

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Henry Timberg

TURVATEGEVUSE REGULEERIMISE EESMÄRGID

Magistritöö

Juhendaja:

PhD. Janar Jäätma

Tartu

2022

## SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. TURVATEGEVUSE OLEMUS.....	9
1.1. Turvategevuse regulatsioon.....	11
1.1.1. Turvategevus majandustegevusena.....	11
1.1.2. Turvategevuste liigitus ja Eesti turvateenuste sisu.....	14
1.1.3. Ohu mõiste turvategevuses.....	19
1.2. Turvategevus ja avalik kord.....	23
1.2.1. Avalik kord.....	23
1.2.2. Avalikus kohas käitumise üldnõuete tagamine ja poolavalikud kohad.....	25
1.2.3. Turvategevus avaliku korra kaitses.....	29
1.2.4. Turvatöötaja kui avaliku korra kaitsja.....	30
1.3. Turvategevus Euroopa Liidu õiguses.....	31
2. JÕU KASUTAMINE PÕHIÕIGUSTE NING ÕIGUSHÜVEDE KAITSEL.....	34
2.1. Riigi jõumonomopol.....	34
2.2. Jõu kasutamine kui riigi tuumikfunktsioon.....	36
2.3. Eraisiku õigus jõudu kasutada ja õigushüvesid kaitsta.....	38
2.3.1. Hädakaitse.....	40
2.3.2. Üldine kinnipidamisõigus.....	44
2.3.3. Asjaõiguslik omaabi.....	46
2.4. Turvatöötaja nõuded, õigused ja vahendid ülesannete täitmisel.....	49
2.4.1. Turvatöötaja õigused ülesannete täitmisel.....	51
2.4.1.1. Õigus tõkestada isiku pääs valvatavale objektile.....	53
2.4.1.2. Õigus valvataval objektil kinni pidada süüteos kahtlustatav isik.....	54
2.4.1.3. Täiendavad alused isikute kinnipidamiseks.....	56
2.4.1.4. Turvatöötaja muud õigused isiku kinnipidamisel.....	59
2.4.1.5. Õigus isiku kinnipidamisel teostada turvakontrolli.....	61
2.4.1.6. Turvatöötaja sätestamata õigused.....	62
2.4.2. Turvatöötaja relvad ja erivahendid.....	64
3. TURVATEGEVUSE REGULEERIMISE EESMÄRK.....	66
3.1. Sisemine rahu ja selle tagamise kohustus.....	66
3.2. Põhiseadusliku kaitsekohustuse täitmine.....	71
3.3. Turvategevuse piiramine sisemise rahu ja põhiõiguste kaitseks.....	74
3.3.1. Turvategevuse piiramine põhiõiguste kaitseks.....	75
3.3.2. Turvategevuse piiramine avaliku huvi kaitseks.....	77

3.4. Turvategevuse roll sisemise rahu tagamisel ja kaitsekohustuse täitmisel .....	79
KOKKUVÕTE.....	81
SUMMARY: Purpose of regulating private security .....	86
KASUTATUD LÜHENDID .....	92
KASUTATUD MATERJALID .....	93
LISAD .....	99
LISA 1 – Turvategevuse liigitus.....	99
LISA 2 – Turvateenuste jaotus Eestis.....	100
Lisa 3 – Ülevaade turvategevuse reguleerimise põhjustest Hakala. J kohaselt.....	101

## SISSEJUHATUS

Eraviisiline vara- ja isikukaitse teenuse pakkumine on reeglina riigi poolt reguleeritud ja loapõhine majandustegevus.<sup>1</sup> Turvategevus on Eestis reguleeritud turvaseadusega<sup>2</sup> (TurvaS) ja see jaguneb eraldi turvateenusteks, mida võiks üldnimetusena kutsuda turvategevuseks. Selle panus õigushüvede kaitsmisel on oluline. 2020. aasta seisuga oli Eestis hinnanguliselt 3200 turvatöötajat, kes enda otsese või kaudse tegevuse kaudu panustasid nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute õigushüvede kaitsmisesse nii ennetava tegevuse kui ka otsese sekkumise kaudu.<sup>3</sup> Seevastu näiteks Politsei- ja Piirivalveametis töötab ligi 5000 inimest, kelle ülesandeks on riigi nimel tegutsedes kaitsta üldiseid õigushüvesid ja kaitsta isikute põhiõigusi.<sup>4</sup>

Eesti riigil on kohustus tagada oma territooriumil asuvate isikute põhiõiguste kaitse ja see on olulisel kohal välja toodud ka Eesti Vabariigi põhiseaduses (PS).<sup>5</sup> See väljendub üldisemalt põhiseaduse preambulis sätestatud riigi sisemise rahu tagamise kohustuses ja põhiseaduse §-s 13 sätestatud kaitsekohustuses. Sisemise rahu ja sellest tuleneva sisemise julgeoleku tagamise kohustus hõlmab endas riigi ülesannet tegutseda reaktiivselt (süüteomenetlus) ja proaktiivselt (riiklik järelevalvemenetlus).<sup>6</sup> Selle kohustuse täitmine hõlmab teatud juhtudel ka isikute vastu sunni rakendamist, mida reeglina nähakse kui riigi tuumikülesannet.<sup>7</sup> Põhiõiguste kaitsekohustus tähendab, et riik kui põhiõiguste adressaat peab looma võimalikud õiguslikud ja muud lahendused, mis tagaksid põhiõiguse subjektide põhiõiguste kaitse ning isikul on õigus nõuda, et riik kaitseks teda kolmandate isikute rünnete eest faktilise või normatiivse tegevuse kaudu.<sup>8</sup> Riigi faktiline tegevus võib väljenduda näiteks Politsei- ja Piirivalveameti tegutsemise kaudu, kuid põhiõiguste kaitsekohustuse täitmine ei pea piirduma vaid riigipoolse faktiliste

---

<sup>1</sup> Button, M., Stiernstedt, P. Comparing private security regulation in the European Union. – Policing and Society 2018, vol. 28, no. 4, lk 405.

<sup>2</sup> Turvaseadus. – RT I 2003, 68, 461.

<sup>3</sup> Lilleleht, A. Eesti Turvaturg 2020 ülevaade. Eesti Turvaettevõtete Liit 2021, lk 21. Arvutivõrgus: <https://etel.ee/turvaturu-ulevaated/2020-aasta-kujunes-turvaturul-covid19-mojude-tulemusena-poordeliseks> (16.04.2022).

<sup>4</sup> Politsei- ja Piirivalveameti koduleht. Arvutivõrgus: <https://www.politsei.ee/et/ppa-lugu-ja-vaeaertused> (16.04.2022).

<sup>5</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349.

<sup>6</sup> Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. Doktoritöö. Juhendajad Kalle Merusk, Ivo Pilving. Tartu. Tartu Ülikooli Kirjastus 2015, lk 31.

<sup>7</sup> Tuumikülesannete hulka, mida riik ei tohi delegeerida, kuuluvad eelkõige seadusandlus ja kohtu funktsioon. Samas hinnatakse, et sinna hulka kuulub ka õigus rakendada riigi nimel jõudu teise isiku vastu, sest tulenevalt riigi jõumonomolist erinevad riigivõimu organi volitused igamehe hädakaitseõigusest. Vt Merusk, K. jt. PSK 2012 § 3/2.1.1. – Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 3. tr. Tallinn. Juura 2012.

<sup>8</sup> Albi, K. PSK 2020 § 13/9 ja 10. – Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 5. tr. Tallinn. Juura 2020.

tegevustega. Riigi kohustus on ka vajadusel kehtestada normid, mis piisava tõenäosusega ja piisaval määral tagaksid põhiõiguste teostumise ning kaitse.<sup>9</sup> Tõstatada võib küsimuse, kas seadusandja on turvaseaduse vastu võtmisega soovinud luua õiguskorda võimalust, et eraisik saaks oma põhiõigusi kaitsta teise eraisiku abil. Samuti võib küsida, kas turvatöötajatele täiendavate õiguste andmise mõtteks oli see, et turvasektor aitaks politsei kõrval tagada sisemist rahu. Töö peamiseks probleemiks on küsimus, mis oli seadusandja eesmärk turvategevuse reguleerimisel. Kas seadusandja eesmärgiks oli üksnes reguleerida majandustegevust ja sellele esitatavaid nõudeid või oli seadusandja eesmärgiks turvategevuse regulatsiooniga luua võimalus, et eraisik saaks kaitsta turvateenuse osutaja abil oma põhiõigusi ja kaitsta teatud ulatuses riigi sisemist rahu.

Turvasektori maht viitab sellele, et riik ei pruugi suuta vahetus organisatsioonilises vormis täita kõiki ühiskonna ootusi ega põhiseadusest tulenevaid kohustusi sisemise rahu tagamisele ja kaitsta isikute põhiõigusi võimalike rünnete eest.<sup>10</sup> Vabaturumajanduse olukorras tekivad suurema nõudluse korral alati pakkujad, kuid turvategevuse puhul on oluliseks erisuseks asjaolu, et pakkujad täidavad ka neid ülesandeid, mis on ka riigi kohustus. Kuigi isiku põhiõiguste kaitsel ei rakendata jõudu riigi nimel, tehakse seda autori hinnangul turvaseaduse alusel laiemas ulatuses, kui on igapäevased, ning analoogselt riigiga tehakse seda teiste isikute põhiõiguste või üldiste õigushüvede kaitseks. Samas on ka korrakaitseaduses<sup>11</sup> (KorS) eraldi rõhutatud eraisiku rolli ja võimalusi korrakaitstes ning riik on näinud ette erinevaid õiguslikke vahendeid, et kaitsta enda või teiste põhiõiguseid.<sup>12</sup> Kui eraisikud ise kaitsevad teiste isikute õigushüvesid, võib see vabastada teatud osa riigi ressurssidest ja riigil võib olla võimalus seda ressursi suunata kaalukate õigushüvede ennetavasse kaitseks. See omakorda võib suurendada ühiskonna vastupanuvõimet ja riigi sisemist julgeolekut ning viitab asjaolule, et niisugune lahendus võib olla sisemise rahu tagamise ja põhiõiguste kaitse vaates mõistlik. Küsida võib, kas riigil on õigus sätestada turvategevuse reeglid ja kui jah, mida on riik kohustatud nendega reguleerima.

---

<sup>9</sup> RKPJKo 3-4-1-42-13, p 44.

<sup>10</sup> Eesti turvaturu kogumaht oli 2020. aastal 187,2 miljonit eurot, millest valve- ja kaitsetegevuste kogumaht moodustab 90 miljonit eurot. Lilled, A. lk 5.

<sup>11</sup> Korrakaitseadus. – RT I, 22.03.2011, 4.

<sup>12</sup> Korrakaitseaduse § 14 punkt 3 annab isikule õiguse teostada hädakaitset, pidada kinni kuriteo toimepanemiselt tabatud isik ja toimetada ta politseisse ning kasutada muid seaduses sätestatud vahendeid korrakaitseks. Vt Mikiver, M. KorSK § 14/4.1. – Laaring, M. jt. Korrakaitseadus Kommenteeritud väljaanne. Tallinn. Sisekaitseakadeemia 2017.

Teema uurimisväärus seisneb eelkõige selles, et viimase kolmekümne aasta jooksul, kus Eestis on turvategevust reguleeritud, ei ole õigusakti, seletuskirja, teadustööde ega kohtupraktika raames olulisel määral analüüsitud ega hinnatud turvategevuse olemust ega sellest lähtuvalt turvatöötajate õiguseid. Esimene eraturvategevuse regulatsioon taasiseseisvunud Eestis jõustus 10. novembril 1993. aastal, praegu kehtiv redaktsioon jõustus 1. mail 2004. Kehtivat seadust on muudetud ja täiendatud paarikümmel korral, kuid seaduse põhiregulatsioon ja ülesehitus ei ole sisult muutunud. Samas ei ole esmases ega kehtivas regulatsioonis oluliselt lahti seletatud turvategevuse rakendamiseks antud turvatöötaja õiguseid ning segaseks jääb turvategevuse roll üldiselt. Kohtupraktikas leidub teema kohta vaid üksikuid lahendeid, millest ühes on Riigikohus viidanud turvaettevõtte rollile avaliku korra tagamisel.<sup>13</sup> Sellele seosele viitab osalt ka asjaolu, et Eestis kui ka teistes riikides on turvategevuse loamenetlus ja järelevalve seotud tihedalt politseiga.<sup>14</sup> Käesoleva töö teaduslik panus seisneb niisiis eelkõige töigas, et sellega avatakse turvategevuse regulatsiooni sisu ning tõstatatakse küsimus regulatsiooni osatähtsuse kohta üldiste õigushüvede nagu sisemine rahu tagamisel.

Selleks, et käesoleva töö põhiprobleemile vastata tuleb leida ka vastused järgmistele uurimisküsimustele. Esiteks tuleb vastata küsimusele, kuidas turvategevust sisustatakse. Teiseks tuleb vastata küsimusele, kas põhiseadus lubab seadusandjal kasutada üldiste ja individuaalsete õigushüvede kaitsmisel eraisikute abi ja lubab neil selleks ka jõudu rakendada. Kolmandaks, milliseid õiguseid on eraisikul lubatud selleks kasutada ja kuidas neid sisustatakse. Neljandaks tuleb vastata küsimusele, et kas turvatöötaja õigused turvateenuse osutamisel on erinevad võrreldes igäiõigustega. Viimaks tuleb leida vastus küsimusele, kas turvategevuse kehtiv regulatsioon omab olulist mõju turvategevuse osatähtsusele individuaalsete ja üldiste õigushüvede kaitsmisele.

Selleks avatakse antud töö esimeses peatükis detailsemalt turvategevuse regulatsiooni olemus ja selle valdkonna reguleerimise põhieesmärgid. Hinnatakse, milline on turvategevuse roll avaliku korra ja isiku põhiõiguste kaitsmisel. See on vajalik, et mõista turvategevuse kohta põhiõiguste kaitsekohustuse tagamisel ning vastata küsimusele, mis eesmärkide saavutamisele on turvategevus suunatud. Teises peatükis hinnatakse jõukasutamist üldiselt ning sisustatakse turvatöötaja õigused ja vahendid, et mõista nende sisu ja ulatust. Samuti antakse hinnang, mis

---

<sup>13</sup> RKKKo 3-1-1-69-09, p 9.

<sup>14</sup> Hakala, J. The regulation of manned private security: a transnational survey of structure and focus. – City University School of Social Sciences Department of Sociology 2007, lk 6.

eesmärgist on turvategevuses ettenähtud õigused kantud. Selleks, et turvategevuse rolli võrreldavalt analüüsida on vajalik ka vastata küsimusele, milline on riigi roll sisemise rahu tagamisel ja ülesanded isiku põhiõiguste kaitsekohustuse täitmisel. Täpsemalt keskendutakse kolmandas peatükis sellele, mis on riigi poolt põhiõiguste kaitsekohustuse ja sisemise rahu tagamise kohustuse täitmine, kas seda teostatakse vaid vahetult riigiasutuste kaudu. Eraldi antakse hinnang, miks turvategevust piiratakse ning kas turvategevuse reguleerimisel on ka teisene eesmärk. Töö sisulise osa lõpus antakse hinnang, kas ja milline roll on turvategevusel sisemise rahu tagamisel ja põhiõiguste kaitsel. Antud töö eesmärgiks ei ole hinnata turvategevuse regulatsiooni ega turvatöötaja õiguste põhiseaduspärasust, vaid eelkõige avada turvategevuse valdkonda ja sellega kaasnevat küsimusi.

Käesoleva teema uurimisväärsust ja aktuaalsust suurendavad veel mitmed asjaolud. 1. juulil 2014 hakkas Eestis lõplikult kehtima korrakaitseõigus<sup>15</sup>, mis tõi kaasa uue käsitluse riigi põhiõiguste kaitsekohustuse täitmisest. Selle alusel on õiguskorras põhjalikumalt eristunud süüteomenetlus ja järelevalvemenetlus, millest viimane on olemuselt ohutõrje põhine ehk keskendub tagajärgede ärahoidmisele. Kuigi turvategevust ei saa käsitleda otsese riikliku tegevusena põhiõiguste kaitsel, siis on see analoogselt riigi tegevusega suunatud eelkõige kahju ärahoidmisele ja ennetamisele, mitte tagajärgedega tegelemisele. Turvategevuse regulatsioone ei ole aga sellest perspektiivist siiani analüüsitud. Samuti saab oluliseks pidada Riigikogu õiguskomisjoni algatatud arutelusid varavastaste süüteo koosseisude muutmiseks, mis keskendub eelkõige väheväärtuslikele varavastaste tegude piirmäära tõstmisele ja süstemaatilistele väikevargustele.<sup>16</sup> Muudatuste tulemusena ei soovita dekriminaliseerida väheväärtuslike varavastaste süütegusid, kuid arutatakse nende edaspidist käsitlemist väärtegudena. Eelnev võib aga suurendada väheväärtuslike süütegude arvu ja selle kaudu ka turvategevuse aktuaalsust. Oluliselt suurendasid antud valdkonna aktuaalsust 2020. ja 2021 aastal COVID-19 viiruse tõkestamiseks seatud piirangud. Piirangute jõustamisele kaasati kaudselt turvaettevõtteid ja seeläbi ka turvatöötajaid. Turvatöötajate tegevus ei ole praegu ega olnud ka varem nimetatud piirangute jõustamisel käsitletav riikliku ohutõrjelise tegevusena ja seega sattus osa sunni kohaldamisega seotud juhtumeid meedia kõrgendatud tähelepanu alla.

---

<sup>15</sup> Korrakaitseõigus ehk ohutõrjeõigus hakkas õiguskorras tervikuna kehtima alates 1. juulist 2014. aastal. Sellele eelnevalt oli alates 1. jaanuarist 2010. aastal kuni 1. juulini 2014. aastal politsei ja piirivalve seaduses reguleeritud eraldi peatükis ohutõrjeline politsei järelevalve.

<sup>16</sup> Riigikogu Õiguskomisjoni 18. mail ja 7. juunil toimunud arutelud: Arutelu dekriminaliseerimise vajadusest karistusseadustikus. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/0f313773-3995-4d9d-a820-139c574a2dab> ja <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/53e836ac-73b1-4270-90e5-f5568f0b4bc0> (19.04.2022).

Turvategevus leiab oma avalikku korda panustava olemuse ja põhiõigusi piirava tegevuse tõttu kajastamist ka meedias, mis samuti rõhutab selle aktuaalsust. See toob esile, et turvatöötajad tegelevad tihti analoogsete olukordade lahendamise ja nagu politsei, ja see on ülesanne, mille täitmist ootavad turvatöötajatelt ka riik ja inimesed. Näiteks: „Turvatöötajad: oleks justkui eesliinil, aga riik samamoodi ei arva“<sup>17</sup>, „Turvatöötaja pidas kinni tanklas noaga vehkinud mehe“<sup>18</sup>, „Turvatöötajat visati noaga“<sup>19</sup>, „Turvafirma võttis MEM Cafe juures korrapidamise politseilt üle“<sup>20</sup>. Samas esineb ka turvatöötajate tegevust kritiseerivad kajastusi, mis toovad esile just sunni kasutamisel piiride ületamise. Näiteks: „Kodutu trammist väljalohistamine tõi turvamehele kriminaalmenetluse“<sup>21</sup>.

Töö autor on püstitanud hüpoteesi, et turvatöötajale turvategevuseks ette nähtud õigused on laiemad kui igapäevased, sest turvategevusele on seadusandja omistanud erilise rolli individuaalsete ja üldiste õigushüvede kaitsmisel ning tagamisel.

Töö eesmärkide saavutamiseks kasutatakse mitmesuguseid meetodeid. Esiteks rakendatakse andmekogumismeetodit. Samuti kasutatakse tulemuste tõlgendamise ja selle käigus ka analüütilist meetodit ning samuti võrdlevat ja kvalitatiivset meetodit. Olemuselt on seega tegemist teoreetilise uurimisega. Magistritöö kirjutamisel on autor kasutanud valdkonna kohta leiduvat eestikeelset teaduskirjandust ja ka inglisekeelset teaduskirjandust, samuti Eesti seadusi ning eri astmete Eesti, Euroopa Liidu ja ka Euroopa inimõiguste kohtu kohtulahendeid.

---

<sup>17</sup> Martin, M. Turvatöötajad: oleks justkui eesliinil, aga riik samamoodi ei arva. – Postimees 06.04.2021. Arvutivõrgus: [https://leht.postimees.ee/7217924/turvatootajad-oleks-justkui-eesliinil-aga-riik-samamoodi-ei-arva#\\_ga=2.167115902.1594090167.1646655351-777119203.1610631985](https://leht.postimees.ee/7217924/turvatootajad-oleks-justkui-eesliinil-aga-riik-samamoodi-ei-arva#_ga=2.167115902.1594090167.1646655351-777119203.1610631985) (19.04.2022),

<sup>18</sup> Turvatöötaja pidas kinni tanklas noaga vehkinud mehe. – Postimees 26.03.2021. Arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/7211247/turvatootaja-pidas-kinni-tanklas-noaga-vehkinud-mehe> (19.04.2022).

<sup>19</sup> Turvatöötajat visati noaga. – Postimees 08.12.2021. Arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/7403649/turvatootajat-visati-noaga> (19.04.2022).

<sup>20</sup> Turvafirma võttis MEM Cafe juures korrapidamise politseilt üle. – Postimees 02.12.2021. Arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/7399282/turvafirma-vottis-mem-cafe-juures-korrapidamise-politseilt-ule> (19.04.2022).

<sup>21</sup> Kuulpak, K., Reisenbuk, K., Raal, K. Kodutu trammist väljalohistamine tõi turvamehele kriminaalmenetluse. – Postimees 23.11.2017. Arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/4321249/kodutu-trammist-valjalohistamine-toi-turvamehele-kriminaalmenetluse> (19.04.2022).

## 1. TURVATEGEVUSE OLEMUS

Turvategevus on üks vähestest, kui mitte ainus eraõiguslik tegevus, mille peamine sisuline eesmärk on passiivsete, aktiivsete tegevuste ja vahendite kaudu valvata ning kaitsta õigushüvesid ja teiste isikute õiguseid. Kuigi turvategevuse sisulised eesmärgid on suunatud õigushüvede kaitsmisele, siis tegutsemisvormist lähtuvalt on see esmalt majandustegevus, mis tähendab kasumi nimel tegutsemist. Eelnevale viitab ka TurvaS eelnõu seletuskirja sissejuhatus, milles on uue seaduse vastuvõtmist põhjendatud sellega, et seoses turumajanduslike suhete arenguga muutub pidevalt ka tsiviilõigussuhete reguleerimine ning muutuvad ka seadused, mis seletavad majandussuhteid uuel viisil.<sup>22</sup> Käesolevas töös võetakse eelduseks, et turvategevus tähendab mitmepoolseid koordineerimissuhteid, mille üheks pooleks on turvaettevõtte ja turvatöötaja ning teiseks on muu füüsiline isik. Turvategevuses loodavad isikutevahelised suhted ei kuulu avaliku õiguse valdkonda, sest turvategevusega ei kaasne avaliku võimu teostamiseks nõutud spetsiifilisi õigussuhteid.<sup>23</sup> Turvaseadus ise kuulub eelkõige avaliku õiguse valdkonda, täpsemalt on see majandustegevusõigus, sest tegemist on riigi ja turvaettevõtete vahelisi suhteid reguleeriva seadusega, mis on kantud eelkõige avalikust huvist.<sup>24</sup>

Enne, kui asuda turvategevuse sisulise analüüsimise juurde, on vaja seada paika põhimõisted. Eelkõige puudutab see turvategevuse mõistet. Enamus EL-i riike hakkas turvategevust praegusel kujul reguleerima 1970.-1980. aastatel vastuseks ühiskondlikele muutustele, sh isikliku vara suurenemisele.<sup>25</sup> Turvategevus on eelkõige eraisikute poolt pakutav teenus. Selle sisustamiseks on ÜRO esitanud viis kriteeriumit. ÜRO hinnangul on turvategevus teenus, mida pakuvad juriidilised või füüsilised eraisikud tasu eest, mille üldine eesmärk on eelkõige kaitsta

---

<sup>22</sup> Turvaseaduse eelnõu. 12 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8393121e-b849-3440-83e4-984e07299ebb/Turvaseadus> (19.04.2022).

<sup>23</sup> RKÜKo 3-4-1-10-00, p 14.

<sup>24</sup> Eesti majandustegevuse seadustiku üldosa seadus (MTSÜS) Lähtekaalutlused ja üldosa seaduse kontseptsioon. Tallinn. Justiitsministeerium 2008, lk 31. Arvutivõrgus: [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/majandustegevuse\\_seadustiku\\_uldosa\\_seaduse\\_kontseptsioon.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/majandustegevuse_seadustiku_uldosa_seaduse_kontseptsioon.pdf) (20.04.2022).

<sup>25</sup> Button, M. Assessing the Regulation of Private Security across Europe. – European Journal of Criminology 2007, vol. 4, no. 1, lk 112.

kuritegevusega seotud riskide eest isikuid, vara ja korda; teenus, mille üle teostab järelevalvet riik ja mis võib abistada avalikku võimu korrakaitstes vaid erandjuhtudel.<sup>26</sup>

Eesti õigusruumis ei ole turvategevusel legaaldefiniitsiooni. Üheks turvategevuse definiitsiooniks võiks lihtsustatult pakkuda vara ja isiku kaitsmist eraõiguslike ettevõtlusteenuste kaudu. Turvategevuse defineerimiseks on aga pakutud palju erinevaid käsitlusi. Turvategevus, eelkõige isiku- ja varakaitse, hõlmavad olemuslikult selliseid tegevusi, nagu jõu kasutamine, mida tavapäraselt peetakse riigi tuumikülesannete osaks.<sup>27</sup> Turvatöötajad teostavad tihtipeale tööülesandeid, kasutades selleks õiguseid ja jõudu, mis on võrreldes igapäevaste tegevustega suuremad ning seega meenutab turvategevus avaliku võimu teostamist.<sup>28</sup> Turvategevusel on seega ühiseid jooni politseiliste tegevustega. Mõistet politseilised tegevused võib sisustada erinevalt: materiaalse, formaalse või institutsionaalse käsitluse kaudu.<sup>29</sup> Käesolevas töös kasutatakse selle mõiste sisustamiseks materiaalsel käsitlusel. Politsei tegevuseks materiaalses käsitluses on liigitatud ka riikliku tegevust turvalisust ähvardavate ohtude tõrjumisel või korrariikumiste kõrvaldamisel.<sup>30</sup>

Käesolev töö keskendub eelkõige vahetule mehitatud turvategevusele, millel on politseiliste tegevustega enim ühiseid jooni. Need on tegevused, mille eesmärk on professionaalsel tasemel õigushüvede nagu elu, tervis ja vara kaitsmine. Turvategevuses saavutatakse see tulemus eelkõige vahetult turvatöötajatega. Siia alla kuuluvad ka sisevalve tegevused, millel on eelnevaga analoogsed eesmärgid, kuid mida viivad ellu ettevõtted iseenda vara kaitseks. Töös ei keskenduta tugitegevustele, milleks on eelkõige alarmseadmete paigaldamine, eradetektiiviteenus, mehaaniline kaitse ja muud analoogsed valdkonnad, kus tegutsejad ei näe ka ennast turvatöötajatena.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Strengthening government oversight of civilian private security services and the contribution of such services to crime prevention and community safety. draft resolution. Vienna. United Nations Economic and Social Council 2012, lk 3. Arvutivõrgus: <https://digitallibrary.un.org/record/729017> (10.04.2022).

<sup>27</sup> Merusk, K. jt. PSK 2012 § 3/2.1.1.

<sup>28</sup> Button, M. Assessing the Regulation of Private Security, lk 110.

<sup>29</sup> Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana. – *Juridica* 2004/7, lk 453-454.

<sup>30</sup> Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana, lk 453.

<sup>31</sup> De Waard, J. The Private Security Industry in International Perspective. – *European Journal on Criminal Policy and Research* 1999/7, lk 145.

## 1.1. Turvategevuse regulatsioon

### 1.1.1. Turvategevus majandustegevusena

Turvategevus on eelkõige eraõiguslik majandustegevus ehk ettevõtlus. TurvaS § 1 lõike 1 kohaselt sätestatakse seadusega turvateenuseid osutava ettevõtja tegevuse tingimused ja kord. Põhiseaduses on ettevõtlus sätestatud §-s 31, mis reguleerib põhiõigusena ettevõtlusvabadust. Selle kohaselt on lubatud tegelda ettevõtlusega igapähe. Riigikohtu praktika kohaselt hõlmab selle esemeline kaitseala kõiki tegevusalasid, mille puhul pakub isik enda nimel kaupu või teenuseid.<sup>32</sup> Antud põhiõigusega on seega kaitstud ka turvalisust tagavate teenuste pakkumine. Vastavalt sama paragrahvi teisele lausele võib seadusega seda õigust piirata, sätestades selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. See tähendab, et tegemist on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega.<sup>33</sup> Riigikohtu hinnangul antakse sellega seadusandjale suur voli reguleerida ettevõtlusvabaduse tingimusi ja seada piiranguid, mille kehtestamiseks piisab igast mõistlikust põhjusest.<sup>34</sup> Põhiõigusi on võimalik siiski piirata vaid seaduse alusel ja kooskõlas põhiseadusega.<sup>35</sup> Ettevõtlusvabadus on põhiõiguslik vabadus, mille vastas seisab riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtlusele, mis tähendab, et riik peab tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks.<sup>36</sup> See on turvategevust oluliselt mõjutav asjaolu, sest võimaldab riigil seada ka turvategevusele piiranguid.

Turvategevus on majandustegevus, mida riik on reguleerinud ja seeläbi seadnud sellele piiranguid. Majandustegevust ehk ettevõtlust reguleerib üldseadusena majandustegevuse seadustiku üldosa seadus<sup>37</sup> (MSÜS) ja turvategevust veel omakorda TurvaS. MSÜS § 3 lõike 1 kohaselt loetakse majandustegevuseks iga iseseisvalt teostatavat, tulu saamise eesmärgiga ja püsivat tegevust, mis ei ole seadusega keelatud. Ettevõtlus on tegevus, mille eesmärk on üldjuhul tulu saamine muu hulgas teenuse osutamisest.<sup>38</sup> Sellele on rõhunenud ka Riigikohus,

---

<sup>32</sup> RKPJKo 3-4-1-6-00, p 10.

<sup>33</sup> Annus, T. Riigiõigus. 2. vlj. Tallinn. Juura 2006, lk 242.

<sup>34</sup> RKPJKo 3-4-1-3-02, p 14; RKPJKo 3-4-1-3-12, p 51.

<sup>35</sup> Merusk, K. jt. PSK 2012 § 3/2.3.1.

<sup>36</sup> Kask, O., Ehrlich, S. A., Henberg, A. PSK 2020 § 31/6. – Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 5. tr. Tallinn. Juura 2020.

<sup>37</sup> Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. – RT I, 25.03.2011, 1.

<sup>38</sup> Kask, O., Ehrlich, S. A., Henberg, A. PSK 2020 § 31/5.

märkides, et ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuulub tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus.<sup>39</sup> Turvategevus on ettevõtlustegevus, mis on suunatud eelkõige tulu saamisele.

Turvategevus ei ole vaba majandustegevus MSÜS-i tähenduses, sest TurvaS 9. peatüki kohaselt on suurem osa turvateenuste osutamiseks tarvis tegevusluba. Tegevusloa näol on tegemist ettevõtlusvabaduse piiramisega. Ükskõik mis alal tegutsemist piirab ka seaduses sätestatud nõue, mille kohaselt tuleb teatud valdkonnas ettevõtlusega tegelemiseks eelnevalt taotleda tegevusluba.<sup>40</sup> MSÜS §-s 16 on tegevusluba defineeritud kui ettevõtjale adresseeritud mis tahes nimetusega haldusakt või ettevõtjaga sõlmitud haldusleping, milleta on ettevõtjal keelatud alustada majandustegevust ning mis tõendab teatud majandustegevuse nõuete täitmist teatud tegevusalal või määrab kindlaks majandustegevuse kõrvaltingimused. Eelkõige eeldavad turvategevuses tegevusluba isiku- ja varakaitse teenused. Tegevusluba on nõutav turvakonsultatsiooni, vallas- või kinnisvara, sealhulgas Eesti riigilippu kandva laeva valve ja kaitse, isikukaitse, korra tagamine üritusel või valveobjektidel ja juhtimiskeskuse pidamise teenuse korral (TurvaS § 43 lõige 1).

Tegevusloa eesmärk on eelkõige kaitsta inimesi ebausaldusväärsete ettevõtjate eest.<sup>41</sup> Samas on ettevõtlusvabaduse piiramine õigustatud küll igal mõistlikul põhjusel, kuid siiski vaid juhul, kui see on kantud avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitsest, ning ka siis peab piiramise põhjus olema kaalukas ja õiguspärane.<sup>42</sup> Ettevõtlusvabaduse piiramise tingimustest võib omakorda järeldada, et kui majandustegevusega ei kaasne ohtu teiste isikute õiguste riivele ega kahjustata avalikku huvi, siis pole ka piirangute seadmine põhiseadusepärane. TurvaS § 43 lõike 1 alusel on tegevusloakohustus seatud viiele TurvaS § 4 lõikes 1 loetletud kuuest turvateenusest. Turvategevuse korral on loakohustust hinnatud ka kui omaette kinnitust sellele, et kui olulist rolli turvategevus valdkond ühiskonnas mängib.<sup>43</sup>

Loakohustuse on riik hinnanud oluliseks majandustegevuse nõudeks, mis on lisaks tagatud süüteokoosseisuga. Loakohustuse rikkumine ehk majandustegevuse alustamine ilma vastava

---

<sup>39</sup> RKPJKo 3-4-1-1-02, p 12.

<sup>40</sup> RKPJKo 3-4-1-6-00, p 11.

<sup>41</sup> Kalbus, A. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. – Juridica 2003/6, lk 378.

<sup>42</sup> RKPJKo 3-4-1-3-02 p 14.

<sup>43</sup> Hakala, J. Regulation of manned commercial security services – A transnational comparative study of Belgium, Estonia, New York, Queensland, South Africa and Sweden. Doktoritöö. London. City University London 2012, lk 62.

tegevusloata on karistusseadustiku<sup>44</sup> (KarS) § 372 kohaselt süütegu. Juhul kui muud ohtu tegevusega ei kaasne, siis piirneb selle kvalifitseerimine nimetatud paragrahvi lõikes 1 väärteona. Kui aga esineb oht paljude isikute eludele või tervisele või see on toime pandud tervishoiuteenuse, nakkusohtlike materjalide käitlemise, lennunduse, raudteeliikluse või krediidi-, kindlustus- või finantsteenusega seotud tegevusalal, siis on tegu kvalifitseeritav sama paragrahvi lõike 2 kohaselt kuriteona. Ebaseadusliku majandustegevuse korral on kahjustatav õigushüve eelkõige majandustegevuse vastavus seda reguleerivate õigusaktide nõuetele, kuid see võib olla lisaks seotud ka muude süütegudega.<sup>45</sup> Seadusandja hinnangul toob turvategevuse alustamine ilma tegevusloata kaasa teatud ohu, kuid samas ei ole turvategevust loetletud KarS § 372 lõike 2 punktis 2 otsesõnu mainitud. See aga otseselt ei välista, et turvategevus ei võiks teatud tingimustel kvalifitseeruda sama lõike punktis 1 sätestatud süüteo koosseisule.

