

# Turvategevuse seaduse eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga kehtestatakse turvaseaduse (edaspidi ka *TurvaS*) uus terviktekst, mis vastab nii siseturvalisuse valdkonna strateegilistele arenguvajadustele kui ka tänapäevastele avaliku korra tagamise ja majandustegevuse reguleerimise alustele. Põhimõtetlike 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 põhimõtet<sup>1</sup>:

- 1) Eesti Vabariigi põhiseaduses (edaspidi *PS*) sätestatud riigi kohustus tagada isikute põhiõiguste kaitse;
- 2) avaliku huvi kaitsmine;
- 3) turvategevuse kvaliteedi tagamine.

Eelnõuga tehakse järgmised muudatused.

- 1) Jaotatakse turvategevus tegevusaladeks võrreldes senise teenuspõhise lähenemisega. Määratud tegevusaladele sätestatakse selged majandustegevuse nõuded, kuid ühtlasi suurendatakse ettevõtjate vabadust kujundada oma teenuseid.
- 2) Kaotatakse põhjendamatud loa- või teatamiskohustused ning tegevusalade jaotamisel määratakse vabad, teatamiskohustusega ja loakohustusega majandustegevusalad. Võrreldes *TurvaS*-iga kaob loakohustus turvakonsultatsioonilt (uus nimetus *turvaaudit*) ja juhtimiskeskuse pidamiselt, mida ei käsitata enam eraldi tegevusalana, vaid ettevõttesisesena. Turvateenistuja väljaõppe korraldamisel loobutakse samuti tegevusloa taotlemise kohustusest ja minnakse üle teatamiskohustusele.
- 3) Täpsustatakse turvaettevõtja kohustusi, samas leevendatakse piiranguid tegutseda samal ajal muul tegevusalal.
- 4) Luuakse katusermin *turvateenistuja*, millega eristatakse selgemini turva- ja valvetöötajat ning turvajuhti. Luuakse valvetöötaja kutse, mis peab vastama kutseseadusele.
- 5) Korrastatakse turvateenistujate õigusi, kehtestades selged meetmed, mida võib kohaldada, ning määrates igale meetmele selge konteksti ja tingimused. Samuti muudetakse relvade ja erivahendite kasutamise regulatsiooni: kaotatakse sätted, mis tulenevad muudest eriseadustest.
- 6) Säilitatakse võimalus korraldada siseturvamist ja luua siseturvamise üksus oma vara valvamiseks ja kaitsmiseks. Siseturvamine liigitatakse teatamiskohustusega majandustegevuseks, laiendatakse siseturvamise kasutamise tingimusi ning avalikus kohas tegutsevale siseturvatöötajale kohaldatakse turvateenistuja nõudeid, et tagada siseturvamise kõrgem kvaliteet, isikute põhiõiguste kaitse ning turvaettevõtjate ja siseturvakorraldajate 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, näiteks turvateenistuja vormiriie tuse

---

<sup>1</sup> J. Hakala 2008. Why regulate manned private security. Helsinki, lk 9. J. Hakala oli aastatel 1996–2001 ühe eraturvafirma tegevjuht.

kooskõlastamist, täitma halduslepingu alusel selleks konkursiga välja valitud kolmandat isikut.

- 9) Laevakaitse regulatsiooni kehtestamine. Mereturvatöötaja ülesanne on kõrgendatud ohu piirkonnas väljastpoolt tulevate rünnete eest valvata ja kaitsta laeva, sellel viibivaid laevapere liikmeid ja reisijaid ning laeva pardal olevat vara. Eesti riik on võtnud eesmärgiks, et Eesti lipu all sõidaks tulevikus rohkem kaubalaevu ja mereturvatöötaja te 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 juhataja Henry Timberg (tel 612 5099, [henry.timberg@siseministeerium.ee](mailto:henry.timberg@siseministeerium.ee)), sama osakonna nõunik Nurmely Mitrahovitš (tel 612 5122, [nurmely.mitrahovits@siseministeerium.ee](mailto:nurmely.mitrahovits@siseministeerium.ee)), sama osakonna õigusnõunik Kristi Käsper (tel 5196 5591, [kristi.kasper@siseministeerium.ee](mailto:kristi.kasper@siseministeerium.ee)) ning käsunduslepingu alusel korrakaitseõiguse asjatundja Ele Nuka. Eelnõu laevakaitse regulatsioon on koostatud koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga. Eelnõu ja seletuskirja, välja arvatud rakendusaktide kavandid, on keeleliselt toimetanud Siseministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Heike Olmre (tel 612 5241, [heike.olmre@siseministeerium.ee](mailto:heike.olmre@siseministeerium.ee)).

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

## 1.3. Märkused

Eraturvateenuse osutamise ja turvaettevõtlusega on seotud peamiselt „**Siseturvalisuse arengukava 2015–2020**“<sup>2</sup> (edaspidi *STAK 2015–2020*), milles tõdetakse, et peale riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutuste ning vabatahtlike tegevuse aitavad turvalisust tagada ka turvaettevõtjad: „Uue korrakaitseseadusega kindlaks määratud põhimõtete alusel on vaja uuendada ka turvateenuse regulatsiooni, sealhulgas turvaettevõtte kaasamist politsei ülesannete täitmisse avaliku korra tagamisel. Samuti on turvaettevõtjatel 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, turvaettevõtjate koostöö siseturvalisuse vabatahtlike ühendustega, sealhulgas vabatahtlikud päästjad, naabrivalve jne)“.

*STAK 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“.

---

<sup>2</sup> Siseturvalisuse arengukava 2015–2020; <https://www.siseministeerium.ee/et/stak>.

Turvaettevõtlusega on seotud ka STAK 2015–2020 sama programmi 2. meetme 4. tegevus: „Jätkatakse elanike teavitamist ohtudest, samuti igapäevaste võimalustest osutada turvalisuse tagamisel kaasaabi. Korraldatakse ennetuskampaaniaid, mis on suunatud riskikäitumise vähendamisele ja ohtude ennetamisele (sealhulgas inimkaubandus, varavastased süüteo, perevägivald), ning pidevat ohutusosalast kommunikatsiooni, arvestades hooajalisi riske. Erinevate kanalite kaudu on kättesaadavad lihtsasti arusaadavad juhised ohu vältimiseks ja ohuolukordades käitumiseks“.

Eraturvateenuse osutamise ja turvaettevõtlusega on seotud ka „**Siseturvalisuse arengukava 2020–2030**“<sup>3</sup> (edaspidi *STAK 2020–2030*), milles tuuakse esile, et riigiasutuste kõrval on turvalisuse suurendamisel osa eraettevõtjatel. Turvaettevõtjad on näiteks mitmes KOV-is lepinguline partner avalikus kohas korra tagamiseks. Samuti panustavad turvaettevõtjad ennetustöösse nii oma klientide nõustamisel kui ka kogukondade turvalisuse loomisel laiemalt (nt KOV-ide nõustamine, osalemine turvalisusega tegelevate komisjonide töös ja turvaettevõtjate koostöö siseturvalisuse vabatahtlike ühendustega).

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 turvaettevõtjad ning teised selleks ettevalmistatud ja volitatud ühingud ja asutused.

Selleks, et saavutada programmi „Siseturvalisus 2022–2025“<sup>4</sup> võimekuse 1.3.3 „Asutuste suutlikkus ennetavalt toetada korra tagamist avalikus ruumis“ eesmärk julgustada turvalist käitumist ja heidutada korrarikkumisi, tuleb laiendada avaliku korra tagajate ringi ning kaasata tegevustesse turvaettevõtjad ning 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“, mille järgi „Eesti tagab turvatunde ja julgeoleku kõigile oma elanikele ning riigis viibivatele inimestele“.

Rahvusvahelistest dokumentidest on eelnõuga seotud **Montreux’ dokument**<sup>5</sup>, mis on riikidevaheline kokkulepe, millega Eesti Vabariik ühines 6. juulil 2016. Dokumendis käsitletakse eeskätt 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, 05.05.2022, 30);
- 3) [relvaseadus](#) (RT I, 03.07.2020, 5);

<sup>3</sup> Vt [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/STAK/STAK2/siseturvalisuse\\_arengukava\\_2020\\_2030\\_03.06.2021.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/STAK/STAK2/siseturvalisuse_arengukava_2020_2030_03.06.2021.pdf).

<sup>4</sup> Vt [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/STAK/STAK2/siseturvalisus\\_programmi\\_elnou\\_2022-2025.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/STAK/STAK2/siseturvalisus_programmi_elnou_2022-2025.pdf).

<sup>5</sup> **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.

- 4) [sadamaseadus](#) (RT I, 03.01.2022, 22);
- 5) [spordiseadus](#) (RT I, 28.02.2020, 3);
- 6) [põhikooli- ja gümnaasiumiseadus](#) (RT I, 16.04.2021, 6);
- 7) [kriminaalmenetluse seadustik](#) (RT I, 29.04.2022, 4);
- 8) [lennundusseadus](#) (RT I, 30.12.2021, 15);
- 9) [elektroonilise side seadus](#) (RT I, 27.02.2022, 4);
- 10) [tulumaksuseadus](#) (RT I, 05.04.2022, 7);
- 11) [meresõiduohutuse seadus](#) (RT I, 28.01.2022, 4).

Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks [turvaseadus](#) (RT I 2003, 68, 461).

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga. Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust, kuna kriminaalmenetluse seadustiku kui kohtumenetlust puudutava seaduse muutmiseks on PS-i § 104 järgi vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust.

## 2. Seaduse eesmärk

Enne eelnõu väljatöötamist koostati ja kooskõlastati „[Turvaseaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus](#)“ (edaspidi *VTK*). Selle raames selgitati välja kehtiva seaduse võimalikud 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-ide koostööd turvalise elukeskkonna loomiseks. Eelnõuga nüüdisajastatakse kogu kehtiv turvaettevõtlike regulatsioon ning kõrvaldatakse praktikas esinenud kitsaskohad, tõlgendamisprobleemid ja ebamõistlikud piirangud. Ühtlasi haakub kavandatav seadus paremini teiste õigusaktidega, nagu majandustegevuse seadustiku üldosa seadus (edaspidi *MSÜS*) ja korrakaitse seadus (edaspidi *KorS*). TurvaTS-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 ka *EL*) ei ole turvategevus täielikult ühtne teenusevaldkond ehk teenuste sisu ja korraldus erineb riigiti ning ühtsele regulatsioonile allutamine võib kahjustada turvateenuste turgu.<sup>6</sup> 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 eelnõu *VTK* koostamist<sup>7</sup>. TurvaS-i kehtiv redaktsioon võeti vastu 8. oktoobril 2003<sup>8</sup> ja see jõustus 1. mail 2004. See on kehtinud üle üheksateistkümnne 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 riiklikke kui ka EL-i regulatioone, mis on märkimisväärselt muutnud majandustegevuse korraldamist ja järelevalvet ning mõjutavad seda ka edaspidi.

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

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

<sup>8</sup> [TurvaS-i algne terviktekst](#).

Määravaim muudatus Eesti majandusõiguses on olnud MSÜS-i vastuvõtmine ja jõustumine. MSÜS on kujundanud olemuselt ümber riigi majandustegevuse reguleerimise hoovad ning seega 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 turvateenistuja õiguste ja kohustuste muutmist. Turvategevuse ja avaliku korra tagamise seosele on viidanud ka Riigikohus<sup>9</sup> ning samuti osutab sellele asjaolu, et Eestis ja enamikus välisriikides on turvategevuse loamenetlus ja järelevalve seotud tihedalt politseiga.<sup>10</sup>

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivis 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul<sup>11</sup> (edaspidi *direktiiv 2006/123/EÜ*) ei reguleerita erandina turvateenuseid ega eraturvaettevõtlust ning seda kohaldatakse vaid TurvaS-i alusel praegu turvateenusena käsitatava valveseadmestiku 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 kohaldamisalasse<sup>12</sup>. Seega on oluline, et riiklik regulatsioon arvestaks EL-i õiguses sätestatud põhimõtete ja soodustaks teenuste vaba liikumist ka eraturvaettevõtlike valdkonnas.

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

Turvategevust on peale sinise eelnõu reguleeritud järgmiselt.

1. **MSÜS-is** on reguleeritud majandustegevuse eri etappe alates tegevuse alustamisest kuni lõpetamiseni. MSÜS-iga 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 ja kolmandate isikute kaasamine avaliku korra kaitsesse, mõjutab see seadus ka turvaettevõtlust ja turvategevust.
3. **Relvaseaduses** (edaspidi *RelvS*) on reguleeritud 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 siseturvamisele RelvS-is ning selle alusel antud õigusaktidega sätestatud korda.

<sup>9</sup> RKKKo nr [3-1-1-69-09](#), p 9.

<sup>10</sup> J. Hakala 2007. The regulation of manned private security: a transnational survey of structure and focus, lk 6.

<sup>11</sup> [ELT L 376, 27.12.2006, lk 36–68](#).

<sup>12</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 56–62 ja järgmised 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** on reguleeritud 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 õpet 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 puudutab lennundusseadus rohkem turvalisust tagavaid töötajaid, kes võivad olla ka turvaettevõtja turvateenistujad. Seaduses on sätestatud õiguskorras erandlikult turvalisust tagava töötaja kontrollimine ja temale loa väljastamine.
6. **Sadamaseaduses** on sätestatud kindlad ülesanded, mida turvaettevõtja võib selle valdkonna raames teha, seatud turvaettevõtjale lisaks loakohustus ja nähtud ette sadama turvaülevaate nõuded. Turvaettevõtjale on selle seaduse raames seatud tegutsemiseks kahekordne loakohustus ehk sadamaseaduse reguleerimisalas tegutsemiseks peab turvaettevõtjal olema turvateenuse osutamise tegevusluba nii TurvaS-i alusel kui ka sadamaseaduse § 18 alusel.
7. **Kutseseaduses** on sätestatud turvateenistujate (valvetöötaja, turvatöötaja, turvajuht) kvalifikatsiooni kujunemine ja kutse andmine. Kutseseaduses on kehtestatud turvateenistuja üldised kutsenõuded, kutse andmine ja tunnistuse väljastamise kord.

Nagu mainitud, on kehtiva seaduse muutmise aluseks võetud kolm põhilist turvaettevõtjate ja eraviisilise turvategevuse reguleerimise põhimõtet<sup>13</sup>.

- 1) PS-is sätestatud **riigi kohustus tagada isikute põhiõiguste kaitse**. Turvategevuse regulatsiooni raames võimaldab riik kindlaksmääratud ja järelvalvele allutatud isikute rühmal tegutseda teiste isikute põhiõiguste kaitse eesmärgil, kasutades selleks teatud juhtudel laiemaid igatüüpi õigusi, erivahendeid ja relvi – sellist õigust ei ole antud igatüüpi<sup>14</sup>. Seega on turvategevuse reguleerimise esmaeesmärk tagada, et turvategevus ei rikuks isikute põhiõigusi. Isiku põhiõiguste ebaseaduslikke riiveid on esinenud korduvalt ka Eestis<sup>15</sup>, mis on märkimisväärselt suurendanud avalikkuse huvi selle vastu, et turvategevus oleks põhjalikumalt 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. Enamiku turvategevuse regulatsioonide eesmärk ongi kaitsta isiku põhiõigusi.
- 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 ettevõtjad oleksid usaldusväärsed. Turvategevust teostaval isikul peavad olema kindlad isikuomadused ja asjakohane

<sup>13</sup> Vt viide 1.

<sup>14</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu lahend nr 74768/10, [riigi vastutusest eraturvafirma töötajate tegevuse eest: Chernega 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.

<sup>15</sup> K. Kuulpak, K. Reisenbuk, K. Raal 2017. [Kodutu trammist väljalohistamine tõi turvamehele kriminaalmenetluse](#). Postimees, 23. november.

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 ettevõtjate ja isikute staatus ühiskonnas. Avalikes huvides on, et tagatud oleks turvategevuse usaldusväärsus ja selle osutajate vastutus, ning riigi ja ettevõtjate 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 turvateenistujatele 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 osutavaid 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 ettevõtjatele.

### 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 ehk TurvaTS-iks. 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 siseturvamisenä 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 turvamist.

Uue seaduse koostamise tõttu muudetakse veel ühteteistkümmet 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 siseturvatöötaja 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 selgitatakse 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*).<sup>16</sup>

**Lõikes 2** sätestatakse seaduse kohaldamisala. Seadust kohaldatakse majandustegevusele, mida teostatakse seaduses loetletud tegevusaladel, ja siseturvamisele. Arvestades, et TurvaTS 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 rakendamist vaid sellise tegevuse suhtes, mida tehakse tulu saamise eesmärgil, ja välistada see, et eelnõu kohaldatakse avaliku võimu teostamisele. Seega ei kohaldu eelnõus sätestatu näiteks valve- ja kaitsetegevusele, mida osutavad isikud üksteisele vabatahtlikult või muul mittetulunduslikul eesmärgil. Selline tegevus võib olla tegutsemine üksikisikute kokkulepete alusel, kuid ka organiseeritud tegutsemine ühingutes, nagu naabrivalve<sup>17</sup>. Erandina kuulub seaduse kohaldamisalasse spetsiifiliselt piiritletud siseturvamine, mis on üldjuhul samuti mittetulundusliku eesmärgiga tegevus<sup>18</sup>. Põhjusi, miks eelnõu kohaldatakse ka siseturvamisele, on selgitatud siseturvamise sätete juures.

**Lõikes 3** sätestatakse, et TurvaTS-i 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 siseturvakorraldajad olla ka riigi- või kohaliku omavalitsuse asutused. Siseturvamise reguleerimise eesmärk on tagada, et riigil oleks ülevaade siseturvakorraldajatest ja võimalus teostada 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 valvamiselt ja kaitsmiselt. Kui Eesti riigilippu kandvat laeva valvatakse ja kaitsakse kõrgendatud ohu piirkonna läbimisel rünnete eest, kohaldatakse sellele meresõiduohutuse seadust. Täpsustus tähendab, et mereturvatöötajatele ja laevakaitse tegevusele TurvaTS ei kohaldu. Laeval võib aga tegutseda ka turvateenistuja või siseturvatöötaja, kuid tema ülesanne on tagada laeval sisekord või valvata vara (nt laeva pardal oleva kaupluse, baari või ööklubi valvamine, mis ei erine ülesande täitmisest mandril). Sellisel juhul kohaldatakse TurvaTS-i ning turva- või siseturvatöötaja peab vastama kõigile selles sätestatud nõuetele.

**Lõikes 5** sätestatakse, et TurvaTS-is ette nähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust (edaspidi *HMS*), arvestades TurvaTS-i erisusi.

Kuna MSÜS-is on majandustegevuse üldtingimused ja -kord olulisel määral reguleeritud, sätestatakse **lõikes 6**, et TurvaTS-iga reguleeritud majandustegevuse (turvategevuse) alustamisele, teostamisele ja lõppemisele kohaldatakse MSÜS-i, võttes arvesse TurvaTS-is sätestatud erisusi.

---

<sup>16</sup> KarS-i § 372 kohaselt käsitatakse turvaettevõtja majandustegevust taotluskohustuse rikkumise korral süüteona.

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

<sup>18</sup> Siseturvamisenähtena käsitatakse nii kehtiva TurvaS-i kui ka eelnõu kohaselt näiteks oma ruumide üürimisel või rentimisel teise isiku vara valvamist ja kaitsmist.



**Eelnõu §-s 2** sätestatakse TurvaTS-i eesmärk tagada turvategevuse kvaliteet ja usaldusväärsus ning turvategevusega kokkupuutuvate isikute põhiõiguste kaitse ning edendada turvaettevõtjate, riigiasutuste ja KOV-ide koostööd turvalise elukeskkonna loomiseks. Eesmärgi sõnastamisel on lähtutud akadeemilises käsitluses määratud kolmest põhiargumendist, miks on vaja turvaettevõtlust reguleerida: PS-is sätestatud riigi kohustus tagada isikute põhiõiguste kaitse, avaliku huvi kaitsmine ja turul pakutavate teenuste kvaliteedi tagamine<sup>19</sup>.

**Eelnõu §-s 3** sisustatakse TurvaTS-i peamised mõisted ja esitatakse terminid.

**Punktis 1** määratletakse termin *kaitsmine* TurvaTS-i 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 ka seda, et kõrvaldatakse korrarikkumine. Kehtiva TurvaS-i kohaselt on *kaits* meetmete rakendamine selleks, et tagada turvaobjekti puutumatus. Terminis sisu on eelnõus muudetud, et viia turvategevuse käsitlus vastavusse selle käsitusega 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 *turvaobjekt* on määratletud allpool.

Eelnõu kohaselt ei ole turvategevuse eesmärk hoida ära korrarikkumisi samas ulatuses nagu KorS-is (see on nii vaid juhul, kui turvaobjekt asub avalikus kohas). KorS-i § 5 lõike 1 kohaselt on korrarikkumine avaliku korra kaitseala õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumine või õigushüve kahjustamine. Terminit *korrarikkumine* ehk *rikkumine* kasutatakse eelnõus kitsamas tähenduses: see viitab eelkõige isiku subjektiivsete õiguste või õigushüve kahjustamisele, nagu PS-i §-s 32 sätestatud põhiõigus omandipuutumatus, mille kaitsmine on turvategevuse üks peamisi eesmärke. Kaitsmine on eelnõu kohaselt aktiivne tegevus, mille eesmärk on tagada turvaobjekti puutumatus, kuid see tegevus ei väljendu vaid KorS-is 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 KorS-i 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 turvateenistuja õigust tagada piiritletud alal avalikku korda, sealhulgas avalikus kohas käitumise üldnõudeid.<sup>20</sup> KorS-i §-s 65 on avalike kogunemiste kohta sätestatud, et koosolekul korra tagamiseks tuleb pidada korda. Sellest lähtudes kasutatakse terminit *korra pidamine* TurvaTS-is kõigi koosolekute ja ürituste ning sisekorra valvamise ja kaitsmise kohta määratud maa-alal, kus kaasatakse korra tagamisse turvaettevõtja turvateenistujad.

**Punktis 3** määratletakse termin *siseturvakorraldaja*. Eelnõu tähenduses on tegemist avalik-õigusliku või eraõigusliku juriidilise isiku, füüsilisest isikust ettevõtja või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusega, kes on alustanud siseturvamist avalikus kohas. Termin *siseturvamine* on määratletud eelnõu §-s 9, mille kohaselt võib see olla siseturvakorraldaja tegevus tema omandis või valduses maa-alal turvamiseks. Seega on isik või asutus TurvaTS-i tähenduses siseturvakorraldaja, kui ta on oma tegevuse vormist olenemata alustanud faktiliselt tegevust, mille eesmärk on sätestatud eelnõu § 9 lõikes 1.

---

<sup>19</sup> Vt viidet 1.

<sup>20</sup> RKKKo nr [3-1-1-69-09](#), p 9.

**Punktis 4** sätestatakse, et *turvaettevõtja*<sup>21</sup> 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 tavapäraselt seostatakse terminit *turvaettevõtja* või *turvaettevõtte*), koolitustegevust (turvateenistuja 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 TurvaS on MSÜS-i mõistes eriseadus, millega sätestatakse riigi nõuded majandustegevusalal tegutsemisele.

**Punktis 5** määratletakse termin *turvajuht*. Eelnõu kohaselt on turvajuht turvateenistuja, kes vastutab turvaettevõtjapoolse turvamise ning väljaõppe korraldamise ja turvauditi läbiviimise eest ja vastab TurvaTS-is sätestatud turvajuhi nõuetele ning kellele on antud kutseseaduse alusel turvajuhi kutse. Arvestades, et ettevõtja ise ja ettevõtte juhtorganite liikmed ei pea olema turvategevuse spetsialistid, eeldab ettevõtja osalemine turvategevuses, et ettevõttes on olemas asjakohase erialase ettevalmistusega isik. Kuna turvajuht on turvateenistuja, peab ta vastama samadele nõuetele nagu turvateenistuja. 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 turvateenistuja omast ja turvajuht võib olla pärast eelnõu jõustumist ka 18-aastane isik. Samuti võib turvajuhina töötaval isikul võib olla nii kutseseaduse alusel kui ka välisriigis omandatud kutse, mida tunnustatakse Eestis [välisriigi kutse kvalifikatsiooni tunnustamise seaduse](#) kohaselt.

**Punktis 6** määratletakse termin *turvaplaan*, mis on mehitatud turvamiseks koostatud tegevusplaan. Eelnõuga eristatakse turvaplaani ja turvauditi tulemusena koostatavat aruannet, mida käsitatakse eelnõu § 6 kohaselt sisuanalüüsina. Olemuselt ei ole turvaplaan seega mitte ohu hindamine selle ennetamiseks ja tagajärgede vähendamiseks, vaid tegevusplaan, milles kirjeldatakse turvaobjektidel 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 turvaobjektide tarbeks.

**Punktis 7** määratletakse üldtermin *turvateenistuja*. Turvateenistujad jagunevad kolmeks: valvetöötaja, turvatöötaja ja turvajuht. Turvateenistuja võib olla nii füüsilisest isikust turvaettevõtja kui ka turvaettevõtja töötaja. Turvateenistuja oluline tunnus on asjakohase kutse olemasolu (valvetöötaja, turvatöötaja või turvajuht). Kutseta isik ei saa olla turvateenistuja. Kui kutseta isikut rakendatakse tegevuses, mis eeldab turvateenistuja kasutamist, käsitatakse seda majandustegevuse nõude rikkumisena. Eelnõuga soovitakse eristada turvateenistuja kui isik ja kutse. Näiteks, kui isik ei ole turvaettevõtja töötaja, ehkki tal on asjakohane kutse, ei saa teda käsitada turvateenistujana. Turvateenistujale seatud muud nõuded on sätestatud eelnõu 4. peatükis.

---

<sup>21</sup> Majandustegevuse registri andmeil on Eestis 2019. aasta seisuga 91 turvaettevõtjat, kes osutavad 221 turvateenust (isikukaitse 21; juhtimiskeskuse pidamine 24; korra tagamine 66; vara valve 77; turvakonsultatsioon 33).

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

**Punktis 9** määratletakse termin *turvaobjekt*. 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 turvaobjekte 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 turvaobjekt üldjuhul nii vara või isiku kui ka sellega seotud maa-ala, samuti on kogunemine alati seotud mingi territooriumiga (valvatav tootmishoone koos piiratud hoovialaga, kogunemise toimumiskoht, kohtu määratud lähenemiskeelu ulatus jne). Kui turvaobjekt 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 turvateenistuja õigusi (eelnõu 4. peatüki 2. jagu) on avalikus ruumis võimalik realiseerida üksnes piiratud juhtudel. Eelnõu kohaselt saab turvateenistuja meetmetest sel juhul rakendada sisuliselt ainult suulist nõuet ja isiku kinnipidamist, eelkõige isiku ründamise, kuid ka kohtu määratud lähenemiskeelu rikkumise korral.

**Punktis 10** määratletakse termin *valvetöötaja*. Valvetöötaja on turvaettevõtja või turvateenistuja, kes vastab valvetöötaja nõuetele ja kellele on antud kutseseaduse alusel valvetöötaja, turvatöötaja või turvajuhhi kutse. Valvetöötajal võib olla nii kutseseaduse alusel kui ka välisriigis omandatud kutsekvalifikatsioon, mida tunnustatakse Eestis [välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse](#) kohaselt. Nii nagu turvatöötaja puhulgi soovitakse eristada valvetöötaja kui isik ja kutse.

**Punktis 11** määratletakse termin *turvatöötaja*. Turvatöötaja on turvateenistuja või füüsilisest isikust turvaettevõtja ise, kes vastab turvatöötaja nõuetele ja kellele on antud kutseseaduse alusel turvatöötaja kutse. Turvatöötajal võib olla nii kutseseaduse alusel kui ka välisriigis omandatud kutsekvalifikatsioon, mida tunnustatakse Eestis [välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse](#) kohaselt.

## 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 teadaolevast turvategevusest 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 liikluseaduses.

Võrreldes kehtiva TurvaS-iga reguleeritakse eelnõuga ka politseilisi tegevusi ehk luuakse alused kaasata avaliku korra tagamisse turvaettevõtjaid ja turvateenistujaid.

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. Turvategevuse akadeemiline käsitlus<sup>22</sup>**

Teenused <sup>23</sup>	Alajaotus <sup>24</sup>	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) kaugjuhtimine 4) rahavedude kaugkontroll 5) turvateenistujate turvalisuse kontroll	Jah Jah Jah Jah Ei	Ei Ei Ei Ei Ei
Julgeolekulise tähtsusega hoonete valvamine		Ei	Ei

Eestis on praeguseni kehtinud kaks turvateenuste liigitust: 1993. aastal ja 2003. aastal vastuvõetud seaduse alusel. Mõlemas seaduses on olnud turvateenuste liigitus ja sisukirjeldus

<sup>22</sup> 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.

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

<sup>24</sup> Alajaotus on esitatud lahtise loeteluna.

üldiselt sama, ent kummaski ei ole põhjendatud, mille järgi teenused liigitati. Eelduslikult on lähtutud tollasest turuolukorrast ja osalt välisriikide praktikast.

**Tabel 2. Kehtiv turvateenuste liigitus ja võrdlus Euroopa riikide regulatsioonidega**

Jrk nr	Turvateenuse liik	Põhiõigus-riive <sup>25</sup>	Eesmärk		Turvateenuste seotus <sup>26</sup>		Mehitatus <sup>27</sup>	Välisriigid <sup>28</sup>
			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.	Siseturvamine	+	turukvaliteedi tagamine	põhiõiguste kaitse	1., 6.		+	LV

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

<sup>26</sup> Tulbas on esitatud seosed turvateenuste vahel. Otsene seos viitab asjaolule, et teenust käsitatakse 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.

<sup>27</sup> Antakse hinnang, kas turvateenuse osutamisel kasutatakse või peab kasutama turvateenustajat.

<sup>28</sup> Riigitähis on märgitud, 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 turvaobjektil;
5. juhtimiskeskuse pidamine;
6. valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine.

Eraldi on reguleeritud turvateenistujate väljaõpe ja siseturvamine.

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 või 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 ja suutlikkuse, mis lähtub ettevõtja ärieesmärgist, tema käsutuses tööjõust ning nende kvalifikatsioonist ja varustusest ning nende vastavusest nõuetele.

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

- 1) turvamine;
- 2) turvaauditi läbiviimine;
- 3) valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine;
- 4) turvateenistuja väljaõpe.

**Lõikes 2** sätestatakse turvategevuse kõigile tegevusaladele kehtiv majandustegevuse nõue sõlmida tellijaga kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis leping. Kuna lepingus lepatakse kokku turvategevuse täpsed tingimused (nt turvaobjekt ning selle valvamise ja kaitsmise tingimused, turvaauditi ese ning väljaõppe maht), võimaldab säärase lepingu olemasolu seda nii tellijal kui ka riikliku järelevalve teostajal kontrollida. Kuigi MSÜS-i § 31 lõikes 2 on jäetud ettevõtjale vabadus otsustada lepingu vorm ja ka võimalus jätta leping kirjalikult sõlmimata, on riikliku järelevalve teostamiseks nõutud, et leping sõlmitakse vähemalt kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

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) turvateenistuja väljaõppele ja koolitajale;
- 4) turvateenistuja kutsesobivusele, kehalisele ettevalmistusele ja tervises seisundile, tervises seisundi nõuetele vastavuse kontrollimisele, tervisetõendi andmekoosseisule ning samaväärse tervisekontrolli läbimisel saadud tervisetõendite loetelule;
- 5) turvateenistuja töötõendile ja vormiriietusele;



- 6) turvategevuse dokumenteerimisele ja dokumentide säilitamisele ning PPA-le turvategevuse asjaoludest teada andmisele;
- 7) turvamisele, mille turvaobjekt on suure varalise väärtusega veos.

Võrreldes kehtiva TurvaS-iga 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 turvateenistuja 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 tervisetöendeid, mille täpne loetelu kehtestatakse määrusega. Säilinud on suure varalise väärtusega veose turvamise nõuded, selle kooskõlastamine ja sellest teavitamine.

Turvategevuse eeskirja kavand on esitatud seletuskirja lisas 2.

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

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

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

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

**Mehitatud turvamine** on turvateenistuja alaline paiknemine ja vahetu tegevus turvaobjektil, et avastada ja kõrvaldada ohte.

**Tehniline turvamine** on turvaobjekti kaugjälgimine, et tuvastada valveseadmestikuga oht ja reageerida häireteatele.

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

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

Turvamine keskse tegevusalana hõlmab seega enamiku kehtivas TurvaS-is sätestatud turvateenustest. Loetletud teenused on põhjendatud koondada turvamiseks, sest kõigi teenuste

põhieesmärk on sama, teenuste sisus põhimõttelisi erinevusi ei ole ja peamiselt saab loetletud teenuseid eristada, lähtudes turvaobjektist ja turvataktika valikust.

**Lõikes 2** sätestatakse, et turvamiseks sõlmitavas lepingus lepitakse kokku valvamise, kaitsmise ja korra pidamise tingimused. Samuti sätestatakse, et kui turvaobjekti jälgimisel töödeldakse isikuandmeid, peab lepingus määrama isikuandmete vastutava ja volitatud töötaja ülesanded ja kohustused. Samuti tuleb lepingus määrata, kes teeb andmekaitsealase mõjuhinnangu ning mis on isikuandmete töötlemise eesmärk ja õiguslik alus. Lepingus tuleb määrata kindlaks ka salvestiste säilitamise ja turvaettevõtjale üleandmise kohustus.

Võrreldes kehtiva TurvaS-iga 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 turvaobjekti valvamise ja kaitsmise ning korra pidamise tingimused. Sel moel on nii tellijal kui ka riikliku järelevalve teostajal võimalik kontrollida, kas majandustegevus vastab nõuetele.

Tehnilise vahendi ja selle salvestise omaniku nimetamine lepingus on asendatud nõudega, et isikuandmete töötlemisel peab lepingus märkima isikuandmete vastutava töötaja ülesanded ja kohustused ning leppima kokku isikuandmete töötlemise tingimused. Seeläbi on määratud, kes vastutab isikuandmete töötlemise eest, muus osas kohaldatakse isikuandmete kaitse üldmäärust<sup>29</sup> ja 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 teda turvata. Sellise vajaduse tingib asjaolu, et vastasel korral saaks isiku valvamist ja kaitsmist käsitada ebaseadusliku järelevalvetegevusena, sest turvamine eeldab teatud ulatuses alati isiku jälgimist.

**Lõikes 4** sätestatakse, et turvab turvatöötaja. Sellega määratakse majandustegevuse nõue, mille kohaselt saab turvata üksnes turvatöötaja kutsega töötaja, kes vastab seaduses sätestatud nõuetele ja kel on pädevus kasutada õigusi, mis on turvamisel vajalikud. See on turvamise 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 rakendab vajaduse korral meetmeid, jääb ta tegevus seaduse piiresse ja ta on teadlik oma õigustest. Täpsed nõuded turvatöötajale on sätestatud eelnõu 4. peatüki 1. jaos.

Nagu kehtivas TurvaS-is seatakse lõikes koos eelnõu § 3 punktiga 7 nõue, et turvamises osalev turvateenistuja 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 termin *turvateenistuja*. Piirang otsustati säilitada asjaolu tõttu, et turvaettevõtjale seatakse eelnõu §-ga 10 kaks kohustust: tagada turvateenistuja vastavus seaduses sätestatud nõuetele ja turvatöötajale vajalik väljaõpe. Peale asjakohase väljaõppe tagamise kuulub turvaettevõtjale seatud nõuete hulka ka kohustus tagada turvateenistuja 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. Seega langeks kohustus need nõuded täita renditööjõu ettevõtjale, kes aga ei pruugi olla turvaettevõtja.

---

<sup>29</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) – [ELT L 119, 4.5.2016, lk 1–88](#).

**Lõikega 5** sätestatakse, et turvaplaanis ettenähtud tingimustel ja korras võib turvatöötaja juhendamisel turvamises osaleda valvetöötaja. Töötaja peab vastama § 15 lõikes 1 sätestatud nõuetele ja tal peab olema valvetöötaja kutse. Eelnõuga loobutakse kehtivast regulatsioonist, mille kohaselt võib turvaettevõtja kasutada turvategevuses isikut, kelle koolitamine on pooleli. Eelnõuga luuakse senisele turvatöötaja ja turvajahi kutsele lisaks valvetöötaja kutse kutseseaduses ettenähtud korras. Valvetöötaja peab täitma turvateenistuja kohustusi (§ 17) ja talle kohalduvad ka turvatöötaja sotsiaalsed tagatised (§-d 29–31).

Võrreldes kehtiva TurvaS-iga 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 turvamises. Ka kehtivas TurvaS-is nimetatakse sel moel kaasatud isikuid valvetöötajateks. Valvetöötaja kutsega töötajal on teadmised ja oskused mahus, mis võimaldab tal osaleda turvamises abijõuna.

Tegemist on olukorraga, kus valvetöötaja võib turvamises 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 kaugelt juhiseid. Avalikus kohas peab valvetöötaja tegutsema koos turvatöötajaga, st nad peavad asuma ühisel turvaobjektil. Õigusselguse huvides on jätkatud termini *valvetöötaja* kasutamist, sest turva- ja valvetöötajal on võimalik kasutada erinevaid eriõigusi (meetmeid kohaldamisel). Samuti on valvetöötajal turvateenistuja kohustused ning kohustus kanda vormiriietust ja töötöendit.

**Lõikega 6** sätestatakse, et turvaettevõtjale või tema töötajale, kes turvab tehnilise vahendiga ja kasutab seda vaid turvaobjekti valvamiseks ning ei viibi füüsiliselt turvaobjektil, ei kohaldata eelnõu 4. peatükki, mis sisaldab nõudeid turvateenistujale ning tema kohustusi ja õigusi, välja arvatud § 15 lõikes 7 sätestatud keeld turvategevust teostada, kui isiku karistusandmed tahtlikult toime pandud kuriteo kohta ei ole karistusregistrist kustunud. Selliste tööülesannete puhul, mis ei eelda turvamisel 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 ning ohtlike esemete hoiule võtmine), ei ole vaja nõuda, et töötaja peaks vastama turvateenistuja nõuetele (sealhulgas kandma vormiriietust). Teisisõnu, kui töötaja ülesanne on üksnes jälgida valveseadmestiku pilti, ei pea ta olema turvateenistuja. Kui aga tehnilise vahendi kasutamisega kaasneb ka kaitsetegevus, peab seda ülesannet täitval töötajal olema turvateenistuja kutse ja teda saab käsitada üksnes turvateenistujana.

