

Korrakaitseseaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu

SELETUSKIRI

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Korrakaitseseadus (KorS) on Eestis kehtinud aastast 2014. Üle kümneaastase kohaldamispraktika 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. 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 erinevate kaamerate kasutamiseks riiklikus järelevalves, olgu nendeks mehitamata õhusõidukid, vormile kinnitatud kaamerad või muud vahendid, mis võimaldavad salvestada kas pilti või heli või mõlemat. Eelnõuga tuuakse kontrolltehtingu kui 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 riikliku järelevalvega seonduvat, ei kasva eelnõuga haldusväliste isikute (ettevõtjate, üksikisikute ega ka vabaühenduste) halduskoormus. Halduskoormust vähendab avalike ürituste korraldamisega seotud muudatused, mille kohaselt ei pea avalike ürituste korraldajad enam KOV-ilt luba taotlema ürituste korraldamiseks. Teatud olukordades jääb küll ürituse korraldamisest teavitamise nõue, kuid ka see on korraldajate jaoks oluliselt vähem koormav kui loa taotlemine.

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 nõunikud Eleri Kästik (eleri.kastik@justdigi.ee) ja 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 tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõuga (668 SE), millega muudetakse korrakaitseaduse §-e 16¹ ja 16². Siinne eelnõu lähtub nende sätete muutmisel 668 SE-ga plaanitavatest muudatustest.

Samuti on eelnõu seotud taimekaitseaduse muutmise seaduse eelnõuga, millega antakse järelevalveorganile kontrolltehtingu tegemise õigus.

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

Eelnõukohase seadusega muudetakse järgmiste seaduste järgmisi redaktsioone:

- 1) alkoholiseadus – RT I, 09.01.2025, 20
- 2) atmosfääriõhu kaitse seadus – RT I, 02.10.2025, 18
- 3) jäätmeseadus – RT I, 07.01.2026, 16
- 4) korrakaitseadus – RT I, 05.07.2025, 12
- 5) lõhkematerjaliseadus – RT I, 12.12.2024, 9
- 6) ravimiseadus – RT I, 12.07.2025, 24
- 7) riigipiiri seadus – RT I, 07.06.2024, 14
- 8) tarbijakaitseadus – RT I, 08.07.2025, 32
- 9) toote nõuetele vastavuse seadus – RT I, 11.03.2025, 3
- 10) tubakaseadus – RT I, 07.05.2025, 15

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälte enamus.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärk on korrastada ja kaasajastada riikliku järelevalve norme, aga ka avalike ürituste ja 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 kasutamiseks riiklikus järelevalves, korrakaitseorganitel, eelkõige politseil, on tekkinud probleeme dokumentide kõrval muus vormis teabe (näiteks pildi- või videofailid jms) nõudmisel, avalike ürituste korraldamise nõuetes puudub korraldaja vastutuse ja keelatud ürituste reeglistik 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

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

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 ohutase 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 riigiorгани tegevuse vastu vms². 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 riigikaitseelased objektid keelatud kohtade loetellu, lähtume õigusloomes eeldusest, et õigusrikkumine leiab aset. Samas 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

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

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 nõustuvad seisukohaga.

Eelnõuga ei sõnastata õiguslikku alust vabatahtlike kaasamiseks korrakaitssesse ega asja sundkasutusse võtmist. Loobuti ka korrakaitseorganitele riikliku järelevalve kulude sissenõudmise õiguse loomisest olukorras, kus kahju on tekitanud avaliku korra eest vastutav isik oma teadliku õigusvastase käitumisega. Asuti seisukohale, et kehtiv õigus ei takista ka praegu vabatahtlike abistajate kasutamist korrakaitsses, eraldi säte ei looks täiendavat selgust ja ei oleks seega hädavajalik. Asja sundkasutusse võtmise eriolukorrad, kus reageerimine võib olla väga ajakriitiline (näiteks päästetööd), on reguleeritud eriseadustest. Seega on põhjendatud, et KorS-s kui üldseaduses jääb kehtima reegel, et isik saab oma vara üle esmalt ise otsustada. Samas saab korrakaitseorgan läbi ettekirjutuse asendustäitmise asja ka ise enda valdusse võtta. Asendustäitmise ja sunniraha seaduse § 12 kohaselt saab vahetu ohu olukorras tegutseda ka ilma ettekirjutuseta. Seega on korrakaitseorganil ka kehtiva seaduse kohaselt vajalikud tööriistad olemas ning uut sätet vaja ei ole. Riikliku järelevalve kulude sissenõudmine avaliku korra eest vastutavalt isikult võib tekitada negatiivset hoiakut riigi suhtes.

VTK-st erinevalt on eelnõus reguleeritud avalike ürituste korraldamist. Kui VTK-s põhjendati sisutihedama regulatsiooni loomist (täpsemad keelamise alused, kooskõlastamisest keeldumise sätted jne), siis eelnõus on pigem lähtutud seisukohast, et avalikus ruumis avalikke üritusi korraldada on igaühe õigus. Seega on kohaliku omavalitsuse loasüsteemi asemel reguleeritud, millistes olukordades tuleb kohalikku omavalitsust avalikust üritusest teavitada, millised on ürituse korraldaja kohustused ning millised üritused on keelatud. Reguleeritakse vaid seda, mis avaliku korra tagamiseks hädavajalik, ülejäänus kehtib avalike ürituste korraldamise vabadus.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. Eelnõu sisu

Eelnõu koosneb 12 paragrahvist – §-s 1 tehakse muudatusi ja täiendusi KorS-i, ülejäänud paragrahvides tehakse muudatusi teistes seadustes ja sätestatakse eelnõu seadusena jõustumine.

§ 1 punktiga 1 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 täitmisel 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 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 korrakaitstes 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 tervises seisundit. 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 kriisiolukorras, 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 korrakaitstes 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 kriisiolukorra 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 korras korrakaitseülesande panemine isikule kõige viimasena kasutatav abinõu, mis tuleb kõne alla vaid olukorras, kus muude ressursidega (avaliku korra eest vastutav isik, korrakaitseorgan, korrakaitstes 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 hukub 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 hukkunud keskmise palga arvutamisel, aga samuti hüvitise taotlemisel ja väljamaksmisel lähtutakse avaliku teenistuse seaduses sätestatust, sh § 49 alusel antud rakendusaktidest.

Siinjuures on oluline lähemalt selgitada paari mõistet.

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

„Eristatakse hukkimist 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 hukkimine 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.

Sotsiaalsete garantiide puhul on selge vahe vabatahtlikult ja kohustuslikult korrakaitstes osalejate vahel. Vabatahtlikele ei ole sarnaseid garantiisid ette nähtud, sest korrakaitstes osalemine on isiku vaba valik ning ta peab kaasnevaid riske eelkõige ise hindama. Korrakaitsekohustusega isikul aga valikuvabadust ei ole ja seega tuleb selleks olukorraks näha ette ka sotsiaalsed tagatised.

KorS § 16 lõikega 7 reguleeritakse korrakaitsekohustusega seotud kahju hüvitamist. Korrakaitsekohustusega isikule tekitatud kahju hüvitatakse 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 punktidega 2 ja 3 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 legaalse definitsiooni 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

³ Seletuskiri Riigikogu veebilehel: [Eelnõu - Riigikogu](#)

(vt võrdluseks arhiiviseaduse § 2 lõikes 1 olevat dokumendi mõistet), tehakse eelnõuga siiski vajalikud täpsustused, et hõlbustada korrakaitseorganite tööd.

Eelnõu § 1 punktiga 4 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 sätte kohustus näidata teabetahvilil või kleebisel meedet kohaldava korrakaitseorgani andmed.

Eelnõu § 1 punktiga 5 täiendatakse seadust mehitamata sõidukite ning vormikaamerate riiklikus järelevalves kasutamist reguleerivate sätetega. Tegemist on uute erimeetmetega, mille rakendamise õigus KorS-i alusel on tulevikus tavapäraselt üksnes politseil, muud korrakaitseorganid võivad neid kasutada juhul, kui eriseadus neile selleks volituse annab.

