Korrakaitseseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Korrakaitseseadus (KorS) on Eestis kehtinud aastast 2014. Üle kümneaastase kohaldamise käigus on välja koorunud mitmed puudujäägid, mille kõrvaldamine tagaks riiklikus järelevalves vajaliku selguse. Tehnoloogia areng on loonud uudseid võimalusi, mille kasutamine riiklikus järelevalves aitaks oluliselt kaasa järelevalve efektiivsusele ja seega avaliku korra tagamisele, kuid vajavad selget alust põhiõiguste riive piiritlemiseks. Praegune olukord, kus riikliku järelevalve erivaldkondades vajalikud erimeetmed on reguleeritud eriseadustes KorS-i kui üldseaduse asemel, lõhub riikliku järelevalve meetmete süsteemi ja loob sama meetme kohaldamisel põhjendamatuid erisusi.

Eelkõige nende oluliste probleemide lahendamiseks ja eesmärkide saavutamiseks ongi koostatud KorS-i muutmise eelnõu. Eelnõuga kehtestatakse selged tingimused riiklikus järelevalves isikuandmete töötlemiseks erinevate kaameratega, olgu nendeks mehitamata õhusõidukid, vormile kinnitatud kaamerad või muud vahendid, mis võimaldavad salvestada kas pilti või heli või mõlemat. Eelnõuga tuuakse kontrolltehingu kui riikliku järelevalve erimeetme reeglistik eriseadustest KorS-i kui korrakaitse üldseadusesse ning korrakaitseorganile tagatakse selgesõnaline õigus nõuda peale dokumendi ka muus vormis teavet.

Eelnõuga korrastatakse seaduse terminikasutust, reserveerides termini „kaasamine“ haldusorganisatsiooni sisestele juhtudele ja rääkides muudes olukordades korrakaitsekohustuse täitmisest. Samuti alandatakse avaliku koosoleku korraldaja vanusepiirangut – koosolekuid võiks korraldada juba 14-aastaselt. Muudatuse eesmärk on tagada noortele paremad võimalused ühiskonnaelus aktiivselt kaasa rääkida.

Kuivõrd eelnõukohase seadusega reguleeritakse riiklik järelevalvega seonduvat, ei kasva eelnõuga haldusväliste isikute (ettevõtjate, üksikisikute ega ka vabaühenduste) halduskoormus.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse juhataja Illimar Pärnamägi (illimar.parnamagi@justdigi.ee) ning sama talituse nõunik Mari Käbi (mari.kabi@justdigi.ee).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik (mari.koik@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud Riigikogu menetluses oleva abipolitseiniku seaduse eelnõuga (931 SE), sest eelnõuga nähakse ette muudatused kehtivas abipolitseiniku seaduses.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõukohase seadusega muudetakse korrakaitseseaduse redaktsiooni, mis on avaldatud Riigi Teatajas avaldamisemärkega RT I, 09.07.2026, 55, lisaks ka järgmiste seaduste järgmisi redaktsioone:

1) abipolitseiniku seadus - RT I, 30.06.2026, 2

2) alkoholiseadus – RT I, 03.07.2026, 32

3) atmosfääriõhu kaitse seadus – RT I, 30.06.2026, 6

4) jäätmeseadus – RT I, 12.05.2026, 33

5) Kaitseväe korralduse seadus - RT I, 09.07.2026, 62

6) liiklusseadus–RT I, 11.07.2026, 45

7) lõhkematerjaliseadus –RT I, 03.07.2026, 41

8) narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seadus - RT I, 17.03.2026, 7

9) politsei ja piirivalve seadus - RT I, 09.07.2026, 71

10) päästeseadus - RT I, 30.06.2026, 23

11) ravimiseadus –RT I, 11.07.2026, 37

12) relvaseadus - RT I, 30.06.2026, 98

13) riigipiiri seadus – RT I, 09.07.2026, 74

14) tarbijakaitseseadus – RT I, 03.07.2026, 30

15) toote nõuetele vastavuse seadus – RT I, 11.03.2025, 3

16) tubakaseadus – RT I, 12.05.2026, 48

17) tulumaksuseadus - RT I, 09.07.2026, 66

18) turvategevuse seadus - RT I, 09.07.2026, 65

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälte enamus.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärk on korrastada ja kaasajastada riikliku järelevalve norme, aga ka avalike koosolekute korraldamise sätteid. Kuna KorS on kehtinud üle kümne aasta, on ühiskonna ja tehnoloogia areng toonud kaasa vajaduse muuta sätteid, mis seaduse rakendamise praktika käigus on osutunud probleemseks, ning täiendada seadust sätetega, mille vajalikkus on praktikas esile kerkinud. Nii puuduvad kehtivas seaduses selged alused kaamerate kasutamisega isikuandmete töötlemiseks, korrakaitseorganitel, eelkõige politseil, on tekkinud probleeme dokumentide kõrval muus vormis teabe (näiteks pildi- või videofailid jms) nõudmisel jms.

Enne eelnõu koostama asumist koostati eelnõu väljatöötamiskavatsus (VTK)[1], mis kooskõlastati asjaosalistega 2024. aastal. VTK sai rohkelt tagasisidet, millega on püütud eelnõu koostamisel arvestada.

Eelnõusse ei ole koondatud siiski kõiki VTK teemasid. Nii näiteks loobuti VTK tagasiside põhjal plaanist laiendada avalikus kohas käitumise üldnõudeid küberruumile. Põhjuseks on eelkõige küberruumi avarus ning Eestiga seostamise keerukus. Loobuti ka avalike koosolekute keelustamise ja koosolekult eemaldamise täpsemast reguleerimisest. Avaliku koosoleku pidamine on demokraatlikus ühiskonnas keskne põhiõigus – inimestel peab olema võimalik meelt avaldada ja seda ka võimul olijate vastu või valitsevatest ideedest ja arusaamadest erineva maailmavaate kaitseks. Seega tuleb avaliku koosoleku keelamisse või koosolekult eemaldamisse suhtuda pigem kriitiliselt. Seetõttu asuti eelnõu ettevalmistamise käigus seisukohale, et avalikult koosolekult eemaldamise ohutaseme alandamine ei ole põhjendatud.

Inimese eemaldamine koosolekult saab tulla kõne alla juhul, kui muude meetmetega ei ole võimalik olukorda lahendada (KorS § 71 – eemaldatakse, kui see on vältimatult vajalik ja vähem riivav kui koosoleku lõpetamise nõue). Kuna avalik koosolek toimub avalikus kohas, kehtivad seal ka koosoleku korraldamise ajal avalikus kohas käitumise nõuded. Avalikus kohas ei tohi käituda teist häirival moel, eelkõige ei tohi teist inimest lüüa, kakelda, tema pihta loopida, teda solvata jne. Seega saab olukordi, mille pärast tahetakse avalikult koosolekult eemaldamise ohutaset alandada, lahendada avalikus kohas käitumise üldnõuete tagamise kaudu.

Põhjendatuks ei peetud ka keelatud avalike koosolekute ringi laiendamist. VTK-s kaaluti 1) keelatud koosolekute, 2) ilmselgelt agressorriigi tähtpäevade tähistamiseks peetavate koosolekute ja 3) riigikaitseliste objektide läheduses peetavate koosolekute keelamist.

KorS § 62 loetleb keelatud koosolekud. Nende keelatus tuleneb vahetult seadusest ning Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) ei saa neid enam „üle“ keelata. Kui sellise koosoleku korraldamiseks esitatakse eelteade, peab PPA andma tagasisidena märku, et tegemist on KorS § 62 kohaselt keelatud koosolekuga ja seda ei tohi korraldada ega pidada. Kui sellele vaatamata koosolek korraldatakse (või korraldatakse keelatud koosolek ilma eelteateta), on politseil õigus koosolek KorS § 73 lõike 1 alusel laiali ajada. Seega puudub vajadus uue sättega § 62 tunnustele vastavaid koosolekuid lisakeelustada.

Põhiseaduse § 47 tagab igasuguse rahumeelse koosoleku pidamise. Koosolek ei ole eos rahumeelne, kui esinevad § 62 tunnused. Muul juhul on koosolek pigem rahumeelne, seda ka olukorras, kus avaldatakse meelt valitsuse või muu riigiorgani tegevuse vastu vms[2]. Lubatud peavad olema ka valitseva enamuse arvamusest erinevad ja sellega vastupidised arvamused ning ka neil juhtudel peab olema õigus koosolekuid pidada ja oma meelsust väljendada. Asjaolu, et koosoleku pidamisel tekivad korrarikkumised või ka süüteod, ei muuda koosolekut mitterahumeelseks. Mitterahumeelseks saab pidada vaid sellist koosolekut, mille eesmärk ongi mõni KorS §-s 62 sätestatud alustest. Seega ei ole pelgalt tähtpäevade tähistamine või ka sümbolite kasutamine piisav koosoleku keelustamiseks, kui meeleavaldus ise on rahumeelne.

Riigikaitseliste kohtade lisamist keelatud kohtade loetellu on VTK kohta saadetud tagasisides kritiseerinud Tartu Ülikool. Koosolekuvabadus hõlmab ka õiguse vabalt valida aega ja kohta ning teatud meeleavaldused on mõjusamad kindlas kohas. Lisades riigikaitselased objektid keelatud kohtade loetellu, lähtume õigusloomes eeldusest, et õigusrikkumine leiab aset. Samas

[1] Eelnõude infosüsteemis: https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/699319ce-7c2a-4bf4-8c6e-86f5002f4f43

[2] Rahumeelsete koosolekute kohta vt ka põhiseaduse § 47 kommentaare: EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS

ei ole kehtiva KorS § 63 loetelu ammendav. Sätte viimane punkt loeb keelatud kohaks ka muu koha, kus avaliku koosoleku pidamine on seadusega keelatud. Riigikaitseobjektid on riigikaitseseaduse § 86 kohaselt eriliselt valvatavad objektid. Seega ei pruugi nende näol tegemist olla avaliku kohaga KorS-i tähenduses. Valve seadmine tähendabki, et avalikkuse juurdepääs on piiratud. Seega on seal avaliku koosoleku korraldamine piiratud juba riigikaitseseadusest lähtudes. Lisaalust ei ole vaja KorS-i lisada.

Eelnõu koostades ei peetud vajalikuks ka edasilükkamatu korrakaitse pädevuse laiendamist teistele haldusorganitele, kellel on vahetu sunni kohaldamise ja teenistusrelva kasutamise õigus (näiteks Maksu- ja Tolliametile või Keskkonnaametile). Kuigi see VTK punkt arvukat tagasisidet ei saanud, asus Eesti Advokatuur seisukohale, et sekkumiseks kohustatud haldusorganite ringi laiendamiseks VTK-s toodud põhjendused ei olnud veenvad ning puudub vajadus reegleid muuta. Eelnõu koostajad nõustusid seisukohaga.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. Eelnõu sisu

Eelnõu koosneb 20 paragrahvist – §-s 1 tehakse muudatusi ja täiendusi KorS-i, ülejäänud paragrahvides tehakse muudatusi teistes seadustes ja sätestatakse eelnõu seadusena jõustumine.

§ 1 punktiga 1 täiendatakse KorS §-i 12 ning nähakse ette selgesõnaline alus, millal saab korrakaitseorgan kasutada riikliku järelevalve meetme asjaolude fikseerimiseks protokolli osana tehniliste vahendite abil loodud salvestisi. Eelkõige peetakse silmas kehalähedaste jälgimisseadmestikega - näiteks vormikaamerad – loodud salvestiste kasutamist protokolli osana. Salvestised ei saa asendada protokolli, vaid täiendada seda erimeetme eesmärgist tulenevate oluliste asjaolude või olukordade täpsema fikseerimisega (näiteks ei anna KorS § 51 lõige 6^1 alust valduse läbivaatamise salvestamiseks algusest lõpuni, vaid läbivaatamise eesmärgist lähtuvalt oluliste asjaolude täpseks tõendamiseks, fikseerimiseks). Seejuures tuleb salvestise kasutamisel jälgida, et ei riivataks isikuandmete töötlemise nõudeid. Eelnõu kohaselt tuleb kõik asjassepuutumatud isikuandmed kustutada või tagada muul moel, et isik ei oleks salvestiselt kindlaks tehtav, näiteks saab isiku andmed hägustada.

§ 1 punktiga 2 muudetakse KorS §-i 16. Ühelt poolt on muudatused sõnastuslikud. Kehtiv säte kasutab terminit „kaasamine“, mis aga õiguskirjanduses viitab üldjuhul ühe haldusorgani kaasamisele teise haldusorgani ülesannete täitmisse ega hõlma seega haldusvälisele isikule haldusülesannete andmist. Selguse tagamiseks kasutataksegi eelnõus kaasamise mõiste asemel terminit „korrakaitsekohustus“. Tegemist on ka sisult täpsema terminiga, sest sätte kohaselt võib korrakaitseorgan teatud tingimustel kohustada haldusvälist isikut tegema toiminguid, mis aitavad kaasa kõrgendatud ohu kiirele tõrjumisele või korrarikkumise kõrvaldamisele.

Teisalt täiendatakse sätet ka sisuliselt, reguleerides korrakaitsekohustuse kestust, kohustatud isiku õigusi ja sotsiaalseid garantiisid.

Korrakaitsekohustuse tekkimise eeldusi kehtiva õigusega võrreldes eelnõuga oluliselt ei muudeta. Ka eelnõu näeb muule kui avaliku korra eest vastutavale isikule korrakaitsekohustuse tekitamiseks ette rea kitsendavaid tingimusi:

1) tegemist peab olema vahetu kõrgendatud ohuga;

2) avaliku korra eest vastutavat isikut ei ole või vastutaval isikul ei ole võimalik ohtu õigel ajal tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada või see ei anna piisavat tulemust;

3) korrakaitseorgan ei saa ise või korrakaitses vabatahtlikult osaleva isiku abil õigel ajal või piisavalt tulemuslikult ohtu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada ja

4) korrakaitsekohustuse täitmine ei tekita isikule või tema varale ebaproportsionaalselt suurt ohtu ega ole vastuolus isiku muude seadusest tulenevate kohustustega.

Lisaks peab korrakaitsekohustuse saav isik olema võimeline ohtu tõrjuma või korrarikkumist lõpetama. See võib tähendada piisavat füüsilist jõudu, teadmisi ja oskusi mingi ülesande täitmiseks, aga ka head terviseseisundit. Eakas või põdura tervisega inimene ei pruugi olla võimeline täitma rasket füüsilist ülesannet, sõiduki juhtimise oskuseta inimest ei saa panna korrakaitseülesandena sõidukit juhtima jne. Väljendit „ei ole võimeline“ tuleb pigem tõlgendada avaralt ning arvestada tuleb ka inimese enda ütlusi – kui ohu tõrjumiseks on vaja näiteks kaevata, kuid pealtnäha täies elujõus mees väidab, et ta tervis ei luba füüsilist pingutust, ei saa korrakaitseorgan inimesele seda kohustust panna. Kuna eeldatavasti on korrakaitsekohustuse määramise otsustamisega kiire, ei saa korrakaitseorganilt eeldada põhjalikku uurimist isiku võimelisuse kindlakstegemiseks ja eelistada tulebki pigem inimese enda ütlusi (kui võimetus ei ole ilmselge).

Eelnõuga seatakse korrakaitsekohustusele ajalised piirangud. Kuigi korrakaitsekohustus saab tekkida vaid olukorras, kus korrakaitseorgan vajab haldusväliselt isikult lisaabi, tuleb siiski arvestada, et tegemist on avalik-õigusliku kohustusega, millele isik peab alluma ja mille kuritarvitamise riski tuleb igati minimeerida. Nii nähaksegi eelnõuga ette, et korrakaitsekohustus ei saa kesta kauem kui kaheksa tundi ööpäevas (siinjuures ei tohi unustada, et isikut saab kohustada korrakaitses osalema vaid piiratud aja jooksul – seni, kuni korrakaitseorgan välist lisaabi vajab ja mitte kauem). Tegemist on tavapärase tööpäevase töömahuga, millest pikema töötamiskohustuse kehtestamine ei ole mõistlik. Konkreetse isiku korrakaitsekohustuse kestuse kindlaksmääramisel peab korrakaitseorgan arvestama ka isiku muude töö- või teenistussuhtest tulenevate kohustustega. Reeglina ei saa pidada põhjendatuks isiku rakendamist kaheksaks tunniks korrakaitsetöödele pärast kaheksatunnise tööpäeva lõppu.