Lisaks põhiõiguslikule aspektile ja ettevõtlusvabaduse ning selle piiramisega kaasnevate teguritele mõjutab turvategevust oluliselt majanduslikud tegurid. Eestis on turvaturu maht püsivalt kasvanud. Eesti Turvaettevõtete liidu aastakokkuvõtete pinnalt oli turvaettevõtjate kogupanus Eesti Vabariigi ettevõtluses oli 2020. aastal 310,4 miljonit eurot ja käibekasv võrreldes 2019. aastaga 4,7%. Isegi COVID-19 haiguse piirangute tingimustes kujunes valve- ja kaitsetegevuste kogumahuks 90 miljonit eurot, mis oli 4,4% vähem, kui 2019. aastal. Kuigi eelkõige on teinud suure hüppe turvatehnika valdkonna käive, mis on 2020. aastaks tõusnud ligi 92 miljoni euro peale 30 miljonilt eurolt 2009. aastal, siis oluliselt on kasvanud ka valve- ja kaitseteenused. Nimetatud teenuste käive oli 2020. aastal 90 miljonit eurot võrreldes 2009. aasta 66 miljoni euroga. Mehitatud valve teenuse käive, mis oma olemuselt on ka kõige sarnasem vahetu politseilise tegevusega, moodustas sellest 2020. aastal ligi 55 miljonit eurot võrreldes 2009. aasta 43 miljoni euroga.<sup>46</sup>

Turvategevuse valdkonna kasvu on toonud kaasa rikkuse, sh varastatavate asjade kasv. Võimalike varastatavate asjade hulk oluliselt suureneb ja see omakorda suurendab elanikkonna turvalisusevajadust, mida aga politsei ei suuda täita.<sup>47</sup> Confederation of European Security Services (CoESS) 2011. aasta andmete kohaselt oli Euroopa turvaturu suurus käibes ligi 35

---

<sup>44</sup> Karistusseadustik. – RT I 2001, 61, 364.

<sup>45</sup> Sootak, J. KarSK § 372/1. – Sootak, J., Pikamäe, P. (koost). Karistusseadustik. Komm vlj. 4. tr. Tallinn. Juura 2015.

<sup>46</sup> ETEL liikmeskond hoiab hinnanguliselt 72 % Eesti turvaturust. Vt Lilleleht, A. lk 5.

<sup>47</sup> De Waard, J. The Private Security Industry, lk 146.

miljardit eurot ja turvaturul tegutses sel hetkel ligi 2 miljonit turvatöötajat.<sup>48</sup> Samuti on oluline näitaja turvatöötajate ja politseiametnike arvukuse võrdlus riigis, mille kaudu saab hinnata, kui suur on turvategevuse nõudlus. Eestis oli 2011. aasta seisuga üks turvatöötaja 290 inimese kohta ning samal ajal üks politseiametnik 412 inimese kohta.<sup>49</sup> Sõltumata koguarvudest tuleks turvategevuse võrdlevasse statistikasse suhtuda teatud reservatsiooniga, sest esineb palju muutuvaid faktoreid: näiteks küsimus, keda loetakse turvatöötajaks, millised on turvategevuse teenused vastavas riigis jne. Sellest olenemata on näha, et EL-s on turvatöötajate arv märgatavalt suurenenud.<sup>50</sup> Muutuse üheks põhjuseks võib olla asjaolu, et turvategevuse roll laieneb. See tähendab, et paljud sellised funktsioonid, mida varem täitis politsei, on võtnud üle turvaettevõtted: näiteks patrullimine, süütegude uurimine, kinnipidamise ja läbiotsimise õiguste rakendamine.<sup>51</sup> Kui riik ei suuda pakkuda tarbija vajadusi rahuldavat turvalisuse teenust, siis vabaturupõhine turvategevus laieneb võrreldes avalike turvalisuse teenustega. Kui see suurenemine tuleb aga avaliku politsei arvelt siis on reaalse turvalisuse kasvu suurenemine kaheldav.<sup>52</sup>

### **1.1.2. Turvategevuste liigitus ja Eesti turvateenuste sisu**

Turvategevuse on aastate jooksul muutunud mitmekesisemaks. Vormis turvatöötajate kohaolu just avalikes kohtades, nagu kaubanduskeskused, ülikoolid, haiglad, pangad jne, on EL-s käesolevaks hetkeks muutunud tavapäraseks, samuti on muutunud kaalukamaks nende roll riigiasutuste ja kriitilise infrastruktuuri kaitsel.<sup>53</sup> Selleks, et saada paremini aru turvategevuse reguleerimise eesmärgist, sh turvategevusele kui ettevõtlusele piirangute seadmise põhjustest, on asjakohane hinnata turvategevuses reguleeritavaid tegevusi ja konkreetsete turvateenuste sisu Eesti õiguses. Viis kõige enam reguleeritud turvategevuse valdkonda on sularahavedu, mehitatud valve, mobiilne mehitatud valve, ürituste valvamine ja isikukaitse, mis on umbes 90% juhtudest riiklikult reguleeritud.<sup>54</sup> Turvategevused erinevad alates eradetektiiv

---

<sup>48</sup> Private Security services in Europe - CoESS Facts and Figures 2011. Brüssel. CoESS General Secretariat 2011, lk 143-144. Arvutivõrgus: <https://www.coess.org/newsroom.php?page=facts-and-figures> (20.04.2022).

<sup>49</sup> Private Security services in Europe - CoESS Facts and Figures 2013. Brüssel. CoESS General Secretariat 2013, lk 62. Arvutivõrgus: <https://www.coess.org/newsroom.php?page=facts-and-figures> (20.04.2022).

<sup>50</sup> Button/Stiernstedt, lk 400.

<sup>51</sup> Button/Stiernstedt, lk 400.

<sup>52</sup> Bayley, D.H., Shearing C.D. The Future of Policing. – Law & Society Review 1996, vol. 30, no. 3, lk 592.

<sup>53</sup> Button/Stiernstedt, lk 400.

<sup>54</sup> Hakala, J. A transnational comparative study, lk 80.

teenusest<sup>55</sup>, kuni riigikaitseobjektide valvamiseni nagu kohtuhooned või sõjaväeline taristu.<sup>56</sup> Arenedes hõlmab turvategevuse valdkond aina rohkem tegevusi, mida varem on teostatud ainult riigi enda vahetu organisatsioonilise vormi kaudu.<sup>57</sup> Akadeemilisel maastikul leidub erinevaid käsitlusi turvategevuse liigitusest ja alajaotustest. Käesoleva töö Lisas 1 on välja toodud üks võimalik jaotus teenuste põhiselt, et seda valdkonda paremini hoomata. Samas areneb turvategevus pidevalt ja sellest tulenevalt ei ole võimalik esitada ühte lõplikku loetelu võimalikust liigitusest või selle valdkonna piiridest. Osa lisas 1 esitatud teenuseid on sellised, mis on Eestis reguleeritud, kuid väljaspool TurvaS regulatsioone.

Eestis on turvategevus reguleeritud alates 10. novembrist 1993 turvateenistuse seaduse<sup>58</sup> alusel. Käesolevalt kehtib 8. oktoobril 2003 vastuvõetud turvaseadus. Selle aja jooksul on turvategevuse ulatus jäänud üldjoontes samaks. Mõlemas seaduses on turvategevust reguleeritud ja käsitletud teenuste kaudu.<sup>59</sup> Turvateenuste jaotus kehtiva ja varasema seaduse võrdluses on välja toodud käesoleva töö lisas 2. Turvateenuste liigitus on püsinud üldiselt sama, kuid võrreldes esialgse regulatsiooniga on kehtiva seadusega uute teenustena lisandunud juhtimiskeskuse pidamine ning valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine. Veoste valve ja kaitse on kehtiva seaduse kohaselt vallasvara kaitse osa. Kummaski seaduses ega neile lisatud seletuskirjas ei ole põhjendatud, mille alusel on kehtiv teenusepõhine liigitus valitud. Turvategevuse regulatsioonide eesmärk on Eesti õiguskorras läbivalt olnud sätestada eelkõige tingimused ja kord turvateenuste osutamisel. Mõlemas seaduses on olnud olulisel kohal ka turvaettevõtja kohustused nagu tagada valveobjekti ohutus ja puutumatus või hoida ära valveobjekti vastu toimepandav või valveobjekti ohustav õigusrikkumine või tõkestada seda, et tagada valveobjekti puutumatus (TurvaS § 14).

Selleks, et TurvaS sätestatud teenuseid oleks võimalik lahti mõtestada on vajalik välja tuua TurvaS §-s 2 sätestatud paar olulisemat mõistet. Turvalisus on TurvaS mõistes seisund, mis tagatakse ohutegurite vältimisega (TurvaS § 2 punkt 1). Valve on valveobjekti ja selle ümbruse jälgimine ründeohu või ründe avastamiseks ning ohu kõrvaldamiseks (TurvaS § 2 punkt 2).

---

<sup>55</sup> Selle reguleerimist on ka Eestis hinnatud. Vt Eradetektiivinduse seaduse väljatöötamiskavatsuse avalik konsultatsioon. Siseministeerium 2016. Arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/c21a26ed-9f89-4cc0-9b29-4ede39f7dd0e> (19.04.2022).

<sup>56</sup> TurvaS §-s 46<sup>1</sup> kohaselt võib politsei tegevusloa taotleja kirjalikul nõusolekul koguda tema kohta isikuandmeid, kui see on vajalik selleks, et otsustada riigikaitse seaduse §-s 83 nimetatud objekti hõlmava tegevusloa andmine.

<sup>57</sup> Button, M. Assessing the Regulation of Private Security, lk110.

<sup>58</sup> Turvateenistuse seadus. – RT I 1993, 75, 1100 ... RT I 2002, 61, 375.

<sup>59</sup> Turvaseaduse eelnõu. 12 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele, lk 1.

kaitse on meetmete rakendamine valveobjekti puutumatus tagamiseks (TurvaS § 2 punkt 3). Valveobjektiks on TurvaS kohaselt isik, vara või üritus, mida valvatakse ja kaitstakse (TurvaS § 2 punkt 4).

Vallas- või kinnisvara valve või kaitse on reguleeritud TurvaS §-s 7. Selle puhul on seaduses välja toodud eelkõige teenuse osutamise viisid, kas mehitatud või tehniline valve. Mehitatud valve eesmärk on valveobjekti puutumatus tagamine ja tehnilise valve eesmärk on ründeohu tõrjumine või ründe tuvastamine ning häireteatele reageerimine. Võrreldes teenuse sisu TurvaS §-s 2 toodud mõistetega, saab väita, et mehitatud valve on sisustatud läbi kaitse mõiste, mis näeb ette meetmete rakendamise valveobjekti puutumatus tagamiseks. Tehniline valve on sisustatud aga läbi valve mõiste ehk ründeohu või ründe avastamise ning ohu kõrvaldamise. Teenus on olemuselt suunatud eelkõige omandi õigushüvele, millega sisuliselt kaitstakse PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust ning PS §-des 26 ja 33 sätestatud õigusi.

Mõlemas seaduses on reguleeritud sisevalve ja see on ka seatud seaduse eesmärgiks. Võrreldes turvateenistuse seadusega on kehtivas TurvaS sätestatud sisevalve regulatsioon mahukam ja kohustab sisevalvega alustamisel sellest ka Politsei- ja Piirivalveametile teatada. Samas sisulisi nõudeid sisevalvetöötajate väljaõppele või taustale TurvaS 4. peatükk ette ei näe. Sisevalve reguleerimine on oluline, sest selle reguleerimata jätmine võib kaasa tuua olukorra, kus väljaõppinud ja kontrollitud töötajate kõrval tegutsevad valdkonnas ka isikud, kes ei vasta nõutud standarditele.<sup>60</sup> Reguleerimisel on oluline hinnata, kas sisevalve teostamise käigus täidetakse turvatöötajatega analoogseid ülesandeid ja kui täidetakse siis kas sisevalvele peaksid olema seatud samasugused nõuded. Sisevalve reguleerimise vajadus tekib eelkõige siis, kui sisevalvetöötajad asuvad tegutsema poolavalikes või avalikes kohtades ja puutuvad seega kokku ka inimestega, kes ei ole osa ettevõtte või asutuse töötajaskonnast.<sup>61</sup>

Kui sisevalvet ja turvategevuslikku vara või isiku valvet sisustada läbi muude õigusaktide peale TurvaS, siis võiks seda teha läbi asjaõigusseaduse<sup>62</sup> (AÕS) § 33 lõikes 3 sätestatud valduse teenija instituudi. Valduse teenijal ei ole õigust kasutada kõiki valduse kaitse õigusi.<sup>63</sup> Samas on AÕS § 41 lõikes 4 sätestatud, et valduse teenijal on samuti õigus kasutada omaabi.<sup>64</sup> TurvaS

---

<sup>60</sup> Button, M. Assessing the Regulation of Private Security, lk 116.

<sup>61</sup> Hakala, J. A transnational comparative study, lk 131.

<sup>62</sup> Asjaõigusseadus. – RT I 1993, 39, 590.

<sup>63</sup> Paal, K. AÕSK § 33/3.3. – Varul, P. jt. (toim). Asjaõigusseadus I. Komm vlj. Tallinn. Juura 2014.

<sup>64</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 2.4.

eesmärk on osaliselt just selle eraõigusliku asjaõigusest tuleneva suhte reguleerimine. See tähendab, et üks isik ei saa olla teise isiku valduse teenija eesmärgiga kohaldada omaabi või muudel alustel teostada valve või kaitsetegevust ilma TurvaS sätestatud nõudeid järgimata.

Isikukaitse on TurvaS § 8 kohaselt meetmete rakendamine, mis tagavad isiku enda või muu isiku turvalisuse. Isikukaitse jaguneb vahetuks ihukaitseks ja mobiilseks kaitseks. Vahetu ihukaitsena käsitatakse isiku kaitsmist ründe või muu ohu eest tema elu-, töö- või viibimiskohas. Mobiilse kaitseks käsitatakse sõidukiga liikuva isiku kaitsmist. Kaitse tagatakse ohutu sõiduki ja ohutu liiklusskeemi valikuga ning vajaduse korral saatesõiduki kasutamise. Isikukaitse korral on eraldi välja toodud, et tegevus tohib toimuda vaid isiku soovil ja tema kirjalikul nõusolekul. Teenus on suunatud õigushüvede nagu isiku elu ja tervis kaitsmisele, teenusega pakutakse kaitset nendele õigustele, mis on sätestatud PS §-des 16, 19, 20, 26, 28 ja 33.

Korra tagamine üritusel on TurvaS § 9 tähenduses piiritletud või piiritlemata territooriumil ja kindlaksmääratud ajal avalikus kohas korraldataval ettevõtmisel osalejate kaitseks avaliku korra tagamine. Kuigi korra tagamise teenuse regulatsioon peaks TurvaS § 4 lõike 1 punkti 4 kohaselt hõlmama ka korra tagamist valveobjektidel, ei ole seda teenuse sätetes otsesõnu avatud. Samas on erinevates kohtuastmetes leitud, et kui turvatöötaja tegutseb baaris, koosolekul või muul üritusel, siis sisuliselt on turvatöötaja tegevus kaetud TurvaS §-ga 9.<sup>65</sup> Lisaks sätestab seadus kohustuse turvaettevõttele turvaplaani koostamiseks, milles määratakse kindlaks: valveobjekti piirid, sõidukite parkimise korraldus, eeldatav osavõtjate arv, turvatöötajate arv, isikkoosseis, töögraafik, tööülesanded ja turvatöötajate väljaõppe vajadus, politsei ja teiste asjaomaste asutustega tehtava koostöö korraldus, muud asjakohased andmed. Tegemist on osaliselt KorS §-s 61 jj sätestatud koosoleku korraldamise ja seal korra pidamise nõuete analoogiaga.<sup>66</sup> Selle eesmärgiks on eelkõige luua kohustus võimalikult paljude ohtude ennetamiseks. Samuti nõuab seadus, et vähemalt pooltel ürituse korra tagamisel rakendatavatest turvaettevõtete töötajatest peab olema turvatöötaja kvalifikatsioon. Turvateenistuse seaduse kohaselt käsitleti korra tagamist üritustel sisevalveteenistusena, kuid kehtiva regulatsiooni sätestamisel leiti, et tegemist on turvateenuse liigiga, mida peaks osutama tegevusluba omav turvaettevõtja kvalifitseeritud turvatöötajatega. Nõuete seadmisel on olnud eesmärgiks

---

<sup>65</sup> Turvatöötaja tegutseb sel juhul avalikus kohas mingil üritusel ning tagab seega ka avalikku korda. Vt RKKKo 3-1-1-69-09, p 9; TlnRnKo 1-11-45-02, p 6.

<sup>66</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 1.2.2.

vähendada massiüritustega kaasnevaid riske ja määratleda poolte vastutuse piirid.<sup>67</sup> Lisaks turvatöötaja kvalifikatsiooniga töötajatele võivad pooled töötajad olla TurvaS § 21 lõikes 2 kirjeldatud esmase väljaõppega valvetöötajad. Kohtupraktikat hinnates võib jõuda järeldusele, et käesoleva teenuse sisuks on uue terminoloogia järgi avalikus kohas käitumise üldnõuete või eelmise terminoloogilise käsitluse kohaselt avaliku korra kaitsmine.<sup>68</sup> Antud teenuse kohta võib väita, et esmalt on see suunatud üldiste õigushüvede, mille hulka kuulub ka sisemine rahu, tagamisele, kuid kaudselt puudutab ka individuaalsete põhiõiguste nagu PS §-des 16 ja 28 sätestatud elu ja tervise kaitset.

Lisaks on reguleeritud turvakonsultatsioon<sup>69</sup>, juhtimiskeskuse pidamine ja valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise teenus<sup>70</sup>, mis on olemuselt tugitegevused, mida käesolevas töös põhjalikumalt ei avata. Turvalisuse pakkumine enamikus industrialiseeritud riikides on läbinud olulisi muudatusi, mis puudutab riigi, erasektori ja vabatahtlike panust turvalisusesse.<sup>71</sup> See kehtib ka Eestis kohta eelkõige just tugitegevuste nagu valveseadmestike paigaldamine osas. Samas ei ole Eesti turvategevus laienenud teenustele nagu vangistuse elluviimine, vangide ja isikute transport jne. Käesolevas töös keskendutakse siiski eelkõige turvategevusele, millel on olemuslikult sarnaseid jooni politseiliste tegevustega, mis eeltoodud teenuste mõistes viitab TurvaS § 4 lõike 1 punktides 2 – 4 sätestatud teenustele. Nimetatud punktides kirjeldatud teenused on TurvaS sisalduvate põhimõistete kohaselt suunatud tehniliselt või mehingatult ohutegurite vältimisele, ründeohu või ründe avastamisele ning ohu kõrvaldamisele ja meetmete rakendamisele valveobjekti puutumatus tagamiseks.

TurvaS § 4 lõike 1 punktides 2 – 4 sätestatud teenuste sisu ja turvaettevõtte kohustus on kahteline. Eelkõige on tegemist ennetavate teenustega, mille eesmärgiks on vältida valveobjekti kahjustumist ja hoida ära igasugune ohu realiseerumine. Teiseks on teenuste sisuks ohu avastamine ning realiseerunud ohu kõrvaldamine ja vajadusel selleks meetmete rakendamine. Kuigi turvategevus on eraõiguslik teenus, siis on oluline välja tuua turvategevuse sarnasused

---

<sup>67</sup> Turvaseaduse eelnõu. 12 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele, lk 2.

<sup>68</sup> RKKKo 3-1-1-69-09 p 9; TlnRnKo 1-11-45-02, p 6; TlnRnKo 1-13-7297, p 6; Vt lähemalt käesoleva töö punktis 1.2.

<sup>69</sup> Teenuse eesmärk on teavitada teenuse tellijat valveobjekti vastu suunatud võimalikest ohtudest ning fikseerida võimalikud vahendid nende ohtude vältimiseks või viimiseks miinimumini. Vt Turvaseaduse eelnõu. 12 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele.

<sup>70</sup> TurvaS-le eelnevalt võis selle teenusega tegeleda igaüks, mistõttu ei olnud võimalik määrata ka alaga tegelevate ettevõtjate üldarvu. See tekitas suure ebaühtluse seadmete kvaliteedis ja lõi võimaluse kompromiteerida objektide julgeolekut tagavaid vahendeid. Vt Turvaseaduse eelnõu. 12 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele.

<sup>71</sup> Button, M. Assessing the Regulation of Private Security, lk 110.

korrakaitsega. KorS § 2 lõike 1 kohaselt on korrakaitse avalikku korda ähvardava ohu ennetamine, ohukahtluse korral ohu väljaselgitamine, ohu tõrjumine ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamine. See ei tähenda, et turvategevus tuleks automaatselt lugeda korrakaitsega samaseks, kuid annab esiteks eelduse turvategevuse ja korrakaitse tihedamaks kõrvutamiseks tulenevalt eesmärgi analoogiast. Teiseks võimaldab see teha järeldusi turvategevuse eesmärgi ja osatähtsuse kohta üldiste õigushüvede kaitsel.

Regulatsioone üldiselt mõjutavad eri faktorid, nagu näiteks ajalugu, poliitiline korraldus, seaduskuulekus, haldussuutlikkus ja küpsus ning majanduslik süsteemi olemus.<sup>72</sup> Eesti turvategevuse regulatsiooni on hinnatud EL riikide võrdluses keskpäraseks ehk regulatsioon hõlmab teatud ulatuse erinevaid tegevusi, kuid seab olulisi nõudeid ka teenuste standardi tagamisele.<sup>73</sup> Käesolevast peatükist on võimalik esile tuua, et turvategevus on osaliselt vähemalt ohupõhine tegevus. Turvategevus teenuste keskne mõiste on oht, kuigi sellele ei ole TurvaS raames antud legaaldefiniitsiooni. Turvateenuste eesmärk on tagada turvalisus ehk seisund, mis tagatakse ohutegurite vältimisega, ja mis saavutatakse valve kaudu, mis on sisustatud kui ründeohu tuvastamine ja kõrvaldamine. Samuti saab eelnevast järeldada, et Eestis turvategevuse regulatsioon olulisel määral keskendunud politseiliste tegevustega sarnaste turvategevuste reguleerimisele ning teenuste eesmärgiks on õigushüvede nagu elu, tervis ja omand kaitsmine. Turvategevus ellu kutsutud või pigem vabas majandusruumis ellu ärganud eelkõige selleks, et luua täiendavaid võimalusi isikutel kaitsta PS § 32 lõikes 1 sätestatud omandipõhiõigust. Sellist täiendavat vajadust kaitsta enda vara võib põhjendada omandiõiguse kaalukusega. Omandipuutumatus on demokraatliku ja vaba turumajandusel põhineva ühiskonna keskne õigus või tingimus, ilma milleta ei saa ühiskond toimida.<sup>74</sup> Lisaks omab turvategevus otsest mõju ka avaliku huvi sfääri jäävate õigushüvede nagu sisemine rahu või avalik kord tagamisele.

### **1.1.3. Ohu mõiste turvategevuses**

TurvaS-s on ohu mõistet kasutatud läbivalt regulatsioonis ligi kolmekümnel korral. Ohu mõiste esineb nii teenuste sisustamisel, turvaettevõtete ja turvatöötajate kohustuste mõtestamisel kui ka turvatöötaja meetmete ja erivahendite kasutamise eeltingimustena. Turvategevus on Eestis

---

<sup>72</sup> Hakala, J. A transnational comparative study, lk 60.

<sup>73</sup> Button/Stiernstedt, lk 406.

<sup>74</sup> Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse. Tallinn. Juura 2004, lk 275.

seega teatud määral ehitatud üles ühele põhimõistele, millele TurvaS legaaldefiniitsiooni ei paku. Ohu mõistet kasutavad mitmed õigusarud ja kuigi ohu mõiste võib era-, haldus- ja karistusõiguses olla erinev, siis esinevad ohu mõistel sarnased üldnõuded.<sup>75</sup> Arvestades turvateenuste olemuslikku analoogiat korrakaitsega võiks eeldada, et turvategevuses kasutatav ohu mõiste on pigem sarnane korrakaitseõiguses kasutatava ohu mõistega.

Korrakaitseõiguses on ohu legaaldefiniitsioon antud KorS § 5 lõikes 2, mis sätestab, et oht on olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine. KorS ohu mõiste sisaldab endas kõiki olulisi ohu osiseid nagu lähitulevik, kaitstav õigushüve ja tõenäosushinnang.<sup>76</sup> Ohu mõiste on korrakaitseõiguses kasutusele võetud just eelkõige korrakaitse ennetava iseloomu tõttu, sest ennetava meetme rakendamine põhineb eelkõige prognoosotsusel. Prognoosotsus tähendab, et piiratud teabe pinnalt tuleb anda hinnang, kas kaitstava õigushüve kahjustus on tõenäoline.<sup>77</sup> Oht esineb, kui objektiivsest hinnangust ja sotsiaalsest kogemusest lähtudes on piisavalt tõenäoline, et sündmuste takistamatul kulgemisel kahjustatakse lähemal ajal mõnda avaliku korra osaks olevat hüvet.<sup>78</sup> Ohu korral hinnatakse seega konkreetses olukorras ilmnenud asjaolusid ehk fakte, ohu hindamine ei saa tugineda vaid arvamusele. Ohu hindamisel on olulisel kohal ka lähitulevik, sest mida lähemale jõuab võimalik õigushüve kahjustav sündmuste ahel, seda suurema tõenäosusega see aset leiab.<sup>79</sup> Teisalt on ohu hindamisel kesksel kohal ka hinnangu enda objektiivsus, mis tähendab, et ohtu hinnatakse meetme kohaldamise otsustamise hetkel teada olnud asjaolude pinnalt ehk *ex ante*.<sup>80</sup> Ohu hindamisel korrakaitstes lähtutakse keskmise kujuteldava korrakaitseametniku perspektiivist.<sup>81</sup> Kirjeldatud ennetavat ohu hindamist rakendab riigivõim korrakaitsealises tegevuses, mis on KorS § 2 lõike 4 kohaselt riiklik järelevalve. Riiklik järelevalve on preventiivse eesmärgiga, mille alla kuulub ka süüteoennetus ning veel lõpetamata süüteo tõkestamine.<sup>82</sup> Käesoleva töö punktis 1.1.2. esitatule

---

<sup>75</sup> Jäätma, J. Ohu mõistest Eesti kehtivas õigusdogmaatikas. – *Õiguskeel* 2011/4, punkt 1.

<sup>76</sup> Jäätma, J. The Constitutional Requirements for Averting of a Danger. – *Juridica International* XIX/2012, lk 138; Huber, P.M. Risk decisions in German constitutional and administrative law. – G.R. Woodman, D. Klippel (eds). *Risk and the Law*. Routledge-Cavendish 2008, lk 25.

<sup>77</sup> RKHKo 3-3-1-95-09, p 29; RKHKo 3-3-1-63-09, p 16.

<sup>78</sup> Korrakaitseaduse eelnõu. 49 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele, lk 22. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseadus> (20.04.2022).

<sup>79</sup> Jäätma, J. The Constitutional Requirements for Averting of a Danger, lk 138.

<sup>80</sup> RKHKo 3-3-1-36-15, p 14.4.

<sup>81</sup> Laaring, M. KorSK § 5/3. – Laaring, M. jt. Korrakaitseadus Kommenteeritud väljaanne. Tallinn. Sisekaitseakadeemia 2017.

<sup>82</sup> Korrakaitseaduse eelnõu. 49 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele, lk 11.

on politseiliste tegevustega sarnased turvateenused ehitatud samuti üles ennetavatena, mis võiks viidata, et TurvaS vähemalt osade ohu mõistete sisustamisel võiks lähtuda korrakaitse ohu definitsioonist. Lisaks esineb TurvaS ennetava iseloomuga meetmeid, mille puhul võiks kohalduda korrakaitse ohu mõiste. Näiteks TurvaS § 40 lõige 4 sätestab, et käeraudu on lubatud kasutada isiku kinnipidamisel, kui on alust arvata, et ta võib põgeneda või rünnata turvatöötajat või sisevalvetöötajat või ohustada teisi isikuid või ennast. Kuigi turvategevus ei ole avaliku võimu teostamine, siis on siinkohal võimalik tuua paralleelse Riigikohtu halduskolleeegiumi otsusega, kus on leitud, et saatmisel kohaldatava ohjeldusmeetme kasutamise näol on tegemist ennetava meetmega õigushüve kahjustuse vältimiseks, mis võib seisneda põgenemise takistamises, kaassõitjate elule ja tervisele suunatud julgeolekuriskide maandamises.<sup>83</sup>

Karistusõiguses on ohu mõistet kasutatud näiteks hädakaitse sisustamisel KarS § 28 lõikes 2 ja hädaseisundi sisustamisel KarS §-s 29. Erinevalt haldusõigusest ei ole karistusõiguses ega kriminaalmenetluses ohule antud selget legaaldefiniitsiooni. Riigikohtu kriminaalkolleeegiumi hinnangul on oht olukord, kus võib tõsiselt karta õigushüve kahjustumist, oht peab olema ajaliselt seotud ehk vahetu, seda hinnatakse objektiivse kõrvaltvaataja läbi ja ohu realiseerumise tõenäosust tuleb hinnata igal konkreetsel juhul.<sup>84</sup> Üldpõhimõtelt on ka karistusõiguslikus ohu käsitluses olemas kõik olulised ohu osiseid nagu lähitulevik, kaitstav õigushüve ja tõenäosushinnang.<sup>85</sup> Karistusmenetlus erineb aga oma olemuselt preventiivsest tegevusest lähtuvalt eesmärkidest. Karistusmenetlus on repressiivne ning selle lõppeesmärgiks on teatud koosseisupärase teo toime pannud isiku väljaselgitamine, tabamine ja karistamine.<sup>86</sup> Autori hinnangul on küsitav, kas see kohaldub ka hädakaitsele, sest hädakaitse eesmärgiks on eelkõige ründe tõrjumine. Seejuures võib vastava iseloomu omistada kriminaalmenetluslikule igapäevase kinnipidamise õigusele kriminaalmenetluse seadustiku<sup>87</sup> (KrMS) § 217 lõikes 4. TurvaS sätestatud turvategevuse eesmärk on lähtuvalt ka antud töö peatükis 1.1.2. esitatule ennetuslik tegevus kahjude vältimiseks. Siiski võimaldab TurvaS § 32 lõige 1 punkt 2 süüteos kahtlustatava isiku kinni pidada.<sup>88</sup> See viitab asjaolule, et TurvaS kasutatav ohu mõiste võib olla kohati pigem karistusõigusliku käsitlusega.

---

<sup>83</sup> RKHKo 3-3-1-63-09, p 16.

<sup>84</sup> RKKKo 3-1-1-95-06, p 12; RKKKo 3-1-1-17-04, p 10.

<sup>85</sup> Jäätma, J. The Constitutional Requirements for Averting of a Danger, lk 138; Huber, P.M. Risk decisions in German constitutional and administrative law, lk 25.

<sup>86</sup> Korrakaitse seaduse eelnõu. 49 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele, lk 11.

<sup>87</sup> Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I 2003, 27, 166.

<sup>88</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 2.4.

Kas TurvaS sätestatud ohu mõiste korral võiks turvatöötaja olla käsitletav ka kui nn objektiivne kõrvalt vaatleja, kes peab oskama anda hinnangut ohu realiseerumise tõenäosusele? Riigikohut hinnangul ei tule normi määratletust ehk õigusselgust hinnata konkreetse vaidluse poolte seisukohalt vaadatuna vaid mõõdupuuks on normi adressaadiks olev kujuteldav keskmiste võimetega isik.<sup>89</sup> Seega on vastus küsimusele jaatav. Lisaks võib autori hinnangul järeldada, et kui käsitleda turvatöötajat kui TurvaS sätestatud ohu mõiste peamist adressaati, siis tuleks asuda seisukohale, et ohu hindamisel TurvaS lähtutakse keskmise kujuteldava turvatöötaja perspektiivist. Tavaisiku ja turvatöötaja erinevus seisneb analoogselt tavaisiku ja korrakaitseametniku erinevusega selles, et hinnangu andmise oskused võivad erineda, sest tavaisik ei tegele igapäevaselt sellise ohu hindamisega.<sup>90</sup> See tähendaks aga, et ohu hindamisel tuleb lähtuda eriteadmiste olemasolust, sest turvatöötajale on võrreldes tavalise isikuga kehtestatud kõrgemad nõuded näiteks TurvaS § 22 lõikega 1 kutsekvalifikatsiooni kujul. Sellele viitavad ka TurvaS seatud muud kohustused ja nõuded turvatöötajale, mis näitavad, et turvategevus ei ole täielikult võrreldav muude elualadega ning vajalik on teatud oskused kiiresti ja õigesti hinnata võimalikku ohu situatsiooni.<sup>91</sup> See paneb aga turvatöötaja tavaisikuga võrreldes raskemasse olukorda, sest näiteks tema tegevusele kohtus õiguslikku hinnangut andes ei käsitletak turvatöötajat võrdsena tavaisikuga.

Antud peatükist saab järeldada, et Eesti õiguskorras võiks turvategevuse ohu mõiste olla sisustatav nii korrakaitseõiguse ohu mõistega, mis on suunatud ennetusele, kui ka kriminaalõigusliku ohu mõistega. Kindlasti võib ohu põhine regulatsioon tähendada, et turvatöötaja kui eriteadmistega isik peab selles ka hakkama saama ning temalt eeldatakse põhistatumaid *ex ante* otsuseid tõenäosuse kohta kui tavaisikult. Autori hinnangul võib sellest teha osaliselt järeldusi ka turvategevuse teenuste kohta ning asuda seisukohale, et teenuste olemus on eelkõige suunatud kahju ära hoidmisele ehk ohu adekvaatsele hindamisele ning seega õigeaegsele tõrjumisele.

---

<sup>89</sup> RKPJKo 3-4-1-16-05, p 23.

<sup>90</sup> Jäätma, J. Ohu mõistest Eesti kehtivas õigusdogmaatikas, punkt 4.1; Jäätma, J. The Constitutional Requirements for Averting of a Danger, lk 143.

<sup>91</sup> Turvaseaduse eelnõu. 12 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele, lk 2.

## 1.2. Turvategevus ja avalik kord

TurvaS tõlgendamisel tuleb arvestada, et tegemist on regulatsiooniga, mis on vastu võetud 2003. aastal ja korrakaitseõiguse lõplikul ülevõtmisel Eesti õigusruumi ei muudetud TurvaS kasutatud mõisteid korrakaitseadusega ega korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadusega<sup>92</sup>. Sellest tulenevalt ei pruugi TurvaS ja KorS kasutatavad avaliku korra mõisted kattuda ning võib esineda ka probleeme TurvaS sätestatud teenuste sisustamisel.

