

# KORRAKAITSESEADUSE ANALÜÜS

Kristi Kool

## Sisukord

|  |    |
|--|----|
| Taust ja eesmärk.....  | 2  |
| Teema 1. KorS-i kaasamise regulatsioon.....  | 2  |
| Teema 2. KorS § 14.....  | 4  |
| Teema 3. Viibimiskeeld .....   | 6  |
| Teema 4. Kohaliku omavalitsuse üksuse õigused avalikus kohas käitumise üldnõuete üle riikliku järelevalve teostamisel.....             | 7  |
| Teema 5. Asja sundkasutusse võtmine ja vajadusel sundvõõrandamine erimeetmena.....   | 9  |
| Teema 6. Kontrolltehing erimeetmena.....   | 10 |
| Teema 7. Riikliku järelevalve meetme talumiskohustus.....  | 10 |
| Teema 8. Vahetu sunni lubatavus erimeetmete kohaldamisel .....   | 11 |
| Teema 9. Joobetuvastuse ökonoomia.....   | 12 |
| Teema 10. Kaamerasalvestiste ja muude tõendite nõudmine riikliku järelevalve menetluses  | 14 |
| Teema 11. Vormikaamerate kasutamine .....  | 15 |
| Teema 12. Isikuandmete töötlemine mehitamata õhusõidukitele paigaldatud jälgimisseadmetiku kasutamisega.....                           | 17 |
| Teema 13. Elektrišokirelv .....  | 17 |
| Teema 14. Kummikuulide kasutamine.....   | 18 |
| Teema 15. Erivahendid .....  | 19 |
| Teema 16. Riigivastutuse erisused korra­kait­ses.....  | 20 |
| Teema 17. Korrariikkuja tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon .....  | 20 |
| Teema 18. Avalike ürituste regulatsioon.....   | 21 |
| Teema 19. Auditi kohustusega seadme koosolekul kasutamise teavitamiskohustus .....   | 22 |
| Teema 20. Alaealiste õigus koosolekuid korraldada.....   | 22 |
| Teema 21. Isiku koosolekult eemaldamine .....  | 23 |
| Teema 22. Koosolekute keelamine .....  | 23 |
| Teema 23. Edasilükkamatute meetmete kohaldamise kohustus .....   | 24 |
| Teema 24. Riikliku järelevalve meetmete õiguslik olemus .....  | 24 |
| Teema 25. Virtuaalruum .....   | 25 |
| Teema 26. Riikliku järelevalve meetme kohaldamine korra­kait­seorgani poolt ohu väljaselgitamiseks asjaomase ministri loa alusel ..... | 25 |
| Järeldused.....  | 26 |

## Taust ja eesmärk

Korraldusseadus<sup>1</sup> (KorS) jõustus 01.07.2014. Tänapäevaks on niisiis möödunud piisavalt aega, et on võimalik hinnata, millised on kehtiva regulatsiooni puudused ja kas esineb vajadus KorS-i ulatuslikumaks muutmiseks. Justiitsministeerium viib seetõttu läbi KorS-i järelhindamist, mille esimese sammuna valmis käesolev lühianalüüs. Selle dokumendi eesmärgiks on kaardistada ja analüüsida korraldusseaduse rakendamisel tõusetunud probleeme ning tuua võimalusel välja erinevad alternatiivid nende lahendamiseks ja regulatsiooni tervikuna tõhusamaks muutmiseks.

Käesoleva lühianalüüsi jaoks on sisendit küsitud Siseministeeriumilt. Eesmärk on järgnevalt analüüsi põhjal huvitatud osapooltega sisuliselt muudatuste vajalikkuse ja vormi osas arutelusid pidada, et nende tulemusel koostada korraldusseaduse muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsus. Seejuures tuleb silmas pidada, et käesolev lühianalüüs on valminud piiratud ajaressursi tingimustes, mistõttu vajavad mitmed teemad edaspidi põhjalikumat käsitlemist.

Järgnevalt kajastatakse tuvastatud probleeme teemade kaupa.

### Teema 1. KorS-i kaasamise regulatsioon.

KorS-i kaasamise regulatsioon vajab ajakohastamist. Hetkel käsitleb korraldusseaduses kaasamist KorS-i 6. peatükk, mis koosneb §-st 82 pealkirjaga „Muu isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku kaasamine riigi korraldusseaduse täitmisele korralduselepingu alusel“. Lisaks reguleerivad korraldusseaduses kaasamist ka KorS §-d 16 (muu isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku kohustuslik kaasamine korraldusseadusesse), 16<sup>1</sup> (Kaitseväge ja Kaitseväe kaasamine avaliku korra kaitseks) ja 16<sup>2</sup> (Kaitseväge ja Kaitseväe avaliku korra kaitseks kaasamise kord). On selge, et KorS §-d 16-16<sup>2</sup> ei sobitu sisult enda asukohta, vaid sellesisulised sätted peaksid asuma KorS-i 6. peatükis. Lisaks on regulatsioon ka sisuliselt ebatäielik ja vajaks täpsustamist. Kaitseväge ja Kaitseväe, muu isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku ja vabatahtlike kaasamine vajavad selget regulatsiooni (sh kaasamisega seonduvad hüvitised). Ka peaks regulatsioonist selgelt tulenema kaasamise astmestik.

KorS § 16 lg 1 p 3 sätestab muu isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku korraldusseaduses kaasamise tingimuseks selle, et korralduseorgan ei saa ise või vabatahtlikult kaasatud isiku abil õigel ajal või piisavalt tulemuslikult ohtu tõrjuda või korralduseorganit kõrvaldada. Seadusandja on näinud kaasamise esimese astmena niisiis ette vabatahtlike kaasamise. Samas rohkem KorS korralduseorgani poolt vabatahtlike kaasamist ei reguleeri. Praktikas tuleb vabatahtlike korraldusseaduses kaasamist siiski ette (nt kadunud isikute otsingud või merereostuste kõrvaldamine), mistõttu KorS-is tuleks sätestada üldised piirid, millal ja mis viisil võib korralduseorgan vabatahtlike korraldusseaduses kaasata. Põhimõtte võiks olla see, et vabatahtlike võib kaasata igas etapis (st alates ohu ennetamisest kuni korralduseorgani kõrvaldamiseni), kui see muudaks korralduseorgani teostatava riikliku järelevalve tõhusamaks, see on kooskõlas vabatahtlike oskustega ega seaks neid ohtu, kuivõrd riik vastutab isikule kaasamise käigus tekkinud vigastuste ja kahju eest. Selline kaasamine ei anna alust vabatahtlikele avaliku võimu volitusi delegeerida, st nad oleksid lihtsalt korralduseorganile täiendav ressurss. Samuti pole isikul õigust nõuda, et tal lastaks riiklikus järelevalves osaleda. Kui esimesena vastutab avaliku korra tagamise eest avaliku korra eest vastutav isik (KorS § 15), teisena korralduseorgan (KorS

<sup>1</sup> Kätesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019095?leiaKehtiv>

§ 29), siis kaasamise hierarhias peaks vabatahtlike kaasamine olema nende tegutsemisele järgnev aste, st seda peaks võimalusel eelistama teiste haldusorganite või isikute kohustamisele.

Kaasamise järgmine aste peaks olema teise haldusorgani kaasamine ametiabi korras, mis on üldreeglina sätestatud halduskoostöö seaduses<sup>2</sup>. KorS § 82 sätestab võimaluse korrakaitse lepinguga kaasata ka KOV, aga selle sätte kasutusala jääb ebaselgeks. Sealt edasi järgmise astmena peaks olema relvajõudude (Kaitseväge ja Kaitseliidu) kaasamine teatud piiritletud olukordades, st võimalusel tuleks sõjaväeliste organisatsioonide kaasamisele eelistada teise haldusorgani kaasamist. Põhimõtte peaks niisiis olema see, et relvajõude võib riiklikku järelevalvesse kaasata erandina, kui korrakaitseorgan mingil põhjusel ei suuda ise oma ülesandeid täita, vabatahtlike või teiste haldusorganite kaasamine ei ole võimalik või piisavalt tõhus ja Kaitseväel või Kaitseliidul on vajalikud oskused olemas ja see ei takista kaasatava põhiülesannete täitmist.

Sõjaväelisi organisatsioone ei peaks üldjuhul rahuajal avaliku korra tagamisse kaasama. Seega peavad juhud, mil Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine riikliku järelevalvesse on lubatud, olema selgelt piiritletud ja piisavalt kaalukad. Hetkel kehtivast regulatsioonist erinevalt võiks kaaluda kaasamise eelduste üleviimist õigushüvede põhiseks, mitte KorS-i sätetest lähtuvaks (KorS § 16<sup>1</sup> lg 1 p 1). Lisaks tuleb edaspidi täpsemalt hinnata, millistel juhtudel on vajalik võimalus relvajõudude kaasamiseks ohu ennetamiseks ja millistel juhtudel tuleks seda piirata, arvestades, et ohu ennetamise faasis konkreetset ohtu veel ei eksisteerigi. Regulatsioonis tuleks ühtlasi konkretiseerida, milliste relvade ja volitustega relvajõude kaasata saab ja kes selle otsuse teeb, st avaliku võimu volituste ja vahetu sunni õigusega kaasamise puhul peaks kaasamiseks rangem regulatsioon olema, sh nii lävend, millistel juhtudel seda teha võib, kui ka see, kes ja milliste kontrollimehhanismidega selle otsuse teeb.

Kaitseministeeriumil on lisaks algatus võimaldada välisriikide relvajõudude kaasamist korrakaitseks, aga selle vajalikkus ja võimalikkus rahuajal (st sellise võimaluse lisamine KorS-i) on küsitavad.

Viimase kaasamise astmena tuleb käsitleda avaliku korra eest mittevastutava isiku kohustuslikku korrakaitseks kaasamist. See variant peaks olema äärmine abinõu, kui ohtu pole muul viisil võimalik tõrjuda, kuna tegemist pole riigiga lojaalsussuhtest ehk ametikohustuste täitmisest tuleneva kaasamisega. Sisuliselt on sellise kaasamise puhul tegemist isiku tööle sundimisega. See vajab kaalukaid põhjuseid, et kaasamine oleks põhiseadusega kooskõlas. Niisiis tuleb reguleerida, millistel juhtudel (põhjendatud on eelkõige vahetu kõrgendatud ohu faasis) võib isikut kaasata, milliste ülesannete täitmiseks (isikul peavad vastavad oskused olema) ning millistel tingimustel (kui kaua kaasata võib, millised on muud piirangud kaasamiseks).

Sisuliselt sellist regulatsiooni Kaitseväge ja Kaitseliidu ning avaliku korra eest mittevastutavate isikute kaasamiseks kavandatakse ka tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõuga<sup>3</sup>. Samas see muudatus oma sisult ei sobitu nimetatud seaduse reguleerimisalasse ja tuleks eraldiseisvalt läbi arutada ja KorS-i muudatuste raames kehtestada. Üldjoontes võib seejuures lähtuda tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõuga välja pakutud regulatsioonist (sätete ümber tõstmine kaasamise peatükki, Kaitseväge ja Kaitseliidu ning avaliku korra eest mittevastutava isiku kaasamise korra täpsem reguleerimine ja hüvitiste süsteemi kehtestamine). Samas on nimetatud regulatsioonis ka probleemkohti (nt pole üheselt selge, kelle kaasamist tuleb korrakaitseorganil eelistada ning ei käsitleta vabatahtlike kaasamist), mistõttu päris üks-ühele selle ülevõtmist tegema ei peaks.

<sup>2</sup> Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032023032?leiaKehtiv>

<sup>3</sup> Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/375b55a6-eaf1-4904-b3b7-fd0965df5106>

## Ettepanekud:

- Koondada korrakaitseesse kaasamise regulatsioon KorS-i 6. peatükki.
- Sätestada seal nii vabatahtlike, Kaitseväe ja Kaitsealiidu kui ka avaliku korra eest mitte vastutavate isikute korrakaitseesse kaasamine. Seejuures lähtuda põhimõttest, et eelistama peaks vabatahtlike kaasamist, seejärel teise haldusorgani kaasamist ametiabi korras, siis Kaitseväe ja Kaitsealiidu kaasamist ning viimase võimalusena saab korrakaitseorgan kaasata avaliku korra eest mitte vastutava isiku.
- Samuti sätestada avaliku korra eest mitte vastutava isiku kaasamisel hüvitiste regulatsioon.

## Teema 2. KorS § 14

KoS § 14 „Isiku õigus saada abi korrakaitseorganilt ja osaleda korrakaitse” sätestab, et igal on õigus:

- 1) saada korrakaitseorganilt selle pädevuse piires abi ohu ennetamisel või tõrjumisel või korrarikkumise kõrvaldamisel, mille eest ta ei ole vastutav käesoleva seaduse § 15 kohaselt, kui abi andmisest keeldumine oleks õigusvastane;
- 2) osaleda kodanikualgatuse korras korrakaitse seaduses sätestatud osalusvorme kasutades;
- 3) teostada hädakaitset, pidada kinni kuriteo toimepanemiselt tabatud isik ja toimetada ta politseisse ning kasutada muid seaduses sätestatud vahendeid korrakaitseks.

Normitehniliselt võiksid isiku õigus saada abi korrakaitseorganilt ja isiku õigus osaleda korrakaitse olla sätestatud eraldi paragrahvides.

**KoS § 14 p 1** piiritleb, millal on isikul õigus saada korrakaitseorganilt abi. Esiteks ei ole loogiline, et isikul on õigus korrakaitseorganilt abi saada ohu ennetamiseks ja tõrjumiseks, aga mitte ohu väljaselgitamiseks. Pigem tuleks anda isikule õigus abi saada ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks. Ohu ennetamise faasis on ebavajalik korrakaitseorganit kohustada isikule abi andma, kuna oht eksisteerib pelgalt abstraktsena. Või siis jaatada, et ka ennetamise faasis võib teatud juhtudel korrakaitseorganil olla kohustus abi anda, aga see saab realiseeruda üksnes äärmiselt erandlikes olukordades.