Eelnõu kohaselt ei sätestata korrakaitsekohustuse maksimaalset kestust, sest seda ei ole võimalik ette näha (see sõltub suuresti olukorra iseloomust, vabatahtlike olemasolust, kohustatud isikute hulgast, korrakaitseorgani ressursist jms). Samas on korrakaitsekohustuse maksimaalne kestus piiratud välise abi vajaduse äralangemisega – niipea, kui korrakaitseorgan saab ohule või korrarikkumisele reageerimisega oma jõududega hakkama, lõpeb ka alus korrakaitsekohustuse panemiseks haldusvälisele isikule (vt § 16 lg 2). Siinjuures on oluline tähele panna, et korrakaitsekohustusega isikutele tuleb eelnõu kohaselt eelistada korrakaitseorgani käsutuses olevaid vabatahtlikke. Seega on kohustuslikus korra korrakaitseülesande panemine isikule kõige viimasena kasutatav abinõu, mis tuleb kõne alla vaid olukorras, kus muude ressurssidega (avaliku korra eest vastutav isik, korrakaitseorgan, korrakaitses vabatahtlikult osalevad isikud) ei ole võimalik piisavalt tulemuslikult ohule või korrarikkumisele reageerida.

Korrakaitsekohustuse panemisel tuleb isikule tagada mõistlikus ulatuses puhkeaega. Puhkeaja kestuse nõuded on jäetud eelnõus teadlikult täpsemalt reguleerimata, sest see sõltub konkreetse olukorra asjaoludest – olukorra mastaapsusest, tööde mahust, tööde tekitatavast füüsilisest või vaimsest pingest, kohustatud isiku omadustest ja temaga seotud asjaoludest jne. Küll nähakse aga eelnõuga ette, et pikema kui kuuetunnise töö kohta tuleb tagada vähemalt 30-minutiline paus.

KorS § 16 lõigetes 5–7 reguleeritakse korrakaitsekohustusega isiku sotsiaalseid garantiisid. Eelnõu kohaselt nähakse ette, et juhul, kui korrakaitsekohustusega isik hukkub või

sureb korrakaitseülesannet täites või sellega seotud õnnetusjuhtumi või tema vastu suunatud ründe tagajärjel, makstakse isiku lähedastele ühekordset hüvitist hukkunud isiku kümne aasta keskmise palga ulatuses. Sisuliselt on sätte aluseks võetud avaliku teenistuse seaduse §-s 49 ametniku puhul ettenähtud hüvitiste maksmise põhimõtted, arvestatud on ka vabatahtlike päästjate, demineerijate ja abipolitseinike puhul riigi poolt ettenähtud hüvitistega. Kuna korrakaitsekohustus on isikule pandud avalik-õiguslik kohustus, millele isik peab alluma, on tema sisuline võrdsustamine ametnike ja teiste vabatahtlikega sotsiaalsete garantiide poolest põhjendatud.

Ühekordse hüvitise maksmise aluseks oleva hukkunu keskmise palga arvutamisel, aga samuti hüvitise taotlemisel ja väljamaksmisel lähtutakse avaliku teenistuse seaduses sätestatust, sh § 49 alusel antud rakendusaktidest. Seega ei sätesta KorS eelnõu keskmise palga arvutamise osas erikorda, lähtuda tuleb ametnikele kehtivast korast.

Siinjuures on oluline lähemalt selgitada paari mõistet.

Eelnõus kasutatakse mõisteid *hukkumine* ja *surm* avaliku teenistuse seaduse tähenduses. Mõisted lisati seadusesse töövõimetoetuse seadusega, mille seletuskirjas on:

„Eristatakse hukkumist ja surma, millest esimene tähendab surma sündmuskohal. Surma all peetakse silmas olukorda, kui isik saab näiteks õnnetusjuhtumi või ründe tagajärjel sündmuskohal raskeid kehavigastusi, kuid sureb hiljem (nt haiglas), mille puhul on siiski selge, et õnnetusjuhtumi või ründe tõttu saadud kehavigastused olid põhjuslikus seoses hiljem saabunud surmaga.“[3]

Hüvitise maksmise kohustus tekib juhul, kui surm või hukkumine on aset leidnud korrakaitsekohustuse täitmisel või sellega seotud õnnetusjuhtumi või isiku vastu toime pandud ründe tõttu. Tähele tuleb panna, et kõiki olukordi ühendavaks tingimuseks on korrakaitsekohustuse täitmine – hüvitist makstakse, kui isik hukkus või suri vahetult korrakaitseülesande täitmisel kohapeal või ülesande täitmise käigus saadud vigastuste tõttu hiljem haiglas või korrakaitseülesande käigus aset leidnud õnnetusjuhtumi või selle tõttu tema vastu suunatud rünnaku tagajärjel sõltumata sellest, kas surm saabus kohapeal või hiljem.

Hüvitise maksmiseks vajalikud rahalised vahendid peab oma eelarvest leidma korrakaitseorgan, kes isikule korrakaitsekohustuse pani.

Eelnõuga sätestatakse hüvitise suurus vaid hukkumise või surma korral, töövõime vähenemise reegleid eelnõuga ei kehtestata. Osaliselt saab töövõime vähenemisega tekitatud kahju hüvitamist nõuda riigivastutuse seaduse alusel. Siiski võib edaspidi kaaluda ka töövõime vähenemise tõttu hüvitise maksmise süsteemi loomist.

KorS § 16 lõikega 8 reguleeritakse korrakaitsekohustusega seotud kahju hüvitamist. Sarnaselt vabatahtlike osalejatega nähakse ka korrakaitsekohustusega isikute puhul ette kahju hüvitamine vastavalt riigivastutuse seadusele. Taas saab eelkõige kõne alla tulla õiguspärase haldusakti või toiminguga tekitatud kahju hüvitamine juhul, kui haldusakt või toiming on isiku õigusi või vabadusi erakordselt piirav.

Eelnõu § 1 p 3 muudetakse KorS § 23 lõikes 1 sätestatud erimeetmete loetelu, mida saab kohaldada ka isiku suhtes, kes ei ole avaliku korra eest vastutav. Loetellu lisatakse ka uued

[3] Seletuskiri Riigikogu veebilehel: Eelnõu - Riigikogu

isikuandmete töötlemise alused - § 34^1 ja 34^2, sest ka nendega võidakse sekkuda muude isikute kui vaid avaliku korra eest vastutavate isikute õigustesse.

Eelnõu § 1 punktidega 4, 5 ja 6 täiendatakse KorS §-s 30 sätestatud küsitlemise ja dokumentide nõudmise erimeetme sõnastust, tuues selgesti välja, et peale dokumentide võib korrakaitseorgan nõuda ka muus vormis teavet. Muudatuse vajadus tekkis praktikas esinenud probleemidest – kuna dokumendi legaaldefinitsiooni KorS ega haldusmenetluse seadus ei sätesta, siis on korrakaitseorganitel (eelkõige politseil) tekkinud raskusi näiteks fotode, videote jms teabe küsimisel isikutelt, kel võib olla teavet korrarikkumise või selle ohu kohta. Kuigi dokumendi mõistet tuleks sisustada laialt, hõlmates mis tahes vormis ja teabekandjal olevat informatsiooni (vt võrdluseks arhiiviseaduse § 2 lõikes 1 olevat dokumendi mõistet), tehakse eelnõuga siiski vajalikud täpsustused, et hõlbustada korrakaitseorganite tööd.

Oluline on silmas pidada, et kõnealune erimeede võimaldab isikult küsida vaid olemasolevat teavet ja dokumente. Seega ei saa teabe või dokumendi küsimise käigus panna isikule täiendavat kohustust teabe loomiseks (andmete mahukat süstematiseerimist, väljavõtete tegemist, koondmaist vms). Samuti ei anna säte alust nõuda isikult võimalikku vahendit, kus teave asub, näiteks ei saa korrakaitseorgan sätte alusel nõuda inimeselt telefoni üleandmist, et siis seal olevat teavet uurides otsustada, kas seal on ka korrakaitseorganile vajalikku infot. Kehtiva seaduse sõnastus – kui on alust arvata, et isikul on andmeid – piiritleb teabe nõudmise siiski võimalikult konkreetse olukorra või juhtumiga ning juba olemasolevate (mitte süstematiseerimise alusel loodavate vms) dokumentidega.

Eelnõu § 1 punktiga 7 täpsustatakse KorS § 34 lõiget 3. Sättest jäetakse välja avalikku kohta paigutatud kaamerast teavitava infotahvli või kleebise kujunduslikud nõuded (valgel taustal musta värvi videokaamera kujutis ja sõna „Videovalve“). Tegemist on seaduse tasandil reguleerimiseks liigse detailsusega. Eelnõuga lisatakse sättele kohustus näidata teabetahvlil või kleebisel meedet kohaldava korrakaitseorgani nimetuse, sest see on vajalik isikuandmete töötlemise läbipaistvuse tagamiseks. Lisaks tuleb võimaluse teabetahvlil või kleebisel näidata, kust saab soovi korral täiendavat infot isikuandmete töötlemise kohta (selleks võib olla kas andmetöötluse tingimusi avava veebilehe aadress, asjakohane e-posti aadress, QR-kood vms). Lisateabe võib märkimata jätta vaid olukorras, kus see objektiivset tahvlile ei mahu, näiteks olukorras, kus kaamerat kasutavad mitu korrakaitseorganit ning teabetahvli mõistlikke mõõtmeid arvestades ei ole võimalik sellele kogu asjakohast infot paigutada.

Eelnõu § 1 punktiga 8 täiendatakse seadust uute erimeetmetega - isikuandmete töötlemine mehitamata sõidukite ning kehalähedaste jälgimisseadmestike kasutamisega. Tegemist on uute erimeetmetega, mille rakendamise õigus vahetult KorS-i alusel on tulevikus tavapäraselt üksnes politseil, muud korrakaitseorganid võivad neid kasutada juhul, kui eriseadus neile selleks volituse annab.

Eelnõus on mehitamata sõidukeid tähistatud automaatse või kaugjuhitava sõidukina, seletuskirjas kasutatakse lihtsuse mõttes väljendit mehitamata sõiduk. Kuigi KorS §-s 45 kasutatakse ka mehitamata sõiduki terminit, ei ole kõnealuste erimeetmete esemed samad – KorS § 34^1 keskendub isikuandmete töötlemisele (seega on oluline, et sõiduk oleks varustatud kaameraga), KorS § 45 keskendub aga sõiduki peatamisele (kaamera olemasolul ei pruugi olla olemuslik). Seega ei võrdsustata eelnõuga kõnealuste sätete termineid. Ka kehalähedaste jälgimisseadmestike kohta kasutatakse seletuskirjas lihtsuse huvides sageli lihtsalt väljendit vormikaamera.

Eelnõuga KorS-i lisatav § 34^1 reguleerib isikuandmete töötlemist mehitamata sõidukiga. Esmalt on oluline tähele panna, et eelnõuga luuakse õiguslik alus mehitamata sõidukitega isikuandmete töötlemiseks. Mehitamata sõidukite kasutamist reguleerivad muud õigusaktid,

mehitamata õhusõiduki kasutamine eeldab riiklike mehitamata õhusõidukite käitamistingimuste ja -nõuete väljatöötamist.

Mehitamata sõiduki all peetakse eelnõu tähenduses silmas nii õhus, vees kui maismaal liikuvaid sõidukeid, mida juhitakse eemalt (juht või operaator ei asu sõidukis) või mis liiguvad iseseisvalt (näiteks tehisaru abil). Sõidukina tuleb seejuures käsitada igasugust liikuvat vahendit, mis ei pruugi tavatähenduses sõiduk olla.

Mehitamata sõidukiga saab pilti edastada või salvestada. Edastamisel all peetakse silmas pildi reaalajas vaatamist, seda ei salvestata kuhugi, seda jälgib reeglina vaid sõiduki juht. Pildi salvestamisel andmed säilitatakse, oluline ei ole, kas andmed säilitatakse seadmesse endasse või saadetakse säilitamiseks mujale.

Mehitamata sõidukite kasutamisega on eelnõu kohaselt lubatud salvestada või edastada vaid pilti. Heli salvestamist ega edastamist säte ette ei näe. Kuivõrd näiteks mehitamata õhusõidukiga saab piiratud ajaga läbida suuri vahemaid, kujutaks heli (näiteks vestluste) salvestamine endast ülemäärast sekkumist privaatsust kaitsvatesse põhiõigustesse. Samuti ei pruugi alati olla võimalik mehitamata sõiduki kasutamisest ette teada anda, mistõttu võiks heli salvestamine sisuliselt kujuneda salajaseks pealtkuulamiseks.

Eelnõuga nähakse ette järgmised alused isikuandmete töötlemiseks mehitamata sõidukite või neil asuvate kaameratega:

1) *avalikul kogunemisel, kui see on vajalik kogunemise iseloomust tulenevalt olulise ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks, tõrjumiseks ja korrarikkumise kõrvaldamiseks*

Kuivõrd mehitamata sõidukite kasutamine võimaldab töödelda väga suure hulga isikute isikuandmeid, on sel alusel põhiõigustesse sekkumine piiratud olulise ohuga. Seejuures on erimeetme kohaldamine lubatud nii ohu ennetamiseks kui ka ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks ja korrarikkumise kõrvaldamiseks. Kuigi ohu ennetamiseks isikuandmete töötlemine võib näida esmapilgul liigse põhiõigusriivena, aitab riive intensiivsust aitab vähendada asjaolu, et avalikud kogunemised toimuvad avalikus kohas, kus ei saa eeldada eravaldusega sarnast privaatsuse kaitset. Sõnastusega „avaliku kogunemise iseloomustu tulenevalt“ rõhutatakse igakordse kaalumise vajalikkust – kas konkreetne üritus on oma iseloomust selline, mis vajab antud erimeetme kohaldamist. Rõhutame veelkord, et erimeetme kohaldamine on korrakaitseorgani igakordse kaalumise otsus, mille puhul tuleb mh arvestada proportsionaalsuse põhimõttega. Põhiõiguste riivet minimeerib ka seoses olulise ohuga. Avalikeks kogunemisteks on sätte tähenduses KorS § 58 kohaselt avaliku koosolek või avalik üritus.

2) *isiku leidmiseks, kelle elu, tervis või kehaline puutumatus võib tema abitu seisundi tõttu ohus olla*

Alus annab korrakaitseorganile võimaluse kasutada erimeedet kohaldada, eelkõige mehitamata õhusõidukeid, näiteks metsa eksinud inimeste otsimiseks. Tegemist on kaamera kasutamisega konkreetse ohu olukorras eesmärgiga kaitsta abitus seisundis olevat inimest. Sõnastus „võib olla ohus“ viitab ohu võimalikkusele, mis on iseloomulik just ohukahtluse olukorrale. Selliselt on tagatud inimese otsima asumine võimalikult varases staadiumis.

3) *kui see on vajalik ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks politsei ja piirivalveseaduse § 3 lg 1 p 8 ja Kaitseväe korralduse seaduse §3 lg 1 p 4^4 sätestatud ülesande täitmiseks*

Sätte alusel saab erimeedet kohaldada näiteks Eestit külastava välisriigi kõrge ametniku, aga ka politsei või Kaitseväe valvatava objekti ohutuse tagamiseks. Kõrgete külaliste kaitseks võib erimeedet kohaldada ka abstraktse ohu korral, st ohu ennetamiseks. Siiski on ka sel alusel isikuandmete töötlemise otsustamisel korrakaitseorganil kohutus konkreetse olukorra asjaolusid kaaludes leida proportsionaalne lahendus.

4) *korrakaitseseaduse §-des 49, 50 ja 51 sätestatud erimeetme kohaldamisel, järgides nende erimeetme kohaldamisele õigusaktides ettenähtud nõudeid*

Üheks mehitamata sõidukite kasutusviisiks riiklikus järelevalves on abistada korrakaitseorganit teabe kogumisel olukordades, kus ametnikul oleks kohapealse kontrolli tegemine keeruline, ohtlik või väga ajakulukas (näiteks kõrghoonete ehitusplatsid, suured laoplatsid, raskesti ligipääsetavad looduskeskkonnad vms). Tehnilise seadme kasutamine tagab ametniku ohutuse (selle asemel et avada ise kahtlasena näiv anum ja seada end seeläbi ohtu, saab anumast lähtuva ohu kindlaks teha tehnilise vahendi abil), aga ka järelevalvemenetluse kiiruse ja efektiivsuse (suurte alade füüsiline läbimine on ametniku jaoks ajakulukas, tehnilise vahendiga saab seda teha kiiremini ja tõhusamalt). Mehitamata sõidukit kasutatakse sel alusel eelkõige ametniku silmapaari nn asendajana, lähtutakse eeldusest, et kui erimeede (näiteks §-s 50 sätestatud valdusesse sisenemine) lubab ametnikul endal kontrollitavat ala, piirkonda, valdust vahetult kogeda ja vaadelda, võib ta seda teha ka tehnilise vahendi abil. Sisuliselt on tegemist vastava erimeetme kohaldamise täiendusega ja seetõttu tuleb lähtuda erimeetme kohaldamise alustest – kui erimeedet võib kohaldada ka ohu ennetamiseks, võib seda teha ka tehnilise vahendiga. Samuti tuleb sel alusel isikuandmete töötlemisel lähtuda vastavale erimeetmele seatud kitsendustest, näiteks järgida KorS § 50 lõikes 4 sätestatud eluruumi sisenemise nõudeid vms. Kuivõrd ka valdusesse sisenemisel ja valduse läbivaatamisel võidakse töödelda isikuandmeid, tagab aluse lisamine KorS §-i 34^1, et sättes toodud andmetöötluse tingimused laienevad selgesti ka valdusesse sisenemise või valduse läbivaatuse erimeetme kohaldamisel isikuandmete töötlemisele (tehnilise vahendi kasutamine muudab isikuandmete töötlemisest tuleneva riive põhiõigustele intensiivsemaks, sest andmete säilitamine paraku suurendab võimalikke riske).