### 1.2.1. Avalik kord

Avaliku korra mõistet kasutavad nii põhiseadus kui ka teised õigusharud- ja valdkonnad nagu karistusõigus, tsiviilõigus, rahvusvaheline õigus ja EL -õigus. Samas ei pruugi nende mõistete sisu alati kokku langeda. Avaliku korra mõistet on põhiseaduses kasutatud kokku kuuel korral. Nendest esimesel viiel, PS §-des 26, 33, 40, 45 ja 47 on avalikku korda mainitud Põhiseaduse teises peatükis kui vastava põhiõiguse piiramist lubavat kvalifitseeritud seadusereservatsiooni. Samuti on avalikule korrale viidatud PS §-s 130 kui sobilikule alusele, et erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Avalik kord on käsitletav kui üldine õigushüve, mis teatud juhtudel kaalub üle piiratava põhiõiguse.<sup>93</sup> Avalikku korda on PS-s mõtestatud ka kui õigushüvesid koondavat tervikut, mis ise ei ole käsitletav õigushüvena.<sup>94</sup> Igal juhul on tegemist PS-s määratlemata õigusmõistega ning põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ei ole Riigikohus põhiseaduslikku avaliku korra mõistet ning tema seost sisemise rahu ja riigi julgeoleku mõistetega selgelt sisustanud.<sup>95</sup> Parim põhiseadusliku avaliku korra definitsiooni annab autori hinnangul R. Alexy, kelle sõnul peab avalik kord puudutama õigusväliseid norme, sest kui see oleks samastatav õiguskorraga, siis see muudaks materiaalse piirangupõhjuse lihtsaks seaduse reservatsiooniks ning seega avalik kord hõlmab nende normide põhikoosseisu, ilma milleta oleks kooselu talumatu ja ohtlik.<sup>96</sup>

KorS § 4 lõige 1 sätestab olemuselt üldise avaliku korra mõiste. Selle kohaselt on avalik kord ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isiku

---

<sup>92</sup> Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadus. – RT I, 13.03.2014, 4.

<sup>93</sup> Laaring, M. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. – *Juridica* 2012/4, lk 247.

<sup>94</sup> Laaring, M. Avaliku korra mõiste põhiseaduses, lk 248.

<sup>95</sup> Korrakaitseaduse eelnõu. 49 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele, lk 19.

<sup>96</sup> Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica* 2001/eriväljaanne, p 5.4.2.2.

põhiõiguste kaitse. Tegemist on sättega, mis annab kogu valdkonnale omasele olulisele põhimõistele legaldefiniitsiooni.<sup>97</sup> KorS antud definiitsioon viitab teatud rahuseisundile ühiskonnas.<sup>98</sup> Avalik kord on selle kohaselt üpris lai ning hõlmab enda alla õigusnormid, mis võivad olla karistusõiguse normid, avaliku õiguse normid ja teatud tingimustel ka eraõiguse normid, kuid lisaks õigushüved, kuid viimaste puhul on aga leitud, et pigem kuuluvad kaitse alla individuaalsed ehk üksikisikule kuuluvad väärtused nagu elu, tervis, vara, väärikus jne.<sup>99</sup> Samas tuleb arvesse võtta, et kui 23. veebruaril 2011 vastu võetud KorS § 4 lõike 1 kohaselt oli avaliku korra kaitse ühiskonna seisund, milles on tagatud isikute subjektiivsete õiguste ja õigushüvede kaitstus, mis võimaldas grammatiliselt tõlgendada õigushüvesid kui ainult individuaalseid hüvesid, siis enne seaduse jõustumist muudeti ka antud sõnastust korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seadusega. Muudatuse tulemusena jõuti kehtiva sõnastuseni, mis täpsustab, et kaitstud on just subjektiivsed põhiõigused, kuid eristatud ja rõhutatud on õigushüvede üldine kaitse.<sup>100</sup> Avaliku korra mõiste seotakse seega KorS-s õigusnormidega, mis kitsendab Riigikohtu poolt kriminaalõiguslikult kaitstavale avalikule korrale seni omistatud sisu, sest avaliku korra mõistega sellises tähenduses ei ole hõlmatud moraali- ja tavanormistikest tulenev.<sup>101</sup> Teisalt ei hõlma kriminaalõiguslik avaliku korra mõiste kõiki õigusnorme ega õigushüvesid. Korrakaitset, mis on KorS § 2 lõike 1 kohaselt avalikku korda ähvardava ohu ennetamine, ohukahtluse korral ohu väljaselgitamine, ohu tõrjumine ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamine, loetakse osaks riigi sisemise rahu tagamisest.<sup>102</sup> Sarnast avaliku korra ja sisemise rahu samastamist on ka varem välja pakutud.<sup>103</sup>

Kriminaalõiguslikult on avaliku korra kui rahu rikkumine aga kohtu hinnangul eeldanud teiste isikute rahu rikkumist personifitseeritult ja seega tuleb kriminaalõigusliku avaliku korra rikkumise all eelkõige mõista teiste isikute turvalisust, elu ja tervist ning rahu häirivat tegevust, samuti lugupidamatuse väljendamist teiste isikute suhtes.<sup>104</sup> Avalikku korda sisustati enne 1. juulit 2014 ka kui avaliku asja rikkumist, lõhkumist või omavolilist teisaldamist.<sup>105</sup>

---

<sup>97</sup> Korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu. 424 SE I. seletuskiri eelnõu esimese lugemisele, lk 1. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3> (20.04.2022).

<sup>98</sup> Laaring, M. KorSK § 4/3.

<sup>99</sup> Laaring, M. KorSK § 4/5.

<sup>100</sup> Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses, lk 124; Korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu. 424 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele, lk 3.

<sup>101</sup> Korrakaitse seaduse eelnõu. 49 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele, lk 19.

<sup>102</sup> Laaring, M. KorSK § 1/6.

<sup>103</sup> Maruste, R., lk 210.

<sup>104</sup> RKKKo 3-1-1-7-07, p 7.1.

<sup>105</sup> RKKKo 3-1-1-102-03, p 9.

Eelduseks oli, et nimetatud teo toimepanemise koht oli avalik koht või et teo tagajärjel oleks rikutud väljaspool vahetat tegutsemiskohta viibivate isikute rahu või avalikku korda rikutakse muul viisil.<sup>106</sup> Tegemist on kriminaalõiguses määratlemata õigusmõistega, mille tõlgendamine ei ole olnud üheselt ka kohtule selge. Näiteks vastandudes eelnevalt toodud avaliku koha nõudele on Riigikohus asunud ka seisukohale, et siiski on aktsepteeritav ka võimalus, et avaliku korra rikkumist saab toime panna ka mujal kui avalikus kohas.<sup>107</sup>

### **1.2.2. Avalikus kohas käitumise üldnõuete tagamine ja poolavalikud kohad**

Käesolevalt reguleerib avalikus kohas teiste isikute rahu ja turvalisust KorS § 55, mis sätestab, et avalikus kohas on keelatud käituda teist isikut häirival või ohtu seadval viisil. Tegemist ei ole karistusõigusliku sättega vaid preventiivse sättega korrakaitseõiguses. Avalikus kohas käitumise nõuded on väljendatud avalikus kohas käitumise nõuete üldnormis ja konkreetsete tegevuste loetelus, mida tuleb eelkõige käsitleda häiriva või ohtu seadva tegevusena.<sup>108</sup> Loetelus toodud keelud ei ole üks ühele seotud süüteo koosseisudega, kuid siiski on enamiku keeldude rikkumise korral isiku karistusõiguslik vastutus võimalik, näiteks teisi isiku löömise või kaklemisega võib kaasneda menetlus KarS § 121 alusel.<sup>109</sup> Alates 1. juulist 2014 sätestab KarS §-s 262 avaliku korra rikkumise süüteo koosseisu avalikus kohas käitumise üldnõuete rikkumise eest. See tähendab, et avaliku korra mõiste kriminaalõiguslikus mõttes ei ole seotud avaliku korra mõistega korrakaitseõiguses vaid KorS §-s 55 sätestatud avalikus kohas käitumise üldnõuetega. Avalikus kohas käitumise nõuete järgimine aitab tagada avaliku korra avalikus kohas. Enne korrakaitseõigust kehtinud kitsas avaliku korra mõiste sisustas avaliku korra vaid avalikus kohas käitumise nõuetena.<sup>110</sup>

Turvategevuse reguleerimise põhjuseks on toodud ka asjaolu, et seni kuni turvategevus toimus täielikult erasfääris, näiteks tehase seinade vahel, ei olnud ka suuremat huvi selle reguleerimise vastu, kuid alates hetkest kui turvategevus liikus avalikku kohta, tekkis ka kõrgendatud huvi selle reguleerimise vastu.<sup>111</sup> Turvategevuse seos avaliku korra korrakaitseõiguse eelse käsitlemisega tuleneb eelkõige TurvaS § 4 lõike 1 punktis 4 sätestatud turvateenusega korra

---

<sup>106</sup> RKKKo 3-1-1-102-03, p 9.

<sup>107</sup> RKKKo 3-1-1-24-07, p 6.

<sup>108</sup> Korrakaitseaduse eelnõu. 49 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele, lk 85.

<sup>109</sup> Pars, S. KorSK § 55/3. – Laaring, M. jt. Korrakaitseadus Kommenteeritud väljaanne. Tallinn. Sisekaitseakadeemia 2017.

<sup>110</sup> Korrakaitseaduse eelnõu. 49 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele, lk 83.

<sup>111</sup> Hakala, J. A transnational comparative study, lk 71.

tagamine üritusel või valveobjektil ja §-s 9 sätestatud korra tagamise teenusest. Viimane on sisustatud kui piiritletud või piiritlemata territooriumil ja kindlaksmääratud ajal avalikus kohas korraldataval ettevõtmisel osalejate kaitseks avaliku korra tagamine. Kahjuks ei ole TurvaS seletuskirjas oluliselt rohkem selgitatud avaliku korra tagamise sisu. Samas on kohtulahendeid, kus on välja toodud, et turvatöötaja ülesanne on muu hulgas ka avalikus kohas avaliku korra tagamine.<sup>112</sup> Näiteks lokaalides, kui avalikes kohtades on hinnatud turvatöötaja kohustusi laienevat samuti seal avaliku korra tagamisele.<sup>113</sup> Siinjuures tuleb aga välja tuua, et tegemist on korrakaitseõiguse eelsete kohtulahenditega, mis tõlgendasid avalikku korda kui avalikus kohas tagatud rahu korda. Turvategevuse roll avalikus kohas käitumise üldnõuete kaitsmisel on kahjuks hetkel segane, sest tulenevalt korrakaitseõiguse jõustumisest ja TurvaS regulatsioonide arhailisusest, ei ole autori hinnangul seadusandja tahe enam selgelt tõlgendatav. Alates 1. juulist 2014 on avaliku korra mõiste Eesti õigusruumis oluliselt muutunud. Seeläbi tuleks ka TurvaS sätestatud avaliku korra kaitsmise viiteid tõlgendada mitte läbi uue avaliku korra mõiste vaid lähtuvalt KarS §-st 262.

Samas peegeldub TurvaS §-s 9 reguleeritu KorS §-s 65, mis sätestab avaliku koosoleku korrapidaja regulatsiooni. Selle kohaselt koosoleku korraldaja kohustatud määrama piisava arvu korrapidajaid korra tagamiseks koosolekul või täitma ise korrapidaja ülesandeid, kui koosolek toimub väljaspool hoonet või kogunemiste korraldamiseks ettenähtud rajatist. Eraldi sätestab ka seadus, et kui koosoleku korraldaja on sõlminud turvaettevõtjaga lepingu korra tagamiseks koosolekul, loetakse koosolekul korda tagava turvaettevõtja turvatöötaja koosoleku korrapidajaks. Korrapidaja eesmärk on olnud tagada turvalisus väljastpoolt tulenevate ohtude osas, kuid samuti ohjata koosolekust endast lähtuvaid rikkumisi, et need ei ulatuks väljapoole.<sup>114</sup> Koosoleku korrapidajal on kohustus abistada korraldajat avaliku korra ja turvalisuse tagamisel ning ta peab olema muude kogunemisest osavõtjate hulgas selgelt eristatav näiteks vormiriietuse teel ja kui koosolekul tagab korda turvaseaduse alusel turvaettevõtja, loetakse tema turvatöötajad korrapidajateks.<sup>115</sup>

Autori hinnangul on KorS sätestatud korrapidamisel oluline mõju turvategevusele. KorS § 66 seab koosolekust osavõtjale kohustuse täita korraldaja või korrapidaja korraldusi. Tegemist ei

---

<sup>112</sup> RKKKo 3-1-1-69-09, p 9; TlnRnKo 1-11-45-02, p 6; TlnRnKo 1-13-7297, p 6; PMKo 1-14-4774.

<sup>113</sup> RKKKo 3-1-1-69-09, p 9.

<sup>114</sup> Laaring, M. KorSK § 65/2.

<sup>115</sup> Korrakaitseaduse eelnõu. 49 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele, lk 94.

ole haldusaktidega ja seega ei saa nõude nende täitmist sarnaselt haldusaktile vahetu sunniga või muu sunnimeetmega.<sup>116</sup> Sõltumata sellest on osalejale kohustus järgida korrapidaja korraldusi. Tegemist on vajaliku regulatsiooniga, et tagada just koosolekute isekorraldusfunktsioon ning koosoleku korraldajal ja korrapidajal peavad olema korra tagamiseks vajalikud õigused.<sup>117</sup> Autori hinnangul on aga oluline välja tuua, et koosolekul osalejale on kohustus järgida ka üldisi avalikus kohas käitumise üldnõudeid ning kuigi korralduse jõustamiseks ei ole võimalik rakendada haldussundi, siis võib selleks rakendada igaüheõiguseid ning turvatöötajad saavad rakendada TurvaS § 9 ja § 32 alusel meetmeid valveobjekti kaitsmiseks.<sup>118</sup>

Turvategevusel on avaliku korraga ja avalikus kohas turvategevuse läbiviimisega lisaks TurvaS § 4 lõike 1 punktis 4 sätestatud turvateenusele teine oluline seos läbi poolavalike kohtade. Avalik koht ja avalik kord on omavahel kaudselt seotud mõisted ka korrakaitseõiguses. Avalik koht KorS § 54 tähenduses on määratlemata isikute ringile kasutamiseks antud või määratlemata isikute ringi kasutuses olev maa-ala, ehitis, ruum või selle osa, samuti ühissõiduk. Avalik koht on turvategevuse jaoks aga oluline, sest avalikus kohas rakenduvad KorS § 55-s sätestatud avalikus kohas käitumise üldnõuded. Kuigi tegemist on nõuetega, mille tagamist turvatöötajatele muidu avalikus ruumis töötades ette nähtud ei ole siis poolavalikes kohtades on turvategevus asunud üle võtma tavapärasest riigi rolli. Kaubanduskeskustes ja muudes analoogsetes poolavalikes kohtades ei ole üldreeglina näha politseipatrulle, kes tagaksid selles kohas turvalisust.<sup>119</sup> See tähendab, et ka läbi praktika on juba kujunenud teatud sfäärid, kus turvategevus on üle võtnud politseilisi tegevusi.

Eesti õiguskord ei tunne samas poolavaliku koha mõistet. Tulenevalt praktilisest vajadusest on täidesaatva võimu korralduse tasemel defineeritud avalikku siseruumi.<sup>120</sup> Sisuliselt on tegemist seadusega analoogse mõistega, millel ei ole KorS avaliku koha mõistega võrreldes olulisi kvalitatiivseid erisusi. Poolavaliku koha oluliseks tunnuseks on see, et tegu on eraisiku ruumiga, mida võimaldatakse kolmandatele isikutele liikumiseks või muuks otstarbeks kasutada. Töö

---

<sup>116</sup> Laaring, M. KorSK § 66/5.

<sup>117</sup> Laaring, M. KorSK § 66/1.

<sup>118</sup> Laaring, M. KorSK § 66/5.

<sup>119</sup> Hakala, J. A transnational comparative study, lk 75.

<sup>120</sup> Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 punkti 7 teise lause kohaselt on avalik siseruum kõnealuse korralduse mõttes ruum, mis on antud määratlemata isikute ringile kasutamiseks või on määratlemata isikute ringi kasutuses või milles võib viibida määratlemata isikute ring, sealhulgas on avalikuks siseruumiks ühissõiduk ning ajutiselt püstitatud kinnine varjualune. Vt Vabariigi Valitsuse korraldus nr 305. COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud. – RT III, 15.02.2022, 11.

autori hinnangul võiks poolavaliku koha mõiste olla sisustatud lisaks KorS §-s 54 sätestatule läbi AÕS §-s 32 sätestatud valdaja tegeliku võimu teostamise asja üle, mis annab valdajale ka õiguse lisaks avalikus kohas käitumise üldnõuetele kehtestada ka enda nõudeid ja reegleid ning neid ka sisuliselt enda valdusel jõustada.

Avaliku koha mõiste on turvategevuses muutunud oluliseks just viimaste aastakümnete jooksul, kus on oluliselt juurde tekkinud suuri kaubanduskeskuseid, lennujaamu ja muid vabaajaveetmise kohti, mis on avaliku ruumi osa, kuid õiguslikult eraomandis ja seega mängivad seal olulist rolli ka just omanike õigused.<sup>121</sup> Kui tavapäraselt avalikus ruumis ei ole turvatöötajatel täiendavaid õiguseid, siis poolavalikes ruumides tegutsemine loob ka turvatöötajale võimaluse teatud õiguste rakendamiseks. TurvaS § 7 lõige 2 sätestab, et turvatöötaja ülesanne on tagada valveobjekti puutumatus. See viitab omakorda sellele, et turvatöötaja võiks eesmärgi saavutamiseks rakendada TurvaS §-s 32 sätestatud meetmeid. Valveobjektile kui poolavalikus ruumis tegutsedes on turvatöötajal õigus tõkestada pääs objektile, pidada objektile kinni süüteo, sh väärteo kahtlustatav isik, kinni pidada objektile tunginud isik või isik kellel pole luba seal viibida või kes ohustab objekti seal viibivaid isikuid või takistab turvatöötajal ülesannete täitmist, isik objektilt eemaldada ja kontrollida tema isikusamasust. Erilist tähelepanu omab siit loetelust turvatöötaja õigus piirata isikute ligipääsu objektile või ta sealt jõuga eemaldada. Ka kaubanduskeskus on lisaks eraruumile olemuselt siiski avalik koht, mis näitab, et kuivõrd suurt kontrolli turvatöötajad avaliku koha osas omavad. Lisaks tuleb arvestada, et turvatöötajale võidakse seada ülesandeks ka valveobjektile kehtestatud käitumise erinõuete jõustamine. Selle kõige lihtsamaks näiteks saab tuua koortega, rulluisuudega või maskita sisenemise keeld. Eravalduse omanikul on õigus ise otsustada, keda ja millistel alustel ta soovib enda ruumidesse lasta ning kui neid reegleid ei järgita siis võiks õiguslikult olla tegu AÕS § 40 lõike 3 alusel valduse rikkumisega.

Turvatöötajate tegutsemine avalikus ruumis ja kriminaalõigusliku avaliku korra tagamisel tõstatab aga eraldi küsimuse selle kohta, kas ka Eestis peaks olema samuti kehtestatud turvatöötajatele kohustuslik käitumiskoodeks ja õiguslikult formaliseeritud võimalus kaebuste esitamiseks nagu tihtipeale soovitatakse.<sup>122</sup> Turvategevuse ja teenuste üha laiem levik ning arenemine ei tähenda, et turvaettevõtted teostavad avalikku võimu, kuid pigem seda, et

---

<sup>121</sup> Button, M. Private security and the policing of quasi-public space. – International Journal of the Sociology of Law 2003/31, lk 229.

<sup>122</sup> Button/Stiernstedt, lk 407.

turvategevuse on viimastel aastakümnetel võtnud üle olulisi tegevusi, mille täitmist oli selle ajani nähtud kui vaid riigi ülesannet.

### 1.2.3. Turvategevus avaliku korra kaitses

Avalik kord korrakaitseõiguse mõistes ei eelda, et seda peab tingimata kaitsma üksnes riik oma vahetus organisatsioonilises vormis. Õigusnormide kaitse avalikus korras ei tähenda muud kui kogu õiguskorra rikkumatust.<sup>123</sup> Avaliku korda KorS mõistes võib piiratud ulatuses kaitsta igaüks (KorS § 14 punkt 3). Kaitstav ei ole aga mitte ainult õiguskord kui õigusnormide süsteem, vaid ka sellele üles ehitatud elukorraldus tervikuna: isikute era- ja avalik-õiguslikud subjektiivsed õigused, ühiskonna turvalisus ning avaliku võimu ja avalike teenuste toimimine.<sup>124</sup> Igaüheõigust avaliku korda kaitsta kinnitab omakorda KorS § 14, mis sätestab isiku õiguse saada abi KKO-lt ja osaleda korrakaitstes seaduses sätestatud osalusvorme või vahendeid kasutades. Korrakaitse on KorS § 2 lõike 1 kohaselt avalikku korda ähvardava ohu ennetamine, ohukahtluse korral ohu väljaselgitamine, ohu tõrjumine ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamine. KorS § 14 punkti 3 kohaselt on isikul õigus kasutada korrakaitseks seaduses sätestatud vahendeid. Tegemist ei ole iseseisva volituse loomisega kellegi õiguste piiramiseks, vaid lihtsalt kehtivates seadustes sätestatud kriminaal- või tsiviilõiguslikku vastutust välistavate asjaolude väljatoomise ja üle kordamisega.<sup>125</sup> Igaüheõigused korrakaitisel ei ole niivõrd laialdased kui avalikul võimul ja eraisikud ei täida sellisel kujul korrakaitstes osaledes avaliku võimu ülesandeid.<sup>126</sup> Hinnates igaüheõiguste ulatust võiks asuda autori hinnangul seisukohale, et eraisiku korrakaitstes osalemine KorS § 2 lõike 1 mõistes hõlmab vaid ohu tõrjumist ja korrarikkumise kõrvaldamist.<sup>127</sup> Sellest sõltumata on tegemist korrakaitstes osalemisega ja avaliku korra tagamisega. Turvategevus on selles osas eriline, sest kui igaüks puutub korrakaitsega kokku oletuslikult harva, siis turvategevuse eesmärk on ennetuslik turvalisuse tagamine läbi ohu avastamise, tõkestamise ja ründe peatamise. Turvategevusel on autori hinnangul oluline panus korrakaitstes.

---

<sup>123</sup> Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses, lk 124-125.

<sup>124</sup> Korrakaitseaduse eelnõu. 49 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele, lk 19.

<sup>125</sup> Korrakaitseaduse eelnõu. 49 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele, lk 36.

<sup>126</sup> Mikiver, M. KorSK § 14/4.

<sup>127</sup> Eraisiku osalemise ulatus korrakaitstes on kindlasti piiratud ka kaitstavate õigushüvede ulatuse poolest, mis tähendab, et eraisik saab tõrjuda ohtu ja lõpetada rünnaku vaid nende õigusnormide ja õigushüvede osas, mille kaitset igaüheõigused võimaldavad.

#### 1.2.4. Turvatöötaja kui avaliku korra kaitsja

Oluline muutus turvategevuse ja eelkõige turvatöötajate käsitlel toimus Eestis 1. jaanuaril 2015, kui jõustusid KarS 3. jao 1. jaotise muudatused, mis sätestavad avaliku võimu teostamise vastased sätteod, täpsemalt võimuesindaja suhtes toimepandud sätteod. 19. juunil 2014 vastuvõetud karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega<sup>128</sup> muudeti KarS §-e 274 ja 275 ning selle tulemusena ei ole enam sätteokorras karistatav vägivalda kasutamine ega laimamine või solvamine avalikku korda kaitsva muu isiku suhtes. Muudatus on põhjendatud asjaoluga, et avalikku korda kaitsev muu isik oli määratlemata õigusmõiste, mis ei võimaldanud piisava täpsusega määratleda kaitstavate isikute ringi ja seega muudatuse tulemusena on turvatöötaja ründamine karistatav üksnes isikuvastase sätteona.<sup>129</sup> Selle muutuse vajalikkust põhjendati ka asjaoluga, et Riigikohuski on asunud seisukohale, et turvatöötaja pädevusse ei kuulu üksnes valveobjekti puutumatus tagamine, vaid teatud asjaoludel seadusest tulenevalt ka avaliku korra kaitse.<sup>130</sup> Seega kuulunuks ka turvatöötaja kõnealuse sättekoosseisu kaitstava isiku alla.

Kuni nimetatud seaduse muudatuseni leidub maa-, ringkonna- ja Riigikohtu lahendeid<sup>131</sup>, milles on kinnitatud turvatöötaja rolli avaliku korra kaitsmisel. Lisaks on läks Riigikohus ka sammu kaugemale ning on lahendi nr 3-1-1-69-09 punktis 9 leidnud, et: „Osutatud sätetest järeldub, et turvatöötaja pädevusse ei kuulu mitte ainult valveobjekti puutumatus tagamine, vaid teatud juhtudel ka avaliku korra kaitse, kusjuures viimasel juhul on turvatöötaja tegevuse aluseks seadusest tulenev pädevus, riigivõimu poolt antud avaliku võimu teostamise volitus.“. Sarnaselt laiendavat tõlgendamist on rakendanud ka Tallinna Ringkonnakohus lahendis nr 1-13-7297, milles on asunud järgmisele seisukohale: „Kohtukolleegium on seisukohal, et turvatöötajat tuleks käsitleda ametiisikuna KarS § 288 mõttes ehk isikuna, kellel on avaliku ülesanne täitmiseks ametiseisund, sõltumata sellest, kas ta täidab talle pandud ülesandeid alaliselt või ajutiselt, tasu eest või tasuta, teenistuses olles või vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise teel.“. Turvatöötajate tugevat seost riigis korra tagamisega kohtab ka mujal Euroopas. Näiteks Itaalia seadusandluse kohaselt on soovitud, et turvatöötajad peaksid

<sup>128</sup> Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 12.07.2014, 1.

<sup>129</sup> Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 554 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele, lk 72, Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad> (20.04.2022).

<sup>130</sup> Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 554 SE I. Seletuskiri, lk 72.

<sup>131</sup> RKKKo 3-1-1-69-09, p 9; TlnRnKo 1-11-45-02, p 6; TlnRnKo 1-13-7297, p 6; PMKo 1-14-4774.

andma truudusevande Itaalia riigile, mis omakorda ei ole EL kohtu hinnangul olnud kooskõlas EL õigusega tagada isikute ja teenuste vaba liikumine.<sup>132</sup>

Alates 1. jaanuarist 2015 on KarS § 274 ja 275 kohaselt võimuesindaja sisustatud kui isik, kes talle antud volituste alusel on pädev teostama avalikku võimu ka väljaspool oma organisatsiooni, kuid vägivald või solvamine peab aga olema seotud isiku ametikohustuste täitmisega.<sup>133</sup> Seadusandja on Eestis selgelt väljendanud enda tahet 19. juunil 2014 vastuvõetud karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega, et turvatöötajale ei ole antud avaliku võimu teostamise volitusi. Pärast tehtud muudatust ei ole Eesti kohtupraktikas leida ka kohtulahendeid, mis viitaksid, et turvatöötaja on võimuesindajaga samastatav avalikku korda kaitsev isik. Kuigi Eesti õiguskorras ei ole turvatöötaja enam vähemalt kriminaalõiguse mõistes käsitatav kui avaliku korda kaitsev isik, ei ole tema osalemine avaliku korra kaitsmisel välistatud.<sup>134</sup>

### 1.3. Turvategevus Euroopa Liidu õiguses

Ettevõtlusvabadus on üks olulisemaid Euroopa Liidu ühisturu alustalasid. Sealjuures keelab ELTL<sup>135</sup> art 49 asutamisevabaduse piirangud ja art 56 teenuse osutamise vabaduse piirangud, mida EL lepinguõigus käsitleb põhivabadustena.<sup>136</sup> Turvategevus ei ole aga EL teiseses õiguses teenusena reguleeritud. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis teenuste kohta siseturul<sup>137</sup> ei reguleerita turvateenuseid. Teenuste direktiivi reguleerimisalast on selle preambula punkti 83 kohaselt turvategevus välja jäetud, sest tegu ei ole Euroopa Liidus täielikult integreeritud teenuste valdkonnaga, see tähendab, et teenuste sisu ja korraldus on riigiti erinev. Sama arvab CoESS, kelle hinnangul pigem kahjustaks ühtsele regulatsioonile allutamine turvateenuste turgu.<sup>138</sup>

---

<sup>132</sup>EKo C-465/05, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2007:781.

<sup>133</sup> Aas, N. KarSK § 274/3.1. – Sootak, J., Pikamäe, P. (koost). Karistusseadustik. Komm vlj. 4. tr. Tallinn. Juura 2015.

<sup>134</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 1.3.2. ja 1.3.3.

<sup>135</sup> Euroopa Liidu toimimise leping. – ELT 07.06.2016, C 202/1.

<sup>136</sup> Kask, O., Ehrlich, S. A., Henberg, A. PSK 2020 § 31/4.

<sup>137</sup> 12. detsembri 2006. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EÜ) nr 2006/123 teenuste kohta siseturul. – ELT L 376/36.

<sup>138</sup> Position paper on the Commission's proposal for a directive on services in the internal market. CoeSS 2004.

Teenuste direktiivi reguleerimisalast on välja jäetud turvateenused nagu vara ja territooriumi valve, isikute kaitse, turvapatrull või hoonete valve, raha ja väärtasjade hoiulevõtmine, säilitamine, vedu ja jaotamine. Teenuste direktiiv aga kohaldub TurvaS § 12 kohaselt turvateenusena käsitatava valveseadmestiku projekteerimise, paigaldamise ja hooldamise teenusele, sest tegemist ei ole EL hinnangul sisult turvateenusega.<sup>139</sup> Teenuste direktiivi ja EL aluspõhimõtted teenuste vaba liikumise ja asutamisvabaduse põhimõtted on aga võetud aluseks MSÜS-is.<sup>140</sup> See tähendab, et olenemata teenuste direktiivis sätestatud erandist turvateenustele, kohalduvad sealsed põhimõtted ka TurvaS-le.

Turvategevuse valdkonna seadustel on riigiti nii väiksemaid kui ka põhimõttelisemaid erinevusi. Olenemata teenuste direktiivis sätestatud erandist kuulub turvateenuste osutamine ELTL artiklite 45, 49 ja 56 teenuste ja töötajate vaba liikumise ning asutamisvabaduse põhimõtte kohaldamisalasse. Seda kinnitavad mitmed Euroopa Liidu kohtu lahendid. EK praktika kohaselt tuleb eraturvaettevõtjate ja detektiivbüroode töötajate kohustust omada selle liikmesriigi ametiasutuste poolt välja antud isikut tõendavat tunnistust, mille territooriumil teenust osutatakse, pidada teenuste osutamise vabaduse piiranguks, kuivõrd nimetatud tunnistuse taotlemisega seotud formaalsused võivad kaasa tuua piiriüleste teenuste osutamise muutumise keerulisemaks.<sup>141</sup> Juhatus ja töötajate tegutsemisriigis residentsi nõudmine piirab aga nii vaba tööjõu liikumist kui ka asutamise vabaduse põhimõtet ning nimetatud piirangut ei saa põhistada nõudega teostada töötajatele ja juhatusetele taustakontrolli.<sup>142</sup> Nõue, et ettevõttel peab asuma tegutsemisriigis filiaal piirab samuti otseselt teenuste vaba liikumise põhimõtet, sest teistes riikides asutatud ettevõtted ei pääsegi sellisel juhul turule.<sup>143</sup> Tegevusloa taotlemise nõue on ka otsene piirang teenuste vaba liikumise põhimõttele. Kuigi regulatsiooni eesmärk on tagada kindel ülevaade teatud asutuste ja nende tegevuste üle, on see liigselt piirav regulatsioon. Riigi seadusandlus peab andma võimaluse arvestada nende garantiidega ja lubadega, mille turvaettevõtja on saanud teises liikmesriigis.<sup>144</sup>

---

<sup>139</sup> Teenuste direktiivi rakendamise käsiraamat, Euroopa ühendused 2007, lk 13. Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/services-dir/guides/handbook\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_et.pdf) (20.04.2022).

<sup>140</sup> Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu. 803 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele, lk 5, 9.

<sup>141</sup> EKo C 189/03, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Madalmaade Kuningriik*, ECLI:EU:C:2004:597.

<sup>142</sup> EKo C 355/98, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Belgia Kuningriik*, ECLI:EU:C:2000:113; EKo C 114/97, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Hispaania Kuningriik*, ECLI:EU:C:1998:519.

<sup>143</sup> EKo C 355/98, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Belgia Kuningriik*, ECLI:EU:C:2000:113.

<sup>144</sup> EKo C 283/99, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2001:307; EKo C 189/03, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Madalmaade Kuningriik*, ECLI:EU:C:2004:597.

Lisaks on EL kohtu lahendites välja toodud, et turvateenused ei ole aprioorset seotud avaliku võimu teostamisega ja seega ei saa turvateenustele kohaldada ka ELTL art 51, mis näeb avaliku võimu teostamise korral ette vastavad erandid.<sup>145</sup> Asjaolu, et turvaettevõtte panustab avalikku korra tagamisse, mida saab vajadusel teha iga indiviid, ei viita koheselt asjaolule, et turvafirma on avaliku korra kaitsja või võimu kandja. Nõuet, et turvaettevõtte peab asuma just selles liikmesriigis, kus tegutsetakse, ei loeta seotuks avaliku korraga, sest selleks, et turvafirmast tulenev oht oleks piisava ulatusega peaks see olema oluline vahetu oht, mis võib mõjutada ühiskonna fundamentaalseid aluseid.<sup>146</sup>

Kuigi EL teisese õiguse tasandil ei ole turvategevus reguleeritud on vastu võetud eriregulatsioone, kus on sätestatud EL ülesed nõuded ja tingimused. Sularahaveo määrus<sup>147</sup> reguleerib turvaettevõtlaste spetsiifilist valdkonda. Sularahavedu on turvateenusena käsitatav vallasvara kaitse teenus, mis kehtiva õiguse kohaselt ei ole eraldi teenuse liik. Selle määrusega luuakse turvaettevõtetele võimalus osutada ajutiselt ja väheste piirangutega sularaha veo teenust teistes liikmesriikides. Valdonna reguleerimise eesmärgina on sularahaveo määruse preambula punktis viis eraldi väljatoodud, et sularahaveoga kaasneb oht nii turvatöötajate kui ka laiemale üldsusele elule ja tervisele ning selleläbi on põhjendatud ka antud valdkonnas litsentsi nõudmine.

Samuti sätestab tsiviillennundusjulgustuse määrus<sup>148</sup> nõudeid lennundusalasele turvalisusele, mille hulka kuuluvad ka taustakontrollid, töötajate väljaõpe, eriregulatsioonid ohu ennetamiseks ja riskide välistamiseks nagu vallasasja läbivaatus ja muud. Kui üldiselt on turvategevuse kasvu põhifaktoriks olnud vara, siis lennunduses turvategevuse rolli suurenemine on olnud seotud terrorismi ohu suurenemisega.<sup>149</sup> Eesti siseriiklikusse õigusesse on nimetatud nõuded ja piirangud ülevõetud Lennundusseaduse<sup>150</sup> raames. Lennundusseaduse regulatsioonid puudutavad otse turvalisust tagavaid töötajaid, kelleks võivad olla ka turvaettevõtte turvatöötajad. Lennundusseaduse regulatsioon on aga Eestis erandlik, sest sätestab õiguskorras

---

<sup>145</sup> EKo C 114/97, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Hispaania Kuningriik*, ECLI:EU:C:1998:519.