Uued sätted paigutatakse isikuandmete töötlemist reguleerivasse struktuuri. Kuigi mehitamata sõidukite kasutamine võib riivata ka muid põhiõigusi (näiteks saab mehitamata maismaasõidukiga siseneda omaniku kinnisasjale), keskendutakse eelnõus siiski isikuandmete töötlemisele, sest see on praktikas sõidukite kasutamise keskne funktsioon. Kuigi ka vormikaamerasid võidakse kasutada muu teabe salvestamiseks (näiteks tavapärase riikliku järelevalve käigus valdusesse sisenemise asjaolude fikseerimine), on põhiõiguste riive seisukohalt olulisim siiski isikuandmete töötlemine. Seega on põhjendatud valik panna vormikaamerasäte KorS-i mehitamata sõidukitega samasse struktuuri. Samuti on selliselt tehniliste jälgimisseadmete kasutamisega seotud erimeetmed koondatud järjestikesse sätetesse (§-d 34, 34¹ ja 34²).

Eelnõuga KorS-i lisatav § 34¹ reguleerib mehitamata mobiilse sõiduki kasutamist riiklikus järelevalves. Mehitamata mobiilse 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 tehisarul abil). Sõidukina tuleb seejuures käsitada igasugust liikuvat vahendit, mis ei pruugi tavatähenduses sõiduk olla.

Eelnõuga lisatava sättega nähakse ette selged piirangud, millega korrakaitseorgan sõiduki kasutamisel ja seeläbi isikuandmete töötlemisel arvestama peab.

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 mehitamata sõidukite kasutamiseks riiklikus järelevalves:

1) avalikul kogunemisel ohu väljaselgitamine, tõrjumine ja korrarikkumise kõrvaldamine

Avalik kogunemine võib olla suure riskiga sündmus – koos võib olla väga suur hulk inimesi, olukord võib kiiresti pingestuda ning korrakaitseorgani reageerimisvõime võib olla raskendatud rahvarohkuse tõttu. Seega on põhjendatud anda korrakaitseorganile suurele riskile vastav meede – võimalus kasutada mehitamata sõidukeid. Põhiõigusesse sekkumise intensiivsust aitab vähendada asjaolu, et avalikud kogunemised toimuvad avalikus kohas, kus ei saa eeldada eravaldusega sarnast privaatsuse kaitset, ning asjaolu, et isikuandmete töötlemisest teavitatakse ette – kuna avalik kogunemine on tavapäraselt ette teada, saab korrakaitseorgan mehitamata sõiduki kasutamise vajaduses juba ette otsuse teha ning seega ka andmete

töötlemisest varem teada anda. Avalikeks kogunemisteks on sätte tähenduses KorS § 58 kohaselt avaliku koosolek või avalik üritus.

Arusaadavalt ei pruugi kõik avalikud kogunemised olla suure riskiga. Seega peab politsei (või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan) kõnealusel juhul kaamera kasutamisel arvestama kõikide kaalutusreeglitega ning tagama erimeetme kohaldamise proportsionaalsuse. Mehitamata sõiduki kasutamisega isikuandmete töötlemine olukorras, kus avalik kogunemine endast suurt riski ei kujuta, ei pruugi olla proportsionaalne meede.

Samuti peab politseil või seaduses sätestatud juhul muul korrakaitseorganil olema mehitamata sõiduki kasutamiseks vähemalt ohukahtlus, seejuures peab kahtlus KorS üldisest loogikast tulenevalt olema seotud konkreetse ohuga. Mehitamata sõidukaid ei saa ka avaliku kogumise korral kasutada ohu ennetamiseks, s.o abstraktse ohu korral.

2) isiku leidmiseks, kelle elu, tervis või kehaline puutumus on tema abitu seisundi tõttu ohus

Alus annab korrakaitseorganile võimaluse kasutada mehitamata sõidukeid, eelkõige mehitamata õhusõidukeid, näiteks metsa eksinud inimeste otsimiseks. Tegemist on kaamera kasutamisega konkreetse ohu olukorras eesmärgiga kaitsta abitus seisundis olevat inimest.

3) kui see on vajalik ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks politsei poolt isiku kaitsmisel või objekti valvamil

Sätte alusel saab mehitamata sõidukeid kasutada näiteks Eestit külastava välisriigi kõrge ametniku, aga ka politsei valvatava objekti ohutuse tagamiseks. Politsei valvatavad objektid on loetletud Vabariigi Valitsuse 17.12.2009 määruses nr 211 „Politsei poolt valvatavad objektid“. Tegemist on küll suhteliselt mahuka, teisalt piiritletud loeteluga. Võimalik riive põhiõigustele (eelkõige eraelu puutumatusele) ei ole eelnõu koostajate hinnangul kuigi intensiivne arvestades, et valvatavad objektid asuvad reeglina avalikes kohtades, tegemist on püsivate kohtadega ning kaamera kasutamisest on tavapäraselt võimalik ette teada anda. Samas on mehitamata sõiduki kasutamine näiteks ohu väljaselgitamiseks kõrgemate hoonete puhul oluline abivahend, mis aitab kiiresti ja tõhusalt teha selgeks ohu laadi ja selle ulatuse.

Lisaks tuleb kõnealusel juhul kaamera kasutamisel lähtuda normis toodud ohutasemetest. Norm lubab erimeedet kohaldada nii abstraktse kui konkreetse ohu korral, s.o nii ohu ennetamiseks kui ka konkreetse ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks. Tähele tuleb panna, et nagu iga erimeetme puhul, mida kasutatakse ohu ennetamiseks, tuleb ka kõnealusel juhul mehitamata sõidukiga isikuandmete töötlemisel ohu ennetamiseks teha seda ohuproгноosile tuginedes (KorS § 24).

4) korrakaitseaduse §-des 50 ja 51 sätestatud erimeetme kohaldamisel, järgides 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, kui mehitamata õhusõidukit kasutatakse inimese eluruumis, kodus (see võib vajalikuks osutuda näiteks olukorras, kus ohu väljaselgitamiseks on mõistlikum lennutada avatud aknast sisse mehitama sõiduk, kui lõhkuda maha sisenemist takistav uks), tuleb järgida KorS § 50 lõikes 4 sätestatud eluruumi sisenemise nõudeid. Lisaks tagab eluruumi puhul täiendava kaitse ka sõiduki kasutamisest teavitamise kohustus. Kuigi valduse läbivaatust või valdusesse sisenemist kui erimeedet võidakse kohaldada ka valdaja nõusolekuta, näevad nii KorS § 50 kui ka 51 ette üldise nõude, et meedet kohaldatakse valdaja teadmisel ja juuresolekul (arusaadavalt on nõudest ka erandeid, kus näiteks inimese elu kaitseks on vaja valdusesse siseneda viivitamatult ja valdaja teavitamiseks või kohalekutsumiseks ei ole aega). Mehitamata sõiduki kasutamisest tuleb seejuures valdajat ja omanikku eraldi teavitada. Mehitamata sõiduki kasutamine kui osa riiklikust järelevalvest ei saa olla varjatud tegevus, ka see allub riikliku järelevalve kui haldusmenetluse avalikkuse põhimõttele. Samuti on erimeetme kohaldamine alati korrakaitseorgani kaalutlusetus, mille puhul tuleb järgida kõiki kaalutlusreegleid. Seega luuakse eelnõuga korrakaitseorganitele konkreetseid piirid, mis tagavad põhiõiguste (eelkõige eraelu puutumatus, aga ka kodu puutumatus) riive proportsionaalsuse. Teisalt tuleb arvestada, et erimeede annab korrakaitseorganitele vajaliku vahendi oma tööülesannete ressursisäästlikuks täitmiseks (korteris ohu väljaselgitamiseks on mõistlikum lennutada avatud aknast sisse mehitamata õhusõiduk, selle asemel, et lõhkuda maha korteri uks).

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 § 9⁴ 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 liikumispirangud – 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 § 6¹) ei ole küll inimeste liikumine ja tegutsemine täielikult keelatud (RiPS § 9⁶), kuid piirivöönd on tähistatud ja seega on võimalik inimesi mehitamata sõiduki kasutamisest ette teavitada.

Riigipiiri valvamisel ja piirirežiimi tagamisel eelnõukohase § 34¹ erimeetme kohaldamisel tuleb järgida ka kõiki erimeetmele seatud nõudeid, eelkõige isikuandmete säilitamise tingimusi. Samuti tuleb silmas pidada, et eelnõu seadusena jõustumise järel reguleerib kõikide muude tehniliste seadmete kasutamist (radarid jms) RiPS § 9⁵ – vaid mehitamata sõidukite kasutamisel peab politsei lähtuma KorS-i sätetest.

6) kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks

Säte annab üldisema aluse mehitamata sõidukite kasutamiseks ja seeläbi isikuandmete töötlemiseks, piirates andmetöötlust siiski kõrgendatud ohu kahtlusega, st mehitamata sõidukeid ei tohi sel alusel kasutada ohu ennetamiseks, olemas peab olema vähemalt ohukahtlus ja see peab seonduma 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 korralikkumine ei ole välistatud, ja seejuures on ohus väga olulised väärtused (kõrgendatud oht – KorS § 5 lg 4). Samuti võib mehitamata õhusõidukeid kasutada näiteks, kui ohtlik metsloom satub tiheasutusalale, võimaliku kõrgendatud ohu (oht inimeste elule) väljaselgitamiseks, 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.

Eelnõu § 34¹ lõike 2 kohaselt peavad riiklikus järelevalves kasutatava sõidukid olema tähistatud selliselt, et oleks aru saada, millise korrakaitseorgani sõidukiga tegemist on. Eelnõuga ei kirjutata ette tähistamise viise, selleks võib olla korrakaitseorgani andmetega kleeps, aga ka näiteks politseile või päästele omaste värvide ja sümboolika kasutamine vms. Alati ei pruugi märgistus olla ka menetlusega seotud isikule vahetult nähtav (kui mehitamata õhusõiduk liigub kõrgel), kuid tähistus võib osutada vajalikuks näiteks sõiduki leidmisel (leidja teab, millisele korrakaitseorganile see kuulub ja saab sõiduki leidmisest teada anda).

Korrakaitseorgan, kes kasutab riiklikus järelevalves mehitamata sõidukit ja töötleb seeläbi isikuandmeid, peab sõiduki kasutamisest ja isikuandmete töötlemisest teavitama avalikkust ja avaliku korra eest vastutavat isikut esimesel võimalusel (§ 34¹ lõige 3). Teavitada tuleks eelistatult enne erimeetme kohaldamist, kuid mehitamata sõiduki kasutamise olukordi arvestades ei pruugi see alati võimalik olla. Kui näiteks ette teada oleva avaliku kogunemise korral ei ole mehitamata sõiduki kasutamisest ette teavitamine tõenäoliselt probleem, siis metsa eksinud inimese leidmiseks tuleb tegutseda kiiresti ja ette teavitamine ei pruugi võimalik olla. Kui see võimalik ei ole, võib kõne alla tulla ka tagantjärele teavitamine esimesel võimalusel. Sellise teavitamise eesmärk on tagada riikliku järelevalve avalikkus ja läbipaistvus. Võib tekkida küsimus, keda tuleb teavitada. Eelnõuga nähakse ette, et eelkõige tuleb teavitada avaliku korra eest vastutavat isikut (kui isik on teada). Kui näiteks mehitamata õhusõidukit kasutatakse valdusse sisenemisel, tuleb arusaadavalt teavitada valdajat ja omanikku, kes peab järelevalvemeetme kohaldamist taluma (KorS § 23 lg 3). Avalikkuse teavitamine sel juhul vajalik ei ole. Kui aga tegemist on näiteks laulupeoga või muu massiüritusega, on mõistlik teavitada just avalikkust, kasutades selleks korrakaitseorgani veebilehte, massimeediakanaleid või muid sobivaid ja tõhusaid viise. 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 34¹ lõike 4 kohaselt säilitatakse mehitamata sõiduki kasutamisel töödeldud isikuandmete salvestisi kuni 30 päeva. Isikuandmete töötlemise üheks põhimõtteks on andmete säilitamise piiritletus, st andmeid ei saa säilitada igavesti. Eelnõuga sätestatakse üldise maksimaalse säilitustähtajana kuni 30 päeva. Seega võib andmeid säilitada seni, kuni vaja (st kui säilitamise eesmärk on saavutatav ka lühema ajaga, võib andmeid säilitada ka lühemat aega), kuid mitte kauem kui 30 päeva. Säilitamistähtaja määratlemisel on lähtutud tavapärasest õiguskaitse tähtajast – vaide esitamise aeg haldusmenetluse seaduse ja kaebuse esitamise aeg halduskohtumenetluse seaduse kohaselt on 30 päeva õiguste rikkumisest teadasaamisest arvates. Kui aga salvestist kasutatakse n-ö menetlustoimingu protokolli asendajana või selle

osana, säilitatakse ka mehitamata sõiduki kasutamisel töödeldud andmete salvestisi vastavalt menetlustoimingu protokollis 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. Samas nähakse eelnõukohase seadusega ette õiguslik alus kasutada salvestist õppetöös või koolituste läbiviimisel, kuid seda vaid tingimusel, et salvestisel olevad isikuandmed oleks pseudonüümitud või kaitstud muul sarnasel moel ning järgitakse isikuandmete kaitse seaduse §-s 6 sätestatud nõudeid (oluline on tähele panna, et õppetöös on lubatud salvestisel olevaid isikuandmeid kasutada vaid pseudonüümitult, st mitte isikustatult, vajalik võib olla ka eetikakomitee hinnang salvestise õppetöös kasutamise eetilisele). Salvestise kasutamine õppetöös on oluline allikas, mis annab õppijale vahetu kogemuse praktikas esinevatest olukordadest ja neile reageerimise võimalustest.

Eelnõuga KorS-i lisatav § 34² reguleerib kehalähedaste kaamerate kasutamist. Kuigi lihtsuse huvides nimetatakse selliseid kaameraid eelnõus edaspidi vormikaamerateks, on reeglite kirjutamisel silmas peetud kõikvõimalikke kehalähedasi kaameraid, asugu need siis 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 riidele kinnitatuna)
2. edastavad või salvestavad heli ja pilti; seejuures tuleb tähele panna, et edastamise all peetakse silmas olukorda, kus kaamera ei salvesta andmeid ise, vaid edastab need (salvestamiseks) mujale, salvestamise puhul säilitatakse andmeid aga seadmes endas olevas süsteemis.

Kuivõrd kaameraga edastatakse või salvestatakse nii heli kui pilti, riivatakse põhiõigust eraelu puutumatusele intensiivselt. Seega ei võimalda eelnõukohane seadus kaamerate kasutust igas olukorras ja ohutusest sõltumata, vaid eelnõuga nähakse ette piiratud alused, mil kaamera kasutamine on lubatud.

Eelnõuga KorS-i lisatava § 34² lõike 1 kohaselt võib politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan kasutada vormikaamerat järgmistel juhtudel:

1) oht ametniku või muu isiku elule või tervisele

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 (järelvalve 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) riikliku järelevalve meetme kohaldamise asjaolude jäädvustamiseks, kui vormikaamera kasutamine ei ole ülemäärane riive isiku põhiõigustele

Tegemist on n-ö protokollimise sättega. Kaamerat kasutades saab jäädvustada järelevalves olulisi asjaolusid, et vältida hilisemaid vaidlusi. Näiteks saab fikseerida konkreetset relva hoidmise tingimused, tuleohutusnõuete eiramise, küsitlemisel antud vastused jne. Kaamera kasutamine muudab korrakaitseametniku töö lihtsamaks, sest ametnik ei pea meetme kohaldamise käigu kirjeldamiseks koostama põhjalikku kirjalikku protokoll, ja ka esitatud andmete kvaliteet on parem (jääb ära kirjeldamisest tingitud vääriti mõistmine). Kaamera kasutamisel n-ö protokollimisvahendina peab korrakaitseorgan tagama proportsionaalsusnõudest kinnipidamise. Kuna tegemist on ametniku jaoks mugavuslahendusega (kaamera ja selle salvestise kasutamine põhjaliku kirjaliku protokoll koostamise asemel hoiab kokku oluliselt ametniku tööaega), tuleb iga kord kaaluda, ega kaamera kasutamisega konkreetset olukorras ei sekkuta ülemäära isiku eraellu. Erilise tähelepanelikkusega tuleb asjaolusid hinnata juhul, kui andmete töötlemine leiab aset inimese kodus. Ametnik peab kaaluma, kas kaamera kasutamine on võimalik viisil, mis välistab tundliku eraelulise info töötlemise (näiteks haiged pereliikmed, väikesed lapsed, tundlikud situatsioonid, mis võivad tõenäoliselt esile kerkida vms). Kui ametniku hinnangul selline kaamerakasutus võimalik ei ole, tuleks kaamera kasutamisest loobuda.