**Lõikega 7** sätestatakse, et valvetegevusele avalikul kogunemisel kohaldatakse TurvaTS-i, 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 puhul 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 on KorS-i § 65 lõike 2 punktis 1 kehtestatud 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** sätestatakse majandustegevuse nõue, mille kohaselt on mehitatud turvamise alus **turvaobjekti turvaplaan**. Arvestades, et turvaobjekti püsiv mehitatus viitab asjaolule, et oht turvaobjektile on tõenäolisem ning vajab avastamiseks ja kõrvaldamiseks enne läbimõeldud tegutsemist ja kaalutud meetmeid, sätestatakse turvaettevõtjale lisakohustus kirjutada turvameetmed ja -taktika lahti ehk koostada turvaobjekti turvaplaan. See ei pea olema eraldi dokument, vaid võib olla 1) turvamiseks sõlmitava lepingu osa või 2) koostatud mitme objekti kohta, kui see on turvataktikaliselt põhjendatud. Turvaobjekti turvaplaan võimaldab turvamise tellijal ja hiljem ka politseil majandushaldusasutusena hinnata, kas turvaettevõtja tegevus vastab nendega sõlmitud lepingule ning MSÜS-is ja TurvaTS-is sätestatud nõuetele.

**Eelnõu §-s 6** sisustatakse turvaauditi läbiviimise tegevusala ja kehtestatakse turvaauditile majandustegevuse nõuded. Turvalisuse analüüsi ehk turvaauditi reguleerimine turvategevuse valdkonnana on kindlatel kriteeriumitel põhjendatud. Võrreldes kehtiva TurvaS-iga 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 turvategevuse teistes 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 turvaobjekti omaduste põhjal ohu hindamine ning ohu ennetamiseks ja tagajärgede vähendamiseks kirjalike soovitude koostamine ja nende vormistamine aruandena. Tegemist ei ole seadmete ostmisel tehnilise tootenõustamise või tootetutvustusega. Võrreldes kehtiva TurvaS-iga, kus sama sisuga teenus on määratletud kui „turvaobjekti omadustest või eripärast tuleneva ohu selgitamine 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 turvaobjektile, 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 siseturvamise ja turvamise 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 piirduma tegevusala praeguse, valveseadmestikukeskse määratlusega või tuleks hõlmata ka teised turvatehniliste lahenduste projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise teenused, nagu on tehtud Soomes<sup>30</sup>. 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 direktiiv 2006/123/EÜ kohaldub ka valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise teenusele.

**Lõikes 1** sätestatakse, et *valveseadmestik* on TurvaTS-i tähenduses seadmekogum, mis on nähtud ette turvaobjekti 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. Seadmestiku rikete oluline risk tuleneb sellest, et seadmestiku paigaldamisel ja hooldamisel ei järgita piisavalt tootja juhiseid.

**Lõikes 3** sätestatakse majandustegevuse nõue, et TurvaTS-i §-s 7 sätestatud turvaettevõtja töötaja, kes tegeleb valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamisega, peab vastama TurvaTS-i § 16 lõikes 7 sätestatud nõudele ehk tahtlikult toime pandud kuriteo korral peavad isiku karistusandmed olema karistusregistrist kustunud. Tal peab olema ka kutseseaduse alusel antud valveseadmestiku projekteerija 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 võimalik määrata majandustegevusele lisanõuded, mis tagavad tegevusala ettevõtjate 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 ka kutseseaduse alusel antud valveseadmestiku vastutava spetsialisti kutse.

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

---

<sup>30</sup> 2017. aastal jõustunud [Soome eraturvateenuste seaduses](#) on turvaettevõtja tegevusala sätestatud tehniliste ja elektrooniliste turvalahenduste kavandamine, paigaldamine ja hooldus, millest loakohustuslikud on elektroonilise või mehaanilise lukustussüsteemi, valvesüsteemi ja liikumisanduri paigaldamine, parandamine või muutmine, v.a kaabeldamine.

**Eelnõu §-s 8** sätestatakse tegevusalana turvateenistuja väljaõpe ja kehtestatakse sellele majandustegevuse nõuded. Tegevusala reguleerimise eesmärk on tagada teenuste kvaliteet ja usaldusväärsus. Turvategevuses on hea väljaõppe saanud tööjõud väga tähtis, arvestades, et turvateenistuja 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 kohalduvad kõik eelnõu §-s 10 sätestatud nõuded ja kohustused.

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

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

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 õppetase on eraldiseisev ning annab tegevuseks vajalikud teadmised ja oskused.

Lähtudes eelnõu § 4 lõike 3 alusel antavast määrusest ehk turvategevuse eeskirjast, kehtestatakse erinõuded igat tüüpi väljaõppele, 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, kuid lisanduvad teadmised, mis võimaldaksid turvajuhul tulevikus vastutada ka väljaõppe kvaliteedi eest. Täienduskoolituse nõuded esitatakse turvategevuse eeskirjas.

**Lõikes 3** sätestatakse, et turvateenistuja väljaõppele kohaldatakse täiskasvanute koolituse seaduses täienduskoolituse kohta sätestatud. Seega on turvateenistujate väljaõpe täiskasvanute koolitamine. Majandustegevuse nõuetena laienevad turvateenistuja väljaõppe elluviimisele täiskasvanute koolituse seaduse 3. peatükis sätestatud nõuded, sealhulgas kohustus koostada turvateenistuja õppekava ja tagada piisav õppekeskkond, et teha väljaõpet ning saavutada õppekava eesmärgid ja õpiväljundid. Sättega kehtestatakse ka nõue, et turvateenistuja õppekava peab vastama täiskasvanute koolituse seadusele.

**Lõikes 4** sätestatakse, et väljaõppe korralduse eest vastutab turvajuht.

**Eelnõu §-s 9** määratletakse termin *siseturvamine* ja kehtestatakse nõuded siseturvamisele.

Siseturvamist käsitatakse TurvaTS-is turvategevusena. Selle 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. Siseturvamine ei ole

siiski turvategevuse tegevusala, kuigi on sisult turvamine. Eelnõus käsitatakse seda majandustegevusena ehk teenusena, mida osutatakse kolmandatele isikutele tasuta.

Siseturvamise regulatsiooni puudumine võib viidata riigi eesmärgile suunata avalikes kohtades turvalisuse tagamist ja vara valvamist rohkem isikule endale, ent ettevõtjatel võimaldab see vältida loakohustusi ja nõudeid, andes neile turvaettevõtjate ees konkurentsieelise. Kuna regulatsiooni puudumine loob võimaluse kasutada siseturvamist teenusena, et vältida teatud nõudeid, võib kaasneda turvategevuse ebapiisav kvaliteet ja isikute põhiõiguste rikkumine, mis tuleneb puudulikest nõuetest<sup>31</sup>. Eelnõuga ei soovita keelata siseturvamist ega piirata isikute õigust korraldada oma vara kaitset. Samas on hinnatud, et siseturvamise reguleerimine on teatud ulatuses asjakohane, et tagada siseturvamise kokkupuutuvate isikute põhiõigused.

Vajadus siseturvamise põhjalikuma regulatsiooni järele tekibki peamiselt siis, kui siseturvatöötajad asuvad tegutsema poolavalikes või avalikes kohtades ja puutuvad kokku inimestega, kes ei ole osa ettevõtja või asutuse töötajaskonnast<sup>32</sup> (nt kaubanduskeskused ja lennujaam). Sellest lähtudes on ka Eesti õigusruumis siseturvamine kui turvategevuse tegevusala reguleeritud ja seda põhimõtet järgitakse siinseski eelnõus. Siseturvamise eraldi reguleerimine ja võimaldamine on levinud mujalgi: siseturvamine on reguleeritud umbes pooltes Euroopa riikides<sup>33</sup>.

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

Siseturvamine võib seega seisneda haldusorgani tegevuses tagada nii tema enda valduses kui ka teiste isikute vara kaitse. Kuna sellist tegevust peab viima ellu tasuta, ei pea vara omanik, kelle vara on haldusorgani valduses, selle valvamise eest tasu maksma. Samas on kehtivas siseturvamise regulatsioonis sätestatud ka erand, mille kohaselt ei kohaldata tasuta valvamise põhimõtet ruumide üürimise või rentimise või kinnisel valvataval territooriumil parkimise korraldamise korral. Näiteks võib hoone, näiteks kaubanduskeskuse omanik rentnikuga kokkuleppel valvata rentniku vara ja rentnik on kohustatud maksma selle eest tasu. Kehtiv regulatsioon ei võimalda aga siseturvata selleks, et kaitsta asutuse või ettevõtja teenistujaid. Siseturvamine ei hõlma seega praegu korra tagamist ega muid valvetegevuse valdkonna tegevusi peale vara kaitse.

Arvestades, et sisult langeb siseturvamine kokku turvamisega, millele on seatud rangemad nõuded näiteks turvateenistujate väljaõppe poolest, on turvaettevõtjad põhjendamatult halvemas olukorras. Samuti ei pruugi siseturvamise korraldamisel olla tagatud vajalikud meetmed, mis kaitseksid kolmandate isikute põhiõigusi. Turvaettevõtja peab tagama, et turvateenistuja 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 TurvaS-is ei ole siseturvatöötajale sätestatud nõuet läbida koolitus ja omandada kutse. Samas on tal võimaldatud kasutada relva ja ta võib töökohustuste täitmisel puutuda kolmandate isikutega kokku turvatöötajaga sarnastel asjaoludel. Eelnõu koostamise käigus jõuti järeldusele, et kui siseturvatöötaja täidab, eelkõige avalikus kohas, turvaettevõtja ülesannetega samu

<sup>31</sup> J. Hakala 2007. The regulation of manned private security: a transnational survey of structure and focus, lk 8.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> J. Hakala 2007. The regulation of manned private security: a transnational survey of structure and focus, lk 8.



ülesandeid, mille käigus puutub ta kokku ka kolmandate isikutega, peavad siseturvamisele olema seatud turvategevusega sarnased nõuded.

**Eelnõu § 3 punkti 3** kohaselt on siseturvakorraldaja avalik-õiguslik või eraõiguslik juriidiline isik, füüsilisest isikust ettevõtja või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, kes on alustanud siseturvamist. **Eelnõu § 9 lõikes 1** määratletakse *siseturvamine* ja seatakse sellele kindlad piirid. Lõike 1 kohaselt on siseturvamine siseturvakorraldaja omandis või valduses alal turvamine avalikus kohas. 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 siseturvamise ja siseturvaüksuseta ei kehtiks valdajale AÕS-is sätestatud õigused. Nagu eespool selgitatud, kui tegevusega täidetakse turvaettevõtja ülesannetega samu ülesandeid, mille käigus puutuvad siseturvatöötajad kokku ka kolmandate isikutega, peavad siseturvamisele olema seatud turvategevusega sarnased nõuded. Lisaks sätestatakse, et samu nõudeid tuleb järgida ka juhul, kui turvakorraldaja valvab või kaitseb oma ruumide üürimise või rentimise korral üüri- või rendipinnal asuvat teise isiku või asutuse vara või tasuta teise isiku või asutuse vara.

Kuigi siseturvamise eesmärk on võimaldada isikutel ja asutustel valvata ja kaitsta peamiselt enda vara oma vahendite ja struktuuriüksustega, on siseturvakorraldajal lubatud erandina valvata ja kaitsta tasuta ka teise isiku või asutuse vara. Oluline on, et seda tehakse tasuta ja see ei kvalifitseeru majandustegevuseks MSÜS-i § 3 lõike 1 mõistes. Kui sama tehakse tasu eest, on see eelnõu § 1 lõike 2 ja § 5 kohaselt turvategevus, mida tuleb käsitada turvamisena ja millega tegelemiseks peab olema tegevusluba. Lähtudes MSÜS-ist on eelnõus tasu all mõeldud igasugust majanduslikku eelist, mitte üksnes rahalist hüvitist teenuse osutamise eest. Kui oma ruumide üürimise või rentimise korral valvatakse ja kaitstakse vara, mis kuulub teisele isikule või asutusele, on siseturvakorraldajale loodud võimalus tagada oma ruumide turvalisus oma vahenditega ja osutada suuremate büroo- või kaubandushoonete puhul kompleksteenust.

Võrreldes kehtiva õigusega on siseturvamise kohaldamisel jäetud välja lisaklausel, mille kohaselt on siseturvamine lubatud, kui see tuleneb siseturvakorraldaja põhikirjas märgitud tegevusalast või põhimäärusest. Lisaklauslist on loobutud seepärast, et tasuta tegevuse nõuet on hinnatud piisavaks, et eristada siseturvamist turvamisest.

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja riigi- või KOV-i asutuste tegevust on reguleeritud muudes avalik-õiguslikes normides, milles on nähtud ette nimetatud asutuste tegevusalad ning struktuuri ja tegevuse korraldamine. Seega ei ole eelnõus peetud vajalikuks seada nende asutuste kohta lisanõuet. Eraõiguslike juriidiliste isikute puhul ei ole aga peetud siseturvamise märkimist põhikirjas vajalikuks, sest eelduslikult ei saa siseturvamine olla isiku põhitegevusala. Arvestades, et siseturvamise märkimine põhimääruses tegevusalana ei looks järelevalve teostamiseks lisavõimalusi ega tagaks ka siseturvamise kvaliteeti, ei täidaks sellise nõude kehtestamine eelnõu eesmärke.

**Lõikes 2** kehtestatakse, et siseturvakorraldaja määrab siseturvajuhi, kes vastutab siseturvaüksuse tegevuse eest. Siseturvamise eest vastutava isiku nimetamine on sätestatud ka kehtivas õiguses. Selle eesmärk on tagada samamoodi turvategevusega siseturvamise kvaliteet ja töötajate usaldusväärsus. Vastutava isiku regulatsioon kõnealuses paragrahvis tähendab lisaks, et kui siseturvakorraldaja esitab majandustegevuse registrisse teate, on ta kohustatud seal vastutava isikuna märkima ka siseturvajuhi.

**Lõikes 3** määratletakse, et siseturvatöötaja, siseturvajuht ja sisevalvetöötaja on siseturvakorraldaja teenistujad, kelle ülesanne on tööandja määratud kohas siseturvamine. Eelnõus on kasutatud terminit *teenistuja*, sest siseturvamisega võib tegeleda ka KOV või muu asutus, kes on määranud ametniku siseturvama. Teenistuja mõiste hõlmab seega nii töötaja kui ka ametniku käsitamise siseturvatajajana.

**Lõikes 4** sätestatakse analoogselt TurvaS-iga relva ja laskemoona või erivahendi käitlemise nõuded. Selle alusel kohaldatakse siseturvamisele samu relva ja laskemoona ning erivahendi soetamise, omandamise, valdamise, kandmise, hoidmise ja kasutada andmise nõudeid nagu turvategevusele.

**Lõikes 5** sätestatakse, et siseturvatöötaja peab vastama eelnõu §-des 15 ja 16 turvateenistuja kohta sätestatule ning täitma §-s 17 sätestatud turvatöötaja kohustusi.

Siseturvamise käsitlemine õiguslikult turvategevusena ja praktikas turvamise ühe vormina eeldab ka samasuguste nõuete kehtestamist. Sättega kehtestatakse siseturvatajale, turvajuhile ja sisevalvetöötajale turvateenistujate nõuded, arvestades, et sisevalvetöötaja või turvajuht töötavad objekti valvates ja kaitstes samasuguste ohtude ja riskidega töökeskkonnas, st teevad olemuselt turvateenistuja tööd. Seega peab siseturvataja vastama turvatöötaja nõuetele ja omandama turvatöötaja kutse, samuti peab sisevalvetöötaja vastama valvetöötaja nõuetele ja ta peab omandama valvetöötaja kutse ning turvajuht peab vastama turvajuhi nõuetele ja omandama turvajuhi kutse.

**Lõikes 6** sätestatakse, siseturvatajal ja siseturvajuhil on turvatöötaja õigused, st õigus kohaldada eelnõus sätestatud meetmeid, samuti tagada meetmete kohaldamist füüsilise jõuga ning kasutada erivahendeid ja hädakaitset ka siseturvakorraldajale kuuluvat relva. Kehtivas õiguses siseturvatajale ega turvajuhile neid õigusi sätestatud ei ole, ent arvestades, et ka praegu teeb ta olemuselt turvatöötajaga sarnast tööd, piirab siseturvataja või sisevalvetöötaja vara valvates ja kaitstes vajaduse korral kolmandate isikute õigusi ja vabadusi. Seda tehakse eelkõige piirides, mis on lubatud valdajale valduse kaitseks. Arvestades, et siseturvamine on eelnõu kohaselt sisult sarnane turvamise, on siseturvatajale ja siseturvajuhile antud sarnased õigused. Vastasel juhul ei ole võimalik realiseerida siseturvamise eesmärgi, sealhulgas tagada korda.

**Lõikes 7** sätestatakse, et nii nagu turvamise korral võib turvaplaanis ettenähtud tingimustel ja korras sisevalvetöötaja tegutseda koos turvatöötajaga, st nad peavad asuma ühisel turvaobjektil.

**Lõikes 8** sätestatakse, et siseturvatajatel on turvateenistuja sotsiaalsed tagatised, välja arvatud siseturvatajad, kes on KOV-is või riigiasutuses avalikus teenistuses. Sellisel juhul kohalduvad neile avaliku teenistuse seaduses (edaspidi *ATS*) sätestatud tagatised. Võrreldes kehtiva TurvaS-iga tagatakse siseturvatajatele ka surma või töövõime osalise või täieliku kaotamise korral hüvitis, mis seni on olenenud töölepingust. Lisaks sätestatakse, et viidatud paragrahvides turvaettevõtjatele kohalduvad nõuded ja kohustused kehtivad ka siseturvakorraldaja kohta. See tähendab, et siseturvakorraldaja peab hüvitise määramisel ja maksimisel järgima turvaettevõtjaga samu nõudeid.

**Lõikes 9** sätestatakse, et siseturvakorraldajal on eelnõu § 10 lõike 1 punktides 1–2 ja 4–7 ning § 16 lõigetes 1 ja 2 sätestatud kohustused. See tähendab, et siseturvakorraldajal on samamoodi turvaettevõtjaga kohustus tagada töötajatele vajaliku varustuse olemasolu, kuid samuti teavitada vajalikel juhtudel PPA-d. Erandina ei kohaldata siseturvakorraldajale isikulist majandustegevuse nõuet, mille järgi on kindlatel juhtudel tegutsemiskeeld, näiteks kui karistusregistrist ei ole kustunud kindlad karistusandmed. Mitmed eelnõus sätestatud nõuded

sisalduvad ka kehtivas TurvaS-is (nt turvaobjektist teatamine ja vahejuhtumist politseile teada andmine). Samuti on siseturvakorraldajal kohustus tagada siseturvatöötajale vormiriietus ja töötöend ning see kooskõlastada.

### 3. peatükk. Nõuded turvaettevõtjale ja turvamise tegevusluba

**Eelnõu §-s 10** sätestatakse turvaettevõtja kohustused ja piirangud. Võrreldes kehtiva seadusega on koondatud eri sätetes piirangud ühte paragrahvi ja turvaettevõtjale ettenähtud kohustusi on 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 välja piirang osutada eradetektiiviteenust, sest taoline teenus või tegevusala ei ole üheski seaduses sisustatud ning eradetektiivina on võimalik tegutseda eri viisil ja eri vormis (info kogumine või selles kliendi abistamine, saadud info analüüsimine – sarnane §-s 6 sätestatud turvaaudivi tegevusalaga).

Eelnõu kohaselt laienevad turvaettevõtjale sätestatud kohustused kõigile turvaettevõtjaile. Selle eesmärk on tagada turvaturul tegutsevate ettevõtjate kindel tase ja usaldusväärsus alates turvateenistujate väljaõppest kuni turvamiseni. Kuna kõiki kehtestatavaid nõudeid ei ole igal turvategevuse tegevusalal võimalik täita, on turvaettevõtjal kohustus täita vaid neid kohustusi, 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 käsitatakse töötajale kehtestatud nõudeid isikuliste nõuetena majandustegevusele ehk ettevõtja ise ei pea vastama kõikidele sätestatud nõuetele, kuid nendele peavad sel juhul vastama majandustegevuses kasutatavad töötajad. Punktiga sätestatakse oluline seos turvateenistujale kui isikule ja turvaettevõtjale kehtestatud nõuete vahel. Kui turvateenistuja peab vastama kindlatele nõuetele, on turvaettevõtja kohustus tagada nende 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 tõttu sätestatakse eelnõuga *TLS*-ist ulatuslikum nõue tagada töötaja vastavus eelnõus esitatud nõuetele.

**Punktis 2** määratakse, et ettevõtja tagab töötajatele vajalikud töövahendid olenevalt turvaobjektist ja ülesandest (nt kuulivest ja kaitsekindad). See on üldine majandustegevuse nõue, mis on sätestatud ka *TLS*-i § 28 lõike 2 punktis 6 tööandja kohustusena, kuid turvategevuse puhul on see ka üks majandustegevuse nõue. Kuigi majandustegevuse nõuded on tähtis sätestada kindla detailsusastmega, ei ole eelnõus võimalik sellist detailsusastet kirjeldada.

Valvetegevus koondab praegu enda alla hulga teenuseid, mille ohuhinnangud jm olenevad ülesandest ja turvaobjektist. Samas ei ole taolisi kirjeldusi võimalik luua ka kehtiva TurvaS-i järgi, kus teenused on esitatud eraldi. Sellise majandustegevuse nõude täitmist on aga hiljem võimalik hinnata, lähtudes turvamiseks sõlmitavast lepingust, turvaplaanist ja võimaluse korral

ka turvaauditist. Näiteks käsitatakse nõude rikkumisena olukorda, kus turvaettevõtja suunab kaitsevarustuse tööaja turvaobjektile, kus on eriti suur oht.

**Punkti 3** kohaselt tagab turvaettevõtja, et teda või temaga seotud isikut ei ole karistatud KarS-i 8.–13. peatükis (inimsuse ja rahvusvahelise julgeoleku vastased süüteod, isikuvastased süüteod, poliitiliste ja kodanikuõiguste vastased süüteod, süüteod perekonna ja alaealise vastu, rahvatervisevastased süüteod, varavastased süüteod), 15.–19. peatükis (riigivastased süüteod, avaliku rahu vastased süüteod, ametialased süüteod, õigusemõistmisevastased süüteod, avaliku usalduse vastased süüteod), 21. peatükis (majandusalased süüteod), 22. peatükis (üldohtlikud süüteod) ja 24. peatükis (kaitseväeteenistusalased süüteod) 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 on ise tõsiselt rikkunud õiguskorda ja kellel on kehtiv karistus tahtliku kuriteo toimepanemise eest. Juhul kui vaja on tegevusluba, kontrollib eelnimetatud nõude täitmist PPA tegevusloa menetluses nii eelkontrolli kui ka hiljem järelkontrolli käigus. Kui turvaettevõtja tegutseb alal, kus on kehtestatud vaid teavituskohustus, kontrollib PPA vastavate nõuete järgimist järelkontrollis, kui ta teostab järelevalvet turvaettevõtja tegevuse üle.

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 rikutakse karistusregistris kehtiva märke olemasolu korral majandustegevuse nõuet. Selle eesmärk on suurendada turvaturul tegutsevate ettevõtjate usaldusväärsust ja vältida olukordi, kus turvaettevõtja juht või isik, kellel on ettevõttes oluline mõju, on mõistetud süüdi näiteks suure koguse narkootikumide ebaseaduslikus käitlemises. Loetelust on jäetud välja kuriteod KarS-i 14., 20. ja 23. peatükis, milles nähakse ette koosseisud intellektuaalse omandi ja keskkonna vastu, ning liiklussüüteod.

Termin *seotud isik* määratletakse 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 turvaobjektidest. Sama nõue on ka kehtiva TurvaS-i § 15 punktis 1, mille kohaselt teeb turvaettevõtja iga kuu PPA-le kirjalikult teatavaks mehitatud valve alla võetud objektid. Kehtivas TurvaS-is on detailselt sätestatud teavitamise kord ja sisu, eelnõuga jäetakse aga teavitamise täpne kord ja tingimused näha ette ministri määrusega. Kohustus esitada mehitatud turvaobjektide loetelu võimaldab majandushaldusasutusel kontrollida mistahes objektil viibivate turvateenistujate isikulisi ja muid nõudeid.

**Punktis 5** sätestatakse ka kehtiva TurvaS-iga pandud kohustus turvaettevõtjal säilitada turvategevusega seotud dokumendid. Täpsem dokumentide loetelu kehtestatakse ministri määrusega, st turvategevuse eeskirjaga. See on samuti vajalik järelkontrolliks.

**Punktis 6** sätestatakse turvaettevõtja kohustus viivitamata teatada PPA-le turvamise käigus isikule tervisekahjustuse tekitamisest või surma põhjustamisest, samuti igast tulirelva kasutamise juhtumist. Võrreldes kehtiva TurvaS-iga loobutakse kohustusest teatada PPA-le viivitamata turvaobjekti vastu toimepandud ründest, sest turvateenistujad võivad olukorra lahendada PPA sekkumiseta ja PPA kohalolu ei pruugi olla vajalik. Uues regulatsioonis loobutakse teavitamise vormi nõudest, sest seda hinnati ülearuseks. Kui turvaettevõtja täidab temale seatud kohustuse teavitada sündmusest viivitamata PPA-d, jääb info edastamise viisist

olenemata maha märke selle kohta, et turvaettevõtja on võtnud ühendust. Kui PPA hinnangul on vaja teha teate kohta sisuline märge, registreerib ta selle infosüsteemis.

Nõudena jäetakse ja täpsustatakse juhtumid, mille käigus kasutatakse relva, tekib tervisekahjustus või põhjustatakse isiku surm. Kuigi nõue teavitada relva kasutamisest 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, on see kohustus eelnõu kohaselt laiem, sest hõlmab peale relva kasutamise ka muud juhtumid, mis on tekitanud tervisekahjustuse või põhjustanud isiku surma.

**Punktis 7** jäetakse sisult muutmata kujul kehtima olemasolev nõue säilitada tehnilise vahendi (senine termin *jälgimisseadmestik*) salvestist vähemalt üks kuu salvestamise päevast arvates. Nii kehtestatakse mõistlik aeg, mille jooksul turvaettevõtja ise, PPA ja juhtumis kannatanu saavad tutvuda salvestisega, et selgitada välja asjaolud. Samuti on salvestised vajalikud turvaobjektile süüteomenetluste läbiviimiseks ja tõendite kogumiseks.

**Punktis 8** sätestatakse, et turvamise, väljaõppe ja turvaauditi läbiviimise tegevusalal tegutsemisel tuleb tagada TurvaTS-is sätestatud nõuetele vastav turvajuht.

**Punktis 9** sätestatakse, et valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise tegevusalal tegutsemisel peab tagama TurvaTS-s sätestatud nõuetele vastava vastutava spetsialisti.

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

**Lõikes 3** sätestatakse, et Vabariigi Valitsus võib riigi julgeoleku või avaliku korra tagamiseks piirata korraldusega sellise riigi kodaniku või juriidilise isiku kapitali osalust turvamise tegevusala ettevõtja vara koosseisus (aktsiad, osatühi osad), mis ei ole Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriik ega Šveitsi Konföderatsioon. Selle sättega antakse valitsusele võimalus üksikjuhtudel sekkuda julgeolekukaalutlustel turvaettevõtja osanike või aktsionäride ringi kujunemisse, tagamaks, et Eesti turvategevust ei mõjutaks Eesti põhiseaduslikule korrale ohtlikud isikud.

PS-i § 31 lõike 1 kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Ettevõtlusvabaduse tuumaks on riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks ja seda vabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse.<sup>34</sup> Teisisõnu, riik peab tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks. Ettevõtlusvabadust riivavad üldistatult mis tahes keelud ja piirangud (sh ka planeeringutest tulenevad) mõne majandustegevusega tegeleda, isikule pandud teavitamiskohustused ettevõtlusega tegelemise korral, loakohustused, sh tegevusloaga kõrvalkohustuste või tingimuste kehtestamine,

---

<sup>34</sup> PS-i kommenteeritud väljaanne, lk 384.

hoolsuskohustused, mida majandustegevuses tuleb järgida, ja muud kõrvalkohustused.<sup>35</sup> Ettevõtlusvabadus, sealhulgas tulundusühingusse koondumise õigus, laieneb PS-i § 9 lõike 2 kohaselt ka juriidilistele isikutele. Osaluse omandajal tekib üldjuhul võimalus mõjutada äriühingu otsuste vastuvõtmist, mistõttu võib tekkida julgeolekurisk, kui isik ei austa riigi põhiseaduslikku korda või on seotud või suhtleb tihedalt organiseeritud kuritegeliku grupi või terroriorganisatsiooniga. Riigikohtu selgituse kohaselt annab PS-i § 31 teine lause, mis näeb ette, et seadus võib sätestada ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra, seadusandjale suure vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele piiranguid. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest. See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane.<sup>36</sup> Nii ei peeta üldiselt suureks riiveks tegevusloa nõuet ega ka seda, et osa ettevõtlusvaldkondi on tugevama riikliku kontrolli all ja seetõttu on ettevõtja tegevus rangemalt reguleeritud ja järelevalve selle üle nõudlikum.

Ka Riigikohus on tuletanud PS-ist riigi julgeoleku kui põhiseaduslikku järku õigusväärtuse: „Mitmete Põhiseaduse normidele, eriti preambulale tuginedes võib järeldada, et riigi julgeolek on Põhiseaduse sätte ja vaimu kohaselt väärtus, mida saab tunnustada kui põhiõiguse piiramise legitiimset eesmärki.”<sup>37</sup> Lähtudes põhiseadusliku väärtuskorra ühtsuse ideest, tuleb pidada põhiõiguse riivet võimalikuks, kui sekkumise põhjus tuleneb PS-ist endast. Näiteks riigi julgeolekut tuleb käsitada põhiseaduslikku järku õigusväärtusena.

Eelnõukohane regulatsioon, kus turvaettevõtjale antakse muu hulgas tulirelvade soetamise õigus, on just see valdkond, kus riigi üldise julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine võib olla kaalukam, kui üksikisiku õigus tegeleda ettevõtlusega.

**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 vaja määrata talle kohustus taotleda selleks pädevalt majandushaldusasutusest tegevusluba.

Kuna VTK käigus peetud aruteludel ja eelnõu koostamise ajal seati eesmärgiks eristada tegelik turvategevus ja tugitegevus, muudetakse eelnõuga loakohustuslike tegevuste loetelu. Loakohustus säilitatakse vaid turvategevusele, mille puhul on eelkontrolli käigus võimalik ja vajalik kontrollida turvaettevõtja usaldusväärsust ja suutlikkust alustada selles valdkonnas tegutsemist.

Kuni 1. juulini 2014 olid loakohustuslikud kõik TurvaS-is reguleeritud teenused: turvakonsultatsioon, vallas- või kinnisvara valve ja kaitse, isikukaitse, korra tagamine üritustel või turvaobjektil, 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 turvamise tegevusalal 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. Turvamise puhul on tähtis tagada eeskätt kolmandate isikute põhiõiguste kaitse ja ettevõtja usaldusväärsus ning selgitada eelkontrolli käigus välja ka professionaalsed eeldused osutada teenust väga heal tasemel. Kui kehtiva

<sup>35</sup> Samas, lk 386.

<sup>36</sup> Samas, lk 386.

<sup>37</sup> RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 15; vrd ka RKÜKo 03.07.2012, 3-3-1-44-11, p 82.

TurvaS-i § 28<sup>1</sup> lõikega 1 on sätestatud, et esmaõpet võib korraldada ettevõtja, kes on saanud turvaettevõtja või -töötajate õppe korraldamiseks tegevusloa, siis eelnõus sellist erisätet ei ole.

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

Oluline on märkida, et kehtiva õiguse kohaselt ei ole ettevõtjal kohustust teatada, et ta hakkab osutama valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise teenust. Teatamiskohustus lisatakse sellepärast, et tagada teenuseosutaja kvaliteet ja vastutava isiku nimetamisega teenuse usaldusväärsus.

Nagu eespool esile toodud, kohaldub nimetatud tegevusaladele direktiiv 2006/123/EÜ. Selles ja MSÜS-i § 6 lõikes 9 on sätestatud 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 töötajate käitumine või eluviis ei ohusta nende enda ega teise isiku turvalisust ning ta määrab vastutava isiku, kes lisaks eespool 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 ja teatamiskohustuse seadmisel ei ole vaja muudatustest Euroopa Komisjoni teavitada.

Samuti sätestatakse, et majandustegevusteade loetakse esitatuks, kui majandustegevuse registris on olemas vastutava isiku kinnitus tema õigussuhte kohta ettevõtjaga. See tähendab, et ilma vastutava isiku kinnitusega ei näita majandustegevuse register, et isik on ettevõtjaga seotud. Vastutav isik turvaauditi puhul on turvajuht ning valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise puhul turvasüsteemide vastutava spetsialisti kutsega spetsialist.

**Lõikes 3** sätestatakse teatamiskohustuse erisus väljaõppe tegevusalal. Kui ettevõtja alustab majandustegevust väljaõppe tegevusalal, peab ta sellest teatama täiskasvanute koolituse seaduses sätestatud korras. Sellisel juhul esitab ettevõtja majandusteate Eesti hariduse infosüsteemi. Teade loetakse esitatuks, kui Eesti hariduse infosüsteemi on esitatud ka ettevõtja kinnitus turvajuhi olemasolu ja varasema karistatuse puudumise kohta (vt täpsemalt § 12 lg 2)

Väljaõppe tegevusalal on tegevusloa nõudest loobunud ja minnakse üle kutsesüsteemile, mis peaks tagama teenuse kvaliteedi. Kutsestandardis kirjeldatakse kutsetegevust ja kutsel tegutsemiseks vajalikku pädevust ehk töö edukaks tegemiseks vajalike oskuste, teadmiste ja hoiakute kogumit. Kutsestandard on alus õppekavade koostamisel ja pädevuse hindamisel. Kutse andmise käigus hinnatakse kutset taotleva isiku pädevuse vastavust kutsestandardi nõuetele, mille tulemusena väljastatakse isikule kutsetunnistus. Kuna väljaõppe kvaliteet tagatakse kutsesüsteemiga, puudub vajadus tegevusloa kohustuseks, mille sisu seisneb teenuse kvaliteedi ja usaldusväärsuse kontrollis.

**Lõikes 4** sätestatakse, et tegevusluba ei hakka kehtima vahepeal ega laiene turvaettevõtja tütarettevõtjale. Arvestades vajadust selgitada ammendavalt välja tegevuse alustamiseks vajalikud asjaolud, ei hakka tegevusluba MSÜS-i § 20 lõike 4 erandina kehtima enne, kui see on väljastatud, olenemata loamenetlusele kuluvast ajast. Et tagada selge vastutus, ei laiene tegevusluba MSÜS-i § 21 lõike 2 erandina turvaettevõtja tütarettevõtjale.



Eelnõust on jäetud välja kehtiva õiguse regulatsioon, mille järgi võib tegevusloata ettevõtja või isik osutada turvategevust erandlikus olukorras Välisministeeriumi, Kaitseministeeriumi või Siseministeeriumi taotlusel PPA ühekordse loa alusel, et kaitsta välisriigi kodanikku või tema vara. Tegemist on ebavajaliku ja kohaldamatu sättega, mis lisati TurvaS-i varem kehtinud turvateenistuse seaduse eeskujul ja mida ei ole TurvaS-i kehtivuse ajal praktikas kasutatud. Säte ei ole enam ajakohane ega vasta majandustegevuse üldistele põhimõtetele.

**Lõikes 5** sätestatakse, et siseturvakorraldaja on kohustatud teatama siseturvamise alustamisest MSÜS-is sätestatud korras. Eelnõu § 1 lõike 2 kohaselt eristatakse TurvaTS-i alusel teostatavas majandustegevuses turvategevuse tegevusalasid ja siseturvamist. Selline eraldi nimetamine ja ka eraldi regulatsiooni kehtestamine on põhjendatud nende kahe tegevuse erinevuse tõttu: siseturvamise eesmärk ei ole teenida tulu. Siiski, kuigi siseturvamine ei ole klassikalises mõistes majandustegevus, käsitatakse seda eelnõus MSÜS-i § 3 lõike 2 alusel majandustegevusena.

Teatamiskohustuse seadmine ei piira aga siseturvalisel isikute ega asutuste õigusi. Kehtiva TurvaS-i kohaselt tuleb siseturvamise alustamiseks esitada PPA-le avaldus, mille alusel siseturvamine registreeritakse. Nõue esitada PPA-le avaldus asendatakse teatamiskohustusega ja edaspidi ei olene siseturvamise lubatavus PPA-s registreerimisest. Muudatuse põhjendus on asjaolu, et kuna eelkontrolli ei ole peetud sellistel juhtudel põhjendatuks, ei ole vaja nõuda lisaandmete esitamist. Kuigi siseturvamist ei saa käsitada teenusena, on direktiivist 2006/123/EÜ lähtudes leitud, et registreerimiskohustusest teatamiskohustusele üleminek võimaldab ka siseturvamise puhul tagada ühtse kontaktpunkti põhimõtte. See tähendab, et ettevõtja peab saama elektroonselt esitada kõik nõutud taotlused ühes ja samas kohas.

**Eelnõu §-s 12** sätestatakse tegevusloa taotlemine, täpsustades sellega juba MSÜS-i §-des 16–29 sätestatud. **Lõikega 1** sätestatakse, et ettevõtja esitab turvamise tegevusloa taotluses lisaks MSÜS-is sätestatud andmetele<sup>38</sup> turvajuhi andmed ning äriühingu nende osanike ja aktsionäride nimekirja, kellel on üle viie protsendi aktsia- või osakapitalist, märkides iga juriidilise isiku täieliku nimetuse, asukoha ja registrikoodi. Andmed on vaja esitada, et majandushaldusasutus saaks hinnata kontrolliesemesse kuuluvate nõuete vastavust. Samuti tuleb esitada kinnitus, et turvaettevõtjat või majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 5 lõikes 2 nimetatud isikut ei ole karistatud KarS-i 8.–13., 15.–19., 21., 22. ja 24. peatükis sätestatud tahtliku kuriteo eest või et asjaomased karistusandmed on karistusregistri seaduse kohaselt karistusregistrist kustutatud. **Lõikega 2** nähakse ette, et välisriigi ettevõtja või kodaniku puhul tuleb lisaks esitada ka tema päritoluriigi või asukohariigi karistusregistri tõend või pädeva kohtu- või haldusorgani väljastatud samaväärne dokument tingimusel, et selle väljastamisest ei ole möödunud rohkem kui kolm kuud.

