.

Paragrahvi 31 täiendatakse lõikega 4¹, milles sätestatakse valvetegevuse teostamiseks ja sisevalveks lubatud teleskoopnuiade maksimaalne arv. Piirang on vajalik, kuna teleskoopnuiad on piiratud tsiviilkäibes. Samas tuleb arvestada, et turvaettevõttele oleks võimalus soetada neid piisava varuga, juhuks kui mõni teleskoopnui läheb katki. Piiriks on seatud see, et turvaettevõtja ja sisevalve korraldaja teleskoopnuiade arv ei tohi ületada turvatöötajate või sisevalvetöötajate arvu üle kolmveerandi võrra.

Punktides 15 ja 16 ühtlustatakse terminite kasutust, tuues sisse sõna *valveobjekt* ja asendades *turvateenuse osutamise* sõnadega *turvategevuse alusel valvetegevus*.

Punkti 17 järgi täiendatakse RelvS-i § 50 lõikega 1¹, mille kohaselt RelvS-i § 50 lõikes 1 sätestatud relvaloa või relvakandmisloa kohustuse nõue ei kehti turvatöötajale või sisevalvetöötajale, kes kannab tööülesannete täitmisel teleskoopnuiat või kumminuiat. Relvakandmisloa kohustus piiratud tsiviilkäibes olevale teleskoopnuiale ei laiene, kuna teleskoopnuiat kandmise ja kasutamise õiguse saavad ainult turvatöötajad ning õiguse kanda ja kasutada vaid turvaettevõttele kuuluvat teleskoopnuiat. Seega vajaliku ettevalmistuse nii oskuste kui ka teadmiste poolest tagavad turvaettevõtted ja puudub vajadus seda riiklikul tasandil reguleerida ja kontrollida. Seda enam, et võrreldes tuli- või gaasirelvaga ei ole teleskoopnui nii suure ohuallikaga relv.

Punkti 18 järgi täiendatakse RelvS-i § 50 lõikega 2¹, milles sätestatakse, et vormiriietust kandev turvatöötaja ja sisevalvetöötaja ei pea avalikus kohas tööülesannete täitmisel kandma relva varjatult, nagu nähakse ette RelvS-i § 50 lõikes. Turvatöötaja vormiriietusega kantav relvade ja erivahendite vöö ei võimalda sageli kanda relva ja erivahendeid riiete alla peidetuna. Praegu kasutatakse turvategevuses relva pigem erandina, aga kui kasutatakse, siis seetõttu, et on selge oht, et turvatöötajat võidakse rünnata (näiteks rahavedu teostavad turvatöötajad).

Eelnõu § 44 punktidega 1, 2, 4, 5 ja 19 – 23 tehakse RelvS-s muudatused seoses laevakaitsjate regulatsiooniga.

Punktiga 1 täiendatakse RelvS §-s 1¹ sätestatud mõistete loetelu uue mõistega lõikes 8, mille kohaselt defineeritakse relvastatud laevakaitse teenus. Eesti riigilippu kandval laeval relvastatud laevakaitset pakkuv ettevõtte on seega RelvS-i tähenduses ettevõtte, kes on meresõiduohutuse seaduse § 75³ kohaselt kaasatud laeval kõrgendatud ohupiirkonnas relvastatud laevakaitse teenust osutama. Kuigi MSOS reguleerib laevakaitsjate kasutamist, siis näeb see ette ka seda, et laevakaitsjad võivad oma ülesannete täitmisel kasutada ainult

laevakaitset pakkuvale ettevõttele kuuluvaid relvi. Seepärast reguleeritakse eelnõus ettevõtte mõiste ning täpsustatakse, et ettevõtte kaasamist reguleerib MSOS.

Punktiga 2 täiendatakse RelvS §-s 2 sätestatud seaduse kohaldamisala uue punktiga 12 ning täpsustatakse, et RelvS-i ei kohaldata Eesti riigilippu kandval laeval relvastatud laevakaitset pakkuva ettevõtte teenistus- ja tsiviilrelvade registris registreerimata relvade, nende oluliste osade, lisaseadmete ja laskemoona käitlemisele, välja arvatud RelvS-i peatükid 2, 12³, 13 ning 13¹. Nagu eelnevalt juba välja toodud, siis Eestist ei ole võimalik Eestis registreeritud relvi laevakaitse teenuse pakkumiseks välja viia ning eelnõuga seda põhimõtet ei muudeta. Laevakaitset pakkuva ettevõtte kasutab teenuse osutamiseks teises riigis registreeritud relvi, mida me RelvS regulatsiooni järgi Eestisse sisse ei too. Õigusselguse tagamiseks kohaldatakse RelvS-st ainult järgmisi peatükke – 2. peatükk „Relvade ja laskemoona liigitamine ja tsiviilkäive. Tulirelva osad“, 12³. peatükk „Eesti riigilippu kandval laeval relvastatud laevakaitse relvade ja laskemoona käitlemine“, 13. peatükk „Järelevalve“ ja 13¹. peatükk „Vastutus“.

Punktiga 4 täiendatakse RelvS § 20¹ lõiget 4, millega antakse laevakaitsjatele õigus kasutada lasersihikut. RelvS § 20¹ annab tulirelva osade loetelu ning reguleerib nende kasutusõigust. Lasersihik on lõike 2 kohaselt tulirelva osa ning lõige 4 ütleb, et lasersihik on tulirelval eesmärgi saavutamiseks ettenähtud seade, kus sihtimiseks kasutatakse laserikiirt. Lasersihiku eesmärk on aidata relva kasutajal teha võimalikult täpne lask ning laevakaitsjal võib seda sõltuvalt olukorra ohtlikkusest vaja olla.