5) *kui see on vajalik ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks riigipiiri valvamisel ja piirirežiimi tagamisel*

Eelnõuga ei seata ohutasemetega seotud kitsendusi mehitamata sõidukite kasutamiseks piiri valvamise ja piirirežiimi tagamise ülesande täitmiseks, seega võib sel alusel kasutada sõidukeid alates ohu ennetamisest. Riigipiiri valvamine on riigipiiri seaduse § 9^4 kohaselt patrull- ja vaatlustegevus maismaal, merel ja piiriveekogudel eesmärgiga ennetada, selgitada välja ja tõkestada selleks mitte ettenähtud kohas ja ajal toimuv piiriületus ning piiriülene kuritegevus, sealhulgas isikute ja kauba ühendusevälisest riigist Eestisse ja Eestist ühendusevälisesse riiki ebaseaduslik toimetamine territoriaal- ja sisemerel ning piiriveekogudel, ja riigis viibimise õiguslike aluste kontrollimine. Ohu ennetamiseks lubatava isikuandmete töötlemisega põhiõiguse riive intensiivsust aitab vähendada riigipiiri spetsiifika. Riigipiiri kaitseks on piiri läheduses riigipiiri seadusega kehtestatud olulised liikumispiirangud – piiriribal (RiPS § 6 lg 1) on keelatud igasugune muu tegevus peale piirimärgi ja piiririba korrahoidmise ja kontrollimise (seega ei saa seal viibida kõrvalisi isikuid, kelle privaatsust võiks isikuandmete ennetamiseks töötlemine oluliselt riivata), piirivööndis (RiPS § 6^1) ei ole küll inimeste liikumine ja tegutsemine täielikult keelatud (RiPS § 9^6), kuid piirivöönd on tähistatud.

Riigipiiri valvamisel KorS § 34^1 erimeetme kohaldamisele nähakse RiPS-i muudatustega ette ka mitmed erandid KorSga kehtestatavatest nõuetest. Nii võib piiri valvamiseks edastada või

salvestada vajadusel ka heli ning erimeetme kohaldamisest piiriribal ei pea avalikkust eelnevalt teavitama.

Eelnõu seadusena jõustumise järel reguleerib tehniliste seadmete kasutamist piiri valvamiseks (radarid jms) RiPS § 9^5, isikuandmete töötlemisel mehitamata sõidukite kasutamisega peab politsei ja Kaitsevägi lähtuma KorS-i sätetest (RiPS-s toodud erisustega).

6) *olulise või kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks*

Säte annab üldisema aluse mehitamata sõidukitega isikuandmete töötlemiseks, piirates andmetöötlust siiski olulise või kõrgendatud ohu kahtlusega, vastava ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamisega, st mehitamata sõidukeid ei tohi sel alusel kasutada ohu ennetamiseks, olemas peab olema vähemalt ohukahtlus ja see peab seonduma olulise või kõrgendatud ohu olukorraga. Sel alusel saab eelkõige mehitamata õhusõidukeid kasutada näiteks liikluses tekkinud ohuolukordadest parema teabe hankimiseks, kui konkreetse olukorra asjaolud annavad aluse arvata, et korrarikkumine ei ole välistatud, ja seejuures on ohus olulised väärtused (kõrgendatud oht – KorS § 5 lg 4, oluline oht – KorS § 5 lg 3). Samuti võib mehitamata õhusõidukeid kasutada näiteks, kui ohtlik metsloom satub tiheasutusalale (võimalik kõrgendatud oht-oht inimeste elule), ennast politsei eest varjava vägivaldse inimese leidmiseks (vägivallast tulenev võimalik oht teiste inimeste eludele) jne. Seevastu ei saa mehitamata õhusõidukit sel alusel kasutada näiteks tavapäraselt kulgeva liikluse või muu avaliku ruumi jälgimiseks abstraktse ohu korral põhjendusega, et äkki midagi juhtub.

Riiklikus järelevalves kasutatava sõidukid peavad olema tähistatud selliselt, et oleks aru saada, millise korrakaitseorgani sõidukiga tegemist on. Eelnõuga ei kirjutata ette tähistamise viise, märgistamise nõue on teadlikult sõnastatud üldisena, sest võimalusi on erinevaid (märgistamiseks võib kasutada korrakaitseorgani andmetega kleepsu, aga ka näiteks politseile või päästele omaseid värve või sümboolikat). Ilmselt on võimalused ka ajas muutuvad (näiteks võib märgistamine toimuda ka läbi kaugidentimise süsteemi, mis koostoimes vastava tehnilise lahendusega annab igaühele võimaluse teada, kellele kuulub konkreetses kohas lendav mehitamata õhusõiduk).

Alati ei pruugi märgistus olla ka menetlusega seotud isikule vahetult nähtav (kui mehitamata õhusõiduk liigub kõrgel), kuid tähistus võib osutuda vajalikuks näiteks sõiduki leidmisel (leidja teab, millisele korrakaitseorganile see kuulub ja saab sõiduki leidmisest teada anda). Seega aitab sõiduki märgistamine kaasa riikliku järelevalve läbipaistvuse tagamisele.

Korrakaitseorgan, kes kasutab riiklikus järelevalves mehitamata sõidukit ja töötleb seeläbi isikuandmeid, peab sõiduki kasutamisest ja isikuandmete töötlemisest esimesel võimalusel teavitama (§ 34^1 lõige 3). Teavitada tuleb isikuid, kelle põhiõigust riivatakse, seega tuleb eelkõige teavitada avaliku korra eest vastutavat isikut või muud andmetöötlusega vahetult puudutatud isikut. Kui aga mehitamata sõidukiga töödeldakse suure hulga inimeste andmeid ja igaühe teavitamine ei ole seetõttu võimalik, tuleb teavitada avalikkust. Teavitamise viisi ega kanaleid eelnõuga ei reguleerita, sest need sõltuvad asjaoludest ja jäävad seega korrakaitseorgani kaalutlusõiguslikuks otsuseks.

Teavitada tuleks eelistatult enne erimeetme kohaldamist, kuid mehitamata sõiduki kasutamise olukordi arvestades ei pruugi see alati võimalik olla. Sel juhul võib kõne alla tulla ka tagantjärele teavitamine esimesel võimalusel. Sellise teavitamise eesmärk on tagada riikliku järelevalve avalikkus ja läbipaistvus. Teave mehitamata sõiduki kasutamisega isikuandmete töötlemisest peab kajastuma ka korrakaitseorganite andmekaitsetingimustes. Seega peavad korrakaitseorganid, kellel on õiguslik alus erimeedet kasutada, vaatama enne kasutamist üle

oma andmekaitsetingimused ning vajadusel täiendama neid ka kõnealuse andmetöötlusviisi võimalusega.

Paragrahvi 34^1 lõike 4 kohaselt säilitatakse mehitamata sõiduki kasutamisel töödeldud isikuandmeid 15 päeva. Isikuandmete töötlemise üheks põhimõtteks on andmete säilitamise piiritletus, st andmeid ei saa säilitada igavesti. Eelnõuga sätestatakse üldise maksimaalse säilitustähtajana päeva. Kui aga salvestist kasutatakse n-ö menetlustoimingu protokolli osana, säilitatakse ka mehitamata sõiduki kasutamisel töödeldud andmete salvestisi vastavalt menetlustoimingu protokolli säilitamise tähtajale.

Salvestisele juurdepääsu õigust eelnõukohase seadusega ei reguleerita, sest see on reguleeritud muudes õigusaktides, eelkõige isikuandmete kaitse üldmäärus, isikuandmete kaitse seadus. Eelnõuga ei kitsendata andmesubjekti õigust pääseda ligi tema kohta käivatele andmetele.

Eelnõuga KorS-i lisatav § 34^2 reguleerib kehalähedaste jälgimisseadmestike kasutamisega isikuandmete töötlemist. Silmas on peetud kõikvõimalikke kehalähedasi kaameraid, asugu need siis vormil, kiivril, prillidel või muus taolises kohas. Mõiste hõlmab ka muid seadmeid, mida kasutatakse pildi ja heli edastamiseks ja salvestamiseks ning mis liiguvad ametnikuga koos, kuigi ei pruugi olla kinnitatud ametniku vormi või kiivri vmt külge, näiteks relvale kinnitatud kaamera, aga ka mobiiltelefon, mida käes hoides ametnik valduse läbivaatuse käiku jäädvustab. Seega alluvad sättele kõik kaamerad, mis:

1. on mobiilsed, st liiguvad koos ametnikuga (olgu siis käes või riietele kinnitatuna)
2. edastavad või salvestavad heli ja pilti; seejuures tuleb tähele panna, et edastamise all peetakse silmas olukorda, kus kaamera abil vaadatakse andmeid reaalajas, andmeid ei salvestata, salvestamise puhul säilitatakse andmeid seadmes endas olevas süsteemis või väljaspool seda.

Kuivõrd kaameraga edastatakse või salvestatakse nii heli kui pilti, võib kaamera kasutamine kujutada endast suhteliselt intensiivset riivet põhiõigustele. Seega ei võimalda eelnõukohane seadus kaamerate kasutust igas olukorras ja ohutasemest sõltumata, vaid eelnõuga nähakse ette piiratud alused, mil kaamera kasutamine on lubatud.

Eelnõuga KorS-i lisatava § 34^2 lõike 1 kohaselt võib politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan kasutada kehalähedast jälgimisseadmestikku järgmistel juhtudel:

1) ametniku või muu isiku elu või tervist ähvardava ohu korral

Kaamera käivitamisel elule või tervisele ohtlikus olukorras on lisaks asjaolude jäädvustamisele ka ohtu ärahoidev eesmärk. Kaamera käivitamise hoiatus võib ründajale mõjuda distsiplineerivalt ning reaalse ründeni ei pruugita seetõttu jõuda. Ohustatud inimeste ringi sättega ei piiritleta – lisaks ametnikule (järelevalve käigus ähvardatakse vahetult ametnikku näiteks füüsilise vägivallaga) võib konkreetses olukorras ohtu sattuda mõni muu menetlusosaline (näiteks kutsub naaber lähisuhtevägivalla tõttu politsei, politsei saabumine ärritab vägivallatsejat sedavõrd, et too ähvardab abi kutsunud naabrit) või ka muu kõrvaline inimene (linnapargis agressiivselt käituvad noorukid ohustavad möödujaid). Kaamera käivitamise eelduseks olev oht peab olema konkreetne, st asjaoludele objektiivselt antava hinnangu järgi võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus toimub korrarikkumine. Kaamera käivitamist igaks juhuks, ohu ennetamiseks, eelnõuga ette ei nähta. Kuigi olukorrad võivad muutuda kiiresti ja konkreetne oht võib tekkida sedavõrd ootamatult, et ametnikul ei jää aega kaamera käivitamiseks (ega ka sellest ette teavitamiseks), ei ole see siiski piisav põhjus lubada kaameraid kasutada ilma konkreetse ohuta. Vastasel korral oleks riive põhiõigustele

ebaproportsionaalne. Eelnõuga ei piirata ka terviseohu taset, st ei pea arvestama, kui raske tervisekahju tekkimine tõenäoline on. Kaamera kasutamist õigustab igasugune tervisevastane rünne.

2) vahetu sunni kohaldamisel

Vajalik alus, et tagada objektiivsed andmed sunni kasutamise õiguspärasuse hindamiseks.

Eelnõuga KorS-i lisatava § 34^2 lõike 2 kohaselt peab korrakaitseorgani ametniku vormil või riietusel olema kaamerast teavitav märge. Nõude eesmärk on tagada riikliku järelevalve kui haldusmenetluse avalikkus ja läbipaistvus – kaamera kasutamine ei saa tulla asjaosalisele ootamatult ja üllatavalt, ametnikuga kokkupuutumise esimesest hetkest on selge, et kaamera kasutamise tehniline võimekus on olemas.

Kaamera kasutama hakkamisest (s.t andmete salvestamise või edastamise alustamisest) peab ametnik asjaosalistele suuliselt teada andma (§ 34^2 lg 3). Teavitamine võib kaasa tuua ka ohtliku olukorra taandumise, näiteks võib ärritunud inimene end seepeale kokku võtta ning võimalik rünne ametniku vastu jääb toimumata. Seega on teavitamisel ka preventiivne mõju. Kaameraga andmete töötlemise alustamisest ei pea eelnevalt teavitama juhil, kui see ei ole asjaolude tõttu võimalik või mõistlik. Näiteks ei pruugi teavitamine olla võimalik, kui teavitatavaid on palju ja olukord nõuab kiiret reageerimist (grupp agressiivselt käituvaid inimesi ründavad ametnikku või muud inimest). Ühelt poolt on inimesi igaühe teavitamiseks liiga palju ja teiselt poolt võivad üldine mürafoon ja agressiivne meeleolu muuta suulise teavitamise võimatuks või ebamõistlikuks. Seetõttu nähakse eelnõuga ette, et teavitada võib ka hiljem, s.o. esimesel võimalusel.

Eelnõuga kehtestatakse kehalähedase jälgimisseadmestiku kasutamisele eraelu puutumatuse kaitsmise nõue (§ 34^2 lg 4). Kehalähedase jälgimisseadmestiku kasutamisel tuleb vältida kõrvaliste isikute andmete või muu kaamera kasutamise eesmärgiga mitteseonduva teabe töötlemist. Näiteks kaamera kasutamisel protokollimisvahendina inimese kodus toimuva menetluse raames tuleb vältida muude kodus olevate inimeste jäädvustamist, aga ka kontrolli eesmärgist väljapoole jääva teabe (näiteks kodus olevad väärisesemed) töötlemist. Tegemist ei ole absoluutselt sõnastatud nõudega, sest alati ei pruugi selliste andmete töötlemisest hoidumine olla võimalik (näiteks jookseb laps ootamatult kaamera vaatevälja vms). Selline teave ei saa aga kindlasti olla edasise töötlemise objektiks. Kuna tegemist ei ole menetlusega seotud teabega, tuleb see muu salvestise säilitamisel kustutada, hägustada vms. Eelnõuga seatakse eraelu kaitseks ka lisanõue, mis on sõnastatud absoluutsena – salvestada ega edastada ei tohi teavet eriliste eraeluliste asjaolude kohta. Erilist kaitset vääriva eraelulise asjaolu all peetakse silmas inimese eraelu kõige intiimsemasse sfääri kuuluvat – väga isiklikud kõnelused pereliikmete vahel, väga intiimsed olukorrad vms, mis oma olemuse tõttu ei saa kuidagi olla korrakaitseõiguse huviorbiidis. Sellise teabe töötlemine on keelatud ja keelatud teave tuleb viivitamatult kustutada või hägustada.

Eelnõuga KorS-i listava § 34^2 lõikes 5 kehtestatakse korrakaitseorganile kohustus kaamera kasutamiseks, s.o pildi ja heli edastamiseks või salvestamiseks juhul, kui seda nõuab avaliku korra eest vastutav isik või muu menetlusosaline. Nõue kaamera kasutamiseks võib olla menetlusosalisele vajalik oma õiguste kaitseks – olukorras, kus inimene leiab, et ametnik oma käitumisega rikub tema õigusi (olgu selleks ebaviisakas suhtlemine, kohatu jõu kasutamine vms), saab kaamera kasutamine kas edasise õiguste rikkumise ära hoida (preventiivne meede) või tagada õiguste kaitseks vajaliku tõendi (õiguste kaitse meede).

Kehalähedaste jälgimisseadmestike andmete töötlemise salvestise säilitamise tähtaeg on 15 päeva sarnaselt mehitamata sõiduki abil loodud salvestise kohta sätestatuga. Juhul, kui

salvestist kasutatakse muus menetluses muu seaduse alusel või haldusmenetluses protokolli osana, säilitatakse salvestist selle menetluse nõuete kohaselt.

Ka selle erimeetme puhul ei piirata andmesubjekti õigust salvestisele juurdepääsemiseks, juurdepääsu otsustamisel tuleb lähtuda asjakohaste õigusaktide nõuetest.

KorS §-des 34^1 ja 34^2 sätestatud uute erimeetmete eesmärk on riiklikus järelevalves isikuandmete töötlemiseks vajalike täiendavate õiguslike aluste loomine. Vajadus tuleneb tehnika arengust ja uute vahendite kasutuselevõtust. Nende sätete sõnastamisega ei kitsendata kehtivas seaduses olemasolevate muude erimeetmete kohaldamist, nende dokumenteerimist ega kogutud andmete säilitamist.