**Eelnõu §-s 13** sätestatakse turvategevuse tegevusloa andmise, peatamise ja kehtetuks tunnistamise kord. MSÜS-i alusel tuleb määrata eriseadusega majandushaldusasutuse ülesande täitja, kes turvategevuse puhul on PPA. Tegevusloa taotluse lahendab ning tegevusloa peatab

---

<sup>38</sup> MSÜS-i §-s 19 sätestatu: 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 esindusõigusealuse nimetus (juhatuse liige või volitus); andmed kontrolliesemes sätestatud asjaolude nõuete olemasolu kohta; ettevõtja hoolsuskohustuse täitmise kava, kui ettevõtja on kohustatud selle MSÜS-i alusel esitama.

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 turvamise tegevusluba, kui ettevõtjat või temaga seotud isikut ega eelnõu § 10 lõikes 2 nimetatud osanikku või aktsionäri ei ole karistatud KarS-i 8.–13., 15.–19., 21., 22. ja 24. peatükis sätestatud tahtliku kuriteo eest ning tal on nõuetele vastav turvajuht. Nõue, et ettevõtjal 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 turvamise kui majandustegevuse puhul eeldatakse, et ettevõtjal on olemas asjakohase erialase ettevalmistusega isik.

#### **4. peatükk. Turvateenistuja**

Turvateenistujate, st valvetöötaja, turvatöötaja ja turvajuhi kutse reguleerimise vajadus on tingitud asjaolust, et turvategevuses kvalifitseeritud tööjõu kasutamise kaudu oleks tagatud ka kolmandate isikute põhiõiguste kaitse. Üksikasjalikud ja rangemad nõuded turvateenistujale ja tema väljaõppele tagavad, et kui turvateenistuja rakendab vajaduse korral meetmeid, jääb ta tegevus seaduse piiresse ja ta on teadlik oma õigustest. Lähtudes asjaolust, et tööjõu kasutamisel peaks olema tagatud isikute põhiõiguste kaitse, on turvateenistujad ja neile antavad kutsed jagatud kolmeks: valvetöötaja, turvatöötaja ja turvajuht. Erinevalt varasemast on loodud juurde valvetöötaja kutse. Praegu on valvetöötajal võimalik asuda tööle siis, kui ta oli läbinud 16 tundi algkoolitust. Praktikast ei ole olnud aga võimalik tagada, et isikud ka koolituse läbiks või teadmised omandaksid ja vastaksid tööks nõutavatele tingimustele. Avalikes huvides on, et turvategevust teostavad isikud ja ettevõtjad oleksid usaldusväärsed. Turvategevuse teostajal peavad olema kindlad isikuomadused ja asjakohane väljaõpe ning teda peab saama võtta ka vastutusele. Sisult samad nõuded on avaliku õiguse normidega kehtestatud ka haldusorganitele. Sama tähtis kui kaitsta avalikku huvi on eraturvategevuse valdkonnas tegutsevate ettevõtjate ja isikute staatus ühiskonnas. Avalikes huvides on, et tagatud oleks turvategevuse usaldusväärsus ja selle osutajate vastutus, ning riigi ja ettevõtjate 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. Eeltoodule tuginedes on loodud juurde valvetöötaja kutse, tagamaks, et isikutel, kellel tuleb rakendada meetmeid ja kes kaitsevad kolmandate isikute põhiõigusi, oleksid ka asjakohased teadmised. Selleks peavad nad läbima kutseeksami ja omandama valvetöötaja kutse.

**Eelnõu §-s 15** kehtestatakse nõuded ja kohustused turvateenistujale. Need on isikulised majandustegevuse nõuded MSÜS-i tähenduses.

**Lõikes 1** sätestatakse nõuded hariduse, kutse, tervise, isikuomaduste ja eluviisi kohta.

**Punkti 1** alusel on turvateenistuja 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 TurvaS-i alusel peab turvateenistuja olema vähemalt 19-aastane, kuid selline piirang on osutunud tarbetuks ja võib piirata hoopis noorte siirdumist tööturule turvategevuse valdkonnas. Võrreldes varasemaga on kaotatud pikaajalise elaniku elamisloa nõue ja turvateenistujana töötamiseks piisab tähtajalisest elamisloast. Nõue on sätestatud analoogsena RelvS-is, mille kohaselt piisab relvaloa saamiseks tähtajalisest elamisloast. Samuti peab olema tagatud, et turvateenistujana saavad Eestis töötada ka EL-i

kodanikud, kellele on väljastatud elamisluba<sup>39</sup>. Haridusnõue on sätestatud analoogsena abipolitseiniku seaduses (edaspidi *ApolS*), mille kohaselt peab abipolitseinikuks astujal olema vähemalt põhiharidus.

**Punktis 2** sätestatakse, et turvateenistuja peab valdama eesti keelt seadusega või seaduse alusel antud õigusaktidega kehtestatud tasemel. Täpne tase määratakse keeleseaduse alusel antud Vabariigi Valitsuse määruses<sup>40</sup>.

**Tabel 3. Võrdlustabel: turva- ja valvetöötajate ning politseinike ja abipolitseinike keele- ja haridusnõuded**

	<b>Turvateenistuja</b>	<b>Valvetöötaja</b>	<b>Iseseisev abipolitseinik</b>	<b>Abipolitseinik</b>	<b>Politseinik</b>
<b>Keeletase</b>	B2	A2	C1	B2	B2/C1
<b>Haridus</b>	Põhiharidus	Põhiharidus	Keskharidus	Põhiharidus	Keskharidus

**Punktis 3** sätestatakse, et turvateenistuja on sellise kehalise ettevalmistuse ja terviseseisundiga, mis võimaldab tal tööülesandeid täita. **Punktides 4 ja 5** sätestatakse, et turvateenistuja on isikuomaduste ja kõlbluse poolest sobilik täitma turvateenistuja ülesandeid, tema käitumine või eluviis ei ohusta tema enda ega teise isiku turvalisust ja ta ei ole sõltuvuses alkoholi või narkootilise või psühhotroopse aine kasutamisest. Täpsed nõuded turvateenistuja ettevalmistuse, terviseseisundi ja isikuomaduste kohta sätestatakse turvategevuse eeskirjas, mis kehtestatakse eelnõu § 4 lõike 3 alusel.

**Lõikes 2** sätestatakse, et turvatöötaja peab vastama eelnõu § 15 lõikele 1 ja tal peab olema kutseseaduse alusel antud turvatöötaja kutse. Kutse tõendab, et isik on läbinud turvajuhhi õppe nõutud mahus ja sooritanud kutseeksami.

**Lõikes 3** sätestatakse lisanõuded turvajuhile. Nii nagu kehtivas TurvaS-iski saab turvajuhht olla turvateenistuja, kellel on vähemalt keskharidus ja kellele on antud kutseseaduse alusel turvajuhhi kutse. Kutse tõendab, et isik on läbinud turvajuhhi õppe nõutud mahus ja sooritanud kutseeksami. See on üks keskne nõue, mis võimaldab tagada turvateenistuja kvalifikatsioonitaseme.

**Lõikes 4** sätestatakse valvetöötaja erinõuded, mille kohaselt peab tal olema kutseseaduse alusel antud valvetöötaja kutse ja ta peab vastama eelnõu § 16 lõikele 1.

**Lõigetes 5 ja 6** sätestatakse turvateenistuja tervisekontrolli üldpõhimõtted ja põhinõuded, lähtudes tervishoiuteenuste korraldamise seadusest (edaspidi *TTKS*) ning töotervishoiu ja tööohutuse seadusest (edaspidi *TTOS*). TurvaTS-iga 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. Seetõttu ei reguleerita eelnõus seaduse tasandil eriliigiliste isikuandmete säilitamist, kuid rakendusaktis sätestatakse viitega norm, mis seob valdkonnas eriliigiliste dokumentide säilitamise olemasoleva regulatsiooniga. Tervisekontrolli dokumentide säilitamise tähtaeg tuleks sätestada TurvaTS-is kooskõlas TTKS-i § 4<sup>2</sup> lõikes 4 toodud tähtajaga, kuid arvestades, et turvateenistuja läbib tervisekontrolli töotervishoiuarsti juures, kohaldub sellele juba TTOS-i § 13<sup>1</sup> lõige 11. Selle kohaselt säilitab töotervishoiuteenuse osutaja tervisekontrolli kaarte ja terviseuuringute

<sup>39</sup> Euroopa Liidu Kohtu lahendid nr C-114/97, komisjon vs. Hispaania, ja C-283/99, komisjon vs. Itaalia.

<sup>40</sup> Vabariigi Valitsuse 20. juuni 2011. aasta määrus nr 84 „[Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded](#)“.

tulemusi 30 aastat tervisekontrolli otsuse tegemisest arvates ning tööandja säilitab tervisekontrolli otsuseid kümme aastat pärast töötajaga töösuhte lõpetamist.

**Lõikes 5** sätestatakse nõue, et turvateenistuja peab olema läbinud mitte varem kui kolm kuud enne esmast tööle asumist tervisekontrolli, mille käigus tehakse kindlaks tema tervises seisund ja sobivus tegevusalal töötada. Nõue on sätestatud ka kehtivas õiguses, kuid seni on see olnud kehtestatud määruse tasandil. Olulise majandustegevuse nõudena on see otstarbekas sätestada seaduse tasandil. Turvateenistuja korrapärase tervisekontrolli tegemise kord sätestatakse eelnõu § 4 lõike 3 alusel kehtestatavas turvategevuse eeskirjas.

**Lõikes 6** sätestatakse, et turvateenistuja tervisekontrolli korraldab ja tervisetõendi väljastab töötervishoiuarst, kaasates eriarste. See nõue on seni olnud kehtestatud määruse tasandil.

**Lõikes 7** sätestatakse isikuline majandustegevuse nõue turvateenistujale. Samamoodi turvaettevõtjale seatud nõudega karistatuse kohta on turvateenistujana keelatud töötada isikul, kelle karistusandmed tahtlikult toime pandud kuriteo kohta ei ole karistusregistrist kustunud. Nõue kehtib ka turvajuhile, keda käsitatakse samuti turvateenistujana.

**Lõikes 8** sätestatakse turvateenistujale kohustus läbida täienduskoolitus turvategevuse eeskirjas sätestatud korras. Kuigi sama sisuga kohustus on sätestatud ka turvaettevõtjale, kes on eelnõu § 10 lõike 1 punkti 1 alusel kohustatud tagama töötajatele ettenähtud õppe, kehtestatakse lõikega 8 kohustus õpe läbida. Seega on turvaettevõtja kohustus koolitus tagada ja turvateenistuja kohustus koolitus läbida seotud. Täienduskoolituse eesmärk on tagada turvateenistuja kvalifikatsioonitase. Võrreldes kehtiva õigusega sätestatakse rakendusaktis eraldi, et selle turvateenistuja täienduskoolitus, kellele on väljastatud relv, sealhulgas teleskoopnui, peab hõlmama vähemalt kuut akadeemilist tundi praktilist õpet füüsilise jõu, erivahendite ja relvade kasutamise kohta. Regulatsiooni eesmärk on esitada selgelt oskuste hoidmiseks vajaliku iga-aastase koolituse läbimise nõue.

**Lõikes 9** sätestatakse, et turvateenistuja kvalifikatsiooninõuded kehtestatakse, kvalifikatsioon antakse ja kvalifikatsioonitunnistus väljastatakse kutseseaduses ettenähtud korras. Samasugune nõue on ka kehtivas TurvaS-is.

**Lõikes 10** sätestatakse, et turvateenistujal võib olla välisriigis antud turvateenistuja kutsekvalifikatsioon, kui seda on tunnustanud [välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse](#) kohaselt PPA. Samasugune võimalus on ka kehtivas TurvaS-is.

**Eelnõu §-s 16** sätestatakse turvateenistuja töötõend ja vormiriietus kui esemelised majandustegevuse nõuded turvamisele. Samad nõuded ja kohustused on ka avalikus kohas tegutseval siseturvakorraldajal. Seega on ka siseturvakorraldajal kohustus väljastada siseturvatöötajale töötõend ja vormiriietus, millest tuleb teavitada PPA-d.

**Lõikes 1** kehtestatakse turvaettevõtjale kohustus väljastada turvateenistujale töötõend ja vajaduse korral vormiriietus. See kohustus on seotud eelnõu § 10 lõike 1 punktiga 2. Eelnõu § 18 punktide 3 ja 4 järgi on töötõendi kaasas kandmine ja isiku nõudmisel selle esitamine turvateenistuja kohustus ning vormiriietuse kandmine on kohustuslik, välja arvatud mõnel erandjuhul. Tõlgendades nimetatud sätteid kogumina on tegemist turvaettevõtjale seatud esemelise majandustegevuse nõudega, mis eeldab kindlate töövahendite (riietuse ja töötõendi) olemasolu. Töötõend on turvaettevõtja väljastatud dokument, millel on eelnõu § 4 lõike 3 alusel kehtestatud määruuses ette nähtud andmed. Nii töötõendi kui ka vormiriietuse eesmärk on tagada, et turvateenistuja on tööülesannete täitmisel kõigile selgelt eristatav ja äratuntav. Peale

töötõendi on turvateenistuja tuvastamisel tähtis vormirietus, mille üksikasjalikud nõuded kehtestatakse eelnimetatud määrusega.

**Lõikega 2** pannakse turvaettevõtjale kohustus teavitada vormirietuse ja töötõendi kirjeldusest PPA-d. See võimaldab turvaettevõtjal koostöös PPA-ga tagada tõendi ja vormirietuse vastavus eelnõu § 4 lõike 3 alusel kehtestatud määrukses sätestatud nõuetele. Samas võib PPA halduslepinguga volitada seda ülesannet täitma ka kolmanda isiku, näiteks mittetulundusühingu, sihtasutuse või osahingu. See uuendus võimaldab kaasata riigiülesande täitmisse kolmanda sektori, kasutades ära selle pädevust, ja arendada PPA-le turvategevuse majandushaldusliku korraldamise strateegilise partneri.

**Lõikes 3** sätestatakse, et eelnõu § 16 lõikes 2 nimetatud halduslepingu täitmise üle teostab haldusjärelevalvet PPA.

**Eelnõu §-s 17** sätestatakse turvateenistuja kohustused. Paragrahvi kohustused laienevad ka siseturvamisele.

**Punkti 1** alusel on turvateenistuja kohustatud keelduma täitmast ülesandeid, mis on õigusaktiga vastuolus. Samasugune nõue on sätestatud ka kehtiva TurvaS-i § 33 lõike 1 punktis 1. Sätte eesmärk on tagada, et turvateenistuja kui hea kvalifikatsiooni ja eriteadmistega isik hindaks eraldi kõiki olukordi ja ülesandeid ning lähtuks ülesannete täitmisel eelkõige õigusaktist ja selle alusel ette nähtud õigustest.

**Punkti 2** kohaselt on turvateenistuja kohustatud hoidma saladuses turvategevuse käigus talle teatavaks saanud konfidentsiaalset 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 turvateenistuja kohustatud hoidma kui ärisaladust, ja nähakse vajaduse korral ette kohane leppetrahv, sätestatakse eelnõuga üldnõue kogu teabele. Taolise nõudega täidetakse ka isikuandmete kaitse eesmärk, sest turvateenistuja võib ülesande täitmise käigus puutuda kokku kliendi või kolmanda isiku isikuandmetega.

**Punkti 3** kohaselt peab turvateenistuja tööülesannete täitmisel kandma kaasas töötõendit ning isiku poole pöördudes end tutvustama ja esitama isiku nõudmisel töötõendi. Sätte eesmärk on tagada, et turvateenistuja kui erasektori isik, kes osaleb valve ja korra tagamises ning kellele on õigusaktiga ette nähtud lisaõigused ülesannete täitmiseks, tegutseks avalikult ja läbipaistvalt. Turvateenistuja 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 kavatses meedet kohaldada, ja esitab isiku soovil oma pädevust tõendava dokumendi. Sätte eesmärk on tagada ka turvateenistujate ja turvaettevõtjate usaldusväärsus ühiskonnas ning luua isikule võimalus märkida üles turvateenistuja andmed, kui tal tekib kahtlus, et turvateenistuja ei ole käitunud seaduspäraselt või on rikkunud tema õigusi. Kuigi eelnõuga nähakse valvetöötajale võrreldes turvatöötaja ja turvajuhiga ette vähem õigusi, võib ka valvetöötaja puutuda turvamisel kokku kolmandate isikutega, esitada neile suulisi nõudeid, peatada isik ja nõuda dokumendi esitamist, tuvastada isikusamasus või tõkestada isiku sissepääsu turvaobjektile.

**Punkti 4** kohaselt peab turvateenistuja kandma turvamise ülesandeid täites vormirietust, välja arvatud isiku valvamisel ja kaitsmisel (isikukaitsjal võib olenevalt tegevuskeskkonnast olla vaja olla erariietes). Vormirietuse kandmise nõude eesmärk on tagada, et inimesele on

turvateenistuja selgelt eristatav ja äratuntav. Sama sisuga nõue on kehtestatud näiteks abipolitseinikele ApolS-i §-s 37, mille kohaselt on abipolitseinik kohustatud kandma vormiriietust ja eritunnuseid, et tagada avaliku võimu esindaja äratuntavus. Kuigi turvateenistujad 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 turvateenistuja tagama isikule esimesel võimalusel esmaabi andmise ja vajaduse korral kiirabi kutsumise, kui füüsilise jõu, erivahendi või relva kasutamisega on isikule tekitatud kehavigastus. Kuna turvateenistujal on õigus kasutada teatud tingimustel jõudu, erivahendeid ja relva, tuleb seda tasakaalustada kohustusega osutada abi ja leevendada tagajärgi. Samane nõue on KorS-is ka korrakaitseorganile. Valvetöötajal on lubatud kasutada vaid gaasipihustit ja seda üksnes enda või teise isiku vastase ründe tõkestamiseks või grupiviisilise ründe tõrjumiseks, kui ründega kaasneb oht tema enda või muu isiku elule või tervisele. Arvestama peab sellega, et ka gaasipihusti võib põhjustada tugevat limaskestade ärritust ja olla eluohtlik südame- või hingamisteede haigustega inimestele, mistõttu on õigeaegne esmaabi hädavajalik.

**Punkti 6** järgi peab turvateenistuja turvaettevõtjale viivitamata teatama sellest, kui ta ei vasta talle kehtestatud nõuetele, näiteks karistusandmed tahtlikult toime pandud kuriteo kohta ei ole karistusregistrist kustunud või tervises seisund on muutunud.

Lisaks käesolevas jaos sätestatud tuleb arvestada, et laeval töötav mereturvatöötaja 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 kalalaevadel<sup>41</sup>. Konventsioonides ei ole seotud laevapere liikme mõistet lepingu liigi või mõne muu tingimusega, vaid on sätestatud, et igale laeval töötavale isikule peab olema tagatud konventsioonidest tulenev kaitse. Sama põhimõtet kordab ka nõukogu direktiiv 2009/13/EÜ<sup>42</sup>, mille järgi on laevapere liige iga laeva pardal töötav isik. See tähendab, et laeval tööd tegevale turvateenistujale kohalduvad lisaks eelnõus sätestatud nõuetele ja õigustele ka MTöös ning rahvusvahelised regulatsioonid.

**Eelnõu 4. peatüki 2. jaos** reguleeritakse turvateenistuja õigusi turvamisel, täpsemalt õigusi kohaldada meetmeid. Lisaks on need õigused avalikus kohas tegutseval siseturvatöötajal. Mitteavalikus kohas tegutseval siseturvatöötajal ei ole õigust kohaldada käesolevas jaos sätestatud igapäevaste erisusi ega laiendusi, kuid selline töötaja võib rakendada temale seadusega ettenähtud igapäevaste õigusi. Turvateenistujate õigused on sisult ja vormilt püsivad muutumatuna alates TurvaS-i vastuvõtmisest. Turvateenistujate õigusi ei ole kehtiva TurvaS-i §-s 32 kirjeldatud ehk seaduses ei ole sätestatud, milline täpselt on õiguste sisu või nende kohaldamise eeldused ning kas turvateenistujal on õigus kohaldada ka jõudu. Kuigi TurvaS-is ei ole sunni rakendamist ette nähtud, saab selle tuletada igapäevastest, mida turvateenistujad rakendavad. See tähendab, et ei ole mõeldav, et turvateenistuja kasutab temale antud igapäevastel põhinevat õigusi ilma selleks võimaldatud sunnielemendita. Tallinna Ringkonnakohus on oma lahendis tuletanud sunni kasutamise õiguse ka olukorrale tuginedes, öeldes järgmist: „Kuigi Turvaseadus erinevalt kuni 01.07.2014 kehtinud Politsei- ja

<sup>41</sup> Meretöö konventsiooni II artikli lõike 1 punkt f ja kalandustöö konventsiooni artikli 1 punkt e.

<sup>42</sup> Nõukogu 16. veebruari 2009. aasta direktiiv 2009/13/EÜ, millega rakendatakse Euroopa Ühenduse Reederite Ühingu (ECSA) ja Euroopa Liidu Transporditööstuse Ametiühingute Liidu (ETF) sõlmitud kokkulepet 2006. aasta meretöönormide konventsiooni kohta ja muudetakse direktiivi 1999/63/EÜ. – [ELT L 124, 20.5.2009, lk 30–50](#).

Piirivalveseadusest ei sätesta vahetu sunni kohaldamise võimalusi, on üheselt mõistetav, et konfliktis olukorras turvatöötajatega ärritunud vastaspool reeglina ei allu turvatöötaja korraldustele ega luba vabatahtlikult enda kinnipidamist koos erivahendina kaeraudade kasutamisega, osutab vastupanu.<sup>43</sup> Samuti saab turvatöötaja õiguse kasutada jõudu tuletada pigem TurvaS-i 8. peatükist, milles on reguleeritud relvade ja erivahendite kasutamist. Relva kasutamine on juba iseenesest jõu kasutamine ja samuti on seda erivahendite, nagu käeraudade kasutamine.

Samuti ei ole turvateenistujate õigusi lahti mõtestatud TurvaS-i seletuskirjas. Selle tõttu on seni turvateenistuja õiguste sisustamisel lähtutud mitmesugustest võimalikest tõlgendustest. Näiteks on viimases Riigikohtu lahendis turvateenuse osutamisel jõu kasutamise kohta sisustatud turvateenistuja õigust kohaldada isiku suhtes jõudu KarS-i §-s 28 sätestatud hädakaitse kaudu.<sup>44</sup> Kehtiva TurvaS-i vastuvõtmisel ja sellele järgnenud aastatel ei olnud erilisi vaidlusi turvateenistujate õiguste ulatuse ja sisu üle. Praeguseks on aga jõustunud KorS, riigi riiveõigused on koondatud korrakaitsealisteks meetmeteks ning võrreldes KorS-i eelsete sätetega on ka riigi jõu kasutamise õigused märksa selgemalt sätestatud ja see on tekitanud küsimuse turvateenistujatele ettenähtud õiguste kohta, mis on osalt ulatuslikumad kui igauheõigused.

Turvateenistuja õigused tulenevad eelkõige kehtivatest õigusinstituutidest (nt igauheõigused), mis on deklareerivas vormis kirjutatud ka TurvaS-i. Samas on aga kehtivas TurvaS-is sätestatud turvateenistujale teatud osas laiemad õigused kui teistele isikutele. Esiteks delegeerib turvateenistujale õigusi teenuse tellija. Kuigi seda olemuslikult turvamiseks sõlmitavas lepingus ei puudutata, annab teenuse tellija eelduslikult turvaettevõtjale ja seeläbi ka turvateenistujale 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 enda valdust, ületamata seejuures hädakaitse piire. AÕS-is sätestatud igauheõigused on sellised, mida turvateenistujal niisama olla ei saa. Samuti on AÕS-is valdajale sätestatud õigus võtta omavoliga äravõetud asi tagasi enda valdusesse või otsida enda asja teise isiku kinnisasjalt. Rõhutame, et asja tagasivõtmise õigust ega asja otsimise õigust turvateenistujal TurvaS-i alusel ei ole, mida on märkinud ka Riigikohus.<sup>45</sup> Kui isik delegeerib oma õiguse kaitsta asja valdust turvaettevõtjale, volitab ta sisult turvaettevõtjat 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 õigusi.<sup>46</sup> Samas on AÕS-i § 41 lõikes 4 sätestatud, et valduse teenijal on samuti õigus kasutada omaabi. Seega, asja valduse kaitse seisukohast ei ole turvateenistuja õigused sama ulatuslikud kui valdaja omad.

TurvaS-i § 32 lõike 1 punktides 1 ja 2 on sätestatud turvateenistujale õigus pidada isik kinni, kui on kahtlus, et ta on pannud toime süüteo või tal puudub alus turvaobjektile viibida. Kui võõral kinnisasjal viibimise korral saab turvateenistuja õiguseid samastada omaabiga, on kuriteos kahtlustatava kinnipidamine igauheõigus, mis tuleneb KrMS-i §-st 217. Turvateenistuja õigused on aga seejuures laiemad, sest võimaldavad tal pidada väärtuos kahtlustatava isiku kinni. Nagu eelnõus on TurvaS-is käsitletud selliseid õigusi, mida igauheõigustena õiguskorrast ei leia, näiteks õigus isik tuvastada või õigus toimetada joobeseisundis isik politseisse.

Eelnõus reguleeritakse turvateenistuja õigusi detailsemalt, et tagada õigusselgus nii turvateenistujale kui ka teistele isikutele, kelle õigusi ja vabadusi võidakse piirata.

<sup>43</sup> Tallinna Ringkonnakohtu lahend, 29.08.2014, nr 1-13-7297.

<sup>44</sup> RKKko nr [1-16-9964](#), p 9.

<sup>45</sup> Sealsamas, p 12.

<sup>46</sup> Asjaõigusseaduse kommenteeritud väljaanne 2014. Juura, lk 23, p 3.3.



Turvateenistuja igaüheõiguste rakendamise eeldus ei saa olla turvategevus kui majandustegevust reguleerivas seaduses sätestatu. Turvateenistujal kui isikul säilib alati võimalus rakendada vajadust mööda hädakaitset, kuid peale selle ka avalikust õigusest tulenevat õigust pidada kuriteos kahtlustatav isik kinni. Eelnõus sätestatud õigused on tuletatud turvateenistujale osalt ka loetletud õigustest, kuid selleks, et põhjendada nende õiguste ulatuse laiendamist või muude õiguste sätestamist, tuleb neid hinnata karistusõiguslikust aspektist. KarS-i §-s 27 on sätestatud, et õigusvastane on tegu, mis vastab seaduses sätestatud süüteokoosseisule ja mille õigusvastasus ei ole välistatud KarS-i, muu seaduse, rahvusvahelise konventsiooni või rahvusvahelise tavaga. Selle kohaselt peab ka turvateenistuja toime pandud põhiõiguse riivet, mis vastab süüteokoosseisule, käsitama õigusvastasena. Süüteokoosseisu tunnustele vastava teo õigusvastasuse tuvastamine tähendab, et teos puuduvad õigusvastasust välistavad asjaolud. Samas võib isiku käitumine ühtaegu täita keelunormi tunnused ja vastata lubavale normile<sup>47</sup>. 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 tervikule<sup>48</sup>, peab ka turvateenistujale ettenähtud eriõigusi vaatama sellest aspektist. Õigusvastasust välistav asjaolu võib tuleneda muu hulgas ka avalikust õigusest. Eelnõus turvateenistujale sätestatud õigusi tuleks seega hinnata kui muus seaduses sätestatud õigusvastasust välistavat asjaolu ehk lubavat normi.

**Eelnõu § 18** sisaldab turvateenistujate meetmete kohaldamise üldnõudeid.

**Lõikes 1** sätestatakse, et turvamisel on turvateenistujal õigus kohaldada seaduses lubatud meetmeid ning ta peab sealjuures täitma selgitamiskohustust ja järgima proportsionaalsuse põhimõtet. Sätte eesmärk on seada meetmete kohaldamiseks üldised eeldused. Meetmete kohaldamise tingimus on, et turvateenistujad võivad neid kohaldada vaid turvamiseks. Eelduslikult ei ole muudel turvategevuse tegevusaladel otsest vajadust taolisi meetmeid kohaldada, küll aga kohalduvad samad põhimõtted ja õigused eelnõu § 9 lõike 7 järgi siseturvatöötaja ülesannete täitmisele. Turvateenistujate meetmed peegeldavad ja laiendavad olemuselt eelnimetatud igaüheõigusi. Et aga lihtsustada turvateenistujate regulatsiooni ja samas kaitsta isikute põhiõigusi, nimetatakse igaüheõigused eelnõus meetmetena, täpsustatakse nende sisu ning vajaduse korral piiratakse ka turvateenistujate õigusi. Eelnõus saab seega osa meetmeid samastada igaüheõigustega.

**Punktis 1** sätestatud kohustus selgitada enne meetme kohaldamist isikule meetme kohaldamise põhjuseid tagab, et isik saab kehtivatest reeglitest aru, ja võimaldab tal muuta oma käitumist. Sellega antakse isikule võimalus vältida tegevust, mis riivab tema õigusi rohkem. Näitena võib tuua olukorra, kus isik viibib võõral kinnisasjal teadmatusel, olles näiteks sisenenud läbi avatud värava ja arvates, et maa-ala on avatud määramata isikute ringile. Sel juhul on turvateenistuja kohustatud selgitama, et maa-ala ei ole avalikuks kasutamiseks ja võõrad isikud kõrvaldatakse territooriumilt. Kui isik lahkub pärast selgituse saamist vabatahtlikult, puudub vajadus ja õigustus kohaldada turvateenistujale lubatud meetmeid ning olukorra lahendab isik ise. Selgitamiskohustuse täitmine aitab praktikas lahendada lahkarvamusi 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 või vara vahetult ohustava käitumise korral.

KorS-i §-s 7 on nähtud ette korrakaitstes kohaldatav proportsionaalsuse põhimõte. Selle eesmärk on tagada, et probleemi lahendamisel lähtutakse õigustatud eesmärgist,

<sup>47</sup> Karistusseadustiku kommenteeritud väljaanne 2015. Juura, lk 102.

<sup>48</sup> Sealsamas.

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 alternatiive<sup>49</sup>. Turvateenistujate õiguste puhul on tegemist eriregulatsiooniga, mida käsitatakse kui muus seaduses sätestatud õigusvastasust välistavat asjaolu ja mis on olemuselt igaiheõiguste laiendus, ning **punktidega 1–3** soovitakse eriõigustele seada põhimõttelised piirangud samamoodi hädakaitsega. Seega peab turvateenistuja hindama, millised on nende tegutsemisvõimalused, ning kohaldama mitmest sobivast ja vajalikust meetmest seda, mis kahjustab isikut eeldatavalt kõige vähem. Meetme kohaldamisel peavad nad lähtuma proportsionaalsusest ehk arvestama meetme eesmärki ja kiireloomulist kohaldamist nõudvat olukorda.

**Lõike 2** kohaselt on turvatöötajal ja turvajuhil õigus kohaldada meetmeid turvaobjekti ümbruses mõistlikus ulatuses. Valvetöötajale see õigus ei laiene. Sätte järgi on luba tegutseda ka väljaspool turvaobjekti, kui see on hädavajalik. Kehtivas õiguses samasisulist sätet ei ole ja seetõttu on korduvalt tõstatatud küsimus turvatöötaja õiguste kohta turvaobjekti ümbruses. Eelkõige on praktikas probleem vargused kauplusest, mil varas jookseb minema ja turvatöötajal ei õnnestu teda tabada kaupluse territooriumil, vaid väljaspool. Sellises olukorras realiseerib turvatöötaja talle seadusega antud kinnipidamisõiguse väljaspool turvaobjekti ja seetõttu võib seada tema tegevuse õiguspärasuse kahtluse alla. Välistamaks selleteemalisi õigusvaidlusi on eelnõus sõnaselgelt sätestatud, et turvatöötaja ja turvajuhi õigused kehtivad ka turvaobjekti ümbruses mõistlikus ulatuses. Termin *ümbrus mõistlikus ulatuses* on määratlemata ja sellele ei ole võimalik anda õigusaktiga täpset sisu, kuna see võib eluliste juhtumite korral olla mõnevõrra erinev. Siiski ei tohiks seda tõlgendada ülemäära laialt: turvateenistuja on lahutamatu seotud turvaobjektiga, ja kui ta kasutab oma õigusi väljaspool seda, peaks see eelkõige seonduma meetmele allutatud isiku sooviga vältida meetme kohaldamist. Teisiti öeldes ei saa turvateenistuja hakata tööülesandeid täitma väljaspool turvaobjekti põhjusel, et tal näiteks ei olnud aega isikuga tegeleda siis, kui too viibis turvaobjektis, vaid põhjus isiku meetmele allutamiseks väljaspool turvaobjekti peab tulenema isiku käitumisest. Kõiki eelnõus ettenähtud õigusi ei olegi mõeldav ega eesmärgipärane väljaspool turvaobjekti kohaldada, kuid arvestades eelmises lõikes sätestatud üldpõhimõtete järgimise kohustust ei ole eelnõu koostamisel peetud vajalikuks käesolevas lõikes loetleda meetmeid, mida on lubatud väljaspool turvaobjekti kohaldada. Üldise kinnipidamise õiguse korral peab kinnipidaja piirduma vahetu rikkumise tuvastamisega, mis tähendab kurjategija kohest kinnipidamist või katkematut jälitamist pärast teo toimepanemist.<sup>50</sup> Ajaline seotus ja kaitsetegevuse katkestamatus on samamoodi üldise kinnipidamisõigusega väga oluline ka asjaõigusliku omaabi korral. Kaitsetegevus kestab seni, kuni valdaja veel ründajat jälitab. Omaabi annab valdajale võimaluse kaitsta oma valdust ja jälitada ründajat lõpuni, isegi kui see on ründaja enda kodu. Oluline on, et ründaja ei oleks teostanud oma tegelikku võimu asja üle, mis pole aga jälitustegevuses võimalik.<sup>51</sup> Termin *ümbrus mõistlikus ulatuses* peaks olema kindlasti määratletud ka eelnimetatud viisil. See tähendab, et kui igaiheõiguse kohaselt on jälitustegevus katkenud, ei tohi eelnõu seda laiendada. Samas võib aga sätte tuua teatud juhtudel kaasa turvategevuse kitsendusi, mis tähendab, et arvestades lõikes 1 sätestatud üldpõhimõtteid, ei pruugi olla jälitustegevus ega selle raames kinnipidamine mõnikord enam põhjendatud.

**Eelnõu § 19** kohaselt on turvateenistujal ründe väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või käimasoleva ründe lõpetamiseks õigus esitada isikule suuline nõue hoiduda rünnakust või lõpetada see ning hoiatada teda meetme ja vajaduse korral füüsilise jõu kasutamise eest. Kuna valvetöötajal ei ole

<sup>49</sup> Korrakaitse seaduse kommenteeritud väljaanne 2017. Sisekaitseakadeemia, lk 34.

<sup>50</sup> Kuhl, K. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2002, lk 209

<sup>51</sup> Toomela, T., Valduse kaitse jõuga – asjaõigusliku omaabi teostamine ja selle piirid – 2008/8, lk 568

lubatud kasutada füüsilist jõudu, ei saa tema suuline nõue sellist hoiatust sisaldada. Kehtivas TurvaS-is ei ole nõude esitamise õigust sõnaselgelt sätestatud, kuid on selge, et nõudeid esitamata ei ole turvateenistujal võimalik ülesandeid täita. Seepärast on eelnõus meetmete all sätestatud turvateenistuja õigus anda suuliseid nõudeid, millega võib olenevalt olukorrast kaasneda hoiatus nõude täitmata jätmise korral kohaldatava meetme, samuti füüsilise jõu kasutamise kohta. Turvateenistujal ei ole õigust esitada mistahes nõuet ja eeldada selle täitmist. Turvateenistuja tegutseb turvaobjektil turvaettevõtja ja teenuse tellija nimel ning tema eesmärk on tagada objekti valve ja kaitse ning vajaduse korral ka kord. Nõue peab seega olema kantud kõnesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud eesmärgist ning see peab vastama eelnõu § 19 lõikes 1 esitatud proportsionaalsuse ja eesmärgipärasuse nõudele. Riigikohus on analüüsinud TurvaS-i pinnalt turvatöötaja õigust anda isikule korraldus minna temaga kaasa turvaruumi ja jõudnud järeldusele, et üldjuhul ei ole selline korraldus õiguspärane.<sup>52</sup> Turvateenistuja nõuet tuleks õiguslikult käsitada kui koordinatsioonisuhetes esitatud nõuet ühelt põhiõiguste subjektilt teisele. Sealjuures esindab turvateenistuja nõude esitamisel enda klienti. Kinnisvara valvamise korral on selline nõue olemuselt valdaja nõue, mille ta esitab konkreetse valduse teenija kaudu. Sellega antakse turvateenistujale selge õiguslik alus esindada ja väljendada valdaja või omaniku tahet. Sõltumata põhjalikest sisekorra nõuetest võib esineda erijuhtumeid, kus näiteks otsene objekti valdaja ei ole reegleid kehtestanud, kuid isiku käitumine selgelt kahjustab otsese valdaja huve. Sellisel juhul saab nõude esitada turvateenistuja. Tegemist ei ole aga haldusakti ega avalik-õiguslikult tagatud meetmega.

Suuline nõue riivab isiku õigusi kõige vähem ja praktikas peaks selle esitama selgitamiskohustuse täitmisega samal ajal. Näiteks, kontserdil, kus on lubatud alkoholi tarbida ainult piiratud alal alkoholi müügikohas, joob inimene õlut publiku hulgas. Üritusel korda pidav turvateenistuja selgitab, et alkoholi tohib ürituse kodukorra järgi tarbida ainult selleks ettenähtud kohas, st välikohvikus, ja nõuab seejärel, et isik läheks koos õlletopsiga välikohvikusse.

Praktikas peaks turvateenistuja sekkumine algama valdavalt selle meetme kohaldamisega. Turvateenistujad peavad võimaldama isikul nõuet täita, st andma talle vajalikult käitumiseks mõistliku aja, ja isiku muule meetmele allutamine on lubatud ainult juhul, kui nõuet ei täideta vabatahtlikult. Nõude mittetäitmine ei õigusta aga jõu kasutamist iseenesest ja jõudu nõude täitmiseks otseselt ka kasutada ei tohi.