<sup>146</sup> EKo C 355/98, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Belgia Kuningriik*, ECLI:EU:C:2000:113.

<sup>147</sup> 16. novembri 2011. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1214/2011, euro sularaha professionaalse piiriülese maanteeveo kohta euroala liikmesriikide vahel. – ELT L 316/1.

<sup>148</sup> 11. märtsi 2008. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 300/2008, mis käsitleb tsiviillennundusjulgustuse ühiseeskirju ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 2320/2002. – ELT L 97/72.

<sup>149</sup> Button, M. *Assessing the Regulation of Private Security*, lk 110.

<sup>150</sup> Lennundusseadus. – RT I, 21.10.2015, 4.

erandlikult turvalisust tagava konkreetse teenistuja kontrolli ja talle loa väljastamist otse avaliku võimu poolt.

Euroopa Liidus seega puudub ühtne regulatsioon turvategevusele, kuid ELTL-s sätestatud põhimõtted mõjutavad turvategevuse kujunemist EL liikmesriikides. Siiski ei ole EL jaoks olulisemates piiritletud valdkondades olnud ületamatu kehtestada üleliidulised regulatsioonid. EL regulatsioonid isegi piiratud valdkondades annavad võimaluse teha järeltõus näiteks litsentside ehk tegevuslubade aluspõhimõtete kohta või turvategevuse nõuete kohta. Eelkõige põhjendatakse nõuete ja litsentside olemasolu individuaalsete õigushüvede nagu elu ja tervis kaitsega. EL esmasest õigusest tulenevad põhimõtted seavad samamoodi nõudeid ka Eesti turvategevuse regulatsioonidele. Piirates näiteks põhjendamatu kodakondsuse või tegutsemisasukoha nõudeid, millest tulenevalt saab TurvaS § 22 lõike 1 kohaselt turvatöötaja olla Eesti kodanik või isik, kes on Eestis saanud alalise elamisõiguse või kellele on Eestis antud pikaajalise elaniku elamisluba.

## **2. JÕU KASUTAMINE PÕHIÕIGUSTE NING ÕIGUSHÜVEDE KAITSEL**

### **2.1. Riigi jõumonopol**

Isiku igasugune kinnipidamine või ründe tõrjumine toob paratamatult kaasa selle isiku põhiõigustesse sekkumise. Selleks, et paremini mõista eraisikutele antud õiguseid, nende ulatust ja aluseid, oleks eelnevalt vajalik mõista, kuidas toimub demokraatlikus õigusriigis jõu kasutamise õigustamine ning mis täpselt on riigi jõumonopol.

Riigi jõumonopol ei välista, et samal ajal võib ka eraisikutel olla füüsilise jõu kasutamise õigust. Õiguskorras leidub erinevates õigusaktides õigusnormide kujul erandeid jõumonopolist, mis lubavad eraisikutel samuti füüsilist jõudu kasutada, kuid erandid on tavaliselt õigusvastasust välistaval kujul.<sup>151</sup> Samas ei ole ka riigi poolt jõu kasutamine ilma piiranguteta tegevus. PS § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt on riik paratamatult seotud seaduslikkuse põhimõttega ja seeläbi peab riigi tegevus olema suunatud PS sätestatud eesmärkide või kohustuste täitmisele arvestades samal ajal ka PS tulenevaid põhimõtteid. Riigi jaoks on jõumonopol eluliselt oluline,

---

<sup>151</sup> Gropp, W. Füüsilise jõu kasutamise õiguslikud alused. Daschneri kaasus ja Saksamaa lennuohutusseadus. – *Juridica* 2007/2, lk 76.

sest riigil lasuvad kohustused nagu sisemise rahu ja avaliku korra tagamine või põhiõiguste kaitsmine eeldavad, et riigil on võimalus ka vajadusel sundida isikut arvestama teiste isikute õiguste ja vabadustega ning kui riigil selline sunnivõimalus puuduks, siis oleks ka talle seatud kohustused ja ootused sisutühjad.<sup>152</sup> Ajalooliselt pärineb riigi jõumonopoli mõiste Max Weberilt, kelle kohaselt on riigil seaduslik monopol kasutada jõudu kui vahendit, et ellu viia oma eesmärk tagada sisemine rahu ja julgeolek ning garanteerida isikute põhiõigused.<sup>153</sup> Mõiste olemus on aga sellest oluliselt varasem, minnes tagasi T. Hobbes'i ja John Locke'i aegadesse 16. – 17. sajandil.<sup>154</sup>

PS § 19 lõige 2 on üks kesketest sätetest jõumonopoli sisustamisel. Selle kohaselt peab igaüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Riigikohtu kohaselt annab PS § 19 kõigile vaba eneseteostuse õiguse, kuid teeb seda tingimuslikult vaid juhul kui arvestatakse teiste isikute õiguseid, põhiseaduslikku korda ja häid kombeid, mis tähendab, et teiste isikute õiguste ja vabaduste arvestamise nõue piirab ka eraisikute kaitseõigust teiste isikute vastu.<sup>155</sup> Riigi jõumonopoli on võimalik tuletada just läbi erinevate normide, kohustuste ja põhimõtete. Kahtlemata on PS § 19 lõikes 2 sätestatud rahumeelsuskohustus Eesti õiguses üheks jõumonopoli allikaks, mille kõrval saab samuti allikana välja tuua ka sisemise ja välise rahu tagamise, võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtted.<sup>156</sup> Lisaks tuleks nende kõrval näha jõumonopoli alustena PS §-e 3, 11, 13 ja 14. Oluline on PS sätestatud hinnata kogumis, hinnates riigi õiguseid, ülesandeid ja kohustusi korraga. Just aga riigile seatud rahu tagamise kohustus on see, mille abil põhjendatakse riigi jõumonopoli vajalikkust. Selleks, et võimaldada kõigil ühtviisi teostada nende võrdseid õiguseid loovad isikud riigi, millele antakse üle jõumonopol ehk õiguste piiramise õigus ja alused.<sup>157</sup> Riigi jõumonopol tähendab, et riigil on eelisõigus jõu kasutamisel ning ka õigus otsustada, millises ulatuses on eraisikutel jõu kasutamine lubatud.

---

<sup>152</sup> Laaring, M. Vahetu sund kui haldussunnivahend politsei ja piirivalve seaduses ning korra- ja kaitseõiguste eelnõus. – *Juridica* 2010/8, lk 550.

<sup>153</sup> Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korra- ja kaitseõiguses, lk 163.

<sup>154</sup> Locke'i kohaselt saab poliitiline ja toimiv ühiskond eksisteerida vaid juhul, kui kõik selle liikmetest on loobunud oma loomulikust võimust ja andnud selle kogukonnale, kus kohast on tal ka võimalik paluda kaitset just kogukonna loodud seadustelt. Just sellega välistatakse võimalus, et igaühel saab vahekohtunik või neid viib täide isik, kes pole selleks kogukonna poolt volitatud. Vt Locke, J. Teine traktaat valitsemisest. – *Akadeemia* 2007/4, lk 912.

<sup>155</sup> RKKKo 3-1-1-111-04, p 15; Ernits, M. PSK 2012 § 19/3.4.1. – Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 3. tr. Tallinn. Juura 2012.

<sup>156</sup> Vallikivi, H. PSK 2020 § 19/17. – Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 5. tr. Tallinn. Juura 2020.

<sup>157</sup> Merusk, K. jt. PSK 2012 § 3/2.3.1.

Turvategevuse mõistes tähendab see, et turvatöötaja jõu kasutamine saab olla õigustatud vaid kahel juhul. Turvatöötaja võiks kohaldada jõudu riigi nimel ehk olles kaasatud avaliku ülesande täitmisele või tehes seda eraisikuna vastava jõumonomolist loodud erandi alusel.

## **2.2. Jõu kasutamine kui riigi tuumikfunktsioon**

Füüsilise jõu rakendamine isiku õiguste ja vabaduste piiramiseks on osa riigi võimust, ilma milleta riik toimida ei saaks. Riigikohus on viidanud, et tuumikülesanded on sellised, mida on põhiseaduse mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim.<sup>158</sup> Seda kutsutakse ka PS § 3 lõike 1 esimesest lausest tulenevaks riigi tuumikülesannete delegeerimise keeluks, mis tähendab, et riigi tuumikülesannet peab põhiseaduse järgi enamasti täitma riik ise.<sup>159</sup> Tuumikfunktsiooniks ei ole aga iga jõu kasutamine, vaid jõu rakendamine riigi nimel teise isiku vastu.<sup>160</sup> Jõu kasutamine on kindlasti lahutamatu osa teatud riigi ülesannetest nagu sisemise rahu, avaliku korra või põhiõiguste tagamine. Sellegipoolest ei ole autori hinnangul tegemist eraldiseisva ülesandega, sest riigi eesmärk omaette ei ole rakendada jõudu põhiõiguse subjektide suhtes. Jõu kohaldamine peab toimuma eesmärgistatult mingi olulise ülesande täitmise nimel. Jõu kasutamine on teatud juhtudel riigi toimimiseks vältimatult vajalik, näiteks keeldude ja kohustuste jõustamisel. Pigem tuleks riigi nimel jõu kohaldamist aga vaadata ressursina ja riigi tuumikfunktsioon selles oleks tagada vajalik minimaalne ressurss, sest kui riigil ei ole enam võimalust ja kindlust, et ta käsutab piisavalt ressursi enda ülesannete täitmiseks, siis võiks väita, et riik ei suuda enam käituda iseseisvalt ning sealjuures sõltumatult tagada kohustuste täitmist või keeldude järgimist.<sup>161</sup> Riigil peab olema võimalik enda ülesandeid ellu viia ja talle seatud kohustusi täita. Täiesulatuses selliste tuumikfunktsioonide üleandmine on seega keelatud, sest seeläbi võib riik ja tema eksistents hajuda.<sup>162</sup>

Seisukoht, mille kohaselt tuumikfunktsiooniks on jõu kohaldamine riigi nimel, loob aga täiendava võimaluse erinevateks tõlgendusteks. Esiteks tähendab see, et jõu kohaldamine eraisiku enda nimel või pigem siis mitte riigi nimel ei ole riigi tuumikfunktsioon. Kas see tähendab, et jõu kasutamine võiks ilma riigi esindamise volituseteta olla laiemalt levinud ja

---

<sup>158</sup> RKÜKo 3-1-1-86-07, p 21.

<sup>159</sup> Merusk, K. jt. PSK 2012 § 3/2.1.

<sup>160</sup> Merusk, K. jt. PSK 2012 § 3/2.1.1.

<sup>161</sup> Parrest, N. Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia. – *Juridica International* XV/2009, lk 50.

<sup>162</sup> Merusk, K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. – *Juridica* 2000/8, lk 501.

vähem piiratud. Tõenäoliselt mitte, sest sellistel juhtudel rakenduvad teised põhiseadusest tulenevad piirid. Eraisikutele selliste õiguste andmisel tuleb alati arvestada ülesande või õiguse iseloomu, seda täideviiva isiku õiguslikku staatust ning isiku põhiõiguste riive potentsiaalselt intensiivsust.<sup>163</sup> Sealhulgas mõjutab seda sisemise rahu tagamise kohustus, mis eeldab, et riik looks nii faktiliselt kui õiguslikult keskkonna, kus ei oleks ohtu, mis ahendaks inimeste võimalusi eneseteostuseks ja turvaliselt tundmiseks.<sup>164</sup> Kui isikute õigus teise isiku vastu jõudu kasutada ei oleks piiratud, siis vaevalt saaks rääkida turvalisest elu keskkonnast. Teiseks tähendab see, et kuigi jõu kasutamine ei pruugi muutuda laiemalt levinuks, siis ei ole selle võimaldamine eraisikutele välistatud. Riigil ei ole kohustust hoida jõu kasutamise võimaldamise piiramisest kinni, mis tähendab, et eraisiku poolt jõu kasutamine võib olla kontrollitud tingimustel ja piiratud juhtudel lubatud. Samas peab riik arvestama, et eraisikutele võimaldatud tegutsemise piirid ei tohiks olemuslikult üle kasvada riiklikuks käitumiseks ega asendada riigi tegevust. Riigi ülesandeid on lubatud teostada vaid kooskõlas põhiseadusega ning seega ei saa riigivõimu teostamine olla põhiseaduses sätestatud põhimõtete vastuolus.<sup>165</sup> See tähendab, et riik peab üldiselt teostama võimu kohaldamist ise, kuid samas leitakse, et esineb võimalusi, kus eraisikud saavad täita enda nimel olemuselt abistavaid funktsioone.<sup>166</sup>

TurvaS ega senine kohtupraktika ei ole siiani andnud alust järelduseks, et turvategevus oleks riigi nimel jõu rakendamine. Pigem on kohus turvatöötaja tegevust ja jõu kasutamist käsitletud näiteks hädakaitseksena.<sup>167</sup> Turvatöötaja tegutseb ka turvateenust osutades turvaettevõtte raames ja teenust telliva isiku nimel, näiteks valduse omaniku nimel, mitte riigi nimel.<sup>168</sup> Samuti on seadusandja selge seisukoht turvatöötaja avaliku võimu teostamise kohta autori hinnangul oluline viide sellele, et turvatöötaja ei tegutse avaliku võimu nimel.<sup>169</sup> Kui üldse TurvaS annab kaudse vihje turvategevuse avalik-õigusliku või eraõigusliku iseloomu kohta, siis võiks see autori hinnangul asuda § 14 punktis 2, mis sätestab, et turvaettevõtja põhiülesanne on hoida ära valveobjekti vastu toimepandav või valveobjekti ohustav õigusrikkumine või tõkestada seda, et tagada valveobjekti puutumatus. Autori hinnangul saab eelnevast piisava kindlusega järeldada, et turvategevus ei ole riigi nimel avalikku võimu kohaldav tegevus.

---

<sup>163</sup> Merusk, K., Olle, V. On Assignment of Local Government Tasks to the Private Sector in Estonia. – *Juridica International* XVI/2009, lk 35.

<sup>164</sup> Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses, lk 21.

<sup>165</sup> Merusk/Olle, lk 35.

<sup>166</sup> Merusk, K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid, lk 501.

<sup>167</sup> RKKKo 1-16-9964, p 9.

<sup>168</sup> Vt käesoleva töö peatükk 1.1.2.

<sup>169</sup> Vt käesoleva töö peatükk 1.2.4.

### 2.3. Eraisiku õigus jõudu kasutada ja õigushüvesid kaitsta

Õigushüvede iseseiseva kaitsetegevuse kohta kasutatakse terminit igauheõigus, mis justkui viitab selle nähtuse paratamatusele ja vältimatule vajalikkusele. Kaitsetegevuses jõu kasutamine on reguleeritud nii riiklikul kui rahvusvahelise õiguse tasandil, näiteks hädaseisundi ja hädakaitse instituudid on välja toodud Rooma statuudis kriminaalõiguse üldpõhimõtete jaos, kuid samuti paljude teiste olulistes konventsioonides ning hädakaitsele on rahvusvahelises õiguses tuginetud ka juhtudel, kus selle kohta konkreetset sätteid puuduvad.<sup>170</sup> Igauheõiguste rakendamine toob paratamatult alati kaasa teise isiku, kas siis kinnipeetava või ründaja, põhiõigustesse sekkumise. Eraisikute osalemine kaitsetegevusel on ka kehtivat õigust ja riigi seisukohti hinnates pigem julgustatud tegevus.<sup>171</sup>

Samuti võib eraisiku jõu kasutamise õiguseid hinnata teatud mõttes kui riigi kaitsekohustuste täitmist. See tähendab, et kui riik on lubanud teatud ulatuses jõudu kasutada, siis ka sellega on riik asunud täitma temal lasuvat kaitsekohustust. Riigil lasuva kaitsekohustuse täitmine PS § 13 mõistes ja üldiste õigushüvede tagamine ei näe ette kindlate tegevuste ja toimingute elluviimist ning riik võib valida erinevaid meetodeid, kuidas isikute põhiõiguste kaitse saavutatakse.<sup>172</sup> Kui riigivõimu käed just vahetus organisatsioonilises mõttes jäävad lühikeseks, siis on eraisikutele ettenähtud võimalus ise vajalike meetmete rakendamiseks. Igauheõiguste reguleerimist ei tohiks seega vaadelda kui ainult iseenesest mõistetavaid õiguseid, vaid ka riigi sooritust kaitsekohustuse täitmisel või saadaolevate vahendite maksimaalset realiseerimist põhiõiguste kaitseks ja ka sisemise rahu tagamiseks.<sup>173</sup> Riik on neil juhtudel teinud teadliku otsuse, et parim viis tagada põhiõiguste kaitse või rahukord on jätta põhiõiguse subjektidele endile õigused kasutada jõudu enda või teiste õiguste ja õigushüvede kaitseks. Eraisikule riigi jõumonopolist erandi loomine omab sellistes olukordades ka vaieldamatult ennetuslikku mõju, sest seab ka võimaliku ründaja olukorda, kus ta peab arvestama rünnatava seaduslikult tagatud füüsilise kaitsetegevusega.

Kas aga igauheõiguste rakendamisel tekivad põhiõigussuhted ka eraisikute vahel otse või mitte on vaieldav ja selle kohta on erinevaid teooriaid. Eraisiku õigus kasutada jõudu, tõrjuda ründeid,

---

<sup>170</sup> Saarma, A. Rahvusvahelised konventsioonid ja rahvusvaheline tava õigustavate asjaolude allikana. – *Juridica* 2015/8, lk 558.

<sup>171</sup> Vt käesoleva töö peatükk 1.2. ja 2.3.3.

<sup>172</sup> Vt käesoleva töö peatükk 3.1. ja 3.2.

<sup>173</sup> Adosson, K. Kurjategija kinnipidamise õiguse probleeme. – *Juridica* 2015/8, lk 546.

kaitsta õigushüvesid ja seeläbi sekkuda teise isiku põhiõigustesse viitab aga sellele, et kellegi vabadus ei saa olla piiramatu ja põhiõigused nagu PS § 19 lõige 2 sätestavad ka isikute omavahelistes suhetes teatud õigusi ja kohustusi.<sup>174</sup> Sellise piirangu eesmärgiks võib olla ka sisemine rahu kui rahukord, sest just jõu kasutamise piirangu tulemusel on olnud võimalik luua riigikord, mis saab tagada rahu kõigile kogukonna liikmetele.<sup>175</sup>

Eraisiku õigused kasutada jõudu esinevad tavaliselt õigusvastasust välistavate asjaoludena. Kõige ehedamalt tuleb see esile süütemenetluse kolmeastmelise deliktstruktuuri, kus selle teine aste tegeleb õigusvastasusega. Riigikohtu kriminaalkolleegium on välja toonud, et koosseisupärase teo õigusvastasust eeldatakse ning selline eeldus tuleneb arusaamast, et seadusandja on süüteo koosseisu dispositsioonis kirjeldanud tegu, mida tuleb üldjuhul pidada ebaõigeks ja üksnes erandjuhtudel saab öelda, et koosseisupärases teos ebaõigust ei sisaldu.<sup>176</sup> Samuti on õigusvastasust välistavad sätted eraõiguse põhiregulatsioonides nagu tsiviilseadustiku üldosa seadus<sup>177</sup> (TsÜS) ja AÕS, mis viitab sellele, et ka tsiviilõiguslikes suhetes mängib võimalik vastutuse välistus olulist rolli. KarS § 27 kohaselt võivad õigustavad asjaolud pärineda nii muust seadusest aga lisaks ka rahvusvahelistest konventsioonidest või tavades. Kuigi eraisiku osalemine kaitsetegevusel on julgustatud, siis ei saa aga väita, et riigi poolt on julgustatud igasugune eraisiku osalemine kaitsetegevusel või korrakaitstes.

Eraisikul on kindlasti õigus kaitsetegevuse käigus jõudu kasutada aga riigi jõumonopol tähendab siinjuures seda, et kaitsetegevus ei saa sõltuda vaid isiku enda diskretsioonist või suvast.<sup>178</sup> Eraisikutele võimaldatud füüsilise jõu rakendamise ulatus on kindlasti piiratum kui riigil. Ühe teooria kohaselt on eraisiku poolt jõu kasutamine isegi enda või teise isiku õigushüvede kaitseks subsidiaarne, mis tähendab, et eraisiku poolt jõu kasutamine on lubatud vaid juhul, kui ründe või ohu tõrjumiseks puudub leebem vahend näiteks füüsilise jõu kohaldamine riigi poolt.<sup>179</sup> Selle väite puhul jääb mõnevõrra selgusetuks väide, miks jõu kohaldamine riigi poolt on olemuslikult leebem kui jõu rakendamine eraisiku poolt. Saksamaa õiguskorras kehtiv seisukoht tähendab, et kui isikule on riigiabi kättesaadav, siis tuleb eelistada just riigi sekkumist ja vältida sellega nii öelda riigi võimumonopoliist välja murdmist, sest isiku

---

<sup>174</sup> Ernits, M. PSK 2012 § 19/5.1.

<sup>175</sup> Parrest, N, lk 49.

<sup>176</sup> RKKKo 3-1-1-108-13 p 8

<sup>177</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216.

<sup>178</sup> Parrest, N, lk 49.

<sup>179</sup> Gropp, W, lk 76.

omaabi on riigi tegevuse kõrval subsidiaarne.<sup>180</sup> Antud teooria aga Eesti kehtiva õiguse sätetele tuginedes ei kehti, sest igauheõiguste sätestamisel ei ole antud hinnangut nende suhtelisele prioriteetsusele võrreldes riigi vahetu sunni õigusega. Sellest olenemata ei ole eraisikul jõu kasutamist teiste isikute vastu samas ulatuses riigiga vaja, sest eelkõige peab põhiõiguseid kaitsma riik.<sup>181</sup>

Käesolevalt analüüsitakse põhjalikumalt kolme igauheõigust: hädakaitset, asjaõiguslikku omaabi ja üldist kinnipidamisõigust. Hädaseisundit antud töös välja ei tooda, sest kuigi tegemist on väga laiaaluselise ja levinud igauheõigusega, siis nimetatud kolme aluse korral on vajalik, et esineks rünne õigushüve vastu, hädaseisundi korral aga rünne õigusega kaitstud hüve vastu puudub.<sup>182</sup> Kuigi turvateenus ja turvatöötaja tegevus võib olla ka suunatud üldisele ohu tõrjumisele, siis käesolevas töös keskendutakse eelkõige isikust lähtuvast rünnakust, millega võib kaasneda ka ründaja enda õigushüvede kahjustumine.

### **2.3.1. Hädakaitse**

Eraldiseisva instituudina esineb hädakaitse Eestis nii era- kui ka avalikus õiguses. Põhjalikum regulatsioon on sätestatud KarS § 28 lõikes 1, mis sisustab hädakaitse õigusvastasust välistava asjaoluna. Selle kohaselt ei ole tegu õigusvastane, kui isik tõrjub vahetut või vahetult eesseisvat õigusvastast rünnet enda või teise isiku õigushüvedele, kahjustades ründaja õigushüvesid, ületamata seejuures hädakaitse piiri. Kõige üldisemalt saaks seega hädakaitset sisustada kui õigusvastase ründe korral rakendatavat vajalikku kaitsetegevust.<sup>183</sup> Eraõiguses on hädakaitse sätestatud TsÜS §-s 140, mille kohaselt hädakaitseks tehtud tegu ei ole õigusvastane, kui seejuures ei ületatud hädakaitse piire. Eraõiguslik hädakaitse on seega juba grammatilisel hindamisel palju avaram ja see on ka tekitanud küsimusi selle sisustamise osas. Just sellel põhjusel, et hädakaitse instituut ei ole tervikuna tsiviilõiguses piisavalt välja kujunenud siis kasutatakse selle instituudi sisustamisel paljuski KarS regulatsiooni ja õiguspraktikat.<sup>184</sup>

---

<sup>180</sup> Kuhl, K. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn. Juura 2002, §7/119.

<sup>181</sup> Vt käesoleva töö peatükk 3.2.

<sup>182</sup> Kull, I. TsÜSK § 140/3.2, lk 426

<sup>183</sup> Sootak, J. KarSK § 28/1.

<sup>184</sup> Kull, I. TsÜSK § 140/3.1. – Varul, P. jt. (koost). Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. Tallinn. Juura 2010.

Üldiselt kirjeldades lähtub hädakaitse instituut sellest, et teatud asjaoludel on õigusrahu huvides lubatud isikul ise tõrjuda rünne või seista omavoli vastu, sest riigi poolt tagatud õiguskaitse on ebaefektiivne või ei jõua õigeaegselt kohale.<sup>185</sup> Hädakaitse mõtestamisel on aga samuti kaks teooriat: individualistlik või kollektiivne.<sup>186</sup> Esimese kohaselt on tegemist inimese ürgse õigusega, mida riik ei saa keelata ning mis annab olulised võimalused just individuaalsete õigushüvede kaitseks, kuid piiratud võimalused kollektiivsete hüvede kaitseks.<sup>187</sup> Teise teooria kohaselt kaitsebki eraisik samaaegselt ennast ja õiguskorda, mis esiteks viitab, et kaitstava ja kahjustatava õigushüve vahel ei pea olema vastavus, ning just sellest tuleneb ka põhimõte, et õigus ei tagane ebaõiguse eest, sest see looks üldpreveniivsest seisukohast ohtliku pretsedendi. Samuti ei ole sellekohaselt ka.<sup>188</sup> Tsiviilõiguses mängib aga eraldi hädakaitse reguleerimine rolli lepinguväliste suhete puhul, kus õigustatult tõrjutud rünne ja seeläbi ka tekitatud kahju ei kuulu hüvitamisele, sest tsiviilõiguses tehakse teo õigusvastasus kindlaks võlaõigusseaduse<sup>189</sup> § 1045 lõigete 1 ja 3, lõike 2 punkti 4 ning §-de 1046 ja 1047 alusel.<sup>190</sup>

Era- ega karistusõiguslik hädakaitse ei sea selle teostajale isikulisi tingimusi ega piiranguid.<sup>191</sup> See tähendab, et ei hinnata isiku teovõimelisust ega muud. Siiski on kaitsetegevust võimalik teostada vaid füüsilisel isikul. See aga ei tähenda, et juriidilise isiku õigushüved jääksid kaitseta, sest hädakaitset on võimalik teostada ka juriidilise isiku õigushüvede kasuks.<sup>192</sup>

Selleks, et hädakaitset üldse kohaldama hakata, tuleb esmalt tuvastada hädakaitse seisund ning alles pärast seda saab hinnata selle õigustatust ja proportsionaalsust, sest kui kaitse seisundit ei ole, vastutab isik üldkorras.<sup>193</sup> Eelkõige peab eksisteerima rünnatav õigushüve. TsÜS sõnastus otseselt ei piira hädakaitset ainult individuaalsete õigushüvede kaitsega ning see võiks laieneda ka kollektiivsete õigushüvede kaitsele, kuid samas on selline seisukoht vaieldav.<sup>194</sup> Kindlasti kuuluvad hädakaitse alla individuaalsed õigushüved nagu elu, tervis ja omand, kuid samuti loetakse kaitstavateks hüvedeks karistusõiguse kaitsealast väljapoole jäävad hüved.<sup>195</sup>

---

<sup>185</sup> Kull, I. TsÜSK § 140/3.1.

<sup>186</sup> Sootak, J. Karistusõigus, lk 345.

<sup>187</sup> Sootak, J. Karistusõigus, lk 345.

<sup>188</sup> Sootak, J. Karistusõigus, lk 345 -346.

<sup>189</sup> Võlaõigusseadus. – RT I 2001, 81, 487.

<sup>190</sup> Kull, I. TsÜSK § 140/3.2.

<sup>191</sup> Kull, I. TsÜSK § 140/3.2.1.

<sup>192</sup> Kull, I. TsÜSK § 140/3.1.

<sup>193</sup> Sootak, J. KarSK § 28/2.

<sup>194</sup> Kull, I. TsÜSK § 140/3.1.

<sup>195</sup> Sootak, J. Karistusõigus, lk 345; RKKKo 3-1-1-111-04, p 11.

Individuaalsete õigushüvede korral võib olla tegemist ka teise isiku hüvedega, mida kaitstakse, sellisel juhul on tegu hädaabiga.<sup>196</sup> Üldiste õigushüvede kaitsmine on eelkõige avaliku võimu ülesanne, aga selles leidub erandeid: näiteks riigi omandi kaitsmine, kollektiivse õigushüve kaitsmine, kui selle rünne tabab isikut vahetult, või riigi eksistentsiaalse huvi kaitsmine, kui riik ei suuda seda ise teha.<sup>197</sup>

Kaitse seisund eeldab ka õigusvastast vahetut rünnet selle õigushüve vastu. Rünnet defineeritakse kui inimese tegu, mis ohustab õigushüve ja mis on ka ühiskondlikult ründena mõistetav, näiteks isiku agressiivne käitumine või kallale tungimine.<sup>198</sup> Rünne on seega teatud aktiivne tegutsemine õigushüve kahjustamiseks. Rünne on seega välistatud, kui ründaja ei tegutse enam aktiivselt õigushüve kahjustamise eesmärgil.<sup>199</sup> Siit tuleneb autori hinnangul ka oluline hädakaitse lünk, mida kompenseeritakse üldise kinnipidamisõigusega. Isikul ei ole õigust ründaja õigushüvesid kahjustada, kui rünnak on lõppenud ja näiteks ründaja hakkab lahkuma. Sellisel juhul võib tegu olla hoopis hilinevad kaitsega, mille korral hädakaitse on välistatud ja isik võetakse vastutusele eksimuse reeglite alusel.<sup>200</sup> Vahetu rünne ei pea aga tähendama, et rünnak on juba alanud. Erasisikul ei ole kuritegude ärahoidmisel sekkumiseks sama laia volitust nagu avalikul võimul, kuid siiski nõustatakse, et vahetu ründe mõiste ei saa piirduda vaid katsega ning see peaks laienema staadiumile, mis vahetult eelneb katsele.<sup>201</sup> Seda nimetatakse ka preventiivseks hädakaitseks, mille korral on selle üldine kohaldamine mõnevõrra küsitav ja seda hinnatakse pigem erandina.<sup>202</sup> Rünne ei pea alati seisnema ka aktiivses tegevuses ehk ründeks võib osutada ka väliselt neutraalne käitumine, mis aga ohustab või kahjustab õigushüve ning on õigusvastane.<sup>203</sup> Ründe õigusvastasus tähendab inimese rünnet ning viitab sellele, et hädakaitse on õiguskorra kaitse, millega tõrjutakse ründest põhjustatud ohtu õiguskorrale.<sup>204</sup> Samuti peab rünne olema vastuolus õiguskorraga, see peab rikkuma mõnda õiguskorras olevat normi või siis ei ole tegevus lihtsalt kaetud lubavusklausliga.<sup>205</sup>

---

<sup>196</sup> Sootak, J. Karistusõigus, lk 352.

<sup>197</sup> Sootak, J. KarSK § 28/5.

<sup>198</sup> Kühl, K, § 7/29.

<sup>199</sup> Sootak, J. Karistusõigus, lk 348.

<sup>200</sup> Sootak, J. KarSK § 28/13.

<sup>201</sup> Sootak, J. KarSK § 28/12.2.

<sup>202</sup> Sootak, J. Karistusõigus, lk 359.

<sup>203</sup> Sootak, J. Ühetaoline mõistekasutus karistusõiguses. Riigikohtu otsus 3-1-1-40-12. – Juridica 2012/10, lk 794.

<sup>204</sup> Sootak, J. KarSK § 28/9.1.

<sup>205</sup> Sootak, J. KarSK § 28/9.2.

Kuigi hädakaitse on positiveritud nii karistusõiguses kui ka tsiviilõiguses, ei ole TsÜS-s sätestatud hädakaitsele piire. Seega lähtutakse ka tsiviilõiguses KarS alusel väljakujunenud põhimõtetest. Hädakaitse piiride analüüsimisel tuleb arvestada ka PS § 19 lõikes 2 sätestatud solidaarsuspõhimõtet, mille kohaselt ei tohiks hädakaitse rakendamine tuua kaasa talumatud sotsiaal-eetilist konflikti, mis tähendab, et kui rünnakuga kahjustatakse olemuselt väikest õigushüve, siis peab ka kaitsetegevus olema selline, mis kahjustaks ründaja õigushüvesid võimalikult säästval viisil või siis üldse mitte.<sup>206</sup> Sellest võib esiteks järeldada, et väheohtliku ründe korral võib puududa piisav avalik huvi hädakaitsetegevuse vastu, mis eproportsionaalselt kahjustaks ründajat.<sup>207</sup> Seega kuigi hädakaitstes ei kehti proportsionaalsuse nõue, mis eeldaks kaitstava või rünnatava õigushüve võrdlemist, siis teatud juhtudel on see tuletatav just PS § 19 lõikest 2, sest hädakaitse on seotud ka sealse kohustusega käituda teiste isikute õigus arvestavalt ning vältima meelevaldsust ja mõõdutundetust.<sup>208</sup> Kuigi hädakaitse võib jääda enda normatiivses sõnastuses eelkõige KarS §- 28 piisavalt abstraktseks, siis tuleb ka seda õigust tõlgendada laiemalt. Sõltuvalt õigusruumist on selle tagamiseks ka sätestatud riigiti igapäheõiguse erinormid seaduse tasandil, eesmärgiga vältida võimalikku inimväärikuse kahjustamist.<sup>209</sup> Kaitsetegevuse eesmärk on eelkõige ründe lõpetamine mitte tagasilöömine, mis viitab sellele, et kaitse võib olemuselt olla ka ofensiivne.<sup>210</sup> Kaitsetegevuse hindamisel lähtutakse objektiivse isiku *ex ante* seisukohast, mis peab andma vastuse küsimusele, kas kaitsetegevus on vajalik.<sup>211</sup>

Kaitsetegevus loetakse vajalikuks, kui see on sobiv ründe tõrjumiseks ja kaitsja käsutuses olevatest vahenditest säästvaim. Sobilikkus tähendab siinjuures kaitsevahendit või tegevust, mis lõpetab ründe täielikult ja otsekohe. Kui sobivuskriteerium annab kaitsetegevusele alampiiri siis säästvus seab paika ülemise piiri. Säästvaim vahend eeldab esiteks ka kaitsja jaoks mingi valiku olemasolu. Säästvaim vahend ise peab olema küll ründaja jaoks pehmeim, kuid ei tohi olla kaitsja jaoks ebakindel.<sup>212</sup>

Viimase hädakaitse osana tuleb välja tuua ka selle subjektiivne külg ehk kaitsetahe. Kaitsja peab arusaama, et ta asub kaitsetegevusele ja tema tegevus on ka sellest tahtest kantud ehk

---

<sup>206</sup> Kull, I. TsÜSK § 140/3.3.2.