Eelnõu § 1 punktiga 9 täiendatakse KorS §-i 50 lõikega 6^1. Täienduse eesmärk on tagada selgus, et ka valdusesse sisenemise erimeetme kohaldamisel on korrakaitseorganil vajadusel õigus võtta proove, teostada mõõtmisi ja teha või tellida ekspertiisi, samuti jäädvustada olukorda pilti või heli salvestava seadmega. Muudatusega luuakse ka valdusesse sisenemisel samad võimalused nagu on kehtiva seaduse kohaselt ka vallasasja ja valduse läbivaatusel. Tähele tuleb panna, et lisatav säte annab sarnaselt KorS § 49 ja 51 vastavatele lõigetele aluse konkreetse asjaolu, olukorra salvestamiseks, tegemist ei ole kogu valdusesse sisenemise erimeetme kohaldamise käigu salvestamist võimaldava alusega.

Eelnõu § 1 punktiga 10 täiendatakse seadust kontrolltehingu tegemist reguleeriva sättega. Tegemist on erimeetmega, mille kohaldamise pädevus on politseil ja eriseadusega sätestatud juhul ka muul korrakaitseorganil. Eriseaduses meetme kohaldamise õiguse andmise korral tuleb põhjalikult kaaluda meetme vajalikkust, sest kontrolltehingu näol on tegemist erandliku erimeetmega, mille kohaldamise volituse andmisse tuleb vastavalt suhtuda.

Riikliku järelevalve menetlus on haldusmenetluse üks vorm. Haldusmenetlus on avalik menetlus (HMS § 7 lg 1). Sama kordab sisuliselt KorS § 11 lõige 1, mille kohaselt peab korrakaitseametnik esmalt ennast tutvustama ja vajadusel selgitama menetlustoimingut. Kuna kontrolltehing tehakse varjatult, kujutab see endast erandit järelevalvemenetluse avalikkuse põhimõttest. Varjatud järelevalvemenetlus riivab isiku põhiõigusi intensiivsemalt. Kontrolltehingu tegemise volitus peab seega lähtuma hädavajadusest, st kui muude meetmetega ei ole võimalik järelevalve eesmärki täita. Kontrolltehingut ei saa käsitleda nn mugavusmeetmena.

Põhiõigusriive intensiivsuse tõttu seatakse eelnõuga KorS-i lisatava § 53^1 lõikes 1 sätestatud erimeetme kohaldamisele mitmeid piiranguid. Kontrolltehingut saab kasutada alates ohukahtlusest, st olukorras, kus korrakaitseorganil ei ole küll korrarikkumise toimumise tõenäosuse hindamiseks piisavalt teavet, kuid ta ei saa selle toimumist ka välistada. Ohukahtluse olukorda on sisustatud kui ebapiisava teabe olukorda[4] . Nii annab kontrolltehingu tegemine korrakaitseorganile võimaluse hankida puuduolev teave. Kontrolltehingut ei saa eelnõu kohaselt teha ohu ennetamiseks, st olukorras, kus puudub konkreetse ohu kahtlus, kuid kus saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib ohukahtlus või oht. Ohu ennetamine on abstraktse ohu olukord, olukord, kus saab ette kujutada võimalikku ohtu, kuid reaalselt miski konkreetsele ohule veel ei viita[5]. Kuivõrd kontrolltehing varjatud järelevalvemeetmena riivab intensiivselt põhiõigusi, ei pea eelnõu koostajad põhjendatuks sedavõrd mõjuka meetme kohaldamist ohu ennetamiseks.

[4] J. Jäätma. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega: content, lk 134.
[5] Korrakaitseseadus. Kommenteeritud väljaanne. Sisekaitseakadeemia 2025, lk 45 ja 51.

Kontrolltehingu piiranguks on ka seos olulise või kõrgendatud ohuga, olgu siis tegemist ohu väljaselgitamise või juba teada oleva ohuga. Seega ei saa kontrolltehingut teha lihtohu kahtluse või lihtohu tõrjumiseks. Ka mitmed kehtivad seadused, mis kontrolltehinguid reguleerivad, lähtuvad kõrgendatud või olulise ohu kriteeriumist (jäätmeseadus, atmosfääriõhu kaitse seadus). Tõsi, leidub ka seaduseid, mis peavad kontrolltehingu tegemiseks piisavaks ka lihtohu kahtlust (alkoholiseadus, tubakaseadus). Eelnõu koostajad on pidanud optimaalseks kehtestada erimeetme üldnormis kontrolltehingu piiranguks vähemalt olulise või kõrgendatud ohu kahtluse.

Kolmanda olulise piiranguna sätestatakse eelnõus kontrolltehingu tegemine viimase abinõuna, st vaid olukorras, kus muude järelevalvemeetmetega ei ole võimalik ohtu välja selgitada, tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada või see oleks oluliselt raskendatud. Seega saab kontrolltehingut teha näiteks ostu-müügitehingu nõuetest kinnipidamise kontrollimiseks, kui see muude meetmetega võimalik ei oleks, olgu tingimusteks siis näiteks alaealisele alkoholi müügi keelu täitmiseks isikut tõendava dokumendi küsimine, selgitamiskohustus ravimite müügil vms. Kontrolltehing ei ole lubatav, kui nõuetele vastavust saab kontrollida muude meetmetega, näiteks küsitlemine, valduse läbivaatus vms.

Täiendava põhiõigusriive proportsionaalsuse kaitsegarantiina sätestatakse eelnõus (KorS-i lisatava § 53^1 lg 6) nõue, et kontrolltehingu tegemise peab otsustama korrakaitseorgani juht, politsei puhul prefekt või kummagi volitatud ametnik. Otsustajate ringi piiramine ja viimine asutuse juhi või tema poolt volitatud isiku tasandile toimib omamoodi pidurdusvahendina, mis peab tagama meetme rakendamise põhjendatuse lisakaalumise.

Kontrolltehingu olemus on avatud eelnõuga KorS-i lisatava § 53^1 lõikes 2. Kontrolltehingu esemeks võib olla mis tahes võlaõigusliku tehingu tunnustega tehing (näiteks ostu-müügileping, rendileping, mõni teenuse osutamise leping vms). Samas ei ole tehingu eesmärk siiski poolte vahel võlaõiguslikke suhteid tekitada, tehingu tegelik eesmärk, mida teise poole eest varjatakse, on kontrollida õigusaktides sätestatud nõuetest kinnipidamist.

Olulised piirangud kontrolltehingule on sätestatud eelnõuga KorS-i lisatava § 53^1 lõikes 3. Sätte kohaselt ei või kontrolltehinguga läbi viia jälitustoiminguid, kihutada isikut süüteo toimepanemisele ega toime panna süüteotunnustega tegu, samuti ei või kontrolltehingu tegemise tagamiseks kasutada salajasele koostööle kaasatud isikut, teeselda juriidilist isikut, kasutada variisikut ega konspiratsioonivõtteid politsei ja piirivalve seaduse §-de 7^{51} ja 7^{54}–7^{57} tähenduses. Neist välistustest nähtub, et eelnõuga ei lubata kontrolltehingu tegemisse kaasata korrakaitseorganiväliseid isikuid, eriti alaealisi.

Kontrolltehingu varjatus on sätestatud KorS-i lisatava § 53^1 lõikes 4. Nii ei pea korrakaitseorgani ametnik kontrolltehingut tehes kandma vormiriietust ega esitama ametitõendit või muul moel tutvustama end korrakaitseorgani ametnikuna. Tähele tuleb panna, et enda varjamise luba kehtib vaid korrakaitseorgani ametnikule. Kuna eelnõu kohaselt ei ole lubatud kontrolltehingu tegemisele kaasata muid isikuid (vabatahtlikke), on ka enese varjamise säte kirjutatud kitsalt ametnikukeskselt. Varjamine laieneb ka veebis tehtavatele tehingutele – tagamaks, et ametnik ei oleks tehingu tegemisel korrakaitseametnikuna tuvastatav, võib ta tehingu tegemisel kasutada muid kui oma isikuandmeid.

Kontrolltehingu varjatus saab kesta vaid piiratud aja jooksul ning sellest tuleb osalist teavitada kohe, kui see võimalik on, st viivitamata pärast kontrolltehingu eesmärgi saavutamist (§ 53^1 lg 7). Kontrolltehing on oma olemuselt ühekordne tehing, mille tegemine eeldab lühikest ajaperioodi (võrdluseks võib jälitustegevus kriminaalmenetluses olla pikaajalisem), selle avalikustamine esimesel võimalusel aitab minimeerida põhiõiguste riive intensiivsust.

Õigusselguse huvides sätestatakse eelnõuga KorS-i lisatava § 53[1] lõikes 8, et kontrolltehingu käigus tehtud võlaõiguslike tunnustega tehing on tühine. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 84 lõike 1 kohaselt tuleb tühise tehingu alusel saadu tagastada alusetu rikastumise sätete alusel.

Eelnõu § 1 punktiga 11 täiendatakse KorS § 57[2] lõikes 2 toodud politsei erimeetmete loetelu lisades sinna eelnõuga sõnastatavad uued isikuandmete töötlemise alused (KorS § 34[1] ja 34[2] erimeetmed). Muudatus on vajalik, et tagada selgus politsei kui erikorrakaitseorgani volitustes. Muudatus on kantud samast eesmärgist nagu eelnõuga tehtavate muude politsei kui erikorrakaitseorgani pädevust täpsustavate eriseaduste muudatused.

Eelnõu § 1 punktiga 12 muudetakse avaliku koosoleku korraldaja vanusepiirangut – kui kehtiva KorS § 64 lõike 1 punkti 1 kohaselt peab koosoleku korraldaja olema täisealine, siis eelnõuga lubatakse koosolekuid korraldada 14-aastaseks saamisest alates.

Rahumeelse kogunemise ja koosoleku pidamise õigust peetakse demokraatliku ja pluralistliku ühiskonna oluliseks eelduseks[6]. Rahvusvahelistes dokumentides rõhutatakse: "*Like adults, children have legitimate claims and interests. Freedom of peaceful assembly provides them with a means of expressing their views and contributing to society.*"[7]

Lapse õiguste konventsiooni[8] artikkel 15 paneb osalisriikidele kohustuse tunnustada lapse õigust moodustada ühinguid ja vabadust rahumeelseteks kogunemisteks. Sama sätte lõige 2 sätestab, et nende õiguste kasutamisel võib teha ainult selliseid seaduses ettenähtud kitsendusi, mis on vajalikud demokraatlikus ühiskonnas riikliku julgeoleku või rahva turvalisuse, avaliku korra (*ordre public*) ja rahva tervise või kõlbluse kaitseks või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.

Ka Eesti põhiseaduse kommentaarides on leitud, et KorS § 64 lõike 1 punktis 1 sätestatud täisealisuse nõue võib olla küsitav[9].

Eelnõuga antakse avalike koosolekute korraldamise õigus alaealistele alates 14. eluaastast. Vanusepiirangu seadmisel on arvestatud, et kehtivate õigusnormide kohaselt on 14-aastased juba kriminaalvastutusvõimelised (karistusseadustiku § 33 alusel loetakse süüvõimeliseks 14-aastaseks saanud isikut) ning ka korrakaitseliselt vastutavateks isikuteks (KorS § 15 lg 2). Sellesse vanusesse jõudnud noored inimesed peaksid olema suutelised avaliku koosoleku korraldaja vastutust kandma ning nõudeid täitma.

Piiratu teovõimega täisealised isikud saavad avalikke koosolekuid korraldada vastavalt teovõime piiramise ulatusele.

Eelnõu § 1 punktiga 13 muudetakse avaliku koosoleku korraldaja esindaja nõudeid. Kehtiv seadus ei sätesta juriidilisest isikust avaliku koosoleku korraldaja esindajale täiendavaid nõudeid. Samas peab füüsilisest isikust koosoleku korraldaja olema Euroopa Liidu kodanik või tugevalt Eestiga seotud - pikaajalise elaniku elamisloaga või alalise elamisõiguse alusel Eestis viibiv välismaalane. Ei ole põhjendatud, miks juriidilisest isikust avaliku koosoleku korraldaja esindaja ei peaks vastama samadele tingimustele.

---

[6] Vt põhiseaduse § 47 kommentaari 3, EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS

[7] *Nii nagu täiskasvanutel, on ka lastel õiguspärased ootused ja huvid. Rahumeelse kogunemise vabadus annab neile võimaluse väljendada oma arvamust ja panustada ühiskonnaellu.* Guidelines on freedom of peaceful assembly, OSCE 2010, p 57: 73405.pdf

[8] Lapse õiguste konventsioon–Riigi Teataja

[9] Vt viidet 11

Eelnõu § 1 punktiga 14 – tehakse tehniline muudatus, mis on vajalik sätte loetelu täiendamiseks uue punktiga. Sidesõna asendamine semikooloniga ei muuda sätte sisu, kõik loetletud alused on alternatiivsed, st ei pea esinema üheaegselt.

Eelnõu § 1 punktiga 15 nähakse ette avalikust koosolekust ette teavitamise nõue juhul, kui korraldajaks on alaealine. Nii on alaealisele koosolekukorraldajale tagatud tugevam riigipoolne kaitse – politseid on koosolekust ette teavitatud, politsei teab, et korraldajad on alaealised ja võivad seega vajada suuremat abi avaliku korra tagamisel. Politsei saab olla võimalikuks reageerimiseks aegsasti valmis.

Eelnõu §-dega 3, 4, 5, 8 p 2, 12, 15, 16, 17 muudetakse ja täiendatakse seadusi, milles on järelevalveorganile antud kontrolltehingu tegemise õigus. Kontrolltehingu kui erimeetme kohaldamise nõuete korrigeerimiseks tunnistatakse kehtetuks kontrolltehinguid reguleerivad sätted, kuid erimeetme kohaldamise õiguse tagamiseks täiendatakse samades seadustes KorS-i erimeetmete loetelu sätteid, lisades sinna viite KorS §-le 53^1. Nii tagatakse kõikidele järelevalveorganitele samad alused kontrolltehingu tegemiseks. Kui konkreetses valdkonnas on kontrolltehingu tegemiseks vaja erisusi võrreldes KorS-iga, tuleb need kehtestada eriseaduses. Ka eelnõuga sätestatakse mõned erisused, näiteks tagatakse tarbijakaitseseaduses ja toote nõuetele vastavuse seaduses kontrolltehingu tegemine ka lihtohu puhul. Toote nõuetele vastavuse seaduses nähakse kontrolltehingu kohaldamise erisus ette eelkõige määruse (EL) 2019/1020 artikli 14 lõike 4 punktis j sätestatud pädevuse rakendamiseks, mille kohaselt peab turujärelevalveasutusel olema õigus omandada tootenäidiseid, sealhulgas varjatud identiteedi all, et tuvastada nõuetele mittevastavust ja saada tõendeid. Turujärelevalveasutus võib kontrolltehingut kasutada eelkõige juhul, kui toote nõuetele vastavuse kontrollimisel on tekkinud ohukahtlus ning selle väljaselgitamiseks on vajalik omandada tootenäidis varjatud identiteedi all. See võib olla vajalik näiteks juhul, kui asjaolud annavad alust kahelda, kas järelevalveasutusele avaliku kontrolli käigus esitatav tootenäidis vastab tootele, mida tavapäraselt turul kättesaadavaks tehakse. Kontrolltehing võimaldab sellisel juhul omandada tootenäidise tavapärase lõppkasutajaga võrreldavatel tingimustel ning kasutada seda võimaliku nõuetele mittevastavuse tuvastamiseks ja selle kohta tõendite saamiseks.

Erisused KorS §-st 53^1 nähakse ette ka alkoholiseaduses ja tubakaseaduses. Alaealistele kehtivate seadustega ettenähtud piirangute üle tõhus järelevalve tegemiseks säilitatakse pädevatele korrakaitseorganitele kontrolltehingusse alaealiste kaasamise võimalus. Alaealisel on kehtivate seadustega sõnaselgelt keelatud tarvitada alkoholi ja tubakatooteid. Keeld on kantud eesmärgist kaitsta alaealiste tervist, sest tegemist on alaealiste tervist ilmselt ohustavate ainetega. Seega on kontrolltehingu tegemise aluseks oleva olulise ohu nõue täidetud. Maksu- ja Tolliameti vaatest tuleb aga kontrolltehingu tegemiseks aluseks olevat ohu taset alandada (s.o. võimaldada kontrolltehingut igasuguse korrarikkumise ohu korral), et tagada õigusaktidest tulenevate nõuete efektiivne järelevalve.