**Eelnõu §-s 20** sätestatakse turvateenistuja õigus isik peatada ja nõuda, et ta esitaks dokumendi, mis tõendab tema õigust turvaobjektile pääseda või seal viibida. Turvamise väga laia rakendusala tõttu võib õigustav dokument olla näiteks kino-, teatri- või kontserdipilet, töötõend, turvaobjekti omaniku või valdaja väljastatud luba või pulma- või sünnipäevakutse. Sisenemist õigustav dokument võib olla ka isiku isiklik dokument (õpilaspilet, juhiluba, isikutunnistus jm), mille abil on võimalik kontrollida, kas isik on kantud sisenemiseks õigustatud isikute nimekirja, või tuvastada turvaobjektile sisenemiseks ettenähtud tunnused, näiteks üliõpilaste kogunemisele lubatakse ainult üliõpilased, jahimeeste kokkutulekule ainult jahimehed ja täiskasvanutele mõeldud üritusele ei lubata alaealist. Isikliku dokumendi nõudmist ja esitamist sisepääsu õigustava loana ei käsitata eelnõu järgmises paragrahvis sätestatud isikusamasuse tuvastamisena, kuna nii meetme eesmärk kui ka selle raames töödeldavate isikuandmete maht on erinev. Dokumendi puudumise korral võivad turvajuht ja turvatöötaja tõkestada eelnõu § 25 alusel isiku sisepääsu turvaobjektile. Võib tõdeda, et eelnõu §-des 20 ja 21 sätestatud meetmed ei ole spetsiifilised turvategevusele ja neid võib ilma lisaõigusteta kohaldada ka muu objekti töötaja. Näiteks ei ole kinos või teatris pileti kontrollimine olemuslikult turvategevus. Sõltumata sellest kehtestatakse eeltoodu eraldi meetmena turvateenistujale, sest selgemalt

---

<sup>52</sup> RKKko nr [1-16-9964](#), p 13.

sätestatud reeglid tõstavad turvategevuse taset ja tagavad, et turvateenistujad lähevad meetmete kasutamisel hierarhilistest reeglitest. See tähendab, et turvateenistujal on eelnõu § 18 kohaselt kohustatud esitama eelkõige nõude ja kontrollima isiku turvaobjektile viibimise aluseid. Alles pärast seda võib tekkida alus selleks õigustatud isikul kedagi jõuga objektilt eemaldada.

**Eelnõu § 21 lõike 1** kohaselt on turvatöötajale ja turvajuhile antud 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 TurvaS-is sätestatud. Et seda teha, on eelnõus võetud eeskujuks KorS-i § 32 lõige 1, milles on sisustatud viisid, kuidas isikusamasus tuvastatakse. Turvateenistujal on võimalused isikusamasuse tuvastamiseks siiski ahtamad kui korrakaitseorganil: peamine võimalus on võrrelda dokumendile kantud nime ning sünniaega ja -kohta isiku ütlustega, samuti võrrelda fotot ja isikut. Sõrmejälgede võtmise ja riiklikele andmekogudele juurdepääsu õigust ei ole eelnõus turvateenistujale antud. Võrreldes kehtiva TurvaS-iga laiendatakse eelnõus aluseid, mil turvateenistujad võivad tuvastada isiku isikusamasuse. Lisaks isiku kinnipidamisele sätestatakse see õigus ka isikult eseme või aine hoiule võtmisel ja juhul, kui see on kohustuslik turvaobjekti kasutamise korra kohaselt. Viimasel juhul saab olla tegemist üksnes sellise turvaobjektiga, mis ei ole avalik koht, kuna avaliku koha üks peamine tunnus on, et seda kasutab määramata isikute ring. Määramata isikute all tuleb mõista isikuid, keda ei saa nimeliselt ega muude individualiseeritud tunnuste alusel üheselt tuvastada.<sup>53</sup> Küll aga on mitteavaliku koha omanik või valdaja õigustatud kehtestama sissepääsukorra, mille kohaselt tuleb tuvastada kõikide sisenevate isikute isikusamasus.

Isiku kinnipidamisel ja isikult eseme või aine hoiule võtmisel on kohustuslik meede dokumenteerida ning tuvastada ja jäädvustada tuleb ka meetmele allutatud isiku andmed. See tähendab, et turvateenistuja tegevus, mille käigus ta piirab meetmetega isiku põhiõigusi, tuleb seostada konkreetse füüsilise isikuga.

**Lõikes 2** nähakse ette, et valvetöötajal on õigus isikusamasus tuvastada juhul, kui isikusamasuse tuvastamine on turvaobjektile sisenemisel turvaobjekti kasutamise korra järgi kohustuslik.

**Lõikega 3** sätestatakse, et isikusamasuse tuvastamisel on lubatud kasutada jõudu ainult juhul, kui isikusamasuse tuvastamine on seotud isiku kinnipidamisega. Lisaks tuleb arvestada, et see peab olema proportsionaalne ja ei tohi ületada eelnõu § 28 kohaselt hädakaitse piire. Isikusamasuse tuvastamisel jõu kasutamine jääb eelkõige erandlikuks, eeskätt seetõttu, et seda tohib teha vaid isiku kinnipidamisel, mis eeldab juba iseenesest jõu kasutamist.

**Eelnõu § 22 lõikega 1** antakse turvatöötajale ja turvajuhile õigus kontrollida isikut või tema riietust meeleliselt (vaatlemine ja kompimine), tehnilise vahendiga või teenistuskoe abil. Sellega sisustatakse isiku turvakontroll, mis on nähtud ette kehtiva TurvaS-i § 32 lõike 1 punktis 4. Eelnõus nimetatakse meedet isiku kontrolliks, et eristada selgelt KorS-is sätestatud korrakaitseorgani riikliku järelevalve erimeedet õigusest, mis on turvateenistujale lepingu alusel teostatava turvategevuse raames seadusega antud. Kasutada sama nimetust olemuselt sarnase, kuid eri õiguslikel alustel kohaldatava meetme kohta ei ole otstarbekas ja mõistlik eelkõige seetõttu, et turvateenistuja väljaõpe sisaldab muu hulgas ka ettevalmistust riiklikku järelevalvesse kaasamise juhtudeks. Kahes eri rollis tegutsemiseks on meetmeid ja nende õiguslikke aluseid õppida märksa lihtsam, kui TurvaTS-is sätestatud volitusi saab üks teisest nimetuse järgi selgelt eristada. Õppekavaga tutvumisel peab samuti olema võimalik saada aru käsitletava teema sisust, kuid samade väljendite kasutamine turvategevuse ja riikliku

---

<sup>53</sup> Korrakaitse seaduse kommenteeritud väljaanne, lk 174.

järelevalve teostamisel ähmastaks õppekavade sisu mõistmist. Isiku kontrolli sisustamisel on eelnõus lähtutud KorS-i §-st 47 ja kõnesolevas sättes nähakse ette selle meetme kohaldamise alused.

Isiku või tema riietuse kontrollimisel ei ole turvatöötajal ja turvajuhil lubatud teha läbivaatust. Kui isikul (suus, peos või mujal) või tema riietuses (taskus, põues, vöö vahel, jalatsites) märgatakse esemeid või seda kahtlustatakse, palutakse tal 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 turvaobjektile sisenemisel kui ka sealt väljumisel, kui sellise korra on kehtestanud turvaobjekti omanik või valdaja, kes on õigustatud määrama oma valduses objekti kasutamiseks teistele isikutele kohustuslikke nõudeid. Omaniku või valdaja kehtestatud korras võidakse näha ette isiku kontrollimine üksnes sisenemisel või väljumisel või nii sisenemisel kui ka väljumisel. Isikut või tema riietust on sellel alusel lubatud kontrollida üksnes tehnilise vahendiga. Kehalise puutumatuse otsene riive ehk kompimine ei ole lubatud. Kontrollimise eesmärk on tagada, et turvaobjektile sisenemisel ei oleks 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 kontrollijal 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 turvaobjektilt omavoliliselt võetud või turvaobjektile keelatud ese või aine. Sellist õigust turvatöötajal kehtivas õiguses ei ole, kuid arvestades AÕS-i § 68 lõikest 1 tulenevat omaniku õigust asja vallata, kasutada ja käsutada, AÕS-i §-s 32 sätestatud valduse mõistet ning juba varem nimetatud asjaolu, et turvamiseks volitab valdaja oma asjaõiguslikke õigusi teostama turvatöötaja ja turvajuhi, 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 ja turvajuhile õigus võtta isikult ära asi, mille valdus on omavoliline. Sellega antakse turvatöötajale ja turvajuhile vara kaitseks samad õigused, mis on ette nähtud ka valdajale. Punktides 2 ja 3 nimetatud alusel on turvatöötajal ja turvajuhil õigus isikut kontrollida ainult kahtluse korral, st miski või keegi peab viitama sellele, et isiku valduses võib olla selline ese või aine. Kahtlus võib tekkida valveseadmestiku pilti jälgides, kolmandalt isikult teabe saamisel ja isiku või tema riietuse ebatavalise välimuse tõttu, näiteks ebaloomulikult suur kõht või pungil taskud, ning kahtluse tekkimise põhjust peavad turvatöötaja ja turvajuht oskama eelnõu § 18 lõike 1 punkti 1 nõuete kohaselt selgitada. Nendes sätetes nimetatud alusel kontrollimise eesmärk on selgitada välja ja tõrjuda ohtu, et vältida vara vargust turvaobjektilt ja keelatud esemete puhul tagada turvaobjekti, olgu isiku, vara või kogunemise üldine turvalisus. Oluline on märkida, et jõu kasutamine on lubatud vaid juhul, kui esineb kahtlus, et isiku valduses on turvaobjektilt võetud ese, mille valdus on omavoliline. Turvatöötaja ja turvajuhi õigused on seeläbi analoogsed valdaja omaabi õigustega, kuid mitte laiemad. Keelatud esemete korral võib tõdeda valdaja tahte rikkumist ehk rünnet kinnisvara vastu. Siiski saab selliseid juhtumeid lahendada eelkõige nõudega näidata, kas isiku valduses on selliseid esemeid, ning alles juhul, kui isik keeldub nõuet täitmast ja ka objektilt lahkumast, võib nõustuda, et jõu kasutamine on asjakohane.

**Punktis 4** sätestatakse samamoodi kehtiva TurvaS-iga õigus kontrollida isikut juhul, kui ta 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. See on ohtu ennetav tegevus, millega tagatakse, et kinnipeetud isik ei ohusta enda ega teiste elu ja tervist. Sarnaselt punktiga 2 on ka punktis 4 lubatud kasutada jõudu, kuid seejuures peab lähtuma eelnõu §-st 27. Ohtu võivad hinnata turvatöötaja ja turvajuht, kes on ka eelnõu, kellel on tänu väljaõppele ka olulised lisateadmised. See tähendab, et ohtlike esemete kontroll peab ka meetmena olema proportsionaalne ja põhjendatav.

**Lõikes 2** sätestatakse KorS-i § 47 lõikega 2 analoogne nõue. Selle kohaselt peab turvatöötaja või turvajuht, kes kontrollib isikut kimpimise teel, olema isikuga samast soost. Ainult juhul, kui see on vajalik vahetu ohu tõrjumiseks, võib isikut kontrollida turvatöötaja või turvajuht, kes ei ole isikuga samast soost. Vahetu oht võib seisneda näiteks olukorras, kus isiku taskus või mujal kahtlustatakse olevat mõni ohtlik ese või seadeldis ja vaja on kohe reageerida. See omakorda seab turvateenistujale olulise piirangu võrreldes valdajaga, kes rakendab asjaõiguslikku omaabi. Kuigi kaudselt võib tuletada sellise nõude ka omaabi rakendamisel üldise proportsionaalsuse nõudest ja Eesti Vabariigi põhiseaduse § 19 lõikest 2, on oluline, et piirang oleks turvategevuse puhul toodud selgelt välja.

**Lõikes 3** on sätestatud, et isiku kontrollimisel on turvatöötajal ja turvajuhil õigus kasutada jõudu käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 2 või 4 sätestatud juhul. Kuigi jõudu kasutatakse igatüüpi õiguste raames, on oluline, et see oleks meetmete korral piiratud ja põhjendatud. Jõu kasutamisest sõltumata on just turvategevuse kvaliteedi tagamiseks oluline, et meetmed kajastaksid ka tegevusi, mis ei nõua jõu kasutamist, kuid võivad isikute põhiõigusi riivata muul viisil, näiteks tehnilise vahendiga vaatlemine. Samuti sätestatakse sellega turvateenistujatele selgemad piirid.

**Eelnõu § 23 lõikes 1** sätestatakse õigus kontrollida vallasasja meeleliselt, tehnilise vahendiga või teenistuskooera abil. Kehtiva TurvaS-i § 32 lõike 1 punktis 4 on sarnane õigus antud turvatöötajale turvakontrolli nime all ja üksnes isiku kinnipidamisel, täpsustamata, milles turvakontroll seisneb. Eelnõus on meetme sisustamisel lähtutud osaliselt KorS-i §-st 49 ehk vallasasja läbivaatuse erimeetmest, mida on turvatöötaja ja turvajuhi õigusena tuntavalt kitsendatud, st ei anta õigust avada uksi või kõrvaldada muid takistusi. Lisaks esitatakse sättes meetme kohaldamise alused, mis on sarnased eelmises paragrahvis sätestatud isiku kontrolli alustega.

**Punktis 1** ettenähtud kontrollimise alla kuuluvad juhtumid, kus turvaobjekti sisekorras on nähtud ette, et isikul on kohustus näidata enne objektile sisenemist ja sealt väljumist turvatöötajale või turvajuhile tema koti või auto pakiruumi sisu. Kuigi selline kohustus tuleneb isikule objekti sisekorrast ja seda võidakse kohaldada kui eraõiguslikku suhet 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: turvaobjektile sisenemisel või sealt väljumisel on lubatud vallasasja kontrollida lisaks tehnilisele vahendile ka teenistuskooera abil ja meeleliselt. Samas on meedet lubatud kohaldada üksnes juhul, kui isikut on turvaobjekti kasutamise korrast, st kohustuslikust vallasasja kontrollile allutamisest, varem teavitatud. Meetme mõnevõrra laiem kohaldamisalus sätestatakse seepärast, et vallasasja kontroll ei ole nii intensiivne meede kui isiku kontroll. Varasema teavitamise nõue sätestatakse 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, et ta näitaks oma koti sisu ette, kuigi ei ole põhjust kahtlustada teda vara omastamises. Isikul võib kaasas olla isiklike asju, mille näitamine võõrastele inimestele tekitab ebamugavust või piinlikkust,

ja isiku asetamine sellisesse olukorda, teavitamata teda valdusesse sisenemisega kaasnevatest tingimustest, ei ole lubatud. Samas on aga praktikas vajalik teatud juhtudel vallasasja objektile sisenemisel või väljumisel kontrollida. Näiteks kohaldatakse seda meedet üsna laialdaselt avalikel üritustel, kuhu on eelkõige teiste üritusel osalejate turvalisuse huvides keelatud siseneda mõne esemega, näiteks vihmavarjuga, millega võib rahvahulgas teisi vigastada, või klaaspudelis vedelikuga, mis võib pudeli purunemise korral teiste inimeste riideid või esemeid määrada, samuti võivad inimesed end klaasikildudega vigastada. Samuti, kui ehitusmaterjalide kaupluse territooriumilt väljumisel ei kontrollita sõidukis olevaid asju, on väga raske või isegi võimatu vältida suuremahulisi vargusi.

Eelnõus esitatud isiku varasema teavitamise nõuet võib täita olenevalt asjaoludest eri viisil. Kui turvaobjektile sisenevad seal töötavad inimesed, on neid kehtivast sisekorrast teavitanud nende tööandja, kui aga samale objektile saabuvad sinna kutsutud isikud, peab neid kehtivast korrast teavitama kutsuja. Teabe kontrolli kohta objektilt lahkumisel võivad isikule turvaobjektile sisenemisel anda vahetult ka turvatöötaja ja turvajuht. Kui isikute ring on määramata, st turvaobjekt on avalik koht, on võimalik isikuid teavitada piisavalt märgataval teadetetahvil objekti sissepääsu juures, samuti lisades teabe piletile, kutsele või muule turvaobjektile pääsemist õigustavale dokumendile.

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

Nagu eespool selgitatud, ei ole turvatöötajal ja turvajuhil vallasasja kontrollimisel õigust vaadata seda läbi, st avada ise spordikoti lukku, sõiduki ust või pagasiluuki, samuti liigutada sealseid esemeid, tõsta neid ümber või eemaldada neilt kate. Kõiki neid tegevusi teeb vallasasja omanik või valdaja turvatöötaja ja turvajuhi sellesisulisel nõudmisel või vabatahtlikult. Kui isik seda vabatahtlikult ei tee ja on piisav alus kahtlustada, et isik on näiteks midagi varastanud ja seega pannud toime süüteo, on turvatöötajal või turvajuhil õigus pidada see isik eelnõu § 26 kohaselt kinni.

**Lõike 2** kohaselt on vallasasja omanikul või valdajal õigus viibida vallasasja kontrollimise juures. Tema juuresolekuta võib meedet kohaldada üksnes juhul, kui isik tahtlikult takistab 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 vaatluse või tehnilise vahendiga või teenistuskoera abil on vallasasjas oleva ohtliku või keelatud eseme või aine tuvastamine raskendatud.

**Lõikes 3** tuuakse eraldi välja, et vallasasja kontrollimisel on turvatöötajal ja turvajuhil õigus kasutada jõudu vaid käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 2 või 4 sätestatud juhul.

**Lõikes 4** sätestatakse turvatöötaja ja turvajuhi õigus võtta isiku või vallasasja kontrollimisel leitud ohtlik või keelatud ese või aine hoiule. Regulatsioon sarnaneb KorS-i §-s 52 sätestatuga. Õigus on turvatöötajale ja turvajuhile nähtud ette ka kehtiva TurvaS-i kohaselt, kuid kehtivas õiguses ei ole see korrektselt sisustatud.

**Lõike 5** kohaselt on kohustuslik isikult eseme või aine hoiule võtmine dokumenteerida. Nõude eesmärk on tagada, et isikult äravõetud ese või aine oleks võetud arvele ja mõne eseme või aine kadumise korral oleks isikul võimalik nõuda selle hüvitamist. Samuti lihtsustab see koostööd turvatöötaja ja turvajuhi ning politsei vahel, kui koos kinnipeetud isikuga antakse politseile üle ka hoiule võetud esemed või ained. Dokumenteerida võib nii paberil protokollina kui ka elektrooniliselt.

**Lõigetes 6–8** nähakse ette hoiule võetud eseme või ainega toimimise kord. Kui vallasasja hoiule võtmise alus langeb ära, tagastatakse ese või aine isikule viivitamata. Tagastama ei pea eset või ainet, mille valdamine on sellel konkreetsel isikul seadusega keelatud, sealhulgas eset või ainet, mille valdamine on lubatud üksnes loaga, mida isikul ei ole. Vaidluste ennetamiseks võiks isiku kinnitusega hoiule võetud eseme või aine tagastamise kohta arvestada hoiule võtmise kohta koostatud dokumenti, kuigi seda nõuet eelnõus ei sätestata. Isiku või vallasasja kontrolli käigus leitud omavoliliselt saadud ese või aine tagastatakse õiguspärasele valdajale. Sellega tagatakse ka turvatöötajale ja turvajuhile AÕS-i §-s 41 sätestatud omaabi õigused. Kehtivas õiguses on jäetud taoline tagastamisõigus põhjendamatult turvatöötajale sätestamata. Eelkõige on turvatöötaja eesmärk tagada teenuse tellija vara puutumatus, mis tähendab, et turvatöötajal ja turvajuhil peab olema õigus võtta isiku valdusest leitud omavoliliselt saadud ese temalt ära ja tagastada see õiguspärasele valdajale. Ese või aine, mis on tsiviilkäibes keelatud, näiteks relv, lõhkeaine või narkootikum, antakse üle politseile.

**Eelnõu §-ga 24** antakse turvateenistujale õigus tõkestada isiku sissepääs turvaobjektile. Õigus tõkestada sissepääs objektile on sätestatud ka kehtiva TurvaS-i § 32 lõike 1 punktis 1, kuid elulisi juhtumeid arvestades ebapiisavalt. Nimetatud õiguse saab tuletada AÕS-i §-st 41, milles on sätestatud valdaja õigus enda valdust kaitsta.

**Lõikes 1** sätestatakse õigus tõkestada isiku sissepääs turvaobjektile, kui tal puudub sisenemist õigustav dokument (luba, pilet vms) või muu õiguslik alus turvaobjektile pääsemiseks, samuti juhul, kui isiku valduses on ese või aine, mille valdamine ei ole turvaobjektile lubatud. Viimasel juhul tõkestatakse isiku sissepääs üksnes nii kauaks, kuni ta valdab keelatud eset või ainet. Valvetöötajal on õigus tõkestada isiku sissepääs turvaobjektile vaid lõike 1 punktis 1 toodud alusel ehk juhul, kui isikul puudub asjakohane luba või muu seaduslik alus turvaobjektile sisenemiseks või seal viibimiseks. Oluline on välja tuua, et turvatöötajal ja turvajuhil on ka selle meetme rakendamiseks lubatud kohaldada jõudu eelnõu § 27 kohaselt. Tegemist on klassikalise kinnisvara puutumatus ja rikkumise tagamise meetmega. Asjaõiguslikult on see osa omaabist, mis võimaldab valdajal otseselt enda valdust kaitsta. Sisuliselt võib aga tegemist olla ka karistusõigusliku hädakaitsega, mis lubab tõrjuda vahetut rünnet.

**Lõikes 2** sätestatakse, et valvetöötajal on õigus tõkestada isiku sissepääs turvaobjektile vaid juhul, kui isikul puudub asjakohane luba või muu seaduslik alus turvaobjektile sisenemiseks või seal viibimiseks.

**Eelnõu §-s 25** antakse turvatöötajale ja turvajuhile õigus isik turvaobjektilt kõrvaldada. Taoline meede sisaldub ka kehtiva TurvaS-i § 32 lõike 2 punktis 1, kuid võrreldes kehtiva õigusega on eelnõus meetme kohaldamise aluseid täiendatud.

Õiguse saab tuletada AÕS-i §-st 41, milles on sätestatud valdaja õigus enda valdust kaitsta. Eelkõige on selle rakendamise alus **punktis 1** sätestatud eeldus, et isikul puudub alus turvaobjektile viibimiseks. Aluse puhul on mõeldud eelkõige objekti valdaja või omaniku luba. Kuid alus võib olla ka õiguslik alus, näiteks hädaseisund või muu. Turvaobjektile viibimise alust võib samastada AÕS-i § 40 lõikes 2 sätestatuga, mille kohaselt on omavoli valdaja nõusolekuta seadusvastaselt asja valduse rikkumine.

**Punktiga 2** reguleeritakse olukorda, kui turvaobjekti omanik või valdaja on kehtestanud ka käitumise erinõuded. Näiteks on tavapärane, et avalikus kohas, nagu kaupluses või kinos, on kehtestatud lisanõuded, näiteks, et sisenemine ei ole lubatud jäätisega, lemmikloomaga või ilma maskita. Samuti on erakogunemise, sealhulgas isikliku tähtpäeva, kokkutuleku või koosoleku 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 turvaobjektidel viibivaid isikuid nendest teavitada. Teavitada saab eri viisil, see ei tähenda eraldi konkreetse isiku poole pöördumist. Avalikus kohas kasutatakse tihti üldmõistetavaid märke, näiteks paigutatakse kaupluse uksele jäätise, rulluiskude, ostukäru või koeraga sisenemise keelumärk, viimaste aastate näitel ka maski kandmise märk. Teavet võib anda teadetetahvilil, eelkõige mitteavaliku turvaobjekti puhul. Pileti või kutsega kogunemise korral võib info kehtestatud reeglite kohta olla märgitud piletile või kutsele, samuti võib nõudeid tutvustada pileti müügikohas.

**Punktiga 3** sätestatakse võimalus isik objektilt kõrvaldada, kui isik ohustab või ründab turvaobjekti või seal viibivat isikut. Samasugune alus on ka kehtiva TurvaS-i § 32 lõike 1 punktis 3. Eelkõige saab isikult nõuda ohtliku käitumise lõpetamist. Kui aga isik jätkab ohtlikult käitumist, peab turvatöötajal olema õigus isik objektilt eemaldada. Siinjuures on jälle oluline rõhutada, et turvatöötaja ja turvajuht peavad järgima eelnõu §-s 18 sätestatud üldnõudeid ning jõu kasutamisel lähtuma §-st 27, mille järgi peab jääma hädakaitse piiridesse. Eelnõuga jäetakse seega oht detailsemalt sisustamata, sest eelnõu § 18 lõike 1 järgi saab meetet kohaldada alles siis, kui vähem riivavad meetmed ei taga tulemust. Ei turvatöötaja ega turvajuht teosta avalikku võimu ja seega ei saa nõuda, et nad teostaksid järelevalvet KorS-i §-s 55 sätestatud avalikus kohas käitumise üldnõuete üle, isegi juhul kui turvatöötaja tegutseb poolavalikus kohas, nagu kaubanduskeskus. Siiski on vajalik, et turvatöötajal oleks võimalik täita eelnõu § 5 lõikes 1 sätestatud korra pidamise eesmärki.

Enne meetme kohaldamist antakse isikule võimalus turvajuhil või turvatöötaja nõudmisel lahkuda. Ainult juhul, kui isik nõuet ei täida, tekib turvatöötajal või turvajuhil õigus kõrvaldada isik füüsilise jõuga, kui see on proportsionaalne ja jääb hädakaitse piiridesse.

**Eelnõu §-s 26** sätestatakse kõige intensiivsem meede: isiku kinnipidamine, st turvatöötaja õigus pidada isik kinni, piirates tema füüsilist vabadust. Kinnipidamise õigus on sätestatud ka TurvaS-i § 32 lõike 1 punktis 3, kuid sisustatud ei ole terminit *kinnipidamine*, lisaks saab meetme kohaldamise aluseid tõlgendada väga laialt. Et tagada õigusruumis ühtne tõlgendus, kasutatakse meetme sisustamisel KorS-i §-s 46 isiku kinnipidamise kohta sätestatud, arvestades ka KrMS-i § 217 lõiget 4. Sättes on täpsustatud, mida võib mõista turvatöötaja ja turvajuhil poolt isiku kinnipidamise all. Kui kehtiva TurvaS-i alusel ei ole selge, kas turvatöötaja õigus pidada isik kinni laieneb ka tema viimisele turvaruumi ja seal hoidmisele<sup>54</sup>, siis eelnõu kohaselt võivad turvatöötaja ja turvajuht isiku kinnipidamisel sulgeda ta eraldi ruumi, kui see on ohu tõttu vajalik. Kui isik peetakse kinni, võib ta paigutada ka sõidukisse. Taoline võimalus on turvaettevõtjate töös praktikas vajalik, sest peale kohapealse tegevuse tagavad turvaettevõtjad objekti valve ja kaitse ka turvapatrullidega.

Märkima peab, et isiku kinnipidamiseks ei loeta muude eelnõus sätestatud meetmete kohaldamist, näiteks dokumendi nõudmist ja isiku või vallasasja kontrollimist. 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 lubatud pidada isik kinni. Punkti 1 kohaselt on kinnipidamise alus kahtlus, et turvaobjektidel viibiv isik on toime pannud turvaobjektiga seotud süüteo. Nimetatud alus on vaja sätestada eelnõus eraldi ühelt poolt selleks, et turvatöötaja ja turvajuhil õigused ei oleks piiratud KrMS-i § 217 lõikes 4 sätestatud igatiühedusega, mis puudutab üksnes kuritegusid. Turvatöötaja ja turvajuhil õigus pidada isik kinni laieneb ka väärtegadele, nagu on sätestatud kehtivas TurvaS-is. Teisalt on eelnõus turvatöötajale ja

---

<sup>54</sup> RKKKo nr [1-16-9964](#), p 12.

turvajuhile seatud kitsendus, mille kohaselt võib isiku kinni pidada üksnes juhul, kui süütegu, mille toimepanemises isikut kahtlustatakse, on seotud turvaobjektiga. Selline kitsendus piiritleb turvatöötaja ja turvajuhi õigused turvamise 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 ja turvajuhile isiku kinnipidamise õigust mistahes väärteo toimepanemise kahtluse korral. Samas säilib turvatöötajal ja turvajuhil ikkagi võimalus rakendada igaüheõigust isiku kinnipidamiseks juhul, kui on turvaobjektiga mitteseotud kuriteo toimepanemise kahtlus.

Eelnõuga sätestatakse uus isiku kinnipidamise alus, mis on praktikas vajalik eelkõige siis, kui turvaobjekt 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 ja turvajuhile nägema ette ka meetmed, mille abil ohvrit reaalselt kaitsta. Kui vägivallatseja on ohtlik või on teada, et lähenemiskeelu rikkumine on süütegu, piisab eelkirjeldatud kinnipidamise alusest (eelnõu § 27 lõike 1 punkt 1). Paraku ei ole praktikas harvad juhtumid, mil lähenemiskeelu rikkuja ei kujuta otsest füüsilist ohtu, vaid rikub kohtu määratud piiranguid, et tekitada ohvrile vaimseid kannatusi. Lähenemiskeelu rikkumine on ohvrile alati traumeeriv, mistõttu on oluline tagada järjepidevalt kohtulahendi täitmine. KarS-is on lähenemiskeelu rikkumine sätestatud kuriteona üksnes teatud tingimuste esinemise korral: kui on põhjustatud oht isiku elule, tervisele või varale või keeldu on rikutud korduvalt. Seega ei ole lähenemiskeelu rikkumine alati süütegu ja rikkuja saaks sel juhul ohvrile takistamatult ligineda, põhjustades talle kannatusi. Seetõttu on vaja sätestada sõnaselgelt õigus pidada lähenemiskeelu rikkuja kinni, olenemata otsese ohu olemasolust või rikkumise korduvusest. Lähisuhtevägivalla ohvrile lisakaitse võimaldamine tähendab ühtlasi ka, et politsei saab teabe lähenemiskeelu igakordse rikkumise kohta, mis omakorda võimaldab tagada, et karistus on lähenemiskeelu korduva rikkumise korral vältimatu.

Eelnõust on jäetud välja kehtivas TurvaS-is turvatöötajale antud õigus toimetada raviasutusse või politseisse isik, kellel on joobe tunnused ja kes võib oma käitumisega ohustada iseennast või teisi isikuid, kuna teiste isikute ohustamise juhtumiteks sätestatakse eelnõus piisavalt meetmeid, et olukorda lahendada, olenemata isiku joobeseisundist. Kui joobeseisundis isikust lähtub oht temale endale, peab ohtu tõrjuma selleks volitatud korrakaitseorgan, kes olenevalt olukorrast toimetab isiku koju või kainenema. Seega ei ole asjakohane meede see, et turvatöötaja toimetab isiku politseisse. Lisaks eeltoodule peab märkima, et joobeseisundile viitavad tunnused on tihti sarnased teatud haigusnähtudega, ning kuna turvatöötajal puudub õigus isiku joobeseisundi kontrollimiseks ja tuvastamiseks, võib ta isiku tervisehäire iseloomus eksida ja seeläbi teadmatusse tõttu põhjustada isikule suure (tervise)kahju. Kinnipidamise alusena on jäetud eelnõust välja ka turvatöötaja tööülesande takistamine, mis on kehtivas õiguses ebaproportsionaalselt laiendatud õigus piirata isiku vabadust. Turvateenistuja tööülesanded on olemuselt erisugused, olenedes eelkõige eraõiguslikest kokkulepetest turvaettevõtja ja teenuse tellija ning turvaettevõtja ja turvateenistuja vahel. Kuna sellised kokkulepped ei ole kolmandale isikule teada, ei ole üldjuhul ka ammendavalt arusaadavad ja selged turvateenistuja konkreetsed ülesanded. Seega võib tekkida olukord, kus isik teadmatuses takistab turvateenistuja mõne ülesande täitmist, ja sellises olukorras ei oleks põhjendatud ega vajalik, et turvateenistuja peab isiku kinni: piisav meede oleks sellisel juhul suulise nõude esitamine ja selgitamiskohustuse täitmine.

**Lõikes 2** sätestatakse kinnipidamise dokumenteerimise kohustus koos jäädvustatavate andmete vähima koosseisuga. Kui kinnipidamisel kasutatakse jõudu või erivahendeid, tuleb see samuti dokumenteerida.

**Lõikega 3** nähakse ette, et turvatöötaja või turvajuht võib isiku kinnipidamisel sulgeda ta ruumi või sõidukisse või piirata muul viisil olulisel määral tema füüsilist vabadust, kui on alust arvata, et isik võib põgeneda, rünnata turvatöötajat või turvajuhti või ohustada teist isikut või ennast. See on analoogne alusega, mis kehtib TurvaS-i § 40 lõikes 4 ja eelnõu § 29 lõikes 5 ettenähtud käeraudade kasutamisel. Üldjuhul piirdub turvatöötaja õigus pidada süüteo toimepanemises kahtlustatav isik kinni sellega, et ta võib takistada isiku lahkumist kinnipidamiskohast kuni politsei saabumiseni. Kuigi ka kehtivas TurvaS-is ei ole nähtud turvatöötajale ette õigust toimetada kinnipeetav turvaruumi ega õigust kohustada teda turvaruumi minema, võib turvatöötaja sellist õigust siiski jaatada erandlikel juhtudel, mil näiteks juhtumi asjaolude tõttu ei suuda kinnipeetava põhiõigusi vähem riivavad meetmed tagada turvatöötaja või kolmandate isikute ohutust, näiteks kinnipeetava agressiivsus, karjumine või püüd kahjustada vara.<sup>55</sup> Kuigi turvategevus ei ole avaliku võimu teostamine, on võimalik tuua paralleele Riigikohtu halduskollegiumi otsusega, milles on leitud, et saatmisel kohaldatav ohjeldusmeede on õigushüve kahjustust ennetav meede, mis võib seisneda põgenemise takistamises või kaassõitjate elule ja tervisele suunatud julgeolekuriskide maandamises. Seega ei ole ennetava meetme eesmärk karistada, vaid vältida õigushüvede kahjustust.<sup>56</sup> Selle meetme vajalikkust peab aga hindama turvatöötaja, lähtudes enda erialateadmistest.

**Lõikes 4** sätestatakse nagu kehtivas TurvaS-iski turvatöötaja õigus ja samas ka kohustus anda kinnipeetud isik viivitamata politseile üle või toimetada politseisse. 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 suurim lubatud aeg, näiteks kuus tundi. Siiski ei saa pidada nii pikka kinnipidamist üksnes turvatöötaja kahtluse alusel mõistlikuks. Lisaks, et tagada isiku põhiõiguste kaitse, oleks kuuetunnise kinnipidamise korral vaja talle arusaadavas keeles selgitada, miks ta on kinni peetud. Sel juhul oleks aga turvaettevõtjal kohustus leida mistahes ajal tõlk, mis tekitaks talle ülemäärase koormuse. Seetõttu on otsustatud eelnõus konkreetse aja määramisest loobuda. Üldine nõue on, et kinnipeetud isik antakse politseile üle esimesel võimalusel, st toimetatakse ta kohe pärast vajalikke toiminguid, sealhulgas kinnipidamise dokumenteerimist, politseisse või kutsutakse politsei. Aeg, mille jooksul turvapatrull toimetab kinnipeetud isiku politseisse või saabub turvaobjektile politsei patrulltoimkond, on maksimaalselt paar tundi. Seega oleks kuuetunnise kinnipidamise aja sätestamise vajadus küsitav ja annaks ebamõistlikult suure võimaluse kuritarvitusteks.

**Lõige 5** 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 langenud ära, tuleb isik kohe vabastada. Näiteks kahtlustab turvatöötaja või turvajuht, et isik on pannud kaupluses toime 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 kontrollitakse ka isikut ja vallasasja, mille tulemusel selgub, et kauplusevargust ei ole toimunud. Kui isik ei kujuta enam ka kolmandatele isikutele ohtu, vabastatakse ta viivitamata.

<sup>55</sup> RKKKo nr [1-16-9964](#), p-d 11 ja 12.

<sup>56</sup> RKHKo nr [3-3-1-36-15](#), p 14.

**Lõikes 6** sätestatakse eraldi deklaratiivne norm, milles nähakse selgelt ette, et isiku kinnipidamisel kohaldatakse KrMS-i § 217 lõiget 4, arvestades käesolevas paragrahvis sätestatud erisusi. Normi eesmärk on tagada, et isiku kinnipidamise õigust saaks eelnõus sisustada KrMS-i nimetatud lõike praktika ja põhimõtete kaudu. Erisuste all on silmas peetud teatud laiendusi, mis kõnealuses paragrahvis ette nähakse.

**Eelnõu §-s 27** sätestatakse turvatöötaja ja turvajuhi õigus kasutada meetmete kohaldamisel jõudu. Nagu eelnõu 4. peatüki 2. jao kohta esitatud üldises selgituses märgitud, on eelnõus sätestatud turvateenistuja õigused tuletatud igäüheõigustest, kuid selleks, et nende õiguste kohaldamine oleks selge ja sellega kaasnevad riskid oleksid maandatud, luuakse eelnõuga lisaregulatsioon, millega reguleeritakse turvatöötaja ja turvajuhi õigust kasutada jõudu. Kõnesoleva paragrahvi puhul on samuti tegu KarS-i § 27 kohaselt muus seaduses sätestatud õigusvastasust välistava asjaoluga, mis on sõltuvalt meetmest seotud eelkõige asjaõigusliku omaabi või kriminaalõigusliku kinnipidamisega. Jõu kasutamine on põhimõtteliselt olnud lubatud turvatöötajatele ka kehtiva õiguse alusel, kuid seda õiguste tõlgendamise kaudu.

**Lõike 1** kohaselt võivad turvatöötaja ja turvajuht käesoleva seaduse §-des 21–26 sätestatud meedet kohaldades kasutada füüsilist jõudu, ületamata seejuures hädakaitse piire. Selle lõikega sätestatakse jõu kasutamise eeldused. Lisaks käesolevale paragrahvile peavad turvatöötaja ja turvajuht lähtuma eelnõu § 18 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 ja turvajuhil. Seega ei ole jõu kasutamine lubatud valvetöötajal. Teise nõude kohaselt on jõu kasutamine seotud hädakaitse piiridega. Sõnastus on võetud üle AÕS-i § 41 lõikest 1, milles on sätestatud, et valdaja võib oma valdust omavoli eest jõuga kaitsta, ületamata seejuures hädakaitse piire. Jõu kasutamist peab mõistma nii, et füüsiline jõud ei ole iseseisev meede, vaid eelmistes paragrahvides sätestatud meetmete eesmärgi tagamise vahend. Meetmed ise aga peegeldavad igäüheõiguste raames kohaldatavat aktiivset või passiivset kaitset. Oluline on märkida, et dokumendi nõudmiseks ehk selleks, et saada isiku käest dokument kätte, ei tohiks jõudu kasutada.