<sup>207</sup> Kull, I. TsÜSK § 140/3.3.2.

<sup>208</sup> Vallikivi, H. PSK 2020 § 19/17.

<sup>209</sup> Gropp, W, lk 78.

<sup>210</sup> Sootak, J. Karistusõigus, lk 367.

<sup>211</sup> Sootak, J. Karistusõigus, lk 368.

<sup>212</sup> Sootak, J. KarSK § 28/15.

esiteks peab olema isiku teadlikkus olukorrast ehk intellektuaalne külg ja teiseks isiku tahe end kaitsta ning seejuures õigesti käituda ehk voluntatiivne külg.<sup>213</sup> Hädabi korral peab kaitsetahe olema ka teisel rünnataval isikul, mis tähendab, et teise isiku individuaalset õigushüve ei saa kaitsta vastu tema tahtmist, kuid samas teatud õigushüvede nagu elu korral seda ei nõuta.<sup>214</sup> See tähendab, et teatud juhtudel on avalik huvi kaitsta teise isiku õigushüve olulisem kui rünnatava huvi ning kaitsja peab tegutsema lähtuvalt avalikust huvist, mitte rünnatava huvist.

Arvestades, et TurvaS ei reguleeri otseselt hädakaitset, kuid lähtub analoogselt hädakaitsega olulisel määral ohu ja ründe mõistest, siis on küsitav kas hädakaitse rakendatava *ex ante* hinnangu andmisel peab lähtuma turvatöötaja kui eriteadmistega isiku seisukohast või tavalise isiku seisukohast.<sup>215</sup> Hädakaitse keelust TurvaS korral rääkida ei saa kuid hädakaitset puudutab TurvaS siiski relvade kasutamise regulatsiooni läbi, mis seab relvade kasutamisel proportsionaalsuse nõude.<sup>216</sup>

### 2.3.2. Üldine kinnipidamisõigus

Üldine kurjategija kinnipidamise õigus tuleneb KrMS § 217 lõikest 4. Selle kohaselt võib igaüks toimetada kuriteo toimepanemisel või vahetult pärast seda põgenemiskatselt tabatud isiku politseisse kahtlustatavana kinnipidamiseks. Tegemist on olemuslikult kriminaalmenetlusõiguse instituudiga, mis võimaldab igal inimesel jõuliselt kaasa lüüa kriminaalmenetluse alustamises või tagamises.<sup>217</sup>

Kuigi kinnipidamise säte ise palju sisulist selgitust ei paku, siis võib tulenevalt sätte süstemaatilise ja teleoloogilise tõlgendamise järel, et selle eesmärk on just kurjategija või vähemalt kuriteos kahtlustatava kinnipidamine. Kinnipidamisõiguse on kohtupraktika välistanud nn ilmselgete bagatellrünnete korral, mil õiguskord on arusaadavalt kahjustatud minimaalselt ja tegemist ei ole olulise õigushüve kahjustamisega, kuid siiski teatud juhtudel leitakse, et asjaolusid tuleb tõlgendada kinnipidaja kasuks ning sellistel juhtudel on laieneb säte ka väärtegadele.<sup>218</sup> Samas leidub ka kehtivas õiguskorras erisusi. Lisaks TurvaS

---

<sup>213</sup> Sootak, J. Karistusõigus, lk 339.

<sup>214</sup> Sootak, J. Karistusõigus, lk 352 – 353.

<sup>215</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 1.1.3.

<sup>216</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 2.4.2.

<sup>217</sup> Adosson, K, lk 544.

<sup>218</sup> TlnRgKo 1-04-2021, p 20.

kinnipidamisõiguse erisustele on laiendatud isiku kinnipidamise õigus ka lennundusseaduse § 32 lõike 2 kohaselt õhusõiduki kaptenil, kes on kohustatud rakendama meetmeid kuriteos kahtlustatava või väärteomenetlusaluse isiku kinnipidamiseks ning üleandmiseks Eesti politseile. Oluline on ka rõhutada, et kapteni puhul räägitakse kohustusest mitte õigusest. Samuti on väärteos kahtlustatava kinnipidamise õigus Kaitseliidu töölepingulisel valvuril Kaitseliidu seaduse<sup>219</sup> § 71 lõike 3 punkt 4 järgi.

Eesti õigusruumis ei ole kinnipidajale seatud piiranguid ega tingimusi, seda saab teha igapäev ehk iga Eesti territooriumil viibiv isik. Otseselt ei ole juriidilistel isikutel võimalik kinnipidamist kui reaalakti sooritada kuid samas ei ole välistatud, et näiteks turvatöötaja seda teha ei saaks.<sup>220</sup> Kinnipidamise õiguse korral peab kinnipidaja piirduma vahetu rikkumise tuvastamisega, mis tähendab kurjategija kohest kinnipidamist või katkematut jälitamist pärast teo toimepanemist.<sup>221</sup> Kuigi hädakaitstes on nn preventiivne tegutsemine juhtumitel, kus katse ei ole veel alanud, võimaldatud, siis kinnipidamisel seda ette ei nähta.<sup>222</sup> Pärast kinnipidamist on ka Eestis vajalik isikule teavitada, miks ta kinni peeti.<sup>223</sup>

Kinnipidamise ehk õigusvastasust välistava asjaolu korral peab olema tegemist ka isiku teadliku ja arusaadava käitumisega selle rakendamiseks.<sup>224</sup> See ei tähenda aga ainult isiku teadmist selle rakendamisest, vaid kinnipidamise korral peab isikul olema ka kinnipeetu politseisse toimetamise eesmärk.<sup>225</sup> Tegevusena hõlmab kurjategija kinnipidamine paratamatult ka jõu kasutamist teise isiku suhtes ja seega tema põhiõigustesse sekkumist. Jõu kasutamine ja isiku vabaduse piiramine on lubatud, kuid see peab olema proportsionaalne ja kantud just isiku politseisse toimetamise tahtest, sest kinnipidamine ei tohi muutuda kättemaksuks.<sup>226</sup>

Kinnipidamine teenib lõppastmes avalikku huvi ja seeläbi sisemise rahu tagamist.<sup>227</sup> Hädakaitse korral on tegevus aga pigem suunitletud vahetult isiku individuaalseid õigushüvesid ründava

---

<sup>219</sup> Kaitseliidu seadus. – RT I, 20.03.2013, 1.

<sup>220</sup> Adosson, K, lk 547.

<sup>221</sup> Kühl, K, §9/88.

<sup>222</sup> Aas, N. KrMSK § 217/5. – Kergandberg, E., Pikamäe, P. jt. Kriminaalmenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn. Juura 2012.

<sup>223</sup> Nimetatud kohustus ei tulene KrMS § 217 lõikest 4, vaid PS § 21 lõike 1 esimesest lausest. Vt Adosson, K, lk 551.

<sup>224</sup> RKKKo 3-1-1-56-01, p 5.3.

<sup>225</sup> Sootak, J. Karistusõigus, lk 339.

<sup>226</sup> Aas, N. KrMSK § 217/5.

<sup>227</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 3.1.

tegevuse tõrjumisele ja kahju tekkimise ennetamisele ning alles seejärel õiguskorra tagamisele. „Kehtivast põhiõiguskorrast igamehe kinnipidamisõiguse konstitutsiooniliste legitimaatsiooni aluste otsinguil ei saa mööda vaadata asjaolust, et süüteomenetluse toimetamine kuulub riigi tuumik funktsioonide hulka ja karistamismonopol kuulub riigile.“<sup>228</sup> Isiku kinnipidamine on KrMS § 217 kohaselt kriminaalmenetluslik toiming. Siinjuures on oluline eraldi rõhutada, et igäuhe kinnipidamise õigus on sätestatud samas paragrahvis.

Üldine kinnipidamise õigus on Eestis riigipoolt soositud tegevus, mis on õiguskorras siduvalt määratletud. Riigi soosingu näidetena saab välja tuua ka erinevaid tunnustusi, nagu kodanikujulguse aumärk, mille kohaselt antakse aumärk ka kurjategija kinnipidamise eest.<sup>229</sup> Tegemist on konkreetse näitega Eesti õigusruumis, kus riik on loonud olulise erandi jõumonopolist eesmärgiga luua võimalus eraisikute kaasamiseks põhiõiguste kaitsesse ja sisemise rahu tagamiseks. Igäuhe kinnipidamise lähtealuseks on eelkõige avalik huvi, mitte isiku enda või teiste õigushüvede kaitsmine. Tegemist on regulatsiooniga, mis võimaldab isikul tegutseda riigivõimu eest täites riigivõimu ülesandeid ehk *pro magistratu* ja kohaldada selle raames ka jõudu, mis tähendab teiste isikute põhiõigustesse sekkumist.<sup>230</sup>

### 2.3.3. Asjaõiguslik omaabi

Omaabi instituut on vahetult seotud valduse mõistega. Valduse reguleerimine on vajalik, et tagada õigusrahu ja anda valdajale õigus nii valduse kaitse nõuete kui ka omaabi kasutamise kaudu valdust kaitsta. Valduse mõistet kasutatakse paljudes erinevates õigusregulatsioonides ning see on seotud mitmetes õigussuhetes tagajärgede kaasatoomise eeldustega.<sup>231</sup> Valdus, mis on AÕS reguleeritud §-s 32 on tegelik võima asja üle, ei ole seega õigus vaid faktiline olukord. Siiski võimaldab AÕS § 90 lõige 1 eeldada, et vallasasja valdaja on selle omanik, kui ei ole tõendatud vastupidist. Tegelik võim tähendab asja olemist isik mõjusfääris ja isik sisuliselt saab toimetada asjaga vastavalt oma taatele. Vallata saab nii vallas- kui ka kinnisasju ning kuigi tsiviilõiguste realiseerimisel on üldiselt jõu kasutamine keelatud, antakse valduse korral just isikule õigus valdust jõuga kaitsta ning vajadusel asi tagasi võtta.<sup>232</sup>

---

<sup>228</sup> Adosson, K, lk 545.

<sup>229</sup> Adosson, K, lk 544.

<sup>230</sup> Sootak, J. Karistusõigus, lk 421.

<sup>231</sup> Paal, K. AÕSK 1.ptk/1.

<sup>232</sup> Paal, K. AÕSK § 32/3.1.

Valduse kaitse jõuga tähendab, et valdaja ei pea ära ootama, millal riik saab aidata tema valdust kaitsta. Valdajale ette nähtud possessoorne hagi ei pruugi ka üksinda olla valduse kaitsmiseks piisav, sest ka selle menetlemine võtab aega ning seab ka hagejale kohustuse täita tsiviilkohtumenetlusele omane tõendamise koormis.<sup>233</sup> Omaabi põhiliseks eelduseks on, et valdaja vastu kasutatakse omavoli, mis AÕS § 40 lõike 2 järgi on valdaja nõusolekuta seadusevastaselt asja valduse rikkumine või äravõtmine. Omavoli eeldab alati inimtegevusest lähtuvat rünnet, millega rikutakse valdust või see võetakse ära valdaja nõusolekuta ja seadusest tuleneva õigustusega ning sarnaselt hädakaitsega ei ole oluline ründaja hea- või pahatahtlus, süü, teovõimelisus või muu.<sup>234</sup> Nõusoleku puudumine tähendab mitte ainult valdaja tahte vastast tegevust vaid hõlmab enda alla ka valdaja teadmatust toimepandavast tegevusest.<sup>235</sup>

Toimepandava ründe defineerimiseks ei ole seaduses sätestatud asjakohaseid norme. Samas on omaabi reguleerimisel selgelt öeldud, et jõuga valduse kaitsmine ei tohi ületada hädakaitse piire. Kas see tähendab, et omaabi korral on sarnaselt karistusõigusliku hädakaitsega rakendatav ka ennetav omaabi, mis tähendab erandkorras ka katse staadiumile vahetult eelnevas etapis oleva ründe tõrjumist.<sup>236</sup> Kuigi selles ei ole hetkel võimalik lõplikku seisukohta kujundada, on arvamusi, mis seda kinnitavad.<sup>237</sup> Samuti viitab sellele ka AÕS § 40 lõige 3, mille kohaselt loetakse valduse rikkumiseks ka asja äravõtmise katset või ähvardust, kui on alust karta selle täideviimist. Rünne, kas siis ettevalmistatav või juba aset leidev, seisneb valduse ära võtmises või selle rikkumises. Valduse ära võtmise korral ei ole iseenesest oluline, kas see on püsiv või ajutine ning kinnisasja korral võib selleks olla ka kinnisasjale juurdepääsu takistamine.<sup>238</sup> Valduse rikkumine on igasugune valdaja takistamine asja suhtes tegeliku võimu teostamisel, kus ei ole ka oluline valduse rikkuja tahe, hooletus, heausklikkus või pahatahtlikkus, näiteks on ka ühekordne valdaja nõusolekuta valdusel viibimine on selle rikkumine.<sup>239</sup> Valduse rikkumine võib samuti seisneda ka selle hävitamises või kahjustamises.<sup>240</sup>

---

<sup>233</sup> Toomela, T. Valduse kaitse jõuga – asjaõigusliku omaabi teostamine ja selle piirid. – *Juridica*2008/8, lk 562.

<sup>234</sup> Toomela, T, lk 564.

<sup>235</sup> Paal, K. AÕSK § 41/3.1.

<sup>236</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 2.3.2.

<sup>237</sup> Toomela, T, lk 564.

<sup>238</sup> Toomela, T, lk 565; Riigikohtu hinnangul ei ole realservituudi kasutamiseks õigustatud isiku poolt aia mahasõitmine kui tõkke kõrvaldamine õigusvastane, vaid on õigustatud omaabina AÕS § 41 tähenduses, ning jääb kolleegiumi hinnangul hädakaitse piiridesse, kui sobiv ja säästvaim vahend. Vt RKKKo 3-1-1-25-13, p 6.

<sup>239</sup> Paal, K. AÕSK § 40/3.3.4.

<sup>240</sup> Toomela, T, lk 562;

Omaabi seisneb eelkõige valdaja poolt valduse rikkujä või äravõtja suhtes jõu rakendamises, mis on suunatud valduse rikkumise lõpetamisele või valduse tagasi saamisele. Erandina võib jõudu AÕS § 40 lõike 4 alusel rakendada ka isiku suhtes, kes ise valdust ära ei võtnud, kuid kes sai asja valduse omavoliliselt valdajalt ja kes valduse saamisel valduse omavolilisusest teadis.<sup>241</sup> Jõu kasutamine võib omaabi korral olla nii defensiivne kui ka ofensiivne, kuid esiteks peaks valdaja rakendama defensiivset kaitsetegevust, mis seisneb ründe tõrjumises, ja alles siis kui kaitsetegevusest ei piisa, siis võib mõelda ka vasturünde rakendamisele, millega kaasneb eelduslikult ka ründaja õigushüvede kahjustamine.<sup>242</sup> Ofensiivne kaitsetegevus tuleb näiteks kõne alla AÕS § 41 lõigete 2 ja 3 korral, kus asja valdus võetakse koheselt tagasi.<sup>243</sup> Vasturünde võimaldamine viitab ka omaabi korral asjaolule, et kuigi jõu kasutamine peab olema proportsionaalne, ei kaaluta omaabi korral kahjustatavaid õigushüvesid. See tähendab, et ründaja tervise või elu kahjustamine valduse kaitsmisel on teatud juhtudel lubatud.<sup>244</sup>

Omaabi korral on oluline ründaja teolt tabamine. Ajaline seotus ja kaitsetegevuse mitte katkemine on analoogselt üldise kinnipidamisõigusega vajalik. Kaitsetegevus kestab seni kuni valdaja veel ründajat jälitab. Omaabi annab valdajale võimaluse kaitsta oma valdust ja jälitada ründajat lõpuni välja, isegi kui selleks on ründaja enda kodu, kuid oluline on, et ründaja ei oleks kehtestanud eseme suhtes oma tegelikku võimu asja üle, mis pole aga jälitustegevuse käigus võimalik.<sup>245</sup> Omaabi rakendamiseks ei ole seega ka oluline, et rünne otseselt kehtaks. Vallasasjade kaitsmise korral võimaldab omaabi asja seega ka tagasi võtta pärast selle vägivaldset või salajast äravõtmist. Kinnisasjade korral võimaldab omaabi omavoli tarvitaja kinnisasjalt eemaldada ja kinnisasi oma võimu alla tagasi saada. Omaabi ei saa aga kasutada isikute suhtes, kes on saanud kinnisasja valduse muul viisil kui omavoliga, näiteks ka üürnike suhtes.<sup>246</sup>

Omaabi kasutaja on AÕS § 41 lõike 1 kohaselt seotud hädakaitse piiridega. Pole lõplikku selgust, mida konkreetselt on sellega silmas peetud või kas tegemist on tsiviilõigusliku või karistusõigusliku hädakaitsega. Tsiviilõiguslik hädakaitse ei paku samas ka ise hädakaitsele piire ning selle puhul rakendatakse karistusõiguslikku praktikat.<sup>247</sup> Seega on lähtutud eeldusest,

---

<sup>241</sup> Paal, K. AÕSK § 33/3.3.

<sup>242</sup> Kuhl, K, § 7/79.

<sup>243</sup> Paal, K. AÕSK § 41/3.3.

<sup>244</sup> Toomela, T, lk 571.

<sup>245</sup> Toomela, T, lk 568.

<sup>246</sup> Paal, K. AÕSK § 41/3.4.

<sup>247</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 2.3.1.

et omaabi on seotud karistusõiguslike hädakaitse piiridega, mis on aja jooksul väga selgelt välja kujunenud. See tähendab, et kaitsetegevus seisneb ründaja õigushüve kahjustamises, kuid erandina hädakaitsest võib see hõlmata ka kolmandat isikut, kes teab tema valduses oleva eseme omavolilisusest. Kaitsetegevus peab olema vajalik, sobiv ja säästvaim.<sup>248</sup>

Omaabi teostamise võimalus on AÕS § 41 lõike 3 alusel antud ka valduse teenijale, selleks, et valdaja saaks siiski efektiivselt ja kohaselt enda valdust kaitsta. Valduse äravõtmise korral on omaabi lubatavus otseselt seotud ajalise piiritlusega, mistõttu võib valdajal osutada praktikas võimatuks ise igakordselt omaabi kohaldada ning seega võimaldab valduse teenija valdajale endiselt omaabi kasutamise õiguse kasutamist.<sup>249</sup> Valduse teenijaks olemine eeldab mingit lepingulist suhet, mis reguleerib teenija ehk tegeliku võimu teostaja ja valdaja vahelised õigused ja korralduse.<sup>250</sup> Selliseks lepinguks võib autori hinnangul olla ka turvateenuse osutamise leping.

#### **2.4. Turvatöötaja nõuded, õigused ja vahendid ülesannete täitmisel**

Turvateenuse osutamisel on tegevusega kaasnev risk võrreldes muude elualadega suurem ning sellest lähtuvalt on turvategevuse korral oluline, et turvatöötaja oskaks hinnata erinevaid olukordi kiiresti ja õigesti. Piirangute kehtestamist turvatöötajale on TurvaS seletuskirjas põhjendatud riigi julgeoleku, avaliku korra ja ühiskonna turvalisuse huvidega.<sup>251</sup> Turvatöötajad eristuvad oma ülesannete kaudu teistest isikutest ja neid ei tohiks käsitleda kui lihtsalt isikud, kes valvavad raha, avalikke asutusi ja muud sarnast.<sup>252</sup> Kuigi turvatöötaja õigused ülesannete täitmisel on igaüheõigused, on seadusandja sätestanud turvatöötajale olulises mahus nõudeid ja kohustusi. Turvatöötajad ei tegutse avaliku võimu esindajatena, neile ei ole volitatud avaliku võimu teostamist ja tegemist on eraõiguslikel suhetel põhineva tegevusega. Käsitledes turvatöötajaid tavakodanikena, kellel ei nähta ühiskonnas erilisemat rolli võime jõuda olukorda, kus regulatsioonid suuda sammu pidada turvategevuse sisuliste arengutega.<sup>253</sup> See viitab asjaolule, et vabas majanduskeskkonnas, mis on kantud ettevõtlusvabadusest, areneb turvategevus iseseisvalt lähtudes turu nõudlusest.

---

<sup>248</sup> Sootak, J. KarSK § 28/14.

<sup>249</sup> Paal, K. AÕSK § 41/3.5.

<sup>250</sup> Paal, K. AÕSK § 33/3.3.

<sup>251</sup> Turvaseaduse eelnõu. 12 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele, lk 2.

<sup>252</sup> Hakala, J. A transnational comparative study, lk 61.

<sup>253</sup> Stenning, P., Shearing, C. Private security and private justice. – British Journal of Law and Society 1979, vol. 6, no. 2, lk 263.

Olulisemad nõuded turvatöötajale on sätestatud TurvaS § 22 lõikes 1, mille kohaselt võib turvatöötajana töötada vähemalt 19-aastane põhihariduse ja turvatöötaja kvalifikatsiooniga Eesti kodanik või isik, kes on Eestis saanud alalise elamisõiguse või kellele on Eestis antud pikaajalise elaniku elamisluba, kes valdab eesti keelt seadusega või seaduse alusel antud õigusaktidega kehtestatud tasemel ning kes isiksuseomaduste, kõlbluse, kehalise ettevalmistuse ja tervise poolest on võimeline täitma turvatöötaja ülesandeid. Turvatöötaja, kes tagab korda avalikus kohas toimival üritusel, osutab isikukaitset või raha- ja väärtpaberivedu, peab olema vähemalt 21-aastane. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt peab turvateenuseid osutav füüsilisest isikust ettevõtja, turvajuht või sisevalve juht olema samuti vähemalt 21-aastane, kuid lisaks omama keskharidust ja turvajuhi kvalifikatsiooni. Eraldi on sätestatud turvatöötajale isikust tulenevad piirangud. TurvaS § 23 lõike 1 kohaselt ei saa turvatöötajana töötada isik, kes on piiratud teovõimega, kannab karistust kuriteo eest või kelle karistusandmed kuriteo kohta ei ole karistusregistrist kustutatud või kes on eradetektiiiv.

Selleks, et mõista turvategevuse eesmärki paremini oleks oluline hinnata ka selleks võimaldatud õiguseid, relvi ja erivahendeid ning nende kasutamise piiranguid. Osaliselt on ka õiguste ning relvade kasutamine seotud ohu mõistega. Samas on turvategevuse mõtestamisel vajalik aru saada turvatöötaja õiguste iseloomust ehk kas need on pigem ennetuslikud või suunitletud muudele eesmärkidele. Turvatöötajatel on erinevaid võimalusi enda maksma panemiseks ja olukorra mõjutamiseks näiteks vorm, ametimärk, relvad ja ka isiklikud tööriistad nagu suulised oskused ning siis lisaks ka seaduses ettenähtud õigused.<sup>254</sup> Vormi ja ametimärki ei tohiks erilise mõjutusvahendina kindlasti alahinnata. Vormi kandmise nõue on sätestatud TurvaS § 25, lõikes 1, mille kohaselt peab turvatöötaja tööülesandeid täites kandma turvatöötaja vormiriietust.

Vormi kandmine on väga selge viis, kuidas inimestele näidata, et antud isiku ülesandeks sellel objektil on eelkõige vara kaitsmine ja korra tagamine ning ta võib selle täitmiseks kasutada ettenähtud õiguseid ja ka relvi. Avaliku võimu seisukohalt on vormi kandmine seotud õigusselguse põhimõttega. See tähendab, et isiku jaoks peab avalik võim olema väliselt üheselt eristatav ning oluline on, et isikud saaksid aru, kellel on õigus korraldusi anda ja kelle

---

<sup>254</sup> Button, M. Private security and the policing of quasi-public space, lk 230.

korraldusele allumine on kohustuslik.<sup>255</sup> Turvatöötajad ei saa anda haldusõiguslikke korraldusi, mis oleksid isikutele siduvad. Küll aga võimaldavad ka nende igapäevõigused oluliselt piirata isikute õiguseid. Autori hinnangul tagab vormi nõue ka turvategevuse korral õigusselguse põhimõtet, sest isik, kes puutub turvatöötajaga kokku peab olema võimeline aru saama, millised õigused on teisel isikul ning mis ülesannet ta täidab. Teiseks tagab turvatöötaja selge eristatavus avalikus kohas, et seal viibivad isikud, kes ei ole võimaliku ründega ega selle tõrjumisega seotud, mõistavad adekvaatselt nii praktilisel kui ka õiguslikul tasandil toimuvat sündmust. See tähendab, et kui turvatöötaja peab näiteks kaubanduskeskuses teise isiku kinni, siis suudavad pealtnägijad toimuvat mõista. Kolmandaks täidab selgelt eristatav vorm turvategevuse ennetuslikku eesmärki ehk mõjub heidutavalt võimalikele rünnetele ja seega kahandab võimaliku ohu realiseerumist. Samasugust eesmärki täidab osaliselt ka turvatöötaja töötõend, millel peab TurvaS § 26 lõike 1 kohaselt olema foto, isikukood ja turvaettevõtja ärinimi. Riik on lisaks sätestanud TurvaS § 26 lõikes 3, et turvatöötaja peab isiku poole pöördudes end tutvustama ning esitama talle töötõendi, mis omakorda kaitseb kolmandaid isikuid, sest lihtsustab rikkumiste korral kohtusse pöördumist.

Kui turvatöötajal on vajalik olukorda füüsiliselt sekkuda, siis selleks sätestab TurvaS § 32 turvatöötaja õigused. Samuti sätestab seaduse 8. peatükk relvade ja erivahendite käitlemise ja kasutamise regulatsioonid, millest viimati nimetatud tuleks vaadelda koos turvatöötaja õigustega. Paljud õigused ja vahendite kastumine on seotud ohu mõistega ning eeldavad selle põhist hinnangut. See võib tähendada, et riik eeldab õiguste ja vahendite rakendajalt eriteadmiste olemasolu, mida võidakse ka hilisemalt kohtus arvestada.<sup>256</sup>

#### **2.4.1. Turvatöötaja õigused ülesannete täitmisel**

Turvatöötaja õigused on seaduses välja toodud üldises sõnastuses ja samuti ei ole nende kohta esitatud selgitusi TurvaS eelnõu seletuskirjas. Kehtiva õiguse üks probleemidest seisneb asjaolus, et ei ole võimalik tuvastada, kuidas täpselt sisustatakse turvatöötajatele seaduses ette nähtud õigused. Siiski võimaldab neid järeldusi teha seadusandja tahte tõlgendamine muude õigusaktide kehtestamisel ja muutmisel.<sup>257</sup> Pärast 1. juulit 2014, kui jõustus Eestis

---

<sup>255</sup> Jõks, A. Märgukiri abipolitseiniku seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Tallinn. Õiguskantsler 2008, p 109. Arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/margukiri-turvaettevotjate-ja-mittetulundusuhingute-kaasamine-politse> (21.04.2022)

<sup>256</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 1.1.3.

<sup>257</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 1.2.4.

korrakaitseõigus, on leitav vaid üks Riigikohtu lahend, mis turvatöötaja õiguseid ja jõu kasutamist käsitleb. Riigikohtu otsuse kohaselt on turvatöötaja õigused isiku ründe korral sisustatavad hädakaitseisundi ja kaitsetegevuse kaudu, mida vaadeldakse koos TurvaS sätestatuga. Samas viitab kohus lahendis vabaduspõhiõiguse piiramisele, et saavutada legitiimne eesmärk, milleks antud juhul on valveobjekti puutumatus.<sup>258</sup> Kuigi kohtulahendites ja muudes allikates kasutatakse osati terminoloogias põhiõiguste piiramise mõistet, siis on oluline märkida, et põhiõiguse piiramisega on tegu vaid siis, kui avalik võim mõjutab ebasoodsalt põhiõiguse kaitse alla kuuluvat tegevust või tegevusetust. Põhiõigus võib riigi poolt üldisel tasemel olla piiratud näiteks seadusega, individuaaltasemel läbi üksikakti või tavalise faktilise toiminguga.<sup>259</sup>

TurvaS eelnõu seletuskirjas ega Eesti kohtulahendites ei ole turvatöötajaõiguseid oluliselt selgitatud ega hinnatud. Seega piirduakse käesolevas töös seaduse grammatilise tõlgendamisega, vähestel juhtudel kohtu seisukoha esitamisega. Olemuslike sarnastuste korral võrreldakse turvatöötaja õiguseid KorS sätestatud erimeetmetega, mis on autori hinnangul õiguslikult kõige lähedasemad turvatöötaja õigustega. Turvas § 32 lõikes 1 sätestatu kohaselt on turvatöötajal järgmised õigused:

- „1) tõkestada pääs valvatavale objektile isikul, kes püüab sinna siseneda loata või muu seadusliku aluseta;
- 2) valvataval objektil kinni pidada süüteos kahtlustatav isik;
- 3) kinni pidada isik, kes tungib või on tunginud valvatavale objektile, viibib seal asjakohase loa või muu seadusliku aluseta, ohustab valveobjekti, objektile viibivaid isikuid või takistab turvatöötajat tema ülesannete täitmisel. Kinnipeetud isik tuleb viivitamata politseile üle anda;
- 4) isiku kinnipidamisel teostada isiku ja temaga kaasas olevate esemete turvakontrolli kindlustamiseks, et kinnipeetu valduses ei ole esemeid ega aineid, millega ta võib ohustada ennast või teisi. Turvatöötajal on õigus ohtlikud esemed ja ained võtta oma kontrolli alla. Äravõetud esemed ja ained tuleb viivitamata anda üle politseile.“

---

<sup>258</sup> RKKKo 1-16-9964, p 8 – 11.

<sup>259</sup> Annus, T. Riigiõigus, lk 239.

#### 2.4.1.1. Õigus tõkestada isiku pääs valvatavale objektile

Turvatöötaja õigus tõkestada isiku pääs valvatavale objektile on seotud vara valvamisega. Kuna kõnealune õigus räägib isiku pääsust turvaobjektile, võib eeldada, et tegemist on meetmega, mida rakendatakse TurvaS § 7 sätestatud kinnisvara valve ja kaitse teenusel ning samuti §-s 9 sätestatud üritusel korra tagamise teenusel.<sup>260</sup> Valvatavaks objektiks on üldjuhul kinnisvara, kuid võib teatud juhtudel olla ka vallasvara, näiteks sisenemisel suurde liikuvasse vahendisse. Turvatöötaja õigus on siin seotud AÕS §-s 32 sätestatud valduse mõistega, mis ütleb, et valdus on tegelik võim asja üle.<sup>261</sup> Turvatöötaja on autori hinnangul vara valvamil käsitletav kui valduse teenija, kelle suhe valdajaga tuleneb turvaettevõtte ja valdaja vahelisest lepingust. Valduse teenijal on AÕS § 41 lõike 4 kohaselt samuti õigus kasutada omaabi. Objektile pääsu tõkestamise õigust tuleks seega esiteks hinnata võrdluses omaabiga, mida on avatud käesoleva töö punktis 2.3.3.

TurvaS § 32 lõige 1 punkt 1 sätestab eelduse, et tegemist peab olema valvatava objektiga. TurvaS § 2 punkt 4 kohaselt on valveobjekt kas isik, vara või üritus, mida valvatakse ja kaitstakse. Kuna isik kui valveobjekt jääb antud juhul praktilistel kaalutlustel välja, siis saab selle õiguse kohaldamisel rääkida varast või üritusest. Vara hulka kuuluvad asjad ja AÕS § 32 kohaselt seega ka nende valdus, mida saab asjaõigusliku omaabiga kaitsta. Üritus on TurvaS § 9 lõike 1 kohaselt piiritletud või piiritlemata territooriumil ja kindlaks määratud ajal avalikus kohas korraldatav ettevõtmine. Kinnis- ja vallasasjade korral on selge, et turvatöötaja õigus tõkestada isiku pääs objektile ei erine olemuslikult asjaõiguslikust omaabist. Viimase kohaselt on omaabi põhiliseks eelduseks, et tegemist oleks valdaja nõusolekuta seadusevastaselt asja valduse rikkumise või äravõtmisega. Valduse rikkumiseks on ka ühekordne valdaja nõusolekuta valdusel viibimine.<sup>262</sup> Seega TurvaS § 32 lõike 1 punktis 1 sätestatud eeldus loata valdusesse sisenemisest on paljuski samastatav asjaõigusliku valdaja nõusolekuta valduse rikkumisega. TurvaS § 32 lõige 1 punktis 1 sätestatud muu seadusliku aluseta sisenemine on aga autori hinnangul samastatav AÕS § 40 lõikes 2 välja toodud seadusvastase valduse rikkumisega, mis viitab valduse rikkumisele seadusest tuleneva õigustuseta, milleks võib olla näiteks hädaseisund. Kui valveobjektiks on üritus, siis võib tekkida küsimusi just piiritlemata territooriumiga ürituste korral. Piiritletud territooriumiga ürituse korral ei ole autori hinnangul

---

<sup>260</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 1.1.2.

<sup>261</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 2.3.3.

<sup>262</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 2.3.3; Paal, K. AÕSK § 40/3.3.4.

põhjust eristada seda muust kinnisasjas valduse kaitsest. Sõltumata sellest, kas ürituse territooriumi omand kuulub selle korraldajale ja turvaettevõttega lepingu sõlminud isikule, on tegemist valdusega, mida on võimalik ka asjaõiguslikult kaitsta. Piiritlemata territooriumi korral tekib aga juba küsimus, kas sellisel juhul TurvaS § 32 lõike 1 punktis 1 või ka asjaõigusliku omaabi kohaldamine on võimalik või isegi põhjendatud. Valvatavale objektile pääsu tõkestamise õiguse korral on üheks välistavaks asjaoluks valdaja luba või nõusolek. Autori hinnangul võiks üldse piiritlemata territooriumi korral eeldada, et valdaja nõusolek viibida tema valdusel ei ole piiratud.

Kuna turvatöötaja õigus on sõnastatud kui pääsu tõkestamine, siis võiks eeldada, et selle kohaldamiseks ei ole oluline, et valduse rikkumine juba aset leiab. Turvatöötaja õigus on analoogne ka AÕS § 40 lõikega 3, mille kohaselt loetakse valduse rikkumiseks ka asja äravõtmise katsed või ähvardust, kui on alust karta selle täideviimist. Samuti võiks autori hinnangul tuua objektile pääsu tõkestamise õiguse võrdlemisel välja ka hädakaitse, mille alusel on samuti lubatud ka varajane sekkumine võimaliku ründe korral.<sup>263</sup> Autori hinnangul ei ole põhimõtteliselt vahet, kas turvatöötaja õigust võrrelda omaabiga või hädakaitsega, sest lõpuks lähtuvad mõlemad karistusõigusliku hädakaitse piiridest. See tähendab, et mõlemal juhul on isikul õigus tõrjuda seadusevastast rünnet. Kõige olulisem erisus nimetatud kahe aluse võrdlemisel selles, et hädakaitse võiks eelduslikult kohalduda ka ilma vastava pooltevahelise lepinguta ja piisav oleks vaid valdaja tahte olemasolu.

Turvas § 32 lõige 1 punkt 1 on seega olemuselt ohupõhine õigus, mille eesmärk on objekti valdajale kahju ärahoidmine. Turvatöötaja õigust võiks autori hinnangul siinkohal sisustada eelkõige asjaõigusliku omaabi parameetritega ja kohtupraktikaga.