Üks peamisi riikliku järelevalvega seonduvaid vaidlusi, mis kohtutesse jõuab, on puudutatud isikute kohustamiskaebused korrakaitseorgani kohustamiseks riikliku järelevalve läbiviimiseks. Kuigi korrakaitseorganil on KoS §-st 2 tulenevalt üldine korrakaitse kohustus, kui avaliku korra eest vastutavat isikut ei ole või kui tema tegevus ei ole piisav või muul põhjusel eesmärgipärane, ei tõlgendu see isikute avaraks õiguseks nõuda korrakaitseorganilt konkreetset tegutsemist. Arvestades, et just see on siiski sageli põhimõte, mida kohtud isikutele selgitama peavad, ei saa regulatsiooni keskmise isiku jaoks piisavalt selgeks pidada. Riigikohus selgitas 13.10.2010 otsuses asjas nr 3-3-1-44-10 (p 15) järgmist: „Isikul puudub subjektiivne õigus nõuda järelevalvemenetluse algatamist või konkreetse meetme rakendamist kolmanda isiku suhtes, kui pädevus- ja volitusnorm näevad järelevalveorganile ette kaalutusõiguse nii järelevalvemenetluse algatamiseks kui ka järelevalvemeetme rakendamiseks. Puudutatud isik (isik, kelle õigusi võib kolmanda isiku õigusvastane tegevus rikkuda) võib aga nõuda, et järelevalveorgan otsustaks järelevalvemenetluse algatamise või järelevalvemeetme rakendamise küsimuse kaalutusvigadeta, kui järelevalvet sätestav õigusnorm kaitseb ka tema õigushübe.“ Niisiis on õigus korrakaitseorganilt abi saada üksnes isikul, kes ei ole avaliku korra eest vastutav isik. Täiendavalt on abi saamise õiguse eelduseks, et eelnimetatud isiku subjektiivseid õigusi võib rikkuda avaliku korra eest vastutava isiku õigusvastane tegevus või

ka olukord, mille puhul puudub avaliku korra eest vastutav isik. Samas ka siis on üldjuhul isikul üksnes subjektiivne õigus nõuda, et korrakaitseorgan otsustaks riikliku järelevalve menetluse algatamise kaalutlusvigadeta, kuna reeglina säilib korrakaitseorganil kaalutlusõigus selle üle, kas riikliku järelevalve menetlus on vajalik. Muuhulgas on selle otsuse tegemisel oluline, kas isikul on võimalik kasutada õiguskaitsevahendeid avaliku korra eest vastutava isiku suhtes ning ohustatud õigushüve olemus ja ohu realiseerumise tõenäosus. Isegi juhul, kui korrakaitseorganil on kohustus sekkuda, säilib tal reeglina kaalutlusõigus selle üle, millist riikliku järelevalve meetet kohaldada. Seega ei tähenda isiku õigus saada abi enamasti seda, et ta võiks oma õiguste kaitseks korrakaitseorganilt kolmanda isiku suhtes konkreetsete riikliku järelevalve meetmete kohaldamist nõuda. Selline õigus on isikul üksnes siis, kui korrakaitseorgani igasugune teistsugune käitumine oleks õigusvastane. Seda põhimõtet ei ole vaja muuta, küll aga võib olla mõistlik seda normis sõnaselgelt rõhutada. Normist võiks nähtuda, et 1) igäühel on õigus saada korrakaitseorganilt selle pädevuse piires abi teda puudutava ohu ennetamisel, väljaselgitamisel või tõrjumisel või korrarikkumise kõrvaldamisel, mille eest ta ei ole vastutav KorS-i § 15 kohaselt, 2) see õigus ei hõlma õigust nõuda riikliku järelevalve menetluse algatamist, kui korrakaitseorganil on selle otsustamiseks kaalutlusruum ning 3) see õigus ei hõlma ka õigust nõuda riikliku järelevalve meetme kohaldamist, kui korrakaitseorganil on selle otsustamiseks kaalutlusruum.

**KorS § 14 p 2** sätestab igäühe õiguse osaleda kodanikualgatuse korras korrakaitstes seaduses sätestatud osalusvorme kasutades. Korrakaitseseaduse 49 SE seletuskirjas<sup>4</sup> (KorS-i seletuskiri) on märgitud, et kuna üldjuhul nõuab korrakaitse, mis ületab isikust endast lähtuvate ohtude ennetamise ja tõrjumise piire, sekkumist teiste isikute põhiõigustesse ja vabadustesse, on isikute osalemine korrakaitstes piiratud seaduses sätestatud osalusvormidega. Eelkõige nägi seadusandja seletuskirja kohaselt sellise osalusvormina ette abipolitseinikuna tegutsemist, aga ka osalemise avaliku korra kaitsel Kaitseliidu või avaliku korra kaitsel suunatud mittetulundusühingu kaudu. Seadusandja on võimaldanud vabatahtlikuna mitmel eri viisil korrakaitstes osaleda (nt vabatahtlikud merepäästjad, vabatahtlikud päästjad, abipolitseinikud, abideminierijad). Seega piirab säte riigi tuumikfunktsiooni edasidelegeerimist ja riigivõimu jaotamist. Samas osalevad tavalised vabatahtlikud nt kadunud isikute otsingutel, merereostuste kõrvaldamistel jm avaliku korra tagamisega seotud tegevustel, mille käigus isikud ei piira teiste isikute põhiõigusi ega -vabadusi. Kuigi käesoleva analüüsi käigus on tuvastatud selleks vajadus, siis hetkel sellist vabatahtlike kaasamist KorS-is täpsemalt reguleeritud pole, st tegemist pole seaduses sätestatud osalusvormiga. Küll aga ei ole põhjust arvata, et seadusandja eesmärk oli KorS § 14 p-ga 2 see täielikult välistada, vaid sooviks oli piirata isikute osalemist sellise riikliku järelevalve teostamisel, millega kaasneb teiste isikute põhiõiguste ja -vabaduste riivamine. Kui vabatahtlik kaasamine KorS-is sätestada, siis ei ole tingimata vajalik KorS § 14 p 2 muuta. Samas võiks sõnastusest paremini ilmned, et sätte mõte on välistada isiku avaliku võimu volitustega korrakaitstes osalemine juhtudel, kui selline osalusvorm ei ole sätestatud seaduses.

**KorS § 14 p 3** sisaldab avatud loetelu korrakaitsega seonduvatest igäüheõigustest. Sellise sätte vajalikkus on küsitav. Sisaldaks see säte ammendavat loetelu igäüheõigustest, oleks sellel vähemalt informatiivne eesmärk. Sellisel kujul aga jääb sätte eesmärk selgusetuks. On iseenesest mõistetav, et kui isikule on seadusega antud õigus teostada hädakaitset, siis tal see ka on. Selle üle deklareerimine KorS-is ei ole vajalik. Isegi kui eesmärgiks on sedastada, et nimetatud meetmed kuuluvad laiemalt korrakaitse alla, siis selle vajalikkus seaduse tasemel on küsitav. Kui soov on märkida, et isik võib korrakaitseks teiste isikute põhiõigustesse ja -vabadustesse sekkuda üksnes seaduses sätestatud viisidel, siis tuleks see nii sõnastada ja

---

<sup>4</sup> Kätesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseseadus>

seletuskirjas tuua näitlik loetelu. Lisaks on võimalik KorS p-d 2 ja 3 ühendada üheks sätteks, mis käsitleb isiku õigusi korrakaitstes osaleda.

### **Ettepanekud:**

- Sätestada eraldi paragrahvides 1) isiku õigus saada abi korrakaitseorganilt ja 2) isiku õigus osaleda korrakaitstes.
- Selgelt määratleda, millistes ohufaasides on isikul õigus korrakaitseorganilt abi saada (eelkõige täiendada võimalusega saada abi ka ohu väljaselgitamiseks ehk ohukahtluse faasis).
- Täpsustada, et isiku õigus saada korrakaitseorganult abi ei hõlma õigust nõuda riikliku järelevalve menetluse algatamist ega õigust nõuda konkreetse riikliku järelevalve meetme kohaldamist, kui korrakaitseorganil on nende küsimuste otsustamiseks kaalutlusruum.
- Koondada KorS § 14 p-d 2 ja 3 ühte sättesse.

### **Teema 3. Viibimiskeeld**

KorS §-s 44 on reguleeritud viibimiskeelu kohaldamine. Eestile on etteheidetud, et see regulatsioon ei ole Istanbuli konventsiooniga kooskõlas, kuna ei taga ohvrile piisavat kaitset<sup>5</sup>. Kehtiva regulatsiooni probleemiks on eelkõige see, et tavaline korrakaitseametnik võib viibimiskeeldu kohaldada üksnes 12 tunniks, mis ei taga igakülgset vägivallaohvrite kaitset. Pikema viibimiskeelu võib kohaldada prefekt. Kuivõrd sageli toimuvad lähisuhtevägivalla juhtumid töövälisel ajal seoses alkoholi tarvitamisega (eriti nädalavahetuseti ja öösel), siis praktikas piirduakse pigem ametniku poolt määratud viibimiskeeluga kuni 12 h. Kehtiv õigus ei anna võimalust ametnikul KorS § 44 alusel kohaldatud viibimiskeeldu ka pikendada. Pikema viibimiskeelu kohaldamise õiguse andmine üksnes prefektile (või muu korrakaitseorgani juhile) ei ole põhjendatud. Lähisuhtevägivalla juhtumite puhul peaks korrakaitseametnikul olema võimalik kehtestada vajaliku pikkusega viibimiskeeld või vähemalt aja möödudes vajadusel seda pikendada.

Lisaks on leitud, et KorS § 44 lg 1 p 3 lävend viibimiskeelu kohaldamiseks on liiga kõrge. Sätte kohaselt võib viibimiskeeldu kohaldada kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõuga soovitakse sätestada võimalus viibimiskeelu kohaldamiseks ka juba ohu ennetamiseks. See võib olla aga liiga lai alus, kuna abstraktne oht lähisuhtevägivallaks esineb iga lähisuhte puhul ning niivõrd laialdase sekkumise võimaldamine ei ole eesmärgipärane. Ühtlasi olukorras, kus on juba toimunud lähisuhtevägivalla juhtum, ei ole enam tegemist abstraktse ohuga, vaid esinebki juba minimaalselt ohukahtlus, et ohu realiseerumine ei ole välistatud. Viibimiskeelu kohaldamise aluse laiendamisel tuleb samas arvestada, et see on universaalne mitte lähisuhtevägivalla spetsiifiline ja peab olema sobilik igasuguste ohuallikate puhul.

Regulatsiooni tõhustamiseks saaks KorS § 44 lg 1 p-ga 3 lubada viibimiskeelu kohaldamist nii olulise kui ka kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks, et viibimiskeeldu saaks kohaldada ka ohvri tervise kaitseks, mitte ainult juhul kui on alust arvata, et esineb oht tema elule või kehalisele puutumatusele. Kui leida, et selline lahendus ei ole piisav, siis võiks kaaluda

---

<sup>5</sup> GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention): ESTONIA. (17.11.2022). Kättesaadav: <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-32-eng-final-report-on-estonia-publication/1680a8fcc2?fbclid=IwAR2ndBULCwEjrBYy3X9Ob3iADoYSZVZdXHZoVTLG8pJAhbcQNWACxfE3-fc>



KorS § 44 lg-s 1 eraldi aluse kehtestamist, millest tulenevalt korrakaitseorgan saab viibimiskeelu kehtestada ajani, mil ohver on saanud kohtult vägivalda toimepanija suhtes lähenemiskeelu osas otsuse. See tagaks, et enne lähenemiskeelu kehtestamist ei oleks ohver ilma igasuguse kaitseta ja ühtlasi ei peaks korrakaitseorgan viibimiskeelu pikkuse osas niivõrd sisuliselt selle kestust või pikendamise vajadust kaaluma, vaid saakski viibimiskeelu lõppaja siduda kohtu otsustusega, kas kohaldada lähenemiskeeldu või mitte. Samas sellise regulatsiooni puhul tuleks piiritleda, mida täpselt lugeda viibimiskeelu kohaldamise aluseks olevaks lähisuhtevägivallaks, st kas see hõlmab lisaks füüsilisel ja seksuaalsele vägivallale ka vaimset ja majanduslikku vägivalda või mitte ehk kas sisuliselt samastada see perevägivallaga ohvriabi seaduse<sup>6</sup> mõttes. Selge on see, et üldjuhul on erinevad vägivallaliigid kombineeritud. Probleemne oleks ka see, et sellisel juhul peab kannatanud viibimiskeelu kohaldamiseks soovi avaldama, st sedastama, et tal on plaan lähenemiskeeldu taotleda. Enamasti kannatanud aga sündmuse toimumisel paratamatult nii selgete soovidega pole või tulenevalt sõltuvussuhetest on suisa viibimiskeelu kohaldamise vastu. Seega tuleb koostöös huvitatud osapooltega täiendavalt otsida ja hinnata võimalusi regulatsiooni tõhusamaks muutmiseks, et lähisuhtevägivalla ohvrid efektiivsemalt kaitsta.

Praktikas on lisaks kujunenud probleemiks, et vägivalda toimepanija suhtes kodus viibimiskeelu kohaldamisel ei ole sel isikul mõnikord kuskile minna, mistõttu paigutatakse ta arestimajja. Selline isiku õiguste riive on aga eriti intensiivne, mistõttu proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt on sellistes olukordades viibimiskeelu pikaajaline kohaldamine problemaatiline. Seetõttu tuleks hinnata öömajade ja sotsiaalmajutuse võimekus ning nendesse paigutamise süsteemi Eesti üleselt.

