

Vastus pöördumisele 24.06.2024 nr 8-3/5025-1

Korrakaitseseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus 09.09.2024

**Korrakaitseseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse kohta arvamuse avaldamine**

**Sissejuhatuseks**

Tänan võimaluse eest avaldada arvamust Justiitsministeeriumi 24. juunil 2024 edastatud Korrakaitseseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse (VTK) kohta. Toetada tuleb VTK üldist eesmärki tugevdada süsteemse ja kaasaegse regulatsiooni abil õigusselgust ja -kindlust. Samuti on Õiguskantsler oma märgukirjas Justiitsministeeriumile kinnitanud, et mitmed kaamerate kasutamisega seotud aspektid vajavad täpsemat regulatsiooni,[[1]](#footnote-2) Ka erinevad õigusteaduslikud käsitlused on peale korrakaitseseaduse vastuvõtmist 2014. aastal pööranud tähelepanu selle vajakajäämistele, mida oleks asjakohane regulatsiooni uuendamisel arvesse võtta ja parandada.[[2]](#footnote-3) Samuti tuleb nõustuda tõsiasjaga, et peale KorS vastuvõtmist toimunud tehnoloogilised arengud on olnud silmapaistvad (mh suuremahulise andmetöötluse, tehisintellekti, mehitamata õhusõidukite ja kaamerate kasutamise küsimustes) ja nõuavad seaduse sätete asja- ja ajakohastamist antud küsimustes. Ka Õiguskantsler on pööranud oma mais Justiitsministeeriumile edastatud märgukirjas mh tähelepanu sellele, et kaamera ja drooni kasutamisega võivad kaasneda väga intensiivsed riived inimeste erallu, mistõttu peaks Riigikogu kehtestama nende kasutamise olulised tingimused.[[3]](#footnote-4)

VTK sisaldab mitmeid korrastavaid muudatusettepanekuid, mille eesmärgiks on korrakaitseõiguses ilmnenud struktuurseid ebamäärasusi ja puudujääke parandada. Samas on ka mitmeid sisulisi ettepanekuid, mille rakendamine omaks olulist mõju inimeste põhiõigustele - mh isikuandmete töötlemine liikuvkaameratele paigaldatud jälgimisseadmestiku kasutamisega (probleemid 5 ja 6), avalike ürituste regulatsioon ja nende piiramine (probleem 11), korrarikkuja tekitatud kahju hüvitamise kohustust käsitlevad küsimused (probleem 16) ja küberruum kui avalik koht (probleem 17).

Tuleb silmas pidada, et tehnilise areng vajab korrakaitse kontekstis erilist tähelepanu. Üldjuhul on korrakaitse organite poolt rakendatavate uudsete ja võimekate ohutõrje vahendite - andmetöötlus, jälgimine, kaugeltjuhitavad lahendused jne - mõju põhiõigustele oluliselt ulatuslikum klassikalistest ohutõrje meetmetest, kus korrakaitse organi vahetu hoiatus või ettekirjutus on üldjuhul piiratud mõjuga ning inimese jaoks hõlpsasti äratuntav.

Käesoleva VTK puhul torkab juba esimesel lugemisel silma, et VTK on 77 lehekülge pikk, hõlmates endas 17 erinevat teemat. Arvestades sellega, et enamik käsitletud teemadest ja muudatusettepanekutest mõjutab inimese vabadusi ja ühiskonna korraldust unravel, ei ole käesolevat VTKd mõistlik ega sisuliselt võimalik ühe seaduseelnõu raames arutada ega menetleda. Selline keeruliste küsimuste kuhjumine hoiab tõenäoliselt ära ka teemast huvitatud inimeste kaasarääkimise. Teemad vajavad põhjalikke ja eraldi arutelusid, millesse oleksid kaasatud vastavad huvigrupid ja eksperdid. Sel moel on võimalik tagada ka vastav avalik arutelu tõstatatud probleemipüstitustes. Ka VTKs mööndakse kokkuvõtvalt, et dokumendist peaks eeldatavasti sündima mitu erinevat eelnõu (VTK lk 77). Täiendavalt esitatakse VTK viimasel leheküljel arvamuse avaldamiseks erinevaid põhimõttelist laadi küsimusi regulatsiooni(de) vajaduse ja sisu kohta.

Pöörame siinkohal ka tähelepanu Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja[[4]](#footnote-5) §-ile 1 esimesele lõikele, mille kohaselt väljatöötamiskavatus peab selgitama reguleeritavat probleemi ja selle eesmärki ning sisaldama võimalikke lahendusi, nende omavahelist võrdlust ning seadusandja eelistatatud varianti.

Käesoleva VTK puhul jääb mulje, et tegemist on pigem erinevaid ideid ja soove tutvustava projektiga. Probleeme ja lahendusettepanekuid on skitseeritud väga üldises võtmes. Mitmeti puudub seadusandjal eelistatud lahendus, üldiselt ei nähtu dokumendist ka loodava regulatsiooni konkreetsem sisu ega selle võimalikud piirid – vastupidi palub VTK koostaja sisendit teistelt asutustelt ja institutsioonidelt, hindamaks erinevate lahendusvõimaluste eelistusi ja nende vajadust. Samuti tuleb ka käesoleva dokumendi puhul (mh probleemide 5 ja 6 käsitluses) nõustuda Õiguskantsleri hiljutise märkusega, et seadusandja põhiõiguslik hinnang seadusmuudatustele jääb sageli liiga üldsõnaliseks ja sellest tulenevalt pealiskaudseks.[[5]](#footnote-6)

Järgnevalt on eraldi tähelepanu pööratud VTKs käsitletud probleemidele, mis dokumendiga tutvumisel enim küsimusi tekitavad. Siiski ei võimalda VTKs käsitletud teemade rohkus kõiki täiendavat arutelu väärivaid küsimusi siinkohal käsitleda.

