

Turvategevuse seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga kehtestatakse turvaseaduse (edaspidi *TurvaS*) uus terviktekst, mis vastab nii siseturvalisuse valdkonna strateegilistele arenguvajadustele kui ka tänapäevastele avaliku korra tagamise ja majandustegevuse reguleerimise alustele. Põhimõteteliste muudatuste tõttu nimetatakse uus terviktekst ümber turvategevuse seaduseks (edaspidi ka *Turvats*).

Eelnõu peamine eesmärk on nüüdisajastada turvategevuse regulatsiooni ning suurendada selle õigusselgust ja -kindlust. Kehtiva regulatsiooni muutmisel on aluseks võetud kolm turvaettevõtjate ja eraalgatusliku turvategevuse reguleerimise põhimõtet¹:

- 1) põhiseaduses sätestatud riigi kohustus tagada isikute põhiõiguste kaitse;
- 2) avaliku huvi kaitsmine;
- 3) pakutavate turvateenuste kvaliteedi tagamine.

Eelnõuga tehakse järgmised muudatused:

- 1) jaotatakse turvategevus tegevusaladeks, võrreldes senise teenuspõhise lähenemisega. Määratud tegevusaladele sätestatakse selged majandustegevuse nõuded, kuid teisalt suurendatakse ettevõtete vabadust kujundada vastavaid teenuseid;
- 2) kaotatakse põhjendamatud loa- või teatamiskohustused ning tegevusalade jaotamisel määratakse vabad, teatamiskohustusega ja loakohustusega majandustegevusalad. Võrreldes *TurvaS*-iga kaob loakohustus turvakonsultatsioonilt (uue nimetusega *turvaaudit*) ja juhtimiskeskuse pidamiselt, mida ei käsitata enam eraldi tegevusalana, vaid ettevõttesisese töökorraldusena. Samuti ühtlustatakse loa taotlemise menetlust ja turvatöötajate väljaõppe korraldamiseks hakkab lube väljastama Haridus- ja Teadusministeeriumi (edaspidi *HTM*) asemel Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*);
- 3) täpsustatakse turvaettevõtja kohustusi, samas leevendatakse piiranguid tegutseda samal ajal muul tegevusalal;
- 4) sätestatakse turvatöötajate selgem eristamine. Turvategevuse kvaliteedi parandamiseks kaotatakse valvetöötaja regulatsioon ja ainsaks turvategevuse elluviijaks jääb turvatöötaja, kellel on selleks eriõigused ja kohustused ning kes peab vastama erinõuetele. Samas sätestatakse turvatöötaja juhendamisel valvetegevusse teiste töötajate kaasamise tingimused;
- 5) korrastatakse turvatöötajate õigusi, kehtestades selged meetmed, mida võib kohaldada määrates igale meetmele selge konteksti ja tingimused. Samuti muudetakse relvade ja erivahendite kasutamise regulatsiooni, mille raames kaotatakse sätted, mis tulenevad muudest eriseadustest;
- 6) säilitatakse võimalus korraldada sisevalve tegevust ja luua sisevalve üksus oma vara valvamiseks ja kaitsmiseks. Sisevalve tegevus liigitatakse teatamiskohustuslikuks majandustegevuseks ja laiendatakse sisevalve kasutamise tingimusi ja sisevalvetöötajale kohaldatakse turvatöötaja nõudeid, et tagada selle kõrgem kvaliteet ja isikute põhiõiguste kaitse ning turvaettevõtjate ja sisevalve korraldajate võrdne kohtlemine;
- 7) uue võimalusena luuakse alused kaasata turvaettevõtja kohaliku omavalitsuse korrakaitseüleannete täitmise halduslepingu alusel;

¹ J. Hakala 2008. Why regulate manned private security. Helsinki, lk 9.

- 8) PPA saab võimaluse volitada mõnd majandushaldusasutuse ülesannet (nt turvatöötaja väljaõppe tegevusloa taotluse lahendamine, turvatöötaja vormiriietuse kooskõlastamine jms) täitma halduslepingu alusel selleks konkursi korral välja valitud mittetulundusühingut.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi korrakaitse- ja kriminaalpoliitika osakonna nõunik Eimar Veldre (tel 612 5153, eimar.veldre@siseministeerium.ee) ja sama osakonna õigusnõunik Henry Timberg (tel 612 5099, e-post henry.timberg@siseministeerium.ee) ning käsunduslepingu alusel korrakaitseõiguse asjatundja Ele Nuka. Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Ragnar Kass (tel 612 5230, ragnar.kass@siseministeerium.ee).

Eelnõu väljatöötamisse on kaasatud siseturvalisuse valdkonna asjaomased asutused ja erialaorganisatsioonid. Eelnõu väljatöötamiskavatsuse ja eelnõu koostamiseks moodustas Siseministeerium töörühma, millesse kuulusid Eesti Turvaettevõtete Liidu (edaspidi *ETEL*), Kaubandus-Tööstuskoja, Eesti Panga, PPA, Sisekaitseakadeemia, HTM-i ja Justiitsministeeriumi (edaspidi *JuM*) esindajad. Osalema kutsuti ka üleriigilisi kohalike omavalitsuste (edaspidi *KOV*) liite, kuid soovi selleks ei avaldatud. Lisaks korraldas Siseministeerium koostöös *ETEL*-iga arutelu turvateenust kasutavatele *KOV*-dele, et kaasata aktiivsemad omavalitsused turvaettevõtete ja *KOV*-de võimalike koostööpunktide väljatöötamisse. Samuti korraldati koostöös ümarlaud kaubanduses turvateenust osutavate ettevõtjatele.

1.3. Märkused

Eelnõu väljatöötamisele eelnes „[Turvaseaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse](#)“ (edaspidi *VTK*) koostamine ja kooskõlastamine. Selle raames selgitati võimalikud kehtiva seaduse probleemid, kuid ka täiendavad muudatusvajadused. Kõigi nende üle peeti arutelusid kaasatud asutuste ja erialaorganisatsioonidega. *VTK*-le esitatud kooskõlastusmärkused on esitatud seletuskirja lisan 1.

Eraturvateenuse osutamise ja turvaettevõtlusega on seotud peamiselt „**Siseturvalisuse arengukavaga 2015–2020**“² (edaspidi *STAK*), milles tõdetakse, et peale riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutuste ning vabatahtlike tegevuse panustavad turvalisuse tagamisse ka turvaettevõtted: „Uue korrakaitseadusega kindlaks määratud põhimõtete alusel on vaja uuendada ka turvateenuse regulatsiooni, sealhulgas turvaettevõtte kaasamist politsei ülesannete täitmise avaliku korra tagamisel. Samuti on turvaettevõtetel võimalik panustada ennetustöösse, sealhulgas nii oma klientide nõustamisel (näiteks vara kaitsmine) kui ka kogukondade turvalisuse loomisel laiemalt (näiteks kohaliku omavalitsuse üksuste nõustamine, osalemine turvalisusega tegelevate komisjonide töös, turvaettevõtete koostöö siseturvalisuse vabatahtlike ühendustega, sealhulgas vabatahtlikud päästjad, naabrivalve jne)“.

STAK-i programmi „**Turvalisemad kogukonnad**“ 3. meetmes on 5. tegevusena määratud, et „2016. aastal analüüsib Siseministeerium koostöös Turvaettevõtete Liidu ja omavalitsusliitudega turvaettevõtete rolli avaliku korra tagamisel ja politsei abistamisel ning valmistab ette vajalikud seadusmuudatused.“

² „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“. Internetis kättesaadav aadressil <https://www.siseministeerium.ee/et/stak>.

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

TurvaS-i analüüsimine oli ette nähtud ka „**Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2015–2019**“ punktis 12 „Sisejulgeolek“: Turvaseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus.

Samuti on TurvaS-i eelnõu koostamine sätestatud „**Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2019–2023**“ punktis 2.4 „Siseturvalisus“: Suurendame kogukondlikku vastutust ja võimalusi turvalisuse tagamisel, selleks toetame kohalike omavalitsuste korrakaitseüksusi ning viime seadusandluse vastavusse vajadusega tösta korrakaitseüksuste ja abipolitseinike töö kvaliteeti ning volitusi. Samuti loome võimalusi turvaettevõtete kaasamiseks kogukondliku turvalisuse tagamiseks.

Rahvusvahelistest dokumentidest on eelnõuga seotud **Montreux’ dokument**³, mis on riikidevaheline kokkulepe, millega Eesti Vabariik ühines 6. juulil 2016. Dokumentis käsitletakse eeskätt turvateenuse osutajate tegevuse reguleerimist konfliktides ja konfliktipiirkondades, kuid seal esitatud põhimõtted ja suunised on käsitatavad juhistena turvategevuse korraldamisel tavaolukordades.

Eelnõu kohaselt muudetakse järgmiste seaduste kehtivaid redaktsioone:

- 1) [korrakaitseseadus](#) (RT I, 13.03.2019, 95);
- 2) [riigilõivuseadus](#) (RT I, 19.03.2019, 43);
- 3) [relvaseadus](#) (RT I, 13.03.2019, 142);
- 4) [sadamaseadus](#) (RT I, 15.03.2019, 13);
- 5) [spordiseadus](#) (RT I, 13.03.2019, 158);
- 6) [põhikooli- ja gümnaasiumiseadus](#) (RT I, 13.03.2019, 120);
- 7) [kriminaalmenetluse seadustik](#) (RT I, 19.03.2019, 33);
- 8) [lennundusseadus](#) (RT I, 13.03.2019, 13);
- 9) [elektroonilise side seadus](#) (RT I, 13.03.2019, 47).

Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks [turvaseadus](#) (RT I, 04.03.2019, 19).

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga. Eelnõuga ei muudeta [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) § 104 lõikes 2 sätestatud valdkondadesse kuuluvaid regulatsioone ja seega on eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vajalik lihthälteenamus.

2. Seaduse eesmärk

Kavandatava seaduse eelnõu eesmärk on senisest paremini tagada turvategevuse kvaliteet ja usaldusväarsus, turvategevusega kokkupuutuvate isikute põhiõiguste kaitse ning edendada tegevusala ettevõtjate, riigiasutuste ja KOV üksuste koostööd turvalise elukeskkonna

³ [The Montreux Document](#): On pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict.

loomiseks. Eelnõuga nüüdisajastatakse kogu praegu kehtiv turvaettevõtlaste regulatsioon, kõrvaldatakse praktikas esinenud kitsaskohad ja tõlgendamisprobleemid ning ebamõistlikud piirangud. Ühtlasi haakub kavandatav seadus paremini teiste seonduvate õigusaktidega, nagu majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (edaspidi *MSÜS*) ja korrakaitse seadusega (edaspidi *KorS*). Täpsemalt on seaduse eesmärgid loetletud punktis 1.1.

Turvategevuse reguleerimine praegusel kujul hakkas levima 1980. aastate lõpust alates. Teatud osas oli see uus regulatsiooniobjekt, mille sisustamine ei ole riigiti ühene. Selle valdkonna seadustel on riigiti nii väiksemaid kui ka põhimõttelisemaid erinevusi. Ka Euroopa Liidus (edaspidi *EL*) ei ole turvategevus täielikult ühtne teenuste valdkond ehk teenuste sisu ja korraldus on riigiti erinev ning ühtsele regulatsioonile allutamise võib kahjustada turvateenuste turgu.⁴ Turvategevused on suurel määral seotud avaliku huvi ja korraga, mis on tinginudki riikide regulatsioonides erinevusi. Samas on selle regulatsiooni kehtivuse jooksul kujunenud välja üldised ühisjooned regulatsiooni objekti käsitluses.

TurvaS-i uue redaktsiooni loomise arutelu algas juba 2010. aastal ja võeti õigusloomes eesmärgiks 2015. aastal, mil alustati käesoleva eelnõu VTK koostamist⁵. TurvaS-i kehtiv redaktsioon võeti vastu 8. oktoobril 2003⁶ ja jõustus 1. mail 2004. See on kehtinud üle viieteistkümne aasta, mille jooksul on seadust muudetud või täiendatud paarikümnel korral, kuid seaduse põhiregulatsioon ja ülesehitus on püsinud sisult muutumatuna. Selle aja jooksul on vastu võetud ja jõustunud nii riiklikud kui ka EL-i ülesed regulatsioonid, mis on märkimisväärselt muutnud majandustegevuse korraldamist ja järelevalvet ning mõjutavad seda ka edaspidi.

Määravaim muudatus Eesti majandusõiguses on olnud MSÜS-i vastuvõtmine ja jõustumine, mis on olemuselt ümber kujundanud riigi majandustegevuse reguleerimise hoovad ning seega olnud siinses eelnõus peamine tegur turvateenuste määratluse, sisu ja majandustegevuse nõuete muutmisel.

Sama olulise muutuse Eesti õiguskorras on kaasa toonud KorS, mis eeldab turvaettevõtja rolli sisustamist, lähtudes avaliku korra ja korrakaitsetegevuse eesmärkidest, politsei, KOV-i ja turvaettevõtja koostöö reguleerimist ning turvatöötaja õiguste ja kohustuste muutmist. Turvategevuse seotusele avaliku korra tagamisega on viidanud ka Riigikohus⁷ ning samuti viitab sellele asjaolu, et Eestis ja enamikus välisriikides on turvategevuse loamenetlus ja järelevalve seotud tihedalt politseiga.⁸

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul⁹ ei reguleeri erandina turvateenuseid ega eraturvaettevõtlast ja kohaldub vaid TurvaS-i alusel praegu turvateenusena käsitatava valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise teenusele. Nimetatud direktiivi regulatsioon ja põhimõtted on aga võetud aluseks MSÜS-s, mis tähendab, et sõltumata direktiivis sätestatud erandist turvateenustele, peab sealseid põhimõtteid kaudselt arvestama ka siinses eelnõus. Sõltumata antud direktiivis sätestatud erandist kuulub turvategevus ja selle raames eraturvateenuste osutamine teenuste vaba liikumise põhimõtte

⁴ Confederation of European Security Services, 2004. CoESS Position paper on the Commission's proposal for a directive on services in the internal market.

⁵ Eelnõu koostamise aluseks on 2016. aastal koostatud „[Turvaseaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus](#)“, milles on seadust puudutavaid probleeme käsitletud detailsemalt.

⁶ [TurvaS-i algne terviktekst](#)

⁷ RKKKo nr [3-1-1-69-09](#) punkt 9

⁸ J. Hakala 2007. The regulation of manned private security: a transnational survey of structure and focus, lk 6.

⁹ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul](#).

kohaldamisalasse¹⁰. Seega on oluline, et riiklik regulatsioon arvestaks EL-i õiguses sätestatud põhimõtetega ja soodustaks ka eraturvaettevõtlaste valdkonnas teenuste vaba liikumist.

Kuna kehtivale seadusele on lisatud vähe selgitusi ning nii Riigikohtu kui ka üldine kohtupraktika on kasin, ei ole kehtiva regulatsiooni ühene tõlgendamine muutunud õiguskorras lihtne ega loo vajalikku õiguskindlust.

Turvategevusega seotud regulatsioonid on peale siinse eelnõu sätestatud erinevates õigusaktides järgmiselt:

1. **MSÜS**-is on reguleeritud majandustegevuse eri etappe alates tegevuse alustamisest kuni lõpetamiseni. Õigusaktiga on koondatud majandustegevuse regulatsioon ühtseks süsteemiks ja on loodud läbiv mehhanism majandustegevuse haldamiseks. Ettevõtja majandustegevused, sh turvaettevõtlaste jagunevad uue korra kohaselt kolmeks: vaba, teatamiskohustusega ja loakohustusega majandustegevus.
2. **KorS**-is on reguleeritud avaliku korra kaitse üldiselt ja seega on turvategevuse korraldamise seisukohalt tegu olulise seadusega. Arvestades, et KorS-iga on süstematiseeritud paljud turvategevuse vaates olulised regulatsioonid, nagu meetmete sisustamine, vahetu sunni kasutamise õigus, kolmandate isikute kaasamine avaliku korra kaitsesse jm, mõjutab see seadus ka turvaettevõtlaste ja turvategevust.
3. **Relvaseadus** (edaspidi *RelvS*) reguleerib turvaettevõtlaste ja turvatöötajate õigusi ning kohustusi seoses relva kasutamise ja käsitlemisega turvategevuses. Relva ja laskemoona soetamise, omamise, valdamise, hoidmise või kandmise ning töötajale relva kasutada andmise suhtes kohaldatakse turvaettevõtlaste ja sisevalvele RelvS-i ning selle alusel antud õigusaktidega sätestatud korda.
4. **Täiskasvanute koolituse seadus** reguleerib täiskasvanuhariduse valdkonna juhtimise alused, täienduskoolitusasutuse pidamise ja täienduskoolituse läbiviimise nõuded, õppija õiguse õppepuhkusele, täienduskoolituse rahastamise alused ning riikliku ja haldusjärelevalve. Selle alusel ja TurvaS-is sätestatud erisustega toimub turvatöötajate õppe korraldamine ja selleks tegevusloa väljastamine.
5. **Lennundusseadus** otseselt turvategevust ei puuduta, kuid selles on sätestatud nõuded lennunduses julgestusmeetmeid kohaldavale isikule, sh kvalifikatsiooni, väljaõppe ja tunnustamise nõuded. Seega, rohkem puudutab lennundusseadus turvalisust tagavaid töötajaid, kes võivad olla ka turvaettevõtlaste turvatöötajad. Seadus sätestab õiguskorras erandlikult turvalisust tagava töötajate kontrollimise ja temale loa väljastamise.
6. **Sadamaseadus** sätestab kindlad ülesanded, mida turvaettevõtlaste selle valdkonna raames teha võib, seab turvaettevõtlaste täiendava loakohustuse ja näeb ette sadama turvaülema nõuded. Turvaettevõtlaste seatakse selle seaduse raames tegutsemiseks kahekordne loakohustus ehk sadamaseaduse reguleerimisalal tegutsemiseks peab turvaettevõtlastel olema turvateenuse osutamiseks tegevusloa nii TurvaS-i alusel kui ka sadamaseaduse § 18 alusel.

¹⁰ Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 56-62 ja lahendid: C-114/97, Komisjon vs. Hispaania; C-355/98, Komisjon vs. Belgia; C-283/99, Komisjon vs. Itaalia; C-189/03, Komisjon vs. Madalmaade Kuningriik.

7. **Kutseseadus** sätestab turvatöötajate kvalifikatsiooni kujunemise ja kutse andmise. Kutseseaduses on kehtestatud turvatöötajale kohaldatavad üldised kutsenõuded, kutse andmine ja tunnistuse väljastamise kord. Kutseseaduse alusel toimub ka turvatöötajatele kutse andmine.

Nagu mainitud, on kehtiva seaduse muutmise aluseks võetud kolm põhilist turvaettevõtluse ja eraviisilise turvategevuse reguleerimise põhimõtet¹¹:

- 1) **põhiseaduses sätestatud riigi kohustus tagada isikute põhiõiguste kaitse:** turvategevuse regulatsiooni raames volitab riik kindlaksmääratud ja järelevalvele allutatud isikute rühmale osaliselt avaliku võimu teostamise, mida iseloomustab ka kehtiva õiguse kohaselt turvatöötajate õigus kindlatel juhtudel kaitsta avalikku korda või kasutada isiku põhiõigusi riivavaid meetmeid, erivahendeid ja relvi – taolist õigust ei ole antud igaühele¹². Seega on turvategevuse regulatsioonide kehtestamise esmaeesmärk tagada, et turvategevus ei rikuks isikute põhiõigusi. Isiku põhiõiguste ebaseaduslikke riiveid on esinenud korduvalt ka Eestis¹³, märkimisväärselt suurendades avalikkuse huvi, et turvategevus oleks reguleeritud. Kuigi isiku põhiõigusi rikkunud turvatöötajad ja turvaettevõtjad on võimalik vastutusele võtta, ei tohiks riigi eesmärk olla tagajärgi kõrvaldada, vaid vastupidi: selliseid juhtumeid regulatiivsete meetmetega ennetada. Põhiõiguste kaitseks on turvategevuse regulatsioonide kehtestamine seda tähtsam ja vajalikum, mida rohkem taolist tegevust turvalisuse tagamisel kasutatakse. Enamik turvategevuse regulatsioone ongi kantud eesmärgist kaitsta isiku põhiõigusi.
- 2) **avaliku huvi kaitsmine:** selle kohaselt langevad avaliku huvi sfääri turvategevuse regulatsiooni piirid ja nõuded samamoodi avaliku võimu teostamisega. Avalikes huvides on, et turvategevust teostavad isikud ja ettevõtted oleksid usaldusväärsed. Turvategevust teostavatel isikul peavad olema kindlad isikulised omadused, asjakohane väljaõpe ja teda peab saama ka vastutusele võtta. Sisult samad nõuded on avaliku õiguse normidega kehtestatud ka haldusorganitele.
- 3) **turul pakutavate teenuste kvaliteedi tagamine:** sama tähtis kui kaitsta avalikku huvi, on eraturvategevuse valdkonnas tegutsevate ettevõtete ja isikute staatus ühiskonnas. Avalikes huvides on, et tagatud oleks turvategevuse usaldusväärsus ja selle osutajate vastutus ning riigi ja ettevõtete huvides on tagada turvaettevõtjate teenuse väga hea kvaliteet. Tagades eespool loetletu, kasvab eraturvategevuse üldine usaldusväärsus ja sellesse suhtutakse positiivselt. See omakorda paneb turvategevuse teenuseid kasutama senisest sagedamini, vähendades riigi rolli turvalisuse ainsa tagajana. Seepärast on oluline, et turvatöötajatele oleks ette nähtud asjakohane väljaõpe ja nad oskaksid lahendada mitmesuguseid olukordi.

Turvategevuse kvaliteedi parendamine, seades sellele mitmesugused nõuded, ja seekaudu ühiskondliku usalduse kasvatamine mõjub positiivselt ka ebakvaliteetselt teenust pakkuvate ettevõtjate turult tõrjumisele. Kui ühiskonnas kujuneb turvategevuse hinnatud standard, mida

¹¹ vt viide 1

¹² Euroopa Inimõiguste Kohtu lahend nr 74768/10, [riigi vastutusest eraturvafirma töötajate tegevuse eest: Chernega jt vs. Ukraina](#). Lahendi kohaselt vastutab riik isiku põhiõiguste rikkumise eest isegi juhul, kui rikkumise panevad toime turvatöötajad, sest turvatöötajatel on seaduse kohaselt õigus kasutada isikute suhtes teatud ulatuses sunnimeetmeid.

¹³ Kadri Kuulpak, Karen Reisenbuk, Kadi Raal (23.11.2017). [Kodutu trammist väljalohistamine tõi turvamehele kriminaalmenetluse](#). Postimees

enamik turvategevuse ettevõtjaid järgib ja tagab, et nende tegevus ja töötajad vastavad sellele, seda vähem ruumi jääb nõuetele mittevastavatele teenustele, isikutele ja ettevõtetele.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Arvestades sisuliste ja tehniliste muudatuste mahtu, on mõistlik koostada seaduse uus terviktekst. Eelnõu kohaselt kehtestatakse TurvaS uues redaktsioonis ja nimetatakse seadus ümber turvategevuse seaduseks (TurvatS). Eelnõus võetakse põhiterminina kasutusele just *turvategevus*, sest kindlate teenuste reguleerimiselt minnakse üle kindlaks määratud tunnustele vastava tegevuse reguleerimisele – põhimõtteline muudatus turvategevuse käsitluses. Turvategevus on tegevus, mida tehakse kas tulu saamiseks või sisevalvena tasuta.

Turvategevus üldmõistena tähendab isikute, vara ja kogunemiste (nt koosolekutel ja üritustel) valvamist ja kaitsmist, korra pidamist, ohtude hindamist ja valve- ja kaitsemeetmete kavandamist, turvategevuse valdkonna töötajate koolitamist ning mehitatud või tehniliste vahendite toel valvetegevuse läbiviimist.

Uue seaduse koostamise tõttu muudetakse veel üheksat seadust, mis on loetletud seletuskirja punktis 1.3.

Eelnõu koosneb neljakümne seitsmest paragrahvist.

Eelnõu 1. peatükk. Üldsätted

Esimeses peatükis sätestatakse seaduse reguleerimis- ja kohaldamisala, eesmärk ja kasutatavad terminid. Võrreldes kehtiva seadusega sätestatakse eelnõus seaduse eesmärk, kus on esitatud ka turvategevuse reguleerimise põhimõtted. Eesmärgi esiletoomine on oluline, et tagada seaduse rakendamise ja tõlgendamise kindel lähtepunkt ning määrata valdkonna reguleerimise põhjused.

Eelnõuga jäetakse seadusest välja turvalisuse tagamise erinõuete regulatsioon, mille eesmärk oli reguleerida kõrgendatud ohuga valveobjektide turvalisuse tagamine ning raha ja väärtpaberite vedu. See regulatsioon on aga iganenud. Praeguseks kehtib veel raha ja väärtpaberite veo korra volitusnorm, mis enne kehtivat TurvaS-i oli sätestatud autoveoseaduses. Volitusnormi ebamäärane asukoht TurvaS-s ja selle alusel kehtestatud korra¹⁴ detailsuse aste on tekitanud tõlgendamisprobleeme¹⁵. Pigem peegeldavad kehtiv volitusnorm ja selle alusel kehtestatud määrus aastatetagust olukorda, kui Vabariigi Valitsusele anti õigus reguleerida määrukses raha ja väärtpaberite veo turvataktika.

Käesoleva eelnõu eesmärkidest lähtudes väldib seadusandja turvataktika põhjendamatu sisustamist. Samas määruse sätteid, mis sisaldavad politsei teavitamist, viiakse üle eelnõu alusel antava rakendusakti.

Eelnõu § 1 lõikes 1 sätestatakse seaduse reguleerimisala. Seaduses reguleeritakse turvategevuse tingimused ja kord, turvaettevõtja ning turva- ja sisevalvetöötaja õigused ja kohustused ning riikliku järelevalve teostamise alused ja kord.

¹⁴ Vabariigi Valitsuse 11. mai 2004. a määrus nr 187 „[Raha ja väärtpaberite veo kord](#)“.

¹⁵ Regulatsiooni asukoha ja detailsuse tõttu on selle tõlgendamisel ekslikult leitud, et nimetatud veo kord kehtib kõikidele raha või väärtpaberivedudele Eestis ehk ilma taolise turvateenuseta ei ole selline vedu lubatud.

Kuna eelnõu eesmärk on luua üldine regulatsioon, ei käsitleta võrreldes kehtiva seadusega eelnõus *turvateenuseid*, vaid *turvategevust*. Selle termini sisu avatakse eelnõu teises peatükis (§ 4), lähtudes turvategevusele antavatest tunnustest, mitte kirjeldatud teenusest. Võrreldes kehtiva seadusega enam ei ole eelnõus enam reguleerimisalana vastutus rikkumiste eest. Eraldi väärtekoosseise ei ole kehtivas TurvaS-is alates 1. jaanuarist 2015. aastal sätestatud. Vastutussätted on kehtestatud karistusseadustikus (edaspidi *KarS*).¹⁶

Lõikes 2 sätestatakse seaduse kohaldamisala. Seadust kohaldatakse majandustegevusele, mida teostatakse seaduses loetletud tegevusaladel, ja sisevalvele. Arvestades, et TurvaS on MSÜS-i suhtes eriseadus, lähtutakse majandustegevuse mõiste sisustamisel MSÜS-i § 3 lõikes 1 sätestatust, mille kohaselt on majandustegevus iga iseseisvalt teostatav, tulu saamise eesmärgiga ja püsiv tegevus, mis ei ole seadusest tulenevalt keelatud. Sätte eesmärk on piiritleda seaduse rakendamist vaid sellisele tegevusele, mida tehakse tulu saamise eesmärgil, ja välistada eelnõu kohaldamine avaliku võimu teostamisele. Seega ei kohaldu eelnõus sätestatu näiteks valve- ja kaitsetegevusele, mida isikud osutavad teineteisele vabatahtlikkuse alusel või muul mittetulunduslikul eesmärgil. Selline tegevus võib olla tegutsemine üksikisikute kokkulepete alusel, kuid ka organiseeritud tegutsemine ühingutes, nagu naabrivalve¹⁷. Erandina kuulub seaduse kohaldamisalasse spetsiifiliselt piiritletud sisevalve, mis üldjuhul on samuti mittetulunduslikul eesmärgil tehtav tegevus¹⁸. Põhjused, miks käesolevat eelnõu kohaldatakse ka sisevalvele, on selgitatud sisevalvet reguleerivate sätete juures.

Lõikes 3 sätestatakse, et turvategevuse seadust ei kohaldata valitsusasutusele või selle struktuuriüksusele, kelle ülesanne on objekti valve ja kaitse tagamine ning korraldamine, ega Kaitseliidu seaduse alusel osutatavale valvele. Kuigi turvategevuse regulatsiooni sidumine majandustegevusega välistab selle kohaldamise avaliku võimu ülesannete täitmisele, võivad sisevalve korraldajad olla ka riigi- või kohaliku omavalitsuse asutused. Sisevalve reguleerimise eesmärk on tagada, et riigil oleks ülevaade sisevalve korraldajatest ja võimalus teha nende üle järelevalvet. Eelnõu koostamisel ei peetud aga vajalikuks, et selline ülevaade oleks ka valitsusasutustest, kelle üks põhiülesandeid on objektide valvamine ja kaitsmine.

Lõikes 4 täpsustatakse, et Eesti riigilippu kandva laeva valvamisest ja kaitsmisest majandustegevusena kohaldatakse turvategevuse seadust, arvestades meresõiduohutuse seaduse erisusi. Laevade valvamisest tuleb arvestada meresõiduohutuse seaduses sätestatud ohutuse ja turvalisuse regulatsioonide, rahvusvaheliste kokkulepete ja jurisdiktsioonidega, mistõttu on turvategevuse korraldamiseks loodud alused seotud näiteks ka laeva omaniku ja reederiga vastutusega.

Lõikega 5 sätestatakse, et turvategevuse seaduses ette nähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust (edaspidi *HMS*), arvestades käesoleva seaduse erisusi.

Kuna MSÜS-is on majandustegevuse üldtingimused ja -kord olulisel määral reguleeritud, siis **lõikes 6** sätestatakse, et turvategevuse seadusega reguleeritud majandustegevuse (turvategevuse) alustamisele, teostamisele ja lõppemisele kohaldatakse majandustegevuse seadustiku üldosa seadust, võttes arvesse käesolevas seaduses sätestatud erisusi.

¹⁶ KarS-i § 372 kohaselt on taotluskohustuse rikkumisel turvaettevõtja majandustegevus käsitatav süüteona.

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

¹⁸ Sisevalvena käsitatakse nii kehtiva TurvaS-i kui ka käesoleva eelnõu kohaselt näiteks oma ruumide üürimisel või rentimisel teisele isikule kuuluva vara valvamisest ja kaitsmisest.

Eelnõu §-s 2 sätestatakse turvategevuse seaduse eesmärk, milleks on tagada turvategevuse kvaliteet ja usaldusväarsus, turvategevusega kokkupuutuvate isikute põhiõiguste kaitse ning edendada turvaettevõtjate, riigiasutuste ja KOVi-i üksuste koostööd turvalise elukeskkonna loomiseks. Seaduse eesmärgi sõnastamisel on lähtunud akadeemilises käsitluses määratud kolmest põhiargumentist, miks on vajalik reguleerida turvaettevõtlust: põhiseaduses sätestatud riigi kohustus tagada isikute põhiõiguste kaitse, avaliku huvi kaitsmine ja turul pakutavate teenuste kvaliteedi tagamine¹⁹.

Eelnõu §-s 3 määratletakse turvategevuse seaduses kasutatavad peamised mõisted ja esitatakse neid mõisteid kandvad terminid.

Punktis 1 määratletakse termin *kaitamine* käesoleva eelnõu tähenduses. Kaitsmine on isikule või varale suunatud ohu tõrjumine või rikkumise kõrvaldamine. Näiteks võib kaitsmine tähendada, et tõrjutakse ohtu varale, kuid korra kaitsmisel tähendab kaitsmine lisaks ka seda, et korrarikkumine kõrvaldatakse. Kehtiva TurvaS-i kohaselt on *kaitse* meetmete rakendamine valveobjekti puutumatus tagamiseks. Terminis sisu on eelnõus muudetud, et viia turvategevuse käsitlus vastavusse selle käsitlusega korrakaitses. Seega on aluseks võetud termin *oht*, mis on sätestatud KorS-i § 5 lõikes 2. Selle kohaselt on oht olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine. Termin *valveobjekt* on avatud allpool.

Käesoleva eelnõu kohaselt ei ole turvategevuse eesmärk hoida ära korrarikkumisi samas ulatuses, nagu see on mõeldud KorS-s (see on nii vaid juhul, kui valveobjekt asub avalikus kohas). KorS-i § 5 lõike 1 kohaselt on korrarikkumine avaliku korra kaitsealas oleva õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumine või õigushüve kahjustamine. Terminit *korrarikkumine* ehk *rikkumine* kasutatakse siinses eelnõus kitsamas tähenduses, kus see eelkõige viitab isiku subjektiivsetele õigustele või õigushüve kahjustamisele, nagu PS-i §-s 32 sätestatud põhiõigus omandipuutumatus, mille kaitsmine on turvategevuse üks peamisi eesmärke. Kaitsmine on eelnõu kohaselt aktiivne tegevus, mis on suunatud sellele, et tagada valveobjekti puutumatus, kuid see tegevus ei väljendu vaid korrakaitseseaduses sätestatud meetmete rakendamise kaudu.

Punktis 2 võetakse kasutusele uus termin *korra pidamine*. See on käitumisnõuete järgimise tagamine kogunemisel või määratud maa-alal või avalikul koosolekul korra tagamine vastavalt korrakaitseseaduse nõuetele. Korra pidamisel abistatakse maa-ala või ehitise valdajat või omanikku sisekorra kehtestamisel, või kogunemise korraldajat, et kogunemine toimuks rahumeelselt ja oleks tagatud osavõtjate ohutus. Lähtudes Riigikohtu seisukohast võib avalikul üritusel korra pidamist tõlgendada ka kui turvatöötaja õigust tagada piiritletud alal avalikku korda, sh avalikus kohas käitumise üldnõudeid²⁰. KorS-i §-s 65 on avalike kogunemiste kohta sätestatud, et koosolekul korra tagamiseks tuleb korda pidada. Sellest lähtudes on TurvatS-s terminit *korra pidamine* laiendatud kõigile koosolekutele ja üritustele ning sisekorra valvamisele ja kaitsmisele määratud maa-alal, mille korra tagamise kaasatakse turvaettevõtja turvatöötajad.