#### **Ettepanekud:**

- Anda korrakaitseorganile (mitte üksnes prefektile või korrakaitseorgani juhile) õigus enam kui 12 tunnise viibimiskeelu kehtestamiseks või alternatiivselt õigus vajadusel kuni 12 tunniks seatud viibimiskeelu pikendada.
- Lubada viibimiskeelu kohaldamist nii olulise kui kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks.
- Kui eelnevat pidada ebapiisavaks, siis otsida muid võimalusi regulatsiooni tõhustamiseks, mh kaaluda võimalust uue viibimiskeelu kohaldamise aluse loomiseks, mis võimaldaks viibimiskeeldu kohaldada kuni kohus otsustab lähenemiskeelu kohaldamise üle.

#### **Teema 4. Kohaliku omavalitsuse üksuse õigused avalikus kohas käitumise üldnõuete üle riikliku järelevalve teostamisel**

##### **KorS § 57<sup>2</sup>**

KorS § 55 sätestab avalikus kohas käitumise üldnõuded. KorS § 56 sätestab avalikus kohas ülemäärase müra ja valgusefektide tekitamise ning saastamise keelu. Avalikus kohas käitumise üldnõuete järgimise üle teostavad KorS § 57<sup>1</sup> kohaselt riiklikku järelevalvet politsei ja valla- või linnavalitsus. Seejuures võib kohaliku omavalitsuse üksus tulenevalt KorS § 57<sup>2</sup> lg-st 1 KorS §-s 55 sätestatud avalikus kohas käitumise üldnõuete üle riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada KorS §-des 30, 31, 32, 34, 44, 49, 50, 51 ja 52 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid. KorS § 57<sup>2</sup> lg 2 sätestab, milliseid meetmeid võib politsei KorS § 55 rikkumise korral kohaldada. KorS ei volita niisiis otsesõnu kohaliku omavalitsuseüksust ega politseid KorS § 56 rikkumise puhul erimeetmeid kasutama. Seega jääb KorS § 56 osas riiklik järelevalve

<sup>6</sup> Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106012023001>

politsei kui üldkorrakaitseorgani pädevusse. See ei ole aga seaduse loogikaga kooskõlas ning pigem on KorS §-s 57<sup>2</sup> ekslikult KorS § 56 mainimata jäänud. Ei ole mõistlikku põhjust müra, valgusefektide ja saastamise osas kohaliku omavalitsuse poolse riikliku järelevalve piiramiseks. Eesmärk peaks olema pigem see, et kohalik omavalitsus saab igakülgset avalikus kohas käitumise nõuete üle riiklikku järelevalvet teostada ning selles osas Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) koormust vähendada. Seega tuleks KorS § 57<sup>2</sup> vastavalt täiendada.

### **Kohaliku omavalitsuse korrakaitseametniku õigused avalikku korda rikkuvate joores isikutega tegelemiseks**

Koalitsioonilepingu<sup>7</sup> punkt 1.2.11. sätestab: „Suurendame kohaliku omavalitsuse võimalusi panustada avaliku korra tagamisse. Kehtestame selleks kohaliku omavalitsuse korrakaitseametnikule kõrgemad nõuded ning anname õigused avalikku korda rikkuvate joores isikutega tegelemiseks.“ Tulenevalt KorS § 57<sup>2</sup> lg-st 1 võib kohalik omavalitsus käesolevalt avalikus kohas käitumise üldnõuete tagamiseks isikuid küsitleda ja nõuda dokumente (KorS § 30), kutsuda või sundtuua isiku ametiruumi (KorS § 31), tuvastada isikusamasust (KorS § 32), töödelda isikuandmeid jälgimisseadmestiku kasutamisega (KorS § 34), kehtestada viibimiskeelu (KorS § 44), vallasasja läbi vaadata (KorS § 49), valdusesse siseneda (KorS § 50), valdust läbi vaadata (KorS § 51) ja vallasasja hoiule võtta (KorS § 52). Seejuures ei ole kohalikul omavalitsusel nimetatud erimeetmete kasutamisel õigust kohaldada vahetut sundi. Ka ei ole seadusandja andnud kohalikule omavalitsusele õigust kohaldada joores seisundi kahtlusega isiku suhtes kohaldatavaid riikliku järelevalve erimeetmeid (KorS §-d 37-42).

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027<sup>8</sup> kohaselt tuleb koalitsioonilepingu p 1.2.11 eesmärgi saavutamiseks koostada eelnõu, mille osas on peavastutajaks siseminister ja kaasvastutajaks justiitsminister. Hetkel teadaolevalt hõlmab see plaan anda kohaliku omavalitsuse korrakaitseametnikele õigus kohaldada joores seisundis isiku suhtes riikliku järelevalve erimeetmeid (KorS §-d 37-42) ja vajadusel ka vahetut sundi (mh erivahendite kasutamist teatud tingimustel). Vahetu sunni kasutamine on eelkõige vajalik siis, kui joores isik tuleb kainenema toimetamisel füüsilist jõudu kasutades autosse tõsta ja ka autost ruumi toimetada. Selles kontekstis on muidugi küsitav, kas isiku abistamiseks tema füüsilise jõu abil mõjutamine (püsti tõstmine ja liigutamine) peaks olema käsitletav vahetu sunni kohaldamisena (KorS § 74 lg 1).

Ühtlasi tasub mõelda, kas praegune praktika, et isikud toimetatakse kainenema politsei arestimajja või arestikambrisse või vanglasse (KorS § 42 lg 1), on kõige mõistlikum või tasuks selles osas kaaluda PPA ja KOV ülesannete teatavat ümberjaotamist. Sageli vajavad isikud, kes seni üksnes kainenema toimetatakse, tegelikult hoopis KOV-ilt erinevaid sotsiaalteenuseid, kuid praegune süsteem ei võimalda KOV-il abivajajat märgata. Niisiis on küsitav, kas korrakaitse tegevus on selles olukorras õige või peaks toimuma paradigma muutus ja selliseid juhtumeid peaks vaatlema kui sotsiaalabi andmist, mis kuulub KOV-i pädevusse. Abivajaja hoidmine kinnipidamiskohas, on karistusliku alatooniga, mis ei ole kooskõlas isiku aitamiseks vajaliku usaldusliku suhte loomisega. Kuigi kahtlemata vajaks sellise muutuse puhul lahendamist mitmed küsimused, nt et kuidas KOV-id tagavad isikule ohutu keskkonna kainenemiseks, võib see olla võimalus joores isikutega seonduvate sotsiaalsete probleemide terviklikumaks lahendamiseks. Seejuures peaks kindlasti endiselt jääma PPA ülesandeks tegeleda isikutega, kes on küll joores, kuid samal ajal ka agressiivsed.

<sup>7</sup> Kättesaadav: <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe>

<sup>8</sup> Vabariigi Valitsuse 18.05.2023 korralduse nr 131 „Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027“ kinnitamine“ lisa 1. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/320052023002>



## Ettepanekud:

- Täiendada KorS § 57<sup>2</sup> selliselt, et see annaks riikliku järelevalve meetmete kohaldamise õiguse ka KorS § 56 osas riikliku järelevalve teostamiseks.
- Töötada välja eelnõu koalitsioonilepingu p 1.2.11 eesmärgi saavutamiseks.

## Teema 5. Asja sundkasutusse võtmine ja vajadusel sundvõõrandamine erimeetmena

KorS § 16 lg 1 kohaselt võib korrakaitseorgan kohustada ohtu tõrjuma või korrarikkumist kõrvaldama või ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalikku eset korrakaitseorgani kasutusse andma isiku, kes ei ole avaliku korra eest vastutav ning kelle kohustus ohtu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada ei tulene muust seadusest või halduslepingust, kui ta on võimeline ohtu tõrjuma või korrarikkumist kõrvaldama või kui tema valduses on ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalik ese ja kui: 1) tegemist on 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 vabatahtlikult kaasatud isiku abil õigel ajal või piisavalt tulemuslikult ohtu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada ja 4) kaasamine ei tekita ebaproportsionaalselt suurt ohtu kaasatavale isikule või tema varale ega ole vastuolus kaasatava isiku muude seadusest tulenevate kohustustega.

Tsiviilseadusliku üldosa seaduse<sup>9</sup> (TsÜS) § 48 kohaselt on esemeks asjad, õigused ja muud hüved, mis võivad olla õiguse objektiks. TsÜS §-dest 49 ja 50 tulenevalt on asjadeks kinnisasjad ja vallasasjad.

KorS § 16 lg 1 kehtestab seega mh sisuliselt ka asja sundkasutusse võtmise regulatsiooni. See peaks aga olema sätestatud erimeetmena mitte kaasamise erijuhuna. Kehtiv regulatsioon ei ole niisiis piisavalt õigusselge. Lisaks ei ole põhjendatud ühetaoliselt käsitleda avaliku korra eest mittevastutava isiku riiklikku järelevalvesse kaasamist ja temalt asja sundkasutusse võtmist. Kuigi asja sundkasutusse võtmisega (ja selle piisava kahjustumise või hävinemise korral ka asja sundvõõrandamisega) riivatakse intensiivselt isiku omandiõigust, on selgelt suurem riive isiku põhiõigustesse olukorras, kus teda kohustuslikult korrakaitseesse kaasatakse. Seega võiks asja sundkasutusse võtmise eeldused sätestada mõnevõrra leebematena kui KorS § 16 lg-s 1 need käesolevalt sätestatud on. Kaaluda tasub erisusi vallasjade ja kinnisasjade sundkasutusse võtmisel, nt isikute kodu kui kinnisasja puhul.

Lisaks on sellise erimeetme korrektseks kasutamiseks vaja kehtestada asja sundkasutusse võtmise kord ja piirid ning asja sundvõõrandamise alused, samuti välja töötada meetme kasutamise seonduvate hüvitiste regulatsioon. Sisuliselt sama muudatust plaanitakse ka tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõuga, kuid nagu eelnevaltki märgitud, ei ole nimetatud eelnõu korrakaitse seaduse probleemide lahendamiseks õige menetlus, vaid seda tuleks teha käesoleva korrakaitse seaduse järelhindamise raames. Seejuures tuleb meetme sätestamisel täiendavalt kaaluda, millise ohustaadiumi puhul on õigustatud asja sundkasutusse võtmise meetme lubamine. Tavalise ohu tõrjumine, nagu on kavandatud tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõus, võib olla liiga madal lävend. Ka ei pruugi olla asjakohased nimetatud eelnõus toodud erandid asjadest, mida ei või sundkasutusse võtta, vaid mõne asja puhul võiks olla meede lubatud vaid äärmisel vajadusel ehk nt vahetu kõrgendatud ohu puhul või ka üksnes olukorras, kus esineb vahetu oht isiku elule või kehalisele puutumatusse. Siiski saab muudatuse

<sup>9</sup> Kättesaadav <https://www.riigiteataja.ee/akt/106122010012?leiaKehtiv>

tegemisel lähtepunktiks võtta tsiviilkriisi ja riigikaitseaduse eelnõus välja pakutud regulatsiooni ja selle seletuskirja.

#### **Ettepanek:**

- Sätestada KorS-i 3. peatüki 3. jaos riikliku järelevalve erimeetmena asja sundkasutusse võtmine ja vajadusel selle sundvõõrandamine, sh ka kohane hüvitiste regulatsioon.

#### **Teema 6. Kontrolltehing erimeetmena**

KoS-i 3. peatüki 3. jagu, mis sisaldab riikliku järelevalve erimeetmete regulatsiooni, ei sisalda kontrollteingu tegemise õigust kui erimeedet. Kontrolltehing on tsiviilõigusliku müügilepingu või muu võlaõigusliku teingu tunnustega toiming, mille tegemise eesmärk on kontrollida õigusaktiga kehtestatud nõuetest kinnipidamist. Hetkel on selline kontrollteingu tegemise õigus erimeetmena sätestatud mitmes eriseaduses (nt jäätmeseaduse<sup>10</sup> § 119<sup>2</sup> lg 5, alkoholiseaduse<sup>11</sup> §-s 52<sup>1</sup> ja tubakaseaduse<sup>12</sup> §-s 33<sup>2</sup>). Seejuures on regulatsioonid erisugused ning viitavad mõnel juhul üksteisele (nt lõhkematerjaliseaduse<sup>13</sup> § 43 lg-s 2 viidatakse toote nõuetele vastavuse seaduse<sup>14</sup> §-le 54). See ei ole kooskõlas õigusselguse eesmärgiga. Seega võiks regulatsiooni ühtlustamiseks kontrolltehing erimeetmena olla sätestatud KorS-is ja vajadusel erisused sellest regulatsioonist vastavates valdkonna eriseadustes.

Kontrollteingu puhul on tegemist on riikliku järelevalve meetmega, mida peaks selle konspiratiivse iseloomu tõttu olema võimalik kasutada üksnes väga piiratud juhtudel, kuna riiklik järelevalve peab üldjuhul siiski olema avalik. Niisiis saab kontrollteingu tegemise õiguse anda korrakaitseorganile üksnes juhul, kui korrakaitseorganil ei ole võimalik muu meetmega mõistlikult tõhusalt riiklikku järelevalvet teostada ning ilma meetme kasutamisetä esineb nt oht olulisele hüvele või on tegemist olulise või kõrgendatud ohuga. Tegemist ei saa olla väga laialdast kasutamist võimaldava meetmega, vaid selle kohaldamine peab olema erandlik. Samuti peaks kontrollteingu kui riikliku järelevalve erimeetme kohaldamiseks korrakaitseorganil olema mingi sisend ohu esinemise kohta (nt kaebused või muu menetluse raames saadud teave rikkumiste kohta), pelgalt ohuhinnangu alusel pisteliseks kontrolliks seda pigem kasutama ei peaks.

Kontrollteingu meetme olemusest tulenevalt peaks KorS-i kaasamise peatükis olema ka regulatsioon selle meetme jaoks isiku riiklikku järelevalvesse kaasamiseks. Kaasamine peaks tuginema vabatahtlikkusele ja tuleks läbi mõelda, millistel tingimustel on lubatud meetme kohaldamisel kaasata alaealisi.