3) vahetu sunni kohaldamisel

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

Eelnõuga KorS-i listava § 34² lõikes 2 kehtestatakse korrakaitseorganile kohustus kaamera kasutamiseks, s.o pildi ja heli edastamiseks või salvestamiseks juhul, kui selleks on esitanud põhjendatud taotluse avaliku korra eest vastutav isik või muu menetlusosaline. Kuna kaameraid kasutatakse ka järelevalvemeetme protokollina või selle osana, on sätte näol tegemist HMS § 18 lõike 1 punktis 1 sätestatuga sarnase tagatisega menetlusosalise jaoks. Taotluse põhjendatuse hindamisel peab korrakaitseorgan kaaluma muu hulgas eraelu puutumatuse kaitse tagamisega seonduvat (eespool kirjeldatud nõue kaaluda, ega kodus toimuva andmetöötlemise käigus ei töödeldaks menetlusega vahetult seostamata tundlikku eraelulist teavet). Samuti peab ametnik kaaluma konkreetset olukorras kaamera kasutamise tehnilist otstarbekust, sest tal on piisavad teadmised tehnilistest ressurssidest, mida kaamera kasutamine nõuab. Seega ei taga eelnõukohane seadus menetlusosalistele absoluutset õigust nõuda kaamera kasutamist, lõpliku hinnangu kaamera kasutamise põhjendatusele annab siiski korrakaitseorgan ise.

Eelnõuga KorS-i lisatava § 34² lõike 3 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 (§ 34² lg 4). 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 teavitama juhul, kui see ei ole edasilükkamatute 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. Kui kaamera kasutamisest eelnev teavitamine võimalik ei ole, peab korrakaitseorgan teavitama kaamera kasutamisest esimesel võimalusel. Seejuures ei tohi tagantjärele teavitamise normi kasutada omaette ulatuslikuks andmete töötlemise alusena. Näiteks, kui kaamera kasutamisest ei olnud võimalik eelnevalt teavitada, sest politsei tegeles kaklejate korralekutsumisega, ei ole tagantjärele teavitamiseks vajalik salvestisel olevate inimeste kontaktandmeid otsima hakata, et neile kaamera kasutamisest teada anda.

Eelnõuga kehtestatakse vormikaamera kasutamisele eraelu puutumatuse kaitsmise nõue (§ 34² lg 5). Vormikaamera 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.

Vormikaameraga andmete töötlemise salvestise säilitamise tähtaeg on 30 päeva sarnaselt eelmisena käsitletud paragrahvis mehitamata sõiduki abil loodud salvestise kohta sätestatuga. Juhul, kui salvestist kasutatakse protokolli osana, säilitatakse salvestist protokolli säilitamiseks ettenähtud aja jooksul. Salvestisele juurdepääs on piiratud, eelkõige eraelu kaitseks nähakse eelnõuga ette salvestisele juurdepääsu õigus vaid menetlusega vahetult seotud isikutele (korrakaitseorganile endale ja avaliku korra eest vastutavale isikule). Kuna salvestised kujutavad endast väärtuslikku materjali nii uurimis- kui ka õppetöös, võimaldatakse eelnõuga salvestisi neil eesmärkidel kasutada, kuid vaid tingimusel, et isikuandmed on pseudonüümitud või nende kaitse on tagatud muul sarnasel moel ning järgitakse kõiki isikuandmete kaitse seaduse §-s 6 sätestatud nõudeid, muuhulgas võib vajalik olla eetikakomitee hinnang salvestisel õppetöös kasutamise eetilisele.

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse seadust kontrollteingu tegemist reguleeriva sättega. Tegemist on uue 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 kontrollteingu näol on tegemist erandliku erimeetmega, mille kohaldamise volituse andmise 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.

Kontrolltehtingu tegemise volitus peab seega lähtuma hädavajadusest, st kui muude meetmetega ei ole võimalik järelevalve eesmärki täita. Kontrolltehtingut ei saa käsitleda nn mugavusmeetmena.

Põhiõigusriive intensiivsuse tõttu seatakse eelnõuga KorS-i lisatava § 53¹ lõikes 1 sätestatud erimeetme kohaldamisele mitmeid piiranguid. Kontrolltehtingut saab kasutada alates ohukahtlusest, st olukorras, kus korrakaitseorganil ei ole küll korrariikkumise toimumise tõenäosuse hindamiseks piisavalt teavet, kuid ta ei saa selle toimumist ka välistada. Ohukahtluse olukorda on sisustatud kui ebapiisava teabe olukorda⁴. Nii annab kontrolltehtingu tegemine korrakaitseorganile võimaluse hankida puuduolev teave. Kontrolltehtingut 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 realselt miski konkreetsele ohule veel ei viita⁵. Kuivõrd kontrolltehting varjatud järelevalvemeetmena riivab intensiivselt põhiõigusi, ei pea eelnõu koostajad põhjendatuks sedavõrd mõjuka meetme kohaldamist ohu ennetamiseks.

Kuigi kehtiv KorS ei näe riikliku järelevalve erimeetmena ette kontrolltehtingu tegemist, reguleerivad seda siiski mitmed eriseadused⁶. Eriseadused ei too kontrolltehtingu tegemise piiranguna alati välja ohutaset, siiski on mitmes neis mainitud kõrgendatud ja olulist ohtu (jäätmeseadus, atmosfääriõhu kaitse seadus), aga ka lihtohu kahtlust (alkoholiseadus, tubakaseadus). Eelnõu koostajad on pidanud optimaalseks kehtestada erimeetme üldnormis kontrolltehtingu piiranguks vähemalt olulise või kõrgendatud ohu kahtluse.

Teise olulise piiranguna sätestatakse eelnõus kontrolltehtingu tegemine viimase abinõuna, st vaid olukorras, kus muude järelevalvemeetmetega ei ole võimalik ohtu välja selgitada, tõrjuda või korrariikkumist kõrvaldada või see oleks oluliselt raskendatud. Seega saab kontrolltehtingut teha näiteks ostu-müügitehtingu nõuetest kinnipidamise kontrollimiseks, kui see muude meetmetega võimalik ei oleks, olgu tingimusteks siis näiteks alaealisele alkoholi müügi keeld, selgitamiskohustus ravimite müügil vms. Kontrolltehting ei ole lubatav, kui nõuetele vastavust saab kontrollida muude meetmetega, näiteks küsitlemine, valduse läbivaatus, vajadusel olukorra fikseerimine pilti ja heli salvestava seadmega (KorS § 51 lg 6¹) vms.

Täiendava põhiõigusriive proportsionaalsuse kaitsegarantiina sätestatakse eelnõus (KorS-i lisatava § 53¹ lg 6) nõue, et kontrolltehtingu tegemise peab otsustama korrakaitseorgani juht, politsei puhul prefekt. Otsustajate ringi piiramine ja viimine asutuse juhi tasandile toimib omamoodi pidurdusvahendina, mis peab tagama meetme rakendamise põhjendatuse lisakaalumise.

Kontrolltehtingu olemus on avatud eelnõuga KorS-i lisatava § 53¹ lõikes 2. Kontrolltehtingu esemeks võib olla mis tahes võlaõigusliku tehtingu tunnustega tehing (näiteks ostu-müügileping, rendileping, mõni teenuse osutamise leping vms). Samas ei ole tehtingu eesmärk siiski poolte vahel võlaõiguslikke suhteid tekitada, tehtingu tegelik eesmärk, mida teise poole eest varjatakse, on kontrollida õigusaktides sätestatud nõuetest kinnipidamist.

⁴ J. Jäätma. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega: [content](#), lk 134.

⁵ Korrakaitse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Sisekaitseakadeemia 2025, lk 45 ja 51.

⁶ Vt alkoholiseadus, atmosfääriõhu kaitse seadus, jäätmeseadus, lõhkematerjaliseadus, ravimiseadus, tarbijakaitseseadus, toote nõuetele vastavuse seadus, tubakaseadus.

Olulised piirangud kontrolltehingule on sätestatud eelnõuga KorS-i lisatava § 53¹ lõikes 3. Sätte kohaselt ei või kontrolltehinguga läbi viia jälitustoominguid, kihutada isikut süüteo toimepanemisele ega toime panna süüteotunnustega tegu, samuti ei või kontrollteingu tegemise tagamiseks kasutada salajasele koostööle kaasatud isikut, teeselda juriidilist isikut, kasutada variisikut ega konspiratsioonivõtteid politsei ja piirivalve seaduse §-de 7⁵¹ ja 7^{54–757} tähenduses. Neist välistustest nähtub, et eelnõuga ei lubata kontrollteingu tegemisse kaasata korrakaitseorganiväliseid isikuid, eriti alaealisi.