Eelnõu §-dega 2, 6, 7, 8 p 1, 9, 11, 13, 14, 19 tehakse muudatusi eriseadustes, et tagada eelkõige politseile kui erikorrakaitseorganile uute erimeetmete kasutamise õigus. Kuigi eelnõuga ei teha muudatusi muudesse eriseadustesse, tehakse erand politseile (kaasnevalt ka Päästeametile ja Kaitseväele), et tagada eelnõus seadusena jõustumisel politseile loogiliselt seotud meetmete pakett. Vastasel korral tekiks olukord, kus politsei kui üldkorrakaitseorgani meetmete valik oleks suurem kui talle eriseadustega ette nähtud ning võiks tekkida risk, et politsei hakkab eriseaduste järelevalves kasutama üldkorrakaitseliseorganile võimalikke meetmeid. Riski maandamiseks ja õigusselguse tagamiseks (eriseaduste järelevalves saab kasutada eriseaduses sätestatud erimeetmeid) tehakse muudatused neis eriseadustes eelnõuga. Muude korrakaitseorganite puhul sarnast konflikti eri- ja üldkorrakaitseorganina tekkida ei saa.

Riigipiiriseaduses sätestatakse KorSga võrreldes erisused erimeetmete kohaldamisel – nähakse ette võimalus mehitamata sõidukiga töödelda lisaks pildile ka heli ning antakse alus jätta piiriribal mehitamata sõiduki kasutamisest avalikkus teavitamata. Erisused on vajalikud riigipiiri valvamiseks. Heli salvestamine tagab piiri valvamiseks vajaliku teabe, avalikkuse teavitamine piiriribal ei ole vajalik, sest piiriribal on seaduse kohaselt lubatud vaid väga piiratud tegevused ja seega ei ole kolmandatel isikutel alust seal viibimiseks.

Eelnõu §-ga 10 täiendatakse politsei ja piirivalveseadust.

Eelnõu § 10 punktiga 1 täiendatakse politsei andmekogude ülesehitust reguleerivat §-i 10 lisades uue andmestikuna õhuruumi jälgimise andmestiku. Muudatus on vajalik eelnõu järgmise punktiga lisatava § 13^3 tõttu.

Eelnõu § 10 punktiga 2 luuakse selged alused erinevate korrakaitseliste isikuandmete töötlemise erimeetmetega tekkinud salvestiste edasiseks töötlemiseks ning sätestades õhuruumi jälgimise alused.

Avalikus kohas toimuva jälgimiseks kasutatava pilti edastava või salvestava jälgimisseadmestiku, automaatse või kaugjuhitava sõidukiga või kehalähedase jälgimisseadmestikuga salvestatud isikuandmete töötlemine (PPVS § 13^2)

Muudatuse eesmärk on kehtestada selge ja õiguspärane regulatsioon PPA poolt avalikus kohas toimuva jälgimiseks kasutatava jälgimisseadmestiku, automaatse või kaugjuhitava sõidukiga (edaspidi ka mehitamata sõiduk) ja kehalähedase jälgimisseadmestiku (KorS §-des 34, 34^1 ja 34^2 ning RiPS § 11^4 lõike 2^2 erimeetmed) abil tehtud salvestiste edasiseks töötlemiseks. Muudatusega antakse PPA-le selged õigused nimetatud seadmetega tehtud salvestisi töödelda ning määratakse kindlaks salvestiste töötlemise eesmärgid, andmete koosseis, säilitamise korraldus ning töötlemise dokumenteerimise ja kontrollitavuse nõuded. Muudatus on vajalik, et tagada erinevate kaasaegsete salvestustehnoloogiate kasutamisel isikuandmete töötlemise läbipaistvus, õigusselgus ja eesmärgipärasus.

Lõikes 1 määratakse kindlaks eesmärgid, mille saavutamiseks võib PPA salvestist edasi töödelda, see on üldregulatsioon, mis kohaldub kõikidele antud paragrahvis sätestatud salvestistele. PPA võib salvestist töödelda seadusest, välislepingust või Euroopa Liidu õigusaktist tulenevate ülesannete täitmiseks järgmistes olukordades: kuritegude menetlemine, kõrgendatud või olulise ohu väljaselgitamine, tõrjumine või sellise korrarikkumise kõrvaldamine, tagaotsitavate isikute või rahvusvaheliselt tagaotsitavate esemete asukoha kindlaks tegemine ja politsei reageeriva ressursi väljapaneku ja taktika hindamiseks ning riikliku järelevalve planeerimiseks. Salvestiste töötlemine on seega lubatud ainult selgelt määratletud eesmärkidel. Eesmärkide loetelu piirab salvestiste kasutamist ning tagab, et salvestise olemasolu iseenesest ei anna alust selle piiramatuks töötlemiseks.

Esiteks võib PPA kasutada salvestisi kuritegude menetlemiseks. Salvestis võib sisaldada olulist teavet kuriteo toimepanemise, selle toimepanija, sündmuse toimumise asjaolude või muude menetluses tähtsust omavate asjaolude kohta. Näiteks võib kehalähedase salvestusseadme või avalikus kohas paikneva jälgimisseadmestiku salvestis sisaldada teavet isiku tegevuse kohta enne kuritegu, kuriteo toimepanemise ajal või vahetult pärast seda. Samuti võib mehitamata sõiduki salvestis anda teavet sündmuskohast või seal toimuvast.

Teiseks võib PPA kasutada salvestisi korrakaitselisel eesmärgil kõrgendatud või olulise ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks. KorS § 5 kohaselt eristatakse ohte nende raskuse järgi ning salvestise kasutamine peab olema seotud konkreetse

seaduses sätestatud korrakaitselise eesmärgiga. Selline piirang tagab, et salvestisi kasutatakse eelkõige ühiskonnale või isikute põhiõigustele olulist ohtu kujutavate olukordade lahendamisel.

Kolmandaks nähakse ette võimalus kasutada salvestisi tagaotsitavate isikute või rahvusvaheliselt tagaotsitavate esemete asukoha kindlakstegemiseks. Sellisel juhul võib salvestis olla vajalik isiku või eseme asukoha kindlakstegemiseks ka siis, kui salvestise tegemise ajal ei olnud teada, et konkreetne salvestisele jäänud isik või ese on tagaotsitav. Rahvusvaheliselt tagaotsitavate esemete (eelkõige sõidukite) asukoha kindlakstegemine alusena on vajalik, sest neil juhtudel ei algatata Eestis süüteomenetlust.

Neljandaks võimaldatakse salvestisi töödelda politsei reageeriva ressursi paiknemise ja varem rakendatud taktika hindamiseks ning riikliku järelevalve planeerimiseks. Selline töötlemine on vajalik politsei tegevuse korraldamiseks ja selle hindamiseks olukordades, kus salvestised võimaldavad analüüsida sündmuse kulgu, reageerimise vajadust, ressursi paiknemist või rakendatud taktika sobivust. Näiteks võib salvestiste analüüs võimaldada hinnata, kas politsei reageeriv ressurss oli konkreetses piirkonnas piisav või kas riikliku järelevalve korraldamisel on vajalik muuta patrullide, tehniliste vahendite või muu ressursi paigutust. Neljas eesmärk erineb lõikes 2 nimetatud esimesest kolmest eesmärgist selle poolest, et andmetöötlus ei ole vahetult seotud konkreetse süüteomenetluse või konkreetse ohu tõrjumisega, vaid politsei ülesannete planeerimise ja korraldamisega.

Lõike 2 kohaselt võib PPA lisaks lõikes 1 sätestatule töödelda kehalähedase jälgimisseadmestiku ja avalikus kohas toimuva jälgimiseks kasutatava jälgimisseadmestiku salvestist väärtegude ja distsiplinaarsüütegude menetlemiseks. Selline erisus on vajalik, kuna kehalähedase jälgimisseadmestiku ja avalikus kohas toimuva jälgimiseks kasutatava jälgimisseadmestiku salvestistel võib olla oluline tõenduslik väärtus ka väärtegude menetlemisel. Näiteks võib salvestis olla vajalik avalikus kohas toime pandud väärteo asjaolude tuvastamiseks. Samuti võib salvestis olla vajalik politseiametniku suhtes algatatud distsiplinaarmenetluses teenistusülesannete täitmise asjaolude tuvastamiseks. Tähele tasub panna, et salvestist saab kasutada vaid politseiametniku, mitte muu politseis töötava ameniku ega abipolitseiniku distsiplinaarmenetluses. Väärtegude ja distsiplinaarsüütegude menetlemise võimaluse sätestamine üksnes nimetatud kahe salvestise liigi puhul on põhjendatud nende salvestiste tekkimise ja kasutamise eripäraga. Kehalähedase jälgimisseadmestiku ning avalikus kohas toimuva jälgimiseks kasutatava jälgimisseadmestiku abil tehtud salvestised on oma olemuselt suunatud isikute tegevuse ja sündmuste dokumenteerimisele ning võivad seetõttu omada vahetut tõenduslikku tähendust ka sellistes menetlustes, mille puhul ei ole tegemist kuriteoga.

Lõike 3 kohaselt võib PPA lisaks lõikes 1 sätestatule töödelda mehitamata sõiduki salvestist riigipiiri seaduse 2^1 (erisus tehakse §-des 17^3 ja 17^5 sätestatud väärtegudele, kuna nende puhul ei ole salvestise kasutamine mõeldav) peatükis sätestatud väärtegude menetlemiseks. Erisus on vajalik, kuna mehitamata sõidukite kasutamine on riigipiiri valvamisel oluline ja tõhus tööriist, mis võimaldab väiksema ressursiga vaadelda suuremaid piirialasid ning tabada piiririkkujaid. Mehitamata sõiduk võimaldab koguda teavet suurel maa-alal ning sellises keskkonnas, kus politseiametniku vahetu kohalolek ei ole alati võimalik või otstarbekas. Salvestis võib võimaldada tuvastada rikkumise toimepanemise aja, koha, viisi ja muud menetluses tähtsust omavad asjaolud. Sellise salvestise kasutamine väärteomenetluses on vajalik eelkõige seetõttu, et riigipiiri valvamisel võib rikkumine toimuda kohas, kus muud tõendid puuduvad või nende kogumine on oluliselt raskendatud. Mehitamata sõiduki salvestis võib sellisel juhul olla oluline rikkumise objektiivsete asjaolude tuvastamisel.

Lõike 4 kohaselt võib salvestis sisaldada isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid. Tulenevalt videopildi olemusest ei ole võimalik välistada, et salvestisele jäävad isikud või isiku hääl, sõidukid aga samuti muu teave, mille alusel on võimalik isik otseselt või kaudselt tuvastada. Teatud juhtudel võib salvestisele jääda ka eriliiki isikuandmeid, näiteks isiku terviseseisundit kujutav teave. Sätte eesmärk on anda õiguslik alus selliste andmete töötlemiseks ning tagada, et salvestise töötlemisel arvestatakse isikuandmete kaitse nõuetega. Sättes ei ole töödeldavate isikuandmete kategooriaid ammendavalt loetletud, kuna salvestisele jäävate andmete koosseis sõltub konkreetse olukorra asjaoludest ning seda ei ole salvestamise hetkel alati võimalik ette näha ega mõjutada. Ammendava loetelu sätestamine võiks jätta hõlmamata andmed, mille töötlemine on politsei ülesande täitmisel vajalik, ning tekitada ebaselgust selliseid andmeid sisaldava salvestise töötlemise lubatavuse suhtes. Sätte eesmärk on seetõttu hõlmata salvestisele sattuda võivad isikuandmed sõltumata nende liigist, piiritledes samal ajal salvestise kasutamise lubatud eesmärkide ja tingimustega. Lisaks isikuandmetele võib salvestis sisaldada ka erinevaid tehnilisi andmeid nagu näiteks salvestise tegemise aeg ja koht, salvestise kestvus ja muid tehnilise seadme eripärast tulenevaid andmeid (näiteks vormikaamera puhul on mõeldavad nii video kui heli sisendi tehnilised andmed, samas drooni salvestise puhul heli sisendi tehnilisi andmeid ei ole).

Lõike 5 kohaselt kantakse käesolevas paragrahvis nimetatud salvestis politsei andmekogusse ennetava tegevuse andmestikku, kus seda säilitataks vastavalt korrakaitseseaduses sätestatud tähtajale. Mehitamata sõiduki ja kehalähedase jälgimisseadmestiku salvestisi tohib säilitada 15 päeva ning avalikus kohas paikneva jälgimisseadmestiku salvestist tuleb säilitada 30 päeva Sätte eesmärk on tagada salvestiste kontrollitud ja nõuetekohane säilitamine politsei andmekogus. Salvestis, mis kantakse teise PPVS § 10 lõikes 1 nimetatud andmestikku, säilitatakse vastava andmestiku säilitamistähtaja lõpuni. Teiseks andmestikuks võib üldjuhul olla süüteomenetluse või haldusmenetluse andmestik, aga võib olla ka jälitustegevuse või otsimise andmestik vms. Seega kui salvestis seotakse näiteks konkreetse süüteomenetluse, korrakaitselise juhtumi või muu politsei andmekogus oleva andmestikuga, kohaldub sellele vastava andmestiku säilitamistähtaeg. Antud lahendus väldib olukorda, kus sama salvestist tuleb paralleelselt säilitada mitmes andmestikus erinevate tähtaegade järgi ning tagab, et menetluse või muu politsei ülesande täitmiseks vajalik salvestis säilib koos seda toetavate andmetega.

Lõike 6 kohaselt tuleb lõigetes 1-3 nimetatud eesmärkidel salvestise andmete töötlemisel märkida töötluse aluseks oleva juhtumi, teate või menetluse number ning andmete töötlemise põhjendus. Lisaks kohustab regulatsioon PPA-d koostama ja avalikustama kord aastas andmekaitseauditi tulemuste kokkuvõtte. Andmete töötlemise aluse dokumenteerimine on vajalik selleks, et oleks võimalik tagantjärele kontrollida, millise konkreetse juhtumi, teate või menetlusega oli salvestise töötlemine seotud ning millisel põhjusel salvestist kasutati. Nõue suurendab andmetöötluse läbipaistvust ja võimaldab kontrollida, kas salvestise töötlemine vastas käesolevas paragrahvis sätestatud eesmärkidele. Töötlemise põhjenduse märkimise nõue on eriti oluline olukordades, kus salvestist kasutatakse pärast selle tegemist ja esialgsest salvestise tegemise olukorrast eraldiseisvalt. Näiteks võib salvestis olla tehtud avalikus kohas seoses olulise ohu või sündmusega, kuid hiljem võib olla vajalik selle töötlemine konkreetse kuriteo või muu juhtumi asjaolude väljaselgitamiseks. Sellisel juhul peab olema dokumenteeritud, miks konkreetse salvestise töötlemine on vajalik. Andmekaitseauditi tulemuste kokkuvõtte iga-aastane koostamine ja avalikustamine suurendab salvestiste töötlemise üle teostatava kontrolli läbipaistvust. Avalikustatav kokkuvõte ei pea sisaldama isikuandmeid ega julgeoleku või taktikalist teavet, mille avalikustamine võiks kahjustada

politsei ülesannete täitmist. Kokkuvõtte eesmärk on anda avalikkusele üldine ülevaade sellest, kuidas PPA on täitnud salvestiste töötlemisele kehtestatud andmekaitsenõudeid ja milliseid meetmeid on andmekaitseriskide maandamiseks rakendatud.

Lõike 7 kohaselt võib salvestist kasutada õppetöö või koolituse läbiviimisel juhul, kui on tagatud, et salvestisel olevad isikuandmed on pseudonüümitud või samaväärset andmekaitsetaset võimaldaval kujul ning salvestise õppetööks ettevalmistamisel järgitakse isikuandmete kaitse seaduse §-s 6 sätestatud nõudeid. Salvestiste kasutamine õppetöös ja koolituses on vajalik politseiametnike väljaõppe, täiendkoolituse ja praktiliste oskuste arendamise eesmärgil. Tegelikus politseitöös tehtud salvestised võivad sisaldada selliseid olukordi ja tegevusi, mida ei ole võimalik täielikult või samaväärse kvaliteediga simuleerida. Seetõttu võib olemasolevate salvestiste kasutamine olla vajalik politseitööga seotud õppematerjalide koostamiseks. Samas võib õppetöös või koolitusel salvestise kasutamine suurendada riski, et salvestisel kujutatud isikute õigusi riivatakse ulatuslikumalt kui algse salvestise tegemise eesmärgil. Sellise riski vähendamiseks nähakse ette, et salvestisel olevad isikuandmed tuleb enne õppetöös või koolitusel kasutamist pseudonüümida või muuta viisil, mis tagab samaväärse andmekaitsetaseme.

Isikuandmete kaitse seaduse § 6 kohaselt tuleb isikuandmeid teadus- või ajaloouuringu või riikliku statistika vajadusteks töödelda eelkõige pseudonüümitud või samaväärset andmekaitsetaset võimaldaval kujul. Käesolevas lõikes sätestatud viide tagab, et ka salvestiste õppetööks ettevalmistamisel järgitakse andmete töötlemisel seaduses sätestatud andmekaitsepõhimõtteid. Muudatus tagab seega tasakaalu ühelt poolt politsei väljaõppe ja koolituse vajaduse ning teiselt poolt salvestistel kujutatud isikute põhiõiguste kaitse vahel. Õppetööks ja koolituseks kasutatav salvestis peab olema ette valmistatud selliselt, et isiku tuvastamine ei ole võimalik või on välistatud ulatuses, milles see ei ole õppetöö eesmärgi saavutamiseks vajalik.