Punktis 3 määratletakse termin *sisevalve korraldaja*. Eelnõu tähenduses on tegemist avalik-õigusliku või eraõigusliku juriidiline isiku, füüsilisest isikust ettevõtja või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusega, kes on alustanud sisevalvet. Termin *sisevalve* on määratletud eelnõu

¹⁹ vt viidet 1

²⁰ RKKKo nr [3-1-1-69-09](#) punkt 9

§-s 9, mille kohaselt võib see olla sisevalve korraldaja tegevus tema omandis või valduses oleval maa-alal korra pidamine ning vara valvamiseks ja kaitsmiseks. Seega omandab isik või asutus käesoleva seaduse tähenduses sisevalve korraldaja staatuse, kui ta sõltumata oma tegevuse vormist on faktiliselt alustanud tegevust, mille eesmärk on eelnõu § 9 lõikeis 1 ja 2 sätestatu.

Punktis 4 sätestatakse, et *turvaettevõtja*²¹ on turvategevuse tegevusalal tegutsev füüsilisest või juriidilisest isikust ettevõtja. Võrreldes kehtiva seadusega laiendatakse termini *turvaettevõtja* tähendust, sest turvategevus majandustegevusena hõlmab nii klassikalist turvategevust (valvetegevus, millega tavapäraselt seostatakse terminit *turvaettevõtja* või *turvaettevõtte*), koolitustegevust (turvatöötaja väljaõpe), ehitustegevust (valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldus) kui ka analüüsi- ja hindamistegevust (turvaaudit). Samas võib üks ettevõtja tegutseda mitmel tegevusalal. Laiema tähendusega termini kasutuselevõtu eesmärk on tähistada sellega kõiki turvategevusega seotud ettevõtjaid. Samamoodi kehtiva TurvaS-ga käib termin *turvaettevõtja* nii juriidiliste kui ka füüsiliste ettevõtjate kohta.

Termini *ettevõtja* sisustamisel lähtutakse eelnõus MSÜS-i § 5 lõikest 1, mille kohaselt on ettevõtja majandustegevust alustav või seda teostav füüsiline või juriidiline isik. Lähtutud on just MSÜS-i ettevõtja käsitlusest, kuna siinse eelnõu kehtiv regulatsioon on MSÜS-i mõistes eriseadus, millega sätestatakse riigipoolsed nõuded vastaval majandustegevuse alal tegutsemisele.

Punktis 5 määratletakse termin *turvajuht*. Eelnõu kohaselt on turvajuht turvatöötaja, kes vastutab turvaettevõtja turvategevuse korraldamise eest ja vastab käesoleva seaduse nõuetele. Arvestades, et ettevõtja ise ja ettevõtte juhtorganite liikmed ei pea olema turvategevuse spetsialistid, eeldab ettevõtte osalemine turvategevuses, et selles ettevõttes on olemas asjakohase erialase ettevalmistusega isik. Kuna termin *turvajuht* on lahti mõtestatud termini *turvatöötaja* kaudu, peab turvajuht vastama samadele nõuetele mis turvatöötaja. Peale selle peab turvajuht vastama ka muudele eelnõus sätestatud nõuetele, nagu § 16 lõikes 2 sätestatud nõue, et turvajuhil peab olema keskharidus. Võrreldes kehtiva TurvaS-ga ei erine turvajuhile seatud vanusepiirang turvatöötaja omast ning turvajuhiks võib olla eelnõu jõustudes ka 18-aastane isik. Samuti on nõutud, et turvajuhina töötavale isikule on antud turvajuhi kutse.

Punktis 6 määratletakse mõiste *turvaplaan*, mis on mehitatud valvetegevuseks koostatud tegevusplaan. Eelnõuga eristatakse turvaplaan ja turvaauditi tulemusena koostatav aruanne, mis on eelnõu § 6 kohaselt käsitatav sisulise analüüsina. Olemuselt ei ole turvaplaan seega mitte ohu hindamine ohu ennetamiseks ja tagajärgede vähendamiseks, vaid tegevusplaan, milles kirjeldatakse valveobjektile elluviidavaid tegevusi ja nende korraldust. Eelnõu § 5 lõike 11 alusel kehtestatakse turvaplaanile kindlad nõuded. Võrreldes kehtiva TurvaS-ga koostatakse turvaplaan peale ürituste ka muude alaliselt mehitatud valveobjektide tarbeks.

Punktis 7 määratletakse termin *turvatöötaja*. Turvatöötaja on turvaettevõtja või tema töötaja, kes vastab seaduses sätestatud nõuetele. Seega on turvatöötaja turvaettevõtja palgatud isik või füüsilisest isikust turvaettevõtja ise. Turvatöötaja oluline tunnus on asjakohase kutse olemasolu. Kutseta isik ei saa olla turvatöötaja. Kui taolist isikut rakendatakse tegevustel, mis eeldab turvatöötaja kasutamist, käsitatakse seda majandustegevuse nõude rikkumisena. Turvatöötajal võib olla ka välisriigis omandatud kutse, mida Eestis tunnustatakse [välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse](#) kohaselt. Eelnõuga soovitakse eristada turvatöötaja

²¹ Majandustegevuse registri andmeil on Eestis turvaettevõtjaid 2019 aasta seisuga 91, kes pakuvad kokku 221 turvateenust (isikukaitse 21; juhtimiskeskuse pidamine 24; korra tagamine 66; vara valve 77; turvakonsultatsioon 33).

kui isik ja kutse. Näiteks, kui isik ei ole turvaettevõtja töötaja, ehkki tal on asjakohane kutse, ei saa teda käsitada turvatöötajana. Turvatöötajale seatud muud nõuded on sätestatud eelnõu 4. peatükis.

Punktis 8 määratletakse termin *valvamine* kui isiku või vara ja selle ümbruse jälgimine ohu ennetamiseks või väljaselgitamiseks. Määratlust on võrreldes kehtiva seaduse sõnastusega täpsustatud (valve – valveobjekti ja selle ümbruse jälgimine ründeohu või ründe avastamiseks ning ohu kõrvaldamiseks). Valvamisel ei ole oluline hinnata vaid ründe ohtu, vaid igasugust ohtu valveobjektile. Valvamise siht aga ei ole oht kõrvaldada (ohu kõrvaldamine on osa kaitsmisest), pigem on valvamine käsitatav kui tegevus ohu tuvastamiseks.

Punktis 9 määratletakse termin *valveobjekt*. See on isik, vara või kogunemine ja sellega seotud maa-ala, mida valvatakse ja kaitstakse. Võrreldes kehtiva TurvaS-i sõnastusega on termin *üritus* kui üks valveobjekte asendatud terminiga *kogunemine*. Nimelt on *üritus* on kitsas termin, mis KorS-i § 58 lõike 3 kohaselt on avalikus kohas toimuv ja avalikkusele avatud lõbustusüritus, võistlus, etendus, kaubandusüritus või muu sellesarnane inimeste koosolemine, mis ei ole koosolek. Termin *kogunemine* määratlemisel on lähtutud KorS-i §-st 58, mille kohaselt hõlmab kogunemine nii ürituse kui ka koosoleku. Võrreldes kehtiva õigusega on eelnõus termini sisu rohkem avatud, lisades vara, isiku või kogunemisega seotud maa-ala. Praktikas hõlmab valveobjekt üldjuhul nii vara või isiku kui ka nendega seotud maa-ala, samuti on kogunemine alati seotud mingi territooriumiga (nt valvatav tootmishoone koos piiratud hoovialaga, kogunemise toimumiskoht, kohtu määratud lähenemiskeelu ulatus jne). Kui valveobjektiks on isik, võib temaga seotud maa-ala olla näiteks tema korter või kinnistu, samuti suuremas või väiksemas ulatuses tema töökoht (näiteks kogu kabinet või ainult isiku arvutitöökoht). Samas peab kindlasti silmas pidama, et avalikus kohas on kõikidel teistel isikutel samaväärne viibimisõigus, mistõttu seal on kaitstava isikuga seotud maa-ala minimaalne (sisuliselt ainult tema füüsilise keha asukoht) ning turvatöötaja õiguste (eelnõu 4. peatüki 2. jagu) realiseerimine on avalikus ruumis võimalik üksnes piiratud juhtudel. Eelnõu kohaselt on turvatöötaja meetmetest sel juhul rakendatavad sisuliselt ainult suuline korraldus ja isiku kinnipidamine eelkõige isiku ründamisel, kuid ka kohtu määratud lähenemiskeelu rikkumise korral.

2. peatükk. Turvategevuse korraldus

Akadeemilise käsitluse kohaselt on olemas 13 üldist turvateenust (vt tabel 1) ehk tegevust, millest kehtiva TurvaS-i alusel on reguleeritud 8 ja väljaspool seda osalt kaks. Enamik teadaolevaid turvategevusi on Eestis mingil määral reguleeritud ja seega võib praegu pidada Eestis kehtivat regulatsiooni Euroopa üheks ulatuslikumaks.

Väljaspool eelnõu on Eestis reguleeritud andmeturbe valdkond ja osa politseiliste tegevuste valdkonnast. Esimene on reguleeritud isikut tõendavate dokumentide seaduse, e-identimise ja e-tehingute usaldusteenuste seaduse ning muude seaduste ja alamaktidega. Politseilistest tegevustest on reguleeritud liikluse reguleerimine liikluseaduses.

Võrreldes kehtiva seadusega täiendatakse eelnõu politseiliste tegevuste reguleerimisega ehk luuakse alused kaasata avaliku korra tagamisse ka turvaettevõtjaid ja turvatöötajaid.

Eelnõuga ei korraldata võtmete hoiustamist, sh mehaanilist kaitset, eradekitektiivindust, enamikku rahaveo tegevusi, andmeturvet, osasid politseilisi tegevusi, jälgimis- ja juhtimiskeskuse tegevusi, julgeolekulise tähtsusega hoonete valvamist ning sõjaväelisi teenuseid.

Tabel 1. Turvategevuste akadeemiline käsitus²²

Teenused ²³	Alajaotus ²⁴	Reguleeritud	
		Kehtiva õiguse alusel	Eelnõu alusel
Turvalisuskonsultatsioonid	1) riskide hindamine; 2) turvaplaanide koostamine; 3) turvaplaanide rakendamine	Jah Jah Jah	Jah Jah Jah
Eradetektiivivindus		Ei reguleerita	Ei reguleerita
Korra tagamine	1) üritustel korra tagamine; 2) uksehoidjate kasutamine	Jah Ei	Jah Jah
Valveteenused	1) statsionaarne valve; 2) mobiilne valve; 3) turvakontrollid; 4) lähivalve; 5) häiretele reageerimine; 6) võtmete hoiustamine	Jah Jah Jah Jah Jah Ei	Jah Jah Jah Jah Jah Ei
Elektrooniline valve	1) häireseadmete kasutamine; 2) sisse- või läbipääsu kontrollimine; 3) kaugjälgimine	Jah Jah Jah	Jah Jah Jah
Mehaaniline kaitse	1) lukud; 2) tõkked, 3) valgustus; 4) seifid; 5) turvaruumid	Ei reguleerita	Ei reguleerita
Rahavedu	1) raha vedamine; 2) raha töötlemine; 3) sularahaautomaatide hooldamine; 4) turvatranspordi pakkumine	Jah Ei Ei Ei	Jah Ei Ei Ei
Andmeturve	1) IKT turvalisus; 2) dokumentide turvalisus; 3) ID turvalisus	Reguleeritud väljaspool TurvaS-i	Sama
Politseilised tegevused	1) avaliku korra tagamise ülesanded; 2) eraviisiline süütegude uurimine; 3) parkimiskontroll; 4) liikluse reguleerimine	Ei Ei Ei Jah	Jah Ei Ei Jah
Eramilitaarteenused	1) relvastatud kaitse; 2) sõjaväelised teenused	Ei reguleerita	Jah Ei
Koolitused		Jah	Jah
Jälgimis- ja juhtimiskeskused	1) häireteadete vastuvõtmine; 2) kaugjälgimine ja positsioneerimine; 3) kaugjuhtimine; 4) rahavedude kaugkontroll; 5) turvateenistujate turvalisuse kontroll	Jah Jah Jah Jah Ei	Ei Ei Ei Ei Ei
Julgeolekulise tähtsusega hoonete valvamine		Ei	Ei

Eestis on praeguseni kehtinud kaks turvateenuse liigitust, vastavalt 1993. aastal ja 2003. aastal vastuvõetud seaduse alusel. Mõlemas seaduses on olnud turvateenuste liigitus ja sisukirjeldus üldiselt sama, ent kummaski ei ole põhjendatud, mille järgi teenused liigitati. Eelduslikult on lähtunud tollasest turusituatsioonist ja osalt välisriikide praktikast.

²² J. Hakala 2012. Regulation of Manned Commercial Security Services: A Transnational Comparative Study of Belgium, Estonia, New York, Queensland, South Africa and Sweden. City University London, lk 231.

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

²⁴ Alajaotus on esitatud lahtise loeteluna.

Tabel 2. Kehtiv turvateenuste liigitus ja võrdlus Euroopa riikide regulatsioonidega

Jrk nr	Turvateenuse liik	Põhiõigusriive ²⁵	Eesmärk		Turvateenuste seotus ²⁶		Mehitatus ²⁷	Välisriigid ²⁸
			Põhiline	Teisene	Otsene	Kaudne		
1.	Turvakonsultatsioon	–	turukvaliteedi tagamine	avalik huvi	2.–4.	6., 8.	–	LV
2.	Vallas- või kinnisvara kaitse	+	põhiõiguste kaitse	avalik huvi, turukvaliteedi tagamine	1., 5., 6.	7.	+	LV, FI, SE, LT, FR, DE, CZ
3.	Isikukaitse	+	põhiõiguste kaitse	avalik huvi, turukvaliteedi tagamine	1.	7.	+	LV, FI, SE, LT, FR, DE, CZ
4.	Korra tagamine	+	põhiõiguste kaitse	avalik huvi, turukvaliteedi tagamine	1.	7.	+	FI, SE, LT, FR, DE, CZ
5.	Juhtimiskeskuse pidamine	–	turukvaliteedi tagamine	avalik huvi	2., 6.	–	–	–
6.	Valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine	–	turukvaliteedi tagamine	avalik huvi	2., 4., 8.	1., 5.	–	LV, FI, CZ
7.	Koolitus	–	turukvaliteedi tagamine	avalik huvi	–	1.–5., 8.	–	LV, FI, SE, LT, FR, CZ
8.	Sisevalve	+	turukvaliteedi tagamine	põhiõiguste kaitse	1., 6.	–	+	LV

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

²⁶ Tulbas on esitatud seosed turvateenuste vahel. Otsene seos viitab asjaolule, et teenus on käsitatav muu teenuse kohustusliku või valikulise osana või muu teenus on selle kohustuslik või valikuline osa. Kaudne seos viitab asjaolule, et muu teenus mõjutab selle teenuse kvaliteeti. Numbritega on märgitud turvateenuse number, mis on antud esimeses tulbas.

²⁷ Antakse hinnang, kas turvateenuse osutamisel kasutatakse või peab kasutama turvatöötajat.

²⁸ Riigitähis märgib, kui turvateenus on selles riigis reguleeritud.

Kehtiva TurvaS-i kohaselt jaotub turvategevus Eestis turvateenustena järgmiselt:

1. turvakonsultatsioon;
2. vallas- või kinnisvara valve ja kaitse;
3. isikukaitse;
4. korra tagamine üritusel või valveobjektil;
5. juhtimiskeskuse pidamine;
6. valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine;

Eraldi on reguleeritud turvatöötajate väljaõpe ja sisevalve.

Lähtudes võrdlusriikide praktikast (vt tabel 2) ja asjaolust, et enamik kehtivas TurvaS-is sätestatud teenuseid on tihedalt seotud, koondati eesmärgilt ja nõuetelt samad teenused. Peale selle kaotati ära neile vastavate tegevusalade reguleerimine, mis ei ole põhjendatud ka praegu. Nii näiteks ei reguleerita eelnõus *juhtimiskeskuse pidamist*, kuna see tegevus ei ole kohustuslik praegugi ja on selgelt seotud mõne teise vahetu turvateenuse osutamisega, näiteks *vara valvamine ja kaitsmine*.

MSÜS-i järgi tuleb eriseadustes sätestada ettevõtja tegevusala. Sellest lähtudes muudetakse turvategevuse liigitust. Senise turvateenuste loetelu asemel sätestatakse *turvategevuse tegevusalad*, mis liigitatakse selle järgi, kas tegevusala 1) on vaba, 2) eeldab majandustegevusest teatamist või 3) tegevusloa taotlemist.

Eelnõuga loodava turvategevuse tegevusalade süsteemi alusel määrab täpsed teenused iga turvaettevõtja ise, võttes aluseks teatatud tegevusala või saadud tegevusloa ja suutlikkuse, mis lähtub ettevõtte ärieesmärgist, tema käsutuses olevast tööjõust ja nende isikute kvalifikatsioonist ning varustusest ja selle vastavusest nõuetele.

Turvategevus jaotatakse eelneva kohaselt **eelnõu § 4 lõikes 1** nelja järgmise tegevusala vahel:

- 1) valvetegevus;
- 2) turvaaudit;
- 3) valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine;
- 4) turvatöötaja väljaõpe.

Lõikes 2 sätestatakse, et sisevalvet käsitletakse turvategevusena, mille eesmärgiks ei ole tulu saamine, vaid peamine on omandis või valduses oleva vara valvamine ja kaitsmine. MSÜS § 3 lõike 3 järgi võib majandustegevuseks lugeda ka tegevust, mille otsene eesmärk ei ole tulu saada. Sisevalve termin avatakse eelnõu §-s 9.

Lõikes 3 sätestatakse turvategevuse kõigile tegevusaladele kehtiva majandustegevuse nõudena tellijaga kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormi lepingu sõlmimine. Kuna lepingus lepatakse kokku turvategevuse täpsemad tingimused (nt valveobjekt ning selle valvamise ja kaitsmise tingimused, turvaauditi ese, väljaõppe maht jms), võimaldab säärase lepingu olemasolu seda nii tellijal kui ka riikliku järelevalve teostajal kontrollida.

Turvategevuse korraldamiseks ja majandustegevuse nõuete täpsustamiseks on **lõikes 4** sätestatud volitusnorm, mille kohaselt kehtestab siseminister määrusega turvategevuse eeskirja. Turvategevuse eeskirjas sätestatakse nõuded:

- 1) turvaplaanile ja selle koostamisele;
- 2) turvaauditi aruandele ja selle koostamisele;
- 3) turvatöötaja väljaõppele ja koolitajale;

- 4) turvatöötaja kutsesobivusele, kehalisele ettevalmistusele ja tervises seisundile ning tervises seisundi nõuetele vastavuse kontrollimisele;
- 5) turvaettevõtja turvatöötaja töötöendile ja vormiriietusele;
- 6) turvategevuse dokumenteerimisele ja dokumentide säilitamisele ning Politsei- ja Piirivalveametile turvategevuse asjaoludest teada andmisele.

Võrreldes kehtiva seadusega määratakse mitu detailsemat küsimust ministri pädevusse, mis võimaldades ettevõtjatel ja politseil omavahelist infovahetust paindlikumal viisil korraldada, sealhulgas rakendada infotehnoloogilisi lahendusi. Samuti on uudne turvaplaanile ja turvaauditile ning turvatöötaja väljaõppele nõuete kehtestamine. Täpsemad nõuded võimaldavad nii teenuse tellijal kui ka majandushaldusasutusel kontrollida majandustegevuse vastavust nõuetele. Nõuete kehtestamine hõlbustab ka turvategevusega seotud isikutel leida asjaomast regulatsiooni ühest allikast. Määruse kavand on esitatud seletuskirja lisa 2.

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

Kuna tavapäraselt puutuvad selle majandustegevuse käigus kokku kolmandad isikud ja turvateenuse vahetu osutaja (turvatöötaja), võib kaasneda olukord, kus vahetult piiratakse isiku põhiõigusi. Seetõttu on valvetegevuse reguleerimise peaeesmärk tagada isiku põhiõiguste kaitse ehk määrata riikliku regulatsiooniga kindlad piirid ja reeglid, et kaitsta kolmandate isikute põhiõigusi. Samuti on valvetegevusega seotud avalik huvi ja teenuse kvaliteedi tagamine. Need omakorda on seotud valvetegevuse reguleerimise põhieesmärgiga, sest teenuse kvaliteedi parendamiseks tagatakse isiku põhiõiguste parem kaitse.

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

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

Mehitatud valvetegevus on turvatöötaja alaline paiknemine ja vahetu tegevus valveobjektidel ohtude avastamiseks ja nende kõrvaldamiseks.

Tehniline valvetegevus on valveobjekti kaugjälgimine, et valveseadmestikuga tuvastada oht ning häireteatele reageerida.

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

Mobiilne valvetegevus on liikuva isiku või vara valvamine ja kaitsmine (nt oluliste isikute või esemete kaitstud vedu) ning patrulli tegevus. Eelnõus ei ole kasutatud terminit „mobiilne valvetegevus“, sest tegemist ei ole tavakasutuses oleva ühetaoliselt mõistetava terminiga ning seetõttu võimaldaks selle kasutamine erinevaid tõlgendusi. Eelnõus on võetud kasutusele väljend „liikuv valveobjekt“ ja sellega seotakse ka valvamine ja kaitsmine.

Valvetegevus keskse tegevusalana hõlmab seega enamiku kehtivas seaduses sätestatud turvateenuseid. Loetletud teenused on põhjendatud koondada valvetegevuseks, sest kõigi teenuste põhieesmärk on sama, teenuste sisus põhimõttelisi erisusi ei ole ja peamiselt saab loetletud teenuseid neid eristada lähtudes valveobjektist ja turvataktika valikust.

Lõikes 2 sätestatakse, et valvetegevuseks sõlmitavas lepingus lepitakse kokku valvamise, kaitsmise ja korra pidamise tingimused. Samuti sätestatakse, et kui valveobjekti jälgimiseks

kasutatakse tehnilisi vahendeid, peab lepingus olema märgitud tehnilise vahendi ja selle salvestise omanik.

Võrreldes kehtiva seadusega, on loobunud terminist *turvateenuseleping*, sest turvaettevõtja ja tellija vahel sõlmitava lepinguga võib korraldada selliseid küsimusi ja tegevust, mis ei puutu turvategevusse. Et tagada majandustegevuse nõuete kohane toimimine, nähakse lepingus ette vähemalt valveobjekti valvamise ja kaitsmise ning korra pidamise tingimused. Sel moel on nii tellijal kui ka riikliku järelevalve tegijal võimalik kontrollida, kas majandustegevus vastab nõuetele.

Tehnilise vahendi ja selle salvestise omaniku nimetamine lepingus määratleb selgelt valvetegevust teostava turvaettevõtja vastutuse ning tagab riikliku järelevalve teostajale võimaluse erinevas omandis olevatest tehnilistest vahenditega valveobjektile siiski võimaluse kontrollida majandustegevuse vastavust. Vastav säte on ka kehtivas seaduses.

Lõikes 3 sätestatakse, et isikut valvatakse ja kaitsakse vaid isiku nõusolekul. Samamoodi kehtiva õigusega sätestatakse, et isikut kaitsakse ja valvatakse vaid tema nõusolekul, mis tähendab, et isiku teadmata ei ole võimalik tema suhtes valvetegevust teha. Taolise vajaduse tingib asjaolu, et vastasel korral oleks isiku valvamine ja kaitsmine käsitatav ebaseadusliku jälitustegevusena, sest teatud ulatuses eeldab valvetegevus alati isiku jälgimist.

Lõikes 4 sätestatakse, et isiku valvamisel ja kaitsmisel on turvaettevõtjal ohu ennetamiseks ja väljaselgitamiseks õigus avalikest allikatest kättesaadavaid isikuandmeid töödelda. Isikuandmete töötlemise õigus on vajalik, kui valveobjektiks on isik, sest isiku kaitsmiseks on eelnevalt vaja tuvastada teda ähvardav võimalik oht. Siiski peab isikuandmete töötlemise õigus olema selgelt piiritletud ning eelnõus on piirideks seatud töötlemise eesmärk ja töödeldavate andmete päritolu. Turvaettevõtja võib valvetegevuse lepingu olemasolul koguda ja säilitada erinevate isikute isikuandmeid, mis pärinevad avalikest allikatest, kui see on vajalik, et ennetada või välja selgitada kaitstavat isikut ähvardav oht. Esmased andmed võimalike ohustajate kohta saab turvaettevõtja lepingu sõlmimisel kaitstava isiku käest ning nende andmete alusel tuleb tuvastada, kas eksisteerib tegelik oht ning kes on võimalik ohustaja. Selle eesmärgi saavutamiseks isikuandmeid kogumata ei ole üldjuhul võimalik, samuti ei ole tõenäoline andmesubjektidelt (eelduste kohaselt kaitstavale isikule halba soovivatelt isikutelt) isikuandmete töötlemiseks nõusoleku saamine. Ohuallikaks võib olla kaitstava isiku tuttav, lähedane või täiesti võõras inimene ning andmed võivad pärineda nii avalikest riiklikest andmekogudest (nt kohtulahendite andmekogu, karistusregister või majandustegevuse register), eraalgatuslikest andmekogudest (nt krediidiinfo), meediast, sotsiaalvõrgustikest jm. Näiteks selleks, et tagada kohtu määratud lähenemiskeeldu, on vaja teada olulisi andmeid isiku kohta, kelle lähenemine kaitstavale isikule on keelatud – kas isik tarvitab alkoholi või narkootilisi aineid ja kas ta võib olla vägivaldne. Juhul, kui lähenemiskeeldu kehtestanud kohtulahendis ei ole piisavalt informatsiooni, on mõlemale eelnimetatud küsimusele võimalik saada vastus karistusregistrile päringu esitamisel. Olemasolevat teavet võib täiendada info selle kohta, milliseid isikuga seotud probleeme on kajastatud ajakirjanduses või sotsiaalmeedias. Kogutud andmete põhjal saab turvaettevõtja teha järeldusi kaitstava isiku ohutaseme kohta, samuti määrata vajaliku arvu turvatöötajaid ning kaitsemeetmed ja -taktika. Eelnõu kohaselt võib turvaettevõtja töödelda üksnes avalikest allikatest saadud isikuandmeid, st välistatud on isikute salaja jälgimine ja muud lubamatud meetodid andmete kogumiseks.

Turvaettevõtja on kohustatud hävitama kogutud andmed viivitamatult pärast tellijaga sõlmitud lepingust tulenevate kohustuste vastastikust täitmist.

Lõikes 5 sätestatakse, et valvetegevust teostab turvatöötaja. Sellega määratakse majandustegevuse nõue, mille kohaselt saab nimetatud turvategevust teostada üksnes turvatöötaja kutsega töötaja, kes vastab seaduses sätestatud nõuetele ja kel on pädevus kasutada õigusi, mis on turvategevuses vajalikud. See nõue on valvetegevuse keskne nõue, mille eesmärk on kvalifitseeritud tööjõudu kasutamise kaudu tagada kolmandate isikute põhiõiguste kaitse. Üksikasjalikud ja rangemad nõuded turvatöötajale ja tema väljaõppele tagavad, et kui ta vajaduse korral rakendab meetmeid, jääb turvatöötaja tegevus seaduse piiresse ja ta on teadlik oma õigustest. Täpsed nõuded turvatöötajale on sätestatud eelnõu 4. peatüki 1. jaos.

Nagu kehtivaski regulatsioonis seab käesolev säte koos eelnõu § 3 punktis 7 sätestatuga nõude, et valvetegevuses osalev turvatöötaja peab olema turvaettevõtja töölepinguline töötaja. TurvaS-i § 13 lõikes 3 on sätestatud, et turvaettevõtja võib teenuse osutamiseks kasutada ainult koosseisulist töötajat. Terminit „koosseisuline töötaja“ kehtivas õiguses enam ei kasutata, mistõttu eelnõu § 3 punktis 7 on kasutatud väljendit „turvaettevõtja töötaja“. Piirang otsustati säilitada asjaolu tõttu, et turvaettevõtjale seatakse eelnõu §-ga 10 kaks järgmist kohustust: tagada, et turvatöötaja vastab seaduses sätestatud nõuetele, ja kindlustada töötajale vajalik väljaõpe. Peale asjakohase väljaõppe tagamise kuulub turvaettevõtjale seatud nõuete hulka ka kohustus tagada turvatöötaja karistusandmete kontroll ja vastavus. Neid nõudeid oleks renditööjõu kasutamise korral aga keerukas täita, kuna otsesest lepingulist töösuhet turvaettevõtja ja töötaja vahel sel juhul ei ole, seega langeks kohustus need nõuded täita renditööjõu ettevõttele, kes aga ei pruugi olla käsitatav turvaettevõtjana.

Lõikega 6 sätestatakse, et turvaplaanis ettenähtud tingimustel ja korras võib turvatöötajaga koos ja tema juhendamisel valvetegevuses osaleda turvaettevõtja töötaja, kes on asunud turvatöötaja põhiõppesse ja vastab turvatöötaja nõuetele, ning on läbinud õppe vähemalt mahus, mis võimaldab tal turvatöötaja juhendamisel ja korraldusi järgides panustada valvetegevusse. Sellise töötaja samas peab vastava turvatöötaja nõuetele (§ 16, v.a turvatöötaja kutse), täitma turvatöötaja kohustusi (§ 18) ning talle kohalduvad ka turvatöötaja sotsiaalsed garantiid (§-d 30-32).

Võrreldes kehtiva seadusega seatakse selliste töötajate kaasamine sõltuvusse turvaplaanis ettenähtud kaitsemise ja valvamise tingimustega (nt kas olukord üldse võimaldab kaasamist ja millistel tingimustel) ning laiendatud kogu valvetegevusele senise pelgalt üritustel korra tagamise võimalusega. Kehtivas TurvaS-s nimetatakse sel moel kaasatud isikuid *valvetöötajateks*, kuid see on ekslikult loonud arusaama, et need isikud on samuti turvatöötajad, ainult madala astme omad. Seetõttu sätestatakse eelnõus, et valvetöötaja on turvaettevõtja töötaja, kes ei ole turvatöötaja, vaid on turvatöötajaks õppiv isik, kellel puuduvad turvatöötajale ette nähtud eriõigused. Nimetatud töötajaid on praktikas vajalik kaasata ja kasutada, samuti võimaldatakse selle sättega anda panus töötaja väljaõppesse (nt õppepraktikana).

Esmases mahus väljaõppe läbinud töötajal on olemas turvategevuse algteadmised, mis võimaldavad tal osaleda valvetegevuses abijõuna. Kui kehtiva TurvaS-i § 21 lõike 2 kohaselt on valvetöötaja esmaõppe läbinud ja määratud ajaks sõlmitud töölepingu alusel turvatöötaja ülesandeid kuni neljakuulise katseajaga täitev isik, ei kehtestata eelnõuga töötajale, kes osaleb turvatöötajaga koos ja tema juhendamisel valvetegevuses, kohustuslikku katseaja pikkust. Selline isik saab valvetegevuses osaleda üksnes turvatöötajaga koos ja tema juhendamisel, mis tähendab, et turvatöötaja peab asuma nimetatud töötajaga samal valveobjektil ja peab olema valmis andma tegutsemisjuhiseid. Kuna taoline kohustus tagab, et valvetegevuse abitöötajat ei rakendata valvetegevust teostama üksinda, ei ole põhjendatud eraldi sätestada tööõiguslikke regulatsioone.

Õigusselguse huvides on loobutud termini *valvetöötaja* kasutamisest, vaid lähtutakse faktist, et ta on turvaettevõtja töötaja, kes selsamal ajal läbib turvatöötaja õpet ning võib turvatöötajaga koos ja tema juhendamisel võib valvetegevuses osaleda. Talle ei ole ette nähtud turvatöötaja õigusi (meetmeid), ent talle laienevad turvatöötaja kohustused, sh kohustus kanda vormiriietust. Nii on turvaettevõtjal endiselt võimaldatud turvategevusel kasutada isikut, kelle koolitamine on pooleli.

Lõikega 7 sätestatakse, et tehnilise vahendi abil valvetegevust teostavale turvaettevõtjale või tema töötajale, kes osaleb tehnilise vahendi kasutamisel vaid valveobjekti valvamise eesmärgil, ei kohaldu eelnõu 4. peatükk, mis sisaldab nõudeid turvatöötajale, turvatöötaja kohustusi ning õiguseid, välja arvatud § 16 lõikes 3 sätestatud keeld turvateenuse osutamiseks, kui isiku karistusandmed tahtlikult toime pandud kuriteo kohta ei ole karistusregistrist kustunud või ta on kriminaalmenetluses tahtliku kuriteo toimepanemises kahtlustatav või süüdistatav. Selliste tööülesannete puhul, mis valvetegevuses ei eelda objekti kaitsmist (aktiivseid samme ohu kõrvaldamiseks), sh puudub vajadus turvatöötajana kohaldada meetmeid, millega kaasneb muude isikute õiguste piiramine (nt isiku kinni pidamine, isiku ja vallasasja kontroll, ohtlike esemete hoiule võtmine jms), ei ole vajadust nõuda, et töötaja peaks vastama turvatöötaja nõuetele (sh kandma vormiriietust jm). Ehk teisisõnu – kui töötaja ülesandeks on üksnes valveseadmestiku pildi jälgimine, ei pea ta olema turvatöötaja. Kui aga tehnilise vahendi kasutamisega kaasneb ka kaitsvat laadi tegevus, peab seda ülesannet täitval töötajal olema turvatöötaja kutse ja teda saab käsitada üksnes turvatöötajana.

Lõikes 8 sätestatakse isikulised lisanõuded turvatöötajale, kes valvab ja kaitseb liikuvat valveobjekti. Selle kohaselt peab turvatöötaja olema läbinud eelnõu § 8 lõike 2 punktis 3 nimetatud koolituse. Sellise valvetegevusena käsitatakse käesolevas sättes näiteks suure väärtusega asjade vedamise valvamist ja kaitsmist, isiku valvamist ja kaitsmist. Arvestades, et liikuva valvamise ja kaitsmisega kaasnevad lisariskid ja turvataktikalised erisused, eeldatakse turvatöötajatelt ka lisateadmisi, -oskusi ja ametialaseid hoiakuid. Praegu ei ole erikoolituse läbimise nõuet TurvaS-is sätestatud. Erikoolituse eesmärgid ja õpiväljundid on kindlaks määratud kutsestandardi osana. Kutsestandard ei ole kohustuslik²⁹.

Lõikega 9 sätestatakse, et valvetegevusele avalikul kogunemisel kohaldatakse käesolevat seadust, arvestades KorS-is avaliku kogunemise kohta sätestatud erisusi. Nii nagu kehtiva TurvaS-i § 9 lõikes 3 sätestatakse lisanõue, et turvatöötaja kutse peab olema vähemalt pooltel turvaettevõtja töötajatel, keda rakendatakse avalikul kogunemisel korra pidamiseks. Selle nõude eesmärk on tagada, et avalikel kogunemistel kasutataks korra tagamiseks kvalifitseeritud töötajaid. Kui tavapärase mehitud objekti valvamisel võib turvatöötajate ja turvatöötaja õpet läbivate isikute osakaal olla seatud ka muul viisil, on avalike kogunemiste korral tähtis, et kohapeal korda tagav personal suudaks kõikidele ohtudele kohe reageerida.