Kontrollteingu varjatus on sätestatud KorS-i lisatava § 53¹ lõikes 4. Nii ei pea korrakaitseorgani ametnik kontrollteingut 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 kontrollteingu tegemisele kaasata muid isikuid (vabatahtlikke), on ka enese varjamise säte kirjutatud kitsalt ametnikukeskselt.

Kontrollteingu varjatus saab kesta vaid piiratud aja jooksul ning sellest tuleb osalist teavitada kohe, kui see võimalik on, st viivitamata pärast kontrollteingu eesmärgi saavutamist (§ 53¹ lg 7). Kontrollteing 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 § 53¹ lõikes 8, et kontrollteingu käigus tehtud võlaõiguslike tunnustega tehing on tühine. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 84 lõike 1 kohaselt tuleb tühise teingu alusel saadu tagastada alusetu rikastumise sätete alusel.

Eelnõu § 1 punktiga 7 reguleeritakse avalike ürituste korraldamisega seonduvat. Avaliku ürituse olemust eelnõuga ei muudeta, avaliku üritusena käsitatakse avalikus kohas toimuvaid ja avalikkusele avatud lõbustusüritusi, võistlusi, etendusi, kaubandusüritusi jmt. Oluline on meeles pidada, et avalik üritus ei ole avalik koosolek, nende kahe põhiliseks erinevuseks on meelsuse avaldamine – kui avaliku koosoleku eesmärgiks ongi osalejate ühise meelsuse kujundamine või avaldamine, siis üritus on pigem meelelahutuslik.

Kehtiv KorS jätab avalike ürituste korraldamise reguleerimise suuresti kohalike omavalitsuste pädevusse. Eelnõuga tuuakse riikliku järelevalve aspektist olulised sätted siiski seaduse tasandile. Avalike ürituste korraldamine on kaitstud põhiõigusena, näiteks vaba eneseteostuse põhiõigus, mistõttu peab olulisuse põhimõttest tulenevalt piirangud olema sätestanud parlament seaduses.

Eelnõuga KorS-i lisatava § 58¹ lõikes 1 sõnastatakse avalike ürituste korraldamine igaühe õigusena. Avatud ja vabas ühiskonnas peab igaühel olema võimalik ennast teostada mh avalike ürituste korraldamise teel. Ürituste korraldamise õigust piiratakse seadusega vaid niivõrd, kui võrd see on avaliku korra tagamiseks vajalik. Nii ei sätestata eelnõus ürituse korraldamiseks loa hankimise nõuet ega üldist teavitamiskohustust. Ürituse korraldaja peab eelnõu kohaselt ürituse korraldamisest andma kohalikule omavalitsusele 30 päeva enne ürituse toimumist teada vaid juhtudel, mis võivad kaasa tuua suurema töökoormuse või suurema ohu avalikule korrale. Nendeks juhtudeks on eelnõu järgi:

1. tegemist on rahvarohke üritusega;
2. ürituse korraldamiseks on vajalik liikluse ümberkorraldamine;
3. üritusel müüakse või pakutakse alkoholi;

4. üritus toimub või lõpeb öisel ajal, s.o vahemikus kl 22.00–06.00; puhkepäevale eelneval ööl kl 00.00–07.00.

Millised üritused on rahvarohked, saab seejuures iga kohalik omavalitsus vajadusel oma eeskirjades täpsustada, sest rahvarohkus on ilmselt erinevate suurustega kohalikes omavalitsustes erinev.

Kuigi eelnõuga ei kehtestata avaliku ürituse korraldamiseks üldist loanõuet, ei tähenda see siiski, et avaliku ürituse korraldamisel ei tulegi ühtki luba, nõusolekut või kooskõlastust hankida.

Kuna avalikuks kohaks võivad olla ka nn poolavalikud kohad (näiteks eraomandis olevad kaubanduskeskused, kuhu on tagatud juurdepääs igaühele), tuleb sellises kohas ürituse korraldamiseks küsida koha omanikult või valdajalt luba. Ka juhul, kui üritus toimub klassikalises avalikus kohas (linnaväljakud, linnapargid jms), ei saa välistada kohaliku omavalitsuse kui territooriumi valdaja või omaniku teavitamise vajadust või muud sellist. Täpsemalt peavad need nõuded sätestama kohalikud omavalitsused ise.

Avaliku ürituse korraldamisel tuleb samuti juhendada eriseadustes toodud nõuetest, erisätete ümberkirjutamist KorS-i ei ole eelnõu koostajad vajalikuks ega mõistlikuks pidanud. Nii reguleeritakse näiteks tuleohutuse seaduse §-des 20–22 avaliku ürituse tuleohutusnõudeid. Kui avalikul üritusel tehakse lõket, tuleb juhendada üldistest lõkke tegemise nõuetest⁷, alkoholi müügi või pakkumise korral alkoholiseaduses toodust, avalikul üritusel loomade näitamisega seonduvat reguleerib loomakaitseseadus⁸ jne.

Eelnõuga KorS-i lisatava § 58¹ lõike 3 kohaselt piisab mitme kohaliku omavalitsuse territooriumile ulatuva avaliku ürituse korraldamisel vaid ühe kohaliku omavalitsuse teavitamisest. Tegemist on tavapärase haldusmenetlusliku lähenemisega, mille kohaselt viiakse menetlus läbi isiku jaoks võimalikult vähekoormaval viisil. Kohalikud omavalitsused saavad omavahel ise suhelda, seda ei pea tegema avaliku ürituse korraldaja.

Eelnõuga KorS-i lisatava § 58¹ lõikes 4 sätestatakse keelatud avalikud üritused. Keelatud ürituste säte lähtub keelatud avalike koosolekute sättest, st nagu avalikud koosolekud, on ka avalikud üritused keelatud, kui:

1. üritus toimub kohas, kus ka avalike koosolekute pidamine on keelatud (KorS §-s 63 loetletud kohad);
2. ürituse sisu vastab keelatud koosoleku sisule (KorS § 62 kohaselt on keelatud koosolekud, mis on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse vastu või põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele, mis ohutavad vägivaldselt rikkuma Eesti territoriaalset terviklikkust, ohutavad vihkamist, vägivalda või diskrimineerimist või mille eesmärgiks on kuriteo toimepanemine või sellele ohutamine).

Säte on vajalik selguse tagamiseks. Praktikas võib ette tulla olukordi, kus on keeruline eristada avalikke koosolekuid ja avalikke üritusi, samuti võidakse korraldada küll avalik üritus, st mitte avalik koosolek, kuid selle kaudu siiski mõjutada inimeste meelsust või hoiakut. Kui selline tegevus vastab keelatud koosoleku tunnustele, peab lisaks koosolekule olema keelatud ka avalik üritus.

⁷ Siseministri 3. juuli 2021. a määrus nr 18 „Lõkke tegemisele ja grillimiskohale esitatavad nõuded“

⁸ Vt loomakaitseseaduse § 27

Eelnõu § 1 punktiga 8 kohalike omavalitsuste pädevust reguleerida avalike ürituste korraldamisega seonduvat täpsemalt. Kui kehtiva KorS-i alusel on ürituste korraldamise reguleerimine peamiselt kohalike omavalitsuste pädevuses (v.a eriseadustes sätestatu), siis eelnõuga antakse kohalikele omavalitsustele õigus reguleerida ürituste korraldamise nõudeid täpsemalt, kohalikust eripärast lähtudes. Näiteks võidakse reguleerida, kuidas toimub avalike kohtade kasutamine (kuidas lahendatakse olukorrad, kus populaarses avalikus kohas, olgu selleks rand, park või linnaväljak, tahetakse samal ajal korraldada mitut üritust, kuidas lahendatakse ürituse korraldajate konkurents vms). Kohalik omavalitsus peab oma nõuete kehtestamisel arvestama eelnõuga sõnastatavaid KorS-i sätteid ning vajadusel kehtestama oma nõuded nende rakendamiseks või täpsustamiseks. Nii saab kohalik omavalitsus reguleerida küll näiteks teate esitamise korda (millisele struktuuriüksusele, millisele ametnikule, millises vormis vms), kuid ei saa kehtestada loa taotlemise nõuet, sest KorS seda ette ei näe. Samuti võivad kohalikud omavalitsused reguleerida avalike kohtade kasutamiseks antava nõusoleku saamise korda, samuti avalike kohtade kasutamise tingimusi näiteks heakorra tagamiseks, kuid ei saa tingimuste kaudu kitsendada avaliku ürituse korraldamise õigusi võrreldes KorS-i sätetega.