#### **Ettepanekud:**

- Sätestada KorS-i 3. peatüki 3. jaos riikliku järelevalve erimeetmena kontrolltehing.
- Lisaks vajalik luua regulatsioon isikute (sh alaealiste) kontrollteingu kohaldamisesse kaasamiseks.

#### **Teema 7. Riikliku järelevalve meetme talumiskohustus**

KoS § 23 lg 3 kohaselt on isikul kohustus taluda tema suhtes seaduses sätestatud alusel ja korras kohaldatavaid riikliku järelevalve meetmeid. Nimetatud sätte lg 4 alusel on KorS § 23

---

<sup>10</sup> Kätesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/114062013006?leiaKehtiv>

<sup>11</sup> Kätesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104012021006?leiaKehtiv>

<sup>12</sup> Kätesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032023019?leiaKehtiv>

<sup>13</sup> Kätesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062017001?leiaKehtiv>

<sup>14</sup> Kätesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103022023011?leiaKehtiv>

Ig-s 3 nimetatud kohustuse täitmise tagamiseks korrakaitseorganil õigus teha järelevalve subjektile ettekirjutus ning rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud alusel ja korras. Selline talumiskohustuse normina sätestamine on ebavajalik, kuna olukorras, kus seadusandja on andnud korrakaitseorganile õiguse riikliku järelevalve meetmete kohaldamiseks, ongi juba isikul ka kohustus nende meetmete kohaldamist taluda.

Lisaks on KorS § 23 lg 4 ja KorS § 28 lg 2 on osaliselt kattuvad. Erinevus seisneb selles, et KorS § 23 lg 4 on kohaldatav ka avaliku korra eest mitte vastutava isiku suhtes. Kaaluda, kas selline dubleeriv regulatsioon on otstarbekas.

#### **Ettepanekud:**

- Tunnistada KorS § 23 lg 3 kehtetuks.
- Tunnistada KorS § 28 lg 2 kehtetuks.

#### **Teema 8. Vahetu sunni lubatavus erimeetmete kohaldamisel**

KorS-i vahetu sunni regulatsioon on laialivalguv ja ebaülevaatlik. Vahetu sunni regulatsiooni üldosa asub KorS-i 5. peatükis, kuid lisaks seal toodud üldreeglitele on riikliku järelevalve meetmete juures palju dubleerivaid sätteid.

KorS § 76 kohaselt võib politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan kohaldada vahetut sundi ainult juhul, kui isikule kehtiva haldusaktiga ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks pandud kohustuse täitmise tagamine muu haldussunnivahendiga ei ole võimalik või ei ole õigel ajal võimalik. Seega ei ole KorS § 76 kohaselt vahetu sunni kasutamine lubatud ohu ennetamiseks. Samas sätestab KorS § 24 lg 6, et ohu ennetamiseks ei ole lubatud kohaldada vahetut sundi, välja arvatud juhul, kui see on vajalik olulise või kõrgendatud ohu ennetamiseks. Õigusselguse huvides peaks vahetu sunni kohaldamise lubatavust, sh ohu ennetamise faasis, käsitlevad normid koondama KorS § 76. Eraldi vajab otsustamist, kas vahetu sunni lubamine ohu ennetamiseks on üleüldse põhjendatud. Isegi KorS § 24 lg 6 osas on korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadus 424 SE seletuskirjas<sup>15</sup> öeldud: „Olulisemaid põhimõtteid riikliku järelevalve teostamisel ohu ennetamise faasis on vahetu sunni kohaldamise keeld. Kuivõrd riikliku järelevalve läbi viimist ohu ennetamise faasis ei juhi ajakriitilisus, siis puudub ka vajadus meetmete kohaldamiseks vahetut sundi kasutades. See tähendab, et meetmete kohaldamise võimalikkus peab olema tagatud leebemate meetmetega (nt ettekirjutus, selle täitmata jätmisel sunniraha).“ See aga ei lähe kokku sätte sisuga, mis teatud juhtudel siiski ka ohu ennetamise faasis vahetu sunni kohaldamise lubab, erinevalt KorS § 76 lg-st 1, mis sellist võimalust ette ei näe. Niisiis võib olla põhjendatud vahetu sunni kohaldamine ohu ennetamise faasis lihtsalt välistada.

Lisaks on KorS-is läbivalt riikliku järelevalve meetmete juures eraldi välja toodud, kui selle rakendamisel on lubatud kasutada vahetut sundi. Nendeks on KorS §-d 28 (ettekirjutus), 31 (kutse ja sundtoomine), 32 (isikusamasuse tuvastamine), 33 (isikusamasuse tuvastamine erilise tuvastusmeetmega), 40 (alkoholijoobe tuvastamine vereproovi uuringuga), 41 (narkootilise või psühhotropse aine või muu joovastava aine tarvitamise või sellest põhjustatud joobeseisundi tuvastamine), 42 (joobeseisundis isiku kainenema toimetamine), 44 (viibimiskeeld), 45 (sõiduki peatamine), 46 (isiku kinnipidamine), 47 (turvakontroll), 48 (isiku läbivaatus), 49 (vallasasja läbivaatus), 50 (valdusesse sisenemine), 51 (valduse läbivaatus), 52 (vallasasja hoiulevõtmise), 71 (isiku eemaldamine koosolekult), 73 (koosoleku lõpetamine ja

<sup>15</sup> Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3>

laialisaatmine). Samas KorS § 23 lg 4, mis käsitleb riikliku järelevalve meetme kohaldamise tagamist, vahetu sunni kohaldamist ette ei näe.

KorS § 76 lg 3 keelab vahetu sunni kasutamise ütluste, arvamuse ja selgituste saamiseks. Selliselt jääb segaseks, kas juhul, kui riikliku järelevalve meetme juures vahetu sunni kasutamist selgesõnaliselt lubatud ei ole, aga samas KorS § 76 lg 3 seda ka ei keela, võib vahetut sundi kasutada (nt KorS § 30 alusel küsitlemine ja dokumentide nõudmine). Loogilisem oleks see, kui vahetu sunni kasutamine oleks üldiselt lubatud teatud tingimustel, mis sätestada KorS §-s 76, ja ühtlasi sätestada ka selged erandid, millal vahetut sundi kasutada ei või. Reguleerimine oleks sel juhul ülevaatlikum, mitte nii dubleeriv, arusaadavam ja vähem killustatud.

### **Ettepanekud:**

- Tunnistada KorS § 24 lg 6 kehtetuks või alternatiivselt täiendada KorS § 76 lg-t 1 selliselt, et vahetut sundi oleks võimalik kasutada ka ohu ennetamise faasis.
- Täiendada KorS § 23 selliselt, et riikliku järelevalve meetme tagamiseks võiks kasutada vahetut sundi vastavalt KorS 5. peatükile.
- Eemaldada viited vahetu sunni kasutamise õigusele erimeetmete juures.
- Hinnata, kas vahetu sunni kasutamisele tuleb täiendavaid piiranguid seda või on KorS § 76 lg 3 piisav.

### **Teema 9. Joobetuvastuse ökonomia**

Joobeseisundi kahtlusega isiku suhtes kohaldatavad riikliku järelevalve erimeetmed on sätestatud KorS §-des 37-42. Käesolevalt esineb Siseministeriumi sõnul terav probleem joobetuvastamisele kuluva aja ja nii PPA kui meditsiinitöötajate tööjõuressursiga, aga ka asjaoluga, et pikk ooteaeg võib kaasa tuua selle, et joovet ei ole võimalik lõpuks üldse tuvastada. Viimane on problemaatiline nii rikkumiste tõendamise aga ka ohvrite kaitse seisukohast. Eelkõige esineb probleem narkootilise või psühhotroopse aine või muu joovastava aine tarvitamise või sellest põhjustatud joobeseisundi (narkojoobe) tuvastamisel.

Narkojoobe tuvastamisel on politseil kaalutusõigus kas tuvastada aine esinemine organismis indikaatorvahendi abil või toimetada isik bioloogilise vedeliku proovi võtmiseks ja vajaduse korral tervise seisundi kirjeldamiseks tervishoiuteenuse osutaja juurde või riiklikku ekspertiisiasutusse (KorS § 41 lg 1). Narkojoobe kahtluse korral peab korrakaitseorgan kirjeldama isikul esinevaid joobeseisundile viitavaid tunnuseid (KorS § 41 lg 5). Seejuures ei ole tervishoiuteenuse osutaja juures või riikliku ekspertiisi asutuses narkojoobe tuvastamine alati kohustuslik, kuivõrd KorS § 41 lg 7 kohaselt kui korrakaitseorgani ametiisik ei pea vajalikuks muude andmete kogumist ja isik ei nõua narkojoobe tuvastamist bioloogilise vedeliku proovi uuringuga, võib tuvastamisel piirduda indikaatorvahendi kasutamisega. Samas juhul, kui isik keeldub narkojoobe tuvastamisest indikaatorvahendi abil, tuvastatakse aine organismis esinemine kohustuslikus korras bioloogilise vedeliku proovi uuringuga tervishoiuteenuse osutaja juures või riiklikku ekspertiisiasutuses. Seejuures olukorras, kus korrakaitseorgan peab vajalikuks isiku tervise seisundi kirjeldamist, peab seda KorS § 41 lg 9 p 1 kohaselt tegema arst, samas kui bioloogilise vedeliku proovi võtmise võib teostada ka muu tervishoiuteenuse osutaja, sh õde (tervishoiuteenuste korraldamise seadus<sup>16</sup> § 3 lg 1 ja § 4). Siinkohal tuleb märkida, et arstide poolt osutatavad teenused on maksumuselt kallimad.

KorS § 41 lg 13 sätestab aga, et bioloogilise vedeliku proovi uuringu tulemuste ning isiku tervise seisundi kirjelduse protokollid põhjal annab riiklik ekspertiisiasutus hinnangu isiku

---

<sup>16</sup> Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/965572?leiaKehtiv>

joobeseisundi olemasolu või puudumise kohta. Seega ilma tervise seisundi kirjelduse protokollita ei ole riiklikul ekspertiisiasutusel (Eesti Kohtuekspertiisi Instituut) võimalik isiku joobeseisundi olemasolu või puudumise kohta hinnangut anda. Tervise seisundi kirjelduse protokoll koostab KorS § 41 lg 14 alusel kehtestatud sotsiaalministri 26.06.2014 määruse nr 38 „Arsti poolt isiku tervise seisundi kirjeldamise nõuded ja kord ning sellekohase protokoll vorm“<sup>17</sup> § 3 lg 1 kohaselt arst. Kuigi seadus ei kohusta niisiis otseselt korrakaitseorganit arsti isiku narkojoobe tuvastamise protsessi kaasama, praktikas seda siiski valdavalt tehakse, et oleks piisaval määral tõendatud karistusseadustiku<sup>18</sup> § 424 koosseisutunnus „joobeseisund“.

Sotsiaalministri 26.06.2014 määruse nr 38 „Arsti poolt isiku tervise seisundi kirjeldamise nõuded ja kord ning sellekohase protokoll vorm“ seletuskirjas<sup>19</sup> on öeldud: „Erinevalt alkoholijoobest pole narkojoobe tuvastamiseks välja töötatud spetsiaalseid mõõtevahendeid. Sellest lähtuvalt pole sellise joobe kahtluse kindlakstegemine kohapeal võimalik. Seetõttu tuleb narkootilise, psühhotroopse või muu joovastava aine tarvitamisest põhjustatud joobe kahtluse korral toimetada isik meditsiinilise tervise seisundi kirjeldamiseks tervishoiuteenuse osutaja juurde. Osa arstidest on olnud varasemalt seisukohal, et joobeseisundit ei saa tuvastada läbi kehaliste funktsioonide häirituse, kuna isikul võivad esineda ka häiritud kehalised funktsioonid väsimusest või teistest teguritest. Kehaliste funktsioonide muutused võivad olla põhjustatud ka näiteks erinevatest põetud haigustest, mis võivad jätta välise mulje, et tegemist on isikuga, kellel esineb joobeseisund. Üksnes arst oskab ja saab professionaalsete teadmiste ja oskuste alusel kirjeldada isiku tervise seisundit küsitluse ja läbivaatuse teel ning anda sõltumatu hinnang.“. Seega ei peetud määruse koostamise ajal korrakaitseorgani poolt antud tervise seisundi kirjeldusi piisavalt usaldusväärseteks ega asjatundlikeks.

Kuna aga igakordselt peavad narkojoobe tuvastamiseks isiku tervise seisundit kirjeldama üksnes arstid, kaasneb sellega paratamatu olukord, kus ooteajad teenuse saamiseks on pikad. Seda põhjustel, et arstide hulk on piiratud ja nende koormus väga suur, seda veelgi enam tavapärase tööaja välisel ajal. Erakorralise meditsiini osakonnad toimivad tiriaažipõhimõttel ning üldjuhul tervise seisundi kirjeldamine võiks vastata kõige madalamale riskile tuues kaasa kõige pikema ooteaja, st arstid peavad tegelema sageli eelisjärjekorras muude tervishoiualaste ülesannetega ning nii ametnikud kui kontrolli toimetatud inimene peavad ootama, tihti mitu tundi. Olukorras, kus korrakaitseametnike kirjeldusi isiku tervise seisundi kohta, mis viitavad tema narkojoobe, ei peeta piisavateks, aitaks probleemi lahendamisele kaasa võimalus anda isiku tervise seisundi kirjeldamise õigus ka teistele pädevatele tervishoiutöötajatele, nt õdedele. Sellisel juhul oleks märgatavalt suuremal hulgal tervishoiutöötajatel võimalus politseid vajadusel abistada, mis tooks kaasa kiirema ning tõenäoliselt ka odavama teenuse. See tooks aga kaasa vajaduse ka teiste seaduste (tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja ravikindlustuse seaduse<sup>20</sup>) muutmiseks, et õdedel oleks pädevus isiku joobeseisundit hinnata.