Peale eelnõus sätestatu on turvaettevõtja kohustatud järgima KorS-s avaliku kogunemiste kohta sätestatud. Näiteks, KorS-i § 65 lõige 2 punktis 1 kehtestatakse koosoleku korrapidajale kohustus abistada koosoleku korraldajat KorS-i § 64 lõike 3 punktis 2 nimetatud kohustuste täitmisel. See tähendab, et koosoleku korraldaja tagab, et koosoleku pidamisel kasutatavad esemed ei ohusta koosolekul mitteoalevaid isikuid ega vara või keskkonda.

²⁹ Kutsestandard määrab [turvatöötaja, tase 3](#) andmiseks valitavad tööosad, mille läbimine ei ole kutse andamiseks kohustuslik. Neid õpetatakse praegu koolitusel.

Lõikes 10 on sätestatud majandustegevuse nõue, mille kohaselt on mehitatud valvetegevuse aluseks **valveobjekti turvaplaani**. Arvestades, et valveobjekti püsiv mehitatus viitab asjaolule, et oht valveobjektile on tõenäolisem ning vajab avastamiseks ja kõrvaldamiseks enne läbimõeldud tegutsemist ja kaalutud meetmeid, sätestatakse turvaettevõtjale lisakohustus turvameetmed ja -taktika lahti kirjutada, teisisõnu koostada valveobjekti turvaplaan. See ei pea olema eraldi dokument, vaid võib olla

- 1) valvetegevuse lepingu osa või
- 2) koostatud mitme objekti kohta, kui turvataktikaliselt on see põhjendatud.

Valveobjekti turvaplaan võimaldab valvetegevuse tellijal ja hiljem ka politseil majandushaldusasutusena hinnata, kas turvaettevõtja tegevus vastab nendega sõlmitud lepingule ja seaduses sätestatud nõuetele.

Eelnõu §-s 6 sisustatakse *turvaauditi* tegevusala ja kehtestatakse turvaauditile majandustegevuse nõuded. Turvalisuse analüüsi ehk turvaauditi reguleerimine turvategevuse valdkonnana on teatud kriteeriumitel põhjendatud. Võrreldes kehtiva seadusega eristatakse turvaaudit üldisest konsultatsioonist ja piiritletakse täpsemini.

Võttes arvesse turvaauditi kui tegevusala eesmärgi ja võimalikku seost teiste tegevustega, jäetakse piiramata lihtsamad turvalisuse ja ohu nõustamised, kuna neid ei ole võimalik eristada nõustamisest, mida osutatakse teiste turvategevuste valdkondade raames. Samuti on keeruline eristada turvategevuse valdkonna alla kuuluv nõustamine neist, mida ei osutata turvategevuse raames. Viimati nimetatud tegevuse reguleerimine võib vähendada turvaturu paindlikkust, kuna taolist nõustamist võib eeldusena nõuda iga turvategevuse juures.

Lõikes 1 sätestatakse, et *turvaaudit* on tellija esitatud andmete ja valveobjekti omaduste põhjal ohu hindamine ning ohu ennetamiseks ja tagajärgede vähendamiseks kirjalike soovitude koostamine ja nende vormistamine aruandena. Võrreldes kehtiva TurvaS-i regulatsiooniga, kus sama sisuga teenus on määratletud kui „valveobjekti omadustest või eripärast tuleneva ohu selgitamise ja selle ärahoidmiseks või vähendamiseks kirjalike soovitude andmine. Soovitude vormistatakse turvaplaanina“, on turvaaudit täpsemini piiritletud ja eristatud üldisest konsultatsioonist. Selguse mõttes kasutatakse termini *turvaplaan* asemel terminit *turvaaudit*.

Lõikega 2 sätestatakse, et isiku valvamise ja kaitsmise eesmärgil turvaauditi koostamiseks on turvaettevõtjal õigus avalikest allikatest kättesaadavaid isikuandmeid töödelda. Kogutud andmed hävitatakse viivitamatult pärast kõikide tellijaga sõlmitud lepingust tulenevate kohustuste vastastikust täitmist. Mingi objekti hindamisel võib olla tarvis ka sellega seotud isikute kohta infot koguda (valvatava ja kaitstava isiku läheduses viibivad või viibinud isikute väljaselgitamine, samuti auditis hinnatava vara või maa-ala läheduses viibivate või viibinud isikute väljaselgitamine). Isikuandmete kaitse tagamiseks on eelnõus isikuandmete töötlemise õigus selgelt piiritletud – piirideks on eelmises lõikes sätestatud turvaauditi tegemise eesmärk (ohu hindamine ning ohu ennetamiseks ja tagajärgede vähendamiseks soovitude andmine) ja nõue, et töödeldavad andmed pärinevad avalikest allikatest. Turvaettevõtja on kohustatud kogutud andmed hävitama viivitamatult pärast tellijaga sõlmitud lepingust tulenevate kohustuste vastastikust täitmist.

Lõikega 3 sätestatakse majandustegevuse nõue, mille kohaselt korraldab turvaauditi koostamist ja selle kinnitab *turvajuht*. Kuna nii turvaauditi tegemise käik kui ka tulemus eeldab asjatundlikku hinnangut valveobjektile, saab seda tööd teha üksnes asjakohase väljaõppe ja kvalifikatsiooniga töötaja. Turvajuhi olemasolu nõue on sätestatud eelnõu § 10 lõike 1 punktis 9, mille kohaselt on igal turvaettevõtjal kohustus tagada turvajuhi olemasolu. Nõude

eesmärk on tagada, et igal turvaettevõtjal on sõltumata tegevusalast olemas turvajuhhi kutsega ja seaduses sätestatud nõuetele vastav töötaja. See seab igale turvaettevõtjale vajaliku pädevuse ja teadmiste taseme. Termin *turvajuht* on avatud eelnõu § 3 punktis 5.

Eelnõu §-s 7 sätestatakse tegevusalana *valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine* ning kehtestatakse sellele majandustegevuse nõuded. Selle tegevusala reguleerimise põhieesmärk on tagada, et nimetatud teenust osutataks turul kvaliteetselt, ja kaudselt ka avalik huvi.

Põhiõiguste riive ohtu selle ala teenuse osutamisel ei esine. Samas on selle teenuse tulemusena paigaldatud tehnilised seadmed ja seekaudu osutatud teenus tihedalt seotud sisevalve ja valvetegevusega ning kaudselt ka turvaauditiga. Seega on tegemist kinnis- ja vallasvara kaitse ja valve tarbeks tehtava ja valveseadmestikele keskendunud tugitegevusega (ehitustegevus), mis turvalisust vahetult ei taga. Kuid eraldi küsimus nimetatud tegevusala reguleerimisel on, kas peaks piirduma tegevusala praeguse, valveseadmestikukeskse määratlusega, või tuleks hõlmata ka teised turvatehniliste lahenduste projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise teenused, nagu on tehtud Soome regulatsioonis³⁰. Arvestades tehnoloogia pidevat arengut, jäi ka töörühma aruteludel eelnõu koostamise ajal peale seisukoht jääda praeguse määratluse juurde ka uues regulatsioonis. Muu hulgas on tähtis, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul³¹ kohaldub ka valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise teenusele.

Lõikes 1 sätestatakse, et *valveseadmestik* on käesoleva seaduse tähenduses seadmekogum, mis on ette nähtud valveobjekti jälgimiseks, seda ähvardava ohu avastamiseks ja automaatsete häireteadete edastamiseks turvaettevõtjale. Nii on tegevus sellel tegevusalal piiritletud valveseadmete ja nende kogumite projekteerimise, paigaldamise ja hooldamisega. Valveseadmeid on tänapäeval üha kergem soetada ning neid paigaldatakse ja hooldatakse professionaali abita. Uuringud näitavad, et sageli paigaldavad Eesti inimesed soetatud valveseadmed pigem ise, kui ostavad teenuse turvategevuse ettevõtjalt. Seega on valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamisena käsitatav vaid sellise seadmekogumi projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine, mille eesmärk on edastada turvaettevõtjale häireteateid.

Lõikes 2 sätestatakse majandustegevuse nõue, mille kohaselt valveseadmestik projekteeritakse ja paigaldatakse ning seda kontrollitakse ja hooldatakse tootja juhiste kohaselt nii, et seadmestik täidaks oma otstarvet. Seadmestike rikete oluline risk tuleneb seadmestike paigaldamisel ja hooldamisel vastavate tootja juhiste vähesest järgimisest.

Lõikes 3 sätestatakse majandustegevuse nõue, et käesolevas paragrahvis sätestatud turvaettevõtja töötaja, kes tegeleb valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamisega, peab vastama käesoleva seaduse § 16 lõikes 3 sätestatud nõudele ehk tahtlikult toime pandud kuriteo korral peavad isiku kohta karistusandmed olema karistusregistrist kustunud. See toetab nõuet, et turvaettevõtja ja tema töötajad peavad olema usaldusväärsed.

³⁰ 2017. a jõustunud [Soome eraturvateenuste seaduses](#) on turvaettevõtja tegevusalana sätestatud tehniliste ja elektrooniliste turvalahenduste kavandamine, paigaldamine ja hooldus, millest loakohustuslikud on elektroonilise või mehaanilise lukustusüsteemi, valvesüsteemi ja liikumisanduri paigaldamine, parandamine või muutmine, v.a kaabeldamine.

³¹ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul](#).

Lõikega 4 sätestatakse valdkonna eest vastutavale ministrile volitus vajadusel kehtestada määrusega lisanõudeid valveseadmestiku projekteerimisele, paigaldamisele ja hooldamisele. Kuigi tehnoloogia ja tehnika arengut on raske ette näha ja selle õiguslik reguleerimine võib arengut pigem pärssida või jääda sellest maha, on eri standardite ja sektori kokkulepete alusel võimalik määrata majandustegevusele lisanõudeid, mis kindlustavad tegevusala ettevõtete usaldusväärsuse ja nende osutatavate teenuste kvaliteedi.

Eelnõu §-s 8 sätestatakse tegevusalana turvatöötaja väljaõpe ning kehtestatakse sellele majandustegevuse nõuded. Selle tegevusala reguleerimise eesmärk on tagada teenuste kvaliteet ja usaldusväärsus. Turvategevuses on hea väljaõppe saanud tööjõud väga tähtis, arvestades, et turvatöötaja peab oskama hinnata ohte, mõistma mitmesuguseid olukordi ja oskama neis kasutada eri abinõusid, sh otsustada kasutada isikute õigusi vähemriivavaid meetmeid. Võrreldes kehtiva TurvaS-i regulatsiooniga on turvatöötaja väljaõpe edaspidi turvategevuse tegevusala ja seetõttu on väljaõpet korraldav isik turvaettevõtja, kellele laienevad kõik eelnõu §-s 10 sätestatud nõuded ja kohustused.

Lõikes 1 sätestatakse, et turvatöötaja väljaõppe on isikule turvategevuse teostamiseks vajalike teadmiste ja oskuste andmine ning kutse- ja ametialaste hoiakute ja väärtuste kujundamine. Võrreldes kehtiva TurvaS-iga sisustatakse eelnõus viidatud tegevusala olemus.

Lõikes 2 jaotatakse turvatöötaja väljaõppe põhiõppeks, turvajuhi õppeks, erikoolituseks ja täienduskoolituseks. Iga õppe täpsest sisustamisest seaduse tasandil loobutakse ja edaspidi tehakse seda paragrahvi 4 lõike 4 alusel määrusena kehtestatava turvategevuse eeskirjaga.

Võrreldes kehtiva õigusega loobutakse esmaõppe tasandist. Kuna sisult on esmaõppe tasand turvatöötaja põhiõppe esimene osa, ei ole peetud vajalikuks käsitada seda eraldi õppena, ning seadusest jääb välja ka valvetöötaja termin.

Lähtudes eelnõu § 5 lõikest 6 ja § 4 lõike 4 alusel antavas määruses (turvategevuse eeskirjas) sätestatust kehtestatakse turvatöötaja põhiõppe osadena. Kui neist on läbitud kindel maht, tekib turvaettevõtja töötajal õigus osaleda valvetegevuses eelnõu § 5 lõikes 6 sätestatud korras.

Turvatöötaja õppena lisatakse erikoolitus, mille eesmärk on tagada, et valvetegevuse raames erioskusi ja teadmisi nõudva koolituse teeb turvaettevõtte, kellele on käesoleva paragrahvi alusel väljastatud tegevusluba. Kuigi eelnõu §-s 11 ei eristata väljaõppe tegevusloa korral tasemeid, väljastatakse lähtudes õppe jagunemisest eri tasanditeks ja arvestades eelnõu § 12 lõikes 2 sätestatud nõuet esitada loataotlusel vastav õppekava, väljastatakse kindla tegevusala turvaettevõtjale tegevusluba üksnes selle õppe elluviimiseks, mille õppekava ta esitab.

Turvatöötaja põhiõppe vastab ja peab tagama töötajale pädevused, et anda talle kutse turvatöötaja, tase³². Turvajuhi õpe vastab ja peab andma töötajale teadmised, et anda talle kutse turvajuht, tase³³. Erikoolituste ja täienduskoolituste sisu esitatakse üksikasjalikult turvategevuse eeskirjas, kuid osa erikoolitusi on sisustatud valitava tööosana kutse turvatöötaja, tase 3 juures.

Lõikes 3 sätestatakse, et turvatöötaja väljaõppele kohaldatakse täiskasvanute koolituse seaduse täienduskoolituse kohta käivaid sätteid. Seega on turvatöötajate väljaõpe täiskasvanute koolitamine. Majandustegevuse nõuetena laienevad turvatöötaja väljaõppe elluviimisele

³² [turvatöötaja, tase 3](#)

³³ [turvajuht, tase 5](#)

täiskasvanute koolituse seaduse 3. peatükis sätestatud nõuded, sh kohustus koostada turvatöötaja õppekava, tagada piisav õpikeskkond, et teha väljaõpet ning saavutada õppekava eesmärgid ja õpiväljundid.

Eelnõu §-s 9 sisustatakse termin *sisevalve* ja kehtestatakse nõuded sisevalve tegevusele.

Regulatsiooni eesmärk on võimaldada avalik-õiguslikel või eraõiguslikel juriidilistel isikutel, füüsilisest isikust ettevõtjail ja KOV-i või riigiasutustel valvata enda vara. Sisevalve ei ole küll turvategevuse tegevusala kuigi on sisult valvetegevus. Samas käsitatakse seda käesolevas eelnõus majandustegevusena ehk teenusena, mida osutatakse kolmandatele isikutele üldjuhul tasuta.

Sisevalve regulatsiooni puudumine võib viidata riigi eesmärgile suunata avalikes kohtades turvalisuse tagamist ja vara valvamist rohkem isikule endale, ent ettevõtetal võimaldab see vältida erinevaid loakohustusi ja nõudeid, andes neile konkurentsieelise turvaettevõtjate ees. Kuna regulatsiooni puudumine loob võimaluse kasutada sisevalvet teenusena teatud nõuete vältimiseks, võib kaasneda turvategevuse ebapiisav kvaliteet ja isikute põhiõiguste rikkumine, mis tuleneb puudulikest nõuetest³⁴. Käesoleva eelnõuga ei soovita keelata sisevalve tegevust ega piirata isikute õigust korraldada oma vara kaitset. Samas on hinnatud, et sisevalve reguleerimine teatud ulatuses on asjakohane, et tagada sisevalvega kokkupuutuvate isikute põhiõigused.

Vajadus sisevalve põhjalikuma regulatsiooni järele tekibki peamiselt siis, kui sisevalvetöötajad asuvad tegutsema poolavalikes või avalikes kohtades ja puutuvad kokku inimestega, kes ei ole osa ettevõtte või asutuse töötajaskonnast³⁵. Sellest lähtudes on ka Eesti õigusruumis sisevalve kui turvategevuse tegevusvorm reguleeritud ning seda põhimõtet järgitakse siinseski eelnõus. Sisevalve eraldi reguleerimine ja võimaldamine on levinud mujalgi, hinnanguliselt on sisevalve reguleeritud pooltes Euroopa riikides³⁶.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on *sisevalve* ettevõtja või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse üksus, kes valvab tema vara. Samas võib sisevalve üksus valvata ka teisele isikule või asutusele kuuluvat vara, kui see tuleneb ettevõtja või riigiasutuse või KOV-i asutuse põhikirjas märgitud tegevusalast või põhimäärusest. Sel juhul valvatakse vara tasuta.

Sisevalveline tegevus võib seega seisneda haldusorgani tegevuses tagada nii tema enda valduses oleva kui ka teistele isikutele kuuluva vara kaitse. Kuna selline tegevus peab olema elluviidud tasuta, ei pea vara omanik, kelle vara on haldusorgani valduses, selle valvamise eest tasu maksma. Samas sätestab kehtiv sisevalve regulatsioon ka erandi, mille kohaselt ei kohaldata tasuta valvamise põhimõtet ruumide üürimisel või rentimisel või kinnisel valvataval territooriumil parkimise korraldamisel. Näiteks võib hoone (nt kaubanduskeskus) omanik rentnikuga kokkuleppel valvata rentnikule kuuluvat vara ja rentnik on kohustatud selle eest tasu maksma. Regulatsioon aga ei võimalda sisevalvet kasutada eesmärgiga kaitsta asutuse või ettevõtte teenistujaid. Sisevalve ei hõlma praegu seega korra tagamist ega muid valvetegevuse valdkonna tegevusi peale vara kaitse.

³⁴ J. Hakala 2007. The regulatsioon of manned private security: a transnational survey of structure and focus, lk 8.

³⁵ J. Hakala 2012. Regulation of Manned Commercial Security Services: A Transnational Comparative Study of Belgium, Estonia, New York, Queensland, South Africa and Sweden. City University London, lk 131.

³⁶ J. Hakala 2007. The regulatsioon of manned private security: a transnational survey of structure and focus, lk 8.

Arvestades, et sisult langeb sisevalve tegevus kokku valvetegevusega, millele on seatud rangemad nõuded näiteks turvatöötajate väljaõppe poolest, on turvaettevõtjad põhjendamatult halvemas olukorras. Samuti ei pruugi sisevalve korraldamisel olla tagatud vajalikud meetmed, mis kaitseksid kolmandate isikute põhiõigusi. Turvaettevõtja peab tagama, et turvatöötaja vastab kõikidele isikulistele nõuetele, sh et ta on edukalt läbinud ette nähtud koolituse ja talle on antud turvatöötaja kutse. Kutse andmine tagab, et turvatöötaja on võimeline kvaliteetselt oma ülesandeid täitma, tunneb turvatehnikaid ja teab isikute põhiõiguste riivega seotud asjaolusid.

Kehtivas seaduses ei ole sisevalvetöötajale sätestatud nõuet läbida koolitus ja omada kutset, samas on võimaldatud tal kasutada relva ning ta võib töökohustuste täitmisel puutuda kolmandate isikutega kokku turvatöötajaga sarnastel asjaoludel. Eelnõu koostamise käigus jõuti järeldusele, et kui sisevalvega seoses täidetakse turvaettevõtja ülesannetega samu ülesandeid, mille käigus puutuvad sisevalvetöötajad kokku ka kolmandate isikutega, peavad sisevalvele olema seatud turvategevusega sarnased nõuded.

Eelnõu § 3 punkti 3 kohaselt on sisevalve korraldaja avalik-õiguslik või eraõiguslik juriidiline isik, füüsilisest isikust ettevõtja või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, kes on alustanud sisevalvet. **Eelnõu § 9 lõikes 1** sisustatakse sisevalve tegevus ja seatakse sellele kindlad piirid. Lõike 1 kohaselt on sisevalve käesoleva seaduse tähenduses sisevalve korraldaja omandis või valduses oleva maa-alal korra pidamine ning vara valvamine ja kaitsmine. Seega kehtib sisevalve regulatsioon vaid juhul, kui sisevalve korraldaja on lähtudes sama lõike punktides sätestatud ülesannetest alustanud sisevalve. Sellele tegevusele ei ole aga eelnõuga seatud ei ametlikke ega sisulisi piire ega ole tähtis, kas see on loodud eraldi osakonnana või muul kujul või kui palju on üksuses sisevalvetöötajaid. Sisevalve tegevuse korraldamise ja sisevalve olemasolu hindamisel peab seega lähtuma faktilistest asjaoludest, näiteks, et teatud osale töötajatest on sisevalveline tegevus määratud kas põhiülesandeks või kõrvalülesandeks, ja seda sisevalvetegevust tehakse eesmärgipäraselt.

Sisevalve põhiülesandena on ette nähtud sisevalve korraldaja omandis või valduses oleval maa-alal korra pidamist ning vara valvamist ja kaitsmist.

Oma vara valvamise ja kaitsmise õigus on tuletatav asjaõigusseaduse (edaspidi AÕS) § 41 lõikes 1 sätestatust, mille kohaselt on valdaja õigustatud oma valdust jõuga kaitsma. Seda õigust on võimalik kasutada ka AÕS-i § 33 lõike 3 mõistes valduse teenijal ehk töötajal, kes teostab tegelikku võimu asja üle teise isiku korralduste kohaselt tema majapidamises või ettevõttes. See ei tähenda, et ilma sisevalve tegevuse ja üksuseta ei kehtiks valdajale AÕS-i sätestatud õigused. Kuid sisevalve tegevuse eesmärgipärasel elluviimisel peab nimetatud õiguse kohaldamist käsitama sisevalvena ja sellele kohalduvad kõik sisevalvet reguleerivad sätted. Võrreldes kehtiva õigusega on lisatud **korra tagamine enda ruumides**. Selle eesmärk on esiteks võimaldada isikutel ja asutustel tagada peale vara valvamise ja kaitsmise enda valduses olevates ruumides (nt büroo) kehtestatud sisekorra järgimine enda vastava üksuse poolt.

Lõikes 2 sätestatakse, et sisevalve korraldaja võib lisaks valvata ja kaitsta ka tasuta teisele isikule või asutusele kuuluvat vara (p.1), ning temale kuuluvate ruumide üürimisel või rentimisel üüri- või rendipinnal asuvat teisele isikule või asutusele kuuluvat vara (p.2).

Kuigi sisevalve eesmärk on võimaldada isikutel ja asutustel valvata ja kaitsta peamiselt neile endile kuuluvat vara oma vahendite ja struktuuriüksustega, on sisevalve korraldajal erandina lubatud käesoleva lõike **punktis 1** tasuta valvata ja kaitsta ka teisele isikule või asutusele

kuuluvat vara. Oluline on, et taoline tegevus toimub tasuta ega kvalifitseeru majandustegevuseks MSÜS-i § 3 lõike 1 mõistes. Kui sama tehakse tasu eest, on see käesoleva eelnõu § 1 lõike 2 ja § 5 kohaselt turvategevus, mida tuleb käsitada valvetegevusena ja millega tegelemiseks peab olema tegevusluba. Lähtudes MSÜS-st on käesolevas regulatsioonis tasu all mõeldud igasugust majanduslikku eelist, mitte üksnes rahalist hüvitist teenuse osutamise eest.

Võrreldes kehtiva õigusega on sisevalve tegevuse kohaldamisel välja jäetud lisaklausel, mille kohaselt on sisevalvetegevus lubatud, kui see tuleneb sisevalve korraldaja põhikirjas märgitud tegevusalast või põhimäärusest. Eelnevast on loobutud seepärast, et tasuta tegevuse nõuet on hinnatud piisavaks, eristamaks sisevalvet valvetegevusest.

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja riigi või KOV-i asutuste tegevust reguleerivad muud avalik-õiguslikud normid, mis näevad ette nimetatud asutuste tegevusalad, struktuuri ja tegevuse korraldamise. Seega, nende asutuste kohta ei ole eelnõus peetud vajalikuks seada lisanõuet. Eraõiguslike juriidiliste isikute korral ei ole aga peetud sisevalve märkimist põhikirjas vajalikuks, sest eelduslikult ei saa sisevalve olla isiku põhitegevusala. Arvestades, et sisevalve märkimine põhimääruses tegevusalana ei loo järelevalve teostamiseks lisavõimalusi ega ole ka sisevalve kvaliteedi tagatiseks, ei täidaks sellise nõude kehtestamine eelnõu eesmärke.

Erandina eelnevast on sisevalve korraldajal lubatud käesoleva lõike **punktis 2** temale kuuluvate ruumide üürimise või rentimise korral valvata ja kaitsta vara, mis kuulub teisele isikule või asutusele. Sel juhul ei ole keelatud taolise tegevuse eest tasu võtta. Sätte eesmärk on võimaldada nimetatud tegevust teha, luues sisevalve korraldajale võimaluse tagada enda ruumide turvalisus oma vahenditega ja pakkuda suuremate büroo- või kaubandushoonete puhul kompleksteenust.

Lõikes 3 kehtestatakse, et sisevalve korraldaja määrab sisevalve juhi, kes vastutab sisevalve üksuse tegevuse eest ja kellel on turvajuhi kutse ning kes vastab käesoleva seaduse §-s 16 sätestatud turvajuhi nõuetele. Sisevalve eest vastutava isiku nimetamine on sätestatud ka kehtivas õiguses, samuti kehtib sisevalve juhile nõue omada turvajuhi kutse. Eelnõu kohaselt peab sisevalvejuht aga peale turvajuhi kutse omamise vastama ka turvajuhile esitatavatele muudele nõuetele. Selle eesmärk on tagada, samamoodi turvategevustega, sisevalve tegevuse kvaliteet ja töötajate usaldusvärsus. Sisevalvejuhil kui vastutaval isikul peavad samuti olema kohased isikuomadused ja taust.

Lõikes 4 määratletakse sisevalvetöötaja. Sisevalvetöötaja on sisevalve korraldaja töötaja, kelle ülesandeks on tööandja määratud kohas korra pidamine ning vara valvamine ja kaitsmine ning kes peab vastama eelnõu §-des 16–18 turvatöötaja kohta sätestatule (nõuded turvatöötajale, turvatöötaja vormiriietus ja turvatöötaja kohustused) või omama korrakaitseametniku kutset.

Sisevalve käsitlemisel õiguslikult turvategevusena ja praktikas valvetegevusena ühe vormina eeldab ka samasuguste nõuete kehtestamist. Sättega kehtestatakse sisevalvetöötajale turvatöötaja nõuded, arvestades, et sisevalvetöötaja on objekti valvates ja kaitstes töötamas samasuguste ohtudega ja riskidega töökeskkonnas s.t teeb olemuselt turvatöötaja tööd.

Lõikes 5 sätestatakse sisevalvetöötajal on turvatöötaja õigused, s.t õigused kohaldada eelnõus sätestatud meetmeid, samuti tagada meetmete kohaldamist füüsilise jõuga, kasutada erivahendeid ning hädakaitstes ka sisevalve korraldajale kuuluvat relva. Kehtivas õiguses sisevalvetöötajal turvatöötaja õigusi sätestatud ei ole, ent arvestades, et ka praegu teeb ta olemuselt turvatöötajaga sarnast tööd, piiravad sisevalve teostajad vara valvates ka kaitstes

vajadusel kolmandate isikute õigusi ja vabadusi. Seda eelkõige piirides, mis on lubatud valdajale valduse kaitseks. Arvestades, et sisevalve on eelnõu kohaselt sisuliselt sarnane valvetegevusele ning sisevalvetöötajale on kehtestatud turvatöötaja nõuded, on põhjendatud ka sarnaste õiguste andmine. Vastasel juhul ei ole võimalik realiseerida sisevalve eesmärke, sh korda tagada.

Lõikes 6 sätestatakse, et sisevalvetöötajatel on turvatöötaja sotsiaalsed tagatised, väljaarvatud sisevalvetöötajad, kes on kohaliku omavalitsuse üksuses või riigiasutuses avalikus teenistuses (sellisel juhul kohalduvad neile avaliku teenistuse seaduses sätestatud tagatised). Võrreldes kehtiva seadusega tagatakse sisevalvetöötajatele ka hüvitised surma või töövõime osalise või täieliku kaotamise korral, mis seni on olnud töölepingust sõltuvad.

Lõikes 7 sätestatakse, et sisevalve korraldajale laienevad käesoleva seaduse § 10 lõike 1 punktides 1, 2 ja 4–8 sätestatud kohustused. See tähendab, et sisevalve korraldajal on samamoodi turvaettevõtjaga kohustus tagada töötajatele vajaliku varustuse olemasolu, kuid samuti teavitada politseid vajalikel juhtudel. Erandina ei kohaldata sisevalve korraldajale isikulist majandustegevuse nõuet, mis sätestab kindlatel juhtudel tegutsemiskeelu, näiteks, kui karistusregistrist ei ole kustunud teatud karistatuse andmed. Mitmed eelnõus sätestatud nõuded sisalduvad ka kehtivas seaduses (nt valveobjektist teatamine, vahejuhtumist politsei teada andmine jms).

Lõikes 8 sätestatakse, et sisevalve korraldaja on kohustatud teatama sisevalve alustamisest majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses sätestatud korras. Eelnõu § 1 lõike 2 kohaselt eristatakse käesoleva seaduse alusel teostatavas majandustegevuses turvategevuse tegevusalasid ja sisevalvet. Selline eraldi nimetamine ja ka eraldi regulatsiooni kehtestamine on põhjendatud nende kahe tegevuse erinevuse tõttu, ehk sisevalve eesmärk ei ole teenida tulu. Ja siiski, kuigi sisevalve ei ole klassikalises mõistes käsitatav majandustegevusena, käsitatakse seda käesoleva seaduse raames majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 3 lõike 2 alusel majandustegevusena.

Teatamiskohustuse seadmine ei piira aga isikute ega asutuste õigusi sisevalve kasutamisel. Kehtiva seaduse kohaselt tuleb sisevalve algatamiseks esitada PPA-le avaldus, mille alusel sisevalve tegevus registreeritakse. Nõue esitada PPA-le avaldus asendatakse teatamiskohustusega ja edaspidi ei sõltu sisevalve tegevuse lubatavus PPA-s registreerumisest. Muudatuse põhjenduseks on asjaolu, et kuna eelkontrollimist ei ole peetud sellistel juhtudel põhjendatuks, ei ole vajalik nõuda lisaandmete esitamist. Kuigi sisevalvet ei saa käsitada teenusena, lähtudes Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul³⁷, on leitud, et registreerimiskohustusest teatamiskohustusele üleminek võimaldab ka sisevalve tegevuse korral tagada ühtse kontaktpunkti põhimõtte. See tähendab, et ettevõtja peab saama elektroonselt esitada kõik nõutud taotlused ühes ja samas kohas.

3. peatükk. Nõuded turvaettevõtjale ja turvategevuse tegevusluba

Eelnõu §-s 10 sätestatakse turvaettevõtja kohustused ja piirangud. Võrreldes kehtiva seadusega on koondatud eri sätetes olevad piirangud ühte paragrahvi ja turvaettevõtjale ette nähtud kohustusi on vastavalt täiendatud. Eelnõust jäetakse välja turvaettevõtja põhiülesanded, sest need olid kas deklaratiivsed või käsitletavad majandustegevuse nõuetena või üldise hooldsuskohustusena.

³⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT L 376, 27.12.2006, lk 36–68).

Samuti loobutakse piirangutest osutada teenuseid samal ajal RelvS-is sätestatud tegevusalal, näiteks valmistada või müüa lõhkematerjali, relva, tulirelva olulist osa, lasersihikut või laskemoona või teha relva ümber või parandada seda.

Lisaks jäetakse seadusest välja piirang osutada eradetektiiviteenust, sest taoline teenus või tegevusala ei ole üheski seaduses sisustatud ja eradetektiivina on võimalik tegutseda eri viisil ja kasutades eri vorme (info kogumine või selles kliendi abistamine; saadud info analüüsimine – sarnane §-s 6 sätestatud turvaauditi tegevusalale).

Eelnõu kohaselt laienevad turvaettevõtjale sätestatud kohustused kõigile turvaettevõtjaile. Selle eesmärk on tagada turvaturul tegutsevate ettevõtete kindel tase ja usaldusväarsus, alates turvatöötajate väljaõppest kuni valvetegevuseni. Kuna kõiki kehtestatavaid nõudeid ei ole igal turvategevuse tegevusalal võimalik täita, on turvaettevõtjal kohustus täita vaid need kohustused, mille täitmine on tal on ka faktiliselt võimalik.

Lõikes 1 sätestatakse tegevusala ettevõtja kohustused. **Punktis 1** kohustatakse ettevõtjat tagama töötajate vastavuse seaduses ja selle alusel antud määrustes ettenähtud nõuetele ja tingimustele. Ettevõtja osutab teenuseid oma töötajate kaudu ning majandustegevuse nõuded on suuresti seotud nõuetega töötaja tasemele ja käitumisele. Turvaettevõtja majandustegevuses on töötajale kehtestatud nõuded käsitatavad isikuliste nõuetena majandustegevusele ehk ettevõtja ise ei pea vastama kõikidele sätestatud nõuetele, kuid esitatud nõuetele peavad sel juhul vastama majandustegevuses kasutatavad töötajad. Punktiga sätestatakse oluline seos turvatöötajate isikule kehtestatud nõuete ja turvaettevõttele seatud nõuete vahel. Kui turvatöötaja peab vastama kindlatele nõuetele, on see turvaettevõtja kohustus tagada nende nõuete täitmine. Samasugune nõue on tööandjale sätestatud ka töölepingu seaduse (edaspidi TLS) § 28 lõike 2 punktis 5, mille kohaselt peab tööandja tagama töötajale tööalaste teadmiste ja oskuste arendamiseks tööandja ettevõtte huvidest lähtuva koolituse ning kandma koolituskulud ja maksma koolituse ajal keskmist töötasu. Turvategevuses sätestatud lisanõuete tõttu sätestatakse eelnõuga TLS-st ulatuslikum nõue tagada töötaja vastavus eelnõus esitatud nõuetele.

Punktis 2 määratakse, et ettevõtja tagab töötajatele vajalikud töövahendid sõltuvalt valveobjektist ja ülesandest. See on üldine majandustegevuse nõue, mis on sätestatud ka TLS-i § 28 lõike 2 punktis 6 tööandja kohustusena, kuid turvategevuse puhul on tegemist ka ühe majandustegevuse nõudega. Kuigi majandustegevuse nõuete korral on tähtis need sätestada kindla detailsusastmega, ei ole eelnõus võimalik sellist detailsusastet kirjeldada.

Valvetegevuse tegevusala koondab praegu enda alla hulga teenuseid, mille ohu hinnangud jm sõltuvad ülesandest ja valveobjektist. Samas ei ole taoliste kirjelduste loomine võimalik ka kehtiva regulatsiooni korral, kus seaduses on teenused eraldi välja toodud. Sellise majandustegevuse nõude täitmist on aga hiljem võimalik hinnata, lähtudes valvetegevuse lepingust, turvaplaanist ja võimaluse korral ka turvaauditist. Näiteks, nõude rikkumisena on käsitatav olukord, kus turvaettevõtja suunab töötaja valveobjektile, kus on eriti suur oht, ilma kaitsevarustusega.