#### **2.4.1.2. Õigus valvataval objektil kinni pidada süüteos kahtlustatav isik**

Turvatöötaja õigus valvataval objektil kinni pidada süüteos kahtlustatav isik on üks kesksemaid turvatöötaja õiguseid. Autori hinnangul ei ole põhjust eeldada, et turvatöötajale ette nähtud isiku kinnipidamine erineks õiguslikult kriminaalmenetluslikust igapäevõigusest.<sup>264</sup> KrMS § 217 lõike 4 kohaselt võib kuriteo toimepanemisel või vahetult pärast seda põgenemiskatselt tabatud

---

<sup>263</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 2.3.1.

<sup>264</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 2.3.2.

isiku toimetada politseisse kahtlustatavana kinnipidamiseks igäuks. Kõige märkimisväärsem on, et KrMS kinnipidamise õigus kehtib vaid kuritegude korral, samas TurvaS sätestatud turvatöötaja õigus on kohaldatav kõikidele süütegudele. Selle erisuse lisamist kehtivasse õigusesse taotlesid turvaettevõtted seaduse menetluse käigus, sest turvateenistuse seaduses vastavat laiendust ei olnud.<sup>265</sup> Siiski leidub ka madalamate astmete kohtulahendeid, kus kohus on pidanud igäühe poolt kinnipidamist põhjendatuks piiripealsetel juhtudel, kus võimalikud tekkinud kahtlused tuleb tõlgendada kinnipidaja kasuks või ei saa nõuda, et isik vastavas olukorras suudaks omada ülevaadet tekitatud kahjustuste ulatusest ehk hinnata selle väärilisust kuriteole.<sup>266</sup> Siiski on turvatöötaja kinnipidamise õiguse korral selge normatiivne laiendus, mis ei eelda täiendavate hinnangute andmist kohtus.

Turvatöötaja õigus valvataval objektil kinni pidada süüteos kahtlustatav isik on, sarnaselt õigusega tõkestada isiku pääs objektile, seotud valvatava objekti mõistega. Sellega seoses kerkib esile kaks probleemi. Esiteks sätestab seadus, et turvatöötaja õigus isikut kinni pidada esineb vaid valvataval objektil, mis seab olulise piirangu turvatöötajale. See on ka oluline erisus võrreldes üldise kinnipidamisõigusega, mis võimaldab kurjategija kinnipidamist ka katkematu jälitamise korral pärast teo toimepanemist.<sup>267</sup> Kahjuks ei leia vastust turvatöötaja käesoleva õiguse ulatusele ka kohtupraktikast ning seega võib osutada tõeseks, et turvatöötaja ei tohigi väljaspool valveobjekti isikut kinni pidada. Autori hinnangul on see aga kaheldav, sest sõltumata TurvaS sõnastusest ei saa turvatöötajalt ära võtta temale otse KrMS § 217 lõikest 4 kohalduvat kurjategija kinnipidamise õigust, mille korral rakendub kinnipidamise õigus ka katkematul jälitamisel. Samas viitab kohtupraktika, et juhul kui TurvaS ei ole sätestatud vastavat võimalust, siis ei saa ka turvatöötaja seda kasutada.<sup>268</sup> Eraldiseisvaks probleemiks kujuneb turvatöötaja õiguse sisustamine piiritlemata territooriumil aset leidva ürituse korral, mis on samuti käsitletav valveobjektina. Kui nõustuda sellega, et turvatöötaja õigus on otseses mõttes seotud valveobjekti piiridega, siis tähendaks turvatöötaja piiritlemata territooriumiga üritusel tegutsemine, et turvatöötaja võiks terves avalikus ruumis süüteos kahtlustatavaid isikuid kinni pidada. See läheks autori hinnangul juba vastuollu kogu TurvaS regulatsiooni eesmärgiga, mille võiks tuletada TurvaS § 14 punktist 2.<sup>269</sup> Nimetatud punkt sätestab, et

---

<sup>265</sup> Kärner, M. Isiku kinnipidamine süüteomenetluses ning selle piiritlemine teistest isiku- või liikumisvabadust piiravatest toimingutest. Magistritöö. Juhendajad Indrek Koolmeister, Kalle Merusk. Tartu 2014, lk 47.

<sup>266</sup> TlnRgKo 1-07-13596, p 7.9; TlnRgKo 1-4-202, p 21.

<sup>267</sup> Kühl, K, §9/88; Vt lähemalt käesoleva töö punktis 2.3.2.

<sup>268</sup> RKKKo 1-16-9964, p 12.

<sup>269</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 1.1.2.

turvaettevõtja põhiülesanne on hoida ära või tõkestada valveobjekti vastu toimepandav või valveobjekti ohustav õigusrikkumine, et tagada valveobjekti puutumatus. Autori hinnangul võiks sellest tuletada, et turvatöötaja õigused tuleb eelkõige siduda valveobjektivastaste ohtude ja rünnete tõrjumisega.

Teiseks viitab seaduse sõnastus, et süütegu ei pea olema toime pandud seoses valveobjektiga, vaid süüteo kahtlustatav isik peab lihtsalt objektile viibima. See viitab autori hinnangul võimalusele, et säte on sõnastatud ebamääraselt. Ebamäärase sõnastuse puhul võib problemaatiliseks pidada seda, et seadus ei sätesta nõudeid süüteo, mille kahtlustuse korral võib isikut kinni pidada, ja seega jääb grammatilisel tõlgendamisel süüteo toimepanemise aeg, koht või ka süüteo liik lahtiseks.<sup>270</sup> Selline tõlgendus erineks aga oluliselt KrMS alusel kohaldatavast isiku kinni pidamise õigusest või ka asjaõiguslikust omaabist, kus mõlema korral on ruumiline ja ajaline seos ründe või rikkumisega oluline.

Kahtlustatava kinnipidamine on olemuselt suunitletud riigi repressiivsete ehk kriminaalõiguslike eesmärkide täitmisele.<sup>271</sup> Sõltumata sellest ei näe TurvaS turvatöötajale ette eraldi nõuet pärast kinnipidamist isikule teavitada, miks ta kinni peeti.<sup>272</sup> Siiski omab sellise laiendatud õiguse normatiivses aktis sätestamine autori hinnangul ka teatud preventiivset mõju. Kui kõigile on teada, et turvatöötaja võib isiku kinni pidada sõltumata varastatava asja väärtusest, siis tõstab see turvatöötaja kohalolust tekkivat preventiivset mõju süütegude ärahoidmisel.

#### **2.4.1.3. Täiendavad alused isikute kinnipidamiseks**

Eraldiseisvalt süüteo kahtlustatava kinnipidamise õigusest on turvatöötajal veel täiendav õiguslik alus isikute kinnipidamiseks TurvaS § 32 lõike 1 punktis 3. Kõik selles loetletud täiendavad alused on samuti geograafiliselt seotud valvatava objektiga. Selle õiguse puhul esineb samas aluseid, mis on sisuliselt juba kaetud süüteo kahtlustatava kinnipidamisega. TurvaS § 32 lõikes 3 sätestatud kinnipidamise õigus võimaldab esiteks kinni pidada valvatavale objektile tungiva või tunginud isiku ja isiku, kes viibib seal asjakohase loa või muu seadusliku aluseta. KarS § 266 lõige 1 sätestab väärteokoosseisu, mille kohaselt on karistatav valdaja tahte

---

<sup>270</sup> Kärner, M, lk 47.

<sup>271</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 2.3.2.

<sup>272</sup> Üldise kinnipidamisõiguse korral on see tuletatav. Vt lähemalt käesoleva töö punktis 2.3.2.

vastaselt hoonesse, ruumi, sõidukisse või piirdega alale ebaseaduslik tungimine või valdaja poolt esitatud sealt lahkumise nõude ebaseaduslik täitmata jätmine. Valduseks on antud koosseisu kohaselt nii vallas- kui kinnisasjad ning valdajaks on isik, kes selle üle objektiivsetel ja subjektiivsetel alustel tegelikku võimu teostab.<sup>273</sup> Antud koosseis ise on aga eelkõige suunatud üldise õigushübe, avaliku korra kaitsmisele, kuid samuti PS §-s 26 sätestatud privaatsuse ja PS-s 33 sätestatud kodu kaitsele ning sellega on seadusandja taganud karistusõiguslike vahenditega valduse kaitse, et vältida võimalikku omakohtu tekkimist.<sup>274</sup> Seega võiks sellise isiku kinnipidamine toimuda ka süüteos kahtlustatava kinnipidamise alusel, sest erinevalt tavaisikust saab turvatöötaja kinni pidada ka väärteos kahtlustatava. Autori hinnangul ei oleks turvatöötaja jaoks probleem aru saada, et valveobjektile viibival isikul ei ole luba ega muud alust seal olla ning seega ta kinni pidada. Eelnev toob aga juurde täiendava võimaluse sisustada turvatöötaja õiguste eesmärki. KarS § 266 paikneb avaliku rahu vastaste süütegude alamjaos, mis sätestab avaliku korra vastased süüteod. See võimaldab väita, et kaudselt on ka turvatöötaja, kui valduse kaitsja tegevus suunatud selle koosseisuga kaitstud õigushüvede tagamisele.

Kui eelpool nimetatud neljale alusele lisaks juurde arvata ka TurvaS § 32 lõike 1 punktis 3 sätestatud valveobjekti ohustamine, siis kõik need täiendavad isiku kinnipidamise alused on võrreldavad asjaõigusliku omaabi kohaldamise eeldustega. Asjaõiguslik omaabi iseenesest isikut kinni pidada ei luba.<sup>275</sup> Samas on valvatavale objektile tungimine, seal asjakohase loa või muu seadusliku alusega viibimine või ka objekti ohustamine kõik käsitletavat AÕS § 40 lõike 2 kohaselt valduse rikkumise või äravõtmisega. Seega on turvatöötaja kaudu enda valdust kaitsval isikul justkui rohkem võimalusi enda valduse kaitseks. Kuigi TurvaS § 32 lõike 1 punktis 3 sätestatud isiku kinnipidamise õigus on eraldiseisev, siis võiks seda hinnata ka koos sama paragrahvi lõike 2 punktiga 1, mis annab turvatöötajale õiguse objektile kinnipeetud isiku objektile eemaldada. Kui neid kahte õigust koos tõlgendada siis võiks autori hinnangul järeldada, et see on olulises mahus sarnane omaabiga, mis võimaldab omavoli tarvitaja kinnisasjalt eemaldada ja kinnisasi oma võimu alla tagasi saada.

Eraldiseisvate alustena võimaldab TurvaS § 32 lõige 1 punkt 3 turvatöötajal kinni pidada isiku, kes ohustab objektile viibivaid isikuid või takistab turvatöötajat tema ülesannete täitmisel.

---

<sup>273</sup> Sootak, J. Ühetaoline mõistekasutus karistusõiguses, lk 792.

<sup>274</sup> Aas, N. KarSK § 266/1.

<sup>275</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 2.3.3.

Esimene alus on ohukeskne ja suunitletud eelkõige isikutele tekkiva kahju ennetamisele, kuid samas võib viidata ka võimalikule korra tagamisele. Arvestades karistusõigusliku avaliku korra sisustamist võiks väita, et isikuid ohustava käitumise tõrjumine valveobjektile on teatud osas sarnane avaliku korra kaitsega karistusõiguslikus mõttes.<sup>276</sup> Selle kinnipidamise aluse korral ei ole oluline, et isikust lähtuv oht oleks realiseerunud, seega võiks seda samastada ka hädakaitse esineva vahetult algava ründega teise isiku vastu. Sama kohalduks põhimõtteliselt ka ohu korral valveobjekti enda rikkumatuse vastu. Samuti võiks autori hinnangul eeldada, et kui valdaja ei soovi, et tema objektile viibiks isik, kellest lähtub oht teistele isikutele või varale, siis ei ole sellisel isikul ka valdusel viibimise luba ja eeldatavasti esitab valdaja lahkumise nõude.

Turvatöötajat takistamine tema ülesannete täitmisel ei ole ohupõhine alus. Turvatöötaja ülesanded on sisustatavad TurvaS § 2 punkti 5 kohaselt kui turvateenuse lepingust tulenev või sisevalve töökorraldusega määratud toiming, mida teeb turvatöötaja või sisevalvetöötaja. Tegemist on seega alusega, mida on võimalik sisustada turvateenuse tellijal ja pakkujal TurvaS § 5 lõike 1 alusel sõlmitavas turvateenuse kirjalikus lepingus ning mis ei ole kolmandatele isikutele teada. Lahkumise nõude esitamine valdaja poolt oleks ka käesoleval juhul loogiline lähenemine. Selle aluse korral on tegemist justkui olulise laiendusega igapäevaste mõistete. See on aga autori hinnangul näiline, sest sisuliselt sama tulemuseni jõuaks ka asjaõigusliku omaabi alusel, kui valdaja seoks tingimuslikult valdusel viibimise nõusoleku turvatöötaja ülesannete võimaldamisega. See tähendab, et iga valdusel viibija teaks, et turvatöötaja ülesannete takistamine tähendaks valdaja nõusoleku tühistamist.

Küll võib aga kõik TurvaS § 32 lõike 1 punktis 3 esitatud alused eraldi esile tuua, sest sellega on näitlikult esitatud turvatöötaja ohu keskne ja kahju ennetamisele suunatud tegevuse eesmärk. Lisaks näitab see, et turvatöötajal on sõltumata enda eraõiguslikust tegevusest olulises mahus võimalik mõjutada ja takistada isikute tegevust näiteks poolavalikes kohtades. Autori hinnangul omab eraldiseisvalt ohul ja turvatöötaja ülesannetel põhinevate kinnipidamise aluste väljatoomine olulist mõju eelkõige turvatöötaja praktilisele tegevusele. Seda põhjusel, et turvatöötaja ei pea iga kord kaalutlema ning hindama, kas on toime pandud süütegu, mille alusel isik kinni pidada. Igapäevaste alusel ei ole võimalik isikut vaid ohuhinnangupõhiselt kinni pidada ning igapäevane eeldab üldjuhul siiski kuriteo toimepanemist. Hädakaitse rakendamine

---

<sup>276</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 1.2.2.

aga isiku kinnipidamist ei võimalda.<sup>277</sup> Selline käsitus loob olemuslikult turvatöötajale täiendavad laiendused seoses isikute kinnipidamisega.

Isiku kinnipidamise korral on turvatöötajal õigus takistada tema lahkumist kuni politsei saabumiseni või toimetada kinnipeetav ise politseisse (TurvaS § 32 lõige 2 punkt 3). Turvaseadus ei näe aga ette turvatöötaja õigust toimetada kinnipeetud isik turvaruumi ega õigust kohustada kinnipeetut turvaruumi minema. Turvatöötaja sellist õigust võib siiski Riigikohtu hinnangul jaatada erandlikel juhtudel, kui näiteks juhtumi asjaoludest tulenevalt ei suuda kinnipeetava põhiõigusi vähem riivavad meetmed tagada turvatöötaja või kolmandate isikute ohutust.<sup>278</sup>

TurvaS § 32 lõike 1 punkti 3 teise lausega on lisatud kohustus kinnipeetud isik viivitamata politseile üle anda. Viivitamatu üleandmine politseile on arusaadav süüteokahtlustuse alusel, kuid ohu tõrjumise eesmärgil kinnipeetud isiku üleandmine politseile ei ole siinkohal mõistetav. Lisaks on kinnipeetud isikuga toimetamine eraldi reguleeritud sama paragrahvi lõikes 2, mis autori hinnangul tekitab teatud vastuolusid ja küsimusi, et mis täpselt on turvatöötaja kohustus kinnipeetud isikuga toimetamisel.

#### **2.4.1.4. Turvatöötaja muud õigused isiku kinnipidamisel**

Turvas § 32 lõikes 2 sätestatu kohaselt on turvatöötajal lisaks järgmised õigused:

„(2) Turvatöötajal on õigus objektil kinnipeetud isiku käitumist, reaalselt ohtu või toimepandud teo laadi arvestades:

- 1) isik objektilt eemaldada;
- 2) tuvastada isik kohapeal;
- 3) toimetada süüteos kahtlustatav isik politseisse;
- 4) toimetada raviautasusse või politseisse isik, kellel on joobe tunnused ja kes oma käitumisega võib ohustada iseennast või teisi isikuid.“

Kinnipeetud isiku politseisse toimetamine ei vääri siinkohal pikemat hinnangut, sest ei erine autori hinnangul olemuslikult KrMS § 217 lõikes 4 sätestatud ja TurvaS § 32 lõike 1 punktis 2 ja 3 peegeldatud süüteos kahtlustatava kinnipidamisest ja seejärel politseisse toimetamisest.

---

<sup>277</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 2.3.1.

<sup>278</sup> RKKKo 1-16-9964, p 12.

Isiku kinnipidamine on eelkõige kantud eesmärgist tagada kriminaalmenetlust. Politseisse toimetamise eraldi seadusenormina välja toomist võib aga põhjendada läbi igäühe kinnipidamisõiguse subjektiivse tingimuse, mis eeldab, et kinnipidaja peab teadma, et ta teostab kinnipidamisõigus üksnes eesmärgiga isik politseisse toimetada.<sup>279</sup>

Kinnipeetud isiku objektilt eemaldamise eesmärk on avatud käesoleva töö punktis 2.4.1.3. ja tulemuslikult on see seotud AÕS § 32 ja § 41 lõikega 1, mis annab valduse omanikule ja selle teenijale ulatuslikud õigused selle valdamisel. Turvatöötajal on sarnaselt valdajaga õigus isik objektilt eemaldada kui isiku viibimiseks objektil ei ole valdaja nõusolekut või isik muul viisil rikub valdust.<sup>280</sup>

Isiku toimetamine raviastutusse, kui isikul on joobe tunnused ja ta võib oma käitumisega ohustada iseennast või teisi isikuid, on kindlasti õiguslikult eristuv säte. Tegemist on turvatöötaja õigusega, mida igäüheõiguste raames teised isikud rakendada ei saa. Sätte grammatilisel tõlgendamisel saame järeldada, et sellega kohustatakse turvatöötajat hindama erinevaid isikust lähtuvaid asjaolusid, kahju tekkimise tõenäosust individuaalsetele õigushüvedele nagu elu ja tervis ning selle kahju saabumise tõenäosust. Kaitstavaks õigushüveks on autori hinnangul selle puhul elu, tervis ja avalik kord kriminaalõiguslikus tähenduses.<sup>281</sup> Sarnane õigus on sätestatud KorS § 42 erimeetmega joobeseisundis isiku kainenema toimetamiseks. Korrakaitse erimeetme eesmärgiks on samuti kaitsta isikut ennast ja teisi temast lähtuva ohu eest.<sup>282</sup>

Turvatöötajal on ka õigus tuvastada isik kohapeal, kui see on isiku käitumist, ohtu ja tegu arvestades vajalik. Eraõiguses ei ole palju sarnaseid aluseid, mis võimaldaksid ühel isikul teist tuvastada. Teatud erisusena võib aga välja tuua töölepingu alusel töötava Kaitseliidu valvuri, kellel on oluliselt laiemad õigused kui turvatöötajal. Parema lahenduse puudumisel saab isiku tuvastamise õigust TurvaS võrrelda korrakaitseõigusliku isiku tuvastamisega KorS §-s 32, mis sätestab riivevolitusnormina isikusamasuse tuvastamise erimeetme. Isikusamasuse tuvastamine on isiku nime ja isikukoodi või selle puudumisel sünniaja kindlakstegemine. KorS sätestatud erimeetme rakendamine on ohupõhine ja seda on võimalik rakendada alates ohu ennetamisest

---

<sup>279</sup> Sootak, J. Karistusõigus, lk 336; Kühl, K, § 9/90.

<sup>280</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 2.3.3.

<sup>281</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 1.2.1.

<sup>282</sup> Nuka, E. KorSK § 42/1. – Laaring, M. jt. Korrakaitseseadus Kommenteeritud väljaanne. Tallinn. Sisekaitseakadeemia 2017.

kuni korrarikumise kõrvaldamise eesmärgini.<sup>283</sup> KorS erimeede annab korrakaitseorganile (KKO) aga väga konkreetsed piirid selle rakendamiseks. KKO-l on KorS § 32 kohaselt õigus isik peatada, nõuda dokumendi esitamist või täiendavaid ütlusi ning isegi biomeetrilisi andmeid. Samuti võib KKO kontrollida saadud andmeid infosüsteemides, toimetada isiku vajadusel ametiruumidesse ja kohaldada vahetut sundi ning avaldada isikuandmeid meedias kui see on vajalik massilisest korratusest osavõtnud isiku tuvastamiseks. KKO-le võimaldatud riivevolitusnorm on aga eelkõige suunitletud kahju ärahoidmisele. Turvatöötaja võib oma õigust rakendada vaid kinnipeetud isiku suhtes, kelle puhul esineb suure tõenäosusega ka süüteo kahtlus. Turvatöötajale ettenähtud õigus jääb autori hinnangul segaseks ning ei ole võimalik täie kindlusega väita, kas turvatöötaja võiks nõuda isikult täiendavate ütluste andmist või kasutada jõudu. Arusaamatu on ka antud õiguse eesmärk turvategevuses, sest politseil on võimalik KorS alusel kinnipeetu isikusamasus tuvastada ja seega ei paku turvatöötaja poolt läbiviidud tegevus erilist lisandväärtust. Arvestades, et kinnipidamine ise täidab kriminaalmenetluse tagamise eesmärki, siis võib isikusamasuse tuvastamine olla seotud igaühe kinnipidamisõiguse õigustamisega, sest teatud juhtudel ei pruugi olla kinnipidamine õigustatud kui rikkuja osas ei ole põgenemiskahtlust või kui tema isikuandmed on juba olemas.<sup>284</sup> See aga tähendaks, et turvatöötaja peaks isiku pärast tema tuvastamist hoopis vabastama, mitte üle andma politseile. Kinnipeetud isiku objektilt eemaldamisel ja vabastamisel võib möönda, et isiku tuvastamine võimaldab näiteks suuremal üritusel tagada selle, et juba korra territooriumilt eemaldatud isik sinna tagasi ei satuks. See võib olla ka eraldiseisvaks argumendiks turvatöötaja kinnipidamise õiguse sisustamisel. Kui karistusõiguslikult ei omaks ehk isiku tuvastamine erilist väärtust, siis isiku kinnipidamisel temast tuleneva ohu tõttu võib see tähtsust omada. Eelnev tähendab aga omakorda isikuandmete töötlemist eraisiku poolt, mida käesolevas töös ei analüüsita. Isiku tuvastamisel jõu kasutamine võiks olla lubatud, kuid sellisel juhul oleks tegemist teise isiku põhiõigustesse sekkumisega eelkõige ohtu ennetaval eesmärgil.

#### **2.4.1.5. Õigus isiku kinnipidamisel teostada turvakontrolli**

Turvatöötajal on TurvaS § 32 lõike 1 punkti 4 alusel õigus isiku kinnipidamisel teostada isiku ja temaga kaasas olevate esemete turvakontrolli. Turvakontrolli eesmärk on ennetada ohtu, mis võib tekkida teistele isikutele ja kinnipeetavale isikule endale. Antud õigusel ei ole autori hinnangul kriminaalõiguslikku eesmärki. Tegemist on seega ennetava meetmega õigushüve

---

<sup>283</sup> Pars, S. KorSK § 32/1.

<sup>284</sup> Adosson, K, lk 546.

kahjustuse vältimiseks, mis ei ole seotud isiku võimaliku karistamisega.<sup>285</sup> Turvakontroll on KorS §-s 47 reguleeritud KKO erimeede, mille kohaldamise alused on samased TurvaS sätestatuga. Mõlema puhul on oluline, et isiku valduses ei ole esemeid või aineid, millega ta võib ohustada ennast või teisi isikuid. KorS § 47 lõige 1 näeb ette ka riivevolitusnormi konkreetse sisu ehk toimingu läbiviimise protseduuri. Turvakontrolli tehakse riietuse vaatlemise ja kompimise teel, tehnilise vahendiga või teenistusloomaga. Eraldi on KorS § 47 lõigetes 2 ja 3 välja toodud, et turvakontrolli peab tegema isikuga samast soost ametiisik ja vajadusel on lubatud rakendada ka vahetut sundi. Turvakontrollijärgselt on turvatöötajal õigus võtta ohtlikud esemed ja ained oma kontrolli alla ja anda need viivitamatult üle politseile. Kuigi TurvaS ise ei reguleeri turvakontrolli detailsemalt, siis peaks teatud elementaarsed nõuded, nagu see, et läbiotsija peab olema samast soost, olema tuletatavad ka PS § 19 lõikest 2.

#### **2.4.1.6. Turvatöötaja sätestamata õigused**

Kuigi TurvaS regulatsioon ise jõu rakendamist ette ei näe, on see autori hinnangul tuletatav igapäheõigustest, mida turvatöötajad rakendavad. See tähendab, et ei ole mõeldav turvatöötaja poolt temale antud igapäheõigustel põhinevate õiguste kasutamine ilma selleks võimaldatud sunni elemendita. Tallinna Ringkonnakohus on oma lahendis nr 1-13-7297 tuletanud sunni kasutamise õiguse ka situatsioonile tuginedes, öeldes: „Kuigi Turvaseadus erinevalt kuni 01.07.2014 kehtinud Politsei- ja Piirivalveseadusest ei sätesta vahetu sunni kohaldamise võimalusi, on üheselt mõistetav, et konfliktis olukorras turvatöötajatega ärritunud vastaspool reeglina ei allu turvatöötaja korraldustele ega luba vabatahtlikult enda kinnipidamist koos erivahendina kaeraudade kasutamisega, osutab vastupanu.“. Samuti on turvatöötaja poolt jõu kasutamine tuletatav TurvaS 8. peatükist, mis reguleerib relvade ja erivahendite kasutamise. Relva kasutamine iseenesest on juba jõu kasutamine ning samuti on seda erivahendite, nagu käeraudade, kasutamine.

Hädakaitset ega hädaseisundit TurvaS eraldiseisvalt ei reguleeri. Autori hinnangul jääb selgusetuks, kas sellest saab järeldada, et turvatöötajale ei ole analoogselt asjaõigusliku omaabi rakendamise piirangutega ette nähtud hädakaitse ja muude isikupõhiste igapäheõiguste rakendamist. Sarnaselt politseiametnikele, kes rakendavad vahetut sundi eelkõige ametiisikutena eriseaduse alusel, teevad seda teatud määral ka turvatöötajad. Sõltumata

---

<sup>285</sup> Riigikohus on leidnud, et tegemist on ennetava meetmega kui teiste isikute ja isiku enda ohutuseks kohaldatakse isiku suhtes ohjeldusmeetmeid. Vt RKHKo 3-3-1-36-15, p 14.

turvätöötajatele turvategevuse eriregulatsioonis ette nähtud õigustest ei ole võimalik, et turvatöötaja sarnaselt politseiametnikuga minetaks PS §-des 13 ja 16 sätestatud põhiõiguse kandja staatuse ning seeläbi ei omaks õigust hädakaitse rakendamiseks.<sup>286</sup> Hädakaitse rakendamist turvategevuse ülesannete täitmisel on sedastanud ka Riigikohus.<sup>287</sup> Teatud hädakaitse täpsustused on sätestatud TurvaS relvade kasutamise regulatsioonis.<sup>288</sup>

Turvätöötajal on TurvaS § 32 lõike 1 punktide 2-4 ja lõike 2 punktide 2 ja 4 kohaselt sellised õigused, mida igapäevaste raames ei ole võimaldatud. 2011. aastal tehtud turvategevuse kaardistuse alusel oli turvatöötajatel rohkem õiguseid kui igapäevaste ligi 45% Euroopa riikides.<sup>289</sup> TurvaS regulatsioonis esineb aga ka teistpidine erisus. Turvatöötaja õigused on valduse ja vara kaitsel vastupidiselt kitsamad AÕS §-s 41 sätestatud igapäevastest. Riigikohus on välja toonud, et kuigi turvatöötajal on isiku kinnipidamisel õigus teostada isiku turvakontrolli ohtlike esemete tuvastamiseks, ei ole turvatöötajal õigust isikut läbi otsida eesmärgiga leida näiteks varastatud esemeid.<sup>290</sup> Samuti ei ole turvatöötaja õigus neid esemeid omaalgatuslikult tagasi võtta.

TurvaS toodud turvatöötaja õiguste rakendamist ei ole sätestatud sama määratletult kui korrakaitseõiguslike riivevolituste või Kaitseliidu valvuri õiguste rakendamist. Seega ei ole näiteks selge, kuidas täpselt toimub turvakontroll ja kas seda tohib läbi viia vaid kinnipeetuga samast soost turvatöötaja või kas ja millises mahus on turvatöötajal õigus rakendada sündi isiku tuvastamisel. Turvategevuse raames ei toimu avaliku võimu rakendamist ega riigi nimel sunni kasutamist. Turvategevus on eraõiguslikes suhetes toimuv tegevus, kus kohaldatakse igapäevaste õiguseid, kuid lähtudes TurvaS sätestatud erisustest.

---

<sup>286</sup> Teder, I. Analüüs: Politseiametnikele hädakaitseõiguse kohaldumine ning vahetu sunni regulatsioon. Tallinn. Õiguskantsleri Kantslei 2014, lk 3-4. Arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/õiguskantsleri\\_margukiri\\_politseiametnike\\_hadakaitse\\_oigus\\_ja\\_vahetu\\_sunni\\_rakendamine\\_lisa.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_margukiri_politseiametnike_hadakaitse_oigus_ja_vahetu_sunni_rakendamine_lisa.pdf) (21.04.2022).

<sup>287</sup> RKKKo 1-16-9964, p 9.

<sup>288</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 2.4.2.

<sup>289</sup> Private Security services in Europe - CoESS Facts and Figures 2011, lk 145.

<sup>290</sup> RKKKo 1-16-9964, p 12.

## 2.4.2. Turvatöötaja relvad ja erivahendid

Relvade ja erivahendite kasutamine on olemuslikult seotud turvatöötaja õigustega, sest just TurvaS § 32 sätestatud õiguste rakendamisel võib osutuda vajalikuks lisaks füüsilisele jõule kasutada isiku kinnipidamisel ka käeraudu. Teisalt ei ole loodud TurvaS selget seost turvatöötaja õiguste ning relvade ja erivahendite kasutamise vahel. Autor võtab seega eelduse, et relvade kui võimalike vahendite kasutamine toimub vastavalt hädakaitse reeglitele ja ei tohi ületada hädakaitse piire.

Tulirelva kasutamine on turvategevuses üldiselt levinud, see võimalus on antud ligi 82% Euroopa riikides.<sup>291</sup> TurvaS § 37 sätestab turvatöötajale relva kasutamisel eritingimused. TurvaS § 37 lõike 3 kohaselt võib turvatöötaja turvaülesannet täites ja sisevalvetöötaja sisevalveülesannet täites relva kasutada üksnes juhul, kui ohus on inimese elu või tervis ja ohtu ei ole teisiti võimalik kõrvaldada ning ohu laad õigustab relva kasutamist. Sama paragrahvi lõike 5 kohaselt on relva on keelatud kasutada lapse, vanuri, ilmse puudega isiku või ilmsete rasedustunnustega naise vastu. Keeld ei kehti, kui relva on vaja kasutada nimetatud isiku vastu toimepandava ründe või grupiviisilise ründe tõrjumiseks või tõkestamiseks juhul, kui ründega kaasneb oht turvatöötaja või muu isiku elule või tervisele. Piirangutest saab esiteks järeldada, et turvatöötaja võib turvaülesannet täites kasutada jõudu ja sealjuures ka tulirelva. Teiseks on riik seadnud turvatöötajale tulirelva kasutamisel täiendavad piirangud võrreldes tavaisikuga. Turvatöötajale seatud nõuded seavad tulirelva kasutamisele proportsionaalsuse nõude. Samaselt KorS § 7 punktiga 2 peab turvatöötaja tulirelva kasutades arvestama sellega taotletavat eesmärki. See tähendab, et tulirelva, kui elu ja tervist ohustavat vahendit, on lubatud kasutada vaid samaväärse õigushüve kaitseks. Eelnev on oluline esile tuua, sest hädakaitse proportsionaalsust selles mõistes ei kohaldata ning kaitsetegevuse käigus on lubatud kahjustada ka ründaja õigushüve, mis on kõrgem kaitstavast õigushüvest ja tekitada ründajale kahju, mis on suurem rünnatavat ähvardanud kahjust.<sup>292</sup> Sama reegel kehtib sisuliselt ka asjaõigusliku omaabi korral.<sup>293</sup> Turvatöötaja õigused tulirelva kasutamisel on seega võrreldes tavaisikuga piiratunud, sõltumata sellest, et turvatöötaja kasutab tulirelva samuti omaabi või karistusõigusliku hädakaitse raames.

---

<sup>291</sup> Private Security services in Europe - CoESS Facts and Figures 2011, lk 145.

<sup>292</sup> RKKKo 3-1-1-111-04 p 14.

<sup>293</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 2.3.3.

Teine relv, mida turvatöötaja võib kasutada, on kumminui. See on relvaseaduse<sup>294</sup> (RelvS) § 15 lõike 2 kohaselt külmrelv, mis on kummist või plastmassist löögirelv, mis on ette nähtud enesekaitseks ja ründe tõkestamiseks ründaja lühiajalise kahjustamise teel. RelvS § 19 alusel on kumminui piiratud tsiviilkäibega relv, mida võib soetada relvasoetamisloa alusel. RelvS § 31 lõike 3 punkti 7 kohaselt on see turvateenuse osutamiseks või sisevalveks eraldi lubatud. Turvas § 38 lõike 2 kohaselt võib kumminuia valveobjekti kaitsmisel kasutada turvatöötaja või muu isiku vastu toimepandava ründe tõkestamiseks või grupiviisilise ründe tõrjumiseks, kui sellega kaasneb oht turvatöötaja või muu isiku elule või tervisele. Sarnaselt tulirelva kasutamisega on riik seadnud kumminuia kasutamisele proportsionaalsuse nõude ja seda kasutades peab arvestama sellega taotletavat eesmärki. Oluline on ka see, et kuigi turvaettevõtte põhiülesandeks on hoida ära valveobjektivastast rünnet ning valdavalt on valveobjektiks mingil kujul vara, siis ei või turvatöötaja selle vara kaitsmiseks relva kasutada. Enne relva kasutamist peaks aset leidma või kohe algama rünne turvatöötaja enda elu või tervise vastu.

Lisaks relvadele on turvatöötajale võimaldatud ka erivahendite kasutamine. Turvatöötajale TurvaS § 39 lõikes 1 loetletud erivahendid ei ole Eestis piiratud käibega. Sellest sõltumata on riik seadnud TurvaS § 40 lõigetega 1 – 3 eraldi taotluskorra turvaettevõttele käeraudade soetamiseks. Turvaettevõtte ei tohi selle kohaselt ilma Politsei- ja Piirivalveameti vastava loata käeraudu soetada, kuigi seda võib vabalt teha iga muu isik. Lisaks omamise piiramisele on käeraudade ja teenistuskooera kasutamisele seatud piirangu. TurvaS § 39 lõike 3 kohaselt on käeraudu või teenistuskooera keelatud kasutada lapse, vanuri, ilmse puudega isiku või ilmsete rasedustunnustega naise puhul. Keeld ei kehti, kui käeraudu või teenistuskooera on vaja kasutada nimetatud isiku vastu toimepandava ründe tõrjumiseks juhul, kui ründega kaasneb oht turvatöötaja või muu isiku elule või tervisele. TurvaS § 40 lõige 4 seab täiendava kohustuse käeraudade kasutamisel. Käeraudu on lubatud kasutada isiku kinnipidamisel, kui on alust arvata, et ta võib põgeneda või rünnata turvatöötajat või sisevalvetöötajat või ohustada teisi isikuid või ennast.