**Lõikes 2** sätestatakse hoiatamise kohustus. Turvatöötaja ja turvajuht on kohustatud enne füüsilise jõu kasutamist hoiatama isikut, kelle vastu või kelle omandis või valduses asja vastu nad kavatsevad jõudu kasutada. Kuigi enamikku eelnõus reguleeritud turvateenistuja meetmetest saab kohaldada isiku suhtes, on jõudu võimalik kasutada ka asja, näiteks looma vastu, kui asjast lähtub oht. Sel juhul esitatakse nõue 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 ja hoiatamiseks ei ole aega.

**Lõikes 3** tuuakse eraldi välja, et käesolevas jaos sätestatu ei piira turvateenistuja õigust hädakaitsele või hädaseisundile. Sättel on kaks eesmärki. Esiteks antakse sellega selgelt mõista, et turvateenistuja saab kohaldada ründe või ohu tõrjumisel universaalseid karistusõiguslikke aluseid. Turvateenistuja meetmed põhinevad eelkõige omaabil ja üldisel kinnipidamisõigusel. Kuna paljud tegevused, näiteks omaabi kohaldamisel valduse kaitsmine ründe vastu, võivad olla samasugused hädakaitse tegevustega, on lisatud, et hädakaitse ja hädaseisundi õigust ei ole piiratud vaid juhul, kui käesolevas jaos ei ole sätestatud teisiti. Silmas on peetud regulatsioone, kus isiku jõuga tõrjumine on meetmena reguleeritud. Sellisel juhul kohaldatakse eelkõige meetmest tulenevaid nõudeid. Põhiline erisus on siinjuures isikuline piirang. See tähendab, et valvetöötajal ei ole õigust rakendada enamikku meetmeid ja seda õigust ei saa valvetöötajale luua läbi hädakaitse. Samuti viidatakse sättega käesoleva jao piirangutele, mis hõlmavad ka relvade kasutamist. Relvade puhul on sätestatud turvateenistujatele selged piirangud ja õigus

neid kasutada vaid isiku elu või tervise kaitseks. Omandi kaitseks ei tohi relvi kasutada ning see peab kehtima lisaks meetmetes sätestatud ka hädakaitse ja hädaseisundi korral.

**Eelnõu §-s 28** sätestatakse turvateenistujale lubatud relvad ja erivahendid. Kehtivas TurvaS-is on turvateenistujale lubatud relvade ja erivahendite regulatsioon sätestatud eri paragrahvides, milles on esitatud muu hulgas nende kasutamise tarbetud nõuded. Käesolevas paragrahvis sätestatakse kõik turvateenistujale lubatud relvad ja erivahendid ning nende kasutamise tingimused. Lisaks kohalduvad relva ja erivahendi kasutamisele eelnõu § 19 lõikes 1 sätestatud põhimõtted.

**Lõikes 1** sätestatakse, et turvateenistujal on käesoleva seaduse §-s 5 sätestatud turvamisel lubatud kasutada relva. Turvamisel lubatud relvade loetelu eelnõus ei esitata ja piirdatakse viitega RelvS-ile, kuna see kuulub RelvS-i reguleerimisalasse. Sätte eesmärk on piiritleda relvade kasutamise õigus, mis nähakse ette vaid turvamiseks ja väljaõppes kasutamiseks. Muude turvategevuse tegevusalade raames ei täida turvateenistuja ülesandeid, mille käigus puutuks ta kokku kolmandate isikutega ja mis eeldaksid lisaõiguste olemasolu. Relva kasutamise õigus on ka siseturvatöötajal oma ülesannete täitmisel. Sättes piirletakse relvade kasutamise lubatavus isikuliselt, mis tähendab, et relva võib turvamisel kasutada vaid turvateenistuja ning eelnõu § 9 lõigete 4 ja 5 alusel ka siseturvatöötaja. Lubatud relvade loetelu on esitatud RelvS-i §-s 31, mille kohaselt võib turvategevuseks või siseturvamiseks 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 turvamiseks lubatud relvade loetellu. Eelkõige on muudatust vaja selleks, et tagada, et turvategevuses ja siseturvamises kasutatakse vaid turvaettevõtjale kuuluvat gaasipihustit, mitte isiklikku. Lisaks täpsustatakse, mis olukordades on lubatud gaasipihustit kasutada. Käesolevas lõikes täpsustatakse ka seda, et turvateenistujal on õigus kasutada relva, sealhulgas teleskoopnuia, väljaõppes osalemisel. Täpsustus on vajalik, sest võrreldes kehtiva õigusega luuakse turvateenistujale, kes kannab relva, sealhulgas teleskoopnuia, kohustus läbida iga aasta täienduskoolitus, 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 RelvS-i ja RelvS-i alusel antud õigusaktidega sätestatud korda, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi. Samasugune säte on ka kehtiva TurvaS-i § 37 lõikes 1. Eelnõusse ei lisata sätteid relvade hoiustamise, kandmise jm kohta, sest asjakohane regulatsioon on esitatud RelvS-is.

**Lõikes 3** sätestatakse, et turvatöötaja ja turvajuht võivad turvamisel kasutada ainult turvaettevõtjale kuuluvat relva. Sama säte on kehtiva TurvaS-i § 37 lõikes 2 ja see võetakse muutmata kujul üle ka eelnõusse. Seega võib siseturvatöötaja oma tööülesannete täitmisel kasutada üksnes siseturvakorraldajale kuuluvat relva. Säte kehtib nii piiramata tsiviilkäibega relvade (nt gaasipihusti, hoiatus- ja signaalrelv) kui ka piiratud tsiviilkäibega relvade kohta. Turvaettevõtja tagada on see, et turvateenistuja kasutada oleksid kontrollitud ja töökindlad relvad, ning välistada, et turvateenistuja kasutab omavoliliselt turvategevuseks enda isiklikku relva.

**Lõikes 4** sätestatakse turvatöötajale ja turvajuhile lubatud erivahendid. Kuna erivahendite loetelu ei täiendata, jääb turvatöötajale ja turvajuhile õigus kasutada eriotstarbelist märgistus- ja värvimisseadet, käeraudu ja teenistuskoera. Erinevalt kehtivast TurvaS-ist jäetakse eelnõust välja sätted käeraudade soetamise ja erivahendite hoidmise kohta. Käeraud ei ole Eestis tsiviilkäibes keelatud ega ole põhjendatud, et turvaettevõtja peaks nende üle eraldi arvet. Peale

selle ei ole tegemist rüudevahendiga. Samuti jäetakse välja sätted erivahendite hoidmise kohta, sest seda reguleeritakse turvaettevõtja sisekorras.

**Lõikes 5** sätestatakse, et turvatöötaja ja turvajuht võivad kasutada käeraudu üksnes isiku kinnipidamisel, kui on alust arvata, et ta võib põgeneda, rünnata turvatöötajat või turvajuhti või ohustada teisi isikuid või ennast. See on ainuke säte erivahendi kohta. Kuna käeraudade kasutamine võib, aga ei pruugi eeldada jõu kasutamist, sätestatakse käeraudade kasutamise kohta veel üks eriregulatsioon. Käeraud on erivahend, millega saab piirata isiku põhiõigust liikumisvabadusele, ja sellest lähtudes on oluline, et erivahendi kasutamise õigus oleks üheselt selge. Samasugune säte on kehtestatud ka kehtiva TurvaS-i § 40 lõikes 4. Ohjeldusmeede on õigushüve kahjustust ennetav meede, mis võib seisneda põgenemise takistamises või kaassõitjate elule ja tervisele suunatud julgeolekuriskide maandamises. Käeraudade kasutamise eesmärk ei ole eelkõige karistada, vaid vältida õigushüvede kahjustust.<sup>57</sup> Seda ohtu peab hindama, lähtudes keskmisest turvatöötajast.

**Lõikes 6** esitatakse nõuded teenistuskoerale. Turvatöötaja või turvajuht võib kasutada teenistuskoera, kes on läbinud vähemalt põhidressuuri ja allub oma juhi käsklustele. Suukorvita teenistuskoer võib turvaobjektile liikuda üksnes rihma otsas või juhul, kui turvaobjekti maa-ala on aiaga piiratud ja teenistuskoera kasutamisest teavitatakse asjakohasel sildil. Teenistuskoera on keelatud jätta turvaobjektile järelevalveta. Lõike eesmärk on tagada, et turvaettevõtja teenistuskoer on saanud vajaliku väljaõppe ja ei ohusta õiguspäraselt käituvaid isikuid.

**Lõikes 7** sätestatakse, et tulirelva võivad kasutada üksnes turvatöötaja ja turvajuht, kuid mitte valvetöötaja. Nii turvatöötaja kui ka turvajuht võivad relva kasutada üksnes juhul, kui ohus on inimese elu või tervis, ohtu ei ole võimalik kõrvaldada teisiti ja ohu laad õigustab relva kasutamist. Seejuures ei tohi ületada hädakaitse piire. Sätte kohaselt ei ole nii turvatöötajal ega ka turvajuhil eelmises paragrahvis sätestatud füüsilise jõu kasutamise regulatsiooni kohaselt lubatud relva kasutada ja selle kohta kehtestatakse relva kasutamisest lähtuva kõrgendatud ohu tõttu eriregulatsioon. Nii turvatöötaja kui ka turvajuht peavad seega relva kasutades lähtuma hädakaitse kriteeriumidest. Arvestades, et hädakaitse õigus on võrreldes kehtiva TurvaS-iga Riigikohtu praktikas sisustatud palju paremini<sup>58</sup>, jäetakse eelnõuga välja enamik praegu kehtivatest erisätetest, milles piirati relvade kasutamist kindlates olukordades.

**Lõikes 8** sätestatakse, et turvatöötaja ja turvajuht võivad kasutada gaasipihustit, kumminuia või teleskoopnui üksnes selleks, et tõkestada enda või teise isiku vastast rünnet või tõrjuda grupiviisilist rünnet, kui sellega kaasneb oht turvatöötaja või turvajuhi enda või muu isiku elule või tervisele. Sarnane säte on ka kehtivas TurvaS-is. Sätet täiendatakse, et saada gaasipihusti ja teleskoopnui kasutamise kohta selgus. Kuna eelnõuga muudetakse seda, et teleskoopnui on tsiviilkasutuses keelatud, st luuakse võimalus seda piiratud käibes kasutada, on oluline määrata tingimused, millal võib teleskoopnui kasutada. Kuna gaasipihusti lisatakse turvategevuseks lubatud relvade loetellu, on oluline tuua esile, millal selle kasutamine on eesmärgi- ja õiguspärane.

**Lõikes 9** sätestatakse, et valvetöötaja võib kasutada gaasipihustit üksnes selleks, et tõkestada enda või teise isiku vastast rünnet või tõrjuda grupiviisilist rünnet, kui sellega kaasneb oht tema enda või muu isiku elule või tervisele. Kuigi gaasipihustit on lubatud tsiviilkäibes kasutada ja valvetöötaja saaks seda kasutada hädakaitstes, tuleb arvestada, et turvaobjektile on lubatud kanda ja kasutada vaid turvaettevõtja väljastatud relva, st gaasipihustit. Seetõttu on eraldi säte

<sup>57</sup> RKHKo nr 3-3-1-36-15, p 14.

<sup>58</sup> RKKKo [3-1-1-108-10](#) p. 11, [3-1-1-34-08](#) p 10.

valvetöötajale lubatud relvade kasutamise kohta. Samuti antakse sättega turvaettevõtjale võimalus tagada gaasipihusti kaudu valvetöötaja turvalisus.

**Eelnõu §-s 29** sätestatakse turvateenistujale ettenähtud tagatised, mida võrreldes kehtiva TurvaS-iga muudetakse. Muutmisel võeti aluseks ATS-i ja ApoS-i analoogia, millest lähtudes eristatakse õnnetusjuhtumist ja ründest põhjustatud hukkmist ning tagatakse avaliku korra tagamisse kaasatud turvateenistujatele ATS-is sätestatud hüvitise määrad. Õnnetusjuhtumeid eraldi eelnõus ei reguleerita ja nende eest makstakse hüvitist ka turvateenistujatele üldkorras. Oluline on, et turva- ja valvetöötaja hüvitised oleksid võrreldavad avaliku korra tagamisse panustavate teenistujate omadega, sest oht, millega nad peavad tööülesandeid täites tegelema, on samalaadne. Selleks, et tagada kvaliteetne turvategevus, on eelkõige vaja tagada, et inimesed, kes selles valdkonnas tegutsevad, tunneksid, et nende õigused on tagatud ja kaitstud. Kuigi eelnõus kasutatakse analoogia põhjal avaliku õiguse sätteid, on tegemist siiski kahe isiku tsiviilõigussuhtega. Olemuselt on see seadusest tulenev nõue.

**Lõike 1** kohaselt maksab turvaettevõtja ühekordse hüvitisena turvateenistuja alaealistele lastele, vanematele, lesele või abieluga sarnase suhte korral elukaaslasele ja perekonnaseaduse alusel tema ülalpidamisel olnud teistele isikutele turvateenistuja kümne aasta töötasu, kui turvateenistuja hukub tööülesande täitmisel tema vastu vägivalla kasutamise tagajärjel. Lõike sõnastamisel on lähtutud ApoS-ist. Kuna turvategevuse olemus seab töötaja elu ja tervise tavapärasest suurema riski alla, nähakse eelnõuga ette maksta turvateenistuja lähedastele senisest suurem ühekordne hüvitis. Kuigi turvateenistuja ja abipolitseiniku tegevus on formaalse käsituse kohaselt erinevad – vastavalt avaliku ülesande täitmine ja eraõigusliku ülesande täitmine –, puutuvad kummagi töö tegijad oma tegevuses kokku sarnaste ohtudega ja panustavad turvalisuse tagamisse. Võrreldes TurvaTS-iga lisatakse hüvitise saajate hulka turvateenistuja vanemad ja abieluga sarnase suhte korral ka elukaaslane. Regulatsioon sõnastatakse ühtse tõlgenduse loomise huvides ApoS-i eeskujul. Hüvitise suurus arvestatakse märgitud aastate keskmise töötasuna. Keskmise töötasu arvutamise alused ja kord on sätestatud TLS-i § 29 lõike 8 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses nr 91 „Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord“. Eelnõus rakendatakse keskmise töötasu arvutamisel samasid põhimõtteid.

**Lõikega 2** sätestatakse analoogselt ATS-i § 49 lõikega 3 võimalus määrata kindel hüvitise saaja. Sätte kohaselt saab turvateenistuja nimetada turvaettevõtjale füüsilise isiku või füüsilised isikud, kes saavad tema hukkmise korral hüvitisest kuni 50 protsenti. Arvestades, et turvateenistuja tegutseb olukordades, kus esineb tõeline oht tema elule ja tervisele, ning tema hukkmise korral on ette nähtud hüvitis, tuleb tagada, et tal tekib ka võimalus hüvitis igal juhul oma lähedastele tagada. Kuigi käesoleva paragrahvi lõikes 1 on välja toodud ka loetelu lähedastest, kellele hüvitis välja makstakse, võib esineda olukordi, kus isik soovib määrata hüvitise loetelus nimetamata isikule. Oluline on hinnata just hüvitise eesmärki: tagada töötajale kindlustunne, et tema hukkmise korral on tema lähedaste heaolu mingil määral tagatud.

Samuti täpsustatakse sättes, et kui turvateenistujal puuduvad sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud isikud, maksatakse kogu summa välja tema nimetatule või nimetatutele. Selle eesmärk on tagada, et juhul, kui isikul on siiski nimetatud õigustatud isik, tekib tal õigus kogu hüvitisega, kui muud lähikondsed puuduvad. Hüvitise jagunemine turvaettevõtjale nimetatud isiku ja näiteks muude ülalpeetavate vahel on hinnatud vajalikuks, et isiku hukkmise korral oleks täidetud ka tema seadusest tulenevad kohustused. Reeglist, mille järgi saab vaid 50 protsenti ettenähtud hüvitisest määrata turvaettevõtjale nimetatud isikule, ei saa erandit teha. Kuid samas, kui muud isikud peale turvaettevõtjale nimetatute puuduvad, ei ole põhjust jätta pool hüvitisest välja maksmata.

**Lõikes 3** sätestatakse, et kui turvateenistuja on saanud tööülesande käigus tema vastu vägivalla kasutamise tagajärjel vigastada või haigestunud ja tal tuvastatakse seetõttu töövõimetoetuse seaduse alusel osaline või puuduv töövõime, maksab turvaettevõtja talle ühekordse hüvitise osalise töövõime korral tema keskmise ühe aasta töötasu ja puuduva töövõime korral tema keskmise viie aasta töötasu.

Võrreldes kehtiva TurvaS-iga tõstetakse puuduva töövõime korral hüvitise määr kolme aasta töötasult viie aasta töötasule. Hüvitise suurust määrates võeti aluseks ApolS-is sätestatud hüvitise määrad. Samuti tuuakse eraldi esile, et lähtutakse keskmisest töötasust.

Samamoodi kehtiva TurvaS-iga sätestatakse **lõikes 4**, et käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud seose isiku töövõime ulatuse ja tööülesande täitmise vahel tuvastab vajaduse korral Sotsiaalkindlustusameti kaasatud ja arstiõppe läbinud isik, lähtudes ATS-i §-st 49<sup>1</sup>.

**Lõikes 5** sätestatakse kehtiva õigusega samamoodi, et käesolevat paragrahvi ei kohaldata, kui turvateenistuja oli juhtumise ise süüdi. Tegemist on tsiviilõigussuhtega ja seega on süüilisus sisustatud võlaõigusseaduse § 104 kaudu. See tähendab, et hüvitise võib jätta maksmata vaid juhul, kui turvaettevõtja on tuvastanud ja tõendanud, et turvateenistuja jättis käibes vajaliku hoole järgimata.

Oluline on lisaks märkida, et ühekordse hüvitise maksmine ei vabasta **lõike 6** kohaselt turvaettevõtjat muudest seadusega sätestatud kohustustest. TurvaTS-iga sätestatud hüvitised on turvateenistujale mõeldud lisatoetused, arvestades tegevusalal töötamise ohtusid ja nende tagajärgi.

**Tabel 4. Sotsiaalsed tagatised hukkumise ja töövõime osalise või täieliku kaotuse korral kehtiva TurvaS -i, ApolS-i ja ATS-i alusel**

Toetuse või hüvitise maksmise põhjus	Turvateenistuja	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 12-kordne politseiametniku 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 60-kordne politseiametniku 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	Tööandjal 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;



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

**Eelnõu §-s 30** sätestatakse hüvitise taotlemise kord. Võrreldes kehtiva TurvaS-iga tehakse selles olulisi muudatusi, et tagada nii õigustatud isikute kui ka turvaettevõtja jaoks õigusselgus. Eelkõige on regulatsiooni kehtestamisel võetud aluseks ATS-i § 49 ja sama paragrahvi lõike 13 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 1. aprilli 2016. aasta määrus nr 41 „Ametniku hukkumise 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 turvaettevõtjal on kindlad kohustused ja tähtajad.

**Lõike 1** kohaselt peab turvaettevõtja teavitama temale teadaolevaid õigustatud isikuid ühekordse hüvitise saamise õigusest viie tööpäeva jooksul alates käesoleva seaduse § 29 lõigetes 1 ja 3 nimetatud asjaolude tuvastamisest. Lõikes on õigustatud isikute all mõeldud turvateenistuja lähikondlasi ja ülalpeetavaid, nagu on sätestatud § 29 lõikes 1. Samuti on aga õigustatud isik sama paragrahvi lõikes 2 nimetatud isik, kelle turvateenistuja ise nimetab, ja sama paragrahvi lõike 3 järgi ka töötaja ise. Turvaettevõtjal tekib kohustus teavitada juhtunu põhjal kõiki asjaomases olukorras õigustatud isikuid. Sellega soovitakse tagada, et avalduse esitamine ei viibiks või avaldus ei jääks esitamata teadmatusest. Oluline on rõhutada, et turvaettevõtja saab teavitada vaid temale teadaolevaid isikuid. Seega, kui isik on avaldanud töandjale oma abikaasa või näiteks ülalpeetavate andmed, on võimalik saata neile ka teade. Igal juhul peaks olema võimalik edastada teade isikule, kelle töötaja on eraldi nimetanud. Soovituslik oleks tagada, et selliseid andmeid kogutaks juba töösuhte alguses ja säilitataks kuni töösuhte lõpuni.

**Lõigetes 2 ja 3** sätestatakse eraldi kord, kuidas taotleda turvateenistuja töövõimetuse ja hukkumise korral ettenähtud hüvitist.

**Lõikes 2** sätestatakse, et § 29 lõikes 3 sätestatud hüvitise saamiseks esitab turvateenistuja 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 esile, et avalduse võib esitada nii turvateenistuja kui ka tema esindaja. Kuigi esindaja kasutamine on tsiviilõigussuhtes lubatud, on soovitud seda asjaolu rõhutada. Regulatsioon on mõeldud eelkõige just kannatanule ja see peab olema võimalikult lihtsasti mõistetav. Sättes tuuakse esile ka kõik olulised dokumendid, mille avalduse esitaja peab lisama. Sarnaselt TurvaS-ile peab lisama Eesti Töötukassa tõendi osalise või puuduva töövõime kohta. 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 turvaettevõtja 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 turvateenistuja hukkumise korral esitab hüvitist saama õigustatud isik hüvitise saamiseks turvaettevõtjale avalduse, mis tõendab, et selle esitaja on käesoleva seaduse § 29 lõikes 1 või 2 nimetatud õigustatud isik. Selle kohaselt peab õigustatud isik esitama

avalduse, millega ta esiteks taotleb hüvitise väljamaksmist, kuid teiseks tõendab eelkõige ka enda isiku ja asjaolu, et ta on õigustatud hüvitist saama. Paragrahvi 29 lõigete 1 ja 2 kohaselt on tegemist kindlaks määratud isikute ringiga. Kui sama paragrahvi lõikes 2 nimetatud isiku kohta on andmed turvaettevõtjal ja isikul, tuleb avalduse esitamiseks tõendada vaid enda isik. Lõike 1 puhul ei saa aga eeldada, et turvaettevõtja teab kõiki õigustatud isikuid. Seega peab neis 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. Eelnõus pannakse seega kindlate dokumentide esitamise kohustus just taotlejale. Arvestama peab ka asjaoluga, et turvaettevõtja ei pruugi olla teadlik kõikidest õigustatud isikutest, ja seega peaks nimetatud isikud ise teadma, millal ja kuhu avaldus esitada. Kuigi regulatsioon on hüvitise taotlejale koormav, ei saa ka eeldada, et turvaettevõtja, kellel puudub ligipääs asjaomastele andmekogudele, suudab tuvastada kõik õigustatud isikud ja neid teavitada. Selle riski vähendamiseks on ka loodud võimalus, et turvateenistuja saab ise nimetada õigustatud isikud. Samuti on alati võimalus, et turvateenistuja annab tööandjale ise kogu vajaliku info teiste õigustatud isikute kohta juba töösuhte alguses.

Võrreldes TurvaS-iga ei ole otsest kohustust esitada hukku surmatunnistus. Nõue jäetakse välja, sest see on faktiline asjaolu, mis on hüvitise maksmise eeldus. Käesoleva paragrahvi lõike 1 kohaselt tekib turvaettevõtjale isikute teavitamise kohustus alates hetkest, kui ta tuvastab asjaolud, st isiku hukkumise, haigestumise või vigastumise. Turvaettevõtja võib nõuda ka isiku surmatunnistust, kuid regulatsiooni koostamisel on jõutud seisukohale, et turvaettevõtja ei saa olla olukorras, kus tema töötaja hukub õnnetuse või vägivalla tagajärjel ja ettevõtja ei ole sellest ise teadlik. Sellisele juhtumile järgneb kas süüteomenetlus või järelevalve menetlus.

**Lõikega 4** kehtestatakse kindlad tähtajad, mille jooksul hüvitise avaldus esitatakse. Selle eesmärk on suurendada mõlema poole õigusselgust. Turvateenistuja hukkumise korral on taotleja jaoks selgem, mis aja jooksul tuleb avaldus esitada ja millal tehakse otsus. Hüvitise avaldus esitatakse turvaettevõtjale turvateenistuja hukkumise korral 90 kalendripäeva jooksul alates käesoleva seaduse § 29 lõikes 1 nimetatud asjaolude tuvastamisest. See tähendab, et üldjuhul on õigustatud isikul aega esitada avaldus 90 päeva jooksul alates isiku hukkumisest. Lisaks tuleb aga arvestada, et siin võib mängida rolli ka süüteomenetlus. Kuigi hüvitise maksmine ja sellesisuline otsus ei ole seotud süüteomenetluse otsusega, võib menetluses selguda, kas tegemist oli vägivallaakti või õnnetusjuhtumiga. Osalise või puuduva töövõime korral on aga töötajale tagatud piisavalt pikk aeg, mille jooksul avaldus esitada. Hüvitise avaldus esitatakse turvaettevõtjale ühe aasta jooksul alates töötaja osalise või puuduva töövõime tuvastamisest. See on piisav aeg, mille jooksul isik või tema esindaja suudab koostada vajalikud dokumendid ja hankida nõutud tõendid. Lühema tähtaja korral pandaks töötaja olukorda, kus olenemata vigastustest peaks ta suutma operatiivselt ka enda õigusi kaitsta. Kuivõrd on tegemist tsiviilõigussuhtega, võivad ka kõnealuses lõikes sätestatud tähtajad pikeneda, kui õigustatud isik oleks võinud saada enda õigusest saada hüvitist teada näiteks turvaettevõtja edastatud teavituse teel, kuid turvaettevõtja jättis selle pahauskelt edastamata.

**Eelnõu §-s 31** kehtestatakse hüvitise määramise ja maksmise kord. Võrreldes TurvaS-iga tehakse ka selles olulisi muudatusi, et lihtsustada hüvitise maksmise korraldust kõikidele pooltele.

**Lõikes 1** sätestatakse, mis aja jooksul pärast dokumentide kättesaamist on turvaettevõtjal kohustus teha hüvitise andmise otsus. Turvateenistuja osalise või puuduva töövõime hüvitise taotlemise korral teeb turvaettevõtja kümne tööpäeva jooksul avalduse ja kõigi vajalike dokumentide saamisest arvates põhjendatud otsuse hüvitise maksmise kohta. See tähendab, et kui õigustatud isikul on võimalus esitada avaldus ühe aasta jooksul alates osalise või puuduva

töövõime tuvastamisest ja ta esitab avalduse kuus kuud pärast tuvastamist, peab turvaettevõtja tegema otsuse kümne tööpäeva jooksul.

Turvateenistuja hukkamise korral teeb turvaettevõtja otsuse hüvitise määramise kohta kümne tööpäeva jooksul avalduse esitamiseks ettenähtud tähtpäeva möödumisest. Turvateenistuja hukkamise korral erineb eelnõu regulatsioon TurvaS-ist märgatavalt ja lähtub pigem ATS-i §-st 49. TurvaS-i kohaselt makstakse ka isiku hukkamise korral hüvitis sarnastel alustel nagu osalise või puuduva töövõime korral. Samas jäetakse sellises regulatsioonis arvestamata, et õigustatud isikuid võib ilmuda hiljem veel, mis loob aluse vaidlusteks õigustatud isikute ja turvaettevõtja vahel. Sellest lähtudes on eelnõu kohaselt õigustatud isikute avalduse esitamiseks aega 90 päeva alates turvateenistuja hukkamisest. Turvaettevõtja peab tegema lõpliku otsuse hüvitise maksmise kohta 100. päeval pärast isiku hukkamist ehk kümne päeva pärast ettenähtud tähtaja möödumist. Sellega soovitakse saavutada nii õigusselgus pooltele kui ka õigusrahu. Kui õigustatud isik ei ole selleks ajaks avaldust esitanud, ei ole tal võimalik hüvitist näiteks aasta pärast sündmuse toimumist nõuda.

**Lõikes 2** esitatakse avatud loetelu andmetest ja dokumentidest, mis peavad sisalduma turvaettevõtja otsuses. Otsuses esitatakse tööõnnetuse uurimise materjalid, dokumendid, mis tõendavad avalduses esitatud asjaolusid, seisukoht avalduse põhjendatuse kohta, väljamaksta va summa arvutus ja viide maksmise alusele. Eeltoodut on hinnatud oluliseks, et tagada õigustatud isikule kindel põhjendatuse ja põhistatuse määr. Isikule peab olema arusaadav, mis asjaolusid hinnati, mida neist arvati ja miks kujunes otsus just selliseks. Õigustatud isikut käsitletakse seega suhte nõrgema poolena.

**Lõikes 3** tuuakse erandina esile, et kui turvateenistuja hukkamise korral taotleb ühekordset hüvitist mitu käesoleva seaduse § 29 lõikes 1 nimetatud õigustatud isikut, jagatakse hüvitis nende vahel võrdseks, arvestades § 29 lõikes 2 nimetatud õigustatud isikutele määratud osa suurus. See tähendab, et kui turvateenistuja on nimetanud § 29 lõike 2 alusel eraldi õigustatud isikud, jagatakse nende vahel vaid 50% ettenähtud hüvitisest töötaja soovi järgi, või kui seda ei ole piiritletud, võrdseks. Ülejäänud 50% jaotatakse § 29 lõikes 1 nimetatud ja avalduse esitanud isikute vahel võrdseks.

**Lõige 4** kohustab turvaettevõtjat toimetama kirjaliku otsuse hüvitise määramise kohta avalduse esitanud isikule kätte seitsme päeva jooksul alates otsuse tegemisest. Oluline on rõhutada, et otsus hüvitise määramise kohta võib olla positiivne või negatiivne. Turvaettevõtja teeb otsuse, lähtudes talle esitatud ja teadaolevatest andmetest, kuid allkirjastatud ja põhistatud otsuse peab ta toimetama kätte kõikidele avalduse esitanud isikutele. Kuna tegemist on tsiviilõigussuhtega, on hüvitise taotlejal alati võimalus pöörduda kohtusse. Sealjuures ei ole ka välistatud, et õigustatud isik pöördub kohtusse, et tuvastada enda nõudeõigust. Turvaettevõtja kohustus juhtumit ja andmeid analüüsida seatakse selleks, et vähendada kohtute koormust ja tagada, et hüvitise taotlejale kui nõrgemale poolele oleks enne kohtusse pöördumist antud võimalus tutvuda turvaettevõtja põhistatud otsuse ja muude materjalidega.

**Lõike 5** kohaselt maksab turvaettevõtja hüvitise välja ühe kuu jooksul hüvitise määramisest. Poolte kokkuleppel makstakse hüvitis välja mitmes osas. Väljamaksmise kohustust on oluline märkida, sest sellest võib oleneda näiteks viiviste arvestamine. Kui otsus on tehtud, muutub hüvitise maksmise nõue sissenõutavaks, kui otsuse tegemisest on möödunud üks kalendrikuu. Samas on pooltel alati õigus leppida kokku teisiti.

## **5. peatükk. Riiklik järelevalve**

**Eelnõu §-s 32** reguleeritakse riiklikku järelevalvet nii turva- 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 täiskasvanute seaduses turvateenistuja väljaõppele kehtestatud nõuete täitmise üle teostab HTM. HTM-i ülesanne on teostada järelevalvet, tagamaks, et kõik täiskasvanute seadusest tulenevad nõuded, näiteks nõuded õppekavadele, oleksid täidetud.

**Eelnõu §-s 33** 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 ja 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 34 ja 35** sätestatakse PPA ametnikule võrreldes KorS-iga erisused riikliku järelevalve erimeetmete kohaldamise kohta turvategevuse üle järelevalve teostamisel.

**Eelnõu § 34 lõikes 1** sätestatakse KorS-i § 50 erisused, mida kohaldatakse peamiselt turvamise ja ka siseturvamise üle riikliku järelevalve teostamisel.

**Punktide 1 ja 3** kohaselt võib PPA ametnik, kui ta teostab turvaettevõtjapoolse turvamise üle riiklikku järelevalvet, siseneda valdusesse tähistatud kinnisasja valdaja või muu õigustatud isiku juuresolekuta, kui sisenemise juures viibib turvateenistuja või valdusesse sisenemise eesmärk on tagada läbipääs turvaobjektile. Erisuste sätestamise vajadus tuleneb turvamise eripärast: turvaobjekt võib olla vaid osa kinnistust, mistõttu tuleb turvaobjektini jõudmiseks siseneda kinnistule, mis ei ole riikliku järelevalve teostamise objekt. Kuna paljudel objektidel turvatakse väljaspool tavapärasest tööaega, st öhtul ja öösel, ei ole otstarbekas kutsuda kinnisasja omanik või valdaja valdusesse sisenemise juurde, kui seal viibib turvateenistuja või valdusesse sisenemise eesmärk on üksnes pääseda turvaobjektini.

**Punkti 2** kohaselt võib PPA ametnik, kui ta teostab turvaettevõtjapoolse turvamise üle riiklikku järelevalvet, siseneda ärruumidesse igal ajal, mil nendes teostatakse mehitatud turvamist. Erisuse põhjus on asjaolu, et turvatakse ja siseturvatakse tihti just sel ajal, mil ärruumid on suletud, mistõttu ei täida turvategevuse üle riikliku järelevalve teostamine KorS-i § 50 lõike 3 nõuete kohaselt, st ärruumi töö- või lahtiolekuajal, järelevalve eesmärki.

**Lõikes 2** on ette nähtud erisus KorS-i § 50 lõikes 5 sätestatud valdaja teavitamise nõudest. Nõue on KorS-is kehtestatud valdaja kaitseõiguse tagamiseks. Juhul, kui kinnisasi, millele korrakaitseorgan siseneb, ei ole riikliku järelevalve objekt ja 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 sisenemise korral koostama protokoll, kui sisenemise juures viibib turvateenistuja või kui sisenemise eesmärk on tagada läbipääs turvaobjektile. Nimetatud juhtudel oleks protokollinõude kehtestamine tarbetu bürokraatia, milleks puudub sisuline vajadus, kuna valdus ehk kinnisasi, kuhu korrakaitseorgan siseneb, ei ole riikliku järelevalve objekt.

**Eelnõu §-s 35** sätestatakse PPA ametniku meetmena salvestise nõudmine.

**Lõike 1** alusel saab PPA ametnik õiguse nõuda turvaettevõtjalt turvamisega seotud heli- ja videosalvestisi seadusest tulenevate nõuete kontrollimiseks. Nii saab PPA kontrollida majandustegevuse vastavust nõuetele ja tuvastada võimalikke rikkumisi. KorS-i §-s 30 on sätestatud riikliku järelevalve meetmena dokumendi nõudmine, kuid turvamise ja siseturvamise üle järelevalve teostamisel võib olla oluline valveseadmestiku salvestis. Näiteks võib turvaettevõtja tegevuse kontrollimiseks olla vaja vaadata üle salvestis turvaruumis kohaldatud isiku või vallasasja kontrolli kohta. Salvestise abil on võimalik saada kinnitus, et turvateenistujale seadusega antud õigusi kohaldavad üksnes nõutud väljaõppe ja kvalifikatsiooniga turvateenistujad jm. Et vältida KorS-i § 30 lõike 3 laiemat tõlgendamist, sätestatakse salvestise nõudmine eelnõus riikliku järelevalve erisusena.

**Lõikes 2** sätestatakse KorS-i § 30 lõikega 4 samamoodi, et salvestise nõudmist on kohustuslik protokollida, välja arvatud juhul, kui salvestisega tutvutakse kohapeal.

Võrreldes kehtiva TurvaS-iga on riikliku järelevalve peatükist jäetud välja korrakaitseorgani kohustus koostada kohapealse kontrolli kohta järelevalveakt, kuna eelnõus sätestatakse üksnes see, mis meetmeid on kohustuslik dokumenteerida. Muus asjus korraldab riikliku järelevalve teostamist, sealhulgas dokumenteerimist, korrakaitseorgan.

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

## **6. peatükk. Rakendussätted**

**Eelnõu §-s 36** sätestatakse üleminekusätted, mille eesmärk on tagada, et uue seaduse jõustumisel oleks selle mõju turvaettevõtjaile võimalikult väike.

**Lõikes 1** sätestatakse, et tegevusluba, mis on turvaseaduse § 4 lõike 1 punktides 2–4 nimetatud turvateenuse osutamiseks antud enne käesoleva seaduse jõustumist, loetakse eelnõu § 4 punktis 1 nimetatud turvamise tegevusloaks, arvestades, et need teenused kattuvad sisuliselt turvamise tegevusalaga. See tähendab, et turvaettevõtjad, kellele on väljastatud vallas- või kinnisvara, sealhulgas Eesti riigilippu kandva laeva valve ja kaitse, isikukaitse või üritusel või turvaobjektil korra tagamise turvateenuse tegevusluba, loetakse seaduse kohaselt turvamise tegevusalal tegutsevateks turvaettevõtjateks. Kuigi sellisel juhul ei teki kohustust läbida eelkontrolli, on kõik turvaettevõtjad kohustatud vastama TurvaTS-i nõuetele. Eelkõige peavad turvaettevõtjad vastama eelnõu §-s 10 sätestatud nõuetele. Kui turvaettevõtja ei vasta kõikidele nõuetele, on PPA-l kui majandushaldusasutusel õigus nõuetele vastavuse tagamiseks kohaldada vajalikke meetmeid.

**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. Käesoleva paragrahvi **lõikes 3** sätestatakse samasisuline kord turvaseaduse § 28 lõike 1 punktides 1 ja 2 nimetatud tegevusala tegevusloa kohta, mis on antud enne käesoleva seaduse jõustumist. Turvaseaduse § 4 lõike 1 punktis 1 on turvateenusena sätestatud turvakonsultatsioon ning sama seaduse § 28 lõike 1 punktides 1 ja 2 on reguleeritud turvateenistuja põhiõppe ning turvajahi õppe ja täienduskoolituse korraldamist. Eelnõu kohaselt ei ole turvakonsultatsiooni ehk edaspidi turvaauditi ega turvateenistuja väljaõppe korraldamisel tegevusloa kohustust. Tegevuslube ei kanta majandustegevuse registrisse automaatselt. See kohustus pannakse turvaettevõtjale. Arvestades, et registrisse kande tegemiseks on ette nähtud kuni kuuekuuline üleminekuaeg, on hinnatud mõju turvaettevõtjale minimaalseks. Täpsustavalt on kõnealuse paragrahvi lõigetes sätestatud, et nimetatud ajal loetakse tegevusluba samaväärseks käesoleva seaduse § 4 punktis 2 nimetatud tegevusala majandustegevusteatega § 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 valdkonnas tegutsejatele piisav aeg teate esitamiseks majandustegevuse registrisse. Kuna praegu ei ole valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine loa- ega teavitamiskohustusega majandustegevus, toob see valdkonnas tegutsevatele ettevõtjatele kaasa teatava koormuse kasvu.