Punkti 3 kohaselt tagab turvaettevõtja, et tema või temaga seotud isik ei ole kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav ja tal või temaga seotud isikul ei ole karistatust KarS-i peatükkides 8–13, 15–19, 21, 22 ja 24 sätestatud tahtliku kuriteo eest. See on majandustegevuse nõue, mis kuulub eelnõu § 13 kohaselt kontrolliesemesse. Nõude eesmärk on tagada turvaettevõtja usaldusväarsus. Turvalisusega seotud teenuste osutamise eest ei saa tegelda isikud, kes ise on tõsiselt rikkunud õiguskorda ja kellel on kehtiv karistus tahtliku kuriteo toimepanemise eest.

Võrreldes kehtiva TurvaS-iga, mille § 45 punkti 3 kohaselt ei tohi turvaettevõtjal ega temaga seotud isikul olla karistatust tahtliku riigi-, isiku- või varavastase kuriteo või KarS-i §-des 372 ja 384 sätestatud süütegude eest, laiendab eelnõu märkimisväärselt nende kuriteokoosseisude arvu, mille korral on kehtiva märke olemasolul karistusregistris tegemist majandustegevuse nõude rikkumisega. Laienduse eesmärk on suurendada turvaturul tegutsevate ettevõtete usaldusväärsust ja vältida olukordi, kus turvaettevõtte juht või selles olulist mõju omav isik on süüdi mõistetud näiteks suure koguse narkootikumide ebaseaduslikus käitlemises. Loetelust on välja jäetud KarS-i peatükkides 14, 20 ja 23 sätestatud kuriteod, mis näevad ette koosseisud intellektuaalse omandi ja keskkonna vastu, ning liiklussüüteod.

Samuti täiendatakse nõuet sellega, et nimetatud kuritegudes ei tohi turvaettevõtja ega temaga seotud isik olla kahtlustatav ega süüdistatav. Termin *seotud isik* sisustatakse käesolevas eelnõus MSÜS-i § 5 lõike 2 kaudu, mille kohaselt on seotud isik ettevõtja osanik, aktsionär, juhtorgani liige, prokurist või muu isik, kes omab valitsevat mõju ettevõtja juhtimise üle.

Punktis 4 sätestatakse, et turvaettevõtja on kohustatud teavitama PPA-d mehitatud valveobjektidest. Sama nõue on ka kehtivas TurvaS-i § 15 punktis 1, mille kohaselt teeb turvaettevõtja iga kuu PPA-le kirjalikult teatavaks mehitatud valve alla võetud objektid. Kui kehtivas seaduses on detailselt sätestatud teavitamise kord ja sisu, jäetakse eelnõuga teavitamise täpne kord ja tingimused ette näha ministri määrusega. Kohustus esitada mehitatud valveobjektide loetelu võimaldab majandushaldusasutusel kontrollida mistahes objektil viibivate turvatöötajate isikulisi ja muid nõudeid.

Punktis 5 sätestatakse, et eelnõu § 8 lõikes 2 sätestatud väljaõppe korraldamisest. Sellega täiendatakse teavitamiskohustust nõudega esitada teave tulevastest turvatöötaja põhiõppe, turvajahi õppe, eri- ja täienduskoolitustest, mida turvatöötaja väljaõpet elluviiv turvaettevõtja korraldab. Teavitamiskohustuse eesmärk on tagada majandushaldusasutusele vajalik teave riikliku järelevalve tegemiseks. Turvatöötaja eri tasemetel korral on võimalik tagada kontroll, et töötaja on õppe läbinud, seekaudu, et juba antud kutset kontrollitakse. Kuid koolituste korral kutset töötajale ei anta, mille tõttu võib esineda juhtumeid, kus koolitusi praktikas ei tehti.

Punktis 6 sätestatakse ka kehtiva seadusega pandud kohustus turvaettevõtjal säilitada turvategevusega seotud dokumendid. Täpsem dokumentide loetelu kehtestatakse ministri määrusega (turvategevuse eeskirjaga). See on samuti vajalik järelkontrolli tegemiseks.

Punktis 7 sätestatakse turvaettevõtja kohustus viivitamata teatada PPA-le valvetegevuse käigus isikule tervisekahjustuse tekitamisest või rüma põhjustamisest, samuti igast relva kasutamisest. Võrreldes kehtiva seadusega loobutakse kohustusest teha PPA-le viivitamata teatavaks valveobjekti vastu toimepandud rünne, sest turvatöötajad võivad olukorra lahendada politsei sekkumiseta ja politsei kohalolu ei pruugi olla vajalik.

Nõudena jäetakse ja täpsustatakse juhtumid, mille käigus kasutatakse relva või mille käigus tekib tervisekahjustus või põhjustatakse isiku surm. Kuigi nõue relva kasutamisest teavitada on sätestatud ka RelvS-i § 10 lõikes 1, mille kohaselt on relvaldaja kohustatud viivitamata teatama politseile relva käitlemisest või kasutamisest, kui relva käitlemise või kasutamisega on põhjustatud isiku surm või tekitatud isikule tervisekahjustus või varaline kahju, siis eelnõu kohaselt on see kohustus laiem, sest hõlmab peale relva kasutamise ka muud juhtumid, mis on tekitanud tervisekahjustuse või põhjustanud isiku surma.

Punktis 8 jäetakse sisuliselt muutmata kujul kehtima olemasolev nõue säilitada tehnilise vahendi (asendatud senine termin jälgimisseadmestik) salvestist vähemalt üks kuu salvestamise päevast arvates. Nii kehtestatakse mõistlik aeg, mille jooksul turvaettevõtja ise või politsei või juhtumis kannatanu saavad tutvuda salvestisega, et selgitada välja asjaolusid.

Punktis 9 sätestatakse turvaettevõtjale kohustus tagada käesolevas seaduses sätestatud nõuetele vastav turvajuht. Sealjuures võib turvajuht on ka füüsilisest isikust ettevõtja ise, kuid on oluline, et kõikide turvategevuste korral oleks turvaettevõtjal väga hea erialase väljaõppega töötaja. See on oluline majandustegevuse nõudega, mis valvetegevuse korral on kontrolliase. Muude turvategevuste korral on tegemist tavapärase majandustegevuse nõudega.

Lõikes 2 sätestatakse erisus käesoleva paragrahvi lõike 1 punktist 3 ja täpsustatakse, et seotud isikule sätestatud nõudeid kohaldatakse turvaettevõtte osanike ja aktsionäride kohta, kellel on üle viie protsendi aktsia- või osakapitalist. Eelnõu koostamise käigus hinnati, et ettevõtte väiksema osalusega omanikul ei ole turvaettevõttes olulist mõju.

Lõikes 3 sätestatakse, et Vabariigi Valitsus korraldusega võib piirata Euroopa Majanduspiirkonda mittekuuluva riigi kodanikule või juriidilisele isikule kuuluva kapitali osalust tegevusala ettevõtte vara koosseisus. Selle sättega antakse valitsusele võimalus üksikjuhtudel sekkuda julgeolekukaalutlustel konkreetse turvategevuse ettevõtte osanike-aktsionäride ringi kujunemisse, välistamaks, et Eesti turvategevust ei mõjutaks Eesti põhiseadusliku korra suhtes ohtlikud isikud.

Eelnõu §-s 11 sätestatakse turvategevuse loa- ja teatamiskohustused. Majandustegevuse reguleerimisel on üks oluline küsimus, kas avalikust huvist lähtudes on ettevõtja tegevuse alustamisel vaba, peab ta sellest teada andma või on vajalik määrata talle kohustus taotleda selleks pädevalt majandushaldusametusest tegevusluba.

Kuna VTK käigus peetud aruteludel ja eelnõu koostamise ajal seati eesmärgiks eristada tegelikud turvategevused ja tugitegevused, muudetakse eelnõuga loakohustuslike tegevuste loetelu. Loakohustus säilitatakse vaid turvategevustele, kus eelkontrolli käigus on võimalik ja vajalik kontrollida turvaettevõtja usaldusväarsust ja võimekust selles valdkonnas tegutsemist alustada.

Kuni 1. juulini 2014. aastal olid loakohustuslikud kõik TurvaS-is reguleeritud teenused, nagu turvakonsultatsioon, vallas- või kinnisvara kaitse, isikukaitse, korra tagamine üritustel või valveobjektidel, juhtimiskeskuse pidamine ning valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine. Hiljem muutus vabaks tegevusalaks valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine.

Lõikes 1 sätestatakse, et ettevõtjal peab olema tegevusluba valvetegevuse ja turvatöötaja väljaõppe tegevusaladel majandustegevuse alustamiseks. MSÜS-i § 4 lõige 2 „Tegevusalal majandustegevuse täielik keelamine või selle lubamine üksnes tegevusloa alusel sätestatakse seadusega olulisest avalikust huvist tuleneval põhjusel“. Valvetegevuse ja turvatöötaja väljaõppe elluviimise puhul on tähtis tagada eeskätt kolmandate isikute põhiõiguste kaitse, ettevõtja usaldusväarsus ja eelkontrolli käigus selgitada välja ka professionaalsed eeldused osutada teenust väga heal tasemel. Kui kehtiva TurvaS-i § 28¹ lõikega 1 on sätestatud, et esmaõpet võib korraldada turvaettevõtja või turvatöötajate õppe korraldamiseks tegevusloa saanud ettevõtja, siis eelnõus sellist erisätet ei ole.

Lõikes 2 kehtestatakse ettevõtjale kohustus teatada majandustegevuse alustamisest turvaauditi tegevusalal (§ 4 punktis 2). Nimetatud tegevusalal tegevuse alustamiseks lähtub ettevõtja MSÜS-i §-des 14 ja 15 sätestatud korras majandustegevusest teatamise kohta.

Lõikes 3 sätestatakse, et tegevusluba ei hakka kehtima vaikumisi ega laiene turvaettevõtja tütarettevõttele. Arvestades vajadust selgitada ammendavalt välja tegevuse alustamiseks

vajalikud asjaolud, siis MSÜS-i § 20 lõikest 4 erandina ei hakka turvategevuse luba kehtima enne, kui see on väljastatud, sõltumata loa menetlusele kulumisest ajast. Et tagada selge vastutus, siis erandina MSÜS-i § 21 lõikest 2 ei laiene tegevusluba turvaettevõtja tütarettevõtjale.

Eelnõust on välja jäetud kehtivas õiguses sisalduv regulatsioon erandlikus olukorras Välisministeeriumi, Kaitseministeeriumi või Siseministeeriumi taotlusel välisriigi kodaniku või tema vara kaitseks tegevusloata ettevõtja või isiku poolt turvategevuse osutamise õiguse andmisest Politsei- ja Piirivalveameti ühekordse loana. Tegemist on ebavajaliku ja kohaldamatu sättega, mis turvaseadusesse lisati eelnevalt kehtinud turvateenistuse seaduse eeskujul ning mida turvaseaduse kehtivuse jooksul ei ole praktikas kasutatud. Säte ei ole enam ajakohane ega vasta majandustegevuse üldistele põhimõtetele.

Eelnõu §-s 12 sätestatakse tegevusloa taotlemine, täpsustades sellega juba MSÜS-i §-des 16–29 sätestatud.

Lõikes 1 sätestatakse, et ettevõtja esitab valvetegevuse tegevusloa taotluses lisaks majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses sätestatud andmetele³⁸ turvajuhilise andmed ja äriühingu nende osanike ja aktsionäride nimekirja, kellel on üle viie protsendi aktsia- või osakapitalist, märkides iga juriidilise isiku täieliku nimetuse, asukoha ja registrikoodi. Andmete esitamine on vajalik, et majandushaldusamet saaks läbi viia kontrolliesemesse kuuluvate nõuete vastavuse hindamise.

Lõike 2 alusel esitab ettevõtja turvatöötaja väljaõppe tegevusloa taotluses lisaks majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses sätestatud andmetele õppekava. Kuna tegemist on täienduskoolitusega täiskasvanukoolituse seaduse tähenduses, siis vastava õppekava esitamine, mis sisaldab õppe sisu, korraldust ja tingimusi, võimaldab taotluse lahendamisel hinnata, kas ettevõtja täidab tegevuse alustamiseks vajalikke eeldusi.

Eelnõu §-s 13 sätestatakse turvategevuse tegevusloa andmise, peatamise ja kehtetuks tunnistamise korra. MSÜS-i alusel tuleb määrata eriseadusega majandushaldusametuse ülesande täitja, milleks turvategevuse puhul on PPA.

Lõikes 1 sätestatakse, et tegevusloa taotluse lahendab ning tegevusloa peatab ja tunnistab kehtetuks majandushaldusametuse PPA. Taotluse lahendamise üldine kord on sätestatud MSÜS-i §-s 20. Võrreldes kehtiva õigusega määratakse eelnõuga PPA asutuseks, kes menetleb turvatöötaja väljaõppe elluviimise tegevusluba. TurvaS-i § 30 lõike 1 kohaselt lahendab nimetatud tegevusloa taotluse HTM ja tegevusloa kontrolliesemesse kuuluvate nõuete täitmise tuvastab PPA eelhaldusaktiga. Eelnõu koostamise käigus peetud aruteludel tuvastati, et praktikas ei ole taoline regulatsioon põhjendatud ja HTM ei tee sisulist kontrolli tegevusloa üle. Samuti tagab muudatus PPA-le paremad võimalused teha selle valdkonna turvaettevõtete üle tõhusamat järelkontrolli.

³⁸ MSÜS-i §-s 19 sätestatu: juriidilisest isikust ettevõtja puhul nimi ja registrikood, selle puudumise korral asukohariigi asjakohane identifitseerimistunnus (registreerimisnumbriga võrdsustatav numbrilise või tähekombinatsioon), füüsilisest isikust ettevõtja puhul nimi ja registrikood, selle puudumise korral isikukood või sünniaeg ning isikut tõendava dokumendi nimetus ja number; ettevõtja kontaktandmed (telefoninumber, elektronposti aadress ja postiaadress); teise lepinguriigi või kolmanda riigi ettevõtja puhul asukoha aadress, kui see erineb postiaadressist; taotlusele allakirjutanud isiku nimi ja kontaktandmed (telefoninumber ja elektronposti aadress), juriidilise isiku puhul ka esindusõiguse aluse nimetus (juhatuse liige või volitus); andmed kontrolliesemesse sätestatud asjaolude nõuete olemasolu kohta; ettevõtja hoolekandmise täitmise kava, kui ettevõtja on selle esitamiseks käesoleva MSÜS-i alusel kohustatud.

Lõikes 2 sätestatakse PPA võib halduslepinguga volitada mittetulundusühingu täitma majandushaldusasutuse ülesannet osaliselt või täielikult turvatöötaja väljaõppe tegevusala suhtes. Haldusülesande delegerimise võimaluse näeb ette halduskoostööseadus. Käesoleva muudatuse eeskujuks on autoveoseaduse sarnane regulatsioon. Siiani on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium seda praktikat ka kasutanud. Hetkel annab taotlejatele nimetatud dokumente Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioon.

Turvatöötaja väljaõppega seotud majandushaldusasutuse ülesannete volitamine võimaldab kaasata kolmandat sektorit riigiülesannete täitmisse, hõlmata sektori kompetentsi ja soodustada ka sektori eneseregulatsiooni ning arendada PPAle turvategevuse majandushaldusliku korraldamises strateegiline partner.

Lõikes 3 sätestatakse, et kui halduslepinguga on tegevusloa taotlust volitatud lahendada mittetulundusühing, on tal õigus võtta taotluse läbivaatamise eest tasu, mille suurus ilma käibemaksuta ei ületa riigilõivuseaduses vastava tegevusloa taotluse läbivaatamise eest kehtestatud riigilõivu määra. Selle sättega tagatakse, et juhul, kui sättes nimetatud tegevusloa on volitatud andma mittetulundusühing, ei tohi tasu (ilma käibemaksuta), mida ettevõtja selle dokumendi taotlemisel peab maksma, olla suurem kui selle dokumendi saamiseks riigilõivuseaduses kehtestatud riigilõiv, mida tuleks maksta, kui selle dokumendi annaks ettevõtjale PPA. Riigilõivumäär on kulupõhine ning juhul, kui mittetulundusühingu poolt tegevusloa andmise eest võetava tasu hulka oleks arvestatud ka käibemaks (20%), võib tekkida olukord, kus mittetulundusühingu kulutused dokumentide andmise eest võivad osutuda suuremaks kui on tasu, mida nad dokumendi andmise eest saavad ettevõtjalt küsida. Seega, ettevõtjal tuleb arvestada, et käibemaksu võrra läheb dokumendi saamine ettevõtjale kallimaks. Seda, kas tasu dokumendi taotluse lahendamise eest võtab mittetulundusühing enne või pärast toimingut, otsustab mittetulundusühing ise.

Lõikes 4 sätestatakse mittetulundusühinguga sõlmitud halduslepingu täitmise üle teostab haldusjärelvalvet PPA. Kuigi PPA annab majandushaldusasutuse ülesande osaliselt või täielikult üle, jääb talle ülesanne kontrollida, et volituse alusel ülesannet täitev ühing järgiks majandushaldusasutuse ülesannet täitjale kehtestatud reegleid.

Lõikes 5 sätestatakse, et kui haldusleping lõpetatakse, võtab ülesannete täitmise üle PPA tagamaks majandushaldusasutuse ülesannete katkestamatu täitmise.

Eelnõu §-s 14 sätestatakse tegevusloa kontrolliese kui majandustegevuse nõuete kogum, mille täitmise tuvastamine on tegevusloa andmise eelduseks.

Lõikes 1 sätestatakse, et ettevõtjale antakse valvetegevuse tegevusloa, kui ettevõtja või temaga seotud isik ei ole kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav ja tal või temaga seotud isikul ei ole karistatust karistusseadustiku peatükkides 8–13, 15–19, 21, 22 ja 24 sätestatud tahtliku kuriteo eest, ning tal on nõuetele vastav turvajuht. Nõue, et ettevõttes peab olema turvajuht tagab, et ettevõtja on värvanud enne tegevuse alustamist töötaja, kes vastutab ettevõtja turvategevuse korraldamise eest ja kellel on turvajuhi kutse. Ettevõtja ise ja ettevõtte juhtorganite liikmed ei pea olema turvategevuse spetsialistid, kuid teostades valvetegevuse alal majandustegevust, eeldatakse, et ettevõttes on olemas asjakohase erialase ettevalmistusega isik.

Lõikes 2 sätestatakse, et ettevõtjale antakse turvatöötaja väljaõppe elluviimise tegevusloa, kui ettevõtja või temaga seotud isik ei ole kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav ja tal või temaga seotud isikul ei ole karistatust karistusseadustiku peatükkides 8–13, 15–19, 21, 22

ja 24 sätestatud tahtliku kuriteo eest, ning tema esitatud õppekava vastab eelnõu § 4 lõike 4 alusel kehtestatud ministri määrusega turvatöötaja väljaõppe nõuetele ja täiskasvanukoolituse seaduse alusel kehtestatud täienduskoolituse standardile³⁹.

Eelnõu §-s 15 sätestatakse eritingimused turvategevuse teostamisel riigikaitseobjektidel võimaldamaks kontrollida riigikaitseobjektidel valvetegevust või turvaauditit teostada soovivad turvaettevõtja ja temaga seotud isikute sh turvatöötajate tausta ja sobivust säärasel usaldusliku ülesande täitmiseks.

Lõike 1 alusel võib PPA turvaettevõtja kirjalikul nõusolekul koguda tema ja temaga seotud isikute kohta isikuandmeid kriminaalmenetluse seadustiku § 126³ lõikes 1 nimetatud jälitustoiminguga ning päringuga sideettevõtjale elektroonilise side seaduse § 111¹ lõigetes 2 ja 3 sätestatud andmete kohta, kui see on vajalik, et otsustada riigikaitse seaduse §-s 83 nimetatud objekti hõlmava valvetegevuse või turvaauditi lepingu sõlmimiseks.

Lõikes 2 sätestatakse kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 ettenähtud toiminguid on riigi julgeoleku või avaliku korra tagamiseks vaja teha turvaettevõtja turvatöötaja kohta, esitab turvaettevõtja Politsei- ja Piirivalveametile vastava turvatöötaja kirjaliku nõusoleku.

Lõikes 3 sätestatakse, et isikut teavitatakse tema suhtes käesoleva paragrahvi lõikes 1 ettenähtud toimingu tegemisest pärast valvetegevuse või turvaauditi lepingu sõlmimise kohta otsuse tegemist ja tema soovil tutvustatakse talle toiminguga kogutud andmeid.

4. peatükk. Turvatöötaja

Paragrahvis 16 kehtestatakse nõuded turvatöötajale. Need on isikulised majandustegevuse nõuded MSÜS-i tähenduses.

Lõikes 1 sätestatakse hariduslikud, kutsealased ning tervist, isikuomadusi ja eluviisi puudutavad nõuded.

Punkti 1 alusel on turvatöötaja vähemalt 18-aastane, põhihariduse ja täieliku teovõimega Eesti kodanik või isik, kes on Eestis saanud alalise elamisõiguse või kellele on Eestis antud pikaajalise elaniku elamisluba. Kehtiva seaduse alusel peab turvatöötaja olema vähemalt 19-aastane, kuid sellise piirangu seadmine on osutunud tarbetuks ja võib piirata hoopis noorte siirdumist tööturule turvategevuse valdkonnas. Samuti peab olema tagatud, et turvatöötajana saavad Eestis töötada ka EL-i kodanikud, kellele on väljastatud vastav elamisluba⁴⁰. Haridusnõue on sätestatud analoogsena abipolitseiniku seaduses (edaspidi *Apolis*), mille kohaselt peab abipolitseinikuks astujal olema vähemalt põhiharidus.

Punktis 2 sätestatakse, et turvatöötaja peab valdama eesti keelt seadusega või seaduse alusel antud õigusaktidega kehtestatud tasemel. Täpse taseme määrab keelseaduse alusel antud Vabariigi Valitsuse määrus⁴¹.

Punktis 3 sätestatakse, et turvatöötajana saab tegutseda isik, kellele on antud turvatöötaja kutse, mille olemasolu tõendab, et isik on läbinud turvatöötaja õppe vastavas mahus ning sooritanud

³⁹ [täienduskoolituse standard](#)

⁴⁰ EL-i Kohtu lahend nr C-114/97, Komisjon vs. Hispaania ja C-283/99, Komisjon vs. Itaalia

⁴¹ Vabariigi Valitsuse 20. juuni 2011. aasta määrus nr 84 „[Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded](#)“.

kutseeksami. Tegemist on ühe kesksema isikulise nõudega, mis võimaldab tagada turvatöötaja kvalifikatsiooni taseme.

Punktis 4 sätestatakse, et turvatöötaja on sellise kehalise ettevalmistuse ja tervises seisundiga, mis võimaldab tal tööülesandeid täita. **Punktides 5 ja 6** sätestatakse, et turvatöötaja on isiksuseomaduste ja kõlbluse poolest sobilik täitma turvatöötaja ülesandeid ning tema käitumine või eluviis ei ohusta tema enda ega teise isiku turvalisust ning isik ei ole sõltuvuses alkoholi, narkootilise või psühhotroopse aine kasutamisest. Täpsemad nõuded turvatöötaja ettevalmistuse, tervises seisundi ja isikuomaduste kohta sätestatakse ministri määrusega (turvategevuse eeskirjaga), mis kehtestatakse eelnõu paragrahvi 4 lõike 4 alusel.

Lõikes 2 sätestatakse lisanõuded turvajuhile. Nii nagu kehtivaski seadus, saab turvajuhiks olla turvatöötaja, kellel on keskharidus ja kellele on antud turvajuhi kutse.

Lõikes 3 sätestatakse isikulise majandustegevuse nõude turvatöötajale. Samamoodi turvaettevõtjale seatud nõudega karistatuse kohta, on turvatöötajana keelatud töötada isikul, kelle karistusandmed tahtlikult toime pandud kuriteo kohta ei ole karistusregistrist kustunud või kes on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav. Võrreldes kehtiva seadusega täiendatakse nõuet keeluga olla kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav. Turvatöötajale sätestatud nõuded on rangemad kui need, mis kehtivad turvaettevõtjale või temaga seotud isikule. Need nõuded kehtivad ka turvajuhile, kes samuti on käsitatav turvatöötajana.

Lõikes 4 sätestatakse turvatöötajale kohustus läbida täienduskoolitus turvategevuse eeskirjas sätestatud korras. Kuigi sama sisuga kohustus on sätestatud ka turvaettevõtjale, kes eelnõu § 10 lõike 1 punkti 1 alusel on kohustatud tagama töötajatele ettenähtud õppe, siis käesoleva sättega kehtestatakse kohustus nimetatud õpe läbida. Seega on turvaettevõtja kohustus koolitus tagada ja turvatöötaja kohustus koolitus läbida seotud. Täiendusõppe eesmärk on tagada turvatöötaja kvalifikatsiooni tase.

Lõikes 5 sätestatakse, et turvatöötajal võib olla välisriigis antud turvatöötaja kutse, kui seda on tunnustatud [välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse](#) kohaselt PPA. Samasugune võimalus on ka kehtivas seaduses.

Eelnõu §-s 17 sätestatakse turvatöötaja töötõend ja vormiriietuse kui esemelised majandustegevuse nõuded valvetegevusele.

Lõikes 1 kehtestatakse turvaettevõtjale kohustus väljastada turvatöötajale ja töötajale, kes osaleb valvetegevuses eelnõu paragrahvi 5 lõike 6 alusel, töötõend ja vajaduse korral vormiriietus. See kohustus on seotud eelnõu § 10 lõike 1 punktis 2 sätestatuga. Eelnõu § 18 lõike 1 punktide 3 ja 4 järgi on töötõendi kaasaskandmine ja esitamine turvatöötaja kohustus ning vormiriietuse kandmine on kohustuslik, välja arvatud mõni erand. Tõlgendades nimetatud sätteid kogumina on tegemist turvaettevõtjale seatud esemelise majandustegevuse nõudega, mis eeldab teatud töövahendite (riietuse ja tõendi) olemasolu. Töötõend on turvaettevõtja väljastatud dokument, millel on eelnõu paragrahvi 4 lõike 4 alusel kehtestatud määruses ettenähtud andmed. Nii töötõendi kui ka vormiriietuse eesmärk on tagada, et turvatöötajaga või asjakohasel väljaõppel olev isik on tööülesannete täitmisel kõigile selgelt eristatav ja äratuntav. Peale töötõendi on turvatöötaja tuvastamisel tähtis roll vormiriietusel, mille üksikasjalikud nõuded kehtestatakse viidatud määrusega.

Lõikega 2 pannakse turvaettevõtjale kohustus kooskõlastada vormiriietuse ja töötõendi kirjeldus PPA-ga. See võimaldab PPA-l ennetavalt kontrollida tõendi ja vormiriietuse vastavust eelnõu paragrahvi 4 lõike 4 alusel kehtestatud määruses sätestatud nõuetele. Samas võib PPA halduslepinguga volitatud seda ülesannet täitma mittetulundusühingut. See uuendus võimaldab kaasata riigiülesande täitmisse kolmandat sektorit kasutades ära sektori kompetentsi ning arendada PPAle turvategevuse majandushaldusliku korraldamises strateegilise partneri.

Lõikes 3 sätestatakse, et käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud halduslepingu täitmise üle teostab haldusjärelevalvet PPA.

Lõikes 4 sätestatakse, et kui käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud haldusleping lõpetatakse, võtab ülesannete täitmise üle PPA tagades niimoodi majandushaldusametuse ülesannete katkestamatu täitmise.

Eelnõu §-s 18 sätestatakse turvatöötaja kohustused.

Lõike 1 punkti 1 alusel on turvatöötaja kohustatud keelduma täitmast seadusega vastuolus olevaid ülesandeid. Samasugune nõue on sätestatud ka kehtiva TurvaS-i § 33 lõike 1 punktis 1. Sätte eesmärk on tagada, et turvatöötaja kui väga hea kvalifikatsiooni ja eridõppega töötaja hindaks eraldi kõiki olukordi ja ülesandeid ning lähtuks ülesannete täitmisel eelkõige seadusest ja selle alusel ette nähtud õigustest.

Punkti 2 kohaselt on turvatöötaja kohustatud hoidma saladuses turvategevuse käigus talle teatavaks saanud konfidentsiaalset teavet ja isikuandmeid. Sisult liigitub see nõue ärisaladuse kaitse valdkonda. TLS-i § 22 lõike 1 kohaselt võib tööandja määrata, millise teabe kohta kehtib töötajal tootmis- või ärisaladuse hoidmise kohustus. Kuigi ärisaladuse hoidmise täpse kokkuleppe saavad osalised sõlmida töölepingus, kus määratakse, missugust teavet on turvatöötaja kohustatud hoidma kui ärisaladust ja nähakse vajaduse korral ette kohane leppetrahv, sätestatakse eelnõuga üldnõue kogu teabe suhtes. Taolise nõudega täidetakse ka isikuandmete kaitse eesmärk, sest turvatöötaja võib ülesande täitmise käigus kokku puutuda kliendi või kolmanda isiku isikuandmetega.

Punkti 3 kohaselt peab turvatöötaja tööülesannete täitmisel kaasas kandma töötõendi ning isiku poole pöördudes end tutvustama ja esitama talle töötõendi. Sätte eesmärk on tagada, et turvatöötaja kui erasektoripoolne korra tagamises osalev isik, kellele on seadusega ette nähtud lisaõigused ülesannete täitmiseks, tegutseks avalikult ja läbipaistvalt. Turvatöötaja tegevuse korral, mis võib piirata isiku põhiõigusi, on tähtis, et isik saaks kohe aru, kellega on tegemist. Sama nõue on sätestatud ka KorS-i § 11 lõikes 1, mille kohaselt esitleb riikliku järelevalve meedet kohaldama asuv ametiisik ennast arusaadavalt isikule, kelle suhtes ta kavatses meedet kohaldada ja esitab isiku soovil oma pädevust tõendava dokumendi. Sätte eesmärk on tagada ka turvatöötajate ja turvaettevõtete usaldusväärsus ühiskonnas ning luua isikule võimalus üles märkida turvatöötaja andmed, kui tal tekib kahtlus, et turvatöötaja ei ole käitunud seaduspäraselt või on rikkunud isiku õigusi.

Punkti 4 kohaselt peab turvatöötaja kandma valvetegevuse ülesandeid täites vormiriietust, välja arvatud isiku valvamisel ja kaitsmisel (isikukaitsjal võib olenevalt tegevuskeskkonnast vaja olla erariietes). Vormiriietuse kandmise nõude eesmärk on tagada, et inimesele on turvatöötaja selgelt eristatav ja äratuntav. Sama sisuga nõue on kehtestatud näiteks abipolitseinikele ApolS-i §-s 37, mille kohaselt on abipolitseinik kohustatud kandma vormiriietust ja vastavaid eritunnuseid, et tagada avaliku võimu esindaja äratuntavus. Kuigi

turvätöötaja ei ole avaliku võimu esindaja, on temale ette nähtud laiemate õiguste ja tema töö iseloomu tõttu on oluline, et ta oleks äratuntav.

Punkti 5 järgi peab turvätöötaja tagama isikule esimesel võimalusel esmaabi andmise ning vajaduse korral kiirabi kutsumise, kui füüsilise jõu, erivahendi või relva kasutamisega on isikule tekitatud kehavigastus. Kuna turvätöötajal on õigus kasutada teatud tingimusel jõudu, erivahendeid ja relva, siis tuleb seda tasakaalustada kohustusega osutada abi, ent leevendada tagajärgi. Sarnane nõue on korrakaitseaduses ka korrakaitseorganile.

Punkti 6 järgi peab turvätöötaja tegema turvaettevõtjale viivitamata teatavaks asjaolu, et tema kohta karistusandmed tahtlikult toime pandud kuriteo kohta ei ole karistusregistrist kustunud või kui ta on kriminaalmenetluses tahtliku kuriteo toimepanemises kahtlustatav või süüdistatav.

Lõikes 2 täpsustatakse, et meresõiduohutuse seaduse alusel Eesti riigilippu kandva laeva valvamisel ja kaitsmisel kohalduvad turvätöötajale [meretöö seaduse](#) §-des 14–15 sätestatud kohustused. Selline säte on ka kehtivas seaduses ja teenib eesmärki määrata laeval kindlaks alluvus laeva reederi, kapteni ja turvätöötajate vahel (turvätöötajad alluvad ja saavad korraldusi kaptenilt).

Eelnõu 4. peatüki 2. jagu reguleerib turvätöötaja õigusi valvetegevuse teostamisel. Turvätöötajatele ette nähtud õigused on sisult ja vormilt püsivad muutumatuna alates TurvaS-i vastuvõtmisest. Turvätöötajate õiguseid ei ole kehtiva TurvaS §-s 32 kirjeldatud ehk seaduses ei ole sätestatud, milline täpselt on õiguste sisu või nende kohaldamise eeldused ning kas turvätöötajal on õigus kohaldada ka jõudu. Samuti ei ole turvätöötajate õigusi lahti mõtestatud TurvaS-i seletuskirjas. Selle tõttu on seni turvätöötaja õiguste sisustamisel lähtutud mitmesugustest võimalikest tõlgendustest. Näiteks on viimases Riigikohtu lahendis turvateenuse käigus jõu kasutamise kohta⁴² sisustatud turvätöötaja õigust kohaldada isiku suhtes jõudu KorS-i §-s 28 sätestatud hädakaitse kaudu. Kehtiva TurvaS-i vastuvõtmisel ja sellele järgnenud aastatel ei olnud erilisi vaidlusi turvätöötajate õiguste ulatuse ja sisu üle. Kuid praeguseks on jõustunud KorS, riigi riiveõigused on koondatud korrakaitsealisteks meetmeteks ning see on tekitanud küsimuse eraisikutele ette nähtud õiguste kohta, mis osalt on ulatuslikumad kui igapäheõigused.

Turvätöötaja õigused tulenevad eelkõige erinevatest õigusinstituutidest (nt igapäheõigused), mis on deklareerivas vormis kirjutatud ka TurvaS-i. Kuid samas sätestab kehtiv TurvaS turvätöötajale teatud osas suuremad õigused kui teistele isikutele. Esiteks delegeerib turvätöötajale õigusi teenuse tellija. Kuigi seda olemuslikult turvateenuse lepingus ei puudutata, siis eelduslikult volitab teenuse tellija turvaettevõttele ja seeläbi ka turvätöötajale oma õigused. Asjade valduse kaitsmine on AÕS-i § 41 kohaselt valdaja õigus. AÕS-i §-s 41 on sätestatud valdajale õigus kasutada omavoli vastu omaabi, mille kohaselt võib valdaja jõuga kaitsta (ületamata seejuures hädakaitse piire) enda valdust. Samuti on AÕS-is valdajale sätestatud õigus võtta omavoli alusel äravõetud asi tagasi enda valdusesse või otsida enda asja teise isiku kinnisasjalt. Rõhutame, et asja tagasivõtmise õigust ega asja otsimise õigust turvätöötajal TurvaS-i alusel ei ole, mida on märkinud ka Riigikohus⁴³. Kui isik delegeerib oma õiguse asja valdust kaitsta turvaettevõttele, siis sisult volitab ta turvaettevõtet rakendama tema nimel ka omaabi. AÕS-i mõistes muutub turvaettevõtja seega valduse teenijaks AÕS-i § 33 lõike 3 tähenduses. Valduse teenijal ei ole õigust kasutada muid valduse kaitse õigusi⁴⁴. Samas on

⁴² RKL nr [1-16-9964](#), p 9

⁴³ sama p 12

⁴⁴ Asjaõigusseaduse kommenteeritud väljaanne, lk 23, p 3.3

AÕS-i § 41 lõikes 4 sätestatud, et valduse teenijal on samuti õigus kasutada omaabi. Seega, asja valduse kaitse seisukohast ei ole turvatöötajale ette nähtud õigused sama ulatuslikud kui valdajal.