Punktiga 5 täiendatakse RelvS § 20¹ lõiget 7 punktiga 6 ning antakse poolautomaatse kesktulepadrunit kasutava püstoli padrunisalve, mis mahutab rohkem kui 20 padrunit, või poolautomaatse kesktulepadrunit kasutava püssi padrunisalve, mis mahutab rohkem kui 10 padrunit (edaspidi mõlemad *piiratud käibega padrunisalv*), soetamise omamise ja valdamise õigus füüsilisele või juriidilisele isikule, kes osutab Eesti riigilippu kandval laeval relvastatud laevakaitset. Piiratud käibega padrunisalve kasutamise õigus antakse sellepärast, et rünnaku korral oleks võimalik laevakaitsjatel teha hoiatuslaske ning kaitsta laeva ilma, et nad peaksid relva pidevalt uuesti laadima. Lisaks tuleb arvestada, et laevakaitsjate meeskond ei ole suur vaid koosneb tavaliselt 4 inimesest ning tõsise rünnaku ja tulevahetuse korral võib laevakaitsja relva uuesti laadimisele kuluv aeg tähendada seda, et ründajate tõenäosus laevale saada ja see üle võtta suureneb.

Punktiga 19 täiendatakse RelvS-i uue peatükiga 12³ - Eesti riigilippu kandval laeval relvastatud laevakaitse relvade ja laskemoona käitlemine.

RelvS-i täiendatakse seeläbi uue §-ga 87¹⁰, mis annab loetelu relvadest, mida Eesti riigilippu kandval laeva laevakaitse võib kasutada.

Lõike 1 kohaselt on laevakaitsele tsiviilkäibes lubatud relvad:

- 1) sileraudne püss;
- 2) vintraudne püss;
- 3) püstol;
- 4) revolver;
- 5) gaaspüstol;
- 6) gaasirevolver;
- 7) gaasipihusti;
- 8) kumminui;
- 9) teleskoopnui.

Nimetatud loetelu kattub RelvS § 31 lõikes 3 sätestatud juriidilise isikule turvateenuse osutamiseks lubatud relvade loeteluga. Praktikas kasutavad laevakaitsjad vintraudset püssi ehk poolautomaatset tulirelva või täisautomaatset tulirelva. Täisautomaatne tulirelv on RelvS § 20 lõike 5 alusel tsiviilkäibes keelatud tulirelv ning sellist relva Eesti riigilippu kandvale laevale tuua ega seal kasutada ei tohi. Viimati nimetatud põhimõtet ei muudeta ka relvastatud laevakaitsese teenuse reguleerimisel. Vajadusel hinnatakse antud põhimõtte täiendavalt üle lähtudes praktikas esile tulnud probleemidest.

Lõige 2 täpsustab, et tulirelvad, tulirelva olulised osad ja laskemoona iga väikseim üksikpakend peavad olema markeeritud vastavalt selle riigi nõuetele, kus tulirelv või selle oluline osa on registreeritud.

RelvSi täiendatakse uue §-ga 87¹¹, mis reguleerib seda, kuidas toimub laeval relvade ja laskemoona arvestus.

Lõike 1 kohaselt määrab kapten Eesti riigilippu kandval laeval relvastatud laevakaitsjate viibimise ajaks isiku, kes peab laeval kirjalikku taasesitamist võimaldaval viisil arvestust relvade ja laskemoona laevale toomise, seal kasutamise ning laevalt maha viimise kohta.

Lõige 2 annab Vabariigi Valitsusele õiguse vajadusel kehtestada määrusega laevakaitsjate eeskirja, milles sätestatakse nõuded relvade ja laskemoona arvestuse pidamisele ning arvestuse pidamise dokumentide säilitamisele.

Laeval relvade ja laskemoona arvestuse pidamise eesmärgiks on saada ülevaade sellest, mis laevale tuuakse ning see vastavalt dokumenteerida. Laevale tulles avavad laevakaitsjad relvade ja laskemoona transpordikastid ning näitavad kapteni määratud isikule ette laevale toodavad relvad ja nendel olevad markeeringud. Vajadusel esitatakse relvade kohta käivad dokumendid. Kapteni määratud isik teeb relvade kohta vajalikud kanded vastavalt määrusele. Seejärel viiakse relvad relvakappi hoiule.

RelvSi täiendatakse uue §-ga 87¹², mis reguleerib relvade ja laskemoona hoidmist laeval.

Lõike 1 kohaselt tuleb relvi ja laskemoona hoida RelvS § 46 lõike 10 alusel kehtestatud nõuetele vastavas lukustatud relvakapis, mis on põranda või teki külge kinnitatud.

Lõike 2 kohaselt peab relvakapp asuma lukustatud ruumis, millele on juurdepääs üksnes kaptenil või RelvS § 87¹¹ lõikes 1 nimetatud kapteni määratud isikul või pideva mehitatud valve all.

Lõige 3 sätestab, et relvakapile on juurdepääs tagatud ka laevakaitsjatel. Antud nõue on oluline eraldi välja tuua, sest üldreeglina kontrollib laeval toimuvat kapten. Samas ei ole võimalik laevakaitsjal enda ülesandeid täita, kui tal ei ole igaaegset ligipääsu vajalikule varustusele.

Lõike 4 alusel tuleb laskemoona hoida relvakapis relvadest eraldi lukustatavas osas.

Relvakapile sätestatud nõuded on reguleeritud siseministri 27.11.2001. a määruse nr 90 „Nõuded relvahoidlale, relvakappidele ning püssirohu ja sütiku hoidmisele ning muud hoidmise tingimused“⁸⁴ 3. peatükis „Nõuded relvakapile“. Relvakapp peab asuma lukustatud ruumis,

⁸⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/120052020027?dbNotReadOnly=true>

millele on juurdepääs ainult kaptenil või tema määratud isikul. Praktikas on selliseks ruumiks mõni kapteni poolt määratud kajut või kapteni enda kajut. Kui sellist ruumi ei ole võimalik relvakapi hoidmiseks anda, võib relvi hoida ka laeval sillal, kus on tagatud pidev mehitatud valve. Laevakaitsjad hoiavad oma relvi relvakapis, millele tagatakse juurdepääs ainult nendel endil. Selline kaheastmeline juurdepääsusüsteem aitab tagada seda, et relvadele ei pääseks ligi ükski laeval olev laevapere liige ega reisija. Laevakaitsjad peavad laeval alluma kapteni korraldustele ning kapten otsustab, millal on oht piisavalt suur, et laevakaitsjate relvade väljavõtmine on põhjendatud. Seepärast saavad laevakaitsjad juurdepääsu relvakapile siis, kui kapten seda lubab.