Õhuruumi jälgimine (PPVS § 13^3)

Muudatusega antakse PPA-le selged õigused jälgida õhuruumis liikuvaid objekte ning neid vajadusel tuvastada, kui see on ohutõrjelistel eesmärkidel vajalik. Õhuruumi jälgimise õiguste täiendamine on vajalik, sest PPA-l on oluline ja keskne roll õhuruumist tulenevate ohtude tõrjumisel. Ülesande täitmine eeldab lisaks seire- ja tõrjevõimekuse arendamisele ka selget õigusruumi. Muudatusega soovitakse kindlustada, et isikuandmete töötlemine PPA poolt teostatava seire käigus oleks läbipaistev ja üheselt mõistetav. PPA keskendub oma seirevõime arendamisel eelkõige väiksematele ning tsiviillennunduses levinumatele mehitamata õhusõidukitele. See tähendab, et seiresüsteemi arendatakse eelkõige madalamates õhukihtides raadioside teel lendavate mehitamata õhusõidukite vastu. Samas seirevõrk luuakse kihilisena, et tagada võimalikult hea ülevaade kõigist mehitamata õhusõidukitest, sh transponderita ja muud. Enne vastavate hangete läbiviimist või seadmete paigutamist kooskõlastatakse tegevused Kaitseväega, et vältida ühes piirkonnas sarnaste võimekustega seadmete dubleerimist. Mitmekihiline seirevõrk koos tõhusa olukorrahindamise juhtimissüsteemiga võimaldab tagada hea olukorra teadlikkuse ning kiire reageerimise võimalike ohtude korral. Eelnevaga liidestatakse samuti Transpordiameti lennuohutuse järelevalve infosüsteem (edaspidi LOIS), mis võimaldab tuvastada transponderiga varustatud mehitamata õhusõiduki käitajat. Olemuslikult peaks õhuruumi läbipaistvus saavutama politsei jaoks analoogse taseme liiklusega, kus vastavalt vajadusele on võimalik koheselt tuvastada sõiduki omanik ja võimalik juht.

Lõike 1 kohaselt võib PPA jälgida õhuruumi asjakohaste tehniliste seadmetega mehitamata õhusõidukist tuleneva ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks, tõrjumiseks ja korrarikkumise kõrvaldamiseks. Tegemist on olemuselt korrakaitselise erimeetme sättega, mis annab PPA-le volituse vastavaks tegevuseks. Õhuruumi jälgimine ehk seiramine on erimeetmena haldusõiguslik toiming, see tähendab, et PPA ei väljasta meetme kohaldamiseks haldusakti vaid see on reaaltegevus vastavate ohtude tuvastamiseks. Õhuruumi jälgimine on lubatud nii ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks, tõrjumiseks ning korrarikkumise kõrvaldamiseni. Samas õhuruumi jälgimise käigus tehtud salvestiste kasutamine on vastavalt sama paragrahvi lõikele 3 lubatud vaid piiratud tingimustel. Õhuruumi jälgimine ehk reaalajas seire peab aga toimuma järjepidevalt ning see peab katma võimalikult suure ala. Mehitamata õhusõidukist tulenevad ohud võivad olla oma olemuselt kiire iseloomuga ning toimuda suure ala raames. Sellest lähtuvalt on vajalik, et õhuruumi jälgimine toimuks järjepidevalt ning selle raames jälgitakse kõiki seal lendavaid objekte. Paratamatult tähendab see ka selliste mehitamata õhusõidukite ehk neid lennutavate isikute tegevuse jälgimist, kes ei ole põhjustanud korrakaitselist ohtu ega vastuta selle eest. Seeläbi eeldab selline tegevus ka volitust erimeetme kohaldamiseks ennetuslikel eesmärkidel. Sättega ei reguleerita milliseid tehnilisi seadmeid PPA õhuruumi jälgimiseks kasutab. Õhuruumis teadlikkuse tagamiseks tuleb kasutada erinevatel tehnoloogiatel põhinevaid seadmeid, mis on pidevas ja käesolevalt ka kiires arengus. Samas annab kasutatavate seadmete olemusest üldise ülevaate sama paragrahvi lõikes 4 sätestatud andmete kooseis. Selle kohaselt töödeldakse järgmiseid andmeid: multispektraalfoto või -video mehitamata õhusõidukist; radaripilt või -video; raadioside signaali spektripilt või -video; akustiliste vastuvõtjate andmed; otsese kaugidentimise süsteemi andmed. Järelikult peavad ka kasutatavad seadmed olema sellised, mis võimaldavad vastava andmekooseisu kogumist.

Lõikes 3 määratakse salvestatud andmete kasutamise eesmärgid. Säte näeb ette, et PPA võib seaduses sätestatud või välislepingust või Euroopa Liidu õigusaktist tulenevate ülesannete täitmiseks kasutada asjakohase tehnilise seadmega tehtud salvestist:

1) süütegude avastamiseks, tõkestamiseks ja menetlemiseks;

2) kõrgendatud või olulise ohu välja selgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise lõpetamiseks;

3) tagaotsitavate isikute ja esemete asukoha kindlaks tegemiseks.

Kuigi lõike 1 kohaselt on PPA-l õigus jälgida õhuruumis kõiki mehitamata õhusõidukeid, siis piirab käesolev säte oluliselt õhuruumi jälgimise raames tehtud salvestiste kasutamist politsei ülesannete täitmisel.

Salvestiste töötlemine on lubatud ainult selgelt määratletud eesmärkidel. Esiteks, tohib PPA kasutada salvestist süütegude menetlemiseks. Erinevalt numbrituvastuskaamera salvestise kasutamisest, mis on piiratud vaid kuritegude menetlemisega, on õhuruumi jälgimisel tehtud salvestisi lubatud kasutada ka väärtegude menetlemiseks. Seda eelkõige põhjusel, et oluline osa lennundusalaseid süütegusid asuvad LennS-s väärtegudena. See tähendab, et kui mehitamata õhusõiduk käitamisel pannakse toime väärtegu LennS mõistes, siis on lubatud kasutada ka PPA salvestisi nende menetlemiseks. Näiteks, kui mehitamata õhusõiduk lendab lennujaama lähedal ja ületab seal kehtestatud kõrguse piirangut siis selle menetlemiseks võib kasutada ka vastavat salvestist. Mehitamata õhusõidukeid kasutatakse aga aina rohkem kuritegevuses *modus operandi* ehk täideviimise vahendina ning sellest tulenevalt on põhjendatud ka salvestiste kasutamine kuritegude menetlemisel. Kõige levinumad juhtumist on nt salakaubavedu, sh üle piiri toimuv salakaubavedu, kuid välistatud ei ole ka luuretegevus, ründed jne. Teiseks tohib PPA kasutada salvestist korrakaitselisel eesmärgil kõrgendatud või olulise ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise lõpetamiseks. KorS-i § 5 lõike 3 kohaselt

tähendab oluline oht ohtu isiku tervisele, olulise väärtusega varalisele hüvele1, keskkonnale või kuriteo toimepanemise ohtu. Kõrgendatud oht tähendab KorS-i § 5 lõike 4 kohaselt ohtu isiku elule, kehalisele puutumatusele, füüsilisele vabadusele, suure väärtusega varalisele hüvele2, suure keskkonnakahju tekkimise või raskete kuritegude toimepanemise ohtu. Selline selge rahaline ja sisuline eristus tagab, et salvestiste kasutamine on proportsionaalne ja suunatud ühiskonnale ohtlike olukordade lahendamisele, kaitstes samal ajal isikute eraelu puutumatust. Kolmandaks nähakse ette eraldi võimalus kasutada salvestisi tagaotsitavate isikute ja esemete asukoha kindlakstegemiseks. Kuigi see eesmärk ei pruugi alati olla seotud kuriteo menetlemise või olulise või kõrgendatud ohuga, kaalutakse indiviidi huve riigi huvidega avaliku korra tagamisel ja õiguskaitse tõhusal korraldamisel. Riigi huvi prevaleerib, kuna riik peab suutma kehtestatud reegleid jõustada ning tagama teiste isikute õiguste kaitse, olles seeläbi võimeline säilitama oma autoriteedi ja ühiskonna turvalisuse.

Lõikega 2 luuakse selge õiguslik alus, mille kohaselt võib asjakohase tehnilise seadmega kogutud andmeid salvestada ja säilitada üks aasta alates salvestise tegemisest. Lõikega 1 sätestatakse eelkõige pidevat seiret võimaldav volitus, mis annab eeldused reaalajas reageerimiseks ning juhtumite lahendamiseks. Andmete säilitamine on aga vajalik, et võimaldada andmete kasutamist eelkõige süütegude menetlustes. Samas võimaldab andmete säilitamine ka nende kasutamist nt õhuruumi koordineerimisel, liikluskoridoride loomisel jm planeerimistegevusel. Lisaks sätestab lõige 2, et politsei andmekogu põhimääruses võib ette näha lühema andmete säilitamise tähtaja. See erisus on vajalik eelkõige fotode või videote säilitamise optimeerimiseks, mis võib eeldada väga suurt andmesäilitamise võimekust.

Lõikes 4 on sätestatud andmekooseis, mida töödeldakse salvestise raames. Salvestis sisaldab järgmisi andmeid:

1. multispektraalfoto või -video mehitamata õhusõidukist;

2. radaripilt või -video;

3. raadioside signaali spektripilt või -video;

4. akustiliste vastuvõtjate andmed;

5. komisjoni rakendusmääruse (EL) 2019/947 mehitamata õhusõidukite käitamise normide ja menetluste kohta (ELT L 152, 11.06.2019 lk 45–71) lisa A ja B osa kohaselt kasutatavad otsese kaugidentimise süsteemi andmed.

Sätte eesmärk on selgelt määratleda, millised andmed kuuluvad salvestise koosseisu. See tagab nii andmete kogumise õigusliku selguse ja läbipaistvuse kui ka isikute põhiõiguste kaitse, vältides liigset andmekogumist. Samuti kindlustab see tehniliste süsteemide toimimise kooskõla kehtivate õigusnormidega. Punktis 1 nimetatud multispektraalfoto või -video mehitamata õhusõidukist on meetod, mis salvestab lisaks nähtavale valgusele ka teisi valgusspektri osi, näiteks infrapunast või ultraviolettvalgust. See võimaldab tuvastada objekte, materjale või muutusi, mida inimese silm tavalisel fotol ei näe. Tegemist on maapeal strateegilistesse asukohtadesse paigaldatud seadmetega, mis suudavad visuaalselt tuvastada õhus liikuvaid objekte. Punktis 2 nimetatud radaripilt või -video on radariseadme abil loodud kujutis, mis näitab objektide asukohta, liikumist või kuju raadiolainete peegeldumise põhjal, sõltumata valgus- või ilmastikuoludest. Radaripiltidest järjestikku koostatud video võimaldab jälgida objektide liikumist, muutusi ja tegevusmustreid ajas. Punktis 3 nimetatud raadioside signaali spektripilt või -video on visuaalne kujutis raadiosageduste kasutusest, mis näitab, millistel sagedustel, kui tugevalt ja kui pikalt signaalid esinevad. Spektripiltidest ajas koostatud video võimaldab jälgida raadioside aktiivsuse, häiringute või signaaliallikate muutumist ja liikumist reaalajas või ajaperioodi jooksul. Punktis 4 nimetatud akustiliste vastuvõtjate andmed

on helianduridelt või mikrofonisüsteemidelt kogutud info, mis sisaldab näiteks helisignaali tugevust, sagedust, suunda ja ajastust. Neid andmeid kasutatakse heliallikate tuvastamiseks, asukoha määramiseks ning tegevuse või objektide analüüsimiseks, näiteks droonide avastamisel. Punktis 5 nimetatud otsese kaugidentimise süsteemi andmed on Euroopa Liidu drooniregulatsioonides määratletud elektroonilised andmed, mida droon edastab lennu ajal raadioside kaudu, et võimaldada drooni ja selle käitaja tuvastamist. Need andmed võivad sisaldada näiteks drooni unikaalset identifikaatorit, asukohta, kõrgust, kiirust ja käitaja registreerimisnumbrit Asjakohaste tehniliste seadmetega kogutavad andmed on olemuselt erinevad ning üksikuna käsitletuna on otseselt isikuandmeteks eelkõige punktis 5 sätestatud otsese kaugidentimise andmed. Nimetatud andmed võimaldavad sarnaselt sõiduki registreerimisnumbriga tuvastada mehitamata õhusõiduki käitaja ehk võimaliku omaniku ja ka piloodi LOIS andmekogu kaudu. Otsese kaugidentimise andmed sisaldavad käitaja registreerimisnumbrit, mille kohta saab PPA teha eraldi päringu LOIS-i. Punktis 1 – 4 sätestatud andmed võivad teatud olukordades samuti võimaldada konkreetse isiku sidumist vastava mehitamata õhusõidukiga, kuid sellise seoses loomine eeldab täiendavate tegevuste elluviimist, nt lisaks isikute telefonide trianguleerimist konkreetses asukohas. Lõige 5 sätestab, et käesolevas paragrahvis nimetatud andmete salvestis kantakse politsei andmekogusse õhuruumi jälgimise andmestikku, kus seda säilitatakse vastavalt käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatule. Antud lõige on seotud ka muudatusega, millega PPVS-i § 10 lõiget 1 täiendatakse punktiga 9 ning luuakse eraldi õhuruumi jälgimise andmestik. Õhuruumi jälgimiseks on otsustatud luua uus andmestik eelkõige just põhjusel, et tegemist on uue valdkonnaga, mis eeldab eraldi andmetele juurdepääsu ning säilitamise reguleerimist. Kuigi oodavas andmestikus säilitatakse andmeid üks aasta, siis võib politsei andmekogu põhimääruses ette näha ka selle andmestiku andmete lühema säilitamise tähtaja. Lisaks sätestab lõige 5, et kui andmete salvestist kantakse mõnda teise politseiandmekogu põhimääruses reguleeritud andmestikku, siis säilitatakse neid andmeid vastava andmestiku säilitamistähtaja lõppemiseni. Nt kui õhuruumi jälgimise andmed seotakse mõne süüteomenetlusega, siis kohalduvad sellele samad säilitamise tähtajad nagu ülejäänud süüteoandmetele.

Eelnõu §-ga 18 muudetakse tulumaksuseadust lisades tulumaksuvabastuse sättesse ka eelnõuga ettenähtud hüvitis korrakaitsekohustuse täitmisel hukkunud või surnud isiku lähedastele.

Eelnõu §-s 20 sätestatakse eelnõu seadusena jõustumine. Kuna eelnõuga tehakse korrakaitses suhteliselt suuri muudatusi (näiteks lisatakse mitmeid uusi erimeetmeid, aga nähakse ka ette uued alused kulude sissenõudmiseks avaliku korra eest vastutavalt isikult), mis eeldavad korrakaitseorganitelt teatud käitumise muutmist (olgu selleks siis siseste juhendite koostamine, koolituste läbiviimine vms), ei jõustu eelnõu seadusena üldkorras. Kuigi eelnõuga nähakse ette jõustumine konkreetsel kuupäeval (2027. aasta 1. juulil), tuleks eelnõu edasisel menetlemisel jõustumisaja muutmisel arvestada, et eelnõu seadusena vastuvõtmise ja jõustumise vahele peaks jääma vähemalt kolmekuuline *vacatio legis*'e periood.

3.2. Põhiseaduspärasuse analüüs

Eelnõuga plaanitakse lisada KorS-i isikuandmete töötlemisega seotud erimeetmeid. Isikuandmete töötlemisega riivab riik inimese põhiõigusi, eelkõige PS § 26 eraelu puutumatuse põhiõigus. Kuivõrd õigust olla vaba, teha või jätta tegemata mida inimene ise heaks arvab, käsitletakse sageli ka üldise vabadusõiguse osana, võib kõne alla tulla ka PS §-s 19 sätestatud üldine vabadusõigus. Seletuskirja tasandil ei ole mõistlik kahe põhiõiguse konkureerivat käsitlus detailselt avada ning edaspidi käsitletakse vaid PS § 26 riivet (arvestades, et § 19 on piiratav igasugusel legitiimsel eesmärgil samal ajal kui § 26 on kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga, on käsitlus ka põhjendatud).

PS § 26 tagab igaühele kaitse perekonna- ja eraellu sekkumise eest. Seega on põhiõiguse isikulise kaitsealaga hõlmatud igaüks, kes Eesti Vabariigi territooriumil asub. Põhiõiguse esemelisse kaitsealasse kuulub muuhulgas informatsioonilise enesemääratlemise õigus, s.o õigus ise otsustada, kas ja kui palju tema kohta andmeid kogutakse ja salvestatakse. Seega on eraelu puutumatuse üheks oluliseks valdkonnaks isikuandmete töötlemine.[10] Kuigi kõnealuse põhiõiguse esemeline kaitseala on märgatavalt laiem, ei pea eelnõu koostajad vajalikuks eelnõu valguses kõiki kaitseala erinevaid aspekte avada, keskendutakse kitsalt kesksele.