**Viibimiskeeld, probleem 1.**

Esimese teemana on välja toodud viibimiskeeluga kaasnevad probleemid, millega seoses on nii Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalla ja perevägivallaga võitlemise ekspertrühm oma raportis (GREVIO raport)[[6]](#footnote-7) kui ka muud Eesti huvirühmade esindajad viidanud murekohale, et 12-tunnine viibimiskeelu kohaldamine selle pikendamise võimaluseta ei pruugi anda koduse vägivalla ohvrile piisavalt aega selleks, et ta jõuaks võtta vajalikud meetmed oma turvalisuse tagamiseks ja ei oleks sunnitud kiirelt lahkuma varjupaika või mujale.

Siiski pakutakse VTKs GREVIO soovitustest ulatuslikumat õiguste piiramise kehtestamist, sh viibimiskeelu kohaldamise õiguse laiendamist ja selle kohaldamiseks vajaliku ohutasandi alandamist (ohutasandi alandamisega kaasnevaid õiguslikke küsimusi on käsitletud lähemalt allpool, kaheksanda probleemi raames). Tahtmata küsimuse alla seada koduvägivalla ohvri abivajadust tuleb silmas pidada, et ka “hea asja nimel” ei tohi põhiõigusi piirata ulatuslikumalt, kui seda nõuab olukord. Tasub silmas pidada, et ka kehtiva õiguse kohaselt on lubatud rakendada viibimiskeeldu mh ohukahtluse korral (“kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks”). Samuti tuleb arvestada perevägivalla omapäradega, kus isikute vaheliste konfliktide omapärasid ei ole kolmandatele isikutele alati lihtne õieti mõista. Ka VTK möönab (VTK lk 10), et politseiametnikke on antud teemal vaja täiendavalt koolitada. Arvestades sellega, et viibimiskeelu kohaldamise aega soovitakse seitsmekordistada - 12 tunnilt 72 tunni peale – tuleks hoolikalt kaaluda, kuivõrd täiendavate piirangute kehtestamine on asjakohane juba enne seda, kui praktikas on olnud võimalik hinnata kehtestatava pikema viibimiskeelu mõju. Nagu ka VTKs endas märgitud võib viibimiskeelu kohaldamise õiguse laiendamisega kaasneda kaalutlusvigade sagenemine antud otsustes (VTK lk-d 12 j). Samuti jääb ebaselgeks seisukoht, et piirangud ei oma olulist mõju sihtrühmale põhjusel, et kohaldaja poolseid kaalumisvigu tohiks esineda harva (VTK lk 13). Mõju inimesele, kes peab kodunt lahkuma, on oluline isegi juhul, kui viibimiskeeld on kehtestatud õiguspäraselt.

Jääb mõneti ebamääraseks, millest tuleneb vajadus laiendada viibimiskeelu kohaldamise õigust ulatuslikumalt kui GREVIO raportis soovitatud. Õiguste piiramist õigustatakse mh PPA puuduvate ressursidega, ehk halduskoormuse vähendamise eesmärgiga. Siinkohal tuleb silmas pidada, et inimese vabaduse olulist piiramist pelgalt riigi ressursside kokkuhoiu nimel ei saa õiguspäraseks pidada.[[7]](#footnote-8) See läheks vastuollu põhiseadusega tagatud põhiõiguste, inimväärikuse ja proportsionaalsuse põhimõttega. Põhiõigused on mõeldud kaitsma inimest riigi ülemvõimu eest ja nende piiramist peab iga üksikjuhtumi puhul igakülgselt kaaluma. Riigikohus on asunud seisukohale, et „piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see normi legitiimse eesmärgiga on põhjendatav. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga [---]“.[[8]](#footnote-9) Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) kohaselt peab igat põhiõiguse piirangut õigustama tungiv ühiskondlik vajadus (*pressing social need*).[[9]](#footnote-10)

**Pilti ja heli salvestava jälgimisseadmestiku kasutamine, probleem 5**.

Korrakaitses puudub vormikaamerate kasutamiseks selge õiguslik alus ning sellele on tähelepanu juhitud ka VTK punktis 5.1., mis on positiivne. Õigusselguse ja -kindluse nimel tuleb nõustuda seisukohaga (vt VTK punkt 5.3.), et vormikaamerate kasutamiseks on vaja luua selge regulatsioon.

Antud teema raames on VTKs kirjeldatud võimalikke kaasnevaid positiivseid ja ka negatiivseid mõjusid. Probleemi kompleksus kinnitab, et kirjeldatud kehakaamerate jms reguleerimine ei tohiks siiski olla ühe seadusmuudatuse osa, vaid teema põhjalik käsitlus eeldab antud küsimuse menetlemist eraldi eelnõu raames, mille käigus on tagatud piisavalt põhjalik arutelu ka vastava teema ekspertidega ja huvigruppidega. Küsimuse kõrval, kunas ja kus tohib kaameraid kasutada (eraelu riive intensiivsus oleneb ka sellest, kunas kaamerat kasutatakse, kas nt avalikus kohas või inimese isiklikes eluruumides) on oluline kehtestada ka selged reeglid küsimuses, mil moel ja mis ulatuses filmitut salvestada, kasutada (kas lubada kasutada näotuvastuse süsteeme jne.) ja töödelda. Probleemi keerukust kinnitab ka Õiguskantsleri poolt märgukirjas väljatoodu, et isikuandmete töötlemise seaduslikuks aluseks ei sobi üldine volitusnorm, vaid erinevad aspektid (mh töötlemise alused, töödeldavate isikuandmete koosseis ja töödeldavate isikuandmete säilitamise tähtajad) peab määrama seadus.[[10]](#footnote-11)

Sellega seoses väärib tähelepanu VTKs väljendatud seisukoht, et “kaudne mõju avaldub ka laiemale avalikkusele, kuna muudatus loob üldiselt suuremat turvalisust. Samas ei ole mõjuna välistatud ka see, et privaatsusõiguse riive võib suunata inimesi mitte korrakaitseorganite poole pöörduma. Kokkuvõttes ei ole mõju sihtrühmale oluline.“ (VTK lk 31). Kuigi jääb ebaselgeks, mis järeldub sellest, et mõju ei hinnata „oluliseks“, ei saa sellega VTKs endas toodud põhjustel nõustuda. Oluline on tagada avalikkuse teadlikkus vormikaamera kasutuse ulatusest, selle piiridest ja vastavatest õigukaitse võimalustest. Seda eeskätt eesmärgil tagada inimeste usaldus politseitöösse.