Punktiga 20 täiendatakse RelvS §-i 88 uue lõikega ¹⁴, millega sätestatakse, et riiklikku järelevalvet laeval relvade ja laskemoona arvestuse ja hoidmise tingimuste üle teostab Transpordiameti.

Punktiga 21 täiendatakse RelvS §-i 88¹ lõikega 5 milles sätestatakse, milliseid riikliku järelevalve meetmeid on Transpordiametil järelevalve teostamiseks õigus kasutada. Transpordiametile nähakse ette järgmised KorS meetmed: § 30 küsitlemine ja dokumentide nõudmine, § 49 vallasasja läbivaatus, § 50 valdusesse sisenemine ja § 51 valduse läbivaatus.

Riikliku järelevalve läbiviimine laevadel, mis saavad õiguse kasutada laevakaitsjaid, on keeruline, kuna praktikas ei pruugi sellised laevad kunagi Eesti sadamas käia. Hinnates riigi ressursside otstarbekat kasutamist, antakse järelevalve teostamine laeval relvade ja laskemoona arvestuse pidamise ja hoidmise tingimuste üle (*st, kas kapten on määranud vastutava isiku, kes peab arvestust relvade ja laskemoona kohta ning kas arvestuse pidamine on viidud läbi vastavalt kehtestatud korrale ning millistes tingimustes hoiti relvi*) Transpordiametile, kellel on võimalik seda ülesannet teostada teiste riikliku järelevalve ülesannete raames. Transpordiamet viib läbi riikliku järelevalvet ka relvastatud laevakaitse osutamise üle ning muude laeval kehtestatud nõuete üle. Seega on mõistlik, et Transpordiamet teostab järelevalvet ka käesolevate nõuete üle. Vajadusel on Transpordiameti ametnikel relvade osas võimalik konsulteerida Politsei- ja Piirivalveameti ametnikega või neid kaasta.

Punktidega 22 ja 23 täiendatakse RelvSi kahe uue väärteo koosseisuga relva ja laskemoona arvestuse nõuete ja hoidmise tingimuste rikkumise kohta. Kuna riikliku järelevalve pädevus nendes küsimustes antakse Transpordiametile, antaks väärteomenetluse läbiviimise õigus samuti Transpordiametile. Ülejäänud nendes punktides toodud muudatused on normitehnilised, et seaduse teksti oleks võimalik uued koosseisud juurde lisada.

Uut väärteokoosseisu ei looda laevakaitsjatele mitte lubatud relva kandmise ja hoidmise kohta, kuna selle kohta on koosseis juba olemas⁸⁵ ja seda menetleb Politsei- ja Piirivalveamet, kuna see nõuab eriteadmisi relvade kohta, mida Transpordiameti ametnikelt eeldada ei saa. Praktikas tuleb kindlasti politseil ja Transpordiameti esindajatel omavahel menetluse läbiviimiseks tihedat koostööd teha.

Eelnõu §-ga 45 muudetakse riigilõivuseadust.

Punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks riigilõivuseaduse § 56³ ja 11. peatüki 1. jao 3 jaotis, kuna turvatööta väljaõpe liigub HTM-i pädevusest PPA pädevusse.

⁸⁵ RelvS § 89¹ - relva, tulirelva olulise osa või laskemoona kandmise, hoidmise, üleandmise, valmistamise, ümbertegemise, parandamise, müümise, laenutamise, veo või käitlemise muude nõuete või nende arvestuse või registreerimise korra või nõuetele mittevastava laskekõlbmatu relva käitlemise nõuete rikkumine.

Punktiga 2 täiendatakse seaduse 11. peatüki 2. jagu jaotisega 3¹, millega sätestatakse turvategevuse seaduse alusel tehtavad toimingud, sealhulgas sätestatakse §-s 272², et valvetegevuse tegevusloa taotluse läbivaatamise eest tasutakse riigilõivu 260 eurot.

Eelnõu §-s 46 tehakse muudatused sadamaseaduses terminite muutmise tõttu. Sadama või sadamarajatisse turvaplaani võib kehtiva seaduse alusel koostada turvateenuse tegevusloaga ettevõtja ja see hõlmab nii turvakonsultatsiooni (eelnõus uue nimetusega turvaaudit) kui ka valvetegevust (mis võib hõlmata ka turvaplaani koostamist). Seega tuleb sadamaseaduses teha ka vastavad muudatused. Sisulisi muudatusi ei tehta.

Eelnõu §-s 47 tehakse muudatused spordiseaduses terminite muutmise tõttu. Sisulisi muudatusi ei tehta.

Eelnõu §-s 48 tehakse muudatused tulumaksuseaduses. Tulumaksuseaduse § 19 lõike 3 punkti 12 muutmiseega vabastatakse turvatöötajale või muule õigustatud isikule turvatöötaja töövõime osalise või täieliku kaotamise, tööülesannete käigus ründe või õnnetuse või surma korral makstav toetus tulumaksuga maksustamisest. Muudatus on seotud eesmärgiga ühtlustada sarnaste (võrreldes ametnike, abipolitseinike, Kaitseliidu liikmete jt-ga) sotsiaalsete tagatiste maksuvabastuse praktikaid.