Eelnõu § 1 punktiga 9 kohaliku omavalitsuse kohustust teavitada avalikust üritusest politseid. Kohaliku omavalitsuse teavitamiskohustus tekib juhul, kui talle on avaliku ürituse korraldamisest teada antud vastavalt KorS §-le 58¹ (eelnõu § 1 punktiga 8 tehtav muudatus) või spordiseadusele.

Eelnõu § 1 punktiga 10 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 eelduseks⁹. 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.”*¹⁰

Lapse õiguste konventsiooni¹¹ artikkel 15 paneb osalisriikidele kohustuse tunnustada lapse õigust moodustada ühingu 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 küsitav¹².

Eelnõuga antakse avalike koosolekute korraldamise õigus alaealistele alates 14. eluaastast. Vanusepiirangu seadmisel on lähtutud korrakaitsest ja karistusõiguslikust vastutusvõimest – KorS § 15 lg 2 kohaselt on vastutab isik avaliku korra eest iseseisvalt alates 14-ndast eluaastast (enne seda vastutab lapse eest tema seaduslik esindaja), karistusseadustiku § 33 kohaselt tekib

⁹ Vt põhiseaduse § 47 kommentaari 3, [EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS](#)

¹⁰ *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](#)

¹¹ [Lapse õiguste konventsioon–Riigi Teataja](#)

¹² Vt viidet 11

süüvõime samuti 14-ndast eluaastast. 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 11 – 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 12 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 § 1 punktiga 13 muudetakse KorS § 82¹ lõike 1 sõnastust (sõnastuse muutmise aluseks on tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõuga¹³ KorS-s tehtavad muudatused) ning kitsendatakse olukordi, mil Kaitseväge või Kaitseliitu korrakaitseks kaasata tohib. Kaitseväge või Kaitseliidu kaasamine rahuaja korrakaitseks võib tekitada suuremat ohtu põhiõigustele, sest sõjaväelise väljaõppega ja sõjaväeliselt korraldatud organisatsioonidel ei pruugi olla piisavat kogemust haldusmenetluse läbiviimiseks, põhiõiguste kaalutlemiseks, proportsionaalsuse hindamiseks jms. Seega peaks kaasamine tulema kõne alla vaid hädavajaduse korral – kaasamine on lubatud, kui korrakaitseorgan ei saa või ei saa õigel ajal ohtu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada. Olulise muudatusena piiratakse eelnõuga ohutasemeid – kui kehtiva õigusnormi kohaselt saab Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata ka ohu ennetamiseks ja ohu väljaselgitamiseks, siis eelnõuga antakse see võimalus vaid konkreetse ohu tõrjumiseks ja korrarikkumise kõrvaldamiseks. Ohu ennetamine¹³ ning ohu kahtlus¹⁴ ei ole sõjaväeliste jõudude korrakaitseks kaasamiseks piisavad.

Eelnõu § 1 punktiga 14 täiendatakse KorS §-i 83 täiendava alusega, mis võimaldab isikul, kelle suhtes erimeedet kohaldatakse nõuda avaliku võimu kandjalt õiguspärase meetmega tekitatud kahju hüvitamist õiglases ulatuses. Hüvitise nõudmise õigus erineb riigivastutuse seaduses sätestatud õiguspärase teoga tekitatud kahju hüvitamise nõudest, sest vajalik ei ole õiguste erakordne piiravust (vt riigivastutuse seaduse § 16).

Eelnõu §-dega 2–6 ja 8–10 muudetakse ja täiendatakse seadusi, milles on järelevalveorganile antud kontrolltehtingu tegemise õigus. Kontrolltehtingu kui erimeetme kohaldamise nõuete korrigeerimiseks tunnistatakse kehtetuks esekontrolltehtinguid reguleerivad sätted, kuid erimeetme kohaldamise õiguse tagamiseks täiendatakse samades seadustes KorS-i erimeetmete loetelu sätteid, lisades sinna viite KorS §-le 53¹. Nii tagatakse kõikidele järelevalveorganitele samad alused kontrolltehtingu tegemiseks. Kui konkreetsetes valdkonnas on kontrolltehtingu tegemiseks vaja erisusi võrreldes KorS-iga, tuleb need kehtestada eriseaduses.

Eelnõu §-ga 7 täiendatakse riigipiiri seaduse §-s 11⁴ sätestatud KorS-i erimeetmete loetelu, lisades sinna viite KorS §-le 34¹. Muudatus on vajalik õigusselguse tagamiseks. Nii luuakse üheselt mõistetav süsteem, kus piirirežiimi tagamisel, sealhulgas riigipiiri valvamisel, ja piirikontrolliga seotud riikliku järelevalve tegemisel kohaldatavad erimeetmed on ühes sättes. Piirivalveseaduse § 9⁵ reguleerib riigipiiri valvamisel ja piirirežiimi tagamisel muude tehniliste vahendite kasutamise õigust.

¹³ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu – leitav Riigikogu veebilehelt [Eelnõu - Riigikogu](#)

Eelnõu §-s 11 sätestatakse eelnõu seadusena jõustumine. Kuna eelnõuga tehakse korrakaitstes suhteliselt suuri muudatusi (näiteks lisatakse mitmeid uusi erimeetmeid), 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. jaanuar), 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 ja andmekaitsealane mõjuhindang

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 käsitus detailselt avada ning edaspidi käsitletakse vaid PS § 26 riivet (arvestades, et § 19 on piiratud igasugusel legitiimsel eesmärgil samal ajal kui § 26 on kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga, on käsitus 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.¹⁴ Kuigi kõnealuse põhiõiguse esemeline kaitseala on märgatavalt laiem, ei pea eelnõu koostajad vajalikuks eelnõu valguses kõiki kaitseala erinevaid aspekte avada, keskendutakse kitsalt keskssele.

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 kasutamise ja 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.

¹⁴ Põhiseaduse kommentaarid, vt kommentaare PS § 26 juures (p 24), leitav lehelt pohiseadus.ee.

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

Eelnõuga ette nähtavad alused isikuandmete töötlemiseks mehitamata sõidukite, vormikaamerate või muu taolisega, lähtub eesmärgist tagada avalik kord, s.o ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus.¹⁵ 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 § 34¹ lg 1 ja § 34² lg 1). Lisatud on ka mitmeid täiendavaid eraelu kaitsvaid sätteid (näiteks kõrvalise teabe salvestamise keeld vormikaamerate 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 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 vormikaamerate) kohaldamise õiguse vahetult vaid politsei, tekib politseil ka kohutus enne meetmete kasutusele võtmist viia läbi vajalik andmekaitsealane mõjuanalüüs¹⁶. Mõjuanalüüsis peab politsei vastavalt Andmekaitseinspeksiooni juhiste lehtidele 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 tagatiseid ja meetmeid ta ohtude suhtes rakendab.“¹⁷

Samasisulise analüüsi peavad tegema ka muud korrakaitseorganid, kui eriseadusega antakse neile KorS § 34¹ ja 34² kohaldamise õigus.

Eelnõu tasandil minimeeritakse isikuandmete töötlemise riske eelkõige läbi järgmiste sammude:

- konkreetsete aluste sõnastamine – kaamerate kasutamisega isikuandmete töötlemine ei ole korrakaitseorgani jaoks piiramatu võimalus, eelnõu koostamisel on kaalutud ja läbi mõeldud konkreetsed alused, mil erimeetme

¹⁵ KorS § 4 lg 1.

¹⁶ Vt AKI juhendeid [AKI Mõjuhinnang 148x210mm WEB-v2](#); [5. peatükk. Andmekaitsealane mõjuhinnang | Andmekaitse Inspeksioon](#)

¹⁷ AKI juhis, leitav lehelt [5. peatükk. Andmekaitsealane mõjuhinnang | Andmekaitse Inspeksioon](#)

kohaldamine lubatud on, seejuures on iga konkreetse olukorra (näiteks abituse seisundis oleva inimese otsimine, politsei valvataivate objektide kaitse jne) juures kaalutud ka vajalikke ohutasemeid (näiteks avalike ürituste puhul ei ole mehitamata sõidukeid kasutada ohu ennetamiseks).