**Mehitamata õhusõidukitele paigaldatud jälgimisseadmestike kasutamine, probleem 6.**

VTK kohaselt on kavas sätestada riikliku järelevalve erimeetmena isikuandmete töötlemine mehitamata õhusõidukile paigaldatud jälgimisseadmestiku kasutamisega. Nagu VTK õigesti märgib, kaasnevad droonidele paigaldatud kaamerate ja muude sarnaste jälgimisseadmetega olulised põhiõiguslikud küsimused. Siiski ei tulene VTKst, mis ulatuses seadusandjal on plaanis nende kasutamist reguleerida. Mh mainib VTK, et “ei ole veel päris selge, millistel korrakaitseorgantel ja millistel eesmärkidel on soov ja vajadus kasutada riikliku järelevalve teostemisel MÕS-e” (ehk mehitamata õhusõidukeid) (VTK lk 33). Kuna nii käsitletud küsimuste ring kui ka nende mõju on laiaulatuslikud ja mõjuvad, tuleks teemat eraldi menetluse raames arutada.

Ebamäärasuse kõrval torkab ka käesoleva probleemi puhul silma mõjude hinnang inimese põhiõigustele: “Kuivõrd MÕS-i kasutamise eesmärk pole aga üldjuhul ühe isiku tegemisi pikema aja jooksul jälgida, võib mõju sihtrühmale tervikuna väheseks pidada. Lisaks avaldub mõju sihtrühmale enamasti harva ning juhuslikult. Ka võib positiivse kaudse mõjuna välja tuua, et korrakaitseorganite töövõtete tõhustamine suurendab üldist turvalisust.“ Kas või VTKs endas toodud põhjustel on keeruline sellise lähenemisega nõustuda: Inimesel ei pruugi olla teadmist sellest, et teda kaugelt jälgitakse (k.a tema tegevust salvestatakse), pealegi hõlmab MÕSide võimalik kasutusala kogu tervet Eesti elanikkonda (VTK lk 34). Ka Õiguskantsler käsitleb oma kirjas ohtu, et täna kasutusel olevad laiahaardelised jälgimisvahendid võivad tekitada inimeses tunde, et ta viibib nn panoptikumis, kus iga tema liigutus toimub riigi valvsa pilgu all.[[11]](#footnote-12) Hirm, et võim jälgib inimest pidevalt, võib tõsiselt kahjustada tema usaldust riiki.

**Vähemohtlike teenistusrelvad ja erivahendite kasutamine, probleem 8.**

Tuleb tunnustada VTK koostaja eesmärki uuendada erivahendite ja relvade kasutamise regulatsioone, et võimaldada nende vähem kahjustav ja proportsionaalsem kasutuselevõtt. Siiski tuleb ka siin silmas pidada, et ühte VTK peatükki on liidetud väga mitu teemat (elektrišokirelva, veekahuri, vähem kahjustava laskemoona kasutus), millest igaüks omab olulist mõju inimese põhiõigustele. Vähem kahjustavate vahendite laiema kasutuselevõtuga võib kaasneda oht nende kergemakäeliseks kasutuselevõtuks riigivõimu poolt, mistõttu peab ka nende vahendite kasutuselevõtt olema asjakohaselt reguleeritud. Samuti tuleneb seadusandja selgitusestest, et regulatsiooni uuendamine ei ole tingitud kiireloomulistest probleemidest. Seetõttu on ka siin asjakohane käsitleda võimalikke muudatusi ja nende ulatust eraldi seaduseelnõu välja töötamise käigus.

Täiendavat tähelepanu väärib VTK probleemis 8, samuti mitmes teises VTK probleemis analoogselt käsitletud nn ohu tasandi alandamise ettepanek.

Kehtiv **kõrgendatud ohu** nõue tähendab, et korrakaitseorganil on õigus võtta asjakohaseid meetmeid – arvestades nendega kaasnevaid õiguste piiranguid – tingimusel, et KorS § 5 lg 4 mõttes on antud oht isiku elule, raske tervisekahjustuse tekkimisele, suure väärtusega varalisele hüvele või muule, võrreldava tähtsusega KorS § 5 lg-s 4 nimetatud õigushüvele.

**Oluline oht** on seevastu ohu lävend, mille puhul piisab korrakaitsemeetme rakendamiseks ohust isiku tervisele või olulise väärtusega varalisele hüvele või muule, KorS § 5 lg 3 nimetatud õigushüvele. Ohuks tervisele piisab nt valu tekitamise või nakkushaigusesse haigestumise ohust.[[12]](#footnote-13)

Ohu tasandi määramisel on oluline silmas pidada, et korrakaitseõigus lubab oma preventiivse loomu tõttu kitsendada põhiõigusi tõenäolisusest lähtudes, ehk juba kahju tekkimise võimaluse alusel (kahjujuhtum ei ole veel aset leidnud). Iga preventiivset õiguste piiramise laiendamist tuleb kaaluda hoolikalt, et tagada inimeste piisav vabadus. Kuigi mõistetav on soov hoida ära kahju tekkimine juba eos, rajab ülemäärane ennetav õiguste piiramine tee nn “politseiriigi” tekkele, kus üksikisiku vabadus sõltub sellest, millises ulatuses riik talle seda võimaldab.