Eelnõu §-ga 49 tunnistatakse kehtetuks senine turvaseadus.

Eelnõu §-ga 50 sätestatakse, et turvategevuse seadus jõustub 2023. aasta 1. juulil. Nii jäetakse piisav aeg nii majandushaldusasutustele kui ka turvaettevõtjatele uuenduste ettevalmistamiseks ja nendeks vajalike eelduste loomiseks.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga võetakse kasutusele uued terminid *turvategevus* ja *valvetegevus*.

Turvategevusena käsitatakse käesoleva seadusega hõlmatud tegevusalasid, millega tegelevad ettevõtjad tulu saamise eesmärgil, st pakuvad tasulist teenust ning sisevalvet, mille eesmärk ei ole üldjuhul tulu saamine. See on katusmõiste majandustegevusele, mida siinse seaduseelnõuga reguleeritakse. Sisevalve on käsitatav majandustegevusena MSÜS-i § 3 lõikest 2 tulenevalt.

Termin *valvetegevus* on defineeritud eelnõu §-s 5 majandustegevusena, mis hõlmab valvamist ja kaitsmist ning korra pidamist mehitatult või tehnilise vahendiga. Seega hõlmab valvetegevus seni kehtiva TurvaS-iga sätestatud kinnis- ja vallasvara valve ja kaitse teenuse, isikukaitse teenuse, üritusel ja objektil korra tagamise teenuse ning juhtimiskeskuse pidamise – eraldi teenuste ja (õigus)mõistetena neist eelnõuga loobutakse.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Turvategevus ei ole EL-i õiguses reguleeritud teenusena. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2006/123/EÜ „**Teenuste kohta siseturul**“⁸⁶ ei reguleerita erandina turvateenuseid ega eraturvaettevõtlust ja see kohaldub vaid praegu TurvaS-i alusel turvateenuseks käsitatava

⁸⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ, 12. detsember 2006, teenuste kohta siseturul. Internetis kättesaadav aadressil <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006L0123>.

valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise teenusele⁸⁷. Viimati nimetatud tegevusala kaudu on eelnõu vahetult seotud EL-i õigusega.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 1214/2011 **euro sularaha professionaalse piiriülese maanteeveo kohta euroala liikmesriikide vahel**⁸⁸ reguleeritakse turvaettevõtlaste spetsiifilist valdkonda. Sularahavedu on käsitatav valvetegevusena. Selle määrusega luuakse turvaettevõtjale võimalus ajutiselt ja väheste piirangutega osutada teistes liikmesriikides sularahaveo teenust.

6. Seaduse mõjud

Seaduseelnõu mõju eri valdkondadele hinnati VTK koostamise käigus.

Eelnõu uue tervikteksti kesksed muudatused on järgmised:

- 1) kehtestatakse uus turvategevuse tegevusalade liigitus;
- 2) täiendatakse turvaettevõtjale ja majandustegevusele esitatavaid nõudeid;
- 3) täpsustatakse turvatöötaja õigusi ja kohustusi ning suurendatakse tema sotsiaalseid garantiisid;
- 4) täiendatakse sisevalve korraldust ja nõudeid;
- 5) kehtestatakse võimalus kaasata turvaettevõtja KOV-i korrakaitseülesande täitmisele.

6.1. Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Sihtrühm. Eesti elanikud (turvategevuse töötajad ja tegevusalal töötamisest huvitatud isikud)

Turvategevusega puutuvad kaudsete tarbijatena kokku paljud Eesti elanikud (kaubanduskeskustes ja muus valvatavas avalikus ruumis), ent tööhõives on turvategevus marginaalne osa tööturust.

Avalduv mõju. Täisealisteks saavatel noortel avaneb võimalus asuda tööle turvategevusse (turvatöötajana töötamise nõutavat vanust langetatakse 19-lt 18 eluaastale), mis võib omakorda soodustada osakoormusega ja paindlike töökohtade loomist turvategevuses. Samas on tegemist väikese hulga, mistõttu mõju tööhõivele laiemalt on väike.

Paranevad turvatöötajate sotsiaalsed garantiid – suurenevad turvatöötajate rahalised hüvitised töövõime osalise või täieliku kaotamise või surma korral – ja selgemini määratakse tööandja vastutus tagada turvatöötaja ohutuseks vajalikud vahendid ja töökeskkond.

Lisanõuded valvetegevusele ja sisevalvele ning võimaluse loomine kaasata kohaliku omavalitsuse korrakaitseülesannetesse eeldavad osaliselt töötajate lisakoolitamist. Suuresti puudutab see praeguseid turvatöötajaid ja neid, kellel on vaja lisapädevust, koolitatakse olemasoleva väljaõppesüsteemi raames (perioodiline täienduskoolitus jms).

⁸⁷ Teenuste direktiivi rakendamise käsiraamat, lk 13. Internetis kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_et.pdf.

⁸⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1214/2011, 16. november 2011, euro sularaha professionaalse piiriülese maanteeveo kohta euroala liikmesriikide vahel. Internetis kättesaadav aadressil <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32011R1214>.

Muudatuste rakendamise mõju sagedus on sihtrühmas väike, sest puudutab vahetult väikest hulka töötajaid Eesti turul. Samuti on mõju ulatus väike, sest hõlmab tööturul väikest osa hõives olijaid.

Järeldus mõju olulisuse kohta:

Muudatuse mõju sagedus ja ulatus sihtrühmas on väike, nagu ka muudatusega kaasnev negatiivne mõju. Seetõttu on mõju ebaoluline.