- täiendavate eraelu kaitset tagavate nõuete sätestamine – vormikaamera kasutamisele seatakse eelnõuga täiendav kaheastmeline kaitse – ühelt poolt tuleb kaamera kasutamisel vältida asjasse puutumatute teabe töötlemist, teisalt on eristatavat kaitset vääritavate 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.
- salvestiste säilitamise tähtsuse määramine – isikuandmete töötlemisel loodud salvestiste säilitamiseks nähakse seadusega ette maksimaalne tähtaeg, s.o 30 päeva. Tähtsuse määramisel lähtuti minimaalsest säilitamisajast arvestades seejuures üldist õiguskaitse hankimise tähtaega (tavapärast tuleb oma õiguste kaitseks nõuded esitada 30 päeva jooksul).
- õppetöös kasutamiseks täiendavate piirangute seadmine - kuigi eelnõuga nähakse ette võimalus kasutada salvestisi ka õppetöös ja koolituste läbiviimiseks, tuleb sel eesmärgil andmeid töödele 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 korraaitseorganite, eelkõige politsei, koolitamine. Kuivõrd eelnõukohane seadus annab politseile (eriseaduses sätestatud juhul ka teistele korraaitseorganitele) täiendava õiguse töödelda isikuandmeid mehitamata sõidukite ja vormikaameratega, tuleb enne uute erimeetmete kohaldama asumist tagada politseile piisavas mahus koolitusi. Koolitus peab looma õiguse rakendajale selge arusaamise erimeetmete 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, Andmekaitseinspeksioon).

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga korrastatakse KorS-i termineid.

KoS § 16 reguleerib muu kui avaliku korra eest vastutava isiku kaasamist korraaitse, samal ajal kasutatakse terminit „kaasamine“ ka Kaitseväega seoses (KoS §-d 16¹ ja 16²). 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 KoS-i lisatav vabatahtlikku osalemist reguleeriv § 15¹) või korraaitsekohustuse täitmisest (eelnõuga muudetud sõnastuses KoS § 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 osalemine(eelnõu § 1 p 1)

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Sihtrühm: potentsiaalselt kõik inimesed, samuti muud isikud, kellel on ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalik asi.

Kohustuslikku korrakaitset osalemist eelnõukohase seadusega sisuliselt (st õiguste riive seisukohalt) ei muudeta. Sarnaselt kehtiva õigusega võib ka eelnõukohase seaduse alusel kohustada isikut korrakaitset 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 korrakaitset vabatahtlikult osaleva isiku abil õigel ajal või piisavalt tulemuslikult ohtu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada ja
- 4) korrakaitsekohutuse täitmine ei tekita isikule ega tema varale ebaproportsionaalselt suurt ohtu ega ole vastuolus isiku muude seadusest tulenevate kohustustega.

Oluline on tähele panna, et korrakaitset 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 hukkamise või surma korral. Seega on kohustuslikult korrakaitsetesse kaasatud isiku õiguslik positsioon eelnõukohase seadusega detailsemalt reguleeritud.

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

Mõju valdkond: siseturvalisus

Sihtrühm: korrakaitseorganid (eelkõige PPA, Päästeamet, Keskkonnaamet kui seni suurimad kaasajad)

Muudatus ei too korrakaitseorganitele kaasa olulist muudatust senises töökorralduses. Jälgida tuleb, et isiku kohustamine jääks eelnõukohase seadusega sätestatud piiridesse (kohutuse täitmise ajaline kestus, puhkepauside tagamine jms). Samas on korrakaitstes osalemiseks kohustamine äärmuslik võte, mida praktikas sageli ei rakendata, lisaks saab see olla ka ajaliselt piiratud (seni, kuni korrakaitseorgan ise hakkama ei saa).

6.2. Isikuandmete töötlemise võimaluste laiendamine (eelnõu § 1 p 5)

Mõju valdkond: sotsiaalsed mõjud

Sihtrühm: potentsiaalselt kõik inimesed

Eelnõuga kavandatavad uued isikuandmete töötlemise erimeetmed võivad riivata inimeste õigust eraelu puutumatusse (PS § 26), kodu puutumatusse (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 (näiteks võib mehitamata sõidukeid kasutada suurte avalike ürituste, nt laulu- ja tantsupeorongkäigu ohutuse tagamiseks). Seega on muudatusega potentsiaalselt mõjutatud sihtrühm suur, kuid mõjud ei pruugi esineda sageli – avalikke üritusi, kus 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 vormikaamerate kasutamine võib aset leida ka inimese kodus kui eralist kaitset väärivas kohas, võib riive põhiõigustele olla suhteliselt intensiivne. Riive minimeerimiseks nähakse eelnõuga ette konkreetsed alused, mille puhul mehitamata sõidukeid või vormikaamereid riiklikus järelevalves kasutada võib. Vormikaamerate 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 vaid politseile. Kõikide ülejäänud korrakaitseorganite õiguse erimeetmeid kohaldada peab sätestama eriseadus.

Muudatus tagab korrakaitseorganitele tõhusad vahendid riikliku järelevalve tegemiseks. Nii näiteks saavad korrakaitseametnikud kasutada mehitamata sõidukeid selleks, et aega kokku hoides vaadata üle suuri maa-alasid või järelevalveametnike turvalisust tagades jälgida nõuetest

kinnipidamist kõrghoonete ehitusel jne. Vormikaameraga teatud toimingutel pilti ja heli salvestades hoitakse kokku ametnike aega detailsete protokollide kirjutamisel, samuti tagatakse kvaliteetne teave toimunu kohta (mis omandab erilise kaalu näiteks vahetu sunni kasutamise õiguspärasuse hindamisel). 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 vormikaamerate puhul eriliselt rõhutatud eraelu kaitsmise nõuet (kuna vormikaamera tuleb eeldatavasti inimesele oluliselt lähemale kui mehitamata sõiduk ja vormikaameraga töödeldakse lisaks pildile ka heli, on riive oluliselt intensiivsem).

Ebasoovitavaks mõjuks võib pidada ka mehitamata sõidukite ja vormikaamerate soetamisega, kasutamise väljaõppega ning andmete säilitamisega seotud kulu. Samas on enamasti tegemist ühekordse kuluga (v.a andmete säilitamise kulu), mille peaks korvama ametnike aja kokkuhoid. Andmete säilitamise aja määratlemisel on eelnõus lähtutud lisaks isikute õiguste kaitsmisele ka riigi kulude optimeerimisest – kuivõrd andmete säilitamine on riigi jaoks kulukas, siis on eelnõuga valitud säilitamistähtjaks 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 6)

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 alkoholiseaduse¹ kohaselt müüa alkoholi alaealistele, jäätmeseadus kehtestab metallijäätmete kokkuostul sularahas arveldamise keelu² ja seab nõudeid kokkuostetavatele jäätmetele³ jne. Kui sellistest nõuetest kinnipidamise kontroll ei ole võimalik muude järelevalvemeetmetega (näiteks valdusesse sisenemine), võib korrakaitseorgan kohaldada erimeetmena kontrolllostu.

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 seondult 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 kontrollteingu tegemist ohu ennetamiseks, saab ka sihtrühma liige ise sagedust mõjutada (pidades kinni müügile seatud nõuetest ei teki korrakaitseorganil kontrollteingu tegemiseks alust).