Üksikasjalikult tuleb seetõttu ka hinnata ohu alandamise vajadust erivahendite, sh veekahuri kasutamise puhul. Veekahuri kasutamine mõne väiksema rüseluse puhul ei pruugi olla proportsionaalne, deeskaleeriv ega ressursse efektiivselt kasutav meede. Kui esineb aga oht, et rüselus või areneda rasket tervisekahjustust põhjustavaks kakluseks, on kahuri kasutamine juba kehtiva õiguse kohaselt lubatud. Kõrgem ohunõue on samuti meeldetuletus korrakaitseametnikele, et ka pingelises olukorras tuleb õigusi piiravate meetmete kohaldamist hoolikalt kaaluda. Siinöeldut on vaja vastavalt silmas pidada ka vähem ohtlike relvade ja teiste, VTKs pakutud ohunõuete alandamise ettepanekute puhul.

**Edasilükkamatute meetmete kohaldamise kohustus, probleem 9**.

Nagu ka VTKs sedastatud, on probleemis 9 kirjeldatud muudatusettepanek olulise ühiskondliku tähendusega põhjusel, et kehtiv Eesti õiguskord on valinud politsei kui ainsa üldkorrakaitseorgani kontseptsioon (VTK lk 48). Muudatusega soovitakse anda kohustus sekkuda vahetu sunni ja relva kasutamise õigusega ka teistele korrakaitseorganitele, kellel on vastav väljaõpe ja volitus olemas. Enamik inimesi ei ole eeldatavasti ka teadlikud sellest, et kehtiva õiguse kohaselt on ka Keskkonnaametil ja MTAl teenistusrelvade kasutamise õigus ja vastav väljaõpe. Probleemi kirjeldusest ei ilmne ka sekkumise kohustuse konkreetne ulatus ja ühiskondlik mõju. Millistele korrakaitseorganitele antud kohustus konkreetselt laieneks ning kuidas see mõjutaks nende korraldust ja toimimist?

Mõneti ebamääraseks jääb ka muudatust tingiva probleemi olemus. Kui probleemiks on, et ametnikul võib kriitilises olukorras olla karistusõiguse üldisest korrast tulenevalt õigus ennast kaitsta kuid sama teo eest võib ta saada karistatud distsiplinaarkorras (lk 47), miks siis mitte lahendada mure sel moel, et välistatakse seaduse tasandil ametniku vastutus distsiplinaarkorras, kui tema tegu on karistusõiguslikult hädakaitsena õigustatud vms?

Käesolevat seadusmuudatuse vajadust ja mõju oleks ülaltoodud põhjustel asjakohane täpsustada.

**Korrakaitsesse kaasamine, probleem 10.**

Kahtlemata tuleb positiivseks pidada eesmärki korrastada, ajakohastada ja tagada suurem õigusselgus probleemis 10 käsitletud korrakaitsesse kaasamise küsimustes (lk 50). Postiivne on samuti eesmärk parendada korrakaitsesse kaasatud isikute sotsiaalseid tagatisi.

Kaitseväe kaasamine korrakaitsesse on kahtlemata oluline ühiskondlik küsimus. Kuigi sisemise ja välise rahu kaitsmisel ei ole täna enam selet piiri ja kaasamise kasuks räägib ka säästlik ressursikasutus, tekitab sõjaväeliselt korraldatud ja sunniõigust omavate jõudude kasutamine alati korrakaitseorganitega võrreldes suurema ohu põhiõigustele ja demokraatiale.[[13]](#footnote-14) Seetõttu peavad sellist kaasamist võimaldavad regulatsioonid eriti hoolikalt kaaluma nende mõju põhiõigustele. Ka Riigikohus on märkinud, et „Eesti põhi­seadusliku korra kaitse sisaldab endas ka siseriikliku julgeoleku tagamist. /…/ Kaitsejõudude tegevus siseriikliku julgeoleku kaitseks olukorras, kus ei ole rakendatud Põhiseaduse §-s 130 lubatud erakorralisi piiranguid, ohustab põhiõigusi ja -vabadusi.­“[[14]](#footnote-15)

Kui üheks eesmärgiks on kaotada Kaitseväe ja Kaitseliidu kitsalt süüteokoosseisu põhine kaasamine, tuleks analüüsida selle põhjuseid, mis antud aja hetkel näivad olevat pigem teoreetilised. Täielikku kaotamist tuleks igal juhul Kaitseväe kaasamise erandlikkuse valguses üksikasjalikult kaaluda.

Pealegi märgib ka VTK, et regulatsioon on seotud tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse (TsiRKS) eelnõuga, mis on alles menetluses. Sellest lähtuvalt on küsitav, kas antud ajal on mõistlik käesolevat probleemipüstitust seaduseelnõuks vormistada.

**Avalike ürituste regulatsioon, probleem 11.**

Avalike ürituste korraldamise õigus on eelkõige tagatud põhiseaduse §-st 19 tuleneva õigusega vabale eneseteostusele ja ka §-st 31 tuleneva ettevõtlusvabadusega. Õigus vabale eneseteostusele konkretiseerib inimväärikuse kaitse põhimõtet, mille eesmärk on vältida inimese muutumist riigivõimu objektiks.[[15]](#footnote-16) Õigus vabale eneseteostusele hõlmab endas sisuliselt kogu inimtegevuse spektrit, sh vabadust korraldada endale meelepäraseid üritusi.[[16]](#footnote-17)

Nõustuda tuleb avaldatud seisukohaga, et ürituste korraldamine on seaduse tasandil oluliselt vähem reguleeritud kui (avalikud) koosolekud. VTKs avaldatud hinnangul võivad seetõttu tekkida probleemid, kui nt registreeritaks üritus, mis oma sisult kujutaks keelatud koosolekut (VTK lk 57). Mõistetav on ka soov tagada avaliku ürituse külastajate ja teiste osalejate turvalisus.