6.2. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Sihtrühm I. PPA kui korrakaitseorgan ja majandushaldusasutus, KOV-id kui korrakaitseorgan

Politsei on ühelt poolt turvategevuse kui majandustegevuse haldaja (nii järelevalve- kui ka loamenetluse kaudu), teisalt turvaettevõtjate tegevusest kasusaaja (turvaettevõtjad aitavad otseselt ja kaudselt tagada avalikku korda). Turvaettevõtjate võrgustiku aktiivsus ja nende tegevuse ulatus inimeste, vara ja avaliku ruumi valvamisel ja kaitsmisel võimaldab politseil pühenduda siseturvalisuse küsimustele, mis on vaja kiiresti lahendada. KOV-id korrakaitseorganitena saavad samuti kasu, kui turvaettevõtjate tegevus on senisest paremini korraldatud.

Avaldub mõju. Tegevusalade ja täpsete majandustegevuse nõuete kehtestamisega saab politsei paremad võimalused, et tagada turvategevuse turu kvaliteet ja hoida pakutavad teenused ühtlaselt väga heal tasemel. Lisanõuded ettevõtjatele (nt karistatuse puudumise laiendamine karistusseadustiku peatükkide lisamisega) aitavad suurendada turvaettevõtjate usaldusväarsust.

Eelnõuga luuakse KOV-idele lisavõimalus kaasata avaliku korra tagamisse turvaettevõtja. See suurendab KOV-i võimet ennetada ja lõpetada avalikus kohas käitumisnõuete rikkumisi, ent muudab üldiselt turvalisemaks ka meie avaliku ruumi. Samas ei ole see valdadele-linnadele kohustus, vaid üks võimalus turvalise elukeskkonna kujundamisel.

Samuti luuakse võimalus politseil majandushaldusasutusena volitada osa ülesandeid (turvatöötaja vormiriietuse ja töötõendi kirjelduse kooskõlastamine) täitma mittetulundusühingut, mis võimaldab teatud määral politseil keskenduda enam siseturvalisuse tagamise põhiülesannetele.

Muudatuste rakendamise mõju sagedus on sihtrühmas väike, sest turvalisuse tagamisega tegeleb lai ring toimijaid (politsei ja teised siseturvalisuse asutused, KOV-id, vabatahtlikud ja nende ühendused jne) ja juba praegu tehakse koostööd turvaettevõtjatega. Arvestades KOV-ide suutlikkust ja prioriteete, hakkab 79 KOV-ist loodavat võimalust kasutama pigem väike osa. Samuti on mõju ulatus väike, sest turvategevus majandustegevusena hõlmab väikest osa siseturvalisuse tagamise tegijate suurest hulgast.

Järeldus mõju olulisuse kohta. Muudatuse mõju sagedus ja ulatus on sihtrühmas väikesed ja muudatusega kaasnev negatiivne mõju jääb samuti väikeseks. Seetõttu on mõju ebaoluline.

Sihtrühm II. Eesti elanikud. Inimesed puutuvad turvategevusega kokku sageli, olemata ise teenuse tellija rollis: turvatöötajad tagavad turvalisust avalikus ruumis, valvates ja kaitstes näiteks kaubanduskeskuseid, parklaid ja teisi objekte.

Avaldub mõju. Arvestades, et turvateenuste tase muutub ühtlasemaks ja paremaks (senisest täpsemad majandustegevuse nõuded) ja politsei võimalus majandushaldusasutusena seda mõjutada, paranevad turvatöötajate väljaõpe ja nende võimalused sekkuda ning suureneb riigiasutuste, KOV-i ja turvaettevõtete koostöö, võib üldiselt eeldada mõningast inimeste turvatunde suurenemist ning usalduse kasvu tegevusala ettevõtjate ja turvategevuse teenuste vastu. Samas on turvatunde loomisel ja hoidmisel turvategevuse ettevõtete panus üks paljudest (politsei ja teiste riigiasutuste, KOV-ide ja vabaühenduste kõrval), mistõttu jääb mõju ulatus pigem väikseks.

Samuti on turvategevuse usaldusväärse kasvu uuringute järgi seotud teenusest teadlikkuse ja selle tarbimise kogemusega, mistõttu arvestades, et turvateenust on osnud 2015. aasta seisuga umbes 12% täiskasvanud elanikest, jääb mõju ulatus keskmiseks.

Järeldus mõju olulisuse kohta. Muudatuse mõju sagedus ja ulatus on sihtrühmas väike, nagu ka muudatusega kaasnev negatiivne mõju. Seetõttu on mõju ebaoluline.

6.3. Mõju majandusele

Sihtrühm. Mõju hindamisel majandusele käsitatakse sihtrühmadena turvategevuse tegevusala l alustavaid ja selles valdkonnas tegutsevaid ettevõtjaid ning sisevalve korraldajaid.

Mõju avaldumine. Turvategevuse nõuete selgemaks muutmine ja turvaettevõtjate usaldusväärse kasvu võib suurendada nende isikute arvu, kes ostavad turvateenust kas oma kodu või ettevõtte varade valveks ja kaitseks. Uuringud näitavad⁸⁹, et kui inimeste teadlikkus kasvab, võib turvateenuse ostjate arv optimistliku hinnangu järgi suureneda kuni poole võrra, mis võib tähendada, et turvaturu käive kasvab.

Uue regulatsiooni kehtestamisel on mõju turvaettevõtjate senisele tegevusele järgmine: täpsustuvad nõuded turvategevusele turule tulemiseks ja majandustegevuse harrastamiseks, samuti nõuetele vastavuse kontroll (riiklik järelevalve), seetõttu võib eeldada konkurentsi elavnemist ja turu korraatumist eeskätt väiksemate tegijate puhul. Samuti väheneb halduskoormus turvaauditi tegevusalas tegutseda soovijatele: tegevusloa kohustus asendatakse majandustegevuse teate esitamisega. Samas, arvestades turvaettevõtjate osakaalu kogu majanduses ja seda, et turvategevuse turu märkimisväärne osa on praegu kindlate suuremate ettevõtjate käes, jääb mõju väikeseks.