Muret tekitab ka see, et Sotsiaalministri 26.06.2014 määruse nr 38 „Arsti poolt isiku tervise seisundi kirjeldamise nõuded ja kord ning sellekohase protokoll vorm“ § 2 lg 2 seab nõude, et tervise seisundi kirjeldamine toimub tervishoiuteenust osutava isiku juures. Isegi kui tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 4 defineerib tervishoiuteenuse osutaja kui tervishoiutöötaja või tervishoiuteenuseid osutav juriidilise isiku, siis määruse sõnastus viitab tervishoiuasutusele, kus peaks tervise seisundi kirjeldamine aset leidma. See, et kirjeldamine peab kindlasti toimuma tervishoiuasutuses, nt haiglas vms, on PPA-le liialt piirav. Näiteks pole

---

<sup>17</sup> Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/127062014005>

<sup>18</sup> Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12937917?leiaKehtiv>

<sup>19</sup> Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/66e595ce-bfb9-4f93-851d-3244eeb2de5c>

<sup>20</sup> Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019136?leiaKehtiv>



meil võimalik täna arstil vajalikku teenust osutada väljaspool tervishoiuasutust, nt politseijaoskonnas, kainestusmajas või sündmuskohal.

Lisaks võib kaaluda, kas KorS § 41 lg 13 mõttes joobeseisundi olemasolu osas hinnangu andmiseks on igakordselt vajalik arsti (või muu tervishoiutöötaja) tervise seisundi kirjeldus. Seadusandja on ühelt poolt andnud korrakaitseorganile kaalutusõiguse otsustada, kas sellise tervise seisundi kirjelduse küsimine on vajalik, kuid teiselt poolt muutnud selle tõendamise eesmärgil sisuliselt kohustuslikuks. Võimalik alternatiiv kehtivale regulatsioonile oleks võimaldada KorS § 41 lg 13 alusel hinnangu andmine ka ilma tervise seisundi kirjeldamise protokollita, kasutades selle asemel KorS § 41 lg 5 alusel korrakaitseorgani poolt koostatud kirjeldust isiku joobeseisundile viitavatest tunnustest, kui korrakaitseorgan ei ole pidanud vajalikuks arstilt tervise seisundi kirjeldust nõuda (nt kui isiku narkojoobe tunnused on väga ilmselged). Seda eriti juhul, kui sündmusest on võimalik esitada ka vormikaamera salvestis, millelt need tunnused nähtavad on. Kirjeldatud lahendus aitaks ära hoida ka olukordi, kus tervishoiuasutusse jõudmise aeg (pikad vahemaad) ja ooteaeg tervishoiuasutuses toob kaasa selle, et selleks hetkeks on isiku tervise seisund muutunud ning ei ole võimalik isiku joovet enam tõendada. Seejuures on aga korrakaitseorgani poolt isiku kirjelduse ja vormikaamera kasutamiseks tõendina esmalt vaja määrata selged tingimused, millisel juhul on ka prokuratuuri ja kohtu jaoks need tõendina aktsepteeritavad.

Mh eelnevalt kirjeldatud joobetuvastamisega seonduvate probleemidele lahenduste leidmiseks on Siseministerium kavandamas kohtumisi huvitatud osapooltega.

#### **Ettepanekud:**

- Muuta KorS § 41 lg 9 p-i 1 selliselt, et isiku tervise seisundit võib kirjeldada selleks pädev tervishoiuteenuse osutaja, sh öde.
- Kaaluda, kas mõnel juhul oleks põhjendatud KorS § 41 lg 13 mõttes joobeseisundi olemasolu osas hinnangu andmine ka korrakaitseorgani poolt koostatud isiku joobeseisundile viitavate tunnuste kirjelduse ja vormikaamera salvestise põhjal.

#### **Teema 10. Kaamerasalvestiste ja muude tõendite nõudmine riikliku järelevalve menetluses**

KorS § 30 sätestab erimeetmena küsitlemise ja dokumentide nõudmise. Seejuures võib KorS § 30 lg 3 kohaselt politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan nõuda isikult dokumentide esitamist, kui on alust arvata, et isikul on ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks või kaitstava isiku või valvatava objekti ohutuse tagamiseks vajalikke andmeid, ning selle ohu ennetamine, väljaselgitamine, tõrjumine või korrarikkumise kõrvaldamine või isiku kaitsmine või objekti valvamine on dokumente nõudva korrakaitseorgani pädevuses. Sätte eesmärk on võimaldada korrakaitseorganil saada ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise lõpetamiseks vajalikku teavet. Samas ei pruugi selline teave alati olla dokumentaalsel kujul, vaid näiteks ka videosalvestisena. Kuigi haldusmenetluse seaduse<sup>21</sup> (HMS) § 38 lg 1 kohaselt on haldusorganil õigus nõuda haldusmenetluse käigus menetlusosalistelt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud, ei ole tegemist riikliku järelevalve meetmega, mille tagamiseks on võimalik kohaldada haldussunnivahendeid (KorS § 23 lg 4). Niisiis esineb praktikas vajadus, et erimeetmega oleks kaetud ka muude tõendite kui dokumentide välja

<sup>21</sup> Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019055?leiaKehtiv>



nõudmine. Seda tehakse käesolevalt KorS § 30 lg 3 alusel, kuigi see õigus sealt sõnaselgelt ei nähtu.

Seadus peaks võimaldama korrakaitseorganil vajalikku teavet välja küsida ja see peaks nii korrakaitseorganile kui meetme adressaadile selgelt seadusest nähtuma. Seega võiks KorS § 30 lg 3 sõnastust muuta, et võimaldada ka muu teabe kui üksnes dokumentide välja küsimist. Seejuures sisaldavad videosalvestised sageli isikuandmeid, mistõttu tuleb nende puhul eriti arvestada, et meetme kohaldamisel kohaldub nii isikuandmete kaitse üldmäärus<sup>22</sup> kui ka KorS §-s 7 sätestatud proportsionaalsuse põhimõte. Niisiis tuleb alati lähtuda sellest, et isikuandmeid töödeldaks minimaalses vajalikus ulatuses ning teabe nõudmine saab toimuda üksnes piiritletud eesmärgi täitmiseks ehk üksnes vajaliku hulga teabe osas. Järelikult küsida ei või andmeid, mis riikliku järelevalve eesmärkide täitmiseks vajalikud ei ole. Võimalik, et igal üksikul juhul ei vaja korrakaitseorgan nt videosalvestist ennast, vaid piisab transkriptsioonist, mis riivab isikute õigusi vähem.

### **Ettepanek:**

- Muuta KorS § 30 lg-t 3 selliselt, et korrakaitseorgan võiks välja nõuda igasugusel kujul andmeid mitte üksnes dokumente.

### **Teema 11. Vormikaamerate kasutamine**

PPA patrullid kasutavad oma igapäevatöös vormikaameraid. Need on politseiametniku vormi külge kinnitatud, video helis ja pildis salvestavad digitaalsed seadmed. Vormikaameraga salvestamise alustamiseks peab ametnik kaamera manuaalselt sisse lülitama. Vormikaameraid on võimalik seadistada ka eelsalvestama, et need salvestaks ka näiteks 60 sekundit enne vormikaamera sisselülitamist toimunu. Seega on neid võimalik seadistada nii, et need salvestavad küll kogu aeg, kuid salvestis säilitatakse vaid eelseadistatud ulatuses, mis eelneb vormikaamera sisselülitamisele, ja vormikaamera sisselülitamisele järgnevas ulatuses kuni kaamera väljalülitamiseni.

Praegu on võimalik kasutada vormikaameraid süüteomenetluses menetlustoimingute filmimiseks või protokollimiseks (kriminaalmenetluse seadustik<sup>23</sup> § 150, väärtomenetluse seadustik<sup>24</sup> § 47 lg 1<sup>1</sup>). Korrakaitstes puudub sama selge õiguslik alus vormikaamerate kasutamiseks. Praktikas aga on korrakaitseorganitel vajadus selle võimaluse järgi selgelt olemas, seda eriti PPA puhul. Seda nii riikliku järelevalve käigus süütegude avastamisel nende hilisemaks tõendamiseks süüteomenetluses, korrakaitseametnike tegevuse üle järelevalve teostamiseks kui ka distsiplineeriva meetmena avaliku korra eest vastutavate isikute suhtes, kuna kui isikud teavad, et nende käitumist salvestatakse, panevad nad väiksema tõenäosusega korrarikkumise toime või asuvad korrakaitseametniku tegevuse peale provotseerivalt käituma. Teistpidi distsiplineerib vormikaameraga salvestamine ka ametnikku rikkujaga suhtlemisel ning aitab välistada sõna-sõna vastu olukordi, kui ametniku tegevuse peale esitatakse kaebus. Vormikaamera salvestised aitavad hiljem hinnata ka seda, kas erivahendeid ja relvi on kasutatud proportsionaalselt ja taktikaliselt valitud sobivaim vahend, arvestades situatsiooni, kohta jms ning selle analüüsi põhjal vajadusel sisemist töökorraldust parendada.

Seega on vormikaamerate kasutamisel mitmeid kasutegureid ning need aitavad laias plaanis avaliku korra tagamisele kaasa. Lisaks vähendab võimalus videosalvestist protokollina

---

<sup>22</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

<sup>23</sup> Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/120052016005?leiaKehtiv>

<sup>24</sup> Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122017022?leiaKehtiv>

kasutada paberitööle kuluvat aega ning tagab mitmekülgsema arusaama protokollitavast sündmusest.

Vormikaamera kasutamise reguleerimine erimeetmena ei ole mõistlik, kuna vormikaameraga sündmuse salvestamise eesmärk on pigem tõenduslik ja selle ohtu alandav funktsioon on teisene. Niisiis sobitub vormikaamera kasutamine korrakaitstes pigem protokollimise alla. KorS § 12 kohaselt protokollitakse riikliku järelevalve meetme kohaldamine HMS §-s 18 sätestatud alustel ja korras käesolevas seaduses sätestatud erisustega. Seega on mõistlik võimalus sätestada KorS-is eraldi paragrahvina vormikaamera abil riikliku järelevalve meetmete protokollimine. Kindlasti ei saa aga selle regulatsiooni eesmärk olla, et kõik korrakaitseorganid käiksid ja filmiksid iga riikliku järelevalve meetme kohaldamist. Selliselt oleks vormikaamerate kasutamine liigselt isikute põhiõiguseid ja -vabadusi riivav. Eelkõige peaks see võimalus olema mõeldud PPA patrullidele. Aga vajab täiendavat kaalumist, kas ja milliste korrakaitseorganite puhul see veel põhjendatud oleks. Näiteks, kas anda see õigus korrakaitseorganitele, kellel on ka vahetu sunni kasutamise õigus või leida selleks otsustuseks mõni muu kriteerium.

Ühtlasi tuleb sätestada, milline teave tuleb vormikaamera abil protokollides ametnikul salvestisel kajastada, et salvestisel oleks ka tõenduslik väärtus. HMS § 18 lg 2 kohaselt peab protokoll sisaldama: 1) menetlustoimingu teostamise aega ja kohta; 2) menetlustoimingu läbiviiva haldusorgani nime ning kohalviibivate menetlusosaliste, tõlkide, ekspertide ja tunnistajate nimesid; 3) menetlustoimingu eesmärki; 4) menetlustoimingu käigus esitatud taotlusi; 5) menetlusosalise seletuste, eksperdi või tunnistaja ütluste sisu või paikvaatluse tulemust. HMS § 18 lg 2 p 1 teave on võimalik saada salvestiselt, kui seade on varustatud GPS-iga. HMS § 18 lg 2 p 2 teave on ühelt poolt kaetud sellega, et vormikaamera on seotud konkreetse ametnikuga, ning teiselt poolt sellega, et üldjuhul peaks videosalvestiselt olema võimalik tuvastada, millised ametnikud sündmusel viibisid. Ka HMS § 18 lg 2 p 4 ja 5 teave kajastub videosalvestisel. HMS § 18 lg 2 p 3 osas saab lähtuda eeldusest, et eesmärgiks on riikliku järelevalve meedet kohaldada ning selle täpsem sisu on samuti nähtav videosalvestiselt. Tuleb täiendavalt hinnata, kas salvestisel peaks selle protokollina käsitlemiseks veel mingit infot kajastama. Ka vajab lahendamist küsimus, kas ja kuidas peaks ametnik vormikaamera salvestusväljas olevaid isikuid salvestamisest teavitama.

Samuti tuleb täpselt reguleerida, millistel juhtudel tuleb vormikaamerat kasutada ja millistel juhtudel on lubatud seda mitte tööle panna. Protokollimine ei ole KorS § 12 kohaselt korrakaitseorganile alati kohustuslik. Kui ametnik lülitab vormikaamera sisse, siis teeb ta sellega otsuse meedet protokollida. Ei ole mõeldav, et vormikaamera ametnikul pidevalt töötaks, kuna see on intensiivne riive ametniku privaatsusesse ja toob kaasa kaamera salvestusvälja jäävate nii sündmusega seotud kui lihtsalt läheduses viibivate isikute isikuandmete töötlemise. Sellises ulatuses isikuandmete töötlemine ei oleks aga eesmärgipärane. Lisaks, kuna tõendina kasutatakse videosalvestisi tervikuna, st neid ei või lõigata ega muul moel töödelda, ei ole terve vahetuse töötava vormikaamera salvestis otstarbekas. Samas ei saa lubada ka juhtusid, et nt keset vahetu sunni kasutamist kaamerad välja lülitatakse. Niisiis tuleb edaspidi vastata küsimusele, millised tagajärjed selline eksimus kaasa toob.