Mõneti jääb siiski ebaselgeks, mis ulatuses soovib seadusandja tulevikus avaliku ürituse korraldamise ulatust piirata: “KorS-is tuleb luua avalike ürituste kohta senisest detailsem regulatsioon, mis sätestab tingimused, millal, kes ja kus võib avalikke üritusi korraldada ning millal võib või peab kohalik omavalitsus keelduma avaliku ürituse lubamisest. […]“

Arvestada tuleb sellega, et koosoleku pähe registreeritud üritusele kohalduvad koosoleku korraldamise seaduslikud nõuded ka täna. Samuti peab seaduse kohaselt kohalik omavalitsus teavitama asukohajärgset prefektuuri igast tema haldusalas peetavast üritusest. Sellest lähtuvalt tuleks kaaluda hoolikalt uusi, kehtestavaid piiranguid. Õigustatud on ürituste korraldamise piiramine vaid sedavõrd, kui seda õigustab vastav sisuline vajadus ning eesmärgile vastav proportsionaalne piirang.

**Isiku koosolekult eemaldamine, probleem 13.**

VTK kohaselt soovitakse inimese eemaldamiseks koosolekult asendada vahetu kõrgendatud ohu nõue vahetu olulise ohu nõudega. Tegemist on sooviga alandada nõutud ohu tasandit käsitletud piirangu kohaldamiseks, millega kaasnevaid (põhi-)õiguslikke küsimusi on lähemalt käsitletud probleem 8 all. VTK kohaselt on “[k]oosolekutel osalemine … igakülgselt teostatav ka teiste tervist ohustamata” (VTK lk 64). Piirangu proportsionaalsuse hindamisel tuleks silmas pidada järgnevat:

Esiteks tuleb esile tõsta koosolekuvabaduse iseloomu, mida EIK on kirjeldanud järgnevalt: “Õigus rahumeelsele kogunemisvabadusele on üks demokraatliku ühiskonna põhimõttelisi õigusi ja nagu ka õigus sõnavabadusele, üks sellise ühiskonna alustalasid. Seega ei tohiks seda kitsendavalt tõlgendada.”[[17]](#footnote-18)

Teiseks käsitlevad nii VTK probleem 13 kui ka 14 lähemalt koosoleku rahumeelsuse nõuet (mh KorS § 62 kontekstis). Rahumeelsuse nõude kohta on EIK täpsustanud, et isegi kui on reaalne oht, et kogunemine võib lõppeda korraldajatest sõltumatute asjaolude tõttu korratusega, ei jää see veel iseenesest koosolekuvabaduse kohaldamisalast väljapoole.[[18]](#footnote-19) Kogunemise korraldajate vägivaldsete kavatsuste tõendamise kohustus lasub ametivõimudel.[[19]](#footnote-20) Rahumeelne on ka koosolek, mis kasutab passiivset vastupanu.[[20]](#footnote-21) Euroopa Kohus on selles mõttes selgitanud, et rahumeelne ja lubatav on ka koosolek, mille käigus blokeeritakse liiklus või muu läbipääs.[[21]](#footnote-22)

Kolmandaks tuleks vastava muudatuse vajalikkuse ja mõõdukuse hindamisel seetõttu analüüsida, kuivõrd tõenäoline on olukord, et inimesest evib oluline oht - nt oht, et inimene annab teisele tugeva kõrvakiilu-, kuid samaaegselt on välistatud, et tema konkreetne käitumine tekitab kõrgendatud ohu olukorra, kus keegi võib oluliselt viga saada (sellisel juhul on juba täna kehtiva õiguse kohaselt rakendatav KarS § 71). Arvestada tuleks siinjuures ka sellega, et koosolekule omane kollektiivne mõju võib omakorda tekitada grupireaktsiooni, Samuti tuleb eraldi arvestada riskidega, mis võivad kaasneda ohutasandi alandamisega, ja pakkuda välja konkreetseid meetmeid nende maandamiseks. VTK möönab, et „[…] eksisteerib mõningane risk üksikute koosolekul osalejate isikuvabaduste liigseks piiramiseks juhul, kui politseinikud hindavad ohuolukorda valesti,“ ja pakub välja, et „seda riski aitab ühelt poolt maandada pidev politseiline väljaõpe ning isikute õigus esitada oma isikuvabaduste piiramise korral selle kohta kaebus. Sellest lähtuvalt on ebasoovitava mõju risk väike.“ Arvestades uuema halduspraktikaga ja politsei poolt rakendatud koosolekuvabaduste piirangutega seoses Palestiina toetuseks toimunud meeleavaldustega[[22]](#footnote-23) peaks seadusandja igat muudatust antud valdkonnas hoolikalt kaaluma. Tagatud peaksid olema nii avalikkuse piisav informeeritus muudatuse plaanidest kui ka politseiamentike väljaõppe asjakohased uuendused. Piirangu proportsionaalsuse õigustamisse argumendi toel, et inimesel on võimalik kohtusse pöörduda, tuleks suhtuda ettevaatlikult. Vähestel inimestel on piisavalt vabu ressursse, et pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Pealegi tuleb arvestada sellega, et enamus inimesi kardab sellise sammu astumist ja katsub seda vältida.