Autori hinnangul on turvatöötajale võimaldatud igatüüpi õiguste laiendused olulised. Seda nii ülesannete võimaliku täitmise seisukohast, sest rohkemate õigustega on võimalik ülesandeid tõhusamalt täita, kuid samuti ka nende ühiskondliku ja turvalisust omava mõju seisukohalt. Mõistetav on, et turvatöötaja poolt rakendatavad õigused võivad kaasa tuua teiste isikute

---

<sup>294</sup> Relvaseadus. – RT I 2001, 65, 377.

põhiõigustesse sekkumise ja kahjustumise ning sellel eesmärgil peab ka riik võtma turvategevuse ning selles rakendatavad õigused suurema tähelepanu alla. Eraldiseisvat kohustust seadusandjal aga turvatöötajatele täiendavate õiguste andmiseks ei ole. Seadusandja võiks autori hinnangul jääda seisukohale, et tegemist on täiesti tavalise koordineerimisühendusega, kus vajadusel on võimalik rakendada vaid kõigile ettenähtud igapäevõiguseid. Sellest on siiski tehtud olulisi erandeid ning kõige suuremat ennetuslikku ja süüteomenetluse tagamisega seotud mõju omab just väärteos kahtlustatava kinnipidamine. Autori hinnangul teenivad igapäevõiguste laiendused olulisi eesmärke mitte ainult kaitsta tõhusamalt turvatöötajaga kokkupuutuvate isikute põhiõiguseid, vaid samuti üldisi õigushüvesid nagu sisemine rahu või avalik kord. Seda kinnitab kaudset ka turvatöötajale ettenähtud täiendav relv, mida eraisik omada ei tohi.

### **3. TURVATEGEVUSE REGULEERIMISE EESMÄRK**

#### **3.1. Sisemine rahu ja selle tagamise kohustus**

Sisemise rahu tagamine on väga keeruline ja mitmekülgne kontseptsioon, mis peaks katma ja endasse hõlmama olulise hulga teistest individuaalsetest ja üldistest õigushüvedest.<sup>295</sup> Sisemine rahu on Eestis välja toodud PS preambula neljandas lõikes. Selle kohaselt on Eesti Vabariik loodud nii sisemise kui ka välise rahu kaitseks. Eesti riikluse eesmärgiks on järelkult vähemalt osaliselt ka rahu. PS preambula esitab riigi kohustusena tagada nii sisemine ja väline rahu. Viimase all mõeldakse riigi sõjalist kaitset ja selle eesmärgiks võiks seada eelkõige sõja vältimist, kuid sisemise rahu mõiste on laiem ja võib hõlmata ka sisepoliitilist stabiilsust ja avalikku korda.<sup>296</sup> Sisemise rahu tagamine tähendab näiteks tegevust, kui riiki ja ühiskonda ähvardab oht seestpoolt, nagu näiteks kuritegevus, nakkushaigused, loodusõnnetused ja inimesed, kes eiravad õiguslikke ning muid ühiselureegleid ega täida oma kohustusi.<sup>297</sup> Sisemine rahu on samuti seatud eesmärgiks EL-s. ELL<sup>298</sup> art 3 lõike 2 kohaselt on liidu eesmärk rajada oma kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev sisepiirideta ala. Samasuguse deklaratsiooni esitab ka ELTL art 67 lõikes 1. ELL art 4 lg 2 nimetab liikmesriigi üheks põhifunktsiooniks riigi julgeoleku kaitsmise, mis on iga liikmesriigi ainuvastutuses.

---

<sup>295</sup> Laaring, M. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Doktoritöö. Juhendaja Kalle Merusk. Tartu. Tartu Ülikooli Kirjastus 2015, lk 129.

<sup>296</sup> Maruste, R., lk 92.

<sup>297</sup> Narits, R., Schneider, H. PSK 2012 preambul/14. – Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 3. tr. Tallinn. Juura 2012.

<sup>298</sup> Euroopa Liidu leping. – ELT 07.06.2016, C 202/1.

Sisemine rahu on olemuselt õigushüve ja avalik huvi. Riigikohtu hinnangul on sisemise rahu puhul tegemist põhiseadusjärku kuuluva väärtusega, mille sisuks on ühiskondliku turvalisuse ja õiguskorra kaitsmine.<sup>299</sup> Õigusleksikoni kohaselt on õigushüve üksikisiku või ühiskonna eksisteerimiseks vajalik eluline hüve, millel on eriline sotsiaalne väärtus ja mis tingib tema õigusliku kaitse.<sup>300</sup> Õigushüve on Riigikohus ka defineerinud kui õigusega kaitstud hüve.<sup>301</sup> Sisemine rahu hõlmab samas endas nii individuaalsete õigushüvede kaitset kui ka muude üldiste õigushüvede kaitset nagu avalik kord.

Avalik huvi on teatud üldine või ühiskondlik hüve, mille alla kuulub palju erinevaid asju näiteks riigi sisemine ja välimine rahu, majanduslik õitseng, keskkonna puutumatus jm.<sup>302</sup> Huvi on õigusleksikonis defineeritud kui õigus või võimalus saada mingit kasu või hüve või vältida kahju tekkimist.<sup>303</sup> See tähenda, et turvategevuse piiramine võib olla üldsuse huvides kui näiteks suudetakse põhistada asjaolu, et turvategevuse piiramata jätmise korral on suur tõenäosus mingisuguse kahju esinemiseks. Eeldades, et kõik inimesed tahavad elada turvaliselt, on turvalisus avalik huvi. Nii õigus kui ka huvi on suunatud hüve saavutamisele, kuid ei ole samased mõisted, sest õigus võib lisaks hüvele teenida ka kellegi huvi ning õiguse eksisteerimise aluseks on huvi, mida õigus teenib, või hüve, mida õigus kaitseb.<sup>304</sup> Kui sisemine rahu on ise hüve ja avaliku huvi eesmärk on samuti saavutada nn rahukord või turvalisus, siis saab väita, et turvategevuse reguleerimine teenib sisemist rahu kui õigushüve ja teenib ka avalikku huvi kui inimeste soovi vältida kahju. Avalik huvi ei ole aga samastatav riigi huviga, kuid see võib riigihuviks saada, sest avalik huvi on suunatud avaliku hüve loomisele või säilimisele ja seega on avalik hüve avaliku huvi eesmärk, millest ka riik peaks lähtuma.<sup>305</sup> Seega näitab avalik huvi, et riik ei ole oma tegevuses täiesti vaba ning peab paratamatult lähtuma avaliku huvi või üldise heaolu hoidmisest ja säilitamisest. Riik peab toimima kõigi hüvanguks.<sup>306</sup>

---

<sup>299</sup> RKÜKo 3-3-1-5-09, p 31.

<sup>300</sup> Maurer. K. Õigusleksikon, Tallinn. Interlex 2000, Lk 92.

<sup>301</sup> RKKKo, 3-1-1-111-04, p 11.

<sup>302</sup> Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – Juridica 2005/3, lk 187.

<sup>303</sup> Maurer. K, Lk 89.

<sup>304</sup> Ikkonen, K, lk 187.

<sup>305</sup> Ikkonen, K, lk 190.

<sup>306</sup> Kalbus, A. Avalik huvi, lk 373.

Sisemise rahu korral on tegemist olemuselt üldise õigushüvega, kuigi see avaldab positiivset mõju ka individuaalsetele õigushüvede ja põhiõiguste kaitsele. Sisemise rahu tagamise eesmärgiks on luua inimestele võimalused ja keskkond, et nad saaksid enda põhiõigusi ja vabadusi võimalikult laialt realiseerida. Kohustust, tagada vastav keskkond, peab täitma riik, mis tähendab, et riigil tuleb luua õigusruum ja organiseerida vajalike funktsioonide täitmine, et tagada riigis rahu ja kord.<sup>307</sup> Kui riigi elanikke ähvardab aga pidev oht, siis see ahendab ka nende eneseteostamise võimalusi ega lase ennast turvaliselt tunda ning seega sellises keskkonnas ei ole tagatud isikute vabadus ennast võimalikult laias ulatuses realiseerida.<sup>308</sup> See laieneb ka isikute omavahelistele ehk horisontaalsetele suhetele, kus riik loob objektiivse õiguskorra, mis peab lõppastmes isikut ja tema õigushüvesid kaitsma mh kolmandate isikute rünnete eest.<sup>309</sup> Tegemist ei ole aga riigi kohustusega kaitsta vaid indiviidi. Inimesed on ka ise huvitatud korrapärast ühiskonnas ja soovist tunda ennast turvaliselt, kuid samas see alati nii ei lähe ja riik peab olema valmis võtma kasutusele meetmeid sisemise rahu rikkumise ennetamiseks.<sup>310</sup> Tegemist on riigi tegevusega tagada midagi enam, midagi süsteemsemat kui üksikjuhtumi lahendus.

Sisemine julgeolek on osa sisemisest rahust. Sisemine julgeolek on aga eelkõige riigi tegevus kaitsmaks isikuid riskide ja ohtude eest.<sup>311</sup> Sisemise rahu seisundi tagamise üheks võimaluseks ongi sisemine julgeolek, mida kirjeldatakse ka kui tegevust, mis on suunatud õigusnormide järgimise tagamisele ning õigushüvede ja subjektiivsete õiguste kaitsmisele.<sup>312</sup> Eelnev on liigitunnustelt sarnane riikliku järelevalve legaaldefiniitsioonile KorS § 2 lõikes 4. Sisemise rahu ja julgeoleku eesmärk ei ole aga samastatav riikliku järelevalvega.<sup>313</sup> Siiski on korrakaitse ja ka riigi tegutsemine korrakaitsel KorS-i tähenduses seotud sisemise rahuga, millele viitab ka KorS § 1 lõige 6, mis välistab korrakaitse laienemise välise rahu tagamisele ning seob selle riigi kohustusega tagada sisemist rahu.<sup>314</sup> Sisemise rahu tagamisel nähakse olulise osana eelkõige riigi vahetat tegevust ja riigi ülesannet moodustada sisemise rahu tagamiseks vajalikke institutsioone, kes ei ole kohustatud mitte üksnes tegelema õigusrikkumistega, vaid peavad

---

<sup>307</sup> Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana, lk 453.

<sup>308</sup> Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses, lk 21.

<sup>309</sup> Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses, lk 21.

<sup>310</sup> Maruste, R., 101.

<sup>311</sup> Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses, lk 30.

<sup>312</sup> Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses, lk 30.

<sup>313</sup> Laaring, M. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena, lk 129.

<sup>314</sup> Laaring, M. KorSK § 1/6.

looma ka tingimused nende vältimiseks.<sup>315</sup> Sisemise rahu tagamiseks loodud institutsioonid ei pea aga autori hinnangul olema riiklikud asutused, vaid võivad olla ka õigus institutsioonid, mis võimaldavad vastavat eesmärki saavutada. Oluline on mõista, et sisemise rahu tagamine ei piirdu vaid politseiliste vahenditega.<sup>316</sup>

Sisemise rahu tagamine on seega palju laiem kui vaid avaliku korra tagamine korrakaitstes. Sisemise rahu kui õigushüve tagamine eeldab riigilt erinevaid tegevusi, mis võivad olemuselt olla ennetuslikud või ka repressiivsed ning riigi eesmärk ei ole mitte ainult tegeleda rikkumiste tagajärgedega aga ka neid ära hoida, mis tähendab, et riigil on ka proaktiivse tegevuse kohustus.<sup>317</sup> Sisemise julgeoleku ja seeläbi ka sisemise rahu tagamise üheks kõige tõhusamaks vahendiks võiks olla ennetus, kuna sellega välditakse aprioorset kaitstava õigushüve kahjustuse aset leidmist ning tagatakse sisemise rahu seisundi jätkumine.<sup>318</sup> Riigi tegutsemine ei ole samas piiratud üksnes vahetu organisatsioonilise vormiga ning riigil on õigus ja võimalus valida, mis on parim viis sisemise rahu saavutamiseks. Võib olla vajalik ka leida nende kohutuste täitmisel võimalusi erasektori ja selle mehhanismide ära kasutamiseks, sest riigi ressursid ei pruugi olla piisav, et täita kõiki ülesandeid.<sup>319</sup> Kaitsekohustuse täitmine võib tähendada muidu ka seadusandja poolt vajalike vahendite ette nägemist riigieelarves ja avaliku vara kasutamist viisil, mis võimaldaks täita PS §-st 14 tuleneva kohustuse tagada põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.<sup>320</sup> Sel juhul on see seadusandja otsustada, kuidas on võimalik täita riigi ülesandeid võimalikult suures ulatuses. Tegemist on nn õhukese ja võimaldava riigi kontseptsiooniga, mille kohaselt riik jätab endale vaid teatud funktsioonid ja võimaldab erasektoril täita teatud ülesandeid, kui seda tehakse riigi loodud õigusraamistiku piires.<sup>321</sup> Põhjuslikku seost sisemise rahu tagamise ja riigi tegevuse vahel võib sellisel juhul näha väga paljudes olukordades, näiteks liikluskorralduses, tuleohutusnõuete kehtestamises, kaitsetegevust võimaldavates institutsioonides, kuid miks mitte ka koolide ja vaba aja reguleerimises, mis mõjutab oluliselt noorte riskikäitumist ning selle kaudu ennetusliku mõju turvalisusele. Igal juhul on aga riik nii täidesaatval kui ka seadusandlikul tasandil seotud sellega, millist õigushüve kaitstakse, milliseid põhiõiguseid see puudutab ning kui suur on ohu

---

<sup>315</sup> Narits, R., Schneider, H. PSK 2012 preambul/14.

<sup>316</sup> Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana, lk 456.

<sup>317</sup> Jäätma, J. The Constitutional Requirements for Averting of a Danger, lk 136.

<sup>318</sup> Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses, lk 29.

<sup>319</sup> Merusk, K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid, lk 499.

<sup>320</sup> RKÜKo 3-4-1-6-12, p 139.

<sup>321</sup> Parrest, N, lk 44.

realiseerumise risk.<sup>322</sup> Sisuliselt tähendab see põhiõiguste piiramisel proportsionaalsuse rakendamist ning põhiõiguste piiramisel põhistatud otsuste tegemist. Kui ka ülesannete täitmisele kaasatakse erasektorit või neile luuakse võimalus teatud tegevustes osaleda, siis ei tohiks see kahjustada isikute ega üldiseid õigushüvesid ega olla omaette eesmärgiks riigile ning seega täita oma ülesandeid ebaefektiivselt.<sup>323</sup>

Üldised õigushüved sarnaselt teiste isikute põhiõiguste ja vabadustega on legitiimsed alused, et õigustada isikute põhiõiguste piiramist.<sup>324</sup> Seda on kinnitanud ka Riigikohus, väites, et riigi julgeolek on suure kaaluga õigusväärtus, mida saab käsitleda kui põhiõiguse piiramise legitiimset eesmärki.<sup>325</sup> Sisemise rahu tagamine võib seega tähendada ka seaduse alusel põhiõiguste piiramist ja võimaliku kahju saabumise ennetamist. Sisemise rahu argumenteeritud ja kaalutletud alusel on seega võimalik piirata näiteks lihtsa seadusereservatsiooniga PS §-s 28 sätestatud õigust tervisele ja §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust.<sup>326</sup> Samas on see võimalik ka PS §-s 20 sätestatud vabaduspõhiõiguse korral, mis on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigus, kuid mille lõige 2 punkt 3 võimaldab isiku vabadust piirata ka kuriteo või haldusõiguserikkumise ärahoidmiseks, mis oma olemuselt täidab ka sisemise rahu üldist eesmärki.

Autori hinnangul on käesoleva töö raames oluline välja tuua, et kuigi sisemise rahu ennetav tagamine toimub üldiselt ohtude tõrjumise kaudu, siis räägitakse üha enam ohtude tõrjumise kõrval ka riigi kohustusest maandada riske.<sup>327</sup> Risk ja oht oleksid siinkohal erinevad mõisted, kusjuures riski puhul on teada kahju saabumise võimalus, kuid puudub kindlus selle saabumise osas ehk riski realiseerumise tõenäosus on väike.<sup>328</sup> Riigi ennetustegevuse mõtestamine just turvategevuse aspektist on siinkohal autori hinnangul väga asjakohane, sest turvategevus on olemuselt pigem ohutõrjeline ja preventiivne kui repressiivne. Samas ei ole selge, kas turvategevuse preventiivsus on täielikult ohu või riski põhine. Turvategevuses võivad riske maandava iseloomuga olla eelkõige tugitegevused, mille raames hinnatakse võimalikke

---

<sup>322</sup> Huber, P.M. Risk decisions in German constitutional and administrative law, lk 29.

<sup>323</sup> Parrest, N, lk 45.

<sup>324</sup> Alexy, R, p 5.4.1; RKPJKo 3-4-1-2-01, p 15.

<sup>325</sup> RKPJKo 3-4-1-2-01, p 17

<sup>326</sup> RKPJKo 3-4-1-25-11, p 37.

<sup>327</sup> Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses, lk 25; Huber, P.M. Risk decisions in German constitutional and administrative law, lk 29.

<sup>328</sup> Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses, lk 26; Huber, P.M. Risk decisions in German constitutional and administrative law, lk 26.

riskitegureid ja paigaldatakse tehnilisi vahendeid riskide maandamiseks.<sup>329</sup> Samas võiksid riske maandava preventsiiooni alla kuuluda ka turvateenused, mis sarnanevad politseiliste tegevustega.

### 3.2. Põhiseadusliku kaitsekohustuse täitmine

Riigi üksainus tegevus võib olla suunatud mitmele eesmärgile. Sisemise rahu tagamine on väga kompleksne tegevus, mille alla kuulub ka isiku individuaalsete põhiõiguste kaitse. Kui riik suudab tagada ja kaitsta isikute individuaalseid põhiõigusi, siis eksisteerib riigis ka teatud kord ja rahu ning isik saab vabalt enda vabadusi realiseerida. Põhiseaduses on isiku põhiõiguste kaitseks sätestatud eraldi kaitsepõhiõigus §-s 13. Kaitsepõhiõiguse eripäraks on see, et kui üldjuhul on põhiõigused mõeldud inimeste kaitseks avaliku võimu eest ehk peaksid pakkuma vertikaalses mõttes kaitset, siis selle normi eesmärgiks on anda igäühele põhiseaduslik kaitseõigus kolmandate isikute sekkumise või rünnete eest ehk pakkuda kaitset horisontaalsete sekkumiste eest, sealjuures võib riigi kaitsetegevus olla nii faktiline kui normatiivne.<sup>330</sup> PS § 13 sätestatud riigi kaitsekohustust on võimalik sisustada erinevalt. Kaitsekohustuse sisustamisel on aga oluline arvestada ka teiste PS sätestatud õiguste ja ka riigi kohustustega ning hinnata kaitsekohustuse sisu just selle raames. PS § 13 puhul võib kaitse tähendada pigem selle mõiste kitsamat sisustamist läbi isiku õiguse riigipoolsele kaitsele, mitte laiemas tähenduses kaitset riigi enda eest ning seega on isikul õigus, et riik teda kolmandate isikute rünnete eest kaitseks.<sup>331</sup> Kuigi varasemalt eelistati pigem kaitseõiguse kitsamat käsitlust, siis on viimaste aastate Riigikohtu lahendite valguses jõutud ka PS § 13 korral selle laiema käsitluse kasutamiseni.<sup>332</sup>

Kaitseõiguse mõiste eristav tunnus on kolmepoolne õigussuhe riigi, kaitstava isiku ja ründava isiku vahel, kus kaitstaval isikul on õigus riigi aktiivsele sekkumisele ja ründaval isikul õigus riigi mitte sekkumisele. Selliselt määratletud kaitsepõhiõigus on subjektiivne põhiseaduslik õigus riigi faktilisele või normatiivsele tegevusele, mille esemeks on võrdväärsete õigussubjektide sfääride piiritlemine.<sup>333</sup> Kaitsekohustus ei tähenda vaid negatiivset kohustust teostada kaitset, vaid ka positiivset kohustust kehtestada piisavalt kaitsvaid ja kaitset

<sup>329</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 1.1.2.

<sup>330</sup> Maruste. R., lk 288.

<sup>331</sup> RKPJKm 3-4-1-4-08 p 15; RKPJKm 3-4-1-21-11 p 8; Ernits, M. PSK 2012 § 13/2.1.1.

<sup>332</sup> Albi, K. PSK 2020 § 13/7.

<sup>333</sup> Ernits, M. PSK 2012 § 13/2.1.2.

võimaldavaid seadusi.<sup>334</sup> Põhiseaduses sätestatud kaitseõigust on seega soovitatav tõlgendada kui igaüheõigust riigi vastu, et riik isikut kolmandate isikute rünnete eest kaitseks. Põhiseaduse § 13 seega ka subjektiveerib PS § 19 lõikes 2 sätestatud riigi kohustuse luua tasakaal eraisikute õigussfääride vahel.<sup>335</sup> Kaitsepõhiõigus ei ole samas iseseisvalt eraldi kehtiv vaid see vajab enda kõrvale ka teist kaitstavat põhiõigust.<sup>336</sup>

Kaitsepõhiõiguse eesmärk on rõhutada, et eelkõige peab inimeste õigusi teiste isikute eest kaitsma seadusandja. Kaitsepõhiõigus ei anna isikule õigust nõuda ühte kindlat lahendust ega abinõu ja seega on riik lahenduse valimisel üldiselt vaba.<sup>337</sup> Riigi kohustus on aktiivselt seaduste abil pakkuda kaitset, nt keelustades mingeid tegevusi või luues menetlusi, mis õiguseid kaitsevad, kui aga seadusega ei ole garanteeritud isikutele piisavat kaitset teiste isikute ees, on tegemist riigipoolse kohustuse rikkumisega.<sup>338</sup> Kui PS § 13 kohaselt on riik eelkõige kohustatud reguleerima isikutevahelisi suhteid ja tagama, et põhiõiguste kollisiooni korral on tagatud vajalikud menetlused, kord ja muud tööriistad, siis see ei välista kuidagi riigi kohustust ka vahetult sekkuda. PS § 14 tulenevalt ei ole kaitsekohustus vaid seadusandlik ning ka täidesaatev võim peab vajadusel sekkuma põhiõigusi ähvardava ohu korral.<sup>339</sup>

Kaitsekohustuse täitmine saab toimuda seega erinevatel viisidel. Eelkõige saab riik täita enda kaitsekohustust seadusandlikul teel. Eraõigussuhetes on riik taganud kaitsekohustuse läbi selle, et ta on loonud näiteks vajalikud materiaaõiguslikud alused, sh eraõiguslikud õiguskaitsevahendid ja menetluse korra ning institutsioonid, mille abil saab üks eraisik teise eraisiku vastu kaitset.<sup>340</sup> Selle tõttu ei sekku ka riik riikliku järelevalve raames eraisikute vahelistesse suhetesse, välja arvatud juhul, kui kohtulikku õiguskaitset ei ole võimalik saada õigel ajal ja ilma riigipoolse sekkumiseta ei ole ka õiguse realiseerumine võimalik või on oluliselt raskendatud ning ohu tõrjumine on ka avalikes huvides (KorS § 4 lõige 2). Korrakaitseõiguses mõistetakse subjektiivsete õiguste all eraõiguse ja eraõiguslike suhete raames tekkinud õiguseid, mitte isiku õiguseid riigi vastu.<sup>341</sup> See tähendab, et riigi hinnangul on ta enda kaitsekohustuse põhiõiguse adressaadina täitnud läbi vastavasisulise õiguse,

---

<sup>334</sup> Alexy, R, p 8.1.1.5.

<sup>335</sup> Ernits, M. PSK 2012 § 13/2.1.4.

<sup>336</sup> Alexy, R, p 8.1.1.4.

<sup>337</sup> Albi, K. PSK 2020 § 13/10.

<sup>338</sup> Annus, T. Riigiõigus, lk 223.

<sup>339</sup> Annus, T. Riigiõigus, lk 223.

<sup>340</sup> Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses, lk 36.

<sup>341</sup> Laaring, M. KorSK § 4/6.

menetluse ja institutsioonide loomise ning täiendav vahetu sekkumine ei ole vajalik. Eraisikud võivad eraõiguse normide ja subjektiivsete õigushüvede ning põhiõiguste kaitseks pöörduda eelkõige kohtusse. Riiklikus järelevalves viitab see subsidiaarsuse printsiibi rakendamisele, mis tähendab, et oma eraõiguslike õiguste ja hüvede kaitsmine on esmajoonel igatüüpi enda kohustus ning avaliku võimu vahendid isikute kaitsmiseks on piiratud.<sup>342</sup> Riigi poolt on korrakaitseline sekkumine selle kohaselt vaid lünki täitev menetlus.<sup>343</sup>

Eelneva põhjal võib jõuda esiteks järeldusele, et riik täidab oma kaitsekohustusi isikute ees valides selleks kõige sobivamad vahendid. Kui riik on loonud vastavad eraõiguse normid võiks väita, et riik on täitnud oma kaitsekohustuse. PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse kaitse korral näiteks läbi selle, et AÕS §-d 41 ja 42 sätestavad eraõiguslikud õiguskaitsevahendid, mis võimaldavad ka isikul endal oma põhiõiguseid kaitsta. Sellised normid on aga vajalikud, sest riigi normatiivse tegevuse ulatuses peab olema ka asjaolu, et riik kaitseb isikut teiste isikute rünnete eest.<sup>344</sup> Riigi poolt loodud õigusnorme võiks lugeda seega riigi kaitsesoorituseks. See ei tähenda, et varguse või rünnaku korral ei oleks asjakohane riiklik järelevalve, süüteomenetlus ega muud riigi kaitse- ja tagamiskohustusest kantud tegevused, mis on riigi poolt loodud kaitsekohustuse täitmise alternatiivid.

Turvategevuse korral tuleks riigi kaitsesoorituseks kindlasti lugeda isikuliste kui ka muude majandustegevuse nõuete seadmist TurvaS-s. Turvatöötajale kehtestatud vormi, koolituse või tausta nõuded mängivad kõik olulist rolli selles, kuidas isikud turvatöötajaid tajuvad aga ka kui tõenäoliseks osutub isiku põhiõiguste alusetu kahjustumine kokkupuutel turvatöötajaga. Eelkõige täidab riik enda kaitsekohustust just isikute ees, kes võivad turvatöötajaga kokku puutuda.<sup>345</sup> Eraldi tuleks aga autori hinnangul mõtestada riigi kaitsekohustuse täitmist turvategevuse reguleerimisel turvatöötaja poolt kaitstava isiku seisukohast. Sellisel juhul tekib teatud mõttes neljapoolne õigussuhe riigi, kaitstava isiku, ründava isiku ja ründava isiku poolt kaitstava isiku vahel, kus ründavaks isikuks on turvatöötaja. Kuigi riigil on kohustus kaitsta turvatöötajaga kokkupuutuvaid isikuid võimalike kahjude eest, siis on riigil samasugune kohustus ka isiku ees, kes soovib enda õiguste kaitseks kasutada täiendavaid võimalusi. Autori hinnangul on teisalt mõneti küsitav, kas turvatöötaja, kes astub valduse teenija rolli, võiks olla

---

<sup>342</sup> Laaring, M. KorSK § 4/7.

<sup>343</sup> Laaring, M. KorSK § 4/7.

<sup>344</sup> Ernits. M. Preventiivhaldus kui tulevikumudel. – Riigikogu toimetised 2008/17, lk 164.

<sup>345</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 3.3.1.

käsitletav sellise õigussuhte neljanda poolena või oleks tegemist endiselt kolmepoolse suhtega, kus eksisteerib ka vahendlik täideviija. Neljapoolse õigussuhte sisustamine ei oma samas erilisi tunnuseid võrreldes näiteks olukorraga, kus juriidilise isiku õiguseid kaitseb ettevõtte juhataja isiklikult. Seega oleks pigem põhjendatud lähtuda endiselt kolmepoolsest õigussuhtest. Kui lähtuda eeldusest, et esmalt peab isiku põhiõiguste kaitse suutma tagada riik aga võttes aluseks ka asjaolu, et riik ei pea seda tegema vahetus organisatsioonilises vormis, siis võiks autori hinnangul väita, et turvategevuse reguleerimine viisil, kus turvatöötajatele on ette nähtud täiendavad õigused, on riigipoolne kaitsesooritus.

### **3.3. Turvategevuse piiramine sisemise rahu ja põhiõiguste kaitseks**

Turvategevuse turuosa kasvamisega võib väheneda riiklik monopol politseilistele tegevustele. Riik ei suuda pakkuda tarbija vajadustele vastavaid teenuseid, mida suudavad pakkuda turvaettevõtted. Sõltumata turvategevuse kasvu põhjustest, omab see mõju ühiskonna turvalisusele ning seega peaks turvategevuse reguleerimine, sh piiramine olema riigi huvi. Turvategevuse arengu juhtimine toimub piirangute kehtestamise kaudu, kuid piirangud peavad olema põhjendatud.<sup>346</sup> Turvategevuse reguleerimist on põhjendatud erinevalt ja see sõltub ka isikute ning huvigruppide arvamustest. ÜRO on rõhutanud, et ilma konkreetse regulatsioonita on oht, et tekivad paralleelsed institutsioonid riikliku korra- ja kriminaalõiguse süsteemile, mis ei vasta nõutud tingimustele.<sup>347</sup> Samale järeldusele on jõutud läbi erinevate riikide ja teadustööde analüüsimise, mille tulemusena on tõdetud, et turvategevus ja turvatöötajate tegevus konkreetsemalt erineb olemuselt teistest äritegevustest viisil, mis eeldab ja nõuab selle valdkonna reguleerimist.<sup>348</sup> Lõpliku loetelu põhjustest või põhimõtetest esitada ei ole võimalik. Turvategevuse reguleerimiste põhjustest on teinud põhjaliku võrdleva analüüsi J. Hakala, kelle doktoritöös välja toodud reguleerimise põhjused on ülevaatliku nimekirjana esitatud käesoleva töö lisa 3.

Sõltumata režiimi ajaloolisest, poliitilisest, juriidilisest ja kulutuurilisest keskkonnast, on turvategevuse reguleerimise põhjendatus taandatav eelkõige kolmele põhjusele: esiteks kaitsta isikute põhiõigusi, teiseks tagada avaliku huvi kaitse ja kolmandaks tagada teenuse kvaliteet,

---

<sup>346</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 1.1.1.

<sup>347</sup> Strengthening government oversight of civilian private security services and the contribution of such services to crime prevention and community safety. draft resolution. 2012, lk 2.

<sup>348</sup> Hakala, J. A transnational comparative study, lk 71.

mis autori hinnangul taandub Eestis samuti avaliku huvi kaitse alla.<sup>349</sup> Need on läbivalt kolm põhilist argumenti turvategevuse reguleerimisel, mida on antud töö eelnevates punktides läbivalt avatud.

### 3.3.1. Turvategevuse piiramine põhiõiguste kaitseks

Põhiseaduse §-s 13 sätestatud riigi kohustus tagada isikute põhiõiguste kaitse on eelduslikult kõige mõjukam turvategevuse reguleerimise põhjus. Kaitsepõhiõigus on soorituspõhiõigus, mis annab isikule õiguse riigipoolsele kaitsele ning selle kohaselt on põhiõiguse subjektiks isikule riigi kaitsele just kolmandate isikute eest.<sup>350</sup> Käesolevalt, analüüsides riigi kohustust kaitsta isikut teiste isikute rünnete eest, käsitletakse turvatöötajat kui ründajat ehk isikut, kes võib enda tööülesande teostamisel alusetult kahjustada teise isiku põhiõiguseid. Seega tekib kaitseõiguses kasutatav kolme osapoolega õigussuhe turvatöötaja, riigi ja turvatöötaja poolt näiteks kinnipeetud isiku vahel. Selles peatükis ei analüüsita turvatöötaja kaitse all oleva isiku põhiõiguste kaitset. Kolme osapoolega õigussuhtes on seega turvatöötajal õigus riigi mitte sekkumisele, samas kui kinnipeetaval isikul on õigus riigi aktiivsele sekkumisele ning riigil on kohustus võtta tarvidusele vastavad abinõud turvatöötaja suhtes.<sup>351</sup> Nagu töö punktis 3.2. mainitud siis tegemist ei pea aga olema riigi poolt vahetu organisatsioonilise kaitsega täidesaatva võimu poolt ega isegi sekkumisega kohtuvõimu poolt. Riigi kohustus on ka vajadusel kehtestada normid, mis piisava tõenäosusega ja piisaval määral tagaksid põhiõiguste teostumise ning kaitse.<sup>352</sup> Kuna turvatöötaja ning võimaliku kinnipeetava isiku vahel tekib sisuliselt õiguste kollisioon, mida tuleb riigil lahendada, siis tuleb see lahendada proportsionaalsuse põhimõtte abil. See tähendab, et tuleb võrrelda isikute põhiõiguste kaalukust ning hinnata, kas põhiõiguse piirang on lubatav, saavutatav, vajalik ning mõõdukas.<sup>353</sup> Samas on riigil kollisiooni lahendamiseks väga suur mänguruum ja seadusandja saab ise otsustada, milline lahendus võimaliku õigusvastase ründe ära hoiaks.<sup>354</sup> Turvategevusele seatud piirangute õiguspärasust käesolevas töös hetkel hindama ei hakata, sest see pole selle töö eesmärk. Samas on autori hinnangul oluline rõhutada, et turvategevuse piiramisel peaks klassikalise mudeli järgi seadusandja kaaluma rünnatava isiku ja ründaja ehk käesoleval juhul turvatöötaja ja

---

<sup>349</sup> Hakala, J. A transnational comparative study, lk 60.

<sup>350</sup> Ernits, M. PSK 2012 § 13/2.1.2.

<sup>351</sup> Ernits, M. PSK 2012 § 13/2.1.2.

<sup>352</sup> RKPJKo 3-4-1-42-13, p 44.

<sup>353</sup> RKPJKo 3-4-1-6-00, p 13.

<sup>354</sup> Ernits, M. PSK 2012 § 13/2.2.

turvaettevõtte põhiõiguseid. Arvestades aga turvategevuse eesmärki kaitsta kolmandate isikute õigushüvesid ja seeläbi ka põhiõigused, kerkib küsimus kuivõrd peaks seadusandja arvestama ka turvaettevõtte kaitse all oleva isiku põhiõigustega.