Samas ei ole PS § 26 piiramatu põhiõigus. Põhiõiguse piiramise õiguspärasuse hindmaisel tuleb lähtuda formaalse ja materiaalse õiguspärasuse nõuetest. Formaalse õiguspärasuse juures tuleb hinnata vormi ja menetlusnõuete järgimist, materiaalse õiguspärasuse juures eelkõige proportsionaalsuse tagamist.

Põhiõiguse piiramine on lubatud, kui see toimub (1) seaduses sätestatud juhtudel ja korras ning (2) on vajalik tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

Eelnõuga lisatakse KorS sätted, mis reguleerivad kaamerate kasutamisega isikuandmete töötlemist riiklikus järelevalves. Seega on täidetud põhiõiguse piiramise seadusliku aluse nõue. Eelnõuga lisatavad sätted reguleerivad, millisest olukordades (ohu tasemed, erimeetme kohaldamise konkreetsed alused), millistel tingimustel (teavitamine, eraelu täiendava kaitse nõuded) isikuandmeid töödeldakse ning kui kaua salvestisi säilitatakse. Seega on seaduses sisalduv alus põhiõiguste piiramiseks sisuline ja läbimõeldud. Eesmärk, mille saavutamiseks erimeetmeid kohaldada lubatud on, vastab põhiseaduses toodule – erimeetmeid kasutatakse avaliku korra tagamiseks (kogu KorS reeglistik on suunatud avaliku korra tagamisele). Seega on lisatavad sätted kooskõlas põhiõiguse piirangu klausliga.

Formaalse õiguspärasuse osaks olevate menetlusnõuete järgmist eelnõu praeguses etapis hinnata võimalik ei ole. Eelnõu koostajad saava eeldada, et eelnõud menetletakse ettenähtud menetluskorda järgides.

Põhiõigusriive materiaalse õiguspärasuse kontrolli juures tuleb hinnata nii eesmärgi legitiimsust kui ka sekkumise proportsionaalsust.

Eelnõuga ette nähtavad alused isikuandmete töötlemiseks mehitamata sõidukite, kehalähedaste jälgimisseadmestike või muu taolisega, lähtub eesmärgist tagada avalik kord, s.o ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus.[11] Avaliku korra kui isikute õiguste kaitsmise ning ka põhiseaduses endas nimetatud hüve tagamine on ilmselt legitiimne eesmärk.

Riive proportsionaalsuse tagamiseks tuleb abstraktse õigusnormi loomisel välistada ilmselgelt ülemäärsed olukorrad. Seega peab seadusandja normi sõnastades sätestama piirid, milles tegutsedes on ebaproportsionaalne käitumine võimalikult ebatõenäoline. Selle saavutamiseks on eelnõus isikuandmete töötlemisele nähtud ette konkreetsed alused, mil erimeetmeid kohaldada tohib (vt § 34^1 lg 1 ja § 34^2 lg 1). Lisatud on ka mitmeid täiendavaid eraelu kaitsvaid sätteid (näiteks kõrvalise teabe salvestamise keeld kehalähedaste jälgimisseadmestike puhul, erilist kaitset vääriva eraelulise sfääri salvestamise keeld jms). Lisaks erinormides toodud piirangutele tuleb ka uute erimeetmete kohaldamisel arvestada KorS §-dest 7, 8 ja 9 tulenevaid nõudeid. Läbi erinevate piirangute ja nõuete on eelnõu koostajate hinnangul loodud normid, mis õiguspärasel rakendamisel tagavad põhiõiguste riive proportsionaalsuse. Konkreetsete

[10] Põhiseaduse kommentaarid, vt kommentaare PS § 26 juures (p 24), leitav lehelt põhiseadus.ee.
[11] KorS § 4 lg 1.

sätete selgituste juures on täiendavalt toodud argumente ja kaalutlusi, millele tuginedes saab konkreetsete aluste puhul hinnata aluse sobivust, vajalikust ja mõõdupärasust.

Seadusandja ülesande kõrval on põhiõigusriive proportsionaalsuse tagamine ka õiguse rakendaja ülesanne. Rõhutame, et erimeetme kohaldamine on alati korrakaitseorgani kaalutlusotsus. Läbi kaalutlusreeglite järgimise on seega tagatud ka erimeetme reaalsel rakendamisel konkreetsetest asjaoludest lähtuv proportsionaalsuse kontroll.

Täiendavate isikuandmete töötlemise õiguslike aluste loomine suurendab arusaadavalt isikuandmete kaitse tagamise riske. Kuivõrd eelnõukohase seadusega saab uute erimeetmete (sh mehitamata sõidukite ja kehalähedaste jälgimisseadmestike) kohaldamise õiguse vahetult vaid politsei, tekib politseil ka kohutus enne meetmete kasutusele võtmist viia läbi vajalik andmekaitsealane mõjuanalüüs[12]. Mõjuanalüüsis peab politsei vastavalt Andmekaitseinspektsiooni juhistele hindama:

„1) mis eesmärgi saavutamiseks mis alusel mis isikuandmeid mis meetoditega ta töötleb;

2) kuidas töötlemiseks kavandatud valikud on eesmärgi saavutamiseks vajalikud ja kohased;

3) ohtude analüüs, sh nende taseme määramine (nt kõrge, keskmine, madal);

4) milliseid tagatisi ja meetmeid ta ohtude suhtes rakendab.“[13]

Samasisulise analüüsi peavad tegema ka muud korrakaitseorganid, kui eriseadusega antakse neile KorS § 34^1 ja 34^2 kohaldamise õigus.

Eelnõu tasandil minimeeritakse isikuandmete töötlemise riske eelkõige läbi järgmiste sammude:

1. konkreetsete aluste sõnastamine – kaamerate kasutamisega isikuandmete töötlemine ei ole korrakaitseorgani jaoks piiramatu võimalus, eelnõu koostamisel on kaalutud ja läbi mõeldud konkreetsed alused, mil erimeetme kohaldamine lubatud on, seejuures on iga konkreetse olukorra (näiteks abitus seisundis oleva inimese otsimine, politsei valvatavate objektide kaitse jne) juures kaalutud ka vajalikke ohutasemeid (näiteks avalike ürituste puhul ei ole mehitamata sõidukeid kasutada ohu ennetamiseks).
2. täiendavate eraelu kaitset tagavate nõuete sätestamine – kehalähedase jälgimisseadmestiku, näiteks vormikaamera kasutamisele seatakse eelnõuga täiendav kaheastmeline kaitse – ühelt poolt tuleb kaamera kasutamisel vältida asjasse puutumatu teabe töötlemist, teisalt on erilist kaitset väärivate eraeluliste asjaolude töötlemine sõnaselgelt keelatud. Keelatud teabe töötlemine kujutab endast õigusvastast tegevust koos sellest tulenevate tagajärgedega, keelatud teave tuleb viivitamatult kustutada. Ka nn välditava teabe (s.o teave, mille töötlemist tuleb vältida, sest see ei ole riiklikuks järelevalveks vajalik) edasine töötlemine ei ole õiguspärane, sest selleks puudub õiguslik alus.
3. salvestiste säilitamise tähtaja määratlemine – isikuandmete töötlemisel loodud salvestiste säilitamiseks nähakse seadusega ette maksimaalne tähtaeg, s.o 30 päeva. Tähtaja määretlemisel lähtuti minimaalsest säilitamisajast arvestades seejuures üldist õiguskaitse hankimise tähtaega (tavapäraselt tuleb oma õiguste kaitseks nõuded esitada 30 päeva jooksul).

[12] Vt AKI juhendeid AKI_Mõjuhinnang_148x210mm_WEB-v2; 5. peatükk. Andmekaitsealane mõjuhinnang | Andmekaitse Inspektsioon

[13] AKI juhis, leitav lehelt 5. peatükk. Andmekaitsealane mõjuhinnang | Andmekaitse Inspektsioon

4. õppetöös kasutamiseks täiendavate piirangute seadmine - kuigi eelnõuga nähakse ette võimalus kasutada salvestisi ka õppetöös ja koolituste läbiviimiseks, tuleb sel eesmärgil andmeid töödeles lähtuda isikuandmete kaitse seaduse §-s 6 sätestatud nõuetest. Lisaks tuleb tagada, et isikuandmeid kasutatakse õppetöös pseudonüümitult või muul sarnast kaitset tagaval kujul, st õppetöös ei ole alust kasutada isikuandmeid andmesubjekti tuvastamist võimaldaval kujul.

Oluliseks riskimaandamise teguriks on korrakaitseorganite, eelkõige politsei, koolitamine. Kuivõrd eelnõukohane seadus annab politseile (eriseaduses sätestatud juhul ka teistele korrakaitseorganitele) täiendava õiguse töödelda isikuandmeid mehitamata sõidukite ja kehalähedaste jälgimisseadmestikega, tuleb enne uute erimeetmete kohaldama asumist tagada politseile piisavas mahus koolitusi. Koolitus peab looma õiguse rakendajale selge arusaamise erimeetme kohaldamise õiguslikest piiridest ning tagama seeläbi õiguspärase riikliku järelevalve. Abiks on ka erinevate asjakohaste juhendite koostamine.

Isikuandmete töötlemine allub tavapärasele kohtulikule kontrollile, samuti vajadusel muudele haldusvälistele kontrollidele (õiguskantsler, Andmekaitseinspektsioon).

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga korrastatakse KorS-i termineid.

KorS § 16 reguleerib muu kui avaliku korra eest vastutava isiku kaasamist korrakaitsesse, samal ajal kasutatakse terminit „kaasamine“ ka Kaitseväega seoses (KorS §-d 16^1 ja 16^2). Kui kasutada üht terminit nii haldusorganisatsioonisisese kui ka -välise tegevuse kohta, muutub selle sisust arusaamine keeruliseks. Seega luuakse eelnõuga lahendus, kus „kaasamise“ terminit kasutatakse vaid haldusorganisatsioonisisese tegevuse korral, muudel juhtudel räägitakse osalemisest (eelnõuga KorS-i lisatav vabatahtlikku osalemist reguleeriv § 15^1) või korrakaitsekohustuse täitmisest (eelnõuga muudetud sõnastuses KorS § 16).

Muid terminoloogilisi muudatusi eelnõuga ei tehta. Kuna eelnõuga lisatakse uusi riikliku järelevalve erimeetmeid, on arusaadav, et nende tähistamiseks kasutatakse ka uusi termineid, mis küll ülejäänud kehtiva õiguse vaatest tundmatud ei ole, näiteks „kontrolltehing“, „mehitamata sõiduk“, „kehalähedane salvestusseade“.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega, välja arvatud isikuandmete töötlemise sätted, mille koostamisel on arvestatud isikuandmete kaitse üldmäärusest tulenevate minimaalsuse ja eesmärgipärasuse nõuetega.

6. Seaduse mõjud

6.1. Korrakaitsekohutuse täitmine (eelnõu § 1 p 2)

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Sihtrühm: potentsiaalselt kõik inimesed, samuti muud isikud, kellele võidakse panna korrakaitsekohustus

Kohustuslikku korrakaitses osalemist eelnõukohase seadusega sisuliselt (st õiguste riive seisukohalt) ei muudeta. Sarnaselt kehtiva õigusega võib ka eelnõukohase seaduse alusel kohustada isikut korrakaitses osalema, kui isik on võimeline ohtu tõrjuma või korrarikkumist kõrvaldama ja täidetud on järgmised tingimused:

1) tegemist on vahetu kõrgendatud ohuga;
2) avaliku korra eest vastutavat isikut ei ole või tal ei ole võimalik ohtu õigel ajal tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada või see ei anna piisavat tulemust;

3) korrakaitseorgan ei saa ise või korrakaitses vabatahtlikult osaleva isiku abil õigel ajal või piisavalt tulemuslikult ohtu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada ja

4) korrakaitsekohustuse täitmine ei tekita isikule ega tema varale ebaproportsionaalselt suurt ohtu ega ole vastuolus isiku muude seadusest tulenevate kohustustega.

Oluline on tähele panna, et korrakaitses osalemise kohustus saab isikul, kes ei ole avaliku korra eest vastutav, tekkida vaid äärmisel juhul ja äärmise abinõuna. Seega on sihtrühm tõenäoliselt väike. Samas ei saa olukordade ja reageerimisvajaduste eripärade tõttu sihtrühma suurust oluliselt kitsendada.

Eelnõukohase seadusega sätestatakse kohustuslikult kaasatava isiku parem õiguskaitse – kaasamise ajalise kestuse piir, kohustus arvestada muude isiku kohustustega, kohustus tagada piisavalt puhkepause, samuti ka hüvitise isiku hukkumise või surma korral. Seega on kohustuslikult korrakaitsesse kaasatud isiku õiguslik positsioon eelnõukohase seadusega detailsemalt reguleeritud ning eelnõuga ei kaasne võimalikele kohustuse täitjatele negatiivseid mõjusid. Mõjud on positiivsed, sest kohustuse täitjate sotsiaalsed tagatised on reguleeritud.

Korrakaitses osalemine võib mõjutada ka isikuga seotud isikuid – lähedasi, töö-ja äripartnereid jne. Kuna eelnõukohase seadusega sätestatakse korrakaitsekohustusele tugevamad piirangud (näiteks ajaline kestus, samuti kohustus arvestada isiku muude kohustega), ei ole muudatuse mõju kolmandate isikute jaoks suur.

Mõju valdkond: siseturvalisus

Sihtrühm: korrakaitseorganid

Muudatus ei too korrakaitseorganitele kaasa otsest töökoormuse kasvu. Töökoormus võib kasvada korrakaitsekohustuse täitmise panemisel sotsiaalsetest tagatistest kinnipidamisel (kohustuse ajalise kestuse arvestamisel, puhkepauside tagamisel, hukkumise või surma korral hüvitise arvutamine). Samas on korrakaitsekohutuse panemine avaliku korra eest mittevastutavale isikule erandlik lahendus ning tõenäosus, et seda sagedasti kasutatakse on minimaalne. Seega ei ole mõju korrakaitseorganite töökoormusele oluline.

6.2. Isikuandmete töötlemise võimaluste laiendamine (eelnõu § 1 p 8)

Mõju valdkond: sotsiaalsed mõjud

Sihtrühm: potentsiaalselt kõik inimesed

Eelnõuga kavandatavad uued isikuandmete töötlemise erimeetmed võivad riivata inimeste õigust eraelu puutumatusele (PS § 26), kodu puutumatusele (PS § 32) vms. Kuigi eelnõukohase seadusega piiratakse isikuandmete töötlemist, hõlmab see siiski sedavõrd palju valdkondi, et töötlemise subjektiks võib potentsiaalselt sattuda iga inimene või eraõiguslik juriidiline isik. Seega on muudatusega potentsiaalselt mõjutatud sihtrühm suur, kuid mõjud ei pruugi esineda

sageli – avalikke üritusi, kus võidakse olulise ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks kasutatakse mehitamata sõidukeid, ei korraldata iga päev (samuti ei osale iga inimene tõenäoliselt kõikidel üritustel), ka muid aluseid (abitus seisundis inimese otsimine, kaitstava objekti valve, valdusesse sisenemise erimeetme kohaldamine jne) ei pruugi tihti ette tulla. Samuti ei tingi muudatus inimeste ega eraõiguslike juriidiliste isikute senise tegutsemise märkimisväärset muutmist. Eelkõige tagab eelnõu selguse riiklikus järelevalves kasutatavate erimeetmete osas – isikul on ühene arusaam, et riiklikus järelevalves võidakse kasutada pilti või heli salvestavaid või edastavaid seadmeid, samuti on selgelt toodud, millistes olukordades seda teha võib. Nii saab igaüks ka vajadusel paremini oma õiguseid kaitsta. Igal andmesubjektil on õigus nõuda korrakaitseorganilt neid andmeid, mida too on oma avalik-õiguslike ülesannete täitmisel andmesubjekti kohta kogunud.

Kuna nii mehitamata sõidukite kui ka kehalähedaste jälgimisseadmestike kasutamine võib aset leida ka inimese kodus kui erilist kaitset väärivas kohas, võib riive põhiõigustele olla suhteliselt intensiivne. Riive minimeerimiseks nähakse eelnõuga ette konkreetsed alused, mille puhul mehitamata sõidukeid või kehalähedasi jälgimisseadmestikke riiklikus järelevalves kasutada võib. Kehalähedaste jälgimisseadmestike sätete juures on selgesõnaliselt rõhutatud eraelu kaitse nõuet (kohustus vältida kolmandate inimeste andmete ja järelevalvega vahetult mitteseotud teabe töötlemist, eriliselt kaitstava eraelulise teabe töötlemise keeld). Selliste piirangutega üritatakse kaitsta inimeste põhiõigusi, viies riive minimaalsele vajalikule tasemele, mis tagaks ühelt poolt riikliku järelevalve eesmärgi (avaliku korra tagamine) ega oleks teiselt poolt inimeste jaoks ülemäärane sekkumine nende põhiõigustesse.