**Koosolekute keelamine, probleem 14.**

Probleemi 14 käsitlusest on võimalik tuletada, et seadusandja soovib esiteks laiendada koosolekute keelamise aluseid, lisades KorS §-is 72 ette nähtud koosoleku keelamise alustele võimalus keelata ära koosoleku toimumine ka sellisel juhl, kui kavandatud koosoleku puhul on oht, et see võib endast kujutada keelatud koosolekut KorS § 62 mõttes. Teiseks soovitakse täiendada koosoleku keelamise aluseid lähtuvalt selle konkreetsest toimumise ajast ja/või kohast.

Põhiseaduse §-s 47 sätestatud koosolekuvabaduse näol on tegemist igaüheõigusega, mis annab inimestele õiguse omada ja väljendada oma seisukohti avalikult ja kollektiivselt ning õiguse valida koosoleku toimumise koht, aeg ja viis. On oluline tähelepanu juhtida asjaolule, et PS § 47 kaitsealasse kuuluvad ka ebakorrektsed ning samuti riigikorralduse suhtes kriitilised seiskohad seni, kui seejuures järgitakse rahumeelsuse nõuet ega eitata demokraatliku ühiskonna aluseid.[[23]](#footnote-24) Koosolekuvabadus on oma olemuselt tihedalt seotud arvamusvabadusega, mis tuleneb põhiseaduse §-st 45 (vt lähemalt ka probleemi 13 käsitlust ülalpool).

Õigus kogunemisvabadusele hõlmab endas ka õigust valida kogunemise aeg, koht ja viis,[[24]](#footnote-25) millel on oma seisukoha väljendamisel otsustav tähendus.

Koosolekuvabaduse tiheda seose tõttu arvamusvabadusega ei saa rahumeelsele koosolekule ka üldiselt seada täiendavaid tingimusi (nt eelneva registreerimise kohustus jne). Selline piirang välistaks spontaansed meeleavaldused ja omaks tsensuuriga võrreldavat mõju.[[25]](#footnote-26) Sellest lähtuvalt on näiteks Oliver Kask põhiseaduse kommenteeritud väljaandes juhtinud tähelepanu KarS §-ile 2641, mis näeb ette väärteo korras karistamise koosoleku pidamise nõuete rikkumise eest. Tuleb nõustuda kommentaari autoriga, kes peab sellist õigusrikkumise lõpetamiseks sundimist ebaproportsionaalseks ja sellest lähtuvalt põhiseadusvastaseks. Koosolekute korraldamisele esitatud regulatsioon ei tohi muuta ülemäära raskeks või võimatuks spontaansete koosolekute korraldamist. Riigi ülesanne on aidata kaasa ka nende rahumeelsele ja tõrgeteta läbiviimisele.

Siiski lubab ka põhiseadus seada koosolekutele täiendavaid tingimusi muu hulgas avaliku korra tagamiseks.

Täielikult ei saa nõustuda ka VTK lk-l 66 toodud selgitusega: „Nt kas NSVL või Vene Föderatsiooni (sõja)sümbolite kasutamisega seotud koosolekuid saab alati käsitleda koosolekutena, mis on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse vastu. Kuna eelnimetatud sümbolite avalik eksponeerimine on 2022. aasta aprillis jõustunud KarS muudatusega karistatav, siis ei peaks eelduslikult olema lubatud ka koosolekud, kus neid sümboleid kasutatakse.“ Tuleb silmas pidada, et KarS § 1511 alusel on tegu karistatav vaid niivõrd, kuivõrd sümboli eksponeerimine toimub normis loetletud tegusid toetaval või õigustaval viisil. Ka hiljuti Lihula monumendi ümber tekkinud avalik diskussioon iseloomustab hästi selliste uudsete, meelsust karistatavate normide probleemsust,[[26]](#footnote-27) mis muudavad teatud arvamuse karistatavaks teoks.

Kokkuvõtvalt võivad plaanitud muudatused tekitada koosmõjus olukorra, kus inimesed hakkavad rakendama enesetsensuuri ja korrakaitseorgan on meelitatud prioretiseerima turvalisust inimeste vabadusele väljendada ja jagada oma seisukohti. Selline olukord võib omakorda tekitada ühiskondlikke pingeid ja tugevadada ühiskondliku tõrjutuse tunnet. Seetõttu tuleb probleemis 15 käsitletud muudatuste vajadust ning nende kooskõla põhiseadusega hoolikalt kaaluda.

**Korrarikkuja tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon, probleem 16.**

VTKs tuuakse välja probleem, et korrakaitseorganitel tekivad tihti kulutused isikute tahtliku avaliku korda rikkuva käitumise tõttu ning et võimalik lahendus on luua kindel reeglistik, mis määrab olukorrad ja ulatused, mil korrakaitseorganil on isikult võimalik kahju hüvitamist nõuda. Sellise poliitilise otsuse tegemisel tuleks arvestada, et inimese hoiak riigi suhtes võib halveneda ja tekitada inimestes hirme. See omakorda õõnestaks usku õigusriiki. Samuti piiraks selline regulatsioon inimeste õigusi, seda eriti vähem kindlustatud isikute puhul, näiteks olukorras, kui bioloogilise proovi võtmise eest tuleks hakata eraldi tasuma. Antud põhjustel vajab hindamist sellise muudatusega kaasnev sotsiaalse ebavõrdsuse süvendamise oht.

Kindlasti tuleb antud küsimuse puhul ka täiendavat tähelepanu pöörata topeltkaristamise keelule (*ne bis in idem*), samuti küsimusele ettepaneku ühilduvuse kohta rehabilitatsiooni ideega.

Eeltoodud põhjustel on sellise meetme laipindse, ehk reeglipärase rakendamise kooskõla õigusriigi ja proportsionaalsuse põhimõtetega küsitav.