### **Ettepanek:**

- Luua KorS-i vormikaameraga riikliku järelevalve meetme kohaldamise protokollimise regulatsioon, sh millised korrakaitseorganid seda kasutada võivad, millistes olukordades seda kasutada tuleb ning milline teave peab tingimata salvestiselt nähtuma, et protokoll oleks võimalik kasutada tõendina. Lisaks tuleb tagada isikuandmete kaitse vaatest piisavate piirangute ja tagatiste süsteem.

## **Teema 12. Isikuandmete töötlemine mehitamata õhusõidukitele paigaldatud jälgimisseadmestiku kasutamisega**

Käesolevalt ei võimalda KorS riikliku järelevalve käigus droonidele paigaldatud jälgimisseadmestiku kasutamist isikuandmete töötlemiseks. Samas on arusaadav, et tehnika arenguga seoses on selline võimalus teatud juhtudel vajalik ja igati mõistlik ning erinevatel korrakaitseorganitel (nt PPA-l ja Keskkonnaametil) on sellise riikliku järelevalve erimeetme kasutamise soov. Mh on droone võimalik kasutada nt rahvarohketel avalikel üritustel turvalisuse tagamisel, vigastatuteta liiklusõnnetuste asjaolude fikseerimisel, liiklusjärelevalves rikkumiste väljaselgitamisel jne. Nende kasutusala on väga mitmekülgne ning võimaldaks korrakaitseorganite tööjõu ressursi säästa ilma seejuures avaliku korra kaitse tõhususes järeleandmisi tegemata.

Tõenäoliselt on droone võimalik üldjuhul kasutada üksnes viisil, mille tulemusel saab isikuid salvestiselt igal juhul tuvastada, kuivõrd tänapäevane videotehnoloogia võimaldab video salvestada niivõrd hea kvaliteediga, et salvestise pilti saab märgatavalt suurendada ilma, et kujutise kvaliteet oluliselt langeks. Selline isikuandmete töötlemise lubamine peaks olema rangemate eeldustega kui KorS § 34 alusel isikuandmete töötlemine jälgimisseadmestiku kasutamisega, kuivõrd on isiku õigustesse intensiivsemalt sekkuv. Nimelt ei ole isikul droonide puhul võimalik ennetada ega vältida jälgimisseadmestiku mõjualasse sattumist samaväärselt kui linnatänavatele või muusse avalikku kohta paigaldatud statsionaarsete valvekaamerate puhul. Seega tuleb edaspidiselt droonide kasutamise regulatsiooni väljatöötamisel leida tasakaal isiku andmete kaitse ja korrakaitse vajaduste vahel.

### **Ettepanek:**

- Sätestada KorS-i 3. peatüki 3. jaos riikliku järelevalve erimeetmena isikuandmete töötlemine mehitamata õhusõidukitele paigaldatud jälgimisseadmestiku kasutamisega.

## **Teema 13. Elektrišokirelv**

KorS § 80 sätestab, millises olukorras on korrakaitseorganil õigus elektrišokirelva kasutada. Lg 1 kehtestab tingimused elektrišokirelva kasutamiseks ja lg 2 sätestab täiendavad eeldused, millal võib seda kasutada isiku vastu.

Kehtiv õigus lubab elektrišokirelva isiku vastu kasutada kui 1) esineb kõrgendatud vahetu oht, 2) ohu tõrjumine muu vahetu sunni vahendiga, välja arvatud tulirelvaga, ei ole võimalik või ei ole õigel ajal võimalik, 3) elektrišokirelva kasutamisel tehakse kõik võimalik, et sellega ei seataks ohtu muud kaalukat hüvet, 4) eesmärgiks on isiku ründamis-, vastupanu- või põgenemisvõimetuks muutmine 5) eesmärki ei ole võimalik saavutada looma ega asja vastu elektrišokirelva kasutamisega ega muu vahetu sunni vahendiga, välja arvatud tulirelvaga, 6) relva kasutamine on ühtlasi vajalik, et: 1) tõrjuda vahetu oht elule või kehalisele puutumatusel; 2) tõkestada vahetult eelseisva või juba asetleidva esimese astme kuriteo toimepanemist; 3) pidada kinni esimese astme kuriteos kahtlustatav või süüdistatav või takistada tema põgenemist, kui temalt võib seaduse alusel võtta vabaduse või on see temalt seaduse alusel võetud, või 4) pidada kinni isik või takistada tema põgenemist, kui temalt võib kohtulahendi alusel võtta vabaduse või on see temalt kohtulahendi alusel võetud.

Praktikas ei ole kehtiva regulatsiooni alusel võimalik elektrišokirelva isiku vastu tervise kaitseks kasutada. Sisuliselt saab seda niisiis kasutada kõrgendatud ohu aga mitte olulise ohu olukorras. Seejuures sätestab KorS-i regulatsioon vahetu sunni kohaldamisel relvade kasutamise osas astmelisuse – kõige madalamal astmel on gaasirelv, pneumorelv ja külmrelv, järgmisel astmel on elektrišokirelv ja kõrgemal astmel on tulirelv. Ehkki elektrišokirelv on

tulirelvast ohutum, on tulirelva (KorS § 81 lg 2) ja elektrišokirelva isiku vastu kasutamise eeldused üsna sarnased. Elektrišokirelva tulirelvaga sisuliselt võrdväärselt ohtlikuna käsitlemine ei ole põhjendatud. Elektrišokirelva varasem kasutamine võimaldaks korrakaitseorganil nii ametnike turvalisust kui ka avaliku korra eest vastutavate isikute turvalisust silmas pidades ohutumalt tegutseda.

Siseministerium on varasemalt teinud nt relvaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu 627 SE raames ettepaneku<sup>25</sup> muuta KorS § 80 selliselt, et elektrišokirelva saaks kasutada nii olulise kui ka kõrgendatud ohu tõrjumiseks ja korrarikkumise kõrvaldamiseks ning lisaks täiendavalt ka isiku kinnipidamiseks, kui temalt võib seaduse või kohtulahendi alusel võtta vabaduse või see on temalt seaduse või kohtulahendi alusel võetud ning see on vajalik isiku vastupanu- või põgenemisvõimetuks muutmiseks. Sellega on soovitud elektrišokirelva osas kaotada astmelisus seoses teiste teenistusrelvadega ning lähtuda selle kasutamisel üksnes KorS §-s 7 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttest. Mh tuginetakse sellele, et juba praegu on paljudes Euroopa Liidu riikides elektrišokirelv samal tasemel teleskoopnuia ja gaasirelvaga ning osades ka füüsilise jõuga.

Pelgalt proportsionaalsuse põhimõttest lähtumine elektrišokirelvade puhul vajaks põhjalikumat arutelu ning sellesse tuleks suhtuda teatava ettevaatlikkusega. Selliselt jääks ametnikule väga lai kaalutusruum, mis muudab kohtuliku kontrolli vahetu sunni rakendamise võimalike kuritarvituste osas väga piiratuks. See omakorda toob kaasa nende isikute, kelle suhtes elektrišokirelvasid kasutatakse, kohtuliku õiguste kaitse võimaluse ahenemise. Seejuures aitaks vormikaamerate kasutamine riske elektrišokirelvade väärkasutamise osas vähendada, kuivõrd nendega salvestatakse olukorda ulatuslikumalt kui PPA kasutuses olevad elektrišokirelvad seda nende kasutamisel teevad. Normitehniliselt lihtsaim ning õiguskindlust enim tagav võimalus on KorS § 80 lg 2 p 1 täiendada selliselt, et elektrišokirelva võib isiku vastu kasutada ka juhul, kui esineb vahetu oht tervisele. Sellega saavutaks vähemalt osaliselt taotletava eesmärgi. Edaspidi tuleks regulatsiooni kavandamisel mh põhjalikumalt uurida, milline on täpselt elektrišokirelvade regulatsioon mujal, kus neid on pikemalt kasutatud.

#### **Ettepanek:**

- Muuta KorS § 80 lg 2 p-i 1 selliselt, et elektrišokirelva saaks kasutada isiku vastu ka juhul, kui esineb vahetu oht tervisele.
- Alternatiivselt muuta KorS § 80 selliselt, et elektrišokirelva saaks kasutada nii olulise kui ka kõrgendatud ohu tõrjumiseks ja korrarikkumise kõrvaldamiseks, kuid lisaks ka isiku kinnipidamiseks, kui temalt võib seaduse või kohtulahendi alusel võtta vabaduse või see on temalt seaduse või kohtulahendi alusel võetud ning see on vajalik isiku vastupanu- või põgenemisvõimetuks muutmiseks.

#### **Teema 14. Kummikuulide kasutamine**

Ka tavalaskemoonast erineva (vähendatud või väiksema kahjustusvõimega) laskemoona (nt kummikuulide) kasutamiseks on vaja kasutada tulirelva, mille kasutamine on reguleeritud KorS §-s 81. Samas ei ole kummikuulid ohtlikuselt isiku elule ja tervisele tavapärase laskemoona ehk teravmoonaga võrreldavad, vaid kummikuulid on selgelt ohutumad. Olukord, kus nii kummikuulide kui teravmoonaga kasutamise õiguslik lävend on ühesugune, ei soodusta kummikuulide kui ohutuma moonaliigi kasutamist. See ei ole korrakaitse vaatest otstarbekas. Selleks, et korrakaitseorganil oleks võimalik kasutada teravmoonaga tulirelvast ohutumaid

---

<sup>25</sup> Siseministerium. Muudatusettepanekud relvaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule 627 SE. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d86b63ac-e6b2-4dc6-94fe-5b37090e1df1/relvaseaduse-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus>

vahetu sunni vahendeid lihtsamini kui teravmoonaga tulirelva, tuleb kehtestada seda võimaldav regulatsioon.

Lahendust peaks saama kasutada eelkõige siis, kui muude erivahendite kasutamine ei ole võimalik või kohane abinõu ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks, kuid tulirelva kasutamine tavalaskemoonaga ei ole samuti võimalik ega proportsionaalne. Asjaolu, et kummikuulid on vähemsurmavamad kui teravmoon, ei tähenda siiski, et neid võiks pidada ohutuks ja nende kasutamist korrakaitses tavapäraseks. Eelkõige on ohtlikud lasud pea piirkonda või liiga lühikeselt distantsilt. Tegemist on vahetu sunni vahendiga, mille kasutamine peaks niisiis olema erandlik ning piiratud vahetu kõrgendatud ohu olukordadega.

#### **Ettepanek:**

- Muuta KorS § 81 selliselt, et vahetu kõrgendatud ohu puhul oleks korrakaitseorganil õigus kasutada nn kummikuule, kui muu vahetu sunni vahendi kasutamine ei ole võimalik või kohane abinõu ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks, kuid tulirelva kasutamine tavalaskemoonaga ei ole samuti võimalik ega proportsionaalne.

#### **Teema 15. Erivahendid**

KorS § 78<sup>1</sup> sätestab kinnise loetelu erivahenditest, mida korrakaitseorganil on riikliku järelevalve raames õigus kasutada. Arvestades tehnoloogia kiiret arengut ning vajadust erinevatele ohtudele proportsionaalselt ja tõhusalt reageerida, võib käesolev regulatsioon liiga piirav olla. Ei ole mõistlik, et korrakaitseorgan ei saa kasutada mõnda mõjusat, kuid lubatud erivahenditest leebema mõjuga erivahendit põhjusel, et seadusandja ei ole osanud või jõudnud seda veel erivahendite loetellu lisada.

Käesolevalt on Siseministerium arutelude käigus näiteks toonud välja vajaduse droonitõrje vahendite kasutamiseks, mida KorS § 78<sup>1</sup> hetkel ei luba. Lihtsaim variant oleks lisada droonitõrjevahendid loetellu või täiendada KorS § 45 selliselt, et ka mehitamata õhusõidukeid oleks võimalik sundpeatada, millisel juhul saaks droonitõrje vahendeid kasutada KorS § 78<sup>1</sup> p 7 alusel. Samas sellisel juhul võib sarnane probleem tulevikus varsti uuesti tõusetuda. Ka on sundpeatamise meetme kasutamise õigus erinevate korrakaitseorganite poolt ilmselt märkimisväärselt piiritletum kui erivahendite kasutamine. Niisiis tasub kaaluda erivahendite loetelu avatuna sätestamist, et korrakaitseorganil oleks võimalik kasutada kõiki praktilisi erivahendeid ohtude tõrjumiseks, mis on leebemad kui muud seadusega võimaldatud vahendid. Eesmärk on tagada, et regulatsiooni tulemus ei oleks see, et tulirelvaga saaks olukorda lahendada, aga muu KorS § 78<sup>1</sup> loetelus mitteoleva, kuid ohutuma vahendiga seda teha ei saa. Seejuures ei hõlma see ettepanek KorS § 78<sup>2</sup> sätestatud teenistusrelvade loetelu, mis peab jääma kinniseks.

#### **Ettepanekud:**

- Täiendada KorS § 78<sup>1</sup> loetelu droonitõrjevahenditega.
- Alternatiivselt täiendada KorS § 45 selliselt, et ka mehitamata õhusõidukite sundpeatamine oleks lubatud.
- Kaaluda võimalust KorS § 78<sup>1</sup> sätestatud erivahendite loetelu avamiseks selliselt, et korrakaitseorganil oleks võimalik kasutada kõiki vahendeid, mis on vähemkahjustavad kui need, mille kasutamise õigus tal vahetu sunni kohaldamisel on.

## **Teema 16. Riigivastutuse erisused korrakaitsetes**

Käesolevalt reguleerib korrakaitseorgani poolt riikliku järelevalve käigus isikule tekitatud kahju hüvitamist riigivastutuse seaduse<sup>26</sup> (RVastS) 3. peatükk, st kahju hüvitamine toimub tavapärase riigivastutuse raames. Korrakaitseorgan võib olla riikliku järelevalve meetme kohaldamisel põhjustatud kahju hüvitamiseks kohustatud kahel juhul. Esiteks siis, kui kahju (nii varaline kui mittevaraline kahju) on tekitatud korrakaitseorgani õigusvastase tegevusega. Sellisel juhul ei ole põhjust riigivastutuse regulatsiooni kahju kannataja õiguste kaitse seisukohalt pidada ebapiisavaks.