TurvaS-i § 34 lõike 1 punktides 1 ja 2 sätestatakse turvatöötajale õigus isik kinni pidada, kui on kahtlus, et ta on toime pannud süüteo või tal puudub alus valveobjektile viibida. Kui võõral kinnisasjal viibimise korral on turvatöötaja õigus samastatav omaabiga, on kuriteos kahtlustatava kinnipidamine igauheõigus, mis tuleneb KrMS-i §-st 217. Turvatöötaja õigused on aga seejuures laiemad, sest võimaldavad tal väärtuos kahtlustatava isiku kinni pidada. Peale eelnenu on TurvaS-is käsitletud selliseid õigusi, mida igauheõigustena õiguskorrast ei leia, näiteks õigus isik tuvastada või õigus toimetada joobeseisundis isik politseisse.

Turvatöötaja õiguste detailsema regulatsiooni eesmärk käesolevas eelnõus on tagada õigusselgus nii turvatöötajatele kui ka teistele isikutele, kelle õigusi ja vabadusi võidakse turvatöötaja poolt piirata. Turvatöötaja igauheõiguste rakendamise eelduseks ei saa olla turvategevus kui majandustegevust reguleerivas seaduses sätestatu. Turvatöötajal kui isikul säilib alati võimalus rakendada vajadust mööda hädakaitset, kuid peale selle ka avalikust õigusest tulenevat õigust kuriteos kahtlustatav isik kinni pidada. Eelnõus sätestatud õigused on turvatöötajale osalt tuletatud ka loetletud õigustest, kuid selleks, et põhjendada nende õiguste ulatuste laiendamist või muude õiguste sätestamist, tuleb neid hinnata karistusõiguslikust aspektist. KarS-i §-s 27 sätestatakse, et õigusvastane on tegu, mis vastab seaduses sätestatud süüteo koosseisule ja mille õigusvastasus ei ole välistatud käesoleva seadustiku, muu seaduse, rahvusvahelise konventsiooni või rahvusvahelise tavaga. Selle kohaselt peab ka turvatöötaja toime pandud põhiõiguse riivet, mis vastab süüteo koosseisule, käsitama õigusvastasena. Süüteo koosseisu tunnustele vastava teo õigusvastasuse tuvastamine tähendab, et teos puuduvad õigusvastasust välistavad asjaolud. Samas võib isiku käitumine ühtaegu täita keelunormi tunnused kui ka vastata lubavale normile⁴⁵. Lubava normina saab käsitada näiteks AÕS-i §-s 41 sätestatud omaabi regulatsiooni. Kuna õiguskord tunneb ainult ühtset õigusvastasuse mõistet, mis seisneb teo vastandumises mõnele õigusnormile ja mis laieneb õiguskorrale kui tervikule⁴⁶, peab ka turvatöötajale ette nähtud eriõigusi vaatama sellest aspektist. Õigusvastasust välistav asjaolu võib tuleneda muu hulgas ka avalikust õigusest. Eelnõus turvatöötajale sätestatud õiguseid tuleks seega hinnata kui muus seaduses sätestatud õigusvastasust välistavat asjaolu ehk lubavat normi.

Eelnõu § 19 sisaldab turvatöötaja valvetegevuse teostamisele kohaldatavaid üldpõhimõtteid.

Lõikes 1 sätestatakse, et valvetegevuse käigus on turvatöötajal seadusega lubatud meetmete kohaldamise õigus ja ta peab sealjuures täitma selgitamiskohustust ning järgima proportsionaalsuse põhimõtet. Sätte eesmärk on seada meetmete kohaldamisele üldised eeldused. Tingimuseks meetmete kohaldamisel on, et turvatöötaja võib neid kohaldada vaid valvetegevuse raames. Eelduslikult ei ole muudel turvategevuse tegevusaladel otsest vajadust taoliste meetmete kohaldamiseks, küll aga kohalduvad samad põhimõtted ja õigused vastavalt eelnõu § 9 lõikele 5 sisevalvetöötaja ülesannete täitmisele.

Punktis 1 sätestatud kohustus selgitada enne meetme kohaldamist isikule meetme kohaldamise põhjuseid tagab isikule arusaamise kehtivatest reeglitest ja võimaldab muuta oma käitumist. Sellega antakse isikule võimalus vältida tema õigusi rohkem riivavat turvatöötaja tegevust. Näitena võib tuua olukorra, kus isik viibib võõral kinnisasjal teadmatuses (olles näiteks

⁴⁵ Karistusseadustiku kommenteeritud väljaanne, lk 102

⁴⁶ sama

sisenenud läbi avatud värava ning arvates, et maa-ala on avatud määramata isikute ringile). Sel juhul on turvatöötaja kohustatud selgitama, et antud maa-ala ei ole avalikuks kasutamiseks ja võõrad isikud kõrvaldatakse territooriumilt. Kui isik selgituse saamisel vabatahtlikult lahkub, puudub vajadus ja õigustus kohaldada turvatöötajale lubatud meetmeid ning olukorra lahendab isik ise. Selgitamiskohustuse täitmine aitab praktikas lahendada lahkarvamusi rahumeelselt ja vähendab nii meetmete kui füüsilise jõu kasutamise vajadust. Selgitamiskohustusest võib loobuda üksnes juhul, kui olukord nõuab turvalisuse huvides kiireloomulist sekkumist, nt füüsilise ründe korral või vara vahetult ohustava käitumise korral.

KorS-i §-s 7 näeb ette korrakaitse kohaldatava proportsionaalsuse põhimõtte. Selle eesmärk on tagada, et probleemi lahendamisel lähtutakse õigustatud eesmärgist, ajakriitilisusest, isikust, õiguste ja õigushüvede kaalukusest, avalikust huvist ning muudest olulistest asjaoludest. Seadusega võimaldatud õiguste kasutamine ei tohiks seega kunagi muutuda eesmärgiks omaette ja probleemi lahendamisel tuleb kaaluda võimalikke vähem riivavaid alternatiive⁴⁷. Turvatöötajate õiguste korral on tegemist eriregulatsiooniga, mida käsitatakse kui muus seaduses sätestatud õigusvastasust välistavat asjaolu ning **punktidega 2–4** soovitakse nimetatud eriõigustele seada põhimõttelised piirangud samamoodi hädakaitsega. Seega peab turvatöötaja hindama, millised on tema tegutsemisvõimalused ja kohaldama mitmest sobivast ja vajalikust meetmest sellise, mis isikut eeldatavalt kõige vähem kahjustab. Meetme kohaldamisel peab ta lähtuma proportsionaalsusest ehk arvestama meetmega taotletavat eesmärki ja kiireloomulist kohaldamist nõudvat olukorda. Samuti peab olema tagatud, et meedet kohaldatakse vaid nii kaua, kui selle eesmärk on saavutatud või seda ei ole enam võimalik saavutada.

Lõike 2 kohaselt laienevad turvatöötaja õigused valveobjekti ümbrusele mõistlikus ulatuses. Sätte sisuks on luba tegutseda ka väljaspool kindlate piiridega valveobjekti juhtudel, mil see on hädavajalik. Kehtivas õiguses samasisulist sätet ei ole ning seetõttu on korduvalt tõstatatud küsimus turvatöötaja õiguste kohta valveobjekti lähiümbruses. Eelkõige on praktikas probleemiks vargused kauplusest, mil varas jookseb minema ja turvatöötajal ei õnnestu teda tabada kaupluse territooriumil, vaid väljaspool. Sellise tegutsemisega realiseerib turvatöötaja talle seadusega antud kinnipidamisõiguse väljaspool valveobjekti ning seetõttu võib tema tegevuse õiguspärasuse seada kahtluse alla. Välistamiseks õiguslikke vaidlusi sellel teemal on eelnõus sõnaselgelt sätestatud turvatöötaja õiguste laiendumine ka valveobjekti lähiümbrusele. Väljend „lähiümbrus“ on määratlemata mõiste, millele õigusaktiga täpset sisu anda ei ole võimalik, kuna mõiste sisu võib eluliste juhtumite korral olla mõnevõrra erinev. Siiski ei tohiks seda tõlgendada ülemäära laialt – turvatöötaja on lahutamatu seotud valveobjektiga ning tema õiguste kohaldamine väljaspool seda peaks eelkõige seonduma meetmele allutatud isiku sooviga vältida meetme kohaldamist. Teisiti öeldes ei saa turvatöötaja asuda tööülesannete täitmisele väljaspool valveobjekti põhjusel, et tal näiteks ei olnud aega isikuga tegeleda siis, kui too viibis valveobjektis, vaid põhjus isiku meetmele allutamiseks väljaspool valveobjekti peab tulenema isiku käitumisest. Kõikide eelnõus ette nähtud õiguste kohaldamine väljaspool valveobjekti ei olegi mõeldav ega eesmärgipärane, kuid arvestades eelmises lõikes sätestatud üldpõhimõtete järgimise kohustust ei ole eelnõu koostamisel peetud vajalikuks käesolevas lõikes loetleda meetmeid, mille kohaldamine on väljaspool valveobjekti lubatud.

Eelnõu § 20 kohaselt on turvatöötajal ohu ennetamiseks, tõrjumiseks või rikkumise lõpetamiseks õigus anda isikule suuline korraldus, samuti hoiatada teda korralduse täitmata jätmise korral kohaldatava meetme ja vajadusel ka füüsilise jõu kasutamise eest. Kehtiv TurvaS

⁴⁷ Korrakaitse seaduse kommenteeritud väljaanne, lk 34

korralduse andmise õigust sõnaselgelt ei sätesta, kuid on selge, et korraldusi andmata ei ole turvatöötaja ülesannete täitmine võimalik. Seepärast on eelnõus meetmete all sätestatud turvatöötaja õigus anda suuliseid korraldusi, millega sõltuvalt olukorrast võib kaasneda hoiatus korralduse täitmata jätmisel kohaldatava järgmise meetme, samuti füüsilise jõu kasutamise kohta. Turvatöötajal ei ole õigust anda mistahes korraldust ja nõuda selle täitmist. Korraldus on õiguspärane üksnes juhul, kui see on antud kõnesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud eesmärgil, st ohu ennetamiseks, tõrjumiseks või rikkumise lõpetamiseks ning kui see vastab eelnõu § 19 lõikes 1 esitatud proportsionaalsuse ja eesmärgipärasuse nõudele. Riigikohus on analüüsinud kehtiva regulatsiooni pinnalt turvatöötaja õigust anda isikule korraldus minna temaga kaasa turvaruumi ning jõudnud järeldusele, et üldjuhul ei ole selline korraldus õiguspärane.⁴⁸

Suuline korraldus on isiku õigusi vähim riivav meede, mis praktikas peaks toimuma üheaegselt selgitamiskohustuse täitmisega. Näide: kontserdil, kus on lubatud alkoholi tarbida ainult piiratud alal alkoholi müügikohas, joob inimene õlut publiku hulgas. Üritusel korda pidav turvatöötaja selgitab, et alkoholi tohib ürituse kodukorra järgi tarbida ainult selleks ettenähtud kohas, st väliskohvikus ja annab seejärel isikule korralduse minna koos õlletopsiga väliskohvikusse.

Praktikas peaks valdav osa turvatöötaja sekkumisi algama selle meetme kohaldamisega, st suulise korralduse andmise ja selgitamisega. Turvatöötaja peab võimaldama isikul korralduse täita, st andma talle mõistliku aja vajaliku käitumisakti sooritamiseks ning isiku meetmele allutamine on õiguspärane ainult juhul, kui korraldust vabatahtlikult ei täideta.

Eelnõu §-s 21 sätestatakse turvatöötaja õigus isik peatada ja nõuda, et isik esitaks dokumendi, mis tõendab tema õigust valveobjektile pääseda või seal viibida. Tulenevalt valvetegevuse väga laiast rakendusalaast võib õigustavaks dokumendiks olla kino-, teatri- või kontserdipilet, töötõend, valveobjekti omaniku või valdaja väljastatud luba, pulma- või sünnipäevakutse. Sisenemist õigustavaks dokumendiks võib olla ka isiku isiklik dokument (õpilaspilet, juhiluba, ID-kaart jm), mille abil on võimalik kontrollida, kas isik on kandnud sisenemiseks õigustatud isikute nimekirja või tuvastada valveobjektile sisenemiseks ettenähtud tunnused, näiteks üliõpilaste kogunemisele lubatakse ainult üliõpilased, jahimeeste kokkutulekule ainult jahimehed, täiskasvanutele suunatud üritusele ei lubata alaealist jne. Isikliku dokumendi nõudmine/esitamine sissepääsu õigustava loana ei ole käsitatav eelnõu järgmises paragrahvis sätestatud isikusamasuse tuvastamisena, kuna nii meetme eesmärk kui selle raames töödeldavate isikuandmete maht on erinev. Dokumendi puudumisel tõkestab turvatöötaja isiku sissepääsu valveobjektile vastavalt eelnõu §-le 25.

Eelnõu § 22 kohaselt on turvatöötajal õigus tuvastada isiku isikusamasus. Kehtiva TurvaS-i § 32 lõike 2 punkti 2 alusel on turvatöötajal õigus tuvastada kinnipeetud isik kohapeal, ent selle õiguse sisu ehk kuidas isik tuvastatakse, ei ole kehtivas seaduses sätestatud. Et seda teha, on eelnõus võetud eeskujuks KorS-i § 32 lõige 1, milles on sisustatud viisid, kuidas isikusamasus tuvastatakse. Turvatöötajal on siiski võimalused isikusamasuse tuvastamiseks ahtamad kui korrakaitseorganil – peamiseks võimaluseks on dokumendile kantud nime, sünniaja ja -koha võrdlemine isiku ütlustega, samuti foto ja isiku võrdlemine. Sõrmejälgede võtmise ja riiklikele andmekogudele juurdepääsemise õigust eelnõus turvatöötajale ei ole antud. Võrreldes kehtiva TurvaS-ga laiendatakse eelnõus turvatöötaja isiku isikusamasuse tuvastamise aluseid. Lisaks isiku kinnipidamisele sätestatakse vastav õigus ka isikult eseme või aine hoiule võtmisel ning juhul, kui see on kohustuslik valveobjekti kasutamise korra kohaselt. Viimasel juhul saab olla

⁴⁸ RKL nr [1-16-9964](#), p 13

tegemist üksnes sellise valveobjektiga, mis ei avalik koht, kuna avaliku koha üheks peamiseks tunnuseks on tunnuseks on selle kasutamine määratlemata isikute ringi poolt. Määratlemata isikute all tuleb mõista isikuid, kes ei ole nimeliselt ega muude individualiseeritud tunnuste alusel üheselt identifitseeritavad.⁴⁹ Küll aga on mitteavaliku koha omanik või valdaja õigustatud kehtestama sissepääsukorda, mille kohaselt tuleb tuvastada kõikide sisenevate isikute isikusamasus.

Isiku kinnipidamisel ning isikult eseme või aine hoiulevõtmisel on vastava meetme dokumenteerimine kohustuslik ning tuvastada ja jäädvustada tuleb ka meetmele allutatud isiku andmed, st turvatöötaja tegevus nende meetmetega isiku põhiõiguste piiramisel tuleb seostada konkreetse füüsilise isikuga.

Eelnõu §-ga 23 antakse turvatöötajale õigus kontrollida isikut või tema riietust meeleliselt (vaatlemine ja kompimine) või tehnilise vahendi või teenistusköera abil. Sellega sisustatakse isiku turvakontroll, mis on ette nähtud kehtiva TurvaS-i § 32 lõike 1 punktis 4. Eelnõus nimetatakse meedet isiku kontrolliks, et eristada selgelt KorS-is sätestatud korrakaitseorgani riikliku järelevalve erimeedet lepingu alusel teostatava turvategevuse raames turvatöötajale seadusega antud õigusest. Sama nimetuse kasutamine olemuselt sarnase, kuid erinevatel õiguslikel alustel kohaldatava meetme kohta ei ole otstarbekas ja mõistlik eelkõige seetõttu, et turvatöötaja väljaõpe sisaldab muuhulgas ka ettevalmistust riikliku järelevalve teostamise kaasamise juhtudeks. Kahes erinevas rollis tegutsemiseks on meetmeid ja nende õiguslikke aluseid oluliselt lihtsam õppida, kui seaduses sätestatud volitused on üksteisest nimetuse poolest selgelt eristatavad. Õppekavaga tutvumisel peab samuti olema võimalik aru saada käsitletava teema sisust, kuid samade väljendite kasutamine turvategevuse ja riikliku järelevalve teostamisel ähmastaks õppekavade sisu mõistmist. Isiku kontrolli sisustamisel on eelnõus lähtutud KorS-i §-st 47 ning kõnesolevas sättes nähakse ette selle meetme kohaldamise alused.

Isiku või tema riietuse kontrollimisel ei ole turvatöötajal lubatud asuda teostama läbivaatust. Isikul (suus, peos või mujal) või tema riietuses (taskus, põues, vöö vahel, jalatsites) esemete märkamisel (või selle kahtlustamise korral) antakse talle korraldus esemed välja võtta ja asetada lauale või mujale nähtavasse kohta.

Meetme kohaldamise alused on erinevad nii meetme eesmärgi kui võimaliku ohu esinemise aspektist lähtuvalt.

Punktis 1 antakse õigus isiku kontrollimiseks tehnilise vahendiga nii valveobjektile sisenemisel kui sealt väljumisel, kui sellise korra on kehtestanud valveobjekti omanik või valdaja, kes on õigustatud määrama oma valduses oleva objekti kasutamiseks teistele isikutele kohustuslikke nõudeid. Omaniku või valdaja kehtestatud kord võib ette näha isiku kontrollimise üksnes sisenemisel või üksnes väljumisel või nii sisenemisel kui ka väljumisel. Isiku või tema riietuse kontrollimist sellel alusel on lubatud teostada üksnes tehnilise vahendiga – kehalise puutumatus otsene riive (kompimine) ei ole lubatud. Kontrollimise eesmärgiks on tagada, et valveobjektile sisenemisel ei ole isiku valduses ohtlikke või keelatud esemeid või aineid, mis võivad ohustada turvalisust laiemas mõttes, samuti vältida vara ebaseaduslikku omastamist. Sisuliselt on tegemist ohtu ennetava, rutiinse ja kõiki sisenejaid või väljujaid puudutava meetmega – isiku kontrolli teostajal ei ole alust kahtlustada, et meetmele allutatud isiku valduses on midagi ohtlikku või keelatud.

⁴⁹ Korrakaitse seaduse kommenteeritud väljaanne, lk 174

Punktide 2 ja 3 kohaselt võib isikut kontrollida, kui esineb kahtlus, et isiku valduses on valveobjektilt omavoliliselt võetud või valveobjektile keelatud ese või aine. Sellist õigust turvatöötajal kehtivas õiguses sätestatud ei ole, kuid arvestades AÕS § 68 lõikest 1 tulenevat omaniku õigust asja vallata, kasutada ja käsutada ning AÕS § 32 sätestatud valduse mõistet ning juba eelnevalt nimetatud asjaolu, et valvetegevuseks volitab valdaja oma õigusi teostama turvatöötaja, on see meede põhjendatud ja vajalik. AÕS-i § 41 kohaselt on asja valdajal õigus omaabi raames võtta enda asi omavolilise valduse korral tagasi, sätestatakse eelnõus ka turvatöötajale õigus võtta isikult ära asi, mille valdus on omavoliline. Sellega antakse turvatöötajale samad õigused vara kaitseks, mis on ette nähtud ka valdajale. Punktides 2 ja 3 nimetatud alusel on turvatöötajal õigus isikut kontrollida ainult kahtluse olemasolul, st miski või keegi peab viitama sellele, et isiku valduses võib olla selline aine või ese. Kahtlus võib tekkida valveseadmestiku pilti jälgides, kolmandalt isikult teabe saamisel, samuti isiku või tema riietuse ebataavalise välimuse tõttu (nt ebaloomulikult suur kõht või pungil taskud) ning kahtluse tekkimise põhjust peab turvatöötaja oskama vastavalt eelnõu § 19 lõike 1 punkti 1 nõuetele selgitada. Nendes sätetes nimetatud alusel on kontrollimine toimub ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks ning konkreetselt on eesmärgiks vältida vara vargust valveobjektilt, keelatud esemete osas on eesmärgiks valveobjekti (olgu selleks isik, vara või kogunemine) üldine turvalisus.

Punktis 4 sätestatakse sarnaselt kehtiva TurvaS-ga õigus isiku kontrollimiseks juhul, kui isik peetakse kinni. Sättes on eesmärk otsesõnu nimetatud – isiku kinnipidamisel on vaja veenduda, et tema valduses ei ole esemeid või aineid, millega ta võib ohustada ennast või teisi. Sisuliselt on tegemist ohu ennetava tegevusega, millega tagatakse, et kinnipeetud isik ei ohusta enda ega teiste elu ja tervist.

Eelnõu § 24 lõikes 1 sätestatakse õigus kontrollida vallasasja vaatlemise teel või tehnilise vahendi või teenistukoera abil. Kehtiva TurvaS-i § 32 lõike 1 punktis 4 on sarnane õigus turvatöötajale antud turvakontrolli nime all ning üksnes isiku kinnipidamisel, sätestamata täpsemalt, milles turvakontroll sisuliselt seisneb. Eelnõus on meetme sisustamisel osaliselt lähtutud KorS-i §-s 49 sätestatust ehk vallasasja läbivaatuse erimeetmest, mida on turvatöötaja õigusena oluliselt kitsendatud, st ei anta õigust avada uksi või kõrvaldada muid takistusi. Lisaks esitatakse sättes meetme kohaldamise alused, mis on sarnased eelmises paragrahvis sätestatud isiku kontrollimise alustele.

Punktis 1 ette nähtud kontrollimise alla kuuluvad juhtumid, kus valveobjekti sisekorrast on ette nähtud, et isikul on kohustus näidata turvatöötajale tema koti või auto pakiruumi sisu enne objektile sisenemist ja sealt väljumist. Kuigi selline kohustus tuleneb isikule objekti sisekorrast ja võib olla kohaldatav kui eraõiguslik suhe isiku ja objekti omaniku vahel, sätestatakse eelnõus see ka eraldi alusena. Eelmise paragrahvi punktis 1 sätestatud ohu ennetamise eesmärgil isiku kontrolli ja käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 sätestatud ohu ennetamise eesmärgil vallasasja kontrolli kohaldamisel on kaks erinevust – valveobjektile sisenemisel või sealt väljumisel on lubatud vallasasja kontrollida lisaks tehnilisele vahendile ka teenistukoera abil ja visuaalse vaatlusega, samas on meetme kohaldamine lubatud üksnes juhul, kui isikut on valveobjekti kasutamise korrast (st kohustuslikust vallasasja kontrollile allutamisest) eelnevalt teavitatud. Meetme mõnevõrra laiema kohaldamise aluse sätestamise põhjuseks on asjaolu, et vallasasja kontrollimine ei ole nii intensiivne meede kui isiku kontroll. Eelneva teavitamise nõue on sätestatud aga selleks, et isikul oleks võimalus valida, kas ta soovib minna ehitisse, ruumi või maa-alale, kuhu sisenemisel või kust väljumisel riivatakse oluliselt tema privaatsust. Lubamatu oleks olukord, kus isik on pahaaimamatult sisenenud kauplusesse, muuseumi,

näitusele või raamatukogusse ja sealt väljumisel nõutakse temalt koti sisu ettenäitamist, kuigi ei ole põhjust kahtlustada teda vara omastamises. Isikul võib kaasas olla isiklikke asju, mille näitamine võõrastele inimestele tekitab ebamugavust või piinlikkust ning isiku asetamine sellisesse olukorda, teavitamata teda valdusesse sisenemisega kaasnevatest tingimustest, ei ole lubatav. Samas on aga praktikas vajalik teatud juhtudel vallasasja kontrollimine objektile sisenemisel või väljumisel. Näiteks kohaldatakse seda meedet üsna laialdaselt avalikel üritustel, kuhu eelkõige teiste üritusel osalejate turvalisuse huvides on keelatud sisenemine teatud esemetega (näiteks vihmavarjuga, millega võib rahvahulgas teisi vigastada või klaastaras oleva vedelikuga, mis võib taara purunemisel teiste inimeste riideid või esemeid määrida, samuti võivad inimesed end klaasitükkidega vigastada). Ehitusmaterjalide kaupluse territooriumilt väljumisel on sõidukis olevate asjade kontrolli teostamata väga raske või isegi võimatu vältida suuremahulisi vargusi.

Eelnõus esitatud isiku eelneva teavitamise nõuet võib täita sõltuvalt asjaoludest erineval viisil. Kui valveobjektile sisenevad seal töötavad inimesed, on neid kehtivast sisekorrast teavitatud nende tööandja, kui aga samale objektile saabuvad sinna kutsutud isikud, peab neid kehtivast korrast informeerima kutsuja. Teabe objektilt lahkumisel teostatava kontrollimise kohta võib isikule vahetult anda ka turvatöötaja isiku valveobjektile sisenemisel. Kui tegemist on määratlemata isikute ringiga, st valveobjektiks on avalik koht, on teavitamine võimalik piisavalt märgatava teabetahvli abil objekti sissepääsu juures, samuti piletile, kutsele või muule valveobjektile pääsemist õigustavale dokumendile vastava teabe lisamisega.

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

Turvatöötajal puudub vallasaja kompimise õigus ning nagu eespool on selgitatud, ei ole turvatöötajal vallasasja kontrollimisel õigust asuda vallasasja läbivaatust teostama, st avada ise spordikoti lukku, sõiduki ust või pagasiluuki, samuti liigutada seal olevaid esemeid, tõsta neid ümber või eemaldada neilt katet. Kõiki neid tegevusi teeb vallasasja omanik või valdaja turvatöötaja vastavasisulisel korraldusel või vabatahtlikult.

Lõike 2 kohaselt on vallasaja omanikul või valdajal õigus viibida vallasasja kontrollimise juures, tema juuresolekuta võib meedet kohaldada üksnes juhul, kui isik tahtlikult takistab selle meetme kohaldamist. Tahtliku takistamisena saab lisaks füüsilisele vastuhakule mõista ka olukorda, kui isik põgeneb ja jätab vallasasja maha. Praktikas on omaniku või valdaja juuresolekuta vallasasja kontrollimine pigem erandjuhtum, sest üksnes vaatlusega või tehnilise vahendi või teenistuslooma abil on vallasasjas oleva ohtliku või keelatud eseme või aine tuvastamine raskendatud.

Lõikes 3 sätestatakse turvatöötaja õigusena isiku või vallasasja kontrollimisel leitud ohtliku või keelatud eseme või aine hoiule võtmine. Tegemist on KorS-i §-s 52 sätestatuga sarnase regulatsiooniga. Vastav õigus on turvatöötajale ettenähtud ka kehtiva TurvaS-i kohaselt, kuid kehtiv õigus seda korrektselt ei sisusta. Eelnõu kohaselt on turvatöötajal meetme kohaldamise õigus isiku kinnipidamise korral või juhul, kui eseme või aine hoiule võtmisega on võimalik oht tõrjuda isikut valveobjektilt kõrvaldamata. Viimasel juhul on tegemist uue hoiule võtmise alusega, mida praktikas ilmselt esineb harvem. Siiski on mõistlik selline hoiule võtmise alus ette näha, vastasel juhul oleks turvatöötajal üksnes võimalus ohtlikku või keelatud eset valdav isik valveobjektilt kõrvaldada, mis teatud juhtudel võib olla ebamõistlik ja isikut liigselt koormav meede. Näiteks on kogunemiste (nii avalike ürituste kui erakogunemiste) korral tavapärane, et kogunemise korraldaja kehtestab kindlad reeglid. Kui isik on hooletu või jätab

teine isik (näiteks kontserdile pileti ostnud sõber) reeglite kohta teabe andmata, võib juhtuda, et kogunemise ajal märkab turvatöötaja isiku valduses keelatud eset. Sel juhul ei tarvitse olla vajadust isiku kogunemise kohast eemaldamiseks (arvestades muuhulgas kulutusi, mida ta on teinud pileti ostmiseks), vaid proportsionaalseks ja eesmärgipäraseks meetmeks võib osutada eseme hoiule võtmine kogunemise ajaks ja selle hilisem tagastamine.

Lõike 4 kohaselt on isikult eseme või aine hoiule võtmise dokumenteerimine kohustuslik. Nõude eesmärk on tagada, et isikult äravõetud ese või aine oleks arvele võetud ja mõne eseme või aine kadumise korral oleks isikul võimalik nõuda selle hüvitamist. Samuti lihtsustab see koostööd turvatöötaja ja politsei vahel, kui koos kinnipeetud isikuga antakse politseile üle ka hoiule võetud esemed või ained. Dokumenteerimine võib toimuda nii paberil protokollimisena kui elektrooniliselt.

Lõigetes 5–7 nähakse ette hoiule võetud eseme või ainega toimimise kord. Vallasasja hoiule võtmise aluse äralangemisel tagastatakse ese või aine isikule viivitamata. Tagastama ei pea eset või ainet, mille valdamine on sellel konkreetsel isikul seadusega keelatud, sh ese või aine, mille valdamine on lubatud üksnes vastava loa alusel, kuid isikul selline luba puudub. Vaidluste ennetamiseks võiks hoiule võetud eseme või aine tagastamise kohta võtta hoiule võtmise kohta koostatud dokumenti isiku kinnituse, kuigi seda nõuet eelnõus ei sätestata. Isiku või vallasasja kontrolli käigus leitud omavoliliselt saadud ese või aine tagastatakse õiguspärasele valdajale. Sellega tagatakse ka turvatöötajale AÕS-i §-s 41 sätestatud omaabi õigused. Kehtivas õiguses on põhjendamatult taoline tagastamise õigus jäetud turvatöötajale sätestamata. Eelkõige on turvatöötaja eesmärk tagada teenuse tellija vara puutumatus, mis tähendab, et turvatöötajal peab olema õigus isiku valdusest leitud omavoliliselt saadud ese temalt ära võtta ja tagastada õiguspärasele valdajale. Ese või aine, mis on tsiviilkäibes keelatud või mille valdamine on lubatud üksnes vastava loa olemasolul (näiteks relvad, lõhkeaine, narkootikum), antakse üle politseile. Kõikide hoiule võetud ja mingil põhjusel konkreetsel juhul keelatud esemete üleandmine politseile ei ole otstarbekas ega vajalik. Näiteks alaealisel on teatud esemete ja ainete (alkohol, tubakas, e-sigaret) valdamine keelatud. Kui turvatöötaja on alaealiselt sellise eseme või aine hoiule võtnud, otsustab ta edasise tegevuse ise, näiteks võib hoiule võetud eseme või aine tagastada alaealise seaduslikule esindajale, eelkõige lapsevanemale.

Eelnõu § 25 antakse turvatöötajale õigus tõkestada isiku sissepääs valveobjektile või väljapääs valveobjektilt. Õigus tõkestada sissepääs objektile on sätestatud ka kehtiva TurvaS-i § 32 lõike 1 punktis 1, kuid elulisi juhtumeid arvestades ebapiisavalt. Õigust valveobjektilt lahkumise tõkestamiseks kehtiv TurvaS ei sätesta, kuid mõlemad nimetatud õigused on tuletatavad AÕS-i §-st 41, milles on sätestatud valdaja õigus enda valdust kaitsta.

Lõikes 1 sätestatakse õigus tõkestada isiku sissepääs valveobjektile, kui tal puudub sissepääsemist õigustav dokument (luba, pilet vms) või muu õiguslik alus valveobjektile pääsemiseks, samuti juhul, kui isiku valduses on ese või aine, mille valdamine ei ole valveobjektile lubatud. Viimasel juhul tõkestatakse isiku sissepääs üksnes nii kauaks, kuni ta valdab keelatud eset või ainet.

Lõikes 2 sätestatakse turvatöötaja õigus tõkestada isiku väljapääs valveobjektilt juhul, kui valveobjekti kasutamise korra kohaselt on enne isiku valveobjektilt lahkumist kohustuslik isiku ja vallasasja kontroll, kuid isik ei võimalda nende meetmete kohaldamist. Näiteks on tehases väljumisel sisekorra kohaselt kohustus minna läbi turvavärava, kuid isik läheb sellest mööda või läbib selle, kuid häiresignaali korral keeldub ette näitamast taskus olevaid esemeid. Vajadus tõkestada isiku lahkumine valveobjektilt tekib ka juhul, kui isik keeldub näitamast vallasasja

(nt sõiduki sisu), kuigi enne valveobjektile sisenemist on ta saanud teabe väljumisel teostatavast kontrollimisest. Kuna turvatöötajal puudub isiku, tema riietuse või vallasasja läbivaatamise ehk läbiotsimise õigus, saab ta isiku või vallasasja kontrolli käigus üksnes anda isikule korralduse ette näidata tema valduses olevad esemed. Kui isik seda korraldust ei täida, puudub veendumus, et isiku valduses ei ole omavoliliselt saadud eset või ainet, kuid samas ei ole ka küllaldaselt alust kahtlustada, et isiku valduses oleks midagi, mis on omastatud omavoliliselt. Seetõttu antakse eelnõus turvatöötajale õigus tõkestada isiku väljapääs valveobjektilt ning asuda välja selgitama isiku tegevust ja käitumist valveobjekttil viibimise ajal. Ainuüksi asjaolu, et isik ei nõustu tema valduses olevaid esemeid turvatöötajale näitama, ei ole piisav alus isiku kahtlustamiseks süüteo toimepanemises, mistõttu isiku kinnipidamine oleks sellistel juhtumitel ülemäärane meede. Seetõttu on eelnõus kirjeldatud olukord lahendatud vahepealse, isiku kinnipidamisest vähem intensiivse meetme sätestamisega – isikul ei lubata valveobjekttil lahkuda, kuid muul viisil tema liikumisvabadust ei piirata. Lahkumise tõkestamine on ajutine meede, millega tagatakse isiku viibimine kohapeal senikaua, kuni turvatöötaja selgitab, kas isikut on alust kahtlustada süüteo toimepanemises või mitte. See tähendab turvatöötaja aktiivset tegevust, mistõttu juhul, kui valveobjekti kasutamise kord näeb ette väljumisel vallasasja kontrollimise, peab valvetegevus olema korraldatud viisil, et oleks võimalik tuvastada isiku liikumine ja tegevused valveobjekttil viibimise ajal (eelkõige valveseadmestiku salvestise abil). Kui sellise tagantjärgi tuvastamise käigus selgub, et isikut on alust kahtlustada vara omavolilises kaasa võtmises, peetakse isik kinni. Kui sellist kahtlust ei teki, lubatakse isikul valveobjekttil lahkuda, sõltumata asjaolust, et ta on keeldunud enda valduses olevate vallasasjade ette näitamisest. Seega sisuliselt asendab valveobjekttil väljumise tõkestamine isiku või vallasasja kontrollimist, olles mõnevõrra aeganõudvam ja olemuselt erinev kontrollimise viis.