**Küberruum kui avalik koht, probleem 17.**

VTK pakub välja täiendada KorS § 54 selliselt, et avaliku koha alla kuuluksid ka sellised küberruumi osad, kuhu on määratlemata isikute ringil juurdepääs. Tegemist on olulise ja määrava küsimusega, millel on laiaulatuslik ühiskondlik ja õiguslik mõju, mistõttu ei ole seda võimalik VTK ühe alapunktina käsitleda. Antud teema vajab põhjalikku analüüsi ning eraldi (õigus-)teaduslikku, poliitilist ja ühiskondlikku kaalumist.

Teema puhul tuleb silmas pidada, et interneti kasutamine on – vähemasti vabades riikides – enamjaolt eraisikute käes. Sellest lähtuvalt tekib küsimus, kuidas hinnata eraettevõtja kontrolli all olevat ruumi avalikuks. Samuti tuleb ära märkida, et internet on mitmeti mõeldud kaitsma eraelu ja inimese autonoomiat – muuhulgas salasõnade ja ligipääsupiirangute abil. Seda kinnitab ka VTK. Tekib küsimus, millal on tegemist avaliku, millal eraisiku ruumiga? Sotsiaalsed suhtlemisvõrgustikud ei nõua identifitseerimist, kuid kõik nõuavad registreerimist, mistõttu ei ole nad määratlemata isikute ringile ligipääsetavad, nagu VTKs määratletud (VTK lk 73). Lisaks on meie internetikasutus algoritmide ja tehisintellekti abil eraettevõtete poolt suunatud. Sellest tulenevalt ei ole tegemist ühtse avaliku ruumiga, millele igaüks samadel tingimustel ligi pääseb, vaid ligipääsetavuse ja kuvatava virtuaalse keskkonna sisu üle otsustavad üldjuhul eraettevõtted, täpsemalt nende poolt rakendatud tehnilised lahendused, lähtuvalt isiku tarbimisharjumustest. Tasub ka ära märkida, et internet toimib rahvusvahelisel tasandil, mitte riigi piirides. Sellest lähtuvalt jääb ebaselgeks, kui kaugele võiks ulatuda avaliku koha määratlemine Eesti õiguse alusel.

Probleemis 17 tehtud muudatusettepanekud on üldsõnalised ega käsitle üksikasjalikult sellega seotud olulisi õiguslikke küsimusi. Antud kujul esitatud idee puhul ei ole võimalik asuda seisukohale, et lahendus sobituks kehtivasse õiguskorda. Siiski väärivad alapeatükis käsitletud probleemide võimalikud õiguslikud lahendused kahtlemata täiendavat põhjalikku analüüsi.

**Kokkuvõtteks**

VTK ettepanekutest tasub õigusselguse ja –kindluse parema tagamise eesmärgi kõrval positiivselt esile tõsta ka eesmärki kaaluda isikule tekitatud varalise kahju õiglase hüvitamise laiendamist riigivastutuse seaduse alusel ja korras (probleem 15), samuti koosolekute ja koosolekute korraldamise õiguste laiendamise kaalumist alaealistele (probleem 12).

Tähelepanu tuleks pöörata VTKs mitmeti pakutud ohu tasandi alandamise võimalikule nö mastaabiefektile, mis võib anda politseiametnikele signaali, et nad tohivad oma volitusi teostada tunduvalt laiemas ulatuses ja tekitada avalikkuses hirmu, et VTKga on soovitud inimeste vabadusi oluliselt kärpida.

Kokkuvõtvalt tuleb tõdeda, et VTKs esitatud teemade rohkus ja üldistav tase muudab dokumendile sisuka tagasiside andmise keeruliseks ülesandeks. Esiteks peab olema kogenud õigusalane ekspert, et käesolev mahukas dokument läbi töötada. Teemade rohkus tohiks pealegi lugejale – eriti nn “tavakodanikule” - mõjuda hirmutavalt ning suure tõenäosusega ei oma ka enamik haritud juriste ega korrakaitse alaseid eksperte süvendatud teadmisi kõikides käsitletud valdkondades. Väga üldises võtmes esitatud ettepanekutele, mis kutsuvad omakorda üles tegema ettepanekuid tõstatatud teema reguleerimiseks (mh VTK lk 77), teevad tagasiside andmise keeruliseks ja eeldavad, et inimesel on ükskasjalikke teadmisi õigusloome valdkonnas. Koosmõjus heidutab selliselt caudated VTK suure tõenäosusega inimesi andma tagasisidet ja pärsib teemade rohkuse ja keerukuse tõttu nende arutamist laiema avalikkuse poolt.

Lugupidamisega

Paloma Krõõt Tupay,

TÜ riigiõiguse kaasprofessor

[palomakreet.tupay@ut.ee](mailto:palomakreet.tupay@ut.ee)

1. Madise, Ü. Märgukiri isikuandmete töötlemisega ja korrakaitsega seotud küsimuste kohta. 03.05.2024 nr 7-7/212350/2402585 lk 2, 6, 8. - <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/M%C3%A4rgukiri%20isikuandmete%20t%C3%B6%C3%B6tlemisega%20ja%20korrakaitsega%20seotud%20k%C3%BCsimuste%20kohta.pdf,> (07.09.2024). [↑](#footnote-ref-2)
2. Vt nt: Laaring, M. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Doktoritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2015. - <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/5c97495e-7bd3-46b1-bfc4-e155cd4c5c16/content>