Lisandub sisevalvele suurendavad sisevalve korraldaja kohustusi koolitada oma avalikus kohas tegutsevaid sisevalvetöötajaid samal tasemel nagu turvatöötajaid. Samuti laieneb sisevalve tegevusest teada andmise kohustusega isikute ring: seni enese ja tasuta teiste vara valvamisele lisandub ka sisevalve korraldajale kuuluvate ruumide üürimisel või rentimisel teisele isikule või asutusele kuuluva vara valvamine ja kaitsmine, millega laienevad sisevalve nõuded ka edaspidi näiteks valvega parklatele, tagamaks turvategevuse tegijate võrdne kohtlemine ja aus konkurents.

Turvategevuse loamenetluse ja järelevalve uuendamine ettevõtjate halduskoormust märkimisväärselt ei suurenda, vaid kohati vähendab (turvaaudit muutub loakohustuslikust tegevusalast majandustegevusest teatamise nõudega tegevusalaks).

⁸⁹ [Elanike teadlikkus ja hoiakud turvateenuse ja turvaettevõtete suhtes \(2015\).](#)

Järeldus mõju olulisuse kohta. Muudatuse mõju sagedus ja ulatus on sihtrühmas väikesed ja muudatusega kaasnev negatiivne mõju jääb samuti väikeseks. Seetõttu on mõju ebaoluline.

6.4. Mõju regionaalarengule

Sihtrühm. KOV-id

Avalduv mõju. Eelnõuga luuakse KOV-idele võimalus kaasata oma territooriumil avalikus kohas käitumise üldnõuete järgmise üle järelevalve tegemisse turvaettevõtja turvatöötajaid. Sellega saavad eri regioonide vallad-linnad juurde ühe instrumendi, kuidas eri mudelite kaudu piirkonna eripära arvestades tagada turvalisust ning ühtlustada selle taset nii omavalitsuse sees kui ka võrreldes teiste omavalitsustega. Arvestades, et KOV-i võimalus kaasata turvaettevõtjaid saab olema seotud asjaoluga, kas KOV-is on korrakaitseametnik või mitte, ja et seda võimalust kasutatakse pigem erandina, on oodatava mõju sagedus ja ulatus väikesed.

Järeldus mõju olulisuse kohta. Muudatuse mõju sagedus ja ulatus on sihtrühmas väikesed, nagu ka muudatusega kaasnev negatiivne mõju. Seetõttu on mõju ebaoluline.

6.5. Mõju riigiasutustele ja KOV-i korraldusele

Sihtrühm. PPA (korrakaitse- ja majandushaldusasutusena), Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (edaspidi TTJA) (majandushaldusasutusena), volitatud MTÜ (majandushaldusasutusena), KOV (korrakaitseorganina)

Avalduv mõju. Uue regulatsiooni üks sihte on edendada turvaettevõtjate, KOV-i ja riigiasutuste koostööd ning suurendada turvategevuse usaldusväärsust.

Usaldusväärsuse tagamise üks abinõusid on korraldada majandustegevust ja asjakohase majandushaldusasutuse tegevust.

Uued ja täpsustatud nõuded majandustegevusele ning täiendavad järelevalvemeetmed võimaldavad politseil ja TTJA-l majandushaldusasutusena tõhusamalt teha eel- ja järelkontrolli tegevusala ettevõtjate üle, et tagada usaldusväärne ja väga heal tasemel turvategevus. Kaotatakse turvatöötajate koolitamise tegevusloa kohustuslikkuse nõue, mis läbi väheneb nii PPA kui ka HTM-i halduskoormus.

Uue seadusega luuakse PPA-le võimalus delegeerida osa majandushaldusasutuse ülesandeid (turvatöötaja vormiriietuse ja töötöendi kirjelduse koostöölastamine) halduslepingu alusel MTÜ-le, mis võimaldab politseil keskenduda põhiülesannetele, sealhulgas turvategevuses keskenduda valvetegevusele kui intensiivseima põhiülesannete riivega tegevusala korraldamisele ja selle üle järelevalve teostamisele. MTÜ-le delegeerimine soodustab turvategevuse sektori eneseregulatsiooni ja tagab riigile tugevama partneri tegevusalade korraldamisel ja arendamisel.

Seega, turvategevuse majandustegevuse nõuete täpsustamine, loamenetluse viimine enam MSÜS-i loogikale vastavaks ning selle tulemusena riiklikuks järelevalveks lisahoobade andmine mõjutab PPA tööd. Eeskätt väljendub see ühekordses vajaduses koolitada oma töötajaid (loaametnikud) ning kehtestada järelevalve algatamise ja läbiviimise tingimused ja kord, et tagada majandustegevuse nõuetele vastav turvaettevõtlus ning tulemuslik ja mõjus sekkumine rikkumiste korral.

Eelnõuga luuakse selgus valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise tegevusalal, mis on väga paljuski seotud siseturvalisuse ja turvategevusega (luues tulemuslikuks tegutsemiseks eeldusi), ent loomult on suuresti ehitustegevus.

Uus regulatsioon võimaldab sihipärasemalt kasutada riigieelarveraha (turvategevuse eri tegevusaladele kohandatud menetlused ja järelevalve).

KOV-ide töökorraldusele suurt mõju eelnõu ei avalda ja uusi kohustusi ei pane. Turvaettevõtja kaasamine avaliku korra tagamisse on edaspidi lisavõimalus, millega tagada, et KOV-i territooriumil järgitaks avalikus kohas käitumise üldnõudeid. Juhul, kui turvaettevõtjat tahab kaasata vald või linn, kellel ei ole veel korrakaitseametnikku või -üksust, peab ta sellise ametniku teenistusse võtma või üksuse moodustama. Ent arvestades, et kaasamisvõimaluse kasutamine saab olema pigem erand kui reegel, on üldiselt mõju väike.