Eelnõu koostamisel kaaluti võimalust anda turvatöötajale õigus isiku, tema riietuse ja vallasasja läbivaatuseks, kuid jõuti siiski seisukohale, et sellise meetme kohaldamine oleks eraõigusliku lepingu täitmisel ülemäärane, eelkõige põhjusel, et tegemist on nõ rutiinse kontrollimisega olukorras, kus puudub süüteo toimepanemise kahtlus. Kuna läbivaatuse õigust eelnõus ei ole sätestatud, on vaja täiendavat meedet, mida kohaldatakse turvatöötaja antud korralduse eiramise korral ja mis annaks isiku või vallasasja kontrolliga sarnase tulemuse. Ainuüksi põhjusel, et isik ei täida korraldust näidata ette tema valduses olevad esemed, ei oleks isiku kinnipidamine ja tema üleandmine politseile õigustatud, liiati ei oleks sellises olukorras ka politseil alust kahtlustada isikut süüteo toimepanemises ning seega puuduksid volitused isiku läbivaatuseks või kinnipidamiseks. Tulenevalt eeltoodust on eelnõus sätestatud õigus tõkestada isiku väljapääs valveobjekttil eesmärgipärane ja proportsionaalne meede, mis riivab isiku õigusi vähimal võimalikul viisil.

Eelnõu §-s 26 antakse turvatöötajale õigus isik valveobjekttil kõrvaldada. Taoline meede sisaldub ka kehtiva TurvaS-i § 32 lõike 2 punktis 1, kuid võrreldes kehtiva õigusega on eelnõus meetme kohaldamise aluseid täiendatud.

See õigus on tuletatav AÕS-i §-st 41, milles on sätestatud valdaja õigus enda valdust kaitsta. Võrreldes kehtiva õigusega lisatakse turvatöötaja õiguste hulka võimalus isik valveobjekttil kõrvaldada, kui ta oluliselt rikub kehtestatud käitumisnõudeid. Eelnõus on sellega soovitud reguleerida juhtumid, kus isikul on küll õigus kinnisasjal viibida, kuid tema tegevus rikub objekti kasutamise korda. Käitumisnõuete rikkumine on eelnõus jagatud kaheks, tulenevalt asjaolust, et teatud juhtudel on oluline valveobjekttil kehtivatest nõuetest täiendav teavitamine. KorS-s sätestatud avalikus kohas käitumise üldnõuded kehtivad kõikides avalikes kohtades ning nende rikkumisel on piisav, kui turvatöötaja selgitab isikule rikkumist ning nõuab selle

lõpetamist. Kui isik rikkumist ei lõpeta ja rikkumine on oluline, st üldise turvalisuse huvides on vajalik isiku lahkumine antud kohast, võib isiku objektilt kõrvaldada. Isikut ei ole vaja eelnevalt teavitada ka KorS-s sätestatud avaliku koosoleku nõuetest. Avaliku koosoleku nõuete rikkumisena tuleb mõista eelkõige sellist käitumist, mille tõttu muutuks avalik koosolek keelatud koosolekuks KorS § 62 mõttes, kuid samuti muud koosolekul osalejate turvalisust ohustavat käitumist, sealhulgas vägivalda õhutamist. Teistsugune on olukord, kui valveobjekti omanik või valdaja on kehtestanud täiendavad käitumisnõuded. Näiteks on tavapärane, et avalikus kasutuses olevas kohas, nt kaupluses või kinos, on kehtestatud täiendavad nõuded (sisenemine ei ole lubatud jäätisega, lemmikloomaga vms), samuti on erakogunemise (isiklikud tähtpäevad, kokkutulekud, koosolekud jms) korraldajal õigus määrata, kuidas peavad isikud kogunemisel käituma (näiteks võib olla kehtestatud fotografeerimise jm salvestamise keeld, nõue olla sobivalt riides või keeld olla alkoholi mõju all). Kuna sellised käitumisnõuded ei ole üldteada, tuleb valveobjektile viibivaid isikuid nendest informeerida. Eelnev informeerimine saab toimuda erineval viisil, see ei tähenda eraldi konkreetse isiku poole pöördumist. Avalikus kohas kasutatakse tihti mitmeid üldmõistetavaid märke, nt kaupluse uksele paigutatakse jäätise, rulluiskude, ostukäruga või koeraga sisenemise keelumärgid. Teave võib olla tutvustatud selle ülespanemisega teadetetahvlile (eelkõige mitteavaliku valveobjekti puhul), pileti või kutsega kogunemise korral võib info kehtestatud reeglite kohta olla märgitud piletile või kutsele, samuti võib nõudeid tutvustada pileti müügikohas.

Enne meetme kohaldamist antakse isikule võimalus turvatöötaja korraldusel lahkuda ning ainult juhul, kui isik korraldust ei täida, on turvatöötajal õigus isiku kõrvaldamiseks füüsilise jõu abil.

Eelnõu §-s 27 sätestatakse kõige intensiivsem meede – isiku kinnipidamine, st turvatöötaja õigus isik kinni pidada, sulgedes ta ruumi või sõidukisse või piirates muul viisil olulisel määral tema füüsilist vabadust. Kinnipidamise õigus on sätestatud ka TurvaS-i § 32 lõike 1 punktis 3, kuid kehtivas seaduses ei ole sisustatud terminit „kinnipidamine“, lisaks on meetme kohaldamise alused väga laialt tõlgendatavad. Et tagada õigusruumis ühtne tõlgendus, kasutatakse meetme sisustamisel KorS-i §-s 46 isiku kinnipidamise kohta sätestatud. Sättes on täpsustatud, mida võib turvatöötaja poolt isiku kinnipidamise all mõista. Kui kehtiva TurvaS-i alusel on kaheldav, kas turvatöötaja õigus isik kinni pidada laieneb ka tema viimisele turvaruumi ja seal hoidmisele⁵⁰, siis eelnõu kohaselt võib turvatöötaja isiku kinnipidamisel ta sulgeda eraldi ruumi. Kui isik kinni peetakse, võib ta paigutada ka sõidukisse. Taoline võimalus on turvatöö praktikas vajalik, sest peale kohapealse tegevuse tagavad turvaettevõtted objekti valvet ja kaitset ka turvapatrullidega.

Märkima peab, et isiku kinnipidamiseks ei loeta muude eelnõus sätestatud meetmete kohaldamist, nt dokumendi nõudmist, isiku või vallasasja kontrollimist või valveobjektilt lahkumise tõkestamist. Eelnimetatud on kõik iseseisvad meetmed ja nende kohaldamiseks kuluv aeg ei ole isiku kinnipidamine. Samasugune loogika kehtib ka KorS-i alusel riikliku järelevalve meetmete kohaldamisel.

Lõikes 1 sätestatakse alused, mille korral on isik lubatud kinni pidada. Esiteks võib kinni pidada isiku, kes tungib või on tunginud valveobjektile ja viibib seal asjakohase loa või muu seadusliku aluseta. Kuigi eelduslikult on taolise juhtumi korral esmane meede isik valveobjektilt kõrvaldada, võib esineda ka juhtumeid, kus isiku kinnipidamine on põhjendatud. Teiseks esineb kinnipidamiseks alus, kui isikust lähtub oht valveobjektile või seal viibivatele isikutele. Eelnõuga jäetakse oht detailsemalt sisustamata, sest eelnõu § 19 lõike 1 järgi saab kinnipidamist

⁵⁰ RKL [1-16-9964](#), p 12

kohaldada alles siis, kui vähem riivavad meetmed ei taga tulemust. Kolmandaks kinnipidamise aluseks on kahtlus, et valveobjektile viibiv isik on toime pannud valveobjektiga seotud süüteo. Nimetatud aluse eraldi sätestamine eelnõus on vajalik ühelt poolt selleks, et turvatöötaja õigused ei oleks piiratud KrMS-i § 217 lõikes 4 sätestatud igapäheõigusega, mis puudutab üksnes kuritegusid. Turvatöötaja õigus isiku kinni pidada laieneb ka väärtegadele nagu on sätestatud ka kehtivas TurvaS-s. Teisalt on eelnõus turvatöötajale seatud kitsendus, mille kohaselt võib isiku kinni pidada üksnes juhul, kui süütegu, mille toimepanemises isikut kahtlustatakse, on seotud valveobjektiga. Selline kitsendus piiritleb turvatöötaja õigused vastavalt valvetegevuse põhieesmärgile, milleks on vara valvamine ja kaitsmine ning korra pidamine. Arvestades väärtegade kui vähemohtlike süütegude paljusust väga erinevates valdkondades, ei ole asjakohane ega eesmärgipärane anda turvatöötajale isiku kinnipidamise õigust mistahes väärtetoimepanemise kahtluse korral. Samas säilib turvatöötajal ikkagi võimalus rakendada igapäheõigust kurjategija kinnipidamiseks juhul, kui tegemist on valveobjektiga mitteseotud kuriteo toimepanemise kahtlusega.

Kahtlus, et isik on toime pannud süüteo, ei saa tekkida pelgalt selle pinnalt, et isik ei nõustu isiku või vallasaja kontrolli käigus ette näitama tema valduses olevaid esemeid või aineid. Sellise olukorra tekkimisel on turvatöötajal õigus kohaldada eelnõu § 25 lõikes 2 sätestatud ehk tõkestada isiku väljapääs valveobjektilt kuni asjaolude selgitamiseni, st turvatöötaja võib asuda koguma täiendavaid andmeid, kuid isiku kinnipidamiseks veel alust ei ole. Süüteo toimepanemise kahtluseks võib anda alust näiteks turvavarava signaal või teenistuskooera märguanne, samuti valveseadmestiku salvestiselt süüteo tuvastamine.

Eelnõuga sätestatakse uus isiku kinnipidamise alus, mis praktikas on vajalik eelkõige siis, kui valveobjektiks on isik. Arvestades, et lähisuhtevägivald on ühiskonnas tõsine probleem ja võitlus selle vastu on riiklik prioriteet, on riik loonud ja loomas lähisuhtevägivalla ohvri kaitseks ja abistamiseks üha enam võimalusi. Kui ohver on saanud kohtuliku kaitse vägivallatseja eest, st kohus on kehtestanud lähenemiskeelu, on ohvril võimalik sõlmida enda valvamiseks ja kaitsmiseks leping turvaettevõtjaga. Selliseks juhuks peab turvatöötajale ette nägema ka meetmed, mille abil ohvrit realselt kaitsta. Kui vägivallatseja on ohtlik või on teada, et lähenemiskeelu rikkumine on süütegu, piisab eelkirjeldatud kinnipidamise alustest (eelnõu § 27 lg 1 p-d 2 ja 3). Paraku ei ole praktikas harvad juhtumid, mil lähenemiskeelu rikkuja ei kujuta otsest füüsilist ohtu, vaid rikub kohtu määratud piiranguid ohvrile vaimsete kannatuste tekitamiseks. Lähenemiskeelu rikkumine on ohvrile alati traumeeriv, mistõttu on oluline järjepidevalt tagada kohtulahendi täitmine. KarS sätestab kuriteona lähenemiskeelu rikkumise üksnes teatud tingimuste esinemisel (kui on põhjustatud oht isiku elule, tervisele või varale või tegemist on keelu korduva rikkumisega). Seega ei ole lähenemiskeelu rikkumine alati süütegu ning rikkuja saaks sel juhul takistamatult ohvrile ligineda, põhjustades talle kannatusi. Seetõttu on vajalik sõnaselgelt sätestada õigus lähenemiskeelu rikkuja kinnipidamiseks, sõltumata otsese ohu olemasolust või rikkumise korduvusest. Lähisuhtevägivalla ohvrile täiendava kaitse võimaldamine tähendab ühtlasi ka, et politsei saab teabe lähenemiskeelu igakordsest rikkumisest, mis omakorda võimaldab tagada karistuse vältimatust lähenemiskeelu korduva rikkumise korral.

Eelnõust on välja jäetud kehtivas TurvaS-s turvatöötajale antud õigus toimetada raviautusse või politseisse isik, kellel on joobe tunnused ja kes oma käitumisega võib ohustada iseennast või teisi isikuid, kuna teiste isikute ohustamise juhtumiteks sätestatakse eelnõus piisavalt meetmeid olukorra lahendamiseks, sõltumata isiku joobeseisundist. Kui joobeseisundis isikust lähtub oht temale endale, peab ohtu tõrjuma selleks volitatud korrakaitseorgan, kes vastavalt olukorrale toimetab isiku koju või kainenema. Seega ei ole turvatöötaja poolt isiku politseisse

toimetamine asjakohane meede. Lisaks eeltoodule peab märkima, et joobeseisundile viitavad tunnused on tihti sarnased teatud haigusnähtudele ning kuna turvatöötajal puudub õigus isiku joobeseisundi kontrollimiseks ja tuvastamiseks, võivad nad isiku tervisehäire iseloomus eksida ja seeläbi teadmatuse tõttu põhjustada isikule suure (tervise)kahju. Kinnipidamise alusena on eelnõust välja jäetud ka turvatöötaja tööülesande takistamine, mis on kehtivas õiguses ebaproportsionaalselt laiendatud õigus isiku vabaduse piiramiseks. Turvatöötaja tööülesandeid on olemuselt erisuguseid, sõltudes eelkõige eraõiguslikest kokkulepetest turvaettevõtte ja teenuse tellija ning turvaettevõtte ja turvatöötaja vahel. Kuna sellised kokkulepped ei ole kolmandale isikule teada, ei ole üldjuhul ka ammendavalt arusaadavad ja selged turvatöötaja konkreetsed ülesanded. Seega võib tekkida olukord, kus isik teadmatusest takistab turvatöötaja mõne ülesande täitmist ning sellises olukorras ei oleks põhjendatud ega vajalik turvatöötaja poolt isiku kinnipidamine – piisavaks meetmeks on suulise korralduse andmine koos selgituskohustuse täitmisega.

Lõikes 2 sätestatakse kinnipidamise dokumenteerimise kohustus koos jäädvustatavate andmete minimaalse koosseisuga. Kinnipidamisel jõu või erivahendite kasutamine tuleb samuti dokumenteerida.

Lõikes 3 sätestatakse sarnaselt kehtivale TurvaS-le turvatöötaja õigus ja samas ka kohustus kinnipeetud isik viivitamata politseile üle anda või politseisse toimetada. Nõue seatakse, kuna isiku kinnipidamine on üks riivavamaid põhiõiguste piiranguid, mille korral peab olema kohe tagatud, et riik võtab kontrolli juhtumi lahendamisel üle. Kinnipeetud isikuga koos antakse politseile üle ka temalt hoiule võetud ese või aine.

Eelnõu koostamisel kaaluti võimalust kehtestada isiku kinnipidamise maksimaalne lubatud aeg, näiteks 6 tundi. Siiski ei saa nii pikka kinnipidamist üksnes turvatöötaja kahtluse alusel pidada mõistlikuks. Lisaks eeldaks 6-tunnine kinnipidamine isiku põhiõiguste kaitse tagamiseks kinnipidamise põhjuste selgitamist temale arusaadavas keeles, mis paneks turvaettevõtjale ülemäärase koormuse mistahes ajal tõlgi leidmise kohustuse näol. Seetõttu on otsustatud eelnõus konkreetse ajalise piiri määramisest loobuda. Üldine nõue on, et kinnipeetud isik antakse politseile üle esimesel võimalusel, st toimetatakse ta kohe pärast vajalike toimingute (sh kinnipidamise dokumenteerimine) tegemist politseisse või kutsutakse politsei. Kinnipeetud isiku toimetamine politseisse turvapatrulli poolt või politsei patrulltoimkonna saabumine valveobjektile kestab ajaliselt maksimaalselt paar tundi, seega oleks 6-tunnise kinnipidamise aja sätestamise vajadus küsitav ning annaks ebamõistlikult suure võimaluse kuritarvitusteks.

Lõige 4 on erinorm eelmise lõike suhtes. Sätte kohaselt vabastatakse kinnipeetud isik viivitamata, kui ta ei ole rikkunud lähenemiskeeldu ja teda ei ole alust kahtlustada süüteo toimepanemises. See tähendab, et kõiki kinnipeetud isikuid ei anta politseile üle – kui pärast kinnipidamist selgub, et kinnipidamise alus on ära langenud, tuleb isik kohe vabastada. Näiteks kahtlustab turvatöötaja, et isik on kaupluses toime pannud varguse ning selgitab talle isiku ja vallasasja kontrolli kohaldamise eesmärki ja vajalikkust. Isik aga ägestub ja muutub agressiivseks, tekitades sellega ohu kaupluses viibivatele muudele isikutele. Seetõttu peetakse ta kinni ja toimetatakse turvaruumi, kus teostatakse ka isiku ja vallasasja kontroll, mille tulemusel selgub, et kauplusevargust ei ole toimunud. Kui isik enam ka kolmandatele isikutele ohtu ei kujuta, vabastatakse ta viivitamata.

Eelnõu §-s 28 sätestatakse turvatöötaja õigus kasutada meetmete kohaldamisel jõudu. Nagu eelnõu 4. peatüki 2. jao kohta esitatud üldistes selgitustes märgitud, on eelnõus sätestatud turvatöötaja õigused osalt tuletatud igapäevõigustest, kuid selleks, et põhjendada nende õiguste

ulatuste laiendamist või sätestada täiendavad õigused, luuakse antud eelnõuga lisaregulatsioon, mis lubab turvatöötajale asjakohased meetmed ja jõu kasutamise nende rakendamiseks. Kõnesoleva paragrahvi korral on samuti tegu KarS-i § 27 kohaselt muus seaduses sätestatud õigusvastasust välistava asjaoluga. Jõu kasutamine on põhimõtteliselt olnud lubatud turvatöötajatele ka kehtiva õiguse alusel, kuid seda vaid AÕS-s sätestatud omaabi kaudu või KarS-s sätestatud hädakaitse tõttu.

Lõike 1 kohaselt võib turvatöötaja käesoleva seaduse §-des 21–26 sätestatud meetet kohaldades kasutada füüsilist jõudu, kui meetme kohaldamine ja isiku tegevuse tõkestamine turvatöötaja suulise korraldusega ei ole võimalik või õigel ajal võimalik. Selle lõikega sätestatakse eeldused jõu kasutamisele. Lisaks käesolevas paragrahvis sätestatule peab turvatöötaja lähtuma eelnõu § 19 lõikest 1, mille kohaselt rakendatakse isikut vähim riivavat lähenemist. Nii nagu eelmistes, meetmeid reguleerivates paragrahvides, seatakse siingi esmaseks eelduseks isikuline nõue, mille kohaselt on jõu kasutamine lubatud vaid turvatöötajale. Seega ei ole jõu kasutamine lubatud eelnõu § 5 lõike 6 alusel tegutsevatele töötajale. Teise eelduse kohaselt on jõu kasutamine lubatud vaid olukorras, kus see on vajalik meetme kohaldamiseks ja selle raames isiku tegevuse tõkestamiseks. Seda peab mõistma nii, et füüsiline jõud ei ole iseseisev meede, vaid eelnevates paragrahvides sätestatud meetme eesmärgi tagamise vahend. Kuigi turvatöötaja peab lähtuma eelnõu § 19 lõikes 1 sätestatud põhimõtetest, tuuakse käesolevas lõikes eraldi välja, et jõu kasutamine on lubatud vaid olukorras, kus olukorda ei ole võimalik lahendada suulise korraldusega või suuliste korralduste andmine ei ole vastavas olukorras võimalik. Olukord, kus suulise korralduse andmine ei ole võimalik, on näiteks siis, kui valveobjektile viibiv isik seab muu isiku elu või tervise vahetusse ohtu ja see eeldab turvatöötaja kiiret tegutsemist.

Lõikes 2 sätestatakse hoiatamise kohustus. Turvatöötaja on kohustatud enne füüsilise jõu kasutamist hoiatama isikut, kelle suhtes või kelle omandis või valduses oleva asja suhtes ta kavatseb jõudu kasutada. Kuigi enamik eelnõus reguleeritud turvatöötaja meetmetest on kohaldatavad isiku suhtes, on jõu kasutamine võimalik ka asja (näiteks looma) suhtes, kui asjast lähtub oht. Sel juhul antakse korraldus ohu tõrjumiseks või rikkumise lõpetamiseks asja omanikule või valdajale, samuti hoiatatakse teda jõu kasutamise eest. Füüsilise jõu kasutamise eest hoiatamisest võib loobuda vaid kiireloomulises olukorras, kui on vaja tõrjuda vahetut ohtu ning hoiatamiseks ei ole aega.

Eelnõu §-s 29 sätestatakse turvatöötajale lubatud relvad ja erivahendid. Kehtivas TurvaS-is on turvatöötajale lubatud relvade ja erivahendite regulatsioon sätestatud eri paragrahvides, milles on esitatud muuhulgas nende kasutamise tarbetud nõuded. Käesolevas paragrahvis sätestatakse kõik turvatöötajale lubatud relvad ja erivahendid ning nende kasutamise tingimused. Lisaks kohalduvad relva ja erivahendi kasutamisele eelnõu § 19 lõikes 1 sätestatud põhimõtted.

Lõikes 1 sätestatakse, et turvatöötajal on käesoleva seaduse §-s 5 sätestatud valvetegevuse käigus lubatud kasutada relva. Valvetegevusel lubatud relvade loetelu eelnõus ei esitata ja piirdatakse viitega RelvS-ile, kuna asjakohane regulatsioon kuulub RelvS-i reguleerimisalasse. Sätte eesmärk on piiritleda relvade kasutamise õigus, mis nähakse ette vaid valvetegevuseks. Muude turvategevuse tegevusalade raames ei täida turvatöötaja ülesandeid, mille käigus puutuks ta kokku kolmandate isikutega ja mis eeldaksid lisaõiguste olemasolu. Relva kasutamise õigus ka sisevalvetöötajal oma ülesannete täitmisel. Sättes piiritletakse relvade kasutamise lubatavus isikuliselt, mis tähendab, et relva võib valvetegevuse raames kasutada vaid turvatöötaja (eelnõu § 9 lõike 5 kaudu ka sisevalvetöötaja). Lubatud relvade loetelu on esitatud RelvS-i §-s 31, mille kohaselt võib turvategevusel või sisevalveks soetada ja omada

järgmisi relvi: sileraudne püss, vintraudne püss, püstol, revolver, gaasipüstol, gaasirevolver ja kumminui. Eelnõuga täiendatakse relvade loetelu õigusega kasutada peale kumminuia ka teleskoopnui ning peale gaasipüstolile ja -revolvrile ka gaasipihustit.

Lõikes 2 sätestatakse, et relva ja laskemoona soetamise, omamise, valdamise, hoidmise või kandmise ning töötajale relva kasutada andmise suhtes kohaldatakse relvaseadust ning relvaseaduse alusel antud õigusaktidega sätestatud korda, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi. Samasugune säte on ka kehtiva TurvaS § 37 lõikes 1. Eelnõusse ei lisatud sätteid relvade hoiustamise, kandmise jm kohta, sest asjakohane regulatsioon on esitatud RelvS-s.

Lõikes 3 sätestatakse, et turvatöötaja võib valvetegevuse käigus kasutada ainult turvaettevõtjale kuuluvat relva. Sama säte on kehtiva TurvaS-i § 37 lõikes 2 ja jääb muutmata kujul kehtima ka käesolevas eelnõus. Seega sisevalvetöötaja võib oma tööülesannete täitmisel kasutada üksnes sisevalve korraldajale kuuluvat relva.

Lõikes 4 sätestatakse turvatöötajale lubatud erivahendid. Kuna erivahendite loetelu ei täiendata, jääb turvatöötajale õigus kasutada eriotstarbelist märgistus- ja värvimisseadet, käeraudu ja teenistuskoera. Erinevalt kehtivast TurvaS-ist jäetakse eelnõust välja sätted, mis reguleerisid käeraudade soetamist ja erivahendite hoidmist. Käeraud ei ole Eestis tsiviilkäibes keelatud ega ole põhjendatud, et turvaettevõtte nende üle eraldi arvet peaks. Peale selle ei ole tegemist ründamiseks mõeldud vahendiga. Samuti jäetakse välja erivahendite hoidmist korraldavad sätted, sest erivahendite hoidmine kehtestatakse turvaettevõtte sisekorras.

Lõikes 5 sätestatakse, et turvatöötaja võib kasutada käeraudu üksnes isiku kinnipidamisel, kui on alust arvata, et ta võib põgeneda, turvatöötajat rünnata või teisi isikuid või ennast ohustada. See on ainuke erivahendile seatud säte. Kuna käeraudade kasutamine võib, aga ei pruugi eeldada jõu kasutamist, sätestatakse käeraudade kasutamisele veel üks eriregulatsioon. Käeraud on erivahend, millega saab piirata isiku põhiõigust liikumisvabadusele ja sellest lähtudes on oluline, et oleks üheselt selge vastava erivahendi kasutamissoigus. Samasugune säte on kehtestatud ka kehtiva TurvaS-i § 40 lõikes 4.

Lõikes 6 esitatakse nõuded teenistuskoerale. Turvatöötaja võib kasutada teenistuskoera, kes on läbinud vähemalt põhidressuuri ja allub oma juhi käsklustele. Suukorvita teenistuskoer võib valveobjektile liikuda üksnes rihma otsas või juhul, kui valveobjekti maa-ala on aiaga piiratud ja teenistuskoera kasutamisest teavitavad asjakohased sildid. Teenistuskoera on keelatud jätta valveobjektile järelevalveta. Lõike eesmärk on tagada, et turvaettevõtte kasutatav teenistuskoer on saanud vajaliku väljaõppe ega ohusta õiguspäraselt käituvaid isikuid.

Lõikes 7 sätestatakse, et turvatöötaja võib relva või teenistuskoera kasutada üksnes hädakaitstes, seejuures hädakaitse piire ületamata. Sätte kohaselt ei ole turvatöötajale relva kasutamine eelmises paragrahvis sätestatud füüsilise jõu kasutamise regulatsiooni kohaselt lubatud ja sellele kehtestatakse eriregulatsioon tulenevalt relva kasutamisest lähtuvast kõrgendatud ohust. Turvatöötaja peab seega relva kasutades lähtuma vaid hädakaitse kriteeriumitest. Arvestades, et hädakaitse õigus on võrreldes kehtiva TurvaS-i jõustumise ajast oluliselt paremini sisustatud läbi Riigikohtu praktika, siis jäetakse eelnõuga välja käesolevalt kehtivad erisätted, mis piirasid relvade kasutamist teatud olukordades.

Eelnõu §-s 30 sätestatakse turvatöötajale ettenähtud tagatised, mida võrreldes kehtiva seadusega muudetakse. Tagatiste muutmisel võeti aluseks avaliku teenistuse seaduse ja

abipolitseiniku seaduse analoogia, millest lähtudes eristatakse õnnetusjuhtumist ja ründest põhjustatud hukkimine ning avaliku korra tagamisse kaasatud turvatöötajatele tagatakse avaliku teenistuse seaduses sätestatud toetuste määrad.

Lõike 1 kohaselt maksab turvaettevõtja ühekordse hüvitisena turvatöötaja lastele, vanematele ja lesele ning perekonnaseaduse alusel tema ülalpidamisel olnud teistele isikutele turvatöötaja viie aasta töötasu, kui turvatöötaja hukkub tööülesande täitmisel õnnetusjuhtumi tagajärjel. Reguleerimine on olemuselt sama kehtiva TurvaS-i § 34 lõikes 2 sätestatuga, mis sätestab, et turvaettevõttes tööülesande täitmisel hukkunud turvatöötaja abikaasale ja isikule, kelle suhtes täitis turvatöötaja perekonnaseadusest tulenevat ülalpidamiskohustust, peab töandja ühekordse toetusena maksma turvatöötaja viie aasta palga. Võrreldes kehtiva reguleerimisega kitsendatakse toetuse maksmise eeldused õnnetusjuhtumipõhiseks ja lisatakse toetuse saajate hulka turvatöötaja vanemad. Reguleerimisel kasutatakse ühtse tõlgenduse loomise huvides ApolS-s sätestatud sõnastust. Toetuse suurus õnnetusjuhtumite korral jäetakse muutmata.

Lõike 2 kohaselt maksab turvaettevõtja ühekordse toetusena turvatöötaja lastele, vanematele ja lesele ning perekonnaseaduse alusel tema ülalpidamisel olnud teistele isikutele turvatöötaja 10 aasta töötasu, kui turvatöötaja hukkub tööülesande täitmisel tema vastu vägivalla kasutamise tagajärjel. Lõike sõnastamisel on lähtutud ApolS-s sätestatust. Eelnõus eristatakse lõikega 1 ja 2 toetuse maksmise alused, lähtudes hukkimise põhjusest. Tööõnnetuste korral jäetakse toetuse suurus samaks. Kuna turvatöötaja tegevuse olemus seab töötaja elu ja tervise tavapärasest suurema riski alla, nähakse eelnõuga ette maksta senisest suuremas määras ühekordset toetus turvatöötaja lähedastele, kui turvatöötaja hukkub vägivalla tagajärjel. Hüvitise suurust määrates võeti samuti aluseks ApolS-s sätestatud hüvitise määrad. Kuigi turvatöötaja ja abipolitseiniku tegevus on ametliku käsitluse kohaselt erinevad (vastavalt avaliku ülesande täitmine ja eraõigusliku ülesande täitmine), puutuvad kummagi töö tegijad oma tegevuse raames kokku sarnaste ohtudega.

Lõikes 3 sätestatakse, et kui turvatöötajal tuvastatakse töövõimetoetuse seaduse alusel osaline või puuduv töövõime seoses tööülesannete täitmisega õnnetusjuhtumi või tema suhtes vägivalla kasutamise tagajärjel saadud vigastuse või tekkinud haiguse tõttu, maksab töandja talle ühekordse toetusena: osalise töövõime korral turvatöötaja ühe aasta töötasu ja puuduva töövõime korral turvatöötaja 5 aasta töötasu.

Võrreldes kehtiva reguleerimisega tõstetakse puuduva töövõime korral toetuse määr 3 aasta töötasult 5 aasta töötasule. Hüvitise suurust määrates võeti aluseks ApolS-s sätestatud hüvitise määrad.

Samamoodi kehtiva reguleerimisega sätestatakse **lõikes 4**, et käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud seose isiku töövõime ulatuse ja tööülesande täitmise vahel tuvastab vajaduse korral Sotsiaalkindlustusameti kaasatud ja arstiõppe läbinud isik, lähtudes avaliku teenistuse seaduse §-s 49¹ sätestatust.

Lõike 5 kohaselt arvutatakse ühekordne toetus osalise või puuduva töövõimega või hukkunud turvatöötaja keskmise töötasu alusel.

Lõikes 6 sätestatakse, et ühekordse toetuse maksmine ei vabasta turvaettevõtjat muudest seadusega sätestatud kohustustest töötaja osalise või puuduva töövõime hüvitamisel. Käesoleva seadusega sätestatud toetused on turvatöötajatele mõeldud lisatoetused, arvestades tegevusalal töötamise ohtusid ja nende tagajärgi.

Tabel 3. Sotsiaalsed tagatised hukkmise ja töövõime osalise või täieliku kaotuse korral

Hüvitise maksmise põhjus	Turvatöötaja	Abipolitseinik	Ametnik
Hukkumine	5 aasta keskmine töötasu	10 aasta töötasu (kuni 120-kordne politseiametniku madalaima palgaastme palgamäär)	Õnnetuse korral 10 aasta keskmine töötasu, ründe korral 20 aasta keskmine töötasu
Töövõime osaline kaotus	1 aasta keskmine töötasu	1 aasta töötasu (kuni politseiametniku 12-kordne madalaima palgaastme palgamäär)	Õnnetuse korral kuni 2 aasta keskmine töötasu, ründe korral kuni 8 aasta keskmine töötasu
Töövõime puudumine	3 aasta keskmine töötasu	5 aasta töötasu (kuni politseiametniku 60-kordne madalaima palgaastme palgamäär)	Õnnetuse korral kuni 7 aasta keskmine töötasu, ründe korral kuni 13 aasta keskmine töötasu
Töövõime ajutine kaotus	vt völaõigusseaduse § 628 lõige 5	Kuni ühekordne politseiametniku madalaima palgaastme palgamäär	Ründe korral 1 kuu keskmine töötasu
Erandid	Tööandjal on õigus keelduda toetuse maksmisest üksnes juhul, kui töövõime osaline kaotus või töövõime puudumine on põhjustatud turvatöötaja enda süül	Kui abipolitseinik on: 1) pannud toime süüteo, mis on põhjuslikus seoses õnnetusjuhtumiga või abipolitseiniku suhtes vägivald kasutamisega; 2) teinud enesetapu või enesetapukatse; 3) pannud toime enesevigastuse, mis ei ole põhjuslikus seoses haigusliku seisundiga ega tulene teiste isikute õigusvastasest käitumisest; 4) alkohoolse, narkootilise või psühhotroopse aine joores	Kui ametnik: 1) pani toime süüteo; 2) pani toime enesetapu või enesetapukatse; 3) pani toime enesevigastuse, mis ei ole põhjuslikus seoses haigusliku seisundiga ega tulenenud teiste isikute õigusvastasest käitumisest; 4) oli enda põhjustatud joobeseisundis
Õiguslik alus	TurvaS-i § 34. Turvatöötajale ettenähtud tagatised	APoS-i § 38. Hüvitis abipolitseiniku hukkmise, haigestumise ja vigastada saamise korral seoses abipolitseiniku ülesande täitmisega	ATS-i § 49. Ametniku sotsiaalsed tagatised hukkmise, surma ja töövõime vähenemise korral

Eelnõu §-s 31 sätestatakse toetuse taotlemise kord. Võrreldes kehtiva regulatsiooniga ei ole käesolevas paragrahvis põhimõttelisi muudatusi.

Lõike 1 alusel esitab osalise või puuduva töövõimega turvatöötaja toetuse saamiseks kirjaliku avalduse ja Eesti Töötukassa tõendi osalise või puuduva töövõime tuvastamise kohta.

Lõikes 2 sätestatakse, et õigustatud isik (hukunud turvatöötaja laps, vanem ja lesk ning perekonnaseaduse alusel tema ülalpidamisel olnud isik) esitab toetuse saamiseks kirjaliku avalduse, millele on lisatud:

- 1) dokumendid, mis tõendavad, et avalduse esitaja kuulus hukunud isiku perekonnaliikmete või ülalpeetavate hulka;
- 2) hukunu surmatunnistus.