Mõju valdkond: riigivalitsemine

Sihtrühm: korrakaitseorganid, kes erimeedet kohaldavad

Sihtrühma ei ole võimalik üheselt määrata. Eelnõuga tagatakse erimeetme kohaldamise õigus eelkõige politseile, eriseaduste muutmiseks ka neile korrakaitseorganitele, kellele kehtiv õigus kontrolltehtingu tegemise juba ette näeb (s.o Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Maksu- ja Tolliamet, kohalik omavalitsus, Politsei- ja Piirivalveamet, 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 kontrolltehtingut edaspidi KorS-is kui riikliku järelevalve üldseaduses, sätestatakse erimeetme ühtsed nõuded, mida peavad järgima kõik seda meetet kohaldavad korrakaitseorganid, kui eriseaduses ei ole sätestatud teisiti. Kuna aga kehtivates seadustes on kontrolltehting reguleeritud väga erinevalt, võib osa korrakaitseorganite jaoks olukord oluliselt muutuda. Näiteks ei sätesta kehtiv ravimiseadus kontrollostudele mingisuguseid nõudeid⁴, samas kui eelnõu järgi tuleb edaspidi arvestada ohutasega (kontrollost on lubatud alates olulise ohu kahtlusest) ning esmalt tuleb kaaluda kõikide muude järelevalvemeetmete kasutamise võimalikkust ja eesmärgipärasust. Ühtsete nõuete kehtestamine kontrolltehtingule kui riikliku järelevalve erimeetmele on eraldi eesmärk – nii tagatakse kõikides valdkondades kontrolltehtingu tegemine n-ö äärmise abinõuna. Kuna kontrolltehting läheb vastuollu üldise riikliku järelevalve (ja kogu haldusmenetluse) avalikkuse põhimõttega, saab seda meetet 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 korrakaitseadusest tulenevad üldised nõuded (proportsionaalsuse nõue, ohutasega arvestamine jne) on korrakaitseorganitele muude järelevalvemeetmete kohaldamise kaudu selged ja omaks saanud.

6.4. Avalike ürituste korraldamine (eelnõu § 1 p-d 7, 8 ja 9)

Mõju valdkond: sotsiaalsed mõjud

Sihtrühm: potentsiaalselt kõik füüsilised ja eraõiguslikud juriidilised isikud

Eelnõuga sõnastatakse avalike ürituste korraldamine sõnaselgelt igaühe õigusena. Seega võib muudatus potentsiaalselt mõjutada igaüht, kes soovib avalikus kohas avalikku üritust korraldada või sellisel üritusel osaleda

Muudatuse mõju on ilmselt suur, sest senine suurelt jaolt kohaliku omavalitsuse antavale loale üles ehitatud reeglistik kujundatakse olulisel määral ümber. Eelnõu seadusena jõustumisel ei pea ürituse korraldaja taotlema ürituse korraldamiseks kohalikult omavalitsuselt luba. Tõsi, teatud olukordades tekib kohustus kohalikku omavalitsust enne üritust teavitada, kuid piirdatakse teavitamisega, luba taotlema ei pea.

Mõju saab eeldatavasti olema sihtrühma jaoks pigem positiivne, eelkõige võiks see suurendada igaühe vaba eneseteostust, avaliku ürituse laadi arvestades soodustada ka kultuuri- ja spordielu, suurendada kogukondlikku kokkukuuluvust, edendada mittetulunduslikke eesmärke jne.

Võimaliku ebasoovitava mõjuna võib esile tuua korraldaja suurema vastutuse. Kui kohaliku omavalitsuse loal põhineva süsteemi puhul vastutab ürituse korraldamise juhtimise eest osaliselt ka kohalik omavalitsus (suunab näiteks hankima Päästeametilt nõutavaid

kooskõlastusi), siis edaspidi peab eriseadustest tulenevate nõuete täitmise eest vastutama korraldaja ise. Kohaliku omavalitsuse roll väheneb. See aga ei tähenda, et kohalik omavalitsus ei võiks koostada ja avalikustada vajalikke juhendeid, mis koondavad ürituse korraldamise nõuded kokku.

Kuna avaliku ürituse korraldamine võib olla mahukas ettevõtmine, siis ilmselt ei mõjuta muudatus sihtrühma väga sagedasti.

Mõju valdkond: riigivalitsemine

Sihtrühm: kohalikud omavalitsused (Eestis on kokku 78 KOV)

Muudatus võib oluliselt mõjutada kohalikke omavalitsusi. Muudatus eeldab kohalikelt omavalitsustelt avalike ürituste korraldamise eeskirjade ülevaatamist ja seadusega kooskõlla viimist.

Teisalt loob muudatus kohalikele omavalitsustele suurema selguse. Eelnõu kohaselt on selgesti kindlaks määratud avaliku ürituse korraldaja vastutus selle eest, et ürituse korraldamisel oleks järgitud õigusaktidest tulenevaid nõudeid. Kohalikku omavalitsust tuleb üritusest ette teavitada juhul, kui üritus võiks tõenäoliselt kaasa tuua suurema järelevalvekohustuse (näiteks ürituse lõppemine öisel ajal, üritusel alkoholi müümine) või lisaülesande (näiteks liikluse ümberkorraldamine). Kohaliku omavalitsuse kohustus teavitada avalikust üritusest politseid on ka kehtivas õiguses olemas ja selles asjas eelnõu sisulisi muudatusi töökorralduses kaasa ei too.

KOV-dele kaasneb eelnõu seadusena jõustumisel kohustus vaadata üle oma senised avaliku ürituse korraldamist reguleerivad eeskirjad, et tagada nende kooskõla seadusega. Samas jääb ka edaspidi KOV-le võimalus reguleerida oma vara kasutamisega seonduvat (näiteks, kuidas antakse ürituste korraldamiseks kasutada linnaväljakuid või parke vms). Eeskirjade kaasasjastamine on pigem ühekordne tegevus ning ei ole seejuures liiga töömahukas.

Sihtrühm: korrakaitseorganid (eelkõige politsei, ka KOV kui avalikus kohas käitumise üldnõuete järelevalve tegija)

Muudatus võib mõnevõrra mõjutada korrakaitseorganite töömahtu. Eelkõige võib muudatus mõjutada politseid, kes on nii üld-kui erakorralise pädevusega korrakaitseorgan, samas ka KOV-e, kes on avalikus kohas käitumise üldnõuete üle järelevalvet tegevad organid. Mõjutatud võivad olla ka muud erikorrakaitseorganid (näiteks, kui üritusel tehakse lõket või kasutatakse auditikohustusega seadet). Eeldusel, et avalike ürituste korraldamine muutub lihtsamaks ja neid korraldatakse rohkem, võib see nõuda korrakaitseorganitelt suuremas mahu järelevalve tegemist. Samas ei välista ka praegune loasüsteem ei KOV, politsei ega erikorrakaitseorgani järelevalvekohustust ja tõenäosus, et suurte avalike ürituste korraldamise maht oluliselt kasvab, ei ole väga tõenäoline.

6.5. Avalike koosolekute korraldamine (eelnõu § 1 p-d 10, 11 ja 12)

Mõju valdkond: sotsiaalsed mõjud

Sihtrühm: 14–17aastased noored (2025. aasta 1. jaanuari seisuga oli Eestis 14-17-aastaseid noori kokku üle 65 000)¹⁸

¹⁸ [RV0240: RAHVASTIK, 1. JAANUAR | Sugu, Aasta ning Vanus. Statistika andmebaas](#)

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 väiksem¹⁹. 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 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 koosolekute teate 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 670²⁰, mis moodustab kogu PPA ametnikkonnast²¹ umbes 13 %. Seega on muudatuse sihtrühma suurus keskmine. Kui noored haaravad avaliku koosoleku korraldamise võimalusest agaralt kinni, suurendab see politsei üldist korrakaitsealist 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

¹⁹ [Politseis registreeritud avalikud koosolekud - Politsei- ja Piirivalveamet](#)

²⁰ KorS VTK-s toodud andmed

²¹ PPA veebilehe andmetel töötab PPA-s umbes 5000 inimest - [PPA lugu ja väärtused - Politsei- ja Piirivalveamet](#)

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 isikute korrakaitsekohustuse täitmisega, kui see tekitab neile kahjusid. 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.

Eelnõu rakendamisega seotud riigi tegevused piirduvad eelkõige uute protsesside läbimõtleamisega. 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).

Eelnõu seadusena jõustumine toob kohalike omavalitsuste jaoks kaasa kohustuse vaadata üle oma avaliku ürituse korraldamist reguleerivad määrused ja viia need kooskõlla eelnõuga KorS-is tehtavate muudatustega.

8. Rakendusaktid

Eelnõu ei eelda rakendusaktide koostamist ega muutmist.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu on plaanitud seadusena jõustuma 2027. aasta 1. jaanuaril. 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 saadetakse kooskõlastamisele kõikidele ministeeriumitele, lisaks arvamuse andmiseks Riigikohtule, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale, õiguskantslerile, Eesti Advokatuurile, Eesti Juristide Liidule, Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning Andmekaitse Inspeksioonile.

Algatab Vabariigi Valitsus 2026. a

(allkirjastatud digitaalselt)