**Eelnõu §-s 37** muudetakse elektroonilise side seaduses seaduse pealkirja, asendades sõna *turvaseadus* sõnadega *turvategevuse seadus*.

**Eelnõu §-s 38** muudetakse KorS-i, et luua regulatsioon turvaettevõtja kaasamiseks KOV-i korrakaitseülesande täitmisele.

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

**Punktiga 2** täiendatakse KorS-i 6. peatükki §-dega 82<sup>1</sup> ja 82<sup>2</sup>, 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 kõnealuses paragrahvis esitatud regulatsiooni eesmärk võimaldada KOV-il kindlate avalike ülesannete täitmisele kaasata turvaettevõtja. Regulatsiooni lõppeesmärk on võimaldada KOV-il heade tulemustega tagada kogukondlik turvalisus ja seda arendada – tegevus, mis võib avaliku sektori piiratud rahaliste vahendite tõttu olla raske. See, et avalikul sektoril napib raha, on peamisi põhjuseid, miks luuakse võimalusi kaasata avalike ülesannete täitmisele erasektor. Kuigi selles vallas on häid näiteid, nagu Tallinna korrakaitseüksus, ei ole kõikidel KOV-idel suutlikkust tagada ametnike piisavat koosseisu, mis võimaldaks osutada korrakaitseteenust ööpäev ringi, või leida olenevalt sündmuse iseloomust korra tagamiseks kiiresti lisajõudu. Samuti on halduskoostöö seaduse (edaspidi *HKTS*) järgi avaliku ülesande delegerimise üks eeldusi, et asjaomase teenuse osutamisel majandatakse senisest tõhusamalt.

Majanduslikest ja korrakaitsealistest eesmärkidest lähtuti ka KorS-i esialgses eelnõus<sup>59</sup>, milles oli ettepanek reguleerida KorS-i 6. peatükis era- ja avalik-õiguslike isikute kaasamist riigi korrakaitseülesande täitmisele. Seletuskirja kohaselt tehti ettepanek kaasata avaliku korra tagamiseks senisest enam eraõiguslikke juriidilisi isikuid, volitades neid riigi korrakaitseülesandeid täitma. Ettepanek tehti, lähtudes vajadusest tagada avaliku korra kaitse Eestis senisest paindlikumalt ja kasutada avalikke vahendeid säästlikumalt. KorS-i eelnõus esines aga olulisi puudusi, mille tõttu jäeti enamik selles 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 16<sup>1</sup> ja 16<sup>2</sup>, milles on sätestatud Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine avaliku korra kaitseks. Siinse eelnõuga 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 § 57<sup>1</sup> alusel järelevalvet teostada PPA 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 PPA 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 see säte jääb üldiseks, ent samas väljendab seadusandja tahet luua ka võimalusi avaliku korra tagamisel riiklikku järelevalvet delegeerida ja teostajate ringi laiendada.

Kuna riikliku järelevalve delegeerimisel ei delegeerita lihtaldusülesannet, vaid täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavat haldusülesannet, on väga oluline, et peale majandusliku otstarbekuse, mille toob kaasa võimalus kaasata lisaressurssi, on regulatsiooni sisustamisel lähtutud ka isikute põhiõiguste tagamise ja kaitsmise eesmärgist. Täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavate haldusülesannete seas saab eristada **sooritusaldust**, näiteks loamenetlus, ja **riivealdust**, näiteks järelevalve. Kui esimese puhul võib ülesannete delegeerimist lubada vabamalt ja seda on praktikas ka rakendatud<sup>60</sup>, on teise valdkonna ülesannete delegeerimine piiratum, kuid lubatav, kui eraõiguslikele isikutele delegeeritavate ülesannete hulgaga ei anta üle riigi kogu tuumikfunktsiooni ja üleandmist saab asjakohaselt põhjendada. Keelatud on delegeerida selliseid avalikke ülesandeid, mida on Eesti Vabariigi põhiseaduse järgi kohustatud täitma riigivõim ja mis seetõttu moodustavad riigivõimu tuumikfunktsiooni.

Tuumikfunktsiooniks, mida ei ole lubatud delegeerida, on hinnatud riigi jurisdiktsioonilist ülesannet, sealhulgas vääriteomenetlust<sup>61</sup>. Täidesaatva võimu jõumonoopoli või muude tuumikfunktsiooni haldusülesannete delegeerimise täielikku keeldu sätestatud<sup>62</sup> ei ole.

Piiritletud erinormide alusel 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.

<sup>59</sup> [Korrakaitseseadus 49 SE](#), seletuskiri, lk 114–115.

<sup>60</sup> Näiteks on [autoveoseaduse](#) § 47 alusel delegeeritud sooritusalduse ülesandeid.

<sup>61</sup> RKÜKo 16. mai 2008. aasta otsus nr [3-1-1-86-07](#), p 21.

<sup>62</sup> Sealsamas, p 26.

Halduslepingupõhine volitus riivehaldust delegeerida on sätestatud ka kohtute seaduse §-s 126, mille lõikes 4 on võimaldatud volitada kohtukordniku<sup>63</sup> ülesandeid täitma äriühingu.

Riigi haldusülesannete lepingulise delegeerimise võimalused on nähtud üldregulatsioonina ette HKTS-i 1. peatükis. Kindlatel tingimustel võimaldab HKTS halduslepingu alusel delegeerida avaliku halduse ülesandeid. Nende hulka kuuluvad ka korrakaitse 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 reguleerivas seaduses nägema ette täidesaatva riigivõimu volituse sisu ja haldusülesande, haldusülesande täitmise üle haldusjärelevalvet teostava 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 ja selleks, et halduslepingu alusel eraõiguslikule isikule riivehaldusõiguste delegeerimise regulatsioon oleks õiguspärane, peavad olema täidetud järgmised eeldused:

- 1) **konkreetne volitus** – volitusnorm peab asuma õiges eriseaduses ja olema piisavalt määratud ning selles peab olema sätestatud, millist avaliku riigivõimu volitusi eeldava ülesande delegeerimist selles käsitletakse;
- 2) **tingimused** – seaduses peavad olema sätestatud tingimused, mille täitmise korral on lubatud avaliku halduse ülesannet delegeerida;
- 3) **täitmiseks vajalikud meetmed** – õigusaktis peavad olema sätestatud vajalikud meetmed, mis tagaksid avaliku halduse ülesande täitmise võimalikkuse;
- 4) **järelevalve** – eraõigusliku isiku tegevuse üle peab teostama järelevalvet, et tagada avaliku halduse ülesande õiguspärane ja tingimustele vastaval tasemel täitmine. Õigusaktis peab sätestama, kes teostab järelevalvet;
- 5) **vastutus** – kuna korrakaitse ja riiklik järelevalve on täidesaatva võimu riivehalduse ülesanne, peavad olema sätestatud üksikasjalikud normid võimu kuritarvitamise vastu.

Peale selle on tähtis, et volitusnorm ei võimaldaks anda üle kõiki riivehalduse ülesandeid, näiteks tervet valdkonda, nagu järelevalve avalikus 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 liiga ulatuslik volitamine võib luua olukorra, kus riik peab mõne avaliku ülesande täitmiseks hakkama järgima äriühingute nõudmisi, ja võib osutada keeruliseks võtta kord volitatud ülesandeid riigi ülesannete hulka tagasi, sest riigil ei ole selleks enam nõutud vahendeid ja oskusi. Seega tuleb riigi tuumikfunktsiooni üleandmisel näha ohtu pigem just selles, et sellega minnakse liiga kaugele<sup>64</sup>.

Kavandatava § 82<sup>1</sup> lõikes 1 sätestatakse, et KOV võib KorS-i §-s 55 sätestatud avalikus kohas käitumise üldnõuete üle riiklikku järelevalvesse kaasata turvaettevõtja. Sellega sätestatakse KOV-i pädevus teha kaasamisotsus. Sättes täpsustatakse volituse ulatust, ja kuna KorS-i saab avalikus kohas käitumise üldnõuete seisukohalt käsitada eriseadusena, on hinnatud, et asjakohane volitus tuleb sätestada KorS-is. Arvestades eespool mainitud nõuet, et peab olema

<sup>63</sup> 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 ApoS-i § 12 ja 4. peatüki 2. jao kohaselt abipolitseinikul ning KorS-i §-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.

<sup>64</sup> K. Merusk 2000. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. – Juridica 8, lk 505–506.



konkreetne volitus, reguleeritakse eelnõus vaid nende KOV-i riikliku järelevalve ülesannete delegeerimist, mis on sätestatud KorS-is. Seega on tegemist määratud erijuhtumiga.

**Lõikes 2** sätestatakse, et turvaettevõtjat võib riiklikku järelevalvesse kaasata KOV, kes on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-st 53<sup>1</sup> lähtudes moodustanud kohaliku omavalitsuse korrakaitseüksuse või nimetanud ametisse korrakaitseametniku.

Regulatsioon eeldab, et KOV on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-st 53<sup>1</sup> lähtudes moodustanud KOV-i korrakaitseüksuse või nimetanud ametisse korrakaitseametniku. Selle põhjus on tagada, et turvaettevõtjat kaasaval KOV-il on vajalikud eksperditeadmised ja avalikus teenistuses töötav spetsialist, kes suudab hinnata turvaettevõtja ja turvateenistujate tegevust avaliku ülesande täitmisel ehk teha vajalikku järelevalvet. Selle eelduse juures on ka tähtis, et sellega soovitakse piirata KOV-i õigust ülesannet delegeerida. Regulatsiooniga ei ole soovitud lubada KOV-il loobuda täielikult järelevalvest KorS-i §-s 55 sätestatud nõuete üle. Sellega soovitakse rõhutada kaasamise täienduslikku, mitte asenduslikku olemust. Peab arvestama, et turvateenistujate õigused on kitsamad kui korrakaitseametnikul, mille tõttu on kaasatud turvateenistujad pigem esmased reageerijad ja KOV peab olema võimeline tagama, et pärast esmast reageerimist on võimalik alustatud juhtumit edasi lahendada. Avaliku korra tagamisel võib peale korrakaitsetegevuse tekkida vajadus teha lisatoiminguid, sealhulgas alгатada süüteomenetlus, kuid neid ei saa volitada tegema turvaettevõtjat, vaid ülesande täitja on KOV.

**Lõikes 3** sätestatakse, et turvaettevõtja kaasamiseks käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud riiklikku järelevalvesse sõlmib valla- või linnavalitsus valla- või linnavolikogu otsuse alusel turvaettevõtjaga halduslepingu HKTS-is sätestatud alustel ja korras. Sättes esitatakse KOV-i volituse vormiline külg ja sätestatakse, et turvaettevõtja kaasatakse halduslepinguga. HKTS-i § 9 järgi otsustab KOV-i volitamise haldusülesannet täitma volikogu, kes volitab halduslepingut sõlmima valla- või linnavalitsuse.

**Lõike 4** alusel kooskõlastab valla- või linnavalitsus halduslepingu enne sõlmimist PPA-ga. PPA kontrollib kooskõlastamise käigus turvaettevõtja vastavust käesoleva paragrahvi lõikes 6 nimetatud tingimustele.

Nõue kooskõlastada turvaettevõtjaga sõlmitav haldusleping PPA-ga tuleneb sellest, et viidatud ülesandes osalemiseks on turvaettevõtjale rangemad nõuded, mida saab kontrollida PPA. Seega peab PPA kontrollima, ega turvaettevõtjat või temaga seotud isikut ei ole karistatud tahtliku riigivastase kuriteo eest, olenemata karistusandmete kustutamisest. PPA kooskõlastust ei käsitata halduslepingu sõlmimise menetluses kui eelhaldusakti. Politseiga kooskõlastamise nõue tagab seega lisakontrolli, kas turvaettevõtja vastab talle seatud nõuetele, ja võimaldab mõelda enne läbi KOV-i, kaasatava turvaettevõtja ja politsei vahendite mõistliku kasutuse ja koostöö.

**Lõikes 5** sätestatakse, et turvaettevõtjal on lubatud käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud riiklikus järelevalves kasutada vaid valla- või linnavalitsusega kooskõlastatud turvateenistujat. Selleks esitab turvaettevõtja KOV-ile riiklikus järelevalves kasutatava turvateenistuja andmed. Sätte esimese lause eesmärk on piiritleda kasutatavate turvateenistujate ringi ja valla- või linnavalitsuse kooskõlastuse kaudu kinnitada isikud, kes hakkavad KOV-i nimel ametiisikuna toimima. Võttes arvesse, et kaasatud turvateenistuja tegutseb kõnealuse ülesande täitmisel KOV-i nimel, on avalikust huvist ja isikute põhiõiguste tagamisest lähtudes oluline, et esindusfunktsiooni täitev turvateenistuja vastaks samadele nõuetele, mis on KOV-i korrakaitseametnikul. Need nõuded on sätestatud käesoleva paragrahvi lõikes 8. Kooskõlastamise käigus esitab valla- või linnavalitsus turvateenistujate andmed PPA-le.

Sellega võimaldatakse PPA-l kontrollida ka selliseid turvateenistujate andmeid, mille kontrollimine ei ole KOV-il võimalik, näiteks, kas isikut on karistatud tahtliku riigivastase kuriteo eest, olenemata karistusandmete kustutamisest.

**Lõikes 6** sätestatakse, et turvaettevõtja peab lisaks TurvaTS-ile ja HKTS-i § 12 lõikele 2 vastama lisatingimustele. HKTS-i § 12 lõike 1 kohaselt kontrollib volitamist otsustama õigustatud ametiisik või organ haldusülesannet täitma volitatava isiku usaldusväärsust. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt hinnatakse isiku usaldusväärsust järgmistel alustel:

- 1) tal on võimalik kasutada haldusülesannete täitmiseks vajalikke tehnilisi vahendeid, tal on nõutavate teadmiste ja oskustega töötajad ning muud eeldused ja kogemused volitatava haldusülesande täitmiseks;
- 2) tema vastu 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 riigihankeks sõlmitud hankelepinguid;
- 6) tal ei ole maksuvõlga, sealhulgas ajatatud maksuvõlga, ega lõivude, trahvide või sundkindlustuse maksete võlgnevust.

Peale HKTS-i peab turvaettevõtja vastama TurvaTS-i §-s 10 sätestatud nõuetele.

Muudes seadustes sätestatu kõrval nõutakse turvaettevõtjalt käesoleva lõike punktide 1 ja 2 alusel järgmist:

- 1) kehtivat turvamise tegevusluba TurvaTS-i § 11 lõike 1 kohaselt. Kuigi regulatsiooni kohaselt ei oleks võimalik, et riiklikku järelevalvesse võiks olla kaasatud turvaettevõtja, kes tegutseb turvaauditi läbiviimise tegevusalal, ei ole soovitud seda eeldust tuua regulatsioonis eespool esile. Turvamine on olemuselt ja tingimustelt sarnane järelevalvega avalikus kohas käitumise üldnõuete üle: valvatakse ja kaitsakse isikuid, vara ja korda. Turvamise tegevusluba on tähtajatu, kuid majandushaldusasutusel on õigus tegevusluba ka MSÜS-i § 43 kohaselt peatada;
- 2) turvaettevõtja 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 nõudele mittevastavaid isikuid avalikku teenistusse. Kuna turvaettevõtja teostab riiklikku järelevalvet, 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 teostama KOV, kes on turvaettevõtjaga vahetus kontaktis.

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

**Punkti 1** kohaselt peab turvateenistuja olema vähemalt keskhariidusega Eesti kodanik. Selle nõude seadmisel on lähtutud lojaalsuskohustusest. Kuigi turvateenistujatelt 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 turvateenistujate 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 turvateenistuja olema omandanud korrakaitseametniku viienda taseme kutse, mida eeldatakse ka KOV-i korrakaitseametnikult.

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

**Punkti 4** kohaselt ei tohi turvateenistuja 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 avalikku võimu teostama uuesti muus ametis.

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

**Lõikes 9** täpsustatakse, mil määral laieneb KOV-i pädevus kohaldada KorS-i alusel erimeetmeid ka kaasatava turvaettevõtja turvateenistujale. Riiklikku järelevalvesse kaasatud turvaettevõtja turvateenistuja võib kohaldada halduslepingust tulenevate ülesannete täitmiseks KorS-i § 28 lõikes 1, §-s 30, § 32 lõigetes 1–3 ja §-s 34 sätestatud meetmeid. Seega antakse turvateenistujale ettekirjutuse tegemise õigus, mida ta realiseerib praktikas ilmselt eeskätt suulise nõudena, nagu on sätestatud eelnõu §-s 20. Samuti saab kaasatud turvateenistuja õiguse isikut küsitleda, nõuda temalt dokumente ja tuvastada tema isikusamasus. Viimati nimetatud meede sarnaneb õigusega, mis on eelnõu §-s 22 turvateenistujale turvamiseks ette nähtud ja mida ta võib kohaldada näiteks isiku kinnipidamisel. Seega on meetme kohaldamise üldised eeldused ja õiguslikud alused turvateenistujale tuttavad. Samuti võimaldatakse turvateenistujal kasutada isikuandmete töötlemiseks jälgimisseadmestikku. Tegemist on pigem vähe riivava ja passiivse meetmega, mis võimaldaks turvateenistujal ohu väljaselgitamiseks jälgida KOV-i paigaldatud kaameraid.

Eelnõus on ettekirjutuse kõrval piiratud kolme erimeetmega, sest turvateenistuja täidab sel juhul vaid abistavat lisafunktsiooni. Käesoleva paragrahvi lõike 2 kohaselt on üks turvaettevõtja kaasamise eelduseid vähemalt ühe korrakaitseametniku olemasolu. Sellest lähtudes on turvateenistujad 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 turvateenistujal õigust käesoleva paragrahvi lõikes 9 nimetatud meetme kohaldamisel kasutada vahetut sundi. Kuigi KOV ei saa anda halduslepingu alusel muule isikule ülesandeid ega õigusi, mida tal endal ei ole, lisatakse deklaratiivne säte seadusesse õigusselguse huvides. Sätte eesmärk on seega tagada, et riiklikku järelevalvesse kaasatud turvateenistuja ei kasutaks õigusi, mida tal ei ole. Säte kohaldub koostoimes käesoleva

paragrahvi lõikega 14, mille alusel kohaldatakse turvateenistujale TurvaTS-is sätestatud kohustusi ja nõudeid, ent mitte õigusi. Kui isik saab tegutseda eri rollides, on tähtis välistada nendes rollides ettenähtud riiveõiguste riskasutus.

**Lõike 11** kohaselt ei tohi turvateenistuja käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud riikliku järelevalve ülesannet täita samal ajal, kui ta osaleb muus TurvaTS-i §-s 4 sätestatud turvategevuses. Sätte eesmärk on vältida, et eraõigusliku ja avaliku ülesande täitmine läheks segi, ja tagada, et ühelt ülesandelt ei mindaks teisele üle seadust rikkudes. Oluline on ennetada olukorda, kus turvateenistuja võib ekslikult asuda lahendama eraõiguslikku juhtumit, kandes samal ajal avaliku ülesande täitmiseks ettenähtud eritunnuseid. Praktikas tähendab see, et turvateenistuja peab olema teadlik sellest, kas konkreetne ülesanne on avalik-õiguslik või eraõiguslik. Turvateenistujal jääb seega võimalus võtta olenevalt väljakutsest maha või panna peale asjakohased vormitunnused.

**Lõikega 12** sätestatakse turvateenistujale kohustus kanda käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud riikliku järelevalve teostamisel turvateenistuja vormiriietust koos eritunnustega, mis nähakse ette käesoleva paragrahvi lõike 13 alusel kehtestatud määruis. Kehtiva ApolS-i aluseks oleva eelnõuga seoses tõstatas õiguskantsler ka mitu muud avaliku võimu delegerimise probleemi. Seetõttu saab riivehalduse volitamisel võtta paljuski eeskujuks ApolS-i, mille alusel teostavad eraõiguslikud juriidilised isikud riivehaldust. Olulisena oli sellise volitamise puhul toodud esile näiteks ühtne vormiriietus, mis aitab isikul eristada riigivõimu ülesandeid täitvaid isikuid. Vormiriietuse kandmise nõue tagab, et inimesele on avaliku võimu teostaja selgelt eristatav ja äratuntav. Et eristust kasutataks eesmärgipäraselt, on ka turvateenistujatel lubatud eritunnuseid kanda üksnes kindla haldusülesande täitmisel. Kui turvateenistuja 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 määruisega riiklikus järelevalves kasutatavad eritunnused ja nõuded vormiriietusele. Määruis kavand on esitatud seletuskirja lisa 2.

**Lõikega 14** sätestatakse, et turvateenistujale kohalduvad TurvaTS-is sätestatud kohustused ja nõuded, arvestades käesoleva paragrahvi erisusi. Nagu eespool märgitud, ei laiene turvateenistujale riikliku järelevalve teostamisel turvategevuseks ettenähtud õigused. Seega ei saa turvateenistuja lähtuda eelnõu §-dest 19–29. Samas on tal muud kohustused, nagu eelnõu §-s 18 sätestatud nõue keelduda täitmast ülesandeid, mis on õigusaktiga vastuolus.

**Lõigetega 15 ja 16** sätestatakse KOV-ile õigused haldusleping lõpetada. Kui lõike 15 alusel on KOV-i volikogul õigus otsustada haldusleping ühepooliselt lõpetada, 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 riiklikku järelevalvesse, on samal ajal mõistetud süüdi riigivastases kuriteos.

**Paragrahvis 82<sup>2</sup>** sätestatakse hüvitis turvateenistuja hukkumise, haigestumise ja vigastada saamise korral seoses turvaettevõtja kaasamisega. Kuna KOV võib kaasata turvaettevõtja turvateenistujaid avaliku korra tagamiseks, sätestatakse, et kui turvaettevõtja on kaasatud KOV-i korrakaitseülesande täitmisele ja tema koosseisus turvateenistuja töövõime väheneb või ta haigestub või hukkub selle ülesande täitmise tõttu, maksab KOV turvateenistujale või õigustatud isikule hüvitis ATS-i §-s 49 sätestatud määruis. Erisätte eesmärk on tagada, et turvateenistujad, kes täidavad avaliku võimu ülesannet, ei jääks võrreldes avalike teenistujatega

tagatiste poolest halvemasse olukorda. Sisult täidab turvateenistuja sellises olukorras avalikku ülesannet ja teda käsitatakse kui avaliku võimu esindajat.

**Eelnõu §-ga 39** muudetakse kriminaalmenetluse seadustikku (edaspidi *KrMS*), mille § 126<sup>2</sup> lõikest 10 jäetakse välja sõna „turvaseaduses“. TurvaS jäetakse KrMS-is jälitustoimingu tegemise alusena välja, kuna TurvatS-is ei nähta enam PPA-le ette võimalust temaga seotud isikute isikuandmeid KrMS-i § 126<sup>3</sup> lõikes 1 nimetatud jälitustoiminguga koguda, kui see on vajalik, et otsustada riigikaitseaduse §-s 83 nimetatud objekti hõlmava turvamise või turvaauditi lepingu sõlmimine. Võimalusest on loobutud, kuna praktikas on leidnud säte vähe kasutust ja üldjuhul töödeldakse juba olemasolevat teavet ning KrMS-i § 126<sup>12</sup> annab selleks loamenetlusega hõlmatud turvaettevõtjate puhul ka praeguses sõnastuses võimaluse.

**Eelnõu §-ga 40** muudetakse laeva lipuõiguse ja laevaregistrite seadust.

Muudatus on vajalik, sest lisaks eelnõus sätestatud karistumääradele on vaja sätestada võimalus, et kui laeva omanik või prahtija rikub korduvalt mereturvatöötajate kasutamise nõudeid või Eesti riigilippu kandval laeval relvade ja laskemoona arvestuse või hoidmise tingimuste nõudeid, oleks esimese või teise laevapereta prahitud laevade registri pidajal õigus tema laev registrist kustutada.

Erinevatel andmetel võib üks neljaliikmeline eraturvameeskond sõltuvalt piirkonnast maksta 50 000 – 70 000 USA dollarit, millele lisanduvad muud kulud. Tervikuna hinnatakse turvaettevõtjate tuluks ca 52,2 miljonit USA dollarit ca 1500 reisi eest kuus<sup>65</sup>. Kui ainuüksi Adeni lahe piirkonda läbivatest reisidest 25% ehk 10 612 reisi aastas mehitavad turvaettevõtjad, oleks tegemist ca 530-miljonilise turuga. Lisades ka maailma teised piirkonnad, on turu suurus umbes miljard dollarit. Eelnõuga kehtestatakse karistumäärad mereturvatöötajate kasutamise, laeval relvade hoidmise ja arvestuse pidamise nõuete rikkumise eest ei pruugi olla piisavalt mõjusad, et tagada sellisel ohtlikul tegevusalal piisav õiguskorale. Laeva esimesest või teisest laevapereta prahitud laevade registrist kustutamine on seega lisavõimalus, kuidas mereturvatöötajate kasutajaid distsiplineerida. Registrist kustutamise tagajärjel kaotab laev õiguse kanda Eesti lippu ja ei allu enam Eesti õiguskorrale ning prahtijale ei tagastata juba tasutud registritasu.

**Eelnõu §-ga 40** muudetakse lennundusseaduses seaduse pealkirja, asendades 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 nõupidamine, kus arutati laevandussektori toetamise võimalusi, ja sellel vastuvõetud otsused ning selleks jõustati 1. juulil 2020. aastal laevanduse seadusemuudatuste pakett, mis soodustab laevade tulemist Eesti lipu alla. Paketi eesmärk on tuua Eesti lipu alla suuremaid kaubalaevu. Laevanduse seadusemuudatuste pakett pakub laevandusettevõtjatele soodsaid maksutingimusi, mis omakorda soodustab laevandusega seotud kaldaettevõtete asutamist Eestisse<sup>66</sup>.

Rahvusvahelistes vetes esineb tänapäeval endiselt piraatlust avamerel ja relvastatud rööve territoriaalmeredes ning laevade omanikud peavad leidma lahendusi, kuidas oma laevu rünnete eest kaitsta. 2019. aastal toimus Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni (edaspidi *IMO*) andmetel

<sup>65</sup> Stratfor: The World's Leading Geopolitical Intelligence Platform.

<sup>66</sup> Laevad Eesti lipu alla 2020. Transpordiamet; <https://veeteedeamet.ee/et/ceesti-lipuriigina>, 01.11.2021.

kokku 193 juhtumit, millest piraatide rünnakuid avamerel oli 34 ning relvastatud rööve territoriaalmerel 95 ja sadamapiirkonnas 64. See on kokku 14% vähem kui 2018. aastal (223) ja väikseim juhtumite arv alates 1996. aastast.<sup>67</sup> Kuigi rünnete arv on merel järjest vähenenud, võib praktikas tekkida olukordi, kus laevaomaniku enda võetavad meetmed ei ole piisavad selleks, et tulla ohuolukorraga toime, ja reederile peab andma õiguse kasutada põhjendatud olukorras riigi seatud tingimustele vastavaid mereturvatöötajaid. Lisaks aitaks mereturvatöötajate kasutamise õiguslik regulatsioon suurendada Eesti laevanduse konkurentsivõimet.

Kuigi laevavastased ründed on läbi ajaloo nõudnud rahvusvahelise kogukonna ja laevandussektori tähelepanu, ei ole probleemi lahenduseks kasutatavate relvastatud turvameeskondade temaatikat siiani rahvusvahelisel tasandil reguleeritud ning puuduvad kohustuslikud detailsed juhised, kuidas relvastatud turvameeskondade kasutamist riiklikult reguleerida. Rahvusvahelise regulatsiooni puudumise tõttu on merendussektor töötanud probleemide lahendamiseks ja lipuriikide regulatsiooni täiendamiseks välja soovituslikke dokumente. Lõpliku otsuse, kas lubada laeva pardale relvastatud turvatöötajaid ja kuidas nende kasutamist reguleerida, peab tegema lipuriik. Oluline on, et Eesti kaaluks riigisisese regulatsiooni kehtestamisel vähemalt neid asjaolusid, millele on juhtunud tähelepanu IMO, mille on toonud esile BIMCO (Baltic and International Maritime Council), mida on käsitletud rahvusvahelises kirjanduses ja mida näitab teiste riikide praktika. Samas on oluline ka mainida, et riikides, kus sellesisuline regulatsioon on kehtestatud, ei ole praktikas suudetud siiski kõiki võimalikke kitsaskohti vältida.<sup>68</sup>

Laevakaitse valdkonna reguleerimise muudab keeruliseks see, et riigi lippu kandes kuulub laev küll Eesti jurisdiktsiooni alla, kuid laeva õiguslik staatus muutub riikide territoriaalvetes ja avamerel liikudes pidevalt. Kuna puutuvad kokku väga paljude riikide õigusvaldkonnad, on mitu rahvusvahelist organisatsiooni andnud välja oma soovitusel. Eesti regulatsiooni väljatöötamisel on võetud arvesse järgmisi.

- 1) Juhised laevaomanikele, reederitele, kaptenitele ja laevapere liikmetele piraatluse ja relvastatud röövide ennetamiseks ja vähendamiseks laevadel. IMO. MSC.1/Circ.1334, 23. juuni 2009<sup>69</sup>.
- 2) Juhised laevaomanikele, reederitele ja kaptenitele lepingu alusel palgatud relvastatud mereturvatöötajate kasutamiseks laeva pardal suure riskiga piirkonnas. IMO. MSC.1/Cir.1405/Rev.2, 25. mai 2012<sup>70</sup>.
- 3) Soovitused laevakaitset osutavale ettevõtjale laevadel suure riskiga piirkondades teenuse osutamiseks. IMO. MSC.1/Circ.1443, 25. mai 2012<sup>71</sup>.

<sup>67</sup> IMO. Reports on acts of piracy and armed robbery against ships. Annual Report. MSC.4/Circ.264 2019, lk 2; <https://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/Piracy-Reports-Default.aspx>.

<sup>68</sup> Erasmus Law Review 2018. Issue 4. Eriväljaanne relvastatud mereturvatöötajate kasutamise kohta; <http://www.erasmuslawreview.nl/tijdschrift/ELR/2018/4>.

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> 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; <https://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/Private-Armed-Security.aspx>, 12.01.2021.

<sup>71</sup> 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; <https://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/Private-Armed-Security.aspx>, 12.01.2021.

- 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 2015<sup>72</sup>.
- 5) Uuendatud soovitused lipuriigile mereturvatöötajate kasutamise kohta laeval suure riskiga piirkondades. IMO. MSC.1/Circ.1406/Rev 3, 12. juuni 2015<sup>73</sup>.
- 6) BMP5. Parimad tavad piraatluse ennetamiseks ja laevade turvalisuse tugevdamiseks Punasel merel, Adeni lähel, India ookeanil ja Araabia merel, juuni 2018<sup>74</sup>.

Laevad kuuluvad selle riigi jurisdiktsiooni alla, mille lippu nad kannavad. Kui maismaal pannakse toime relvastatud rünnak, reageerib sellele politsei, sest see on sisejulgeoleku küsimus. Laev võib aga asuda oma lipuriigist väga kaugel ja laeva kaitsmine relvastatud rünnaku eest on pigem riigi välise kaitsevõime küsimus ning sellele peaks reageerima lipuriigi sõjalaevastik. Peamiselt majanduslikel põhjustel on mitu riiki andnud laevade kaitsmiseks eraettevõtjatele õiguse kaasata mereturvatöötajaid, kes osutavad laeval n-ö eraõiguslikku sõjalise kaitse teenust. Mereturvatöötaja ülesanne on valvata ja kaitsta kõrgendatud ohu piirkonnas väljastpoolt tulevate rünnete eest laeva, sellel viibivaid laevapere liikmeid ja reisijaid ning laeva pardal olevat vara. Laeval võib töötada ka turvateenistuja, kuid tema ülesanne on tagada laeval sisekord reisijate ja laevapere liikmete vahel ning temale kehtivad hoopis teised nõuded, näiteks eesti keele oskus. Mereturvatöötajate ja turvateenistujate selgeks eristamiseks sätestatakse mereturvatöötajate kaasamise regulatsioon MSOS-i osana laeva turvalisuse kohta.

Seega arvestatakse regulatsiooni välja töötamisel järgmisega:

- rahvusvaheliselt on töötatud reederitele välja juhendeid ja soovitusi, mida laeval rünnete tõrjumiseks kasutusele võtta;
- rahvusvahelised organisatsioonid soovitavad kasutada laeval relvastatud mereturvatöötajaid viimase abinõuna, kui kõik muud võimalused laeva kaitseks on kasutusele võetud;
- rahvusvahelised organisatsioonid jälgivad pidevalt meredel toimuvaid rünnakuid, mille põhjal on reederil võimalik ohtusid hinnata;
- käimas on rahvusvahelised mereoperatsioonid rünnakute ennetamiseks, näiteks operatsioon ATALANTA Somaalia piirkonnas<sup>75</sup>;
- Eesti riigilippu kannavad praegu üksikud laevad, kus sellist teenust võib vaja olla;
- praktikas tekib suure tõenäosusega vajadus kasutada välisriigi turvaettevõtja teenuseid ning mereturvatöötajate kaasamise vajadus võib tekkida ootamatult ja Eesti riigist väga kaugel;
- konkreetseid olusid merel ja ohtu laevale oskavad hinnata kõige paremini reederid ja laevakaitset osutavad ettevõtjad.

<sup>72</sup> 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.

<sup>73</sup> 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; <https://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/Private-Armed-Security.aspx>, 12.01.2021.

<sup>74</sup> 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; <https://eunavfor.eu/wp-content/uploads/2018/06/BMP5-PP.pdf>, 12.02.2021.

<sup>75</sup> 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; <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/>.

Eeltoodust lähtudes kasutatakse mereturvatöötajaid eelnõu järgi järgmiste põhimõtete alusel.

- 1) Laeval tuleb rünnete ära hoidmiseks võtta kõigepealt kõikvõimalikke muid meetmeid.
- 2) Mereturvatöötajaid võib kaasata ainult siis, kui see on nähtud ette laeva turvaplaanis ja läbitakse kõrgendatud ohu piirkonda (nt Lääne-Aafrika rannik, Malaka ja Singapuri väin, Lõuna-Hiina meri Aasias, Lõuna-Ameerika Vaikse ookeani ja Kariibi mere piirkonnad, India ookean).
- 3) Et laevakaitset osutavat ettevõtjat kiiresti ja paindlikult kaasata, ei väljasta riik talle tegevusluba, vaid süsteem on ehitatud üles reederi vastutusele: reeder valib välja laevakaitset osutava ettevõtja, kes vastab riigi seatud tingimustele.
- 4) Reeder on kohustatud teavitama lepingu sõlmimisest ning mereturvatöötajate ja relvade kaasamise täpsemast ajast ja kohast Transpordiametit, kes on riigis reederile üks kontaktpunkt.

**Eelnõu § 42 punkti 1** kohaselt võetakse eelnõuga kasutusele uus termin *relvastatud mereturvatöötaja*. Termin lisatakse MSOS-i § 2 mõistete loetellu ja selle kohaselt on relvastatud mereturvatöötaja (edaspidi ka *mereturvatöötaja*; ingl *privately contracted armed security personnel*) laevakaitset osutava ettevõtja töötaja, kes valvab ja kaitseb kõrgendatud ohu piirkonnas väljastpoolt laeva tulevate rünnete eest laeva, sellel viibivaid laevapere liikmeid ja reisijaid ning laeva pardal olevat vara. Tema kohta kehtivad turvateenistujast erinevad nõuded, mis kehtestatakse valdkonda reguleeriva rakendusaktiga.

**Eelnõu § 42 punkti 2** kohaselt täiendatakse MSOS-i uue peatükiga 14<sup>3</sup>, milles määratakse mereturvatöötajate kasutamise reeglid.

**MSOS-i §-ga 75<sup>3</sup>** täiendatakse seadust mereturvatöötajate kasutamise põhimõtetega.

**Lõike 1** kohaselt tuleb rünnete eest, mis tulevad väljastpoolt Eesti riigi lipu all sõitvat laeva, võtta vajaduse korral laeva kaitseks kasutusele eesmärgipärased abinõud või rahvusvahelises õiguses soovitatud praktika. IMO on oma juhistes selgelt sätestanud, et kõigepealt peab rünnete ennetamiseks võtma laeval muid vajalikke meetmeid. Vajalikud soovitusel sisalduvad näiteks IMO 23. juuni 2009. aasta juhises nr 1334. Õiguslikel ja turvalisuse põhjustel ei soovita IMO kasutada relvastatud mereturvatöötajaid, kuna see võib niigi ohtliku olukorra muuta veel ohtlikumaks (IMO 12. juuni 2015. aasta juhise nr 1333 punktid 3–7). Siiski ütleb IMO, et juhul, kui lipuriik otsustab lubada laeva pardale mereturvatöötajad, peab riik nägema nende kaasamiseks ette ka väga selged reeglid. Samast põhimõttest on lähtunud ka eelnõu koostamisel.

**Lõikes 2** seatakse reeglid, millal ja mis eesmärgil on lubatud mereturvatöötajaid kaasata. Eesti riigilippu kandva laeva, sellel viibivate laevapere liikmete ja reisijate ning laeva pardal oleva vara valvamiseks ja kaitsmiseks väljastpoolt laeva tulevate rünnete eest võib reeder, kui kõik muud võimalused laeva kaitseks on rakendatud ja laeva turvaplaanis on see ette nähtud, kasutada laeval kõrgendatud ohu piirkonna läbimiseks laevakaitset osutava ettevõtjaga sõlmitud lepingu alusel mereturvatöötajaid.

See tähendab, et:

- mereturvatöötajate kaasamine on viimane abinõu, kui kõik muud vahendid on juba kasutusele võetud;
- laeva turvaplaanis peab olema nähtud ette mereturvatöötajate kasutamise õigus;
- mereturvatöötajaid võib kasutada ainult kõrgendatud ohu piirkonna läbimiseks;
- reeder peab olema sõlminud laevakaitset osutava ettevõtjaga lepingu.



Mereturvatöötajate ülesanne on valvata ja kaitsta väljastpoolt laeva tulevate rünnete eest laeva, sellel viibivaid laevapere liikmeid ja reisijaid ning laeva pardal olevat vara.

**Lõikes 3** sätestatakse, et kõrgendatud ohu piirkondade loetelu kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. IMO ja teised rahvusvahelised organisatsioonid jälgivad väga hoolega, mis merel toimub, ja teevad selle kohta [statistilisi ülevaateid](#). Selle ja vajaduse korral teiste valdkonnaga seotud ametiasutuste, näiteks Välisministeeriumi või julgeolekuasutuste teabe põhjal koostatakse nimekiri ohtlikest merepiirkondadest, mis kinnitatakse määrusega. Kuna olukord merel on muutlik, peab vajaduse korral olema võimalik lisada määrusesse kiiresti uusi piirkondi ja võtta välja mitteohtlikke. Määruse saab teha reederitele kättesaadavaks Transpordiameti kodulehe kaudu.