Lõike 3 kohaselt esitatakse toetuse taotlemise avaldus turvaettevõtjale turvatöötaja osalise või puuduva töövõime tuvastamisest või tema hukkmisest alates ühe aasta jooksul.

Eelnõu §-s 32 kehtestatakse toetuse määramise ja maksmise kord.

Lõikes 1 sätestatakse, et toetuse saamiseks esitatud avalduse ja muud dokumendid vaatab turvaettevõtja läbi ja teeb otsuse nende esitamisest alates ühe kuu jooksul.

Lõikes 2 sätestatakse, et kui ühekordse toetuse saamiseks on põhjendatud taotluse esitanud mitu toetust saama õigustatud isikut, määrab töandja neile toetuse võrdsetes osades.

Lõikes 3 sätestatakse, et toetuse määramise või sellest keeldumise otsuse teeb turvaettevõtja toetuse taotlejale kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis teatavaks otsuse tegemisest alates seitsme päeva jooksul. Keeldumise korral nimetab turvaettevõtja keeldumise põhjuse ja tutvustab otsuse vaidlustamise korda ning tagastab avaldusele lisatud dokumendid. Turvaettevõtjal on õigus keelduda toetuse maksmisest ainult juhul, kui osaline või puuduv töövoime on tekkinud turvatöötaja enda süül.

Sarnaselt kehtivale seadusele kehtestatakse **lõikes 4** ühekordse toetuse maksmise tähtaeg, mis on üks kuu toetuse määramisest. Poolte kokkuleppel võib turvaettevõtja maksta toetuse välja mitmes osas.

5. peatükk. Riiklik järelevalve

Eelnõu §-s 33 sätestatakse riikliku järelevalve turvategevuse kui majandustegevuse üle ning määratakse asjakohased järelevalveorganid ja meetmed.

Lõike 1 alusel teostab riiklikku järelevalvet käesolevas seaduses sätestatud nõuete üle Politsei- ja Piirivalveameti ametnik.

Lõikega 2 täpsustatakse, et riikliku järelevalvet käesoleva seaduse §-s 7 sätestatud valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise tegevusala üle teostab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. Nimetatud tegevusala on olemuselt ehitustegevus.

Eelnõu §-s 34 sätestatakse riikliku järelevalve erimeetmed. Korrakaitseorgan võib käesolevas seaduses sätestatud riikliku järelevalve teostamisel KorS-s sätestatud alustel ja korras:

- 1) küsitleda tegevusala ettevõtjat ja tema esindajat ning nõuda asjakohaseid dokumente (KorS-i § 30);
- 2) kutsuda tegevusala ettevõtja või tema esindaja ametiruumidesse ning vajadusel kohaldada sundtoomist (KorS-i § 31);
- 3) tuvastada isikusamasust (KorS-i § 32);
- 4) siseneda tegevusala ettevõtja nõusolekuta tema valduses olevale piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse, eluruumi või ruumi, sealhulgas avada uksi, väravaid ja kõrvaldada muid takistusi (KorS-i § 50);
- 5) vaadata läbi tegevusala ettevõtja nõusolekuta isiku valduses oleva piiratud või tähistatud kinnisasja, ehitise või ruumi, sealhulgas vaadata läbi seal asuva asja ning avada uksi, väravaid või kõrvaldada muid takistusi (KorS-i § 51);
- 6) võtta vallasasi hoiule (KorS-i § 52).

Eelnõu §-des 35 ja 36 sätestatakse PPA ametnikule võrreldes KorSiga erisused riikliku järelevalve erimeetmete kohaldamisel turvategevuse üle järelevalve teostamisel.

Eelnõu § 35 lõikes 1 sätestatakse erisused KorS § 50 suhtes, mis on kohaldatavad peamiselt valvetegevuse, teatud juhtudel ka sisevalve üle riikliku järelevalve teostamisel.

Punktide 1 ja 3 kohaselt võib PPA ametnik turvaettevõtja valvetegevuse üle riikliku järelevalve teostamise raames valdusesse siseneda tähistatud kinnisasja valdaja või muu õigustatud isiku juuresolekuta, kui sisenemise juures viibib turvaettevõtja töötaja või kui valdusesse sisenemise eesmärk on läbipääsu tagamine valveobjektile. Erisuste sätestamise vajadus tuleneb valvetegevuse eripärast – valveobjektiks võib olla vaid osa kinnistust, mistõttu valveobjektini jõudmiseks tuleb siseneda kinnistule, mis ei ole riikliku järelevalve teostamise objektiks. Kuna valvetegevust teostatakse paljudel objektidel väljaspool tavapärasest tööaega, st öhtul ja öösel, ei ole otstarbekas kinnisasja omaniku või valdaja kutsumine valdusesse sisenemise juurde, kui sisenemise juures viibib turvaettevõtja töötaja või kui valdusesse sisenemise eesmärgiks on üksnes valveobjektini pääsemine.

Punkti 2 kohaselt võib PPA ametnik turvaettevõtja valvetegevuse üle riikliku järelevalve teostamise raames valdusesse siseneda äriruumidesse igal ajal, mil nendes ruumides teostatakse turvategevust. Erisuse põhjuseks on asjaolu, et valvetegevust ja sisevalvet teostatakse tihti just sel ajal, mil äriruumid on suletud, mistõttu turvategevuse üle riikliku järelevalve teostamine KorS § 50 lg 3 nõuete kohaselt, st äriruumi töö- või lahtiolekuajal, ei täida järelevalve eesmärki.

Lõikes 2 on ette nähtud erisus KorS § 50 lõikes 5 sätestatud valdaja teavitamise nõudest. See nõue on KorS-s kehtestatud valdaja kaitseõiguse tagamiseks ning juhul, kui kinnisasi, millele korrakaitseorgan siseneb, ei ole riikliku järelevalve objektiks ning valduses ei tehta riikliku järelevalve ega süüteomenetluse toiminguid, puudub selle valdajal kaitseõiguse tagamise vajadus.

Lõikes 3 sätestatakse, et PPA ametnik ei pea tähistatud kinnisasjale valdaja või muu õigustatud isiku juuresolekuta sisenemisel protokoll koostama, kui sisenemise juures viibib turvaettevõtja töötaja või kui sisenemise eesmärk on läbipääsu tagamine valveobjektile. Nimetatud juhtudel protokoll koostamise nõude kehtestamine oleks tarbetu bürokraatia, milleks puudub sisuline vajadus, kuna valdus ehk kinnisasi, kuhu korrakaitseorgan siseneb, ei ole riikliku järelevalve objektiks.

Eelnõu §-s 36 sätestatakse PPA ametniku meetmena salvestise nõudmise.

Lõike 1 alusel saab PPA ametnik õiguse nõuda turvaettevõtjalt valvetegevuse teostamisega seotud heli- ja videosalvestisi, kui see on vajalik ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks. Selle abil saab PPA kontrollida majandustegevuse vastavust nõuetele ja tuvastada võimalikke rikkumisi. KorS § 30 sätestab riikliku järelevalve meetmena dokumendi nõudmise, kuid valvetegevuse ja sisevalve üle järelevalve teostamisel võib olulist tähendust omada valveseadmestiku salvestis. Näiteks võib turvaettevõtja tegevuse kontrollimiseks olla vajalik vaadata üle salvestis turvaruumis toimunud isiku ja vallasasja kontrolli kohaldamisest, salvestise abil on võimalik saada kinnitus, et turvatöötajale seadusega antud õigusi kohaldavad üksnes nõutava väljaõppe ja kvalifikatsiooniga turvatöötjad jm. Vältimaks KorS § 30 lõike 3 laiendavat tõlgendamist sätestatakse salvestise nõudmine eelnõus riikliku järelevalve erisusena.

Lõikes 2 sätestatakse sarnaselt KorS § 30 lõikega 4, et salvestise nõudmise protokollimine on kohustuslik, välja arvatud juhul, kui salvestisega tutvutakse kohapeal.

Võrreldes kehtiva seadusega on riikliku järelevalve peatükist välja jäetud korrakaitseorgani kohustus koostada kohapealse kontrolli kohta järelevalveakt, kuna seaduses sätestatakse üksnes, milliste meetmete dokumenteerimine on kohustuslik. Muud osas korraldab riikliku järelevalve teostamist, sh selle dokumenteerimist, korrakaitseorgan.

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

6. peatükk. Rakendussätted

Eelnõu §-s 37 sätestatakse üleminekusätted, mille eesmärk on tagada, et uue seaduse jõustumisel oleks selle mõju turvaettevõtjaile võimalikult väike.

Lõikes 1 sätestatakse, et enne käesoleva seaduse jõustumist turvaseaduse § 4 lõike 1 punktides 2–4 nimetatud turvateenuse osutamiseks antud tegevusluba loetakse eelnõu § 4 punktis 1 nimetatud valvetegevuse tegevusloaks arvestades, et need teenused on tegevusalaga sisuliselt kattuvad.

Lõikes 2 sätestatakse, et enne käesoleva seaduse jõustumist turvaseaduse § 4 lõike 1 punktis 1 nimetatud turvakonsultatsiooni osutamiseks antud tegevusluba loetakse käesoleva seaduse § 4 punktis 2 nimetatud turvaauditi majandustegevusteks käesoleva seaduse § 11 lõike 3 mõistes. Muudatused majandustegevuse registris teeb registripidaja.

Lõikega 3 sätestatakse, et enne käesoleva seaduse jõustumist turvaseaduse § 28 punktides 1 ja 2 nimetatud tegevusala tegevusluba loetakse käesoleva seaduse § 4 punktis 4 nimetatud turvatöötaja väljaõppe tegevusloaks. Kuna selle tegevusala üldseaduseks on TäKS, siis jätkub tegevusloaga ja tegevusalaga seotud info haldamine Eesti Hariduse Infosüsteemis.

Lõikes 4 sätestatakse, et seoses turvaauditi muutumisega teatamiskohustusega majandustegevuseks kannab vastavalt muudetud andmed majandustegevuse registrisse registripidaja. Muudatus puudutab 35 ettevõtja andmeid. Põhjendamatu oleks selle kohustuse panemine turvaettevõtjale olukorras, kus riigil on vastavad andmed registris tegevuslubade andmetena olemas.

Eelnõu §-s 38 tehakse elektroonilise side seaduses seaduse pealkirja muudatus asendades sõna *turvaseadus* sõnadega *turvategevuse seadus*.

Eelnõu § 39 muudetakse KorS-i loomaks regulatsiooni turvaettevõtja kaasamiseks kohaliku omavalitsuse korrakaitseülesande täitmisele.

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

Eelnõu § 39 punktiga 2 täiendatakse KorS-i 6. peatükki §-ga 82¹, milles sätestatakse regulatsioon halduslepingu alusel turvaettevõtja kaasamiseks KOV-i korrakaitseülesande täitmisele.

Kõiki haldusülesandeid ei pea riik täitma vahetus organisatsioonilises vormis, vaid võib nende täitmiseks kaasata erasektori. Sellest lähtudes on käesolevas paragrahvis esitatud regulatsiooni eesmärk võimaldada KOV-il kindlate avalike ülesannete täitmisele kaasata turvaettevõtte. Regulatsiooni lõppeesmärk on võimaldada KOV-il heade tulemustega tagada kogukondlik turvalisus ja seda arendada – tegevus, mis võib avaliku sektori kasutada oleva kasina raha tõttu olla raske. See, et avalikul sektoril napib raha, on peamisi põhjuseid, miks luuakse võimalusi kaasata erasektorit avalike ülesannete täitmisele⁵¹. Kuigi selles vallas on positiivseid näiteid, nagu Tallinna korrakaitseüksus, ei ole kõikidel KOV-idel suutlikkust tagada ametnike piisav koosseis, mis võimaldaks ööpäev ringi osutada korrakaitseteenust, või leida olenevalt sündmuse iseloomust kiiresti lisajõudu korra tagamiseks.

Majanduslikest ja korrakaitsealistest eesmärkidest lähtuti ka KorS-i esialgses eelnõus⁵², milles oli ettepanek reguleerida KorS-i 6. peatükis era- ja avalik õiguslike isikute kaasamine riigi korrakaitseülesande täitmisele. Selle seletuskirja kohaselt tehti ettepanek senisest enam kaasata eraõiguslikke juriidilisi isikuid avaliku korra tagamiseks, volitades neile riigi korrakaitseülesannete täitmise. Ettepanek tehti lähtudes vajadusest tagada avaliku korra kaitse Eestis senisest paindlikumalt ja kasutada avalikke ressursse säästlikumalt. KorS-i eelnõus esines aga olulisi puudusi, mille tõttu jäeti enamik seal sätestatud kaasamise regulatsioonist kehtestamata ja KorS jõustus 1. juulil 2014 nii, et valdavat osa kaasamise regulatsiooni selles polnud. Vahepeal on esialgsest eelnõust väljajäetud sätteid aga korrigeeritud ja 1. jaanuari 2016. aasta seisuga täiendati selle tulemusena KorS-i §-dega 16¹ ja 16², milles on sätestatud Kaitseväge ja Kaitsealiidu kaasamine avaliku korra kaitseks. Siinse eelnõu raames soovitakse aga luua regulatsioon, mille kohaselt oleks KOV-idel võimalus kaasata vajaduse korral lisajõudu, et tagada avalikus kohas käitumise üldnõuete täitmine.

Avalikus kohas käitumise üldnõuete järgimise üle saavad KorS-i § 57¹ alusel järelevalvet teostada politsei ja linna- või vallavalitsus. KorS-i §-s 82 sätestatakse, et valdkonna eest vastutav minister võib PPA peadirektori ettepanekul ning eriseaduses määratud alustel ja korras otsustada muu hulgas turvaettevõtja, mittetulundusühingu, mille põhikirjaline eesmärk on osalemine avaliku korra kaitsmisel, ja kohaliku omavalitsuse, millel on ametisse nimetatud korrakaitseametnik või moodustatud korrakaitseüksus, kaasamise korrakaitselepinguga politsei ülesannete täitmisele osalemiseks. Tuleb tõdeda, et viimati nimetatud säte jääb üldiseks, ent samas väljendab seadusandja tahet luua ka võimalusi riikliku järelevalve delegerimiseks ja teostajate ringi laiendamiseks avaliku korra tagamiseks. Samuti tõdetakse STAK-s, et koostööd riigiasutuste, kohalike omavalitsuste üksuste ja turvategevuse valdkonna ettevõtjate vahel on vaja korrastada kindlustamaks juba olemasolevat ressursi senisest tulemuslikumalt avaliku korra tagamiseks.

Arvestades, et riiklikku järelevalve ülesande delegerimisel ei delegerita lihthaldusülesannet, vaid täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavat haldusülesannet, mistõttu on väga oluline, et peale majandusliku otstarbekuse, mille toob kaasa võimalus kaasata lisaressursi, on regulatsiooni sisustamisel lähtunud ka isikute põhiõiguste tagamise ja kaitsmise eesmärgist. Täidesaatva riigivõimu volitusi eeldava haldusülesannete korral saab eristada **sooritushaldust** (nt loamenetlus) ja **riivehaldust** (nt järelevalve tegemine). Kui esimese puhul võib ülesannete

⁵¹ Õiguskantsleri arvamus 2006, lk 101

⁵² [korrakaitseseadus 49 SE](#), seletuskiri, lk 114–115.

delegeerimist vabamalt lubada ja seda on praktikas ka rakendatud⁵³, on delegeerimine teise valdkonna ülesannete puhul piiratum, kuid lubatav, kui eraõiguslikele isikutele delegeeritavate ülesannete hulgaga ei anta üle riigi kogu tuumikfunktsiooni ja üleandmine on asjakohaselt põhjendatav. Keelatud on delegeerida selliseid avalikke ülesandeid, mida põhiseaduse mõtte järgi on kohustatud täitma riigivõim ja mis seetõttu moodustavad riigivõimu tuumikfunktsiooni.

Selliseks tuumikfunktsiooniks, mida ei ole lubatud delegeerida, on hinnatud riigi jurisdiktsioonilist ülesannet, sh vääртеomenetlust⁵⁴. Täidesaatva võimu jõumonoopoli või muude tuumikfunktsiooni kuuluvate haldusülesannete delegeerimise puhul täielikku keeldu sätestatud⁵⁵ ei ole ning eraõiguslikele isikutele on ka käesoleva õiguse kohaselt volitatud piiritletud juhtudel, ka eraõiguslike tegevuste raames, riivehaldusülesandeid, nagu avaliku korra tagamine.⁵⁶

Piiritletud erinormide alustel on samuti võimalik delegeerida täidesaatva võimu riivehaldusülesandeid, et tagada vajalike avalike haldusteenuste osutamine. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse §-ga 18 ja § 61 lõikega 2, mille kohaselt võib kiirabi või tegevusloa alusel tegutsev eraõiguslik isik kohaldada KorS-s sätestatud erimeetmeid, delegeeritakse teenuse osutamise raames eraõiguslikule isikule ka riivehaldusõigusi.

Halduslepingupõhine volitus riivehaldust delegeerida on sätestatud ka kohtute seaduse §-s 126, mille lõikes 4 on võimaldatud kohtukordniku⁵⁷ tegevuse volitada äriühingutele.

Riigi haldusülesannete lepingulise delegeerimise võimalused on üldregulatsioonina ette nähtud halduskoostöö seaduse (edaspidi *HKTS*) 1. peatükis. Kindlatel tingimustel võimaldab HKTS halduslepingu alusel delegeerida avaliku halduse ülesandeid. Nende hulka kuuluvad ka korrakaitse tegevus ja riiklik järelevalve.

Kuigi HKTS ei keela delegeerida täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavat ülesannet, on taolisele delegeerimisele seatud ranged nõuded HKTS-i §-s 4, mille kohaselt peab täidesaatva riigivõimu volitusi eeldava haldusülesande täitmiseks volitamist reguleeriv seadus ette nägema täidesaatva riigivõimu volituse sisu ja haldusülesande, haldusülesande täitmise üle haldusjärelevalvet tegeva asutuse või organi ning haldusülesande täitmise edasise korralduse juhul, kui haldusleping lõpetatakse ühepoolselt või kui esineb muu põhjus, mis takistab juriidilisel või füüsilisel isikul jätkata haldusülesande täitmist. Sellest lähtudes – et halduslepingu alusel eraõiguslikule isikule riivehaldusõiguste delegeerimise regulatsioon oleks õiguspärane – peavad olema täidetud järgmised eeldused:

- 1) **konkreetne volitus** – see tähendab, et vastav volitusnorm peab asuma õiges eriseaduses ja volitusnorm peab olema piisavalt määratletud ning sätestama, millist avaliku riigivõimu volitusi eeldava ülesande delegeerimist see käsitleb;
- 2) **tingimused** – peavad seaduses olema sätestatud tingimused, mille täitmisel avaliku halduse ülesande delegeerimine on lubatud;

⁵³ Näiteks on [autoveoseaduse](#) § 47 alusel delegeeritud sooritushalduse ülesandeid.

⁵⁴ RKÜKo 16.05.2008, nr [3-1-1-86-07](#), p 21.

⁵⁵ Sama, p 26.

⁵⁶ RKKKo 17.09.2009, nr [3-1-1-69-09](#), p 9.

⁵⁷ Kohtute seaduse § 126 lõike 1 kohaselt on kohtukordnik kohtuametnik, kelle ülesanne on hoida kohtus korda, toimetada isikutele kätte teateid ja kohtukutseid ning täita teisi kohtu kodukorras määratud ülesandeid, mis kuuluvad kordnikukohustuste hulka. Kohtukordnikul on samad õigused, mis on abipolitseiniku seaduse § 12 ja 4. peatüki 2. jao kohaselt abipolitseinikul, ning korrakaitse seaduse §-de 28 ja 30, § 32 lõigete 1–3, § 34, § 38 lõigete 1 ja 2, § 46, § 47 lõike 1 punktide 1, 2 ja 4 ning § 52 kohaselt politseil või muul korrakaitseorganil.

- 3) **täitmiseks vajalikud meetmed** – regulatsioon peab sätestama vajalikud meetmed, mis tagaksid avaliku halduse ülesande täitmise võimalikkuse;
- 4) **järelevalve** – eraõigusliku isiku tegevuse üle peab tegema järelevalvet, et tagada avaliku halduse ülesande õiguspärane ja tingimustele vastaval tasemel täitmine. Regulatsioon peab sätestama, kes teeb järelevalvet;
- 5) **vastutus** – kuna korrakaitsetised ülesanded ja riiklik järelevalve tegemine on täidesaatva võimu riivehalduse ülesanne, peavad üksikasjalikult olema sätestatud normid võimu kuritarvitamise vastu.

Peale selle tähtis, et volitusnorm ei võimaldaks üle anda kõiki riivehalduse ülesandeid (näiteks tervet valdkonda, nagu järelevalve tegemine avalikes kohas käitumise nõuete üle) ehk riigi tuumikülesandeid. Riik peab jääma tuumikülesandeid täitma vahetus organisatsioonilises vormis ehk ei ole lubatud minna materiaalse privatiseerimise teed. Kuid see ei tähenda, et ei ole lubatud funktsionaalne privatiseerimine ehk määratud ajaks kindlate ülesannete delegeerimine.

Riigi põhiülesannete põhjendamatu ja liigulatuslik volitamine võib luua olukorra, kus riik peab mõne avaliku ülesande täitmiseks hakkama järgima äriühingute nõudmisi, ja võib osutada keeruliseks kord volitatud ülesandeid võtta riigi ülesannete hulka tagasi, sest riigil ei ole selleks enam nõutud ressursi ja oskusi. Seega tuleb riigi tuumikfunktsiooni üleandmises näha pigem ohtu just selles, et sellega minnakse liiga kaugemale⁵⁸.

Paragrahvi **lõikes 1** on sätestatud, et kohaliku omavalitsuse üksus võib KorS-i §-s 55 sätestatud avalikus kohas käitumise üldnõuete üle riikliku järelevalve tegemisse kaasata turvaettevõtja. Sellega sätestatakse KOV-i pädevus teha kaasamisotsus. Sättes täpsustatakse volituse ulatus ja kuna KorS on avalikus kohas käitumise üldnõuete seisukohalt käsitatav eriseadusena, on hinnatud, et asjakohane volitus tuleb sätestada KorS-is. Arvestades eespool mainitud nõuet, et peab olemas olema konkreetne volitus, on eelnõus reguleeritud vaid KorS-s sätestatud kohaliku omavalitsuse riikliku järelevalve ülesannete delegeerimine. Seega, tegemist on määratud erijuhtumiga.

Lõikes 2 sätestatakse, et turvaettevõtjat võib riiklikku järelevalve teostamisse kaasata kohaliku omavalitsuse üksus, kellel on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-st 53¹ lähtudes moodustatud kohaliku omavalitsuse korrakaitseüksus või kes on ametisse nimetanud korrakaitseametniku.

Regulatsioon eeldab, et KOV-il on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-st 53¹ lähtudes moodustatud KOV-i korrakaitseüksus või KOV on ametisse nimetanud korrakaitseametniku. Selle põhjus on tagada, et turvaettevõtjat kaasaval KOV-il on vajalikud eksperditeadmised ja avalikus teenistuses töötav spetsialist, kes suudab hinnata turvaettevõtte ja turvatöötajate tegevust avaliku ülesande täitmisel ehk teha vajalikku järelevalvet. Selle eelduse juures on ka tähtis, et sellega soovitakse piirata KOV-i õigust nimetatud ülesannet delegeerida. Regulatsiooniga ei ole soovitud lubada KOV-il täielikult loobuda KorS-i §-s 55 sätestatud nõuete üle järelevalve tegemisest. Sellega soovitakse rõhutada taolise kaasamise täienduslikku, mitte asenduslikku olemust. Peab arvestama, et turvatöötajate õigused on kitsamad kui korrakaitseametnikul, mille tõttu täidavad kaasatud turvatöötajad pigem esmase reageerija rolli ja KOV peab olema võimeline tagama, et pärast esmast reageerimist on võimalik alustatud juhtumi lahendamist jätkata. Avaliku korra tagamisel võib peale korrakaitsetegevuse tekkida

⁵⁸ K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. *Juridica*, 2000/8, lk 505–506

vajadus teha lisatoiminguid, sh algatada süüteomenetlus, kuid selleks ei saa volitada turvaettevõtjat ja ülesande täitja on KOV.

Lõikes 3 sätestatakse, et turvaettevõtja kaasamiseks käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud riikliku järelevalve teostamisse sõlmib valla- või linnavalitsus valla- või linnavolikogu otsuse alusel turvaettevõtjaga halduslepingu halduskoostöö seaduses sätestatud alustel ja korras. Sättes on esitatud KOV-i volituse vormiline külg ja sätestatud, et turvaettevõtja kaasatakse halduslepinguga. HKTS-i § 9 järgi otsustab KOV-i haldusülesande täitmiseks volitamise volikogu, kes volitab halduslepingut sõlmima valla- või linnavalitsuse.

Lõike 4 alusel valla- või linnavalitsus kooskõlastab halduslepingu enne sõlmimist PPA-ga. PPA kontrollib kooskõlastamise käigus turvaettevõtja vastavust käesoleva paragrahvi lõikes 6 nimetatud tingimustele ning halduslepingus märgitud turvatöötaja vastavust käesoleva paragrahvi lõike 8 punktis 3 sätestatud nõudele.

Nõue kooskõlastada turvaettevõtjaga sõlmitav haldusleping PPA-ga tuleneb sellest, et viidatud ülesande täitmisel osalemiseks on nii turvaettevõtjale kui ka ülesande täitmisel kasutatavale töötajale seatud kõrgemad nõuded, mida saab kontrollida PPA. Seega peab PPA kontrollima ega turvaettevõtja või temaga seotud isik ei ole kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav või ega turvaettevõtja või temaga seotud isikud ei ole karistatud tahtliku kuriteo eest. PPA kooskõlastust ei käsitata viidatud halduslepingu sõlmimise menetluse raames kui eelhaldusakti. Politseiga kooskõlastamise nõue tagab seega lisakontrolli, kas turvaettevõtja vastab talle seatud nõuetele ja võimaldab enne mõelda läbi KOV-i, kaasatava turvaettevõtja ja politsei ressursside mõistliku kasutuse ja koostöö.

Lõikes 5 sätestatakse, et turvaettevõtjal on lubatud käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud riikliku järelevalve tegemisel kasutada vaid halduslepingus märgitud turvatöötajat. Samuti peab turvaettevõtja esitama KOV-i üksusele enne halduslepingu sõlmimist riikliku järelevalve tegemisel kasutatava turvatöötaja andmed koos turvatöötaja nõusolekuga tema isikuandmeid töödelda. Sätte esimese lause eesmärk on piiritleda kasutatavate turvatöötajate ringi. Võttes arvesse, et kaasatud turvatöötaja tegutseb kõnealuse ülesande täitmisel KOV-i nimel, on avalikust huvist ja isikute põhiõiguste tagamisest lähtudes oluline, et taolist esindusfunktsiooni täitev turvatöötaja vastaks samadele nõuetele, mis on KOV-i korrakaitseametnikul. Need nõuded on sätestatud käesoleva paragrahvi lõikes 8. Lõike teise lause kohaselt peab turvaettevõtja esitama kasutatavate turvatöötajate andmed ja nõusoleku andmete töötlemiseks KOV-ile enne lepingu sõlmimist. Seda on peetud vajalikuks just seoses lõikes 3 sätestatuga, mille kohaselt kooskõlastab halduslepingu PPA. Sellega võimaldatakse PPA-l kontrollida ka halduslepingus märgitud selliseid turvatöötajate andmeid, mille kontrollimine ei ole KOV-il võimalik.

Lõikes 6 sätestatakse, et turvaettevõtja peab lisaks turvategevuse seaduses ja halduskoostöö seaduse § 12 lõikes 2 sätestatule vastama lisatingimustele. HTKS-i § 12 lõike 1 kohaselt kontrollib volitamist otsustama õigustatud ametiisik või organ haldusülesannet täitma volitatava isiku usaldusväarsust. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt hinnatakse isiku usaldusväarsust järgmistel alustel:

- 1) tal on võimalik kasutada haldusülesannete täitmiseks vajaminevaid tehnilisi vahendeid, tal on nõutavate teadmiste ja oskustega töötajad ning muud eeldused ja kogemused volitatava haldusülesande täitmiseks;
- 2) tema suhtes ei ole algatatud likvideerimist ega pankrotimenetlust;
- 3) ei esine asjaolusid, mis võivad põhjustada tema püsiva maksejõuetuse või tema tegevuse lõpetamise;

- 4) tema kohta ei ole karistusandmeid karistusregistris;
- 5) ta ei ole oluliselt rikkunud temaga sõlmitud halduslepinguid või riigihanke teostamiseks sõlmitud hankelepinguid;
- 6) tal ei ole maksuvõlga, sealhulgas ajatatud maksuvõlga, ega lõivude, trahvide või sundkindlustuse maksete võlgnevust.

Peale HKTS-s sätestatu peab turvaettevõtja vastama TurvatS-i § 10 sätestatud nõuetele. TurvatS-i § 10 lõike 2 kohaselt on turvaettevõtjal kohustus tagada, et tahtlikult toime pandud kuriteo osas ning valvetegevuse tegevusalal tegutsemiseks on olemas turvajuht.

Peale muudes seadustes sätestatu nõutakse turvaettevõtjalt kõnealuse lõike punktide 1 ja 2 alusel järgmist:

- 1) kehtivat tegevusluba valvetegevuseks turvategevuse seaduse § 11 lõike 1 kohaselt. Kuigi regulatsiooni kohaselt ei oleks sisult võimalik, et riikliku järelevalve tegemisele võiks olla kaasatud turvaettevõtja, kes tegutseb turvaauditite koostamise tegevusalal, ei ole seda eeldust soovitud esile tuua regulatsioonis eespool. Valvetegevus on olemuselt ja teostamise tingimustelt sarnane avalikus kohas käitumise üldnõuete üle järelevalve tegemisega (valvatakse ja kaitstakse isikuid, vara ja korda). Valvetegevuse tegevusload on tähtajatud, kuid majandushaldusametlusele on õigus tegevusluba ka MSÜS-i § 43 kohaselt peatada.
- 2) turvaettevõtja või temaga seotud isik ei ole tahtlikult toime pandud kuriteo tõttu kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav. Sama nõue on sätestatud ka turvatöötajatele. Selle piirangu eesmärk on tagada usaldusvärsus. Et turvaettevõtja õigusi põhjendamatult ei piirataks on kahtlustus või süüdistus kriminaalmenetluses seotud süüte subjektiivses osas tahtlusega. Eelnev on seotud TurvatS-i § 10 lõike 1 punktis 3 sätestatuga, mille kohaselt ei tohi turvaettevõtjal või temaga seotud isikutel olla karistatust tahtlikult toime pandud kuriteo eest. Seega ei tohi kahtlustus või süüdistus ulatuda kaugemale kui asjakohane piirang.

Lõikes 7 sätestatakse, et halduslepingu täitmise üle teostab haldusjärelevalvet halduslepingu sõlminud valla- või linnavalitsus. Sellega täidetakse eeldus, et eraõigusliku isiku tegevuse üle peab teostab järelevalvet, tagamaks avaliku halduse ülesande õiguspärane ja tingimuste vastaval tasemel täitmine. Turvaettevõtjate tegevuse üle on järelevalvet asjakohane tegema KOV, kes on turvaettevõtjaga vahetus kontaktis.

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

Punkti 1 kohaselt peab turvatöötaja olema keskharidusega Eesti kodanik. Selle nõude seadmisel on lähtutud lojaalsuskohustusest. Kuigi turvatöötajatelt ei eeldata vande andmist ATS-i § 27 kohaselt, on oluline, et avaliku võimu volitusi eeldava ülesande täitja on riigivõimule lojaalne. Esiteks on kodakondsusest tulenev lojaalsuskohustus on seega vajalik, et tagada kaasatavate turvatöötajate lojaalsus. Ent kui isiku tegevus puudutab teise isiku põhiõiguste suuremat riivet, on tähtis, et isik, kes seda kohaldab, on erapooletu ja riigile ustav.

Punkti 2 kohaselt peab turvatöötaja olema läbinud vastava erikoolituse. Samasugune erikoolituse nõue on sätestatud ka eelnõu § 5 lõikes 6 liikuva valveobjekti valvamisele ja

kaitsmisele. Erikoolituse sisu ja selle täpsemad nõuded on sätestatud eelnõu § 4 lõike 4 alusel kehtestatavas määruses.

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

Punkti 4 kohaselt ei tohi turvatöötaja olla distsiplinaarsüüteo toimepanemise eest avalikust teenistusest vabastatud, välja arvatud juhul, kui teenistusest vabastamisest on möödunud rohkem kui aasta. Piirangu eesmärk on tagada, et isik, kes on vabastatud avalikust teenistusest ei saaks asuda uuesti teostama avalikku võimu muus ametis.

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

Lõikes 9 täpsustatakse, millised KOV-i pädevused kohaldada KorS-i alusel erimeetmeid, laienevad ka kaasatava turvaettevõtja turvatöötajale. Riiklikku järelevalve tegemisse kaasatud turvaettevõtja turvatöötaja võib kohaldada halduslepingust tulenevate ülesannete täitmiseks KorS-i § 28 lõikes 1, §-s 30 ja § 32 lõigetes 1-3 sätestatud meetmeid. Seega antakse turvatöötajale ettekirjutuse tegemise õigus, mida praktikas turvatöötaja ilmselt realiseerib peamiselt suulise korraldusena sarnaselt eelnõu §-s 20 sätestatule. Samuti saab kaasatud turvatöötaja õiguse isikut küsitleda ja temalt dokumente nõuda ning tema isikusamasust tuvastada. Viimati nimetatud meede sarnaneb eelnõu §-s 22 valvetegevuse teostamisel turvatöötajale ette nähtud õigusega, mida ta võib kohaldada näiteks isiku kinnipidamisel. Seega on turvatöötajal selle meetme kohaldamise üldised eeldused ja õiguslikud alused tuttavad.

Eelnõus on lisaks ettekirjutusele piirdutud nimetatud kahe erimeetmega, sest turvatöötaja täidab antud juhul vaid abistavat lisafunktsiooni. Käesoleva paragrahvi lõike 2 kohaselt on üks turvaettevõtja kaasamise eelduseid vähemalt ühe korrakaitseametniku olemasolu. Sellest lähtudes on turvatöötajad vaid esmased reageerijad, kelle eesmärk on tuvastada oht ja koguda andmeid. Andmed edastatakse seejärel KOV-i korrakaitseametnikule, kes jätkab asjakohase menetlusega.