Mõju valdkond: riigivalitsemine

Sihtrühm: korrakaitseorganid (eelkõige PPA)

Muudatuse sihtrühma ei ole üheselt võimalik määrata, sest eelnõukohase seadusega tagatakse erimeetme kohaldamise õigus politseile. Ülejäänud korrakaitseorganite õiguse erimeetmeid kohaldada peab sätestama eriseadus.

Muudatus tagab korrakaitseorganitele tõhusad vahendid riikliku järelevalve tegemiseks. Tõhus riiklik järelevalve omakorda tagab avaliku korra ehk õigusnormidest kinnipidamise. See võimaldab tagada ühiskonnas suuremat turvalisust.

Negatiivse poolena võivad eelnõuga ette nähtud uued erimeetmed tuua kaasa ülemäärase sekkumise inimeste eraelu või kodu puutumatuse põhiõigusesse. Riive proportsionaalsuse tagamiseks on eelnõuga ette nähtud konkreetsed ja võimalikult kitsad alused, mil isikuandmete töötlemine lubatud on, samuti on kehalähedaste jälgimisseadmestike puhul eriliselt rõhutatud eraelu kaitsmise nõuet (kuna kehalähedane jälgimisseadmestik tuleb eeldatavasti inimesele oluliselt lähemale kui mehitamata sõiduk ja sellega töödeldakse lisaks pildile ka heli, on riive oluliselt intensiivsem).

Ebasoovitavaks mõjuks võib pidada ka mehitamata sõidukite ja kehalähedaste jälgimisseadmestike soetamisega, kasutamise väljaõppega ning andmete säilitamisega seotud kulu. Samas on enamasti tegemist ühekordse kuluga (v.a andmete säilitamise kulu), mille võiks vähemalt osaliselt korvata aja kokkuhoid. Andmete säilitamise aja määratlemisel on eelnõus lähtutud lisaks isikute õiguste kaitsele ka riigi kulude optimeerimisest – kuivõrd andmete säilitamine on riigi jaoks kulukas, siis on eelnõuga valitud säilitamistähtajaks minimaalne aeg.

Kui seadusest tulenevalt on korrakaitseorganil õigus kasutada kaameraid, mille tulemusel töödeldakse isikuandmeid, peavad korrakaitseorganid esmalt vaatama üle oma andmekaitsetingimused ning vajadusel täiendama neid uute andmetöötlusviisiga. Tegemist on ühekordse täiendava ülesandega, millega korrakaitseorganid arvestama peavad.

6.3. Kontrolltehing (eelnõu § 1 p 10)

Mõju valdkond: sotsiaalsed mõjud

Sihtrühm: isikud, kelle suhtes võidakse kontrolltehingut kohaldada

Sihtrühma võivad kuuluda nii füüsilised kui ka juriidilised isikud, kes müüvad kaupu või teenuseid, mille müügile on seatud kindlad nõuded. Nii ei tohi alkoholiseaduse kohaselt müüa alkoholi alaealistele, jäätmeseadus kehtestab metallijäätmete kokkuostul sularahas arveldamise keelu ja seab nõudeid kokkuostetavatele jäätmetele jne. Kui sellistest nõuetest kinnipidamise kontroll ei ole võimalik muude järelevalvemeetmetega (näiteks valdusesse sisenemine), võib korrakaitseorgan kohaldada erimeetmena kontrollostu.

Kuna eelnõuga sätestatakse kontrolltehingule üldised ja ühtsed nõuded, mida kõik korrakaitseorganid peavad järgima, muutub olukord kogu sihtrühma jaoks selgemaks ja lihtsamini jälgitavaks. Positiivse muudatusena tagab eelnõukohane seadus meetme kohaldamise teatud valdkondades kitsamalt võrreldes kehtiva õigusega (näiteks ei sea kehtiv ravimiseadus kontrolltehingule ohu astmest tulenevaid piiranguid, eelnõukohase seadusega saaks kontrolltehingut ka ravimitega seonduvalt kohaldada olulise või kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks, ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks). Seega on edaspidi paremini tagatud meetme proportsionaalsus ja riikliku järelevalve menetluse avalikkus.

Muudatuse mõju ei peaks seega sihtrühma jaoks olema suur. Muudatuse mõju sagedus sõltub järelevalve sagedusest, kuid kuna eelnõukohane seadus ei näe ette kontrolltehingu tegemist ohu ennetamiseks, saab ka sihtrühma liige ise sagedust mõjutada (pidades kinni müügile seatud nõuetest ei teki korrakaitseorganil kontrolltehingu tegemiseks alust).

Mõju valdkond: riigivalitsemine

Sihtrühm: korrakaitseorganid, kes erimeedet kohaldavad

Sihtrühma ei ole võimalik üheselt määrata. Eelnõuga tagatakse erimeetme kohaldamise õigus eelkõige politseile, eriseaduste muutmisega ka neile korrakaitseorganitele, kellele kehtiv õigus kontrolltehingu tegemise juba ette näeb (s.o Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Maksu- ja Tolliamet, kohalik omavalitsus, Terviseamet, Ravimiamet, Transpordiamet, Põllumajandus- ja Toiduamet, Keskkonnaamet). Samas võidakse eelnõu seadusena jõustumise järel anda selle erimeetme kohaldamise õigus eriseadustega ka teistele korrakaitseorganitele.

Mõju ulatus korrakaitseorganite jaoks võib olla erinev, sõltuvalt kehtiva õiguse ja eelnõukohase seaduse regulatsioonide erinevuse tasemest võib vajadus oma töökorraldust muuta olla mõne korrakaitseorgani jaoks suurem kui teise jaoks. Reguleerides kontrolltehingut edaspidi KorS-is kui riikliku järelevalve üldseaduses, sätestatakse erimeetme ühtsed nõuded, mida peavad järgima kõik seda meedet kohaldavad korrakaitseorganid, kui eriseaduses ei ole sätestatud teisiti. Kuna aga kehtivates seadustes on kontrolltehing reguleeritud väga erinevalt, võib osa korrakaitseorganite jaoks olukord oluliselt muutuda. Näiteks ei sätesta kehtiv ravimiseadus kontrollostudele mingisuguseid nõudeid[4], samas kui eelnõu järgi tuleb edaspidi arvestada ohutasemega (kontrollost on lubatud alates olulise ohu kahtlusest) ning esmalt tuleb kaaluda kõikide muude järelevalvemeetmete kasutamise võimalikkust ja eesmärgipärasust. Ühtsete nõuete kehtestamine kontrolltehingule kui riikliku järelevalve erimeetmele on eraldi eesmärk – nii tagatakse kõikides valdkondades kontrolltehingu tegemine n-ö äärmise abinõuna. Kuna kontrolltehing läheb vastuollu üldise riikliku järelevalve (ja kogu haldusmenetluse) avalikkuse põhimõttega, saab seda meedet kohaldada pigem erandina.

Muudatusega kaasnev mõju on sisuliselt ühekordne, sest erimeetme kohaldamise tingimustega arvestamiseks tuleb korrakaitseorganil oma tööprotsessid läbi mõtelda ja vajalikud muudatused teha. Samuti muudab kohanemise lihtsamaks asjaolu, et korrakaitseseadusest tulenevad üldised nõuded (proportsionaalsuse nõue, ohutasemega arvestamine jne) on korrakaitseorganitele muude järelevalvemeetmete kohaldamise kaudu selged ja omaks saanud.

6.4. Avalike koosolekute korraldamine (eelnõu § 1 p-d 12─15)

Mõju valdkond: sotsiaalsed mõjud

Sihtrühm: 14–17aastased noored (2025. aasta 1. jaanuari seisuga oli Eestis 14-17-aastaseid noori kukku u 65 000)[14]

Eelnõu kohaselt saavad avalike koosolekute korraldamise õiguse ka alaealised, s.o noored alates 14. eluaastast.

Avaliku koosoleku pidamist ja oma meelsuse avaldamist peetakse demokraatliku ühiskonna alustalaks. Muudatus annab suurema vabaduse meelt avaldada ka noortel – kui seni pidid nad avaliku koosoleku korraldamiseks leidma täiskasvanu, siis eelnõu seadusena jõustumise järel saavad nad seda teha omal vastutusel.

Muudatuse positiivne mõju seisneb noorte suuremas kaasatuses ühiskonnas olulistel teemadel kaasa rääkima ja omi seisukohti teatavaks tegema. Võimalik negatiivne mõju võib avalduda korra tagamise keerukuses ja seeläbi korrakaitseorganite suurenenud töömahus. Negatiivsete riskide maandamiseks nähakse eelnõuga ette ka politsei suurem kaasatus juhul, kui avaliku koosoleku korraldab alaealine.

Muudatuse mõju sihtrühmale on suur, sest seni ei ole neil oma vastutusel koosolekute korraldamise õigust üldse. Seega eeldab muudatus noorte põhjalikku harimist ja avaliku koosolekuga seonduvate nõuete selgitamist. See võib omakorda panna teatava surve kas koolidele või huvikoolidele vms, kes noorte teadlikkuse parandamisega tegelema hakkavad. Kuna avalike koosolekute pidamise riiklik järelevalve on eelkõige politsei pädevuses, võib ka PPA olla organiks, kes noortele avalike koosolekute korraldamisega seonduvaid nõudeid selgitab.

Avalike koosolekute pidamist mõjutavad tugevalt erinevad ajaperioodid (nt valimisperiood) või ühiskondlikud sündmused ja protsessid. Nii näiteks registreeriti 2025. aastal PPA-s üle 2700 avaliku koosoleku, samas kui 2024. aastal oli avalike koosolekute arv pea kolm korda väiksem[15]. Kuigi avalikud koosolekud võivad ajast ja ühiskondlikust olukorrast sõltuvalt olla pea igapäevased, ei ole tõenäoline, et noored avalikke koosolekuid väga sageli korraldama hakkaksid. Seega ei ole muudatuse mõju ilmselt sagedane.

Mõju valdkond: mõju riigivalitsemisele

Sihtrühm: politsei ja avaliku koosoleku korraldamisega seotud ametnikud

Muudatus võib politsei jaoks kaasa tuua mõningase töökoormuse kasvu. Ühelt poolt registreeritud avalike koosolekute võimaliku suurenemise tõttu (teate menetlemine, sest eelnõu

[14] https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik__rahvastikunaitajad-ja-koosseis__rahvaarv-ja-rahvastiku-koosseis/RV0212/table/tableViewLayout2

[15] Politseis registreeritud avalikud koosolekud - Politsei- ja Piirivalveamet

kohaselt tuleb alaealiste korraldatud koosolekust politseid ette teavitada), teiselt poolt peab politsei olema valmis noorte korraldatud avalikul koosolekul avalikku korda tagama.

Samas ei ole ette näha, et noortele avaliku koosoleku korraldamise õiguse andmine võiks märkimisväärselt suurendada avalike koosolekute mahtu, ja seega on politsei töökoormuse kasv pigem marginaalne. Samuti ei ole koosolekuteate menetlemisega seotud ametnike arv suur ning muudatus ei eelda politsei töökorralduse muutmist, sest noorte koosoleku teate menetlemine ei erine muude avalike koosolekute teadete menetlemisest.

Mõnevõrra suurem mõju avaldub patrullpolitseinike töökoormusele. Patrullpolitseinikke on politseis umbes 670[16], mis moodustab kogu PPA ametnikkonnast[17] umbes 13 %. Seega on muudatuse sihtrühma suurus keskmine. Kui noored haaravad avaliku koosoleku korraldamise võimalusest agaralt kinni, suurendab see politsei üldist korrakaitselist koormust, sest noorte korraldatud avalikel koosolekutel peab politsei suuremal määral kohal olema, kui muude avalike koosolekute puhul. Samas on avalike koosolekute ajaline kestus tavapäraselt suhteliselt lühike, samuti ei pruugi noored vaatamata õigusliku aluse sõnastamisele väga sageli avalikke koosolekuid korraldama hakata.

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

Eelnõuga ei kaasne riigile ega kohalikule omavalitsusele vahetult kulusid.

Kulud võivad kaasneda isikutele korrakaitsekohustuse panemisega, kui neile sellega kahju tekitatakse. Eelnõuga nähakse ette selge õiguslik alus kahjude hüvitamiseks. Samas ei ole mõju riigieelarvele eelnõu koostamise hetkel võimalik konkreetselt hinnata. Samuti ei välista ka kehtiv õigus võimalikke kahjunõudeid.

Kuigi eelnõuga reguleeritakse mitmeid uusi erimeetmeid (näiteks kaamerate kasutamine), ei nähta eelnõuga ette tehniliste seadmete hankimise kohustust. Erimeetmete kohaldamine on korrakaitseorgani õigus ja võimalus. Kuivõrd isikuandmete töötlemise uued alused laienevad eelnõu kohaselt vahetult politseile, võib eelnõu politsei jaoks kaasa tuua mõningaid kulutusi (näiteks seadmete ja vormiriietuse märgistamise kulud).

Eelnõu rakendamisega seotud riigi tegevused piirduvad eelkõige uute protsesside läbimõtlemisega. Näiteks võib uute erimeetmete kohaldamine eeldada politseilt lisakoolituste korraldamist või juhendmaterjalide koostamist. Samuti võib töömahtu suurendada korrakaitsega seotud kulude sissenõudmisega seotud kohustuste täitmine (juhendite, metoodika koostamine, avalikkuse teavitamine vms).

8. Rakendusaktid

Eelnõu ei eelda rakendusaktide koostamist.

9. Seaduse jõustumine

[16] KorS VTK-s toodud andmed

[17] PPA veebilehe andmetel töötab PPA-s umbes 5000 inimest - PPA lugu ja väärtused - Politsei- ja Piirivalveamet

Eelnõu on plaanitud seadusena jõustuma 2027. aasta 1. juulil. Kui eelnõu seadusena jõustumise aega edasise menetluse käigus muudetakse, tuleks arvestada, et seaduse vastuvõtmise ja avaldamise ning jõustumise vahele jääks piisav *vacatio legis*'e periood. Kuna eelnõu võimaldab politseil kasutada uusi erimeetmeid, võib olla vajalik koolituse korraldamine, juhendmaterjalide koostamine ja üldiste protsesside läbimõtlemine. Samuti on kohalikel omavalitsustel vaja aega, et avaliku ürituse korraldamist reguleerivad määrused seadusega kooskõlla viia.

Eelnõu koostajate hinnangul peaks *vacatio legis*'e periood olema vähemalt kolme kuu pikkune.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu saadeti kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu 26-0625 lisaks arvamuse andmiseks Riigikohtule, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale, õiguskantslerile, Eesti Advokatuurile, Eesti Juristide Liidule ning Eesti Linnade ja Valdade Liidule. Pea kõik, kellele eelnõu edastati, saatsid ka oma märkused ja ettepanekud. Arusaadavalt said rohkelt märkuseid eelnõuga uute isikuandmete töötlemise sätted. Märkuste alusel tehti eelnõus mitmeid muudatusi – täpsustati mehitamata sõiduki kasutamise aluseid (kõrgendatud ohu väljaselgitamisele, tõrjumisele jne lisandus ka oluline oht), lühendati salvestise säilitamise tähtaega (seniselt 30-lt päevalt 15-le), loobuti salvestiste õppetöös kasutamise reguleerimisest (ei ole vahetult KorS reguleerimisesemesse kuuluv) jne.

Rohkelt tagasisidet sai ka kontrolltehingu reeglistik. Osaliselt on märkuseid ka arvesse võetud ning eelnõud vastavalt muudetud. Näiteks lisati eelnõusse võimalus kontrolltehingu otsustamine volitada asutuse juhi tasandilt ka muule ametnikule. Muudatus vajalik paindlikkuse tagamiseks. Samuti tagatakse korrakaitseametnikule võimalus näiteks veebis kontrolltehingut tehes varjata oma isikuandmeid. Vaatamata märkustele ei muudetud eelnõus sätet, mis välistab alaealise kaasamise kontrolltehingusse ning ei alandatud tehingu tegemiseks nõutavat ohu taset. Alaealiste kaasamine sisuliselt süüteo toimepanemise matkimisse ei ole mõistlik, ohu taseme alandamine ei pruugi tagada proportsionaalsust – kuivõrd tegemist on korrakaitse üldisest avalikkuse põhimõttest kõrvalekalduva lähenemisega, peaks erimeetme kohaldamine olema piiratud ja erandlik.

Tehtud märkustele tuginedes jäeti eelnõust välja ka mitmeid sätteid – näiteks kahju hüvitamise nõue avaliku korra eest vastutavalt isikult, Kaitseväe kaasamise kitsendamine, aga ka avalike ürituste korraldamise muudatused. Viimaste osas on seaduse muutmine küll ilmselt vajalik, kuid tuleb täiendavalt läbi mõtelda. Kooskõlastustabel lisatud.

Algatab Vabariigi Valitsus 26. novembril 2026. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)
Heili Tõnisson
Valitsuse nõunik