IMO suunised keskenduvad praegu tugevalt Adeni lahele, kuid viimaste rünnete statistika näitab, et oht on liikunud Adeni lahelt Guinea lahte, Singapuri väina, Indoneesia piirkonda ja Kariibi merre. Näiteks lubab Belgia mereturvatöötajaid kasutada Adeni lahes ja India ookeanis ning Guinea lahe avamere piirkonnas. Küpros on kõrgendatud ohu piirkondadeks määranud 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.<sup>76</sup> Prantsuse regulatsiooni kohaselt on mereturvatöötajaid lubatud kasutada väljaspool riikide territoriaalmerd ja peaministri määrusega kindlaksmääratud ohualadel. Laevaomanike, kaitseministri, transpordiministri ja välisministri esindajatest koosnev komisjon saab ohualade määramisel teha peaministrile tuvastatud ohumuutuste järgi ettepanekuid.<sup>77</sup>

**Lõikes 4** täpsustatakse, mis tingimustele peab vastama laevakaitset osutav ettevõtja, kellega reeder võib sõlmida kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis lepingu.

**Punkti 1** kohaselt võib reeder sõlmida lepingu ettevõtjaga, kellel on Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis või Ühendkuningriigis turvategevuse või laevakaitse valdkonna tegevusluba. Kõik riigid ei pea kinni rahvusvahelistest reeglitest ega taga ka turvaettevõtjate või laevakaitset osutavate ettevõtjate põhjalikku kontrolli. Seetõttu tuleb hinnata, mis riikide ettevõtjatel lubada tulla Eesti lippu kandvale laevale ning kasutada ja kanda seal relvi. Piirdudes just Euroopa Majanduspiirkonnaga on tagatud, et laevakaitset osutavad ettevõtjad vastavad üldnõuetele, näiteks on tehtud ettevõtja omanike taustakontroll. Samuti tagab see, et Eesti riigil on vajaduse korral võimalik nõuda asjaomaselt riigilt infot tema tegevusloa alusel tegutseva ettevõtja kohta, ja kui esineb tõsiseid rikkumisi, on ka paremad võimalused sellise ettevõtja tegevust mõjutada. Kui ettevõtja on aga kaugemast riigist, millega Eestil puudub tihe kontakt, võib koostöö osutada raskeks ja kulukaks. Eesti regulatsioon võimaldab laevakaitse teenust osutada nii turvategevuse kui ka laevakaitse valdkonna tegevusloaga ettevõtjatel. Esimeste alla kuulusid seega ka näiteks Eesti turvamise tegevusloaga ettevõtjad. Kuna mõlemat tüüpi ettevõtjad peavad vastama punktile 2, millega tagatakse nende vastavus vajalikele nõuetele ehk pädevus, ei nähta vajadust piirata selliste turvaettevõtjate osalemist, kellel ei ole mõne muu riigi laevakaitse valdkonna tegevusluba.

Kuna Ühendkuningriik on Euroopa Majanduspiirkonnast lahkunud, jääksid aga üksnes Euroopa Majanduspiirkonna ettevõtjate aktsepteerimisega Ühendkuningriigi ettevõtjad kõrvale. Ühendkuningriik on kõnealuse teenuse osutamises aga üks peamisi maailmas. Nimelt

<sup>76</sup> First Schedule of The Protection of Cyprus Ships Against Acts of Piracy and Other Unlawful Acts Law of 2012; [https://www.dms.gov.cy/dms/shipping.nsf/all/AD20EEAF5ABF67A7C225832000401D9D/\\$file/Law%2077\(I\)-2012-Piracy-Version%20181012-EN.pdf?openement](https://www.dms.gov.cy/dms/shipping.nsf/all/AD20EEAF5ABF67A7C225832000401D9D/$file/Law%2077(I)-2012-Piracy-Version%20181012-EN.pdf?openement).

<sup>77</sup> La loi n° 2014-742 du 1er juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires a été publiée, art 14; <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029175262/>.

on avalike andmete järgi praegu ISO standardi 28007 kohaselt akrediteeritud kokku 38 ettevõtjat järgmistest riikidest: Kreeka (14), Ühendkuningriik (12), Ameerika Ühendriigid (4), Singapur (3), Sri Lanka (1), Küpros (1), Keenia (1), Hongkong (1), Dubai (1) ja Eesti (1).<sup>78</sup> Ühendkuningriigi kaasamine on põhjendatud, kuna see oli kuni 2020. aastani Euroopa Liidu ja Euroopa Majanduspiirkonna liige. Seepärast on arendatud sellega juba välja toimivad (politsei)koostöösuhted, mistõttu on Eesti ametiasutustel vajaduse korral kergem kontrollida sealsete ettevõtjate tausta.

**Punktis 2** nähakse ette, et ettevõtja peab vastama valdkonnas tunnustatud standarditele. Eelnõu kohaselt plaanitakse muuta IMO 12. juuni 2015. aasta juhise nr 1406 punkti 2 alusel kohustuslikuks rahvusvahelisele standardile ISO 28007-1:2015<sup>79</sup> vastava sertifikaadi olemasolu. Valdkonnas tunnustatud standarditele viitamisel on lähtutud [standarditele viitamise juhendist](#). Nimetatud sertifikaat on töötatud välja koostöös IMO-ga. Maailmas on ka teisi standardeid (nt ANSI/ASIS PSC.4-2013, Quality Assurance And Security Management For Private Security Companies Operating At Sea Û Guidance<sup>80</sup>), kuid neid pole IMO oma juhistes soovitanud kohustuslikuks teha ja praegu neid ei kaaluta. Praegu ei ole Eesti ettevõtjal võimalik Eestist sellist sertifikaati saada, kuid kuna tegemist on rahvusvahelise teenusega, peab laevakaitses osutav ettevõtja olema valmis kõigiks asjaajamiseks teiste riikide ning nende õiguskeskonna ja keeleruumiga. Sertifikaati on võimalik praegu saada Lloyd's Registerilt<sup>81</sup> ja MSS Globalilt<sup>82</sup>, kelle on omakorda sertifitseerinud United Kingdom Accreditation Service<sup>83</sup>.

ISO standardis on määratud väga põhjalikud reeglid, millele laevakaitses osutav ettevõtja peab vastama, näiteks tunneb ettevõtja tegevusvaldkonda, selle riske ja rahvusvahelist õigusruumi, tal on selge juhtimisstruktuur ja finantsstabiilsus, ta on sõlminud riskide katteks vajalikud vastutuskindlustuslepingud, ta annab oma töötajate käsutusse seaduslikud relvad ja turvavarustuse, tal on ülesannete täitmiseks piisavate teadmiste, oskuste ja kogemustega personal ning ta on töötanud ülesannete täitmiseks välja selged protseduurireeglid. Seejuures tuleb ettevõtjal töötada välja mereturvatöötajate taustakontrolli põhimõtted ja kooskõlas andmekaitse reeglitega kontrollida muu hulgas ka mereturvatöötaja kriminaaltausta, tervislikku seisundit ja sõltuvusainete kasutamist. Enne sertifikaadi väljastamist kontrollitakse ettevõtjat palju põhjalikumalt, kui riik seda tegevusloa väljastamiseks teeb. Sertifikaadi säilitamiseks tehakse perioodilist vastavuskontrolli ja kordussertifitseerimist.

**Lõikes 5** sätestatakse, et reeder teavitab mereturvatöötajate kasutamisest Transpordiametit. Määrusega kehtestatakse täpsed nõuded, mis info tuleb reederil esitada, näiteks lepingu koopia ning laeva, mereturvatöötajate ja laevale toodavate relvade andmed. Info esitamise vormi määrab Transpordiamet.

MSOS-i § 11<sup>3</sup> lõike 5 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruse kohaselt võtab Eesti riigilippu kandvalt laevalt turvahäire vastu politseiasutus ja teavitab sellest kohe

---

<sup>78</sup> Security in Complex Environments Group (SCEG); <https://www.sceguk.org.uk/accredited-certification-pscl-and-iso-28007/sceg-companies-awarded-accredited-certification-for-iso-28007-maritime/>; <https://www.sceguk.org.uk/accredited-certification-pscl-and-iso-28007/non-sceg-companies-awarded-accredited-certification-for-iso-28007maritime/>.

<sup>79</sup> 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); <https://www.evs.ee/et/iso-28007-1-2015>, 12.01.2021.

<sup>80</sup> ANSI/ASIS PSC.4-2013. Quality Assurance And Security Management For Private Security Companies Operating At Sea Û Guidance; <https://webstore.ansi.org/standards/asis/ansiasispssc2013-1453328>, 12.01.2021.

<sup>81</sup> Vt <https://www.lr.org/en/iso-28007/>.

<sup>82</sup> Vt <https://www.mssglobal.com/security-services-certification>.

<sup>83</sup> Vt [https://www.ukas.com/download/publications/publications\\_relating\\_to\\_certification\\_bodies/CIS-9-Certification-of-Private-Maritime-Security-Companies-Edition-2-December-2019.pdf](https://www.ukas.com/download/publications/publications_relating_to_certification_bodies/CIS-9-Certification-of-Private-Maritime-Security-Companies-Edition-2-December-2019.pdf).

Transpordiametit. Vajaduse korral teavitab Transpordiamet välisriiki, mille läheduses turvahäire edastanud laev asub. Saades teabe välisriigi lippu kandva laeva turvahäire edastamise kohta, teavitab Transpordiamet sellest kohe laeva lipuriiki ja vajaduse korral välisriiki, mille läheduses turvahäire edastanud laev asub.

**Lõikes 6** sätestatakse, et reeder teavitab Transpordiametit ja PPA-d laevale toodud relvadest ning edastab nendega kaasas olevad relva registreerinud riigi väljastatud dokumendid, kuhu on kantud relva liik, mark, kaliiber ja markeering.

**Lõikes 7** sätestatakse, et mereturvatöötajad täidavad laeval kapteni korraldusi. Rahvusvaheliste juhiste järgi (IMO 25. mai 2012. aasta juhise nr 1405 punktid 5.7–5.10) peavad reeder ja laevakaitset osutav ettevõtja rääkima kõik vajalikud reeglid ja protseduurid lepingu sõlmimise ajaks läbi. Mereturvatöötajate ülesanne on kaptenit laeval laevakaitstes nõustada ja tegutseda oma ülesande kohaselt, kuid mereturvatöötajad peavad ühtlasi täitma oma tegevuses kapteni korraldusi. Juhul, kui kapteni korraldusi ei täideta temast mittesõltuvatel asjaoludel ja kapten on järginud oma tööülesannete täitmisel hoolsuskohustust, ei ole võimalik võtta teda ka vastutusele. See tähendab, et näiteks, kui kapten annab korralduse lõpetada rünne või jõu kasutamine ja seda ei täideta, ei ole juhul, kui selgub, et rünne või jõu kasutamine on alusetu, võimalik kaptenit vastutusele võtta.

**Lõikes 8** sätestatakse, et mereturvatöötaja ei tohi pardal viibida joobeseisundis. ISO standardi 28007 järgi peab ettevõtja tagama, et tema töötajad ei tarbiks laevas alkoholi. Seega on tegemist erisusega MSOS-i § 30 lõikest 2, mille alusel ei tohi laevapere liige olla vahiteenistuse ajal joobeseisundis, kuid alkoholi joomine laeval ei ole keelatud. Keelu kehtestamine on mõistlik, kuna puudub vahiteenistus ja pole võimalik ette teada, millal peab mereturvatöötaja hakkama oma kohustusi laeval täitma.

**Lõikes 9** sätestatakse volitusnorm mereturvatöötajate kasutamise eeskirja kehtestamiseks. Kuna see on valdkonnaülene küsimus, kehtestab eelnõu kohaselt määruse Vabariigi Valitsus. Määrusega reguleeritakse, mis standardile peab ettevõtja vastama, mis on minimaalsed nõuded mereturvatöötajatele ning nende ettevalmistusele ja väljaõppele, kui palju peab mereturvatöötajaid korraga laeval olema ning milline on mereturvatöötajate kasutamisest ja rünnetest teavitamise kord. Samuti kehtestatakse nõuded laeva turvaplaani lisas kajastatavatele andmetele ja laevakaitset osutava ettevõtjaga sõlmitava lepingule.

Just laeva turvaplaani puhul on oluline, et õigusaktide tasandil oleks sätestatud lisatingimused turvaplaani lisale, mis võimaldab kasutada laeval mereturvatöötajaid. MSOS-i § 11<sup>1</sup> lõike 2 kohaselt hinnatakse turvaplaani vastavust nõuetele, mis on sätestatud rahvusvahelises konventsioonis inimeste ohutusest merel (SOLAS-konventsioon), selle konventsiooni alusel kehtestatud rahvusvahelises laevade ja sadamarajatiste turvalisuse koodeksis (ISPS-koodeks) ning riiklikes õigusaktides. Ei SOLAS-konventsioonis ega ISPS-koodeksis ole sätestatud aga nõudeid relvastatud kaitse kasutamise kohta laevadel, mistõttu tuleb riiklikult sätestada, mida peab turvaplaani lisa sisaldama, näiteks nõue teha laevadel relvastatud kaitse kasutamiseks riskihinnang, milles võetakse arvesse laeva suurust, tüüpi, kauba liiki, sõidukiirust jms. Samuti peab sätestama, kas riskihinnangus tuleb kaaluda laeva kaitseks ennetavate lisameetmete rakendamist, st kaitsta laeva okastratide, traataedade või veepihustitega, et vältida ründajate pääsemist laevale.<sup>84</sup> IMO suunise MSC.1/Circ.1405/Rev.2 punktis 3 on toodud riskihinnangu koostamise soovitusel ja punktis 3.3 loetletakse asjaolud, mida tuleks võtta riskihinnangu koostamisel arvesse.

---

<sup>84</sup> B. Feldtmann 2018. On-board Protection of Merchant Vessels from the Perspective of International Law. – Erasmus Law Review 4; <http://www.erasmuslawreview.nl/tijdschrift/ELR/2018/4/ELR-D-19-00011.pdf>.

Saksamaa regulatsiooni kohaselt on laevaomanikel ja operaatoritel võimalik taotleda kinnitust, et turvaplaani lisa vastab ISPS-koodeksile. Lisas on sätestatud, millal kasutatakse laeval relvastatud turvatöötajaid, samuti et kasutatakse ettevõtjat, kellele on väljastatud litsents või tegevusluba, ja et tegevuses järgitakse IMO suunistes toodud nõudeid.<sup>85</sup> Veel võib tuua esile, et Taani on riigisisese õiguse rakendanud sellist lahendust, et on teinud laevandussektori väljatöötatud parimate tavade järgimise kohustuslikuks, märkides, et laevad peavad BMP5 viimase versiooni järgi töötama välja piraatlusvastased turvaprotseduurid. Samuti on reguleeritud vastutust olukorras, kus turvaprotseduuride väljatöötamisel nimetatust ei lähtuta.<sup>86</sup>

Eelnõu kohaselt kasutab reeder mereturvatöötajaid kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis sõlmitud lepingu alusel laevakaitset osutava ettevõtjaga. Samas on oluline kehtestada loetelu miinimumnõuetest, mida leping peab sisaldama. Eelkõige on määruses kavas sätestada, et lepingu sõlmimisel võetakse aluseks rahvusvaheliselt tunnustatud ajakohased lepinguvormid, näiteks BIMCO väljatöötatud ja sektoris laialdaselt kasutusel tüüpleping GUARDCON<sup>87</sup>. Selles on näiteks toodud eraldi lahtrina andmed turvaettevõtjale väljastatud tegevuslubade ja litsentside kohta. Lisaks tuleks lepingus sätestada, et selle allkirjastamisel kinnitab ettevõtja, et ta on tutvunud lipuriigi õigusega ja teavitanud sellest talle alluvaid relvastatud mereturvatöötajaid ning nii ettevõtja kui ka tema töötajad on teadlikud osutatava teenusega kaasnevast vastutusest ja selle üle riikliku järelevalve teostamise ulatusest. Ettevõtja peaks kinnitama, et kõik relvastatud mereturvatöötajad on läbinud asjakohased koolitused ja ei esine asjaolusid, mis takistaksid neil tööülesannete täitmist. Nõuete kehtestamine annab võimaluse ettevõtjat andmete alusel pisteliselt kontrollida.

Keskne probleem relvastatud mereturvatöötajate kasutamisel on asjaolu, et relvade olemasolu laeva pardal võib mõjutada laeva õigust sõita rahumeelselt läbi rannikuriigi territoriaalvetest. Kuigi asjakohaselt hoiustatud relvade laeva pardal hoidmine ei ole vastuolus rahumeelse läbisõidu õigusega, tekib küsimus siis, kui ilmneb vajadus kasutada relvi teise riigi territoriaalvetes, ja seda isegi siis, kui tegemist on enesekaitsega.<sup>88</sup> Samuti tuleb arvestada, et mõned riigid ei luba oma territoriaalvetes kasutada laevadel relvastatud isikuid, või kui relvastatud mereturvatöötaja võib pardal olla, peavad relvad olema nõuetekohaselt hoiustatud.<sup>89</sup> Seega peaks lepingutingimuste miinimumnõuetes olema kehtestatud, et leping sisaldab sätet, mille kohaselt ettevõtja kinnitab, et on teadlik lipu-, ranniku- ja sadamariigi nõuetest relvade transpordi ja hoiustamise ning relvastatud töötajate laeva pardale lubamise kohta.

Mereturvatöötajate kasutamisest ja rünnetest teavitamise kord sätestatakse eraldi eeskirjas, et tagada just kõige uuema ja asjakohasema info edastamine Eesti ametiasutustele. Kuigi määruses nähakse ette eraldi teavitamiskord, ei ole see muude teavitamiskordade erinorm. Kaubandusliku meresõidu koodeksi §-s 73 on sätestatud, et kui reisil viibival laeval leiab aset tegu, millele kohaldatakse KarS-i, tagab kapten võimaluste piires sündmuskoha ja sündmusega seotud esemete puutumatuse. Kapten võib nõuda sündmuse asjaolude täpsustamiseks laeval olevatelt inimestelt seletusi ja anda olustiku puutumatuse tagamiseks korraldusi. Kapten dokumenteerib seletused, korraldused ja muud sündmusega seotud toimingud vabas vormis

---

<sup>85</sup> T. R. Salomon 2018. Armed On-board Protection of German Ships (and by German Companies). – Erasmus Law Review 4, p 236; <http://www.erasmuslawreview.nl/tijdschrift/ELR/2018/4/ELR-D-18-00007.pdf>.

<sup>86</sup> Viide 78.

<sup>87</sup> GUARDCON. Standard Contract for the Employment of Security Guards on Vessels; <https://www.bimco.org/contracts-and-clauses/bimco-contracts/guardcon#>.

<sup>88</sup> Vt viide 78.

<sup>89</sup> K. Svanberg 2020. 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; [http://www.ijmcs.co.uk/cdn/article\\_file/2020-11-09-15-02-16-PM.pdf](http://www.ijmcs.co.uk/cdn/article_file/2020-11-09-15-02-16-PM.pdf).

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 raporteerimiskohustus, mis hõlmab eraldi raportite esitamist ka rünnete korral. Selle eesmärk on hinnata, kuidas mereturvatöötajad jõudu kasutavad. Riigid on rakendanud jõu kasutamise kontrollimiseks raporteerimiskohustust erinevalt. Juhtumitest antakse üldjuhul teada mereadministratsioonile, Justiitsministeeriumile või riigiprokurörile. Osa riikidest läheneb dualistlikult (näiteks Saksamaa ja Holland), st raporti esitab asjaomasele lipuriigi asutusele nii kapten kui ka mereturvatöötajate meeskonna juht. Taani on aga rakendanud ühe raporti esitamise kohustust ja raporti esitab laevaomanik kapteni ütluste alusel. Taani regulatsiooni kohaselt tuleb laevaomanikul esitada 72 tundi pärast juhtumit kirjalik raport, mis sisaldab juhtumi kirjeldust, loetelu isikutest, kes olid juhtumisse kaasatud, ja jõu kasutamise ulatuse kirjeldust. Samuti on sätestatud kaptenile kohustus teavitada samas piirkonnas sõitvaid teisi laevu piraadirünnakust.<sup>90</sup> Regulatsiooni koostajate hinnangul on Eesti puhul mõistlik läheneda dualistlikult ning sätestada rünnaku raporteerimise kohustus kaptenile ja mereturvatöötajate meeskonnajuhile.

**MSOS-i §-s 75<sup>4</sup>** reguleeritakse mereturvatöötajate relvade, nende oluliste osade, lisaseadmete ja laskemoona küsimusi.

**Lõikes 1** sätestatakse, et kapteni loal on mereturvatöötajal õigus oma ülesannete täitmiseks laevale tuua, seal kanda ja kasutada ning sealt maha viia relvi, nende olulisi osi, lisaseadmeid, laskemoona ja enesekaitsevahendeid, mis kuuluvad laevakaitset osutavale ettevõtjale. Mereturvatöötajale lubatud relvade, nende oluliste osade ja lisaseadmete loetelu on sätestatud RelvS-is. Sättes antakse õigus tuua tööks vajalikud vahendid Eesti jurisdiktsiooni alla. Kuna laev ei ole Eesti territoorium, ei tooda relvi Eestisse ja ei kohaldu näiteks RelvS-i regulatsioon relvade riiki toomise ega väljaviimise kohta.

Eelnõus ei ole täpset loetelu, mis enesekaitsevahendeid, näiteks kaitsekiivrit, kaitsevesti või kaitseriietust, võivad mereturvatöötajad kasutada. Oluline on see, et vahendid peavad kuuluma laevakaitset osutavale ettevõtjale ja olema tsiviilkäibes lubatud. Samuti tuleb reederil ja laevakaitset osutaval ettevõtjal jälgida, et ollakse kooskõlas strateegilise kauba reeglitega. Näiteks ei kohaldata Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määruse nr 171 „Strateegiliste kaupade nimekiri“ lisa 2 märkuse 3 järgi punkte ML13.c. ja ML13.d. kiivrite, soomusvestide ega kaitseriietuse suhtes, mis on kasutajal kaasas enda isiklikuks kaitseks.<sup>91</sup> Enne enesekaitsevahendi laevale toomist tuleb aga laevakaitset osutaval ettevõtjal täpsemalt hinnata, millega on tegemist ning kas ja mis tingimustel saab ta selle anda mereturvatöötajatele laevale kaasa.

**Lõikes 2** sätestatakse, et mereturvatöötajale lubatud relva, selle olulise osa, lisaseadme ja laskemoona käitlemisele kohaldatakse RelvS-i 2. peatükki „Relvade ja laskemoona liigitamine ja tsiviilkäive. Tulirelva osad“, 12<sup>3</sup>. peatükki „Eesti riigilippu kandval laeval relvastatud laevakaitset relvade ja laskemoona käitlemine“, 13. peatükki „Järelevalve“ ja 13<sup>1</sup>. peatükki „Vastutus“. Mereturvatöötajate relvadele ei kohaldu kogu RelvS, kuna Eesti lubab Eestisse tuua ja viia siit ajutiselt välja Eesti registris olevaid relvi ainult järgmistel eesmärkidel: laskespordiga või jahindusega tegelemine, ajaloolise sündmuse taasetendamine, osalemine näitusel väljapaneku eesmärgil või demonstreerimisel või relva parandamine teenuseosutaja juures.

<sup>90</sup> C. Frier 2018. Armed On-board Protection of Danish Vessels Authorisation and Use of Force in Self-defence in a Legal Perspective. – Erasmus Law Review 4; <http://www.erasmuslawreview.nl/tijdschrift/ELR/2018/4/ELR-D-18-00009>.

<sup>91</sup> Vt [https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/1020/7201/9015/Lisa\\_2.pdf#](https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/1020/7201/9015/Lisa_2.pdf#).

Eelnõuga seda põhimõtet ei muudeta. Nagu juba enne esile toodud, ei tähenda laeva peale tulek, et sisenetakse riiki, kuid vaidluste vältimiseks kohaldatakse RelvS-i ainult osaliselt. Oluline on märkida, et eelnõu ei sisalda sätteid Eestis registreeritud relvade väljaviimise kohta laevakaitse eesmärgil ja see ei ole lubatud.

**Lõikes 3** määratakse üldine põhimõte, et relva, selle olulist osa, lisaseadet ega laskemoona ei tohi anda isikule, kellel puudub nende käitlemise õigus. Laeval viibivatel laevapere liikmetel ja reisijatel ei ole eriteadmisi relvade ja laskemoona kohta ning laeva kitsastes oludes tuleb mereturvatöötajatel olla eriti tähelepanelik, et relvad ei satuks teiste isikute kätte.

**Lõike 4** järgi peavad laevale toodud relvaga olema kaasas relva registreerinud riigi väljastatud dokumendid, kuhu on kantud relva liik, mark, kaliiber ja markeering. Kohustus on vaja sõnaselgelt sätestada, et kaptenil oleks võimalik dokumenteerida relvade kohta vajalik info.

**Lõikes 5** sätestatakse üldine põhimõte, et relvade, nende oluliste osade, lisaseadmete, laskemoona ja enesekaitsevahendite laevale toomisel, seal kandmisel ja kasutamisel ning laevalt maha viimisel on mereturvatöötaja kohustatud tagama vajaduse korral kooskõla rahvusvahelise õiguse ja selle riigi õigusaktidega, mille territoriaalmerd laev läbib või mille sadamat ta külastab.

**MSOS-i §-s 75<sup>5</sup>** sätestatakse reeglid tulirelva kasutamise kohta.

**Lõike 1** kohaselt võib mereturvatöötaja tulirelva isiku vastu kasutada üksnes hädakaitset, seejuures hädakaitse piire ületamata. Hädakaitse on sisustatud KarS-i § 28 lõikes 1, mille kohaselt ei ole tegu õigusvastane, kui isik tõrjub vahetut või vahetult eesseisvat õigusvastast rünnet enda või teise isiku õigushüvedele, kahjustades ründaja õigushüvesid, ületamata seejuures hädakaitse piiri.

**Lõikes 2** sätestatakse, et tulirelva kasutamisele peab eelnema hoiatus relva kasutada või hoiatuslask. Hoiatamisest võib loobuda ainult siis, kui hoiatada ei ole võimalik tulirelva kiireloomulist kasutamist nõudva olukorra tõttu.

Hoiatuslasu tegemise õigus sätestatakse mereturvatöötaja töö iseloomu tõttu. Mereturvatöötaja peamine tegevus on hoida ära laeva rünne. Ründe korral teavitatakse läheneva laeva meeskonda sõnadega ja relva näitamisega, et laeval on laevakaitse meeskond. Kui rünnakut selle peale ei katkestata, teeb mereturvatöötaja hoiatuslasud. Enamasti tähendab see, et rünnak katkestatakse ning oht laevale ja sellel olevatele inimestele lõppeb.

**MSOS-i §-s 75<sup>6</sup>** reguleeritakse isiku või vallasasja kontrollimist ning isiku kinnipidamist. Tegemist on olemuselt mereturvatöötajale antud meetmetega, mida on vaja olukordades, kus laeva ründajad on jõudnud laeva ja seal kinni peetud. Mereturvatöötajal tuleb veenduda, et isik või tal kaasas olevad asjad ei oleksid ohtlikud. Vajaduse korral võib ohtlikud esemed võtta isikult ära hoiule. Nii kinni peetud isikute kui ka hoiule võetud asjade kohta annab edasised korraldused kapten.

**Lõike 1** kohaselt on mereturvatöötajal õigus kontrollida isikut või tema riietust või vallasasja vaatlemise ja kimpimise teel, kui isiku kinnipidamisel kaptenile üleandmiseks on vaja veenduda, et tema valduses ei ole esemeid või aineid, millega ta võib ohustada ennast või teisi.

**Lõikes 2** sätestatakse, et mereturvatöötajal on õigus võtta kaptenile üleandmiseks hoiule kontrollimise käigus isiku valdusest leitud ese või aine, mis on ohtlik või mille valdamine on keelatud.



**Lõikes 3** sätestatakse, et isik, ese või aine antakse kaptenile üle esimesel võimalusel.

**Lõike 4** järgi on mereturvatöötajal kapteni korraldusel õigus pidada isik kinni, 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-i §-s 75<sup>7</sup>** sätestatakse, mis tingimustel võib mereturvatöötaja 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.

**Lõikes 2** täpsustatakse, et enne füüsilise jõu kasutamist peab mereturvatöötaja hoiatama isikut, kelle vastu või kelle valduses asja vastu ta kavatseb jõudu kasutada. Hoiatamisest võib loobuda ainult siis, kui hoiatada ei ole võimalik füüsilise jõu kiireloomulist kasutamist nõudva olukorra tõttu. **Lõike 3** järgi võib mereturvatöötaja kasutada käeraudu või sidumisvahendit isiku kinnipidamisel kaptenile üleandmiseks, kui on alust arvata, et isik võib põgeneda või ohustada ennast, teist isikut, laeva või selle pardal olevat vara.

**Eelnõu § 42 punktiga 3** täiendatakse MSOS-i § 76 lõikes 2 sätestatud Transpordiameti riikliku järelevalve pädevuse loetelu pärast sõnu „ohutuse ja turvalisuse üle,“ sõnadega „mereturvatöötajate kasutamise üle,“.

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

**Punktiga 5** täiendatakse sama sätte lõikes 2 riikliku järelevalve objektide loetelu uue punktiga: mereturvatöötajate kasutamise vastavus nõuetele.

MSOS-i § 76 lõike 2 kohaselt teostab riiklikku järelevalvet mereturvatöötajate kaasamise üle Transpordiamet kui reeder kontaktpunkt riigis. Kuna laevakaitset osutavale ettevõtjale ei väljasta Eesti riik tegevusluba, ei kontrolli Transpordiamet laevakaitset osutavat ettevõtjat ega mereturvatöötajaid, vaid ainult seda, kas reeder on täitnud kaasamistingimusi. Kontrollitakse näiteks seda, kas laeval oli võetud kaitseks kasutusele kõik abinõud, kas mereturvatöötajaid kaasati turvaplaani kohaselt, kas Transpordiametit teavitati etteantud aja jooksul ja kas edastati kogu teave. Kui laeval on vaja teostada riikliku järelevalve toiminguid, on Transpordiametil selleks oma protseduurid. Riikliku järelevalve teostamiseks lubatud meetmete loetelu on kehtestatud MSOS-i §-s 77<sup>1</sup> ja eelnõuga seda ei laiendata.

**Punktiga 6** täiendatakse MSOS-i 16. peatükis sätestatud vastutuse koosseise uue väärtekoosseisuga: § 88<sup>2</sup> „Mereturvatöötajate kasutamise nõuete rikkumine“. Kasutamise nõuete rikkumise eest on füüsilisele isikule nähtud ette rahaträhv kuni 300 trahviühikut. Kui sama teo paneb toime juriidiline isik, karistatakse rahaträhviga kuni 320 000 eurot.

Vastutuse koosseis on vajalik, et riigil oleks võimalik sekkuda, kui ilmneb, et reeder ei ole mereturvatöötajaid kaasanud nõuetekohaselt, näiteks on kasutanud ettevõtjat, kellel puudus asjakohane ISO sertifikaat või kes oli registreeritud riigis, mille suhtes on kehtestatud rahvusvaheline sanktsioon, või ei ole kasutamisest Transpordiametit teavitanud.

Laeva turvalisus on tähtis, sest turvaintsidendi tagajärjed merel võivad kaasa tuua nii suured inimkaotused kui ka kahju varale ja keskkonnale<sup>92</sup>. Tagajärgede vältimiseks kasutavad

---

<sup>92</sup> EU Shipping Law. Volume II, V. Powell, Routledge 2018.

laevaomanikud suure riskiga piirkondades mereturvatöötajaid. Nende kasutamise nõue võib tuleneda ka kindlustusettevõtjalt või kaubaomanikult. Üldjuhul tasutakse mereturvamise eest eraldi kokkuleppe alusel hinda, mis katab ära riskidega seotud võimalikud kulud ja tulud. Erinevatel andmetel võib üks neljaliikmeline eraturvameeskond maksta sõltuvalt piirkonnast 50 000 – 70 000 USA dollarit, millele lisanduvad muud kulud. Tervikuna hinnatakse turvaettevõtjate tuluks ca 52,2 miljonit dollarit ca 1500 reisi eest kuus<sup>93</sup>. Kui ainuüksi Adeni lahe piirkonda läbivatest reisidest 25% ehk 10 612 reisi aastas mehitavad turvaettevõtjad, oleks tegemist ca 530-miljonilise turuga. Lisades ka maailma teised piirkonnad, on turu suurus umbes miljard dollarit. 2013. aastal vahistas India politsei Ameerika Ühendriikide mereturvaettevõtja Advanforti piraaditõrjelaeva Seaman Guard Ohio 35 meeskonnaliiget, kellest 14 olid eestlased ja keda süüdistati ebaseaduslikus kütuse tankimises, ebaseaduslikus relvade käitlemises ning ebaseaduslikus territoriaalvetesse sisenemises. Kohus mõistis mehed süüdi ebaseaduslikus relvade omamises ja puudulikus dokumentatsioonis nende töö kohta. Juhtum näitas, et ettevõtjad võivad tegutseda rahvusvaheliste ja kohalike reeglitega vastuolus, mistõttu on vaja kehtestada ettevõtjatele piisavalt motiveerivad karistumäärad, et kõiki kehtestatud nõudeid korrektset täidetaks.

**Eelnõu §-s 43** muudetakse põhikooli- ja gümnaasiumiseadust (edaspidi *PGS*), sest kuna eelnõus loobutakse jälgimisseadmestiku mõistest, tuleb loobuda PGS-is TurvaTS-ile viitamisest. Muudetakse PGS-i § 44 lõiget 5 ja sätestatakse, et kool võib õpilaste ja koolitöötajate turvalisust ohustava olukorra ennetamiseks ning olukorrale reageerimiseks kasutada kooli territooriumil pilti edastavat ja salvestavat jälgimisseadmestikku, arvestades isikuandmete töötlemise nõudeid.

**Eelnõu § 44 kohaselt** muudetakse RelvS-i.

**Eelnõu § 44 punktidega 1, 2, 4, 5, 17 ja 19–23** muudetakse RelvS-is mereturvatöötajate regulatsiooni.

**Punktiga 1** täiendatakse RelvS-i §-s 1<sup>1</sup> sätestatud mõistete loetelu lõikega 8, milles määratletakse *relvastatud laevakaitse teenus*. Eesti riigilippu kandval laeval relvastatud laevakaitset osutav ettevõtja on seega RelvS-i tähenduses ettevõtja, kes on MSOS-i § 75<sup>3</sup> kohaselt kaasatud laeval kõrgendatud ohu piirkonnas osutama relvastatud laevakaitset. Kuigi MSOS-is on mereturvatöötajate kasutamist reguleeritud, on selles nähtud ette ka see, et mereturvatöötajad võivad oma ülesannete täitmisel kasutada ainult laevakaitset osutavale ettevõtjale kuuluvaid relvi. Seepärast reguleeritakse eelnõus ettevõtja mõiste ja täpsustatakse, et ettevõtja kaasamist on reguleeritud MSOS-is.

**Punktiga 2** täiendatakse RelvS-i §-s 2 sätestatud kohaldamisala uue punktiga 12 ning täpsustatakse, et RelvS-i ei kohaldata Eesti riigilippu kandval laeval relvastatud laevakaitset osutava ettevõtja teenistus- ja tsiviilrelvade registris registreerimata relvade, nende oluliste osade, lisaseadmete ja laskemoona käitlemisele, välja arvatud RelvS-i 2., 12<sup>3</sup>., 13. ja 13<sup>1</sup>. peatükk. Nagu juba varem esile toodud, ei ole võimalik viia Eestis registreeritud relvi laevakaitse osutamiseks Eestist välja ja eelnõuga seda põhimõtet ei muudeta. Laevakaitset osutav ettevõtja kasutab teenuse osutamiseks teises riigis registreeritud relvi, mida RelvS-i regulatsiooni järgi Eestisse ei tooda. Õigusselguse tagamiseks kohaldatakse ainult järgmisi RelvS-i peatükke: 2. peatükk „Relvade ja laskemoona liigitamine ja tsiviilkäive. Tulirelva osad“, 12<sup>3</sup>. peatükk „Eesti riigilippu kandval laeval relvastatud laevakaitse relvade ja laskemoona käitlemine“, 13. peatükk „Järelevalve“ ning 13<sup>1</sup>. peatükk „Vastutus“.

---

<sup>93</sup> Stratfor: The World's Leading Geopolitical Intelligence Platform.



**Punktiga 4** täiendatakse RelvS-i § 20<sup>1</sup> lõiget 4, millega antakse mereturvatöötajatele õigus kasutada lasersihikut. RelvS-i §-s 20<sup>1</sup> on esitatud tulirelva osade loetelu ja reguleeritud nende kasutusõigust. Lasersihik on lõike 2 kohaselt tulirelva osa ja lõike 4 järgi tulirelvale sihtimiseks ettenähtud seade, kus sihtimiseks kasutatakse laserikiirt. Lasersihiku eesmärk on aidata relva kasutajal teha võimalikult täpne lask ja mereturvatöötajal võib olla seda olenevalt olukorra ohtlikkusest vaja.

**Punktiga 5** täiendatakse RelvS-i § 20<sup>1</sup> lõiget 7 punktiga 6 ning antakse füüsilisele või juriidilisele isikule, kes osutab Eesti riigilippu kandval laeval relvastatud laevakaitset, õigus soetada, omada ja vallata poolautomaatse kesktulepadrunit kasutava püstoli padrunisalve, mis mahutab üle 20 padruni, või poolautomaatse kesktulepadrunit kasutava püssi padrunisalve, mis mahutab üle 10 padruni (edaspidi koos *piiratud käibega padrunisalv*). Piiratud käibega padrunisalve kasutamise õigus antakse sellepärast, et mereturvatöötajatel oleks ründe korral võimalik teha hoiatuslaske ja kaitsta laeva, ilma et nad peaksid relva pidevalt uuesti laadima. Lisaks tuleb arvestada, et mereturvatöötajate meeskond ei ole suur, vaid koosneb tavaliselt neljast inimesest, ning tõsise ründe ja tulevahetuse korral võib lisaaeg, mis mereturvatöötajal relva laadimiseks kulub, tähendada seda, et suureneb tõenäosus, et ründajad saavad laevale ja võtavad selle üle.