Probleemne võib olla olukord, kus isikule tekkis kahju korrakaitseorgani õiguspärase tegevuse tõttu. Sellisel juhul kuulub kahju õiglases ulatuses hüvitamisele vaid juhul, kui korrakaitseorgan tekitas isikule varalist kahju tema põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga (RVastS § 16 lg 1). Seejuures sätestavad RVastS § 16 lg-d 2 ja 3 kahju hüvitamisele veel täiendavaid piiranguid. Samas on mõistlikult ettenähtavad ka juhud, mil korrakaitseorgan tekitab avaliku korra kaitset isikule kahju ka haldusakti või toiminguga, mis ei ole tema põhiõigusi – või vabadusi erakordselt piiravad. Kuigi isikute talumiskohustust avaliku korra kaitseks võetavate meetmete tagajärgede osas ei pea viima nullini, on küsitav, kas praeguses regulatsioonis on leitud mõistlik tasakaalupunkt või tuleks kehtestada KorS-is eriregulatsioon isikutele riikliku järelevalvemeetmete kohaldamisega tekitatud kahju hüvitamiseks. Nimetatud küsimus vajab edaspidi põhjalikumat arutelu.

### **Ettepanek:**

- Kaaluda vajadust täiendada KorS-i riigivastutuse regulatsiooniga korrakaitseorgani poolt õiguspärase tegevusega tekitatud kahju hüvitamiseks.

## **Teema 17. Korrarikkuja tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon**

Kui välja arvata asendustäitmise kulud, siis KorS-is sisuliselt puudub regulatsioon, mis kohustaks korrarikkujat korrakaitseorganile tekitatud kahju hüvitama. Samas olukorras, kus isik oma tahtliku käitumisega põhjustab korrakaitseorganile riikliku järelevalve meetme kohaldamise vajaduse tõttu kulusid, võiks kaaluda võimalust temalt kahju hüvitamist nõuda.

KorS § 83 lg 3 näeb ette võimaluse KorS §-des 49 ja 51 kohaldatud meetmete raames teostatud proovi võtmise, mõõtmise ja ekspertiisi tegemise põhjendatud ja dokumentaalselt tõendatud kulude hüvitamist nõuda, kui vallasasi või valdus või nende kasutamine ei vasta seaduse ning selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuetele ja valdaja oli sellest teadlik või pidi sellest teadlik olema. Sellega on seadusandja loonud võimaluse vallasasja ja valduse läbivaatamise osas teatud kulude hüvitamise nõudmiseks. Tasub kaaluda sarnast võimalust ka muudel juhtudel, kui kulude korrakaitseorgani kanda jätmise ei ole õiglane. Mh võivad sellisteks juhtudeks olla olukorrad, kui oma joobest teadlik isik nõuab joobe tuvastamist tervishoiuteenuse osutaja juures bioloogilise vedeliku proovi võtmisega, vajab agressiivsuse tõttu kainenema toimetamist või tema sõiduk sundpeatamist. Samuti kutse peale teadlikult ilmumata jäänud isiku suhtes sundtoomine või isikusamasuse tuvastamine erilise tuvastusmeetmega, isiku läbivaatus meditsiini-asutuses, kui selle vajaduse põhjustab isiku tahtlik koostöö vältimine või ka valaväljakutsete tegemise tõttu korrakaitseorganile kaasnud kulud. Kulude hüvitamist peaks nõudma vaid juhul, kui isik pahatahtlikult tegutses.

Regulatsioon aitaks eelduslikult ühelt poolt vähendada korrakaitseorgani kulusid, kuna võimaldaks teatud kulud avaliku korra eest vastutavalt isikult sisse nõuda, ning teiselt poolt

---

<sup>26</sup> Kätesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/111032023086?leiaKehtiv>



mõjutaks isikuid korrarikumistest hoiduma. Siiski tuleks välja töötada kindel reeglistik, et millistes olukordades ja millises ulatuses on võimalik kahju hüvitamist nõuda. Selge on see, et sageli on korrarikkujad isikud, kelle puhul ei ole kahju sissenõudmine võimalik (nt asotsiaalsete elukommetega isikud). Küsitav on ka alaealiste puhul hüvitise nõudmine. Lisaks ei tohiks hüvitise nõudmine korrakaitseorganile liigselt koormav olla. Variant on selleks välja töötada nõ standardised summad, et kahjuhüvitise määramisel kaalutusõiguse teostamisele mitte nii palju ressursi kulutada. Samas ka siis peab paratamatult arvestama isikust tulenevate asjaoludega.

### **Ettepanek:**

- Kaaluda KorS-is avaliku korra eest vastutava isiku poolt korrakaitseorganile tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni laiendamist.

### **Teema 18. Avalike ürituste regulatsioon**

Avalikke üritusi puudutav regulatsioon asub KorS-i 4. peatüki 2. jao 1. jaotises, mis koosneb §-dest 58-60. Tegemist on väga lakoonilise ja vähepiirava regulatsiooniga, mis jätab avalike ürituste osas nõuete seadmisel kohalikele omavalitsustele suure kaalutusruumi. Lisaks käsitleb avalike ürituste korraldamist tuleohutuse seisukohast tuleohutuse seadus<sup>27</sup> (TuOS). Kuigi iseenesest ei ole vajalik valdkonnas detailse ja põhjaliku regulatsiooni kehtestamine ja kohalike omavalitsuste otsustusruumi oluline vähendamine, siis võib siiski vajalik olla teatavate üldisemate raamide loomine, et tagada kogu riigis seoses avalike üritustega piisav turvalisus ja valdkonnas kehtivate reeglite ühtlustamine, et ürituste korraldajaid ei koheldaks põhjendamatult erisuguselt.

Hetkel on eriti problemaatiline, et puudub ühtlus erinevate kohalike omavalitsuste üksuste poolt nt PPA ja Päästeameti kaasamises ning viimastel ei ole ürituste puhul siduva kooskõlastamise õigust (välja arvatud Päästeametil TuOS § 22 lg-s 1 nimetatud juhtudel). Seetõttu on vajalik seaduse tasandil täpsemalt kirja panna, kuidas toimub teiste haldusorganite kaasamine avaliku ürituse korraldamiseks loa andmisesse, millal saab teine haldusorgan loa andmist siduvalt kooskõlastada, aga ka millal võib või peab kohalik omavalitsus loa andmisest keelduma. Regulatsiooni kujundamist ei tuleks kohaliku omavalitsuse üksustelt tervikuna ära võtta, vaid neile peaks säilime võimalus teatud ulatuses detailsema regulatsiooni loomiseks, et neil oleks piisavalt võimalik arvestada kohaliku piirkonna eripäradelega. Samas aga tuleks läbi mõelda, mis on need küsimused, mida peaks riiklikult reguleerima.

Tasub kaaluda avalike ürituste ja avalike koosolekute ühtse infosüsteemi loomist, et lihtsustada taotlemise, kaasamise ja kooskõlastamise protsessi, aga ka selleks, et anda nt PPA-le ja Päästeametile parem terviklik ülevaade piirkondades ühel ajal toimuvatest avalikest kogunemistest.

Avalikel üritustel võiks KorS-is olla sätestatud laias laastus avaliku koosolekuga sarnane regulatsioon, st sarnased keelud ja piirangud, millal, kes ja kus võib neid korraldada. Pole loogiline, et seadus piirab hetkel põhiseadusega tagatud õigust koosolekut pidada, aga ürituse puhul seaduse tasandil piiranguid sisuliselt kehtestatud ei ole. Avaliku koosoleku pidamise ja korraldamise nõuded on sätestatud KorS §-des 61-68 ja koosoleku korraldamise ja pidamisega seotud riikliku järelevalve erimeetmed KorS §-des 69-73. Nt on koosolekute puhul reguleeritud, kes võivad koosolekuid korraldada, kus kohas, millal võib ja peab keelduma koosoleku lubamisest jne. Mõistlik oleks analoogsed piirid sätestada ka avalike ürituste korraldamisele.

---

<sup>27</sup> Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/116122022020?leiaKehtiv>

Edaspidi tuleb regulatsiooni väljatöötamiseks lisaks uurida, kas hetkel on kohalike omavalitsuste avalike ürituste nõuete regulatsioonides mingeid üldisi seaduspärasusi, mida oleks samuti mõistlik KorS-is ühtlustada ja reguleerida (nt see, et kohalik omavalitsus ja tema hallatavad asutused ei pea avaliku ürituse korraldamiseks eraldi luba taotlema).

Hetkel on käimas algatus, et parandada kohalike omavalitsuste ja kokkupuudet omavate haldusorganite (eelkõige PPA, Päästeamet ja Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet) koostööd avalike ürituste lubade taotlemise menetluses, et viimaseid kaastaks proportsionaalselt. Kokkuvõtte pilootprojekti tulemustest peaks valmima 04.09.2023. Selle põhjal saab täpsemalt hinnata vajadust ja praktilist võimalust KorS-i regulatsiooni muutmiseks avalike ürituste loamenetlust puudutava kaasamise ja kooskõlastamise osas.

#### **Ettepanek:**

- Muuta KorS-i avalike ürituste regulatsiooni selliselt, et kogu riigis oleks ühetaoline loamenetlus, st et avalike ürituste korraldamise ja pidamise nõuete raamistik tuleneks seadusest, mitte poleks praeguses ulatuses kohalike omavalitsuste kehtestada. Seejuures tuleks luua avaliku koosolekuga sarnane regulatsioon selle osas, kes ja kus kohas võivad avalikke üritusi korraldada, milline vastutus sellega kaasneb ning millal peab ja võib kohalik omavalitsus avaliku ürituse korraldamise loa andmisest keelduma. Ühtlasi tuleks kehtestada tähtajad avalike ürituste loa taotlemiseks ja selle osas kooskõlastuste andmiseks ning anda PPA-le ja Päästeametile teatud juhtudel õigus avaliku ürituse loa menetluses siduvate kooskõlastuste andmiseks.

#### **Teema 19. Auditi kohustusega seadme koosolekul kasutamise teavitamiskohustus**

KorS § 60 lg 2 kohaselt teavitab kohaliku omavalitsuse üksus Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametit tema haldusterritooriumil peetavast üritusest, kui üritusel kasutatakse auditi kohustusega seadet seadme ohutuse seaduse tähenduses. Samas avalike koosolekute puhul sarnast kohustust kehtestatud ei ole. Kuigi enamasti avalikel koosolekutel ilmselt selliseid seadmeid ei kasutata, ei ole see siiski välistatud ega keelatud. Niisiis oleks mõistlik, et ka koosolekute puhul selline teavitamiskohustus seadusest tuleneks.

#### **Ettepanek:**

- Kaaluda, kas on vajalik KorS-i täiendada KorS § 60 lg-ga 2 analoogse sättega avalike koosolekutel kasutatavate auditi kohustusega seadmete kasutamisest Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti teavitamise kohta.

#### **Teema 20. Alaealiste õigus koosolekuid korraldada**

Käesolevalt ei võimalda KorS § 64 lg 1 p 1 alaealistel avalikke koosolekuid korraldada. Koosoleku korrapidajale seejuures täiendavaid nõudeid seatud pole, st korrapidajaks võib KorS järgi olla ka alaealine isik. Samas juba praegu võivad vähemalt 16-aastased Eesti ja Euroopa Liidu kodanikud osaleda kohalike omavalitsuste valimistel ning koalitsioonilepingu p 10.1.12. sõnastab: „Otsime Riigikogu ülest poliitilist konsensust, et 16- ja 17-aastased noored saaksid osaleda Riigikogu valimistel.“ On ebamõistlik, et selles vanuses noored ei või iseseisvalt koosolekuid korraldada. Näiteks kliimameeleavaldused on näidanud, et noortel selline huvi tegelikkuses ka esineb.

Põhiseaduse § 47 kohaselt on kõigil õigus ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada. Seda õigust võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse

tagamiseks ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Tegemist on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusega. On küsitav, kas alaealiste piirang koosolekute korraldamiseks on tänapäeva ühiskonnas põhiseaduspärane. Siiski ei saa jõuda ka järeltulele, et oleks põhjendatud vanuseline piir avalike koosolekute korraldamiseks täielikult kaotada, vaid see tuleks alla poole tuua, et tagada see, et koosoleku korraldaja oleks võimeline täitma koosoleku korraldaja kohustusi (KorS § 64 lg 3). Näiteks võiks siduda avalike koosolekute korraldamise õiguse kohalike omavalitsuste volikogude valimiste valimisega või KorS § 15 lg 2 (avaliku korra eest iseseisvalt vastutav isik) või KarS § 33 (süüvõimalisus) järgi 14. eluaastaga.

#### **Ettepanek:**

- Muuta KorS § 64 lg 1 p-i 1 selliselt, et see lubaks koosolekuid korraldada ka vähemalt 16-aastastel isikutel või alternatiivselt vähemalt 14-aastastel isikutel.

#### **Teema 21. Isiku koosolekult eemaldamine**

KorS § 71 lg 1 p 1 kohaselt võib isiku koosolekult eemaldada mh siis, kui isikust lähtub vahetu kõrgendatud oht. Seega on isiku koosolekult eemaldamise lävendiks sisuliselt temast lähtuv oht elule või raske tervisekahjustuse tekitamiseks. Selline lävend tundub ebanõistlikult kõrge. Olgugi, et koosolekutel osalemine on isiku põhiõigus, tuleks lubada isik koosolekult eemaldada ka teiste isikute tervise kaitseks. Seega tuleks KorS § 71 lg 1 p 1 ohutase tuua olulise ohu astmele.

#### **Ettepanek:**

- Muuta KorS § 71 lg p-i 1 selliselt, et isikut oleks võimalik avalikult koosolekult eemaldada ka vahetu olulise ohu korral.