Turvaettevõtjate pakutava teenuse kvaliteedi paranemine ning politsei ja KOV-ide senisest tihedam koostöö võimaldab tulemuslikumalt reageerida süütegudele ja tõkestada nende toimepanemist. Samuti võimaldab turvaettevõtjate suurem sidustatus KOV-i ja politseiga kasutada peale olemasolevate korrakaitse võimaluste ka turvatöötajaid. Arvestades, et enamikus KOV-ides jääb turvatöötajate kaasamine avaliku korra tagamisse pigem erandiks kui reegliks, on mõju pigem väike, kui võrrelda seda politsei panusega avaliku korra tagamisse.

Järeldus mõju olulisuse kohta. Mõju on ebaoluline, kuna muudatuse mõju sagedus ja ulatus on sihtühmas väike, nagu ka sellega kaasnev negatiivne mõju.

Eelnõus kavandatavate muudatustega ei kaasne mõju **elu- ja looduskeskkonnale**.

6.6 Mõjud isikuandmete töötlemisele

Andmekaitsealast mõjuhinnangut pole tehtud, kuna TurvatS-i ei too kaasa võrreldes varasemaga otseseid muudatusi isikuandmete töötlemises. Turvategevust teostavatel ettevõtjatel võib olla vajadus oma ülesannete teostamisel isikuandmeid töödelda eelkõige valvetegevuses kui ka turvaauditi läbi viimisel. Juhul kui turvategevust teostavad ettevõtjatel tuleb töödelda tegevuse käigus isikuandmeid, siis tuleb järgida isikuandmete kaitse üldmääruse EL 2016/679⁹⁰ sätestatud nõuded ning Andmekaitse Inspeksiooni poolt kehtestatud juhiseid. Kuna isikuandmete kaitse üldmäärus EL 2006/679⁹¹ on otsekohalduv ning kohaldub ka turvaettevõtjatele, siis eraldi aluseid seaduses ei ole kehtestatud.

Seaduses on sätestatud, tagamaks, et järgitakse isikuandmete töötlemise nõudeid, et juhul kui valvetegevuse käigus töödeldakse ka isikuandmeid, siis tuleb valvetegevuseks sõlmitava lepingus märkida ka valveseadmestiku kasutamise eesmärk ning leppida kokku isikuandmete töötlemises. Rakendusaktiga sätestatakse riiklikujärelevalve tegemiseks ning vajadusel tagada

⁹⁰ [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 \(isikuandmete kaitse üldmäärus\) \(EMPs kohaldatav tekst\)](#)

⁹¹ [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 \(isikuandmete kaitse üldmäärus\) \(EMPs kohaldatav tekst\)](#)

süüteo menetluse läbiviimiseks vajalike tõendite olemasolu ka andmete säilitamistähtsajad, mille kehtestamisel arvestatakse minimaalsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega.

Andmekaitsealane mõju on vähene, kuna andmetöötlusele rakenduvad kõik senised tingimused ning isikuandmete kaitse üldmäärus EL 2006/679⁹².

7. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Uus regulatsioon eeldab majandustegevuse haldamisega, sh loamenetluse ja järelevalvega tegelevate ametnike koolitamist, seda eelkõige politseis, ent ka Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametis, samuti infopäevade korraldamist turvaettevõtjatele (uuenenud regulatsiooni, sh nõuete kohta) ja KOV-i esindajatele (tutvustamiseks võimalusi, kuidas kujundada turvaettevõtete teenuste kasutamise abil kohalik turvaline elukeskkond).

Mõlema tegevuse korraldamiseks saab kasutada riigi ja KOV-i asutuste ruume ning ettevalmistustööd teha koostöös ETEL-i, maakondlike turvalisuse nõukogude ja teiste partneritega.

PPA-l tekib võimalus delegeerida osa majandushaldusasutuse ülesandeid, ent nendega kaasnevad kulud ja võimalik sääst sõltub üleantava ülesande ulatusest ja mahust. Tegevusloa taotluse lahendamise delegeerimise tõttu võib riigieelarvesse jääda laekumata riigilõivuna 100–200 eurot aastas (keskmiselt 1–2 tegevusloa taotlust viimase 3 aasta jooksul). Turvatöötaja töötõendi ja vormiriietuse kirjelduse koostöölastamisele riigilõivu ega teenustasu kehtestatud ei ole. Täpsem kulude ja tulude analüüs tuleb teha enne volitamise otsuse tegemist.

Kuna turvaaudit (senine turvakonsultatsioon) tegevusalal kaob loakohustus ja sellega alustamiseks tuleb edaspidi esitada majandustegevusteade, siis hinnanguliselt jääb riigilõivuna laekumata 770–1300 eurot aastas (keskmiselt 3–4 tegevusloa taotlust viimase 3 aasta jooksul).

8. Rakendusaktid

Eelnõu jõustumisel seadusena tunnistatakse kehtetuks 2004. aastal jõustunud TurvaS. Selle tõttu muutuvad kehtetuks kõik TurvaS-i alusel kehtestatud määrused:

1. Vabariigi Valitsuse 1. juuli 2016. aasta määrus nr 71 „[Raha ja väärtpaberite veo kord](#)“;
2. siseministri 10. detsembri 2007. aasta määrus nr 78 „[Turvatöötaja kutsesobivuse ning kehalisele ettevalmistusele ja tervisele kohaldatavad nõuded ja tervisenõuetele vastavuse kontrollimise kord](#)“.

Mõlema määruse sisu reguleeritakse edaspidi turvategevuse eeskirjaga.