   ; Jäätma, J. Korrakaitseseaduse § 28 lõige 1 ja § 29 lõige 1 - üldvolitus kõigile ja kõigeks. - Juridica 2022/6, lk 391-399; Mikiver, M., Siitam, N. Massisikuandmete sõelumine kui haldusmenetluse ettevalmistus: õppetunnid Euroopa Kohtu otsusest asjas C-175/20. - Juridica 2023/7, lk 577-597. [↑](#footnote-ref-3)
3. Madise, Ü. Märgukiri isikuandmete töötlemisega ja korrakaitsega seotud küsimuste kohta. 03.05.2024 nr 7-7/212350/2402585 lk 5. - <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/M%C3%A4rgukiri%20isikuandmete%20t%C3%B6%C3%B6tlemisega%20ja%20korrakaitsega%20seotud%20k%C3%BCsimuste%20kohta.pdf,> (07.09.2024). [↑](#footnote-ref-4)
4. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. VVm 22.12.2011 nr 180. - RT I, 29.12.2011, 228. [↑](#footnote-ref-5)
5. Madise, Ü. Bürokraatia vähendamine ja õigusloome. 30.08.2024 nr 18-2/241311/2404895, lk 2. - <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/B%C3%BCrokraatia%20v%C3%A4hendamine%20ja%20%C3%B5igusloome.pdf,> (06.09.2024). [↑](#footnote-ref-6)
6. GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention): ESTONIA, Euroopa Nõukogu 2022, p 222. - <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-32-eng-final-report-on-estonia-publication/1680a8fcc2> (5.09.2024). [↑](#footnote-ref-7)
7. RKPJKo 20.04.2021, 5-20-10/13 p 58. [↑](#footnote-ref-8)
8. RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00 p 13. [↑](#footnote-ref-9)
9. EIKo 26.04.1979, 6538/74, *Sunday Times vs. Ühendkuningriik*, p 59, 62. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonil kui Riigikogu ratifitseeritud välislepingul on PS § 123 lg 2 järgi Eesti seaduste ees prioriteet ning konventsiooniga tagatud õiguste kohaldamispraktikat Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) poolt tuleb arvestada ka Eesti põhiõiguste tõlgendamisel (vt nt: RKHKo 9.12.2015, 3-3-1-42-15 p 12). [↑](#footnote-ref-10)
10. Madise, Ü. Märgukiri isikuandmete töötlemisega ja korrakaitsega seotud küsimuste kohta. 03.05.2024 nr 7-7/212350/2402585 lk 2. - <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/M%C3%A4rgukiri%20isikuandmete%20t%C3%B6%C3%B6tlemisega%20ja%20korrakaitsega%20seotud%20k%C3%BCsimuste%20kohta.pdf,> (07.09.2024). [↑](#footnote-ref-11)
11. Madise, Ü. Märgukiri isikuandmete töötlemisega ja korrakaitsega seotud küsimuste kohta. 03.05.2024 nr 7-7/212350/2402585 lk 4. - <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/M%C3%A4rgukiri%20isikuandmete%20t%C3%B6%C3%B6tlemisega%20ja%20korrakaitsega%20seotud%20k%C3%BCsimuste%20kohta.pdf,> (07.09.2024). [↑](#footnote-ref-12)
12. Laaring, M. § 5 p 4. - Korrakaitseseadus. Komm vlj. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2017. [↑](#footnote-ref-13)
13. Laaring, M. § 161 p 2. - Korrakaitseseadus. Komm vlj. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2017. [↑](#footnote-ref-14)
14. RKKPJKo 21.12.1994, III-4/1-11/94 p V. [↑](#footnote-ref-15)
15. Vallikivi, H. PSK § 19/3. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020. [↑](#footnote-ref-16)
16. Vallikivi, H. PSK § 19/4,9. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020. [↑](#footnote-ref-17)
17. EIKo 20.02.2003, 20652/92, *Djavit An vs. Türgi*, p 56; EIKo 15.10.2015, 37553/05, *Kudrevičius jt vs. Leedu*, p 91. [↑](#footnote-ref-18)
18. EIKo 01.12.2011, 8080/08 ja 8577/08, *Schwabe ja M. G. vs. Saksamaa*, p 103. [↑](#footnote-ref-19)
19. EIKo 02.02.2010, 25196/04, *Kristlik Demokraatlik Rahvapartei vs. Moldova (nr 2)*, p 23. [↑](#footnote-ref-20)
20. Kask, O. PSK § 47/6. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020. [↑](#footnote-ref-21)
21. EKo 12.06.2003, C-112/00, *Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge vs. Austria*, ECLI:EU:C:2003:333. [↑](#footnote-ref-22)
22. Vt nt: Väino, V., Punamäe, O. M., Nael, M (toim). Tartu halduskohus: Palestiina meeleavalduse keelamine ei olnud õiguspärane. - Eesti Rahvusringhääling 09.11.2023. <https://www.err.ee/1609394194/tartu-halduskohus-palestiina-meeleavalduse-keelamine-ei-olnud-oigusparane> (09.09.2024); Peegel, M (toim). Läänemets: politsei ei soovinud meeleavaldusel sõnavabadust piirata. - Eesti Rahvusringhääling 01.11.2023. <https://www.err.ee/1609158772/laanemets-politsei-ei-soovinud-meeleavaldusel-sonavabadust-piirata> (09.09.2024); Mäekivi, M (toim). Inimõiguste keskus pöördub Palestiina meeleavalduse tõttu kohtusse. - Eesti Rahvusringhääling 21.12.2023. <https://www.err.ee/1609201501/inimoiguste-keskus-poordub-palestiina-meeleavalduse-tottu-kohtusse> (09.09.2024). [↑](#footnote-ref-23)
23. Kask, O. PSK § 47/6. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020. [↑](#footnote-ref-24)
24. EIKo 27.11.2012, 58050/08, *Sáska vs. Ungari*, p 21. [↑](#footnote-ref-25)
25. Kask, O. PSK § 47/12. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020. [↑](#footnote-ref-26)
26. Kook, U. (toim). Ginter: seadus ei keela Lihula samba transportimist - Eesti Rahvusringhääling 03.09.2024. <https://www.err.ee/1609442177/ginter-seadus-ei-keela-lihula-samba-transportimist> (09.09.2024). [↑](#footnote-ref-27)