#### **Teema 22. Koosolekute keelamine**

KorS § 62 sätestab, et keelatud on korraldada või pidada koosolekut, mis: 1) on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse vastu või põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele; 2) õhutab vägivaldselt rikkuma Eesti Vabariigi territoriaalset terviklikkust; 3) õhutab vihkamist, vägivalda või diskrimineerimist rahvuse, rassi, nahavärvi, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, seksuaalse sättumuse, poliitiliste veendumuste või varalise või sotsiaalse seisundi alusel või 4) mille eesmärgiks on kuritegude toimepanemine või nendele õhutamise.

KorS § 72 loetleb juhud, mil prefektil on õigus koosoleku pidamise keelata. Nendeks on 1) koosoleku korraldaja ei nõustu KorS § 69 alusel talle pandud piiranguga või ei järgi seda piirangut või 2) on alust arvata, et koosoleku pidamine tekitab kõrgendatud vahetu ohu ning ohtu ei ole võimalik tõrjuda vähem riivavat meetet kasutades. Säte ei hõlma aga õigust keelata koosolekut, mis on keelatud koosolek KorS § 62 mõttes. Seega olukorras, kus PPA-l on küll olemas informatsioon, et isikud kavatsevad pidada koosolekut, mis on KorS § 62 mõttes keelatud, siis otsene võimalus sellise koosoleku keelamiseks puudub, vaid koosoleku keelamist tuleb põhjendada läbi kõrgendatud vahetu ohu. peame hakkama tekitama seoseid kõrgendatud ohuga. Näitena võib tuua 9.mai koosolekud 2022. aastal. Ei ole mõistlik, et loamenetluses ei ole võimalik keelata KorS § 62 kohaselt keelatud koosolekuid. Seega tuleks selline imperatiivne keelamise alus KorS §-s 72 luua.

#### **Ettepanek:**

- Täiendada KorS § 72 selliselt, et prefektil tuleb keelata KorS § 62 mõttes keelatud koosoleku korraldamine.

### **Teema 23. Edasilükkamatute meetmete kohaldamise kohustus**

KorS § 6 lg 3 ütleb, et kui pädev korrakaitseorgan ei saa või ei saa õigel ajal tõrjuda olulist või kõrgendatud vahetut ohtu või kõrvaldada korrarikkumist, on politseil kohustus kohaldada edasilükkamatuid meetmeid käesoleva seaduse KorS alusel (edasilükkamatu pädevus) ning teavitada viivitamata pädevat korrakaitseorganit. Niisiis hetkel ei kohusta KorS teisi korrakaitseorganeid peale PPA reageerima olukorras, kus on vahetu oht isiku elule või kehalisele puutumatusetele kõrgendatud ohu mõttes. Samas on tegemist kõrgeimat kaitset nõudvate õigushüvedega. Eesti Vabariigis on ka teisi korrakaitseorganeid, kellel on vahetu sunni ja sealhulgas ka teenistusrelvade kasutamise õigus. On põhimõttelist laadi küsimus, kas on aktsepteeritav, et neil puudub seadusest tulenev kohustus reageerida, kui nad näevad pealt olukorda, kus on vahetus ohus isiku elu või kehaline puutumatus, ning on võimelised seda ohtu tõrjuma. Kuivõrd riigi kohustus on tagada avalik kord, sh eelkõige kaitsta inimeste elu, peaks selliseid äärmuslikke jõuvolitusi omavaid ametnikke saama vajadusel rakendada ka isikute elu ja kehalise puutumatusete kaitseks. Võib muidugi eeldada, et üldjuhul ametnik sellises olukorras siiski reageerib ja kasutab igauheõigusi olukorra lahendamiseks, kuid seadusest tulenevat kohustust neil selleks ei ole. Arusaadavalt on sellised juhused harvaesinevad, mil seda vaja võib minna. Siiski peaks olema ka sellistel teenistusrelvade kasutamise õigust omavatel korrakaitseorganitel kohustus sekkuda, kui vahetus ohus on isiku elu või kehaline puutumatus ning nende võimuses on seda vahetut ohtu ära hoida. Selle kohustuse sätestamiseks on võimalik KorS § 6 täiendada lõikega korrakaitseorganite edasilükkamatu pädevuse kohta, kui vahetus ohus on isiku elu või tema kehaline puutumatus.

#### **Ettepanek:**

- Täiendada KorS §-i 6 selliselt, et lisaks politseile oleks ka teistel tulirelvased kasutada võivatel korrakaitseorganitel kohustus ohtu tõrjuda, kui tegemist on vahetu ohuga isiku elule või kehalisele puutumatusetele.

### **Teema 24. Riikliku järelevalve meetmete õiguslik olemus**

Nii KorS-is kui eriseadustes on sätestatud hulgaliselt erinevaid riikliku järelevalve meetmeid. KorS-i seletuskirja kohaselt on riikliku järelevalve meetmed jaotatavad riikliku järelevalve haldusaktide (ettekirjutused, korraldused, otsused) andmiseks, mis on suunatud teatud õigusliku tagajärje saavutamisele, ja reaaltoiminguteks, mille eesmärgiks pole luua õigusi või kohustusi, vaid tuua kaasa faktilisi tagajärgi (nt teavitamistoimingud või vahetu sunni rakendamine). Samas ei ole ei seaduses, seletuskirjas ega ka õiguskirjanduses täpselt piiritletud, millised riikliku järelevalve meetmetest on käsitletavad haldusaktidena ja millised (reaal)toimingutena. See eristus on aga vajalik, et meetmele allutatud isikul oleks võimalik tõhusalt kasutada talle seadusega ettenähtud õiguskaitsevahendeid. Nimelt saab haldusakte vaidlustada eelkõige tühistamiskaebusega, aga toimingute puhul saab esitada kaebuse nende õigusvastasuse tuvastamiseks. Tühistamis- ja tuvastamisnõuetel on mh erinevad kaebeõiguse piirangud ja kaebetähtajad. Kuigi kohtud saavad meetme õigusliku olemuse küsimuse lahendada tõlgendamise abil, siis ei muuda see asjaolu, et keskmisele isikule ei ole regulatsioon sellest vaatest piisavalt mõistetav.

#### **Ettepanek:**

- Kaaluda vajadust täpsustada KorS-i riikliku järelevalve meetmete õiguslikku olemust.

## **Teema 25. Virtuaalruum**

KorS § 54 sätestab avaliku koha mõiste. Avalik koht on määratlemata isikute ringile kasutamiseks antud või määratlemata isikute ringi kasutuses olev maa-ala, ehitis, ruum või selle osa, samuti ühissõiduk. Virtuaalruum kehtiva tõlgenduse kohaselt avaliku koha alla ei kuulu. Kuigi pole välistatud sõna „ruum“ tõlgendamine selliselt, et see hõlmaks ka küberruumi, täna seda siiski ei tehta. Riiklik järelevalve võib küll hõlmata ka isikute tegevusi internetis, kuid seoses avaliku koha tõlgendamisega füüsilise kohana KorS §-s 55 sätestatud avalikus kohas käitumise üldnõuded sinna ei laiene.

Virtuaalruumis toimuval on aga aina suurem osa inimeste igapäevaelust ning kahjuks on sellega seonduvalt ka elektroonilises keskkonnas järjest tavapärasem isikute solvamine, hirmutamine ja ähvardamine, aga ka inimeste korrarikkumiste toime panemisele õhutamine. Nimetatud käitumine on avalikus kohas keelatud ja nt tänaval selliste asjade tegemisel oleks korrakaitseorganil võimalik sekkuda – kasutada riikliku järelevalve meetmeid või isegi võtta isik karistusseadustiku § 262 (avaliku korra rikkumine) alusel vastutusele. PPA on välja toonud, et internetis on probleemiks nii teise isiku solvamine, ähvardamine ja hirmutamine (KorS § 55 lg 1 p 2) kui ka otse-eetris alasti olek (KorS § 55 lg 1 p 3) ning alkoholi tarbimine (KorS § 55 lg 2). Kuivõrd selline internetis tegutsemine ei ole reguleeritud, puuduvad politseil tõhusad meetmed sellise käitumisega tegelemiseks, st isikuid on võimalik küll selgitustööga suunata teisiti käituma, kuid see pole igal üksikjuhul ilmselgelt piisavalt tõhus. Lisaks on isikutel endil võimalik tema au ja hea nime teotamise korral kohtusse pöörduda, kuid tegemist ei ole ülemäära tõhusa õiguskaitsevahendiga, kuna see on kallid, aeganõudev ja inimesele keerukas protsess, mida kasutatakse pigem äärmuslikel juhtudel. Selleks, et ka avalikus interneti ruumis toimuv oleks selgelt reguleeritud, on võimalik KorS § 54 täiendada selliselt, et avaliku koha mõiste hõlmaks ka sellised küberruumi osad, kuhu igapähele on juurdepääs.

### **Ettepanek:**

- Kaaluda vajadust täiendada KorS §-i 54 selliselt, et avaliku koha mõiste hõlmaks ka sellised virtuaalruumi osad, kuhu igapähele on juurdepääs.

## **Teema 26. Riikliku järelevalve meetme kohaldamine korrakaitseorgani poolt ohu väljaselgitamiseks asjaomase ministri loa alusel**

KorS § 25 sätestab võimaluse asjaomase ministri loal nõ politseioperatsioonide läbiviimiseks. Praktikas ei ole säte aga teadaolevalt kasutatust leidnud. Ka tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõuga plaanitakse selle kehtetuks tunnistamist. Samas nagu ka muud KorS-i muudatused ei sobitu see nimetatud eelnõu raamesse. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskirjas on selgitatud: „Esiteks lähtub KorS ekslikust § 25 eeldusest, et iga korrakaitse riikliku järelevalve meedet tohib rakendada vaid isiku suhtes, kes kvalifitseerub avaliku korra eest vastutavaks isikuks KorSi § 15 tähenduses (vt punkti 2 muudatuse selgitus). Teiseks on tegemist praktilisest vaatest ebaõnnestunud normiga, sest üldiselt ei peaks seadusandja nõudma ministrilt sekkumist valitsusasutuse sisulisse otsustusprotsessi. Kuigi arusaadavalt on soovitud saavutada ministri poliitiline vastutus võimaliku ülemäärase sekkumise korral politsei poolt, ei ole sellist preventiivset loakonstruktsiooni vaja. Minister vastutab enda valitsemisalas toimuva eest poliitiliselt niikuinii. Pigem võib ministri preventiivne loaregulatsioon osutada praktikas ohtude vastu võitlemisel pärssivaks teguriks, seda eriti kriisiaegadel (nt kriisiolukorra lahendamise).“ Nende põhjendustega tuleb nõustuda. Seega on KorS-is muudatuste tegemise käigus mõistlik KorS § 25 kehtetuks tunnistada.

## **Ettepanek:**

- Tunnistada KorS § 25 kehtetuks.

## **Järeldused**

Lühianalüüsis on kaardistatud hulgaliselt valdkondi, mille regulatsiooni muutmist tasub kaaluda. Selgelt on valdkondi, mis vajavad kiiremat ümberreguleerimist (nt teemad 1, 3, 4, 5, 9 ja 13) ning hetkel pole kahjuks välistatud, et nii mõnedki neist reguleeritakse teiste eelnõude (nt tsiviilkriisi ja riigikaitseeaduse eelnõu) raames ära enne, kui KorS-i järelhindamise protsess lõpuni ehk eelnõuni jõuab. Samas kõik käesolevas lühianalüüsis käsitletud teemad ei pruugi ega peagi kohe edasi jõudma väljatöötamiskavatsuse faasi (nt teemad 16, 17, 22, 23), vaid võib olla mõistlik jälgida ühiskondlikke arenguid ja arutelusid ning edaspidi jooksvalt hinnata muudatuste vajalikkust.

Samuti on erinevad pakutud muudatuste ulatused ja mõju. Mõned valdkonnad nagu nt kaasamise küsimus vajavad põhjalikku arutelu ja hõlmavad valdkonna terviklikku väljatöötamist, samas kui nt avalikult koosolekult isiku eemaldamist puudutav ettepanek oleks väikesemahuline muudatus. Mitmed käesolevas lühianalüüsis tõstatatud probleemid on aga praktikas suure tähtsusega ning vajavad muudatusi, et tõhustada ja kiirendada korrakaitseorganite tööd ja suurendada avalikkuse turvalisust (sh teemad 3, 9, 11 ja 12). Teisest küljest on mitmed muudatused (sh teemad 2, 5, 6, 8, 23) vajalikud ka selleks, et regulatsioon oleks keskmisele isikule paremini arusaadav ehk et suurendada õigusselgust.

Järgmise sammuna tuleb huvitatud osapooltelt küsida tagasisidet analüüsis tehtud ettepanekute ja avaldatud mõtete osas, aga ka täiendavat sisendit KorS-i kitsaskohtade kohta. Huvitatud osapoolte kaasamise tulemusel saab järelhindamise järgmises etapis ehk väljatöötamiskavatsuses juba esitada praktilisi ja mitmekülgsemalt läbimõeldud lahendusi. Lisaks tuleb väljatöötamiskavatsuse koostamiseks uurida teiste riikide seadusandlust eelkõige erivahendeid ja teenistusrelvi puudutavate muudatuste osas. Võimalik, et eeltoodud sammude tulemusel koorub välja täiendavaid suundi või selgub, et analüüsis pakutud muudatused pole üldsegi sellises ulatuses vajalikud või mõni tõstatatud probleemidest ei ole praktikas aktuaalne.

Mitteregulatiivsetest võimalustest on kahtlemata vajalik ka korrakaitseametnike täiendav koolitamine korrakaitseõiguse valdkonnas laiemalt, et neil oleks võimalik senisest paremini KorS-is sätestatud võimalusi oma igapäevatoos kasutada ja seeläbi korrakaitset tõhusamalt teostada.