**Punktiga 20** täiendatakse RelvS-i uue peatükiga 12<sup>3</sup> „Eesti riigilippu kandval laeval relvastatud laevakaitse relvade ja laskemoona käitlemine“.

RelvS-i täiendatakse seeläbi **§-ga 87<sup>10</sup>**, milles esitatakse loetelu relvadest, mida võib Eesti riigilippu kandval laeval laevakaitseks kasutada.

**Lõike 1** kohaselt on laevakaitseks lubatud järgmised tsiviilkäibes lubatud relvad:

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

Nimetatud loetelu kattub RelvS-i § 31 lõike 3 loeteluga, milles on sätestatud juriidilisele isikule turvamiseks lubatud relvad. Praktikas kasutavad mereturvatöötajad vintraudset püssi ehk poolautomaatset tulirelva või täisautomaatset tulirelva. Täisautomaatne tulirelv on RelvS-i § 20 lõike 5 alusel tsiviilkäibes keelatud tulirelv ja seda ei tohi Eesti riigilippu kandvale laevale tuua ega seal kasutada. Seda põhimõtet ei muudeta ka relvastatud laevakaitse reguleerimisel. Vajaduse korral hinnatakse põhimõtet uuesti, lähtudes praktikas esile tulnud probleemidest.

**Lõikes 2** täpsustatakse, et tulirelvad, tulirelva olulised osad ja laskemoona iga väikseim üksikpakend peavad olema markeeritud selle riigi nõuete järgi, kus tulirelv või selle oluline osa on registreeritud.

RelvS-i täiendatakse **§-ga 87<sup>11</sup>**, milles reguleeritakse seda, kuidas laeval relvi ja laskemoona arvestatakse.

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

**Lõikes 2** antakse Vabariigi Valitsusele õigus kehtestada vajaduse korral määrusega mereturvatöötajate eeskiri, milles kehtestatakse nõuded relvade ja laskemoona arvestuse pidamisele ning arvestuse pidamise dokumentide säilitamisele.

Laeval peetakse relvade ja laskemoona arvestust selleks, et saada ülevaade, mis laevale tuuakse, ning see dokumenteerida. Laevale tulles avavad mereturvatöötajad relvade ja laskemoona transpordikastid ning näitavad kapteni määratud isikule ette laevale toodavad relvad ja nende markeeringud. Vajaduse korral esitatakse relvade dokumendid. Kapteni määratud isik teeb määruse alusel relvade kohta vajalikud kanded. Seejärel viiakse relvad relvakappi hoiule.

RelvS-i täiendatakse §-ga 87<sup>12</sup>, milles reguleeritakse relvade ja laskemoona hoidmist laeval.

**Lõike 1** kohaselt tuleb relvi ja laskemoona hoida RelvS-i § 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-i § 87<sup>11</sup> lõikes 1 nimetatud kapteni määratud isikul, või pideva mehitatud valve all.

**Lõikes 3** sätestatakse, et relvakapile on juurdepääs tagatud ka mereturvatöötajatele. Nõue on oluline tuua eraldi esile, sest üldjuhul kontrollib laeval toimuvat kapten. Samas ei ole mereturvatöötajal võimalik enda ülesandeid täita, kui tal ei ole vajalikule varustusele igaaegset juurdepääsu.

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

Relvakapile sätestatud nõuded on reguleeritud siseministri 27. novembri 2001. aasta määruse nr 90 „Nõuded relvahoidlale, relvakappidele ning püssirohu ja sütiku hoidmisele ning muud hoidmise tingimused“<sup>94</sup> 3. peatükis „Nõuded relvakapile“. Relvakapp peab asuma lukustatud ruumis, millele on juurdepääs ainult kaptenil või tema määratud isikul. Praktikas on selline ruum mõni kapteni määratud kajut või kapteni enda kajut. Kui sellist ruumi ei ole võimalik relvakapi hoidmiseks anda, võib relvi hoida ka laeva sillal, kus on tagatud pidev mehitatud valve. Mereturvatöötajad hoiavad oma relvi relvakapis, millele tagatakse juurdepääs ainult neile endile. Selline kaheastmeline juurdepääsusüsteem aitab tagada, et relvadele ei pääseks ligi ükski laeval olev laevapere liige ega reisija. Mereturvatöötajad peavad laeval alluma kapteni korraldustele ja kapten otsustab, millal on oht piisavalt suur, et mereturvatöötajate relvade väljavõtmine on põhjendatud. Seejärel saavad mereturvatöötajad juurdepääsu relvakapile siis, kui kapten seda lubab.

**Punkti 3** kohaselt muudetakse RelvS-i § 20 lõike 2 punkti 1 ja jäetakse tsiviilkäibes keelatud külmrelvade loetelust välja teleskoopnui. Muudatus on vajalik, et luua õiguslik võimalus turvaettevõtjal soetada ning turvateenistujal kanda ja kasutada kumminuia kõrval ka teleskoopnui, mis on kehtiva RelvS-i kohaselt tsiviilkäibes keelatud külmrelv. Teleskoopnui on löögirelv, st külmrelv, mis on nähtud ette objekti kahjustamiseks lihasjõu abil vahetus kontaktis kahjustatava objektiga. Eraldi teleskoopnui mõistet eelnõuga ei looda. Eelnõuga lubatakse teleskoopnui tsiviilkäibes üksnes turvategevuseks, täpsemalt turvamiseks, ja selle

<sup>94</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/120052020027?dbNotReadOnly=true>.

kasutuselevõtmise eeldus on, et turvaettevõtja tagab asjakohase väljaõppe. Seega on teleskoopnui edaspidi piiratud tsiviilkäibes (RelvS-i § 19 lõike 1 punkt 3). See tähendab, et tavainimene ei tohi teleskoopnuia omada. Teleskoopnuiale ei laiene markeerimiskohustus. Sarnane regulatsioon on ka näiteks Lätis, Soomes ja Prantsusmaal<sup>95</sup>, kus turvateenistujal on lubatud teleskoopnuia kasutada, selle omamiseks ei ole vaja relvaluba, ei nõuta nuia märgistust ning seda ei registreerita andmebaasis. Teleskoopnuia 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 tüübikinnitust ei tehta kumminuia kõrval teleskoopnuiale. Kuna teleskoopnuial ei ole parameetreid, mida hinnata, ei ole vaja tüübikinnitust teha.

**Punkti 7** kohaselt jäetakse RelvS-i § 24 lõikes 6 esitatud loetelust välja kumminui. Muudatusega luuakse regulatsioon, mille kohaselt tuleb nii kummi- kui ka teleskoopnui kanda koguse järgi teenistus- ja tsiviilrelvade registrisse. Kuna nii kummi- kui ka teleskoopnuiale ei laiene markeerimiskohustus, kantakse need registrisse ühiku kaupa, mitte seerianumbritega. Siseministri 28. septembri 2018. aasta määrusega nr 23 „Teenistus- ja tsiviilrelvade registri põhimäärus“ täpsustatakse kummi- ja teleskoopnuia registreerimisel vajalikke andmekooseise.

**Punkti 8** kohaselt täiendatakse RelvS-i § 29 lõike 1 punkti 1 ja § 30 lõiget 5, välistades füüsiliste isikute võimaluse soetada, omada ja vallata teleskoopnuia. Muudatus on vajalik seetõttu, et RelvS-iga lubatakse teleskoopnui piiratud tsiviilkäibes üknes turvaettevõtjale turvamiseks.

**Punkti 9** kohaselt asendatakse RelvS-i §-s 31 sõna „sisevalveks“ sõnaga „siseturvamiseks“. Muudatus on seotud TurvaS-i terminoloogia ja põhimõtetega.

**Punktide 10 ja 11** kohaselt asendatakse RelvS-i § 31 lõike 1 punktis 5 sõnad „turvateenuse osutamine“ sõnadega „turvategevuse seaduse alusel turvamiseks. RelvS-i §-s 31 asendatakse sõnad „Turvateenuse osutamiseks või sisevalveks“ sõnadega „Turvategevuse seaduse alusel turvamiseks või siseturvamiseks“. Muudatus on seotud TurvaS-i terminoloogia ja põhimõtetega. Eelnõus ei kasutata terminit *turvateenus*, vaid terminit *turvamine*, mis on üks turvategevuse tegevusalasid. Samuti ei kasutata enam terminit *sisevalve*, vaid *siseturvamine*.

**Punkti 12** kohaselt täiendatakse RelvS-i § 31 lõiget 3 punktiga 4<sup>1</sup>, sätestades, et turvaettevõtjal ja siseturvakorraldajal on õigus soetada ja omada gaasipihustit. Kuigi gaasipihustit võib tsiviilkäibes vabalt soetada ja omada, sätestatakse see õigusselguse huvides ka turvaettevõtja ja siseturvamise korraldaja relvade loetelus. Täiendus on vajalik eelkõige sellepärast, et eelnõu §-s 29 nähakse ette, et turvateenistuja võib turvamises kasutada ainult turvaettevõtjale kuuluvat relva. Kuigi sama regulatsioon on ka kehtivas õiguses, aitab gaasipihusti nimetamine turvaettevõtjale ja siseturvakorraldajale lubatud relvade loetelus tagada, et turvateenistuja või siseturvatootaja ei kannaks ega kasutaks isikliku gaasipihustit või muid piiramata tsiviilkäibega relvi, näiteks hoiatus- ja signaalrelva, mis imiteerivad kujult tulirelva.

**Punkti 13** kohaselt täiendatakse RelvS-i § 31 lõiget 3 punktiga 8, milles antakse turvamise ettevõtjale õigus kasutada teleskoopnuia. VTK koostamise tööühmas hinnati, et kui väljaõpet märgatavalt täiendada, on see võimalik. Praktiline vajadus selleks on olemas ja teleskoopnuia lubamine turvategevuses võimaldab turvateenistujail täita oma ülesandeid tõhusamalt, kuna

---

<sup>95</sup> See on selgitatud välja liikmesriikidega suheldes. Soome õigusaktid leiab siit: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2003/20030612> ja <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151085>.

sedas on väikseuse tõttu lihtsam kanda ja selle kasutuselevõtt on kiirem. Samas ei riiva teleskoopnui kasutamine isiku põhiõigusi rohkem kui kumminui kasutamine. Kavandatava regulatsiooni järgi nähakse ette, et relvade valdamine, kandmine ja kasutamine on lubatud vaid pärast asjakohast väljaõpet. Teleskoopnui valdamiseks ja kandmiseks ei ole isikul vaja relvaluba või relvakandmis luba. Vastutus selle eest, et väljaõppe saanud ja pädev töötaja teleskoopnui valdab ja õiguspäraselt kasutab, lasub turvaettevõtjal. TurvaTS-is teleskoopnui soetamise ja hoidmise regulatsiooni ei looda, sest see tuleneb kehtivast RelvS-ist, mille §-des 45 ja 46 on reguleeritud relva hoidmise nõudeid, ning §-st 32, milles on reguleeritud soetamist turvaettevõtja poolt. Seega määravad turvaettevõtjad kehtiva RelvS-i alusel ise kindlaks teleskoopnui hoidmise ja väljastamise tingimused ja korra. Kuna kavandatava regulatsiooniga luuakse teleskoopnuiast piiratud tsiviilkäibega relv, soetab turvaettevõtja selle RelvS-i alusel relvasoetamisloaga. RelvS-i 9. peatükis on reguleeritud relvade võõrandamist ja see kehtib ka teleskoopnui kohta. Teleskoopnui kantakse teenistus- ja tsiviilrelvade registrisse arvuliselt ning seotakse turvaettevõtjaga, kes selle soetab.

**Punkti 14** järgi muudetakse RelvS-i § 31 lõiget 4, et selgitada, kuidas hinnatakse turvategevuseks lubatud tulirelvade arvu, ja **punkti 15** järgi täiendatakse RelvS-i § 31 lõikega 4<sup>1</sup>. Kehtivas TurvaS-is on nähtud ette, et turvateenuse osutamiseks ja siseturvamiseks lubatud relvade koguse määrab liigi järgi kirjaliku taotluse alusel kindlaks PPA, arvestades valvatavate ja kaitstavate objektide iseloomu ning ohustatuse astet ning tulirelvade hoiutingimusi. Turvateenuse osutamiseks ja siseturvamiseks ettenähtud tuli- ja gaasirelvade arv kokku ning kumminuiade arv võib olla 10% suurem objekte vahetult valvatavate või kaitstvate 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 RelvS-i § 32 järgi jääb soetamisloa andmine PPA pädevusse. Lisaks on 10% määratus tekitanud praktiliselt probleemi just nendele turvaettevõtjatele, kellel on töötajaid vähem kui kümme, sest kehtiva regulatsiooni kohaselt ei ole neil võimalik soetada juurde ühte tulirelva või gaasirelva, sest see jääb alla 10%. Uue regulatsiooniga jäetakse loetelust välja kumminuiad. Reguleeritakse see, et TurvaTS-i alusel turvamiseks ja siseturvamiseks ei tohi turvaettevõtja ja siseturvakorraldaja tulirelvade, gaasipüstolite ega gaasirevolvrite arv ületada turvateenistujate ja siseturvamise töötajate arvu 10%, kui nende töötajate arv on vähemalt kümme. Kuni üheksa turvateenistuja ja siseturvamise töötaja korral võib turvaettevõtjal või siseturvamise korraldajal olla lisaks üks käesolevas lõikes nimetatud relvaliik.

Paragrahvi 31 täiendatakse lõikega 4<sup>1</sup>, milles sätestatakse turvamiseks ja siseturvamiseks lubatud teleskoopnuiade maksimaalne arv. Piirang on vajalik, kuna teleskoopnuiad on piiratud tsiviilkäibes. Samas tuleb arvestada, et turvaettevõtjal oleks võimalus soetada neid piisava varuga, juhaks kui mõni teleskoopnui läheb katki. Piiriks on seatud see, et turvaettevõtja ja siseturvakorraldaja teleskoopnuiade arv ei tohi ületada turvateenistujate või siseturvamise töötajate arvu üle kolmveerandi võrra.

**Punktides 16 ja 17** ühtlustatakse terminite kasutust, võttes kasutusele sõna *turvaobjekt* ja asendades sõnad *turvateenuse osutamise* sõnadega *turvategevuse seaduse alusel turvamiseks või siseturvamiseks*.

**Punkti 18** järgi täiendatakse RelvS-i § 50 lõikega 1<sup>1</sup>, mille kohaselt ei kehti RelvS-i § 50 lõikes 1 sätestatud relvaloa või relvakandmisloa kohustuse nõue turvateenistuja või siseturvastöötaja kohta, kes kannab tööülesande täitmisel teleskoopnui või kumminuiat. Relvakandmisloa kohustus ei laiene piiratud tsiviilkäibes teleskoopnuiadele, kuna selle kandmise ja kasutamise õiguse saavad ainult turvateenistujad. Seejuures on neil õigus kanda ja kasutada vaid turvaettevõtjale kuuluvat teleskoopnuiat. Seega tagavad vajaliku ettevalmistuse nii oskuste



**Eelnõu §-s 46** muudetakse terminite muutmise tõttu sadamaseadust. Sadama või sadamarajatise turvaplaani võib kehtiva seaduse alusel koostada turvateenuse tegevusloaga ettevõtja ja see hõlmab nii turvakonsultatsiooni, mida eelnõus nimetatakse turvaauditiks, kui ka turvamist, mis võib hõlmata ka turvaplaani koostamist. Seega tuleb muuta ka sadamaseadust. Sisulisi muudatusi ei tehta.

**Eelnõu §-s 47** muudetakse terminite muutmise tõttu spordiseadust. Sisulisi muudatusi ei tehta.

**Eelnõu §-s 48** muudetakse tulumaksuseadust. Tulumaksuseaduse § 19 lõike 3 punkti 12 muutmiseega vabastatakse tulumaksuga maksustamisest hüvitis, mida makstakse turvateenistujale või muule õigustatud isikule töövõime osalise või täieliku kaotamise või tööülesannete käigus toimunud ründe, õnnetuse või surma korral. Muudatus on seotud eesmärgiga ühtlustada turvalisust tagavate isikute sarnaste sotsiaalsete tagatiste maksuvabastuse praktikat.

**Eelnõu §-ga 49** tunnistatakse kehtetuks TurvaS.

**Eelnõu §-ga 50** sätestatakse, et TurvaTS jõustub 2024. aasta 1. juulil. Nii jäetakse nii majandushaldusasutustele kui ka turvaettevõtjatele piisav aeg, et uuendusteks valmistuda ja luua nendeks vajalikud eeldused.

#### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõuga võetakse kasutusele uued terminid *turvategevus*, *turvamine*, *turvateenistuja* ja *siseturvamine*.

**Turvategevusena** käsitatakse käesoleva seadusega hõlmatud tegevusalasid, millel ettevõtjad tegutsevad tulu saamise eesmärgil, st osutavad tasulist teenust, ja siseturvamist, mille eesmärk ei ole üldjuhul saada tulu. See on katusmõiste majandustegevuse kohta, mida eelnõuga reguleeritakse. Siseturvamist käsitatakse majandustegevusena MSÜS-i § 3 lõike 2 alusel.

Termin **turvamine** on eelnõu §-s 5 määratletud majandustegevusena, mis hõlmab valvamist ja kaitsmist ning korra pidamist mehitatult või tehnilise vahendiga. Seega hõlmab turvamine 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.

Termin **turvateenistuja** on võetud eelnõus kasutusele TurvaTS-i tähenduses üldmõistena. Turvateenistujad jagunevad kolmeks: valvetöötaja, turvatöötaja ja turvajuht. Turvateenistuja oluline tunnus on asjakohase kutse olemasolu (valvetöötaja, turvatöötaja või turvajuht).

Termin **siseturvamine** on võetud eelnõus kasutusele varasema termini *sisevalve* asemel. Siseturvamine on siseturvakorraldaja omandis või valduses oleval alal turvamine avalikus kohas, oma ruumide üürimise või rentimise korral üüri- või rendipinnal asuva teise isiku või asutuse vara või tasuta siseturvakorraldaja poolt teise isiku või asutuse vara valvamine ja kaitsmine.

#### **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Turvategevus ei ole EL-i õiguses reguleeritud teenusena. Direktiivis 2006/123/EÜ ei ole reguleeritud erandina turvateenuseid ega eraturvaettevõtlust ja see kohaldub vaid praegu

TurvaS-i alusel turvateenusena käsitatava valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise teenusele<sup>97</sup>. Viimati nimetatud tegevusala kaudu on eelnõu EL-i õigusega vahetult seotud.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määruses (EL) nr 1214/2011 euro sularaha professionaalse piiriülese maanteeveo kohta euroala liikmesriikide vahel<sup>98</sup> on reguleeritud turvaettevõtjate spetsiifilist valdkonda. Sularahavedu saab käsitada turvamiseks. Selle määrusega luuakse turvaettevõtjale võimalus osutada ajutiselt ja väheste piirangutega teistes liikmesriikides sularahaveo teenust.

## **6. Seaduse mõjud**

Eelnõu mõju eri valdkondadele hinnati VTK koostamise käigus.

Eelnõu tervikteksti kesksed muudatused on järgmised:

- 1) kehtestatakse uus turvategevuse tegevusalade liigitus;
- 2) täiendatakse turvaettevõtjale ja majandustegevusele esitatavaid nõudeid;
- 3) täpsustatakse turvateenistuja õigusi ja kohustusi ning suurendatakse tema sotsiaalseid tagatisi;
- 4) täiendatakse siseturvamise 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, sealhulgas kaubanduskeskustes ja muus valvatavas avalikus ruumis, ent tööhõives on turvategevus tööturu marginaalne osa.

Avaldub mõju. Täisealisteks saavatel noortel avaneb võimalus asuda tööle turvategevusse, sest turvateenistuja vanus langetatakse 19-lt 18 eluaastale. See võib omakorda soodustada osakoormusega ja paindlike töökohtade loomist turvategevuses. Samas on rühm siiski väike, mistõttu on mõju tööhõivele laiemalt samuti väike.

Paranevad turvateenistujate sotsiaalsed tagatised – suurenevad turvateenistujate rahalised toetused töövõime osalise või täieliku kaotamise või surma korral – ja määratakse selgemini tööandja vastutus tagada turvateenistuja ohutuseks vajalikud vahendid ja töökeskkond.

Lisanõuded turvamisele ja siseturvamisele ning võimalus kaasata turvaettevõtja KOV-i korrakaitseülesande täitmisele eeldavad osaliselt töötajate lisakoolitamist. Suuresti puudutab see praeguseid turvateenistujaid. Neid, kellel on vaja lisapädevust, koolitatakse olemasoleva väljaõppesüsteemi raames (perioodiline täienduskoolitus jms).

Muudatuste rakendamise mõju sagedus on sihtühmas väike, sest muudatused puudutavad vahetult väikest hulka töötajaid Eesti tööturul. Samuti on väike mõju ulatus, sest see hõlmab tööturul väikest osa hõives olijaid.

<sup>97</sup> Teenuste direktiivi rakendamise käsiraamat, lk 13; <https://op.europa.eu/s/wbKq>

<sup>98</sup> [ELT L 316, 29.11.2011, lk 1–20.](#)

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

## **6.2. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele**

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

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

Avalduv mõju. Tegevusalade ja täpsete majandustegevuse nõuete kehtestamisega saab PPA paremad võimalused, et tagada turvategevuse turu kvaliteet ja hoida teenused ühtlaselt väga heal tasemel. Lisanõuded ettevõtjatele, näiteks KarS-i peatükkide lisamine, et laiendada karistatuse puudumist, aitavad suurendada turvaettevõtjate usaldusväärsust.

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 valdade-linnade kohustus, vaid üks võimalus turvalise elukeskkonna kujundamiseks.

Samuti luuakse võimalus PPA-l majandushaldusasutusena volitada osa ülesandeid, näiteks turvateenistuja vormiriietuse ja töötõendi kirjelduse kooskõlastamise, täitma mittetulundusühingu, mis võimaldab PPA-l teatud määral keskenduda rohkem siseturvalisuse tagamise põhiülesannetele.

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

Järeldus mõju olulisuse kohta. Muudatuse mõju sagedus ja ulatus on sihtrühmas väiksed ning muudatusega kaasnev negatiivne mõju jääb samuti väikseks. Seetõttu on mõju ebaoluline.

**Sihtrühm II.** Eesti elanikud

Inimesed puutuvad turvategevusega kokku sageli, olemata ise teenuse tellija: turvateenistujad tagavad turvalisust avalikus ruumis, valvates ja kaitses kaubanduskeskuseid, parklaid ja teisi objekte.

Avalduv mõju. Arvestades, et turvategevuse tase muutub ühtlasemaks ja paremaks, sest majandustegevuse nõuded on senisest täpsemad, et PPA-l on rohkem võimalusi järelevalve käigus majandushaldusasutusena mõjutada, et paranevad turvateenistujate väljaõpe ja sekkumisvõimalused ning et suureneb riigiasutuste, KOV-ide ja turvaettevõtjate koostöö, võib üldiselt eeldada, et inimeste turvatunne mingil määral suureneb ning kasvab usaldus tegevusala



ettevõtjate ja turvategevuse vastu. Samas on turvatunde loomisel ja hoidmisel turvaettevõtjate panus üks paljudest PPA ja teiste riigiasutuste, KOV-ide ja vabaühenduste kõrval, mistõttu jääb mõju ulatus pigem väikseks.

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

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

### **6.3. Mõju majandusele**

Sihtrühm. Mõju hindamisel majandusele käsitatakse sihtrühmadena turvategevuse tegevusalal alustavaid ja selles valdkonnas tegutsevaid ettevõtjaid ning siseturvamise korraldajaid.

Avaldub mõju. Turvategevuse nõuete selgemaks muutmine ja turvaettevõtjate usaldusväärse kasv võib suurendada nende isikute arvu, kes ostavad turvateenust oma kodu või ettevõtte vara valveks ja kaitseks. Uuringud näitavad<sup>99</sup>, et kui inimeste teadlikkus kasvab, võib turvateenuse ostjate arv optimistliku hinnangu järgi suurendada kuni poole võrra, mis võib tähendada, et turvaturu käive kasvab.

Uue regulatsiooni kehtestamise mõju turvaettevõtjate senisele tegevusele on järgmine: täpsustuvad turvaturule tulemise ja majandustegevuse teostamise nõuded ning nõuetele vastavuse kontroll ehk riiklik järelevalve. Seetõttu võib eeldada, et konkurents elavneb ja turg korrastub eeskätt väiksemate tegijate puhul. Samuti väheneb nende halduskoormus, kes soovivad viia läbi turvaauditeid: tegevusloa kohustus asendatakse majandustegevusteate esitamisega. Samas, arvestades turvaettevõtjate osakaalu kogu majanduses ja seda, et turvategevuse turu märkimisväärne osa on praegu suuremate ettevõtjate käes, jääb mõju väikseks.

Lisanõuded siseturvamisele suurendavad siseturvakorraldaja kohustusi koolitada oma avalikus kohas tegutsevaid siseturvatöötajaid samal tasemel nagu turvateenistujaid. Samuti laieneb siseturvamisest teatamise kohustuse tõttu isikute ring: enese ja tasuta teiste vara valvamisele lisandub ka siseturvakorraldaja ruumide üürimise või rentimise korral teise isiku või asutuse vara valvamine ja kaitsmine, millega laienevad siseturvamise nõuded ka edaspidi, näiteks valvetele, et tagada turvamise teostajate võrdne kohtlemine ja aus konkurents.

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

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

### **6.4. Mõju regionaalarengule**

Sihtrühm. KOV-id

---

<sup>99</sup> [Elanike teadlikkus ja hoiakud turvateenuse ja turvaettevõtete suhtes \(2015\).](#)

Avaldub mõju. Eelnõuga luuakse KOV-idele võimalus kaasata oma territooriumil järelevalvesse avalikus kohas käitumise üldnõuete järgimise üle turvaettevõtja turvateenistujaid. Sellega saavad eri regioonide vallad-linnad juurde ühe vahendi, kuidas tagada eri mudelite kaudu piirkonna eripära arvestades turvalisus ja ühtlustada selle taset nii KOV-i sees kui ka võrreldes teiste KOV-idega. 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 väiksed.

Järeldus mõju olulisuse kohta. Muudatuse mõju sagedus ja ulatus nagu ka muudatusega kaasnev negatiivne mõju on sihtühmas väiksed. Seetõttu on mõju ebaoluline.

## **6.5. Mõju riigiasutustele ja KOV-ide korraldusele**

Sihtühm. PPA korrakaitse- ja majandushaldusasutusena, volitatud MTÜ-d majandushaldusasutustena ning KOV-id korrakaitseorganitena

Avaldub mõju. Uue regulatsiooni üks sihte on edendada turvaettevõtjate, KOV-ide ja riigiasutuste koostööd ning suurendada turvategevuse usaldusväärust.

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

Uued ja täpsustatud nõuded majandustegevusele ning lisandunud järelevalvemeetmed võimaldavad PPA-l majandushaldusasutusena teha tõhusamalt eel- ja järelkontrolli turvaettevõtjate üle, et tagada usaldusväärne ja väga heal tasemel turvategevus. Kaotatakse turvateenistujate koolitamise tegevusloa kohustus, mis läbi väheneb nii PPA kui ka HTM-i halduskoormus.

Eelnõuga luuakse PPA-le võimalus delegeerida osa majandushaldusasutuse ülesandeid (turvateenistuja vormiriietuse ja töötõendi kirjelduse kooskõlastamine) halduslepingu alusel MTÜ-le, mis võimaldab PPA-l keskenduda põhiülesannetele, sealhulgas turvamisele kui intensiivseima põhiõiguste riivega tegevusala korraldamisele ja selle üle järelevalve teostamisele. MTÜ-le delegeerimine soodustab turvategevuse sektori eneseregulatsiooni ning tagab riigile tugevama partneri tegevusalade korraldamisel ja arendamisel.

Seega mõjutab turvategevuse majandustegevuse nõuete täpsustamine, loamenetluse viimine MSÜS-i loogikaga suuremasse vastavusse ning selle tulemusena riiklikuks järelevalveks lisahoobade andmine PPA tööd. Eeskätt väljendub see ühekordses vajaduses koolitada loaametnikke ning kehtestada järelevalve algatamise ja teostamise 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 eeldusi tulemuslikuks tegutsemiseks, ent on loomult suuresti ehitustegevus.

TurvaTS võimaldab kasutada riigieelarve raha sihipärasemalt turvategevuse tegevusaladele kohandatud menetlustes ja järelevalves.

KOV-ide töökorraldusele eelnõu suurt mõju ei avalda ja uusi kohustusi neile sellega ei panda. Kaasata turvaettevõtja avaliku korra tagamisse on edaspidi lisavõimalus, millega tagada, et KOV-i territooriumil järgitaks avalikus kohas käitumise üldnõudeid. Juhul, kui turvaettevõtja

tahab kaasata vald või linn, kellel ei ole veel korrakaitseametnikku või -üksust, peab ta sellise ametniku teenistusse võtma või üksuse moodustama. Arvestades aga, et kaasamisvõimaluse kasutamine saab olema pigem erand kui reegel, on üldiselt mõju väike.

Turvaettevõtjate teenuse kvaliteedi paranemine ning PPA ja KOV-ide senisest tihedam koostöö võimaldab reageerida tulemuslikumalt süütegudele ja tõkestada nende toimepanemist. Samuti võimaldab turvaettevõtjate suurem sidustatus KOV-i ja PPA-ga kasutada peale olemasolevate korrakaitsevõimaluste ka turvateenistujaid. Arvestades, et enamikus KOV-ides jääb turvateenistujate 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 nagu ka sellega kaasnev negatiivne mõju on sihtrihmas väiksed.

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

## **6.6. Mõju isikuandmete töötlemisele**

Andmekaitse mõju ei ole hinnatud, kuna TurvaTS ei too isikuandmete töötlemises võrreldes varasemaga kaasa otseseid muutusi. Turvaettevõtjatel võib olla vajadus oma ülesannete täitmisel töödelda isikuandmeid, eelkõige turvamisel, kuid ka turvaauditis. Eelnõuga ettenähtavad õigused isikuandmete töötlemiseks, sealhulgas isikusamasuse tuvastamine, et kontrollida isikut või vallasasja, riivavad Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 26 sätestatud põhiõigust eraelu puutumatusele. Põhiõiguste riive on põhiseaduspärane üksnes siis, kui see on põhjendatud. Selleks, et riive oleks põhjendatud, peab riive aluseks olev meede olema proportsionaalne. Proportsionaalne on meede siis, kui sellel on legitiimne eesmärk ning see on kohane ehk sobiv, vajalik ja proportsionaalne kitsamas tähenduses. Eelnõu järgi on isikusamasuse tuvastamine ning isiku ja vallasasja kontroll vajalikud, et turvateenistuja saaks täita oma ülesandeid ja ennetada ohte. Riive on maandatud selliselt, et juhul, kui tekib vajadus isik tuvastada ja vaadata läbi vallasasi, ei säilitata kummalgi juhul kontrolli käigus saadud andmeid. Meede on vajalik, kuna muul isikut vähem rõhuval viisil ei ole võimalik tulemust saavutada sama hästi. Juhul, kui turvaettevõtjal tuleb töödelda isikuandmeid, peavad nad järgima isikuandmete kaitse üldmääruse nõudeid ja Andmekaitse Inspektsiooni juhiseid. Kuna isikuandmete kaitse üldmäärus on otsekohalduv ja kohaldub ka turvaettevõtjatele, ei ole eelnõus eraldi aluseid kehtestatud.

Tagamaks, et järgitakse isikuandmete töötlemise nõudeid, sätestatakse eelnõus, et juhul, kui turvamisel töödeldakse ka isikuandmeid, tuleb turvamiseks sõlmitavas lepingus märkida ka vastutav ja volitatud töötleja ning leppida kokku isikuandmete töötlemises. Rakendusaktiga sätestatakse riikliku järelevalve teostamiseks ja juhiks, kui on vaja tagada süüteomenetluse läbiviimiseks vajalike tõendite olemasolu, ka andmete säilitamise tähtsajad, võttes arvesse minimaalsuse ja proportsionaalsuse põhimõtet.

## **7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud**

Uus regulatsioon eeldab majandustegevuse haldamise, sealhulgas loamenetluse ja järelevalvega tegelevate ametnike koolitamist, eelkõige PPA-s, ning infopäevade korraldamist turvaettevõtjatele, et tutvustada uuenenud regulatsiooni, sealhulgas nõudeid, ja KOV-i esindajatele, et tutvustada võimalusi, kuidas kujundada turvaettevõtjate teenuste kasutamise abil kohalik turvaline elukeskkond.

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

PPA-l tekib võimalus osa majandushaldusasutuse ülesandeid delegeerida, ent nendega kaasnevad kulud ja võimalik sääst olenevad üleantava ülesande ulatusest ja mahust. Kui tegevusloa taotluse lahendamine delegeeritakse, võib riigieelarvesse jääda laekumata riigilõivuna 100–200 eurot aastas, arvestades, et viimase kolme aasta jooksul on esitatud keskmiselt üks-kaks tegevusloa taotlust aastas. Turvateenistuja töötõendi ja vormiriietuse kirjelduse kooskõlastamise eest riigilõivu ega teenustasu kehtestatud ei ole. Täpne kulude ja tulude analüüs tuleb teha enne volitusotsust.

Kuna turvaauditi tegevusalal kaob loakohustus ja sellel alustamiseks tuleb edaspidi esitada majandustegevusteade, jääb hinnangute järgi riigilõivuna laekumata 770–1300 eurot aastas, arvestades, et viimase kolme aasta jooksul on esitatud keskmiselt kolm-neli tegevusloa taotlust aastas.

Samuti eelnõuga kavandatud muudatuse loa-ja teatamiskohustustes toovad kaasa vajaduse majandustegevuse registris arendustöödeks, mille hinnanguline maksumus on 5000 eurot.

## 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-i § 12 lõikes 1 on peale eeltoodud määruste sätestatud volitusnorm, mille kohaselt **peab Vabariigi Valitsus kehtestama valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise korra**. Nimetatud korda ei ole TurvaS-i kehtivuse ajal 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 seadmega. Seega ei soovitud võimalike erilahenduste kasutamist põhjendamatult piirata. Võttes arvesse, et tehniliste lahenduste areng on kiire, ei ole tõenäoline, et riik suudab rakendusakte tehnika arengu tõttu pidevalt muuta.

Eelnõuga viiakse võimalikult palju regulatsioone, mis on praegu sätestatud seaduse tasandil, ministri määruse tasandile, et muuta seaduse sätted selgemaks ja võimaldada riigil turvaturu muutuvale olukorrale paindlikumalt reageerida. Uute volitusnormide alusel antavates määrustes kaotatakse tegevuste või teenuste sisu senised lüngad. Eelnõuga muudetakse osa sätteid senisest üksikasjalikumaks, et saavutada eraturvateenuste kvaliteedi ühtlasem tase. Kokkuvõttes suureneb uue eelnõu tõttu nii rakendusaktide arv kui ka maht.

Eelnõus on järgmised volitusnormid:

1. eelnõu § 4 lõike 3 alusel kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega **turvategevuse eeskirja**;

2. eelnõu § 7 lõike 4 alusel võib valdkonna eest vastutav minister kehtestada määrusega **valveseadmestiku projekteerimisele, paigaldamisele ja hooldamisele lisanõuded**;
3. eelnõu § 39 kohaselt täiendatakse KorS-i §-ga 82<sup>1</sup>, mille lõike 13 alusel kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega **riiklikus järelevalves kasutatavad eritunnused ja nõuded vormiriietusele**;
4. eelnõu § 42 punkti 2 kohaselt täiendatakse MSOS-i §-ga 75<sup>3</sup>, mille lõike 7 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega **mereturvatöötajate kasutamise eeskirja**;
5. eelnõu § 44 punkti 19 kohaselt täiendatakse RelvS-i §-ga 87<sup>11</sup>, mille lõike 2 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega **mereturvatöötajate 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 määrust andma teise haldusorgani ainult juhul, kui see võimalus on volitusnormis ette nähtud. Eelnõu koostamisel 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 vahetu volitusnormi kavandamise eesmärk vältida tarbetut halduskoormust.<sup>100</sup> Seega sätestatakse eelnõus, et enamik määrusi kehtestatakse ministri tasandil. Eespool nimetatud määruste kavandid on esitatud seletuskirja lisas 2.

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

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 eelnõus ettenähtud muudatustest, on vaja määrust täpsustada, et viia keeleoskustasemed ja kasutusolukordade iseloomustused eelnõu eesmärgiga vastavusse.
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 kutsekvalifikatsiooni eelnevat kontrolli“**. Määruse §-s 3 on sätestatud ametikohad ja kutsealad, millel ajutiseks töötamiseks võib pädev asutus välisriigi kutsekvalifikatsiooni eelkontrollida. Sama paragrahvi punkti 12 kohaselt on see võimaldatud ka turva- ja valvetöötaja puhul TurvaS-i tähenduses. Määruses on vaja eelnõu jõustumisel teha tehnilised muudatused, et asendada sõna *turvaseaduse* sõnadega *turvategevuse seaduse*.

## 9. Seaduse jõustumine

Seadus on kavandatud jõustuma 2024. aasta 1. juulil. Seaduse jõustumise kuupäeva seadmisel on võetud arvesse eelkõige uue redaktsiooni mõju turvaettevõtjatele ja muudele asutustele, kes on kohustatud vaatama oma tegevused üle ja vajaduse korral tegema muudatusi, ning võimalike arendusprojektide väljatöötamist ja aega, mis kulub majandushaldusasutuse ametnike koolitamisele.

## 10. Eelnõu kooskõlastamine ja avalik konsultatsioon

<sup>100</sup> [Normitehnika käsiraamat](#), § 11.

Turvategevuse seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus esitati kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks ministeeriumidele ja teistele huvirühmadele. Väljatöötamiskavatsuse kohta esitatud tagasisidega on eelnõu koostamisel osaliselt arvestatud. Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Riigikohtule, Õiguskantsleri Kantseile, Eesti Turvaettevõtjate Liidule, Kaupmeeste Liidule, Kaubandus-Tööstuskojale, PPA-le ja Eesti Pangale.

Eelnõu kooskõlastasid märkustega Sotsiaalministeerium, Justiitsministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Rahandusministeerium. Teised ministeeriumid kooskõlastasid eelnõu vaikimisi. Eelnõule esitasid arvamuse Eesti Linnade ja Valdade Liit, Kaupmeeste Liit, Eesti Pank, Riigikohus ning Eesti Turvaettevõtjate Liit. Eelnõule esitatud märkused on lisatud eelnõu seletuskirja lisana.

---

Algatab Vabariigi Valitsus „...“ ..... 2022  
(allkirjastatud digitaalselt)