TurvaS-is sätestatakse peale eeltoodud määruste volitusnorm järgmise määruse kehtestamiseks: TurvaS-i § 12 lõike 1 kohaselt peab Vabariigi Valitsus kehtestama valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise korra. Nimetatud korda ei ole TurvaS-i kehtivuse jooksul kehtestatud. Kuigi tegemist on imperatiivse volitusnormiga, mis kohustab täidesaatva võimu organit asjakohast üldakti andma, ei ole peetud sellise akti andmist põhjendatuks ega mõistlikuks. Need on tehnilised nõuded, mis on tugevalt seotud kindla

⁹² [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 \(isikuandmete kaitse üldmäärus\) \(EMPs kohaldatav tekst\)](#)

seadmega. Seega ei soovitud põhjendamatult piirata võimalike erilahenduste kasutamist. Võttes arvesse, et tehniliste lahenduste areng on kiire, ei ole tõenäoline, et riik suudab tehnika arengu tõttu pidevalt rakendusakte muuta.

Eelnõuga viiakse võimalikult palju regulatsioone, mis praegu olid sätestatud seaduse tasandil, ministri määruse tasandile, et muuta seadusesätteid selgemaks ja võimaldada riigil muutuva olukorrale turvategevuse turul paindlikumalt reageerida. Uute volitusnormide alusel antavates määrustes kaotatakse seni puudu olnud lüngad teatud tegevustes või teenuste sisus. Eelnõuga muudetakse osa sätteid senisest üksikasjalikumaks, et saavutada eraturvateenuste kvaliteedi ühtlasem tase. Kokkuvõttes suureneb uue seaduse tõttu nii rakendusaktide arv kui ka maht.

Eelnõus on järgmised volitusnormid:

1. Eelnõu § 4 lõike 3 alusel kehtestab vastava valdkonna minister määrusega **turvategevuse eeskirja**;
2. Eelnõu § 7 lõike 4 alusel võib vastava valdkonna eest vastutav minister määrusega kehtestada **valveseadmestiku projekteerimisele, paigaldamisele ja hooldamisele lisanõuded**;
3. Eelnõu § 39 alusel kehtestatava KorS-i § 82¹ lõike 13 alusel kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega **riikliku järelevalve tegemisel kasutatavad eritunnused ja nõuded vormirietusele**.
4. Eelnõu § 42 punkti 2 kohaselt täiendatakse MSOS-i paragrahviga 75³, mille lõike 7 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega **laevakaitsjate kasutamise eeskirja**.
5. Eelnõu § 44 punkti 19 kohaselt täiendatakse RelvS-i paragrahviga 87¹¹, mille lõike 2 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega **laevakaitsjate kasutamise eeskirja, milles kehtestatakse nõuded relvade ja laskemoona arvestuse pidamisele ning arvestuse pidamise dokumentide säilitamisele**.

HMS-i § 91 lõike 1 järgi võib haldusorgan, keda on volitatud määrust andma, volitada määruse andmise edasi teisele haldusorganile ainult juhul, kui see võimalus on volitusnormis ette nähtud. Käesolevas eelnõus on hinnatud, et osa määruste kehtestamine peaks kuuluma Vabariigi Valitsuse pädevusse. Edasivolitamise võimalusega volitusnorm peaks aga olema pigem erand ja see tuleks kavandada juhul, kui vahetu volitamine ei ole asjaolude tõttu võimalik. Üldjuhul on eesmärk vältida vahetu volitusnormi kavandamisega tarbetut halduskoormust.⁹³ Seega sätestatakse eelnõus enamuse määruste kehtestamine ministri tasemele. Eespool nimetatud määruste kavandid on esitatud seletuskirja lisas 2.

Lisaks tuleb muuta kaht järgmist määrust, mis otse või kaude on seotud turvategevuse regulatsiooniga:

1. Vabariigi Valitsuse 20. juuni 2011. aasta määrus nr 84 „[Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded](#)“. Määrusega kehtestatakse eesti keele oskuse kohustuslik tase ehk keeleoskustase keeleseaduse § 23 lõigetes 1 ja 2 loetletud isikutele, samuti asjakohaste keelekasutusolukordade iseloomustused. Lähtudes käesolevas eelnõus ettenähtud muudatustest, on kõnealusesse määrusesse vaja teha täpsustavad muudatused, millega viia keeleoskustasemed ja kasutusolukordade iseloomustused vastavusse eelnõu eesmärgiga.
2. Vabariigi Valitsuse 11. detsembri 2008. aasta määrus nr 163 „[Reguleeritud ametikohad ja kutsealad, millel töötamiseks võib nõuda sobivustesti sooritamist või kohanemisaja läbimist ning millel ajutiseks töötamiseks võib teha välisriigi](#)

⁹³ [Normitehnika käsiraamat](#), § 11

kutsekvalifikatsiooni eelnevat kontrolli“. Määruse §-s 3 on sätestatud ametikohad ja kutsealad, millel ajutiseks töötamiseks võib pädev asutus teha välisriigi kutsekvalifikatsiooni eelnevat kontrolli. Nimetatud paragrahvi punkti 12 kohaselt on see võimaldatud ka turvatöötaja ja valvetöötaja puhul „Turvaseaduse“ tähenduses. Määruses on vajalik eelnõu jõustumisel teha tehnilised muudatused, millega vaja asendada sõna *turvaseaduse* sõnadega *turvategevuse seaduse*.

9. Seaduse jõustumine

Seadus on kavandatud jõustuma 2023. aasta 1. juulil. Seaduse jõustumise kuupäeva seadmisel on võetud arvesse eelkõige uue redaktsiooni mõju turvaettevõtjatele ning muudele asutustele, kes on kohustatud üle vaatama oma tegevused ja vajaduse korral tegema muudatusi, võimalike arenduste väljatöötamist ja aega, mis kulub majandushaldusasutuse ametnike koolitamisele.

10. Eelnõu kooskõlastamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning ja arvamuse avaldamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Riigikohtule, Õiguskantsleri Kantseleile, ETEL-ile, Kaubandus-Tööstuskojale, PPA-le ja Eesti Pangale., . Kooskõlastustabel on lisatud seletuskirjale (lisa 1). Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks Andmekaitse Inspektsioonile.

Algatab Vabariigi Valitsus „...“ 2021
(allkirjastatud digitaalselt)