Lõike 10 kohaselt ei ole turvatöötajal õigust käesoleva paragrahvi lõikes 8 nimetatud meetme kohaldamisel kasutada vahetut sundi. Kuigi KOV ei saa volitada halduslepingu alusel muule isikule ülesandeid ega õigusi, mida tal endal ei ole, lisatakse taoline deklaratiivse iseloomuga säte seadusesse õigusselguse huvides. Sätte eesmärk on seega tagada, et riikliku järelevalvesse kaasatud turvatöötaja ei kasutaks õigusi, mida tal ei ole. See säte kohaldub koostoimes käesoleva paragrahvi lõikega 14, mille alusel kohaldatakse turvatöötajale turvategevuse seaduses sätestatud kohustusi ja nõudeid, ent mitte õigusi. Kui isik saab tegutseda eri rollides, on tähtis välistada nendes rollides ette nähtud riiveõiguste riskasutus.

Lõike 11 kohaselt ei tohi turvatöötaja käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud riikliku järelevalve teostamisel osaleda muus turvategevuse seaduse §-s 4 sätestatud turvategevuses.

Sätte eesmärk on tagada, et haldusülesannet täidetakse katkematult ja avaliku korra tagamisel avalikus kohas käitumise üldnõuete rikkumisse sekkumata jätmist ei saa vastava ülesande saanud turvatöötaja õigustada samas piirkonnas erakliendiga seotud sündmusele reageerimisega. Samuti ei saa turvatöötaja osaleda näiteks valvetegevuse ülesande teostamisel, kui ta teostab riikliku järelevalvet. Sellega välistatakse ka võimalus, kus turvatöötaja võib ekslikult asuda lahendama eraõiguslikku juhtumit, kandes samal ajal avaliku ülesande teostamisel ette nähtud eritunnuseid.

Lõikega 12 sätestatakse turvatöötajale kohustus käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud riikliku järelevalve teostamisel kanda turvatöötaja vormiriietust koos eritunnustega, mis on ette nähtud käesoleva paragrahvi lõike 13 alusel kehtestatud määruses. Seoses ApolS-i eelnõuga tõstatas õiguskantsler ka mitu muud probleemi avaliku võimu delegeerimisega. Tulenevalt sellest saab riivehalduse volitamisel paljuski eeskujuks võtta ApolS-i, mille alusel eraõiguslikud juriidilised isikud teostavad riivehaldust. Olulisena oli sellise volitamise puhul näiteks esile toodud ühtne vormiriietus, mis aitab isikul eristada teatud riigivõimu ülesandeid teostavaid isikuid. Vormiriietuse kandmise nõue tagab, et inimesele on avaliku võimu teostaja selgelt eristatav ja äratuntav. Et eristust kasutataks eesmärgipäraselt, on ka turvatöötajatel lubatud eritunnuseid kanda üksnes kindla haldusülesande täitmisel. Kui turvatöötaja kannab eritunnuseid muude ülesannete täitmisel, rikub ta KarS-i § 277 lõiget 1, mille kohaselt on ametniku vormiriietuse või ametitunnistuse ebaseaduslik kasutamine karistatav.

Lõikega 13 sätestatakse volitusnorm, mille kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega riikliku järelevalve teostamisel kasutatavad eritunnused ja nõuded vormiriietusele. Määruse kavand on esitatud seletuskirja lisa 2.

Lõikega 14 sätestatakse, et turvatöötajale kohalduvad turvategevuse seaduses sätestatud kohustused ja nõuded, arvestades käesoleva paragrahvi erisusi. Nagu eespool märgitud, riikliku järelevalve tegemisel turvategevuseks ette nähtud õigused turvatöötajale ei laiene. Seega ei saa turvatöötaja lähtuda eelnõu §-des 19–29 sätestatust. Samas laienevad turvatöötajale muud kohustused, nagu eelnõu §-s 18 sätestatud nõue keelduda täitmast seadusega vastuolus olevaid ülesandeid.

Lõigetega 15 ja 16 sätestatakse kohaliku omavalitsusele õigused halduslepingu lõpetamiseks. Kui lõike 15 alusel on KOV-i volikogul õigus otsustada halduslepingu ühepoolne lõpetamine, siis lõike 16 kohaselt on KOV-i volikogu kohustatud lõpetama halduslepingu, kui turvaettevõtja ei vasta enam temale seatud nõuetele. Sätte eesmärk on tagada kaasatud turvaettevõtjate usaldusväärsus ja välistada võimalus, et turvaettevõtja, kes on kaasatud riikliku järelevalve tegemisse, on samal ajal süüdistatav või kahtlustatav mõnes kuriteos.

Paragrahvis 82² sätestatakse hüvitis turvatöötaja hukkamise, haigestumise ja vigastada saamise korral seoses turvaettevõtja kaasamisega. Kuna KOV võib kaasata turvaettevõtja turvatöötajaid kohaliku omavalitsuse poolt avaliku korra tagamiseks, sätestatakse, et kui turvatöötaja hukkab või tal tuvastatakse osaline või puuduv töövõime riikliku järelevalve korras avaliku korra tagamises osalemise tõttu, siis maksab turvaettevõtja käesoleva paragrahvi lõigetes 1–3 sätestatud toetuse avaliku teenistuse seaduse §-s 49 sätestatud määras. Erisätte eesmärk on tagada, et turvatöötajad, kes täidavad avaliku võimu ülesannet ei jää tagatiste poolt halvemasse olukorda võrreldes avalike teenistujatega. Sisult täidab sellises olukorras turvatöötaja sellises olukorras avalikku ülesannet ja on käsitletav kui avaliku võimu esindaja.

Eelnõu §-dega 39 ja 40 tehakse KrMS-s ja lennundusseaduses seaduse pealkirja muudatus asendades vastavates seadustes sõna *turvaseadus* sõnadega *turvategevuse seadus*.

Eelnõu §-s 41 muudetakse PGS-i kuna TurvatS-s loobutakse järgimisseadmestiku mõistest, mistõttu tuleb loobuda PGS-s turvategevuse seadusele viitamisest. **Punktiga 1** muudetakse PGS-i paragrahv 44 lõiget 5 sätestades, et kool võib õpilaste ja koolitöötajate turvalisust ohustava olukorra ennetamiseks ning olukorrale reageerimiseks kasutada kooli territooriumil pilti edastavat ja salvestavat jälgimisseadmestikku, arvestades isikuandmete töötlemise nõudeid. Sellest tulenevalt on vaja PGSis sätestada jälgimisseadmestiku kasutamise minimaalne kord, milleks täiendatakse punkti 2 alusel PGS paragrahvi 44 lõigetega 5¹ ja 5². Nende järgi peab jälgimisseadmestiku kasutamisest peab kooli territooriumil viibijaid teavitama, paigutades kõikide kooli territooriumile sissepääsude juurde vastava teavituse.

Samuti sätestatakse, et jälgimisseadmestiku salvestist säilitatakse vähemalt üks kuu salvestamise päevast arvates, kuid mitte kauem kui üks aasta.

Eelnõu § 42 muudetakse riigilõivuseadust.

Punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks riigilõivuseaduse paragrahv 56³ kuna turvatöötaja väljaõpe liigub HTMi pädevusest PPA pädevusse.

Punktiga 2 asendatakse riigilõivuseaduse 11. peatüki 1. jao 3. jaotise pealkirjas sõna „turvaseadus“ sõnadega „turvategevuse seadus“.

Punktiga 3 muudetakse riigilõivuseaduse § 268 tulenevalt vajadusest tuua sisse valvetegevuse termin ning punkti 1 koosmõjus kehtestada turvatöötaja väljaõppe riigilõiv PPA nõutava riigilõivuna.

Eelnõu § 43 kohaselt muudetakse RelvS-i.

Punkti 1 kohaselt asendatakse RelvS-i §-s 31 läbivalt sõnad „turvateenuse osutamine“ sõnadega „turvategevuse seaduse alusel valvetegevus“ vastavas käändes.

Punkti 2 kohaselt täiendatakse RelvS-i § 31 lõiget 3 punktiga 4¹ sätestades, et turvaettevõtjal ja sisevalve korraldajal on õigus soetada ja omada gaasipihustit. Kuigi gaasipihusti on tsiviilkäibes vabalt soetatav ja omatav, sätestatakse see õigusselguse huvides turvaettevõtja ja sisevalve korraldaja relvade loetelus.

Punkti 3 kohaselt täiendatakse RelvS-i § 31 lõiget 3 punktiga 8, milles antakse valvetegevuse ettevõtjale õigus kasutada teleskoopnuia. VTK koostamise töörühmas hinnati, et kui väljaõpet oluliselt täiendada, on see võimalik. Praktiline vajadus selleks on olemas ja teleskoopnuia lubamine turvategevusse võimaldab turvatöötajail tõhusamalt oma ülesandeid täita, kuna seda on väiksuse tõttu lihtsam kanda ja selle kasutamisel võtmine on kiirem. Samas ei riiva teleskoopnuia kasutamine isiku põhiõigusi rohkem kui kumminuia kasutamine.

Punktiga 4 muudetakse RelvS § 31 lõiget 4 selgitamaks turvategevuseks lubatavate tulirelvade arvu hindamist.

Punktides 5 ja 6 ühtlustatakse terminite kasutust tuues sisse sõna *valveobjekt* ja asendades *turvateenuse osutamise* sõnadega *turvategevuse alusel valvetegevus*.

Eelnõu §-s 44 tehakse muudatused sadamaseaduses tulenevalt terminite muudatusest. Sadama või sadamarajatise turvaplaani võib kehtiva seaduse alusel koostada turvateenuse tegevusloaga ettevõtja, mis hõlmab nii turvakonsultatsiooni (eelnõus uue nimetusega turvaaudit) kui ka valvetegevust (mis võib hõlmata ka turvaplaani koostamist), siis tuleb sadamaseadusse viia sisse ka vastavad muudatused. Sisulisi muudatusi ei tehta.

Eelnõu §-s 45 tehakse muudatused spordiseaduses tulenevalt terminite muudatusest. Sisulisi muudatusi ei tehta.

Eelnõu §-ga 46 tunnistatakse kehtetuks senine turvaseadus.

Eelnõu §-ga 47 sätestatakse, et turvategevuse seadus jõustub 2021. aasta 1. jaanuaril jättes piisava perioodi nii majandushaldusasutustele kui ka turvaettevõtjatele uuenduste ettevalmistamiseks ja nendeks vajalike eelduste loomiseks.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga võetakse kasutusele uued terminid *turvategevus* ja *valvetegevus*.

Turvategevusena käsitatakse käesoleva seadusega hõlmatud tegevusalasid, millega tegelevad ettevõtjad tulu saamise eesmärgil, st pakuvad tasulist teenust ning sisevalvet, mille eesmärgiks ei ole tulu saamine. See on katusmõiste majandustegevusele, mida siinse seaduseelnõuga reguleeritakse. Sisevalve on käsitletav majandustegevusena MSÜS § 3 lõikest 2 tulenevalt.

Termin *valvetegevus* on defineeritud eelnõu §-s 5 majandustegevusena, mis hõlmab isiku või vara valvamist ja kaitsmist ning korra pidamist mehitatult või tehnilise vahendiga. Seega hõlmab *valvetegevus* seni kehtiva TurvaS-iga sätestatud *kinnis- ja vallasvara valve ja kaitse teenuse, isikukaitse teenuse, üritusel ja objektil korra tagamise teenuse ning juhtimiskeskuse pidamise* – eraldi teenuste ja (õigus)mõistetena neist eelnõuga loobutakse.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Turvategevus ei ole EL-i õiguses reguleeritud teenusena. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ „**Teenuste kohta siseturul**“⁵⁹ ei reguleeri erandina turvateenuseid ega eraturvaettevõtlust ja kohaldub vaid praegu TurvaS-i alusel turvateenusena käsitatava valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise teenusele⁶⁰. Viimati nimetatud tegevusala kaudu on eelnõu vahetult seotud EL-i õigusega.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1214/2011 „**Euro sularaha professionaalse piiriülese maanteeveo kohta euroala liikmesriikide vahel**“⁶¹ reguleerib turvaettevõtluse

⁵⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ, 12. detsember 2006, teenuste kohta siseturul.

Internetis kättesaadav aadressil <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006L0123>.

⁶⁰ Teenuste direktiivi rakendamise käsiraamat, lk 13. Internetis kättesaadav aadressil

http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_et.pdf.

⁶¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1214/2011, 16. november 2011, euro sularaha professionaalse piiriülese maanteeveo kohta euroala liikmesriikide vahel. Internetis kättesaadav aadressil <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32011R1214>.

spetsiifilist valdkonda. Sularahavedu on käsitatav valvetegevusena. Selle määrusega luuakse turvaettevõtjale võimalus ajutiselt ja väheste piirangutega osutada teistes liikmesriikides sularahaveo teenust.

6. Eelnõu määratud mõju

Seaduseelnõu mõju eri valdkondadele hinnati VTK koostamise käigus.

Eelnõu uue tervikteksti kesksed muudatused on järgmised:

- 1) kehtestatakse uus turvategevuse tegevusalade liigitus;
- 2) täiendatakse turvaettevõtjale ja majandustegevusele esitatavaid nõudeid;
- 3) täpsustatakse turvatöötaja õigusi ja kohustusi ning suurendatakse nende sotsiaalseid garantiisid;
- 4) täiendatakse sisevalve korraldust ja nõudeid;
- 5) kehtestatakse võimalus kaasata turvaettevõtja KOV-i korrakaitseülesande täitmisse.

6.1. Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

Sihtrühm. Eesti elanikud (turvategevuse töötajad ja tegevusalal töötamisest huvitatud isikud) Turvategevusega puutuvad kaudsete tarbijatena kokku paljud Eesti elanikud (kaubakeskustes jm valvatavas avalikus ruumis), ent tööhõives on turvategevus marginaalne osa tööturust.

Avaldub mõju. Täisealisteks saavatel noortel avaneb võimalus asuda tööle turvategevusse (turvatöötajana töötamise nõutavat vanust langetatakse 19-lt 18-le eluaastale), mis võib omakorda soodustada osakoormusel ja paindlike töökohtade loomist turvategevuses. Samas on tegemist väikese hulga, mistap mõju tööhõivele laiemalt on väike.

Paranevad turvatöötajate sotsiaalsed garantiid – suurenevad turvatöötajate rahalised hüvitised töövõime osalise või täieliku kaotamise või surma korral – ja selgemini määratakse tööandja vastutus tagada turvatöötaja ohutuseks vajalikud vahendid ja töökeskkond.

Lisanõuded valvetegevusele ja sisevalvele ning võimaluse loomine kaasata KOV-i korrakaitseülesannetesse eeldavad osaliselt töötajate lisakoolitamist. Suuresti puudutab see praeguseid turvatöötajaid ja neid, kellele on vaja lisapädevusi, koolitatakse olemasoleva väljaõppesüsteemi raames (perioodiline täienduskoolitus jms).

Muudatuste rakendamise mõju sagedus on sihtrühmale väike, sest puudutab vahetult väikest hulka töötajaid Eesti turul. Samuti on mõju ulatus väike, sest hõlmab tööturul väikest osa hõives olijaid.

Järeldus mõju olulisuse kohta:

Muudatuse mõju sagedus ja ulatus sihtrühmale on väike, nagu ka muudatusega kaasnev negatiivne mõju. Seetõttu on mõju ebaoluline.

6.2. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

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

Politsei on ühelt poolt turvategevuse kui majandustegevuse haldaja (nii järelevalve- kui ka loamenetluse kaudu), teisalt turvaettevõtjate tegevusest kasusaaja (turvaettevõtjad aitavad

otseselt ja kaudselt tagada avalikku korda). Turvaettevõtjate võrgustiku aktiivsus ja nende tegevuse ulatus inimeste, vara ja avaliku ruumi valvamisel ja kaitsmisel võimaldab politseil pühenduda siseturvalisuse küsimustele, mis on vaja kiiresti lahendada. KOV-id korrakaitseorganitena saavad samuti kasu, kui turvaettevõtjate tegevus on senisest paremini korraldatud.

Avalduv mõju. Tegevusalade ja täpsete majandustegevuse nõuete kehtestamisega saab politsei paremad võimalused, et kindlustada turvategevuse turu kvaliteet ja hoida pakutavad teenused ühtlaselt väga heal tasemel. Lisanõuded ettevõtjatele (nt karistatuse puudumise laiendamine karistusseadustiku peatükkide lisamisega) aitab suurendada turvaettevõtjate usaldusväarsust.

Eelnõuga luuakse KOV-idele lisavõimalus kaasata avaliku korra tagamisse turvaettevõtja. See suurendab KOV-i võimet ennetada ja lõpetada avalikus kohas käitumisnõuete rikkumisi, ent muudab üldiselt turvalisemaks ka meie avalikku ruumi. Samas ei ole see valdadele-linnadele kohustus, vaid üks võimalus turvalise elukeskkonna kujundamisel.

Samuti luuakse võimalus politseil majandushaldusasutusena volitada osa ülesandeid (turvatöötaja väljaõppe tegevusloa taotluse lahendamine, majandustegevuse peatamine ja lõpetamine; turvatöötaja vormiriietuse ja töötõendi kirjelduse kooskõlastamine) täitma mittetulundusühingut, mis võimaldab teatud määral politseil keskenduda enam siseturvalisuse tagamise põhiülesannetele).

Muudatuste rakendamise mõju sagedus on väike sihtrühmale, sest turvalisuse tagamisega tegeleb lai ring erinevaid toimijaid (politsei jt siseturvalisuse asutused, KOV-id, vabatahtlikud ja nende ühendused jne) ja juba praegu tehakse koostööd turvaettevõtjatega. Arvestades KOV-ide võimekust ja erinevaid prioriteete, hakkab 79 KOV-ist loodavat võimalust kasutama pigem väike osa. Samuti on mõju ulatus väike, sest turvategevus majandustegevusena hõlmab väikest osa siseturvalisuse tagamise tegijate suurest hulgast.

Järeldus mõju olulisuse kohta: Muudatuse mõju sagedus ja ulatus sihtrühmale on väikesed ja muudatusega kaasnev negatiivne mõju jääb samuti väikeseks. Seetõttu on mõju ebaoluline.

Sihtrühm II. Eesti elanikud. Inimesed puutuvad turvategevusega kokku sageli, olemata ise teenuse tellija rollis – turvatöötajad tagavad turvalisust avalikus ruumis valvates ja kaitstes näiteks kaubanduskeskuseid, parklaid ja teisi objekte.

Avalduv mõju. Arvestades, et turvateenuste tase muutub ühtlasemaks ja paremaks (senisest täpsemad majandustegevuse nõuded) ja politsei võimalused majandushaldusasutusena seda mõjutada, paraneb turvatöötajate väljaõppe ja nende võimalused sekkuda ning suureneb riigiasutuste, KOV-i ja turvaettevõtete koostöö, võib üldiselt eeldada mõningast inimeste turvatunde suurenemist ning usalduse kasvu tegevusala ettevõtjate ja turvategevuse teenuste vastu. Samas on turvatunde loomisel ja hoidmisel turvategevuse ettevõtete panus üks paljudest (politsei ja teiste riigiasutuste, KOV-ide ja vabaühenduste kõrval), mistõttu jääb mõju ulatus pigem väikseks.

Samuti on turvategevuse usaldusväarsuse kasv uuringute järgi seotud teenusest teadlikkuse ja selle tarbimiskogemusega, mistõttu arvestades, et turvateenust on ostnud 2015. a seisuga u 12% täiskasvanud elanikest, jääb mõju ulatus keskmiseks.

Järeldus mõju olulisuse kohta. Muudatuse mõju sagedus ja ulatus sihtrühmale on väike, nagu ka muudatusega kaasnev negatiivne mõju. Seetõttu on mõju ebaoluline.

6.3. Mõju majandusele

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

Mõju avaldumine. Turvategevuse nõuete selgemaks muutmine ja turvaettevõtjate usaldusväarsuse kasv võib suurendada nende isikute arvu, kes ostavad turvateenust kas oma kodu või ettevõtte varade valveks ja kaitseks. Uuringud näitavad⁶², et kui inimeste teadlikkus kasvab, võib turvateenuse ostjate arv optimistlikul hinnangul suureneda kuni poole võrra, mis võib tähendada, et turvaturu käive kasvab.

Uue regulatsiooni kehtestamisel on mõju turvaettevõtjate senisele tegevusele järgmine: täpsustuvad nõuded turvategevusele turule sisenemiseks ja majandustegevuse harrastamiseks, samuti nõuetele vastavuse kontroll (riiklik järelevalve), seetõttu võib eeldada konkurentsi elavnemist ja turu korrastumist eeskätt väiksemate tegijate puhul. Samuti väheneb halduskoormus turvaaudit tegevusalas tegutseda soovijatele – tegevusloa kohustus asendatakse majandustegevuse teate esitamisega. Samas, arvestades turvaettevõtjate osakaalu kogu majanduses ja seda, et turvategevuse turu märkimisväärne osa on praegu kindlate suuremate ettevõtjate käes, jääb mõju väikeseks.

Lisanõuded sisevalvele suurendavad sisevalve korraldaja kohustusi koolitada oma töötajaid samal tasemel, mis turvatöötajad. Samuti laieneb sisevalve tegevusest teada andmise kohustusega isikute ringi – seni enese ja tasuta teiste vara valvamisele lisandub ka sisevalve korraldajale kuuluvate ruumide üürimisel või rentimisel teisele isikule või asutusele kuuluva vara valvamine ja kaitsmine, millega laienevad sisevalve nõuded ka edaspidi nt valvega parklatele tagamaks turvategevuse erinevate tegijate võrdse kohtlemise ja ausa konkurentsi.

Turvategevuse loamenetluse ja järelevalve uuendamine ettevõtjate halduskoormust märkimisväärselt ei suurenda, kohati vähendab (turvaaudit muutub loakohustuslikust tegevusalast majandustegevuse teatamise nõudega tegevusalaks).

Järeldus mõju olulisuse kohta. Muudatuse mõju sagedus ja ulatus sihtrühmale on väikesed ja muudatusega kaasnev negatiivne mõju jääb samuti väikeseks. Seetõttu on mõju ebaoluline.

6.4. Mõju regionaalarengule

Sihtrühm. KOV-id

Avalduv mõju. Eelnõuga luuakse KOV-idele võimalus kaasata oma territooriumil avalikus kohas käitumise üldnõuete järgmise üle järelevalve tegemisse turvaettevõtja turvatöötajaid. Sellega saavad eri regioonide vallad-linnad juurde ühe instrumendi, kuidas eri mudelite kaudu, arvestades piirkonna eripära, tagada turvalisust ning ühtlustada selle taset nii omavalitsuse sees kui ka võrreldes teiste omavalitsustega. Arvestades, et KOV-i võimalus kaasata turvaettevõtjaid saab olema seotud asjaoluga, kas KOV-is on korrakaitseametnik või mitte, ja et seda võimalust kasutatakse pigem erandina, on oodatava mõju sagedus ja ulatus väikesed.

⁶² [Elanike teadlikkus ja hoiakud turvateenuse ja turvaettevõtete suhtes \(2015\).](#)

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

6.5. Mõju riigiasutustele ja KOV-i korraldusele

Sihtrühm. PPA (korrakaitse- ja majandushaldusasutusena), TTJA (majandushaldusasutusena), volitatud MTÜ (majandushaldusasutusena), KOV (korrakaitseorganina).

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

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

Uued ja täpsustatud nõuded majandustegevusele ning täiendavad järelevalvemeetmed võimaldavad politseil ja TTJA-l majandushaldusasutusena tõhusamalt teha eel- ja järelkontrolli tegevusala ettevõtjate üle, et tagada usaldusväärne ja väga heal tasemel turvategevus. Turvatöötajate koolitamise tegevusloa menetlemise protseduuri lühendatakse ja edaspidi annab loa PPA (HTM-i asemel) või tema volitusel mittetulundusühing – otsustamine ja pädevus on koondatud ühte organisatsiooni.

Uue seadusega luuakse PPA-le võimalus delegeerida osa majandushaldusasutuse ülesandeid (turvatöötaja väljaõppe tegevusloa taotluste lahendamine, tegevusloa peatamine ja kehtetuks tunnistamine sellel tegevusala ning turvatöötaja vormiriietuse ja töötõendi kirjelduse kooskõlastamine) halduslepingu alusel MTÜ-le, mis võimaldab politseil keskenduda põhiülesannetele sh turvategevuses fokuseeruda valvetegevusele kui intensiivseima põhiõiguste riivega tegevusala korraldamisele ja selle üle järelevalvet teostamisele. MTÜle delegeerimine soodustab turvategevuse sektori eneseregulatsiooni ja tagab riigile tugevama partneri tegevusalade korraldamisel ja arendamisel.

Seega, turvategevuse majandustegevuse nõuete täpsustamine, loamenetluse viimine enam MSÜS-i loogikale vastavaks ning selle tulemusena riiklikuks järelevalveks lisahoobade andmine mõjutab PPA tööd. Eeskätt väljendub see ühekordses vajaduses koolitada oma töötajaid (loaametnikud) ning kehtestada järelevalve algatamise ja läbiviimise tingimused ja kord, et tagada majandustegevuse nõuetele vastava turvaettevõtlus ning tulemuslik ja mõjus sekkumine rikkumiste korral.

Eelnõuga luuakse selgus valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise tegevusalal, mis on väga paljuski seotud siseturvalisuse ja turvategevusega (luues tulemuslikuks tegutsemiseks eeldusi), ent loomult on suuresti ehitustegevus – edaspidi korraldab järelevalvet TTJA kui valdkonnas pädev asutus.

Uus regulatsioon võimaldab sihipärasemalt kasutada riigieelarveraha (turvategevuse eri tegevusaladele kohandatud menetlused ja järelevalve).

KOV-ide töökorraldusele suurt mõju eelnõu ei avalda ja uusi kohustusi ei pane. Turvaettevõtja kaasamine avaliku korra tagamiseks on edaspidi lisavõimalus, millega kindlustada, et KOV-i territooriumil järgitaks avalikus kohas käitumise üldnõudeid. Juhul kui turvaettevõtjat tahab kaasata vald või linn, kellel ei ole veel korrakaitseametnikku või -üksust, peab ta sellise ametniku teenistusse võtma või üksuse moodustama. Ent arvestades, et kaasamisvõimaluse kasutamine saab olema pigem erand kui reegel, on üldiselt mõju väike.

Turvaettevõtjate pakutava teenuse kvaliteedi paranemine ning politsei ja KOV-ide senisest tihedam koostöö võimaldab tulemuslikumalt reageerida süütegudele ja tõkestada nende

toimepanemist. Samuti võimaldab turvaettevõtjate suurem sidustus KOV-i ja politseiga kasutada peale olemasolevate korrakaitse võimaluste ka turvatöötajaid. Arvestades, et enamikus KOV-ides jääb turvatöötajate kaasamine avaliku korra tagamisse pigem erandiks kui reegliks, on mõju pigem väike kui võrrelda politsei panusega avaliku korra tagamisse.

Hinnang mõju olulisuse kohta. Mõju on ebaoluline, kuna muudatuse mõju sagedus ja ulatus sihtrühmale on väike, nagu ka sellega kaasnev negatiivne mõju.

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

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

Uus regulatsioon eeldab majandustegevuse haldamisega, sh loamenetluse ja järelevalvega tegelevate ametnike koolitamist, seda eelkõige politseis, ent ka Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametis, samuti infopäevade korraldamist turvaettevõtjatele (uuenenud regulatsiooni, sh nõuete kohta) ja KOV-i esindajatele (tutvustamiseks võimalusi, kuidas kujundada turvaettevõtete teenuste kasutamise abil kohalik turvaline elukeskkond).

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

PPA-l tekib võimalus delegeerida osa majandushaldusasutuse ülesandeid, ent nendega kaasnevad kulud ja võimalik sääst sõltub üleantava ülesande ulatusest ja mahust. Tegevusloa taotluse lahendamise delegeerimise tõttu võib riigieelarvesse jääda laekumata riigilõivuna 100-200 eurot aastas (keskmiselt 1–2 tegevusloa taotlust viimase 3 aasta jooksul). Turvatöötaja töötõendi ja vormiriietuse kirjelduse kooskõlastamisele riigilõivu ega teenustasu kehtestatud ei ole. Täpsem kulude ja tulude analüüs tuleb teha enne volitamise otsuse tegemist.

Kuna turvaaudit (senine turvakonsultatsioon) tegevusalal kaob loakohustus ja sellega alustamiseks tuleb edaspidi esitada majandustegevusteade, siis hinnanguliselt jääb riigilõivuna laekumata 770–1300 eurot aastas (keskmiselt 3–4 tegevusloa taotlust viimase 3 aasta jooksul).

8. Rakendusaktid

Eelnõu jõustumisel seadusena tunnistatakse kehtetuks 2004. aastal jõustunud TurvaS. Selle tõttu muutuvad kehtetuks kõik TurvaS-i alusel kehtestatud määrused:

1. Vabariigi Valitsuse 1. juuli 2016. aasta määrus nr 71 [„Raha ja väärtpaberite veo kord“](#);
2. siseministri 10. detsembri 2007. aasta määrus nr 78 [„Turvatöötaja kutsesobivuse ning kehalisele ettevalmistusele ja tervisele kohaldatavad nõuded ja tervisenõuetele vastavuse kontrollimise kord“](#).

Esimese määruse sätteid, mis puudutavad politseile turvategevusest teada andmist, ning teise määruse sisu tervikuna reguleeritakse edaspidi turvategevuse eeskirjaga.

TurvaS-is sätestatakse peale eeltoodud määruste volitusnorm järgmise määruse kehtestamiseks: TurvaS-i § 12 lõike 1 kohaselt **peab Vabariigi Valitsus kehtestama valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise korra**. Nimetatud korda ei ole TurvaS-i kehtivuse jooksul kehtestatud. Kuigi tegemist on imperatiivse volitusnormiga, mis kohustab

täidesaatva võimu organit asjakohast üldakti andma, ei ole peetud sellise akti andmist põhjendatuks ega mõistlikuks. Need on tehnilised nõuded, mis on tugevalt seotud kindla seadmega. Seega ei soovitud põhjendamatult piirata võimalike erilahenduste kasutamist. Võttes arvesse, et tehniliste lahenduste areng on kiire, ei ole tõenäoline, et riik suudab tehnika arengu tõttu pidevalt rakendusakte muuta.

Eelnõuga viiakse võimalikult palju regulatsioone, mis praegu olid sätestatud seaduse tasandil, ministri määruse tasandile, et muuta seadusesätteid selgemaks ja võimaldada riigil muutuvale olukorrale turvategevuse turul paindlikumalt reageerida. Uute volitusnormide alusel antavates määrustes kaotatakse seni puudu olnud lüngad teatud tegevustes või teenuste sisus. Eelnõuga muudetakse osa sätteid senisest üksikasjalikumaks, et saavutada eraturvateenuste kvaliteedi ühtlasem tase. Kokkuvõttes suureneb uue seaduse tõttu nii rakendusaktide arv kui ka maht.

Eelnõus on järgmised volitusnormid:

1. Eelnõu § 4 lõike 4 alusel kehtestab vastava valdkonna minister määrusega **turvategevuse eeskirja**;
2. Eelnõu § 7 lõike 4 alusel võib vastava valdkonna eest vastutav minister määrusega kehtestada **valveseadmestiku projekteerimisele, paigaldamisele ja hooldamisele lisanõuded**;
3. Eelnõu § 39 alusel kehtestatava KorS-i § 82¹ lõike 13 alusel kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega **riikliku järelevalve tegemisel kasutatavad eritunnused ja nõuded vormiriietusele**.

HMS-i § 91 lõike 1 järgi võib haldusorgan, keda on volitatud määrust andma, volitada määruse andmise edasi teisele haldusorganile ainult juhul, kui see võimalus on volitusnormis ette nähtud. Käesolevas eelnõus on hinnatud, et osa määruste kehtestamine peaks kuuluma Vabariigi Valitsuse pädevusse. Edasivolitamise võimalusega volitusnorm peaks aga olema pigem erand ja see tuleks kavandada juhul, kui vahetu volitamine ei ole asjaolude tõttu võimalik. Üldjuhul on eesmärk vältida vahetu volitusnormi kavandamisega tarbetut halduskoormust.⁶³ Seega sätestatakse eelnõus kõikide määruste kehtestamine ministri tasemele. Eespool nimetatud määruste kavandid on esitatud seletuskirja lisas 2.

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

1. Vabariigi Valitsuse 20. juuni 2011. aasta määrus nr 84 **[„Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded“](#)**. Määrusega kehtestatakse eesti keele oskuse kohustuslik tase ehk keeleoskustase keeleseaduse § 23 lõigetes 1 ja 2 loetletud isikutele, samuti asjakohaste keelekasutusolukordade iseloomustused. Määruse § 6 punkti 3 kohaselt nõutakse valvetöötajatelt eesti keele oskust vähemalt A2-tasemel. Määruse § 8 punkti 13 kohaselt nõutakse eesti keele oskust vähemalt B2-tasemel neilt turvatöötajatelt, kelle tööülesanded on seotud avaliku korra tagamisega või kes tööülesannete täitmisel kannavad relva või kasutavad erivahendeid. Lähtudes käesolevas eelnõus ettenähtud muudatustest, on kõnealusesse määrusesse vaja teha täpsustavad muudatused, millega kaotada termini *valvetöötaja* kasutamine, ja viia keeleoskustasemed ja kasutusolukordade iseloomustused vastavusse eelnõu eesmärgiga.
2. Vabariigi Valitsuse 11. detsembri 2008. aasta määrus nr 163 **[„Reguleeritud ametikohad ja kutsealad, millel töötamiseks võib nõuda sobivustesti sooritamist“](#)**

⁶³ [normitehnika käsiraamat](#), § 11;

või kohanemisaja läbimist ning millel ajutiseks töötamiseks võib teha välisriigi kutsekvalifikatsiooni eelnevat kontrolli“. Määruse §-s 3 on sätestatud ametikohad ja kutsealad, millel ajutiseks töötamiseks võib pädev asutus teha välisriigi kutsekvalifikatsiooni eelnevat kontrolli. Nimetatud paragrahvi punkti 12 kohaselt on see võimaldatud ka turvatöötaja ja valvetöötaja puhul „Turvaseaduse” tähenduses. Määruses on vajalik eelnõu jõustumisel teha tehnilised muudatused, millega kaotada termini *valvetöötaja* kasutamine, peale selle on vaja asendada sõna *turvaseaduse* sõnadega *turvategevuse seaduse*.

9. Seaduse jõustumine

Seadus on kavandatud jõustuma 2021. aasta 1. juulil. Seaduse jõustumise kuupäeva seadmisel on võetud arvesse eelkõige uue redaktsiooni mõju turvaettevõtjatele ning muudele asutustele, kes on kohustatud üle vaatama oma tegevused ja vajaduse korral tegema muudatusi, võimalike arenduste väljatöötamist ja aega, mis kulub majandushaldusasutuse ametnike koolitamisele.

10. Eelnõu kooskõlastamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ministeeriumitele kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Riigikohtule, Õiguskantsleri Kantsleile, ETEL-ile, Kaubandus-Tööstuskojale, PPA-le ja Eesti Pangale.