Mida olulisemat õigushüve ohustatakse seda madalam peab tõenäosus olema.<sup>355</sup> Kahju saabumise tõenäosus on siin ka asjakohane, sest hinnates turvategevuse mahtude kasvu ja samuti turvatöötajate arvu võrreldes politseiga on tõenäosus suur, et kõrvaline isik puutub turvatöötajaga kokku ning seeläbi võivad turvategevuse käigus kellegi põhiõigused saada kahjustatud. Konkreetse hinnangu andmine on küll raske ja hinnang on pigem hüpoteetiline, kuid turvategevuse kasvav rakendamine ka avalikes kohtades pigem suurendab just teiste isikute kokkupuute ja konflikti tõenäosust turvatöötajaga.

Turvategevuse piiramisel on seega oluline seadusandjal arvestada milliste põhiõiguste kollisioon tekib. Turvategevuse raames kollisiooni sattuvad põhiõigused on ühelt poolt olulised isikulised põhiõigused nagu tervis ja vabadus, kuid teiselt poolt on eelkõige piiratavaks põhiõiguseks PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadus. Kuigi töös ei hakata hindama põhiõiguste piiramise põhistatust detailsemalt, siis on selge, et turvategevuse piiramisel nõuetega turvatöötaja isikule, tema väljaõppele ja muule turvategevusele üldiselt kaitseb riik turvategevusega kokku puutuvate isikute põhiõiguseid. Autori hinnangul tuleks selle kollisiooni korral lisaks arvestada ka isikute õigusi, kelle vara või isikut turvatöötaja kaitseb. Turvatöötaja on vara kaitsmise korral valduse teenija rollis ning olemuslikult teostab läbi turvatöötaja enda omandikaitseõigust valdaja.

Turvategevuse piiramine või reguleerimine on möödapääsmatu, sest avalik võim ei vabane põhiõiguste tagamise kohustusest. Riik vastutab isiku põhiõiguste rikkumise eest ka juhul, kui riik ei ole suutnud tagada adekvaatset turvategevuse regulatsiooni ja rikkumise panevad sellest lähtuvalt toime turvatöötajad.<sup>356</sup> Turvategevuse reguleerimise esmaeesmärk on tagada, et turvategevuse raames ei rikutaks isikute põhiõigusi. Põhiõigusi rikkunud turvatöötajad on võimalik võtta vastutusele, kuid riigi ülesanne ei ole ainult tagajärgedega tegelemine vaid ka kahju tekkimise ennetamine.<sup>357</sup> Turvategevuse reguleerimata jätmine või ebaadekvaatne reguleerimine võib osutada olemuselt suuremaks ohuks isiku põhiõiguste vaates. Seda võib ka

---

<sup>355</sup> Jäätma, J. Ohu mõistest Eesti kehtivas õigusdogmaatikas, punkt 4.3.

<sup>356</sup> EIKo 74768/10, *Chernega jt vs. Ukraina*, p 281.

<sup>357</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 3.1. ja 3.2.

hinnata kui riigi põhjendamatut tegevusetust kaitsekohustuse täitmisel, sest kui tavapärane kaitsekohustus on soorituskohustus, siis valdkonna reguleerimata jätmine võib kaasa tuua selle kohustuse rikkumise. Kui vaba turumajanduse olukorras on praktikas olemas turvalisust pakkuvad teenused ja kui seda tegevust ei ole keelatud, siis on riigi kohustus seda reguleerida tulenevalt põhiõiguste kaitsest lähtuvalt.

### **3.3.2. Turvategevuse piiramine avaliku huvi kaitseks**

Avaliku huvi kaitsmine on teine üldine põhimõte, mille eesmärgil turvategevust reguleeritakse. Tegemist on ka Riigikohtu poolt eraldi välja toodud teise olulise alusega, mille korral turvategevuses ettevõtlusvabaduse piiramine on võimalik.<sup>358</sup> Avalik huvi on määratlemata õigusmõiste ja seega on ka selle sisustamine Eesti õigusruumis ning teiste riikide õigusruumides erinev.<sup>359</sup> Ligi 90% riikides on mingisugune eriregulatsioon turvategevuse tarbeks.<sup>360</sup> Kuid juba EL-s on näha olulist regulatsioonide erisust, mis viitab ka erinevate põhimõtete järgimist. Turvategevuse sektori olulisusele ja selle kasvule viitavad erinevad näitajad. Osades Euroopa riikides on turvatöötajate arv suurem kui politseinike arv ja need trendid ei ole ainuomased Euroopa Liidule.<sup>361</sup> Turvaettevõtete kasvav osalus politseiliste tegevustega sarnaste tegevuste teostamisel, sh sunni ja surmava jõu rakendamine kombineeritult turvategevusega kaasnevate probleemidega, nagu üleliigse jõu kasutamine, on julgustanud riike vastu võtma eriregulatsioone turvategevuse tarbeks.<sup>362</sup> See tähendab, et turvaettevõtete laienev tegevus toob kaasa ka suureneva avaliku huvi antud valdkonna reguleerimise vastu.

Sellest tulenevalt on kujunenud ka seisukoht, et avalikes huvides on eelkõige, et turvategevust teostavad isikud ja ettevõtted oleksid usaldusväärsed. Avalikes huvides on, et tagatud oleks turvategevuse usaldusväärsus ja selle osutajate vastutus, ning riigi ja ettevõtete huvides on tagada turvaettevõtjate teenuse väga hea kvaliteet. See paneb omakorda turvategevuse teenuseid kasutama senisest sagedamini ja võib vähendada riigi osa turvalisuse ainsa vahetu kaitse pakkujana. Seepärast on oluline, et turvatöötajatele oleks nähtud ette asjakohane väljaõpe, nad oskaksid lahendada mitmesuguseid olukordi ning nad oleksid avalikus ruumis

---

<sup>358</sup> PKPJKo 3-4-1-3-02 p 14.

<sup>359</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 3.1.

<sup>360</sup> Hakala, J. The regulation of manned private security, lk 6.

<sup>361</sup> Private Security services in Europe - CoESS Facts and Figures 2011, lk 143.

<sup>362</sup> Button/Stiernstedt, lk 398.

selgelt eristatavad.<sup>363</sup> Turvategevuse turul tegutsejate endi hinnangul on regulatsioon samuti vajalik. Põhjaliku ja efektiivse regulatsiooni olemasolu nähakse selgelt kui hädavajalikku tingimust, et tagada kõrgetele standarditele vastav ja professionaalne turvategevus, sest valdkond ei arene edukalt, kui sellel ei ole selget regulatiivset alust.<sup>364</sup> Turvategevuse ettevõtlusvabaduse piiramine on avalikes huvides, sest see võimaldab vältida ka näiteks paramilitaarsete rühmituste teket ja piirab võimalust, et iga isik saaks relvaga ringi käia ning omatahtmise järgi turvalisust tagada.<sup>365</sup> Valdkonna kontrollimatu areng võib kaasa tuua olukorra, kus turvaettevõtted võtavad aina rohkem üle ülesandeid, mis kuuluksid pigem riigi ainupädevusse.

Avalik huvi ei ole samas kvantitatiivne ehk see ei ole samane avaliku arvamusega.<sup>366</sup> Isegi kui avalik arvamuse kohaselt oleks parem turvategevust mitte reguleerida ja seeläbi saavutada madalamad teenuse hinnad, siis ei oleks selline teguviis avalikes huvides, sest nii langeks ka turvateenuse kvaliteet, ning arvestades turvategevuse olulisust, väheneks ka turvalisus üldiselt. See tähendaks omakorda mõju paljudele individuaalsetele õigushüvedele ja põhiõiguste kaitsele aga ka üldisetele õigushüvedele nagu sisemine rahu.

Nagu mainitud, põhjendatakse turvategevuse reguleerimist muuhulgas sellega, et turvaturg jätkab laienemist ning seega on vajalik ka selle valdkonna eesmärgipärane korraldamine. Kindlate regulatsioonide loomine on turvategevuse korraldajate jaoks vajalik, sest selle kaudu on võimalik tagada teatud vastutus turvaettevõtjatele ja turvatöötajatele. Turvatöötajate roll ja ülesanded loovad olukorra, kus nad ei ole enam teiste isikutega võrreldavad ning seega tekib vajadus luua täiendavaid tagatisi näiteks läbi väljaõppe või taustakontrollide näol.<sup>367</sup> Kõik see aga täidab juba kaudselt turvategevuse reguleerimise kolmandat, paratamatult olulist eesmärki tagada, et teenused vastaksid teatud kvaliteedinõuetele.<sup>368</sup> Turvategevus võib seega riigiti oluliselt erineda alates sellest, et tegemist on politseilise täiendava jõuna, millele viitab ka relvade kandmine, kuni selleni, et tegu on pigem passiivse ja ennetava meetmega.<sup>369</sup> Turvategevus reguleerimise

---

<sup>363</sup> Vt lähemalt käesoleva töö punktis 2.4.

<sup>364</sup> De Waard, J. The Private Security Industry, lk 162.

<sup>365</sup> Kalbus, A. Avalik huvi, lk 378.

<sup>366</sup> Ikkonen, K, lk 194 – 195.

<sup>367</sup> Hakala, J. A transnational comparative study, lk 58.

<sup>368</sup> Hakala J. Why regulate manned private security? A report on the reasons and requirements for private security regulation as expressed by representatives of governments, industry, associations and academia. Helsinki. 2008, lk 43.

<sup>369</sup> Button, M. Assessing the Regulation of Private Security, lk 111.

põhjused ja eelkõige põhiõiguste kaitse tagamine muutub olulisemaks lähtuvalt ka sellest, kui levinud on turvategevuse kasutamine. Turvategevuse reguleerimata jätmisel võivad jõu väärkasutamise ja muud põhjendamatud põhiõiguste riived, kus turvatöötajad enda piire ületavad, kasvada ning selle läbi võib vähendada ka isikute põhiõiguste kui ka avaliku korra ja sisemise rahu kui eraldiseisva õigushüve kaitstus.

### **3.4. Turvategevuse roll sisemise rahu tagamisel ja kaitsekohustuse täitmisel**

Isikutel on õigus nõuda riigilt sisemise rahu ja selle raames ka avaliku korra tagamist ning individuaalselt saab iga isik nõuda ka enda põhiõiguste kaitsmist. Riigile on antud paindlikud võimalused nende nõuete täitmiseks ja töö autor nõustub, et ideaalolukorras peaks vahetu kaitse kolmandate isikute rünnete vastu olema tagatud vahetus organisatsioonilises vormis täitevvõimu poolt. Käesolevas töös on aga esitatud argumente, et eraõiguslikel suhetel põhinev täiendava kaitsetegevuse kasutamine on ühiskonnas kasvav nähtus. Isikute nõudlus turvalisuse järele kasvab ning riigi võimekus seda igal viisil tagada ei vasta sellele. Ilma regulatsioonita on kindlasti suurem oht isetegevuseks ja muude võimalike abinõude kasutusele võtmiseks. Paratamatult tuleb riigil hinnata, et millise käitumisega või milliste vahenditega on võimalik saavutada just parim lahendus. Siinjuures peaks aga eesmärk olema just sisemise rahu saavutamine, mis omakorda hõlmab sisuliselt ka indiviidi põhiõiguste kaitse.

Kui riik kaotaks näiteks ära turvatöötaja õiguse kinni pidada väärteo toimepanemises kahtlustatav isik, siis see võiks teenida ühelt poolt indiviidi põhiõiguste kaitsekohustuse täitmist, sest selliste tegude toimepanijad ei satuks enam turvatöötaja õiguste kohaldamisalasse. Samas kahjustaks see kannatanute individuaalseid õigushüvesid, sest neil ei oleks võimalik enam teisi isikuid enda väheväärtusliku vara kaitsmisel rakendada. Samuti mõjutaks see negatiivselt sisemise rahu tagamise kohustust, sest sellest tulenevalt kaoks ära turvategevusega kaasnev preventiivne mõju väheväärtusliku vara kaitsele. Kui riik ei suudaks seda puudujääki vahetus organisatsioonilises vormis katta, siis tähendaks see sisulisel, et inimeste õigushüved ja põhiõigused jäetaks riigi poolt kaitseta.

Turvategevuse rolli üldiste õigushüvede kaitsel on kinnitanud nii Eesti kui ka EL kohtulahendid ja kehtiv õigus. Avaliku korra kaitsel on samuti endiselt roll turvategevusel. Autor nõustub, et riik on võtnud väga selge seisukoha, mille kohaselt turvatöötaja ei ole enam avaliku korda

kaitsev muu isik. See tähendab, et turvatöötaja on nõrgemini kaitstud rünnete vastu, sest tema ründamisel on karistus väiksem, kuid eelkõige on see olnud oluline seadusandja poolne seisukoha väljendus. Seisukohta, et turvatöötaja ei ole samastatav riigiametnikuga ja avaliku võimu teostajaga on kinnitanud ka EL kohust. Siiski rakendab EL enda vähestes õigusaktides eraisikuid ja turvaettevõtteid üldiste õigushüvede tagamisele ning sama teeb ka Eesti õiguskord.

Eraldi argumendina turvategevuse ja sisemise rahu tagamise seoste saab tuletada turvatöötaja õigustest lähtuvalt. Kinnipidamine on üks kõige põhilisem turvatöötaja õigus. Olemuselt on see suunatud eelkõige süüteomenetluse tagamisele ning selle teostamine on üldiste õigushüvede tagamise eesmärgil. Seda sama kinnitab ka asjaolu, et relvade kasutamisel on tehtud laiendusi. See näitab, et riik on soovinud anda turvatöötajatele rohkem õiguseid enda teenuste osutamiseks. Teenuste, mis on otseselt suunatud teiste isikute põhiõiguste ja üldiste õigushüvede kaitsmisele. Autori hinnangul ei ole alust väita, et seadusandja soov on olnud aidata ühte majandustegevuse valdkonda, et neil tekiks paremad eeldused kasumi suurendamiseks läbi efektiivsema teenuse. Turvategevusega kaasneb kindlasti oht teiste isikute põhiõigustele ning sellest tulenevalt piirab riik turvategevuse valdkonda erinevate nõuetega. Selle argumendiga oleks vastuolus seisukoht, et samaaegselt suurendab riik peamisi riskifaktoreid, et tagada suurem käive ja kasumimarginaal turvaettevõtetele.

## KOKKUVÕTE

Turvategevus on eelkõige eraõiguslik majandustegevus, mis on suunitletud tulu teenimisele. Muust ettevõtlusest eristab turvategevust oluliselt selle teenuste sisu, milleks on valve ja kaitse pakkumine ehk teisisõnu kolmandate isikute õigushüvede kaitsmine. Turvategevuse raames osutavad ettevõtted ka politseiliste tegevustega sarnaseid teenuseid.

Majandustegevusena ei ole võimalik turvategevust niisama ära keelata ja seega on ka üle Euroopa näha väga erinevaid lähenemisi selle valdkonnaga tegelemisele. Turvategevuse reguleerimist peetakse aga oluliseks, sest juba turvaettevõtluse käibe mahtu ning sektori tööjõu arvukust hinnates on selge, et nõudlus turvalisuse järele on suur, suurem ehk isegi kui riik vahetult pakkuda suudab. Suurem nõudlus on toonud kaasa olukorra, kus riigiti on turvatöötajate arv võrreldes politseiametnike arvuga võrdne või suurem. Kuigi iseenesest ei ole see kahjulik, siis suurem maht võib tähendada rohkem intsidente ja kõrgemat riski põhiõiguste kahjustamisele. Näiteks, mida rohkem eksisteerib poolavalikke kohti, kus eelkõige tagatakse turvalisust turvategevuse kaudu, seda suurem on tõenäosus, et isik puutub turvatöötajaga kokku ja satub ka olukorda, kus turvatöötaja tema vastu enda õiguseid rakendab. Reguleerimine tähendab eelkõige ettevõtjale riigi poolt majandustegevuslike piirangute seadmist. Piirangute seadmine peab olema siiski põhjendatud ning Eestis on see lubatud juhul kui esineb vajadus isikute põhiõiguste kaitseks või seda tingib avalik huvi. Turvategevuse regulatsioonide olemasolu ja tegevusloa nõue turvaettevõtjatele annavad mõista, et selle valdkonna korral esineb oluliselt suurem avalik huvi või risk põhiõiguste rikkumisele. Paremate regulatsioonide tulemusena tõuseb üldiselt teenuste kvaliteet, mille tulemusena on hakatud turvategevuse kaudu täitma ka ülesandeid, mida varem täitis vaid riik, nagu näiteks strateegiliste objektide kaitse.

Turvategevuse reguleerimine on Eesti õiguskorras olnud teenusepõhine. See tähendab, et seadusandja sätestab, millistele teenustele millised nõuded kehtivad. Turvategevuse reguleerimise eesmärk on sätestada vajalikud nõuded ning tagatised nii turvaettevõtetele kui ka turvatöötajatele, kes tegutsevad üldreeglina kliendi vara valvamise ja kaitsmise huvides. Eelkõige ongi kõnealune valdkond suunatud omandipõhiõiguse kaitsmisele, mida hinnatakse ka kui ühte vaba ühiskonna keskset õigust. Samuti on turvategevus suunatud muude individuaalsete õigushüvede kaitsmisele nagu isiku elu ja tervis, kuid selle kõrval ka üldiste õigushüvede kaitsmisele nagu sisemine rahu või avalik kord. Turvateenuste eesmärk on pigem maandada riske ehk ennetada ohtu realiseerumist. Kuigi turvatöötajatele on võimaldatud

täiendavate õiguste kohaldamine näiteks üldise kinnipidamisõiguse raames, siis omab eelnev autori hinnangul eelkõige riske maandavat mõju. Turvategevuse riski ja ohu keskne mõtestamine viitabki sellele, et turvategevus oleks eelkõige võrreldav korrakaitsega ja riikliku järelevalvega. See on kriminaalõiguslikult preventiivset mõju omav majandustegevus.

Turvategevuse piiramise eelduseks saab olla avalik huvi või põhiõiguste kaitse. Seda nii Eesti õiguskorrast lähtuvalt kui ka muude riikide ja EL regulatsioonide eesmärke hinnates. Turvategevuse otsesed seosed avaliku huvi sfääri jäävate õigushüvedega tõusevad kõige paremini esile läbi turvategevuse seoste avaliku korraga ja ka EL õiguse kaudu. Turvateenuste ja turvatöötajate seoseid ning ka otsest aktiivset tegutsemist avaliku korra kaitsel on varasemas kohtupraktikas oluliselt rõhutatud. Korrakaitseõiguse järgselt on olukord mõnevõrra muutunud, kuid sõltumata seadusmuudatustest, mis turvatöötajaid avaliku korra riiklike kaitsjatega samaväärselt enam ei kaitse, on turvategevusel oluline roll avaliku korra kaitsmisel. Turvatöötajate tegevus on aastate jooksul aina enam nihkunud poolavalikesse kohtadesse. Seeläbi seisavad isikute õiguste ja valdusel kehtestatud korra eest poolavalikes kohtades eelkõige turvatöötajad, kes täidavad seal vara valdajaga tulenevast suhtest valduse teenijaga sarnaseid ülesandeid, mille hulka kuulubki ka valdaja nimel korra tagamine ning valduse rikkumise tõrjumine. Selle raames on turvatöötajatel oluline panus just kriminaalõigusliku avaliku korra kaitsel. Korrakaitseõigusliku avaliku korra kaitse on tuletatav aga läbi korrakaitse enda mõistete ja sätete, mis otseselt näevadki ette eraisikute, sh turvaettevõtete ja turvatöötajate osalemise võimaluse korrakaitstes. Eraisikute osalemine nii individuaalsete kui ka üldiste õigushüvede kaitsel on pigem julgustatud ja autori hinnangul muutumas aina enam tavapäraseks käitumismustriks. Seadusandja on autori hinnangul näinud turvategevusele ette selge rolli avaliku korra kaitsmisel, kas läbi avalike ürituste, avalike koosolekute või lihtsalt turvateenuste osutamise. Turvategevusel on oluline mõju riigis avaliku korra ja sisemise rahu tagamisel, kuid sõltumata sellest tuleb seda EL-s käsitleda kui tavapärast teenust, millele peavad olema tagatud EL esmasest õigusest tulenevad teenuste, inimeste ja kapitali vaba liikumise põhimõtted. Sisuliselt tähendab see, et turvategevuse valdkonda saab piirata, kuid mitte suvaliselt ning sõltumata turvategevuse osatähtsusest õigushüvede kaitsel ei ole see EL tasandil piisavalt oluline teenus, et EL üldpõhimõtteid eirata.

Teine turvategevuse piiramise põhjus on põhiõiguste kaitsmine ja tagamine, mis paratamatult on seotud turvateenuste kaitse tegevustega ja jõu rakendamisega, mille raames on võimalik, et

turvatöötaja poolt saavad kolmanda isiku põhiõigused kahjustada. Jõu kasutamine eraisiku poolt ei ole välistatud, kuid oluline on hinnata selle eesmärki. Jõu kasutamine enda või teiste õigushüvede kaitsel on pigem riigi poolt julgustatud ja vähemalt karistusõiguses põhjalikult reguleeritud. See aga ei tähenda, et turvatöötaja kui eraisiku poolt jõu kasutamine oleks või peaks olema samastatav riigi tuumikfunktsiooni täitmisega. Turvatöötaja poolt igapäevaste õiguste rakendamine ja selle raames jõu kasutamine on eraõiguslikes koordineerimissuhetes toimuv tegevus. Turvatöötaja enda turvaettevõtte ei esinda teise isiku vara või muude hüvede kaitsmisel riiki.

Igapäevaste õiguste kasutamine individuaalsete kui ka üldiste õigushüvede kaitsel ei ole iseenesest midagi erakordset ja seadustes ette nähtud alused hädakaitseks, omaabiks või isiku kinnipidamiseks on kõik kas otseselt või kaudselt suunatud ka õiguskorra kaitsmisele laiemalt. Autori hinnangul viitab see, et seadusandja on juba läbi vastavate õiguste reguleerimise loonud võimaluse iga eraisiku osalemiseks avaliku korra ja sisemise rahu tagamisel. Samuti ei ole kehtivat turvategevuse regulatsiooni hinnates alust kahelda selles, et turvatöötajal on õigus kohaldada ülesannete täitmisel igapäevaste õiguste. Vajalik on aga silmas pidada, et turvatöötajale on seadusandja kehtestanud olulisi erisusi.

Kuigi turvatöötaja saab kasutada ülesandeid täites olemuselt samasid igapäevaste õiguste teistega, ei saa autori hinnangul turvatöötajat ja muud eraisikut nende õiguste kohaldamisel võrrelda. Turvatöötajale on seadusega kehtestatud täiendavad isikulised nõuded, mis muuhulgas eeldavad ka vastavate koolituste läbimist ning teatud oskusi ja omadusi. See tähendab, et igapäevaste õiguste kohaldamisel võidakse lähtuda turvatöötajast kui eriteadmistega ja oskustega isikust, kellele saab seada kõrgendatud ootused olukordade hindamisel ning õiguste ja jõu kohaldamisel. Seega juba enne vastavate õiguste kohaldamist on turvatöötaja raskemas olukorras kui muu eraisik. Sellise nõudmise seadmine aga täidab riigi eesmärki kaitsta kolmandaid isikuid turvatöötajate liiga kergekäelise jõu kasutamise eest. Selliste juhtumite vähenemine on aga avalikes huvides, sest suurendab omakorda ühiskonna turvatunnet. Mõlemal juhul on tegemist turvategevuse piiramiseks vajalike põhjustega. Avalikku huvi ja teiste isikute põhiõiguste kaitset silmas pidades on näiteks piiratud ka turvatöötajate õigust kasutada relva õigusväärtustega nagu elu ja tervis. Sellega on turvatöötaja teatud igapäevaste õiguste otseselt piiratud. Relvade puhul on aga sellele vastukaaluks antud õigus kasutada ka piiratud käibega relva.

Töö alguses püstitati ka hüpotees, et turvatöötajale turvategevuseks ette nähtud õigused on laiemad kui igapäheõigused, sest turvategevusele on seadusandja poolt omistatud eriline roll individuaalsete ja üldiste õigushüvede kaitsmisel ning tagamisel. Käesoleva töö analüüsist on välja tulnud, et võrreldes üldiste igapäheõigustega on turvatöötaja õigused ulatuslikumad kui üldised igapäheõigused. Samas ei ole turvatöötaja ulatuslikum õigus isiku kinnipidamisel õiguskorras erakordne ja analoogseid regulatsioone leidub veel. Küsimusele vastamiseks on aga tarvis mõtestada, mis põhjustel on seadusandja võimaldanud turvatöötajatele laiemad õigused. Ilma konkreetsete seisukohtadeta on keeruline mõista seadusandja tahet täiendavate õiguste ja vahendite andmisel. Siiski leidub autori hinnangul piisavalt kaudseid asjaolusid, mis võimaldavad järeldada, et täiendavate õiguste andmist turvatöötajale võiks lugeda riigi kaitsesoorituseks põhiõiguste kaitsekohustuse täitmisel ja kantuks riigi kohustusest sisemise rahu tagamiseks. Õiguste laiendused ei saaks autori hinnangul olla seotud näiteks riigi sooviga aidata turvaettevõtteid paremale majanduslikule järjele. Eelnev oleks ka õiguslikult küsitav. Turvategevuse panus isikute põhiõiguste kaitsele ja üldiste õigushüvede nagu avalik kord või sisemine rahu tagamisse ei ole autori hinnangul kaheldav. Turvategevuse tähtsus õigushüvede kaitsel on osati kaudne nähtus, mis kaasneks selle majandustegevusega sõltumata riiklikest regulatsioonidest.

Turvategevuse mitte reguleerimisel aga suureneks oht isikute põhiõiguste puutumatusel kui nad satuksid kontakti turvatöötajaga ja samuti oleks sellel mõju üldistele õigushüvedele, sest turvatöötajate kaitsetegevus muutuks hekilisemaks ning selle kvaliteet langeks, mis tooks autori hinnangul kaasa olulise negatiivse mõju avalikule korrale ja seeläbi ka sisemise rahu saavutamisele. Samuti oleks sellel mõju turvategevuse võimekusele, sest see tähendaks, et turvatöötajal ei oleks kõiki vajalikke tööriistu nii otseses kui ka õiguslikkus mõttes ning turvategevuse preventiivne roll näiteks madala väärtusega esemete varguste korral kindlasti langeks. See aga omakorda suurendaks riigi ehk politsei koormust. Käesoleva töö alguses sai ka välja toodud, et Riigikogus on arutlusel varavastaste süütegude kuriteo alampiiri tõstmine. Kui vastav alampiir tõstetakse näiteks kahe- või kolmekordseks, siis just väärtedudena käsitletavate süütegude arv suureneb. Kui riik näiteks vähendaks lisaks eraisikute võimalusi palgata enda vara kaitseks teisi eraisikuid peab riik olema valmis sellistele rikkumistele ise reageerima ning ise vahetus organisatsioonilises vormis põhiõiguseid kaitsma. Kui riigipoolne täiendav reageerimine ei ole aga võimalik, siis omaks autori hinnangul turvategevuse

regulatsioonide täielik kaotamine olulist negatiivset mõju nii individuaalsete õigushüvede kaitstusele kui ka üldisele õiguskorrale.

Autori hinnangul esineb turvategevuse reguleerimisel avaliku korra, sisemise rahu ja isikute põhiõiguste kaitse tagamise eesmärk. See tähendab, et nimetatud põhjustel on seadusandja turvategevust reguleerides näinud võimalust õigushüvede kaitse suurendamiseks.

## **SUMMARY: Purpose of regulating private security**

In this theoretical study the author analyses the purposes of regulating private security in Estonia and emphasizes on the question whether the purpose of the legislator was only to regulate economic activities or whether the purpose of the legislator was to create additional possibilities for a private individual to protect his or her fundamental rights and thus also protect the internal peace to a certain extent.

The obligation to protect a person's fundamental rights means that the state must create both legal and actual solutions to do so. People on the other hand have the right to demand that the state protects them from third-party attacks. The actual activities of the state may be expressed, for example through the activities of the police, but the fulfillment of the obligation to protect fundamental rights does not have to be limited to the actual activities of the state. The state may also establish norms that ensure the realization and protection of fundamental rights with sufficient probability and to a sufficient extent. A question may be raised whether, by adopting the Security Act, the legislator intended to create an opportunity for individuals to be able to protect themselves and their fundamental rights with the help of another individuals. One may also ask whether the idea of giving security staff additional rights was to help the security sector ensure internal peace alongside the police. The main problem of the work is what exactly was the aim of the legislator in regulating private security activities.

To answer the main problem of this work, the author analyses and answers the following questions. The first question to be answered is how private security is regulated. Secondly whether the Constitution allows the legislator to use the assistance of private individuals in the protection of general and individual legal interests and allows them to use force to do so. Thirdly, what rights an individual is allowed to exercise. Fourthly, whether the rights of a security guard regulated in the Security act are different from those of everyone. The final is whether the current regulation of private security activities has a significant impact on the role private security activities play in the protection of individual and general legal interests.

The size of the security sector suggests that the state may not be able to meet all the expectations of society or its constitutional obligations to ensure internal peace and protect the fundamental rights of individuals from possible attacks in its immediate organizational form. In a free market economy, there are always bidders when there is a higher demand, but the important difference

in private security activities is that the bidders perform tasks that are also the responsibility of the state. Although the protection of a person's fundamental rights is not exercised on behalf of the state, the author believes that this is done to a greater extent with additional rights under the Security Act. The private security sector's aim is also to protect the fundamental rights or general interests of others. When individuals themselves protect the legal interests of others, state's resources are freed up and the state may be able to direct that resource to the preventive protection of important legal interests. The author of the work has hypothesized that the rights of a private security guard are broader than the rights of every other person, because the legislator has assigned a special role to private security activities in protecting and ensuring individual and general legal interests.

There are very different approaches to regulating private security across Europe. However, the regulation of private security activities may be considered important, because of the number of security personnel in the sector. The demand for security in society is high and higher demand has led to a situation where the number of security staff in each country tends to be equal to or higher than the number of police officers. Although this is not harmful in itself, it could mean more incidents and a higher risk of violating fundamental rights. For example, the more quasi-public places there are, where private security is employed to ensure security, the more likely a person is to encounter a security guard and find himself or herself in a situation where the security guard would exercise his or her rights against them. The regulation of private security mostly means the imposition of restrictions on an economic undertaking. However, the imposition of restrictions must be justified and is permitted in Estonia only if there is a need to protect the fundamental rights of persons or if it is justified by the public interest. The existence of security regulations and the licensing requirement for security companies suggest that there is a significantly higher public interest or risk of violation of fundamental rights when it comes to private security.

The regulation of private security activities in Estonian is based on services. This means that the legislator sets out which services are subject to which requirements. The purpose of regulating private security activities is to set the necessary requirements and guarantees for both security companies and security staff. Private security is mostly aimed at protecting a person's fundamental right to property. Private security activities are also aimed at protecting other individual interests, such as life and health, but also general interests, such as internal peace or

public order. When analyzing private security, it becomes clear that it is mostly based on averting danger and this the purpose of private security services is rather to mitigate risks. This suggests that security activities are primarily comparable with law enforcement activities. It is an economic activity with a preventive effect.

The protection of public interests or the protection of fundamental rights can be a precondition for restricting private security activities. The direct links between private security and public interest are best highlighted through the links between private security and public order. These links have been strongly emphasized in previous case law, where it has been stated, that private security guards are treated as equals to law enforcement officers. This was however before the underlying regulations were changed. Over the years the activities of private security personnel have increasingly shifted to quasi-public locations. Thus, the rights of persons and maintaining order is executed by private security guards on behalf of the possessor. Within this framework, security staff play an important role in the protection of public order. The participation of individuals in the protection of both individual and general legal interests is encouraged and becoming an increasingly common. The legislator has provided a clear role for private security activities in the protection of public order, whether through public events, public meetings or simply the provision of security services. Security activities have an important role to play in ensuring public order and internal peace. Nevertheless, private security is seen as a traditional service in the EU, guaranteed by the principles of free movement of services, people and capital under EU primary law. In essence this means that the private security can be regulated, but not arbitrarily, and regardless of the role private security plays in the protection of legal interests, it is not a service of sufficient importance to circumvent general EU principles.

Another reason for regulating private security activities is the protection and guarantee of fundamental rights, which is linked to private security services and the use of force that could lead to a breach of the fundamental rights of a third party by a security guard. The use of force by a private individual is not excluded, but it is important by the state. The use of force to protect one's own or other legal interests is rather encouraged by the state and at least thoroughly regulated in criminal law. However, this does not mean that the use of force by a security guard as a private individual is or should be equated with the performance of a core function of the state. The general defense rights by private security guards and the use of force in that context is an activity that takes place in a private relationship, not between a private person and state.

Neither the private security guard nor the security company represents the state in the protection of another person's property or other benefits.

The exercise of general defense rights in the protection of individual as well as general legal interests is not in itself exceptional. The grounds provided by law for self-defense, self-help or detention of a criminal are all directly or indirectly aimed at protecting the rule of law in a broader sense. This indicates that the legislator has already created an opportunity for every private person to participate in ensuring public order and internal peace. There is also no reason to doubt that a private security guard has the right to apply these general defense rights in the performance of their duties. However, it is necessary to keep in mind that the legislator has established significant differences in general defense rights for private security guards.

Although a private security guard can exercise the same rights as everyone else in the performance of their duties, then private security guards cannot be compared to other individuals in the application of these rights. The law imposes additional personal requirements on private security personnel, which, among other things, require the completion of relevant training and certain skills and attributes. This means that the application of general defense rights may be evaluated differently based on the private security guard's knowledge and skills. There is enough evidence to suggest that there are higher expectations for private security guards when assessing situations and applying measures and force. Thus, even before the respective rights are applied, the private security guard is not viewed equally to other people. However, imposing such a requirement fulfills the State's objective of protecting third parties from the use of excessive power by private security personnel. The reduction of such cases is also in the public interest, as it in turn increases society's sense of security.

The author of the work also hypothesized that the rights provided for security personnel for security activities are broader than the rights of everyone, because private security activities have been given a special role by the legislator in protecting and ensuring individual and general legal interests. The analysis of the work shows that the rights of a private security guard are broader than the general defense rights. Although at the same time, the more extensive right of a security officer to detain a person is not itself extraordinary and similar regulations do exist. However, to answer the question, it is necessary to understand the reasons why the legislator has granted wider rights to private security staff. Since no documents or protocols that explain

the legislators will exist, it is difficult to understand the purpose of the legislator in granting additional rights. However, in the author's opinion, there is sufficiently indirect evidence that allows to conclude that granting additional rights to a private security guard could be considered a state's act in fulfilling the obligation to protect fundamental rights and is carried by the state's obligation to ensure internal peace. Extensions of general defense rights cannot be related linked to the state's desire to purely help private security companies to a better economic advantage. The former would also be legally questionable. The contribution of security activities to the protection of the fundamental rights of individuals and to the safeguarding of general legal interests such as public order or internal peace is clear. The importance of private security in the protection of legal interests is in part an indirect phenomenon that would accompany this economic activity independently of national regulations.

However, not regulating private security activities would increase the risk of inviolability of individuals' fundamental rights if they came into contact with a private security guard. No regulation of private security would also affect general interests, as the actions of security guards would become more unpredictable in nature. It would also have an impact on private security capabilities, as it would mean that a private security guard would not have all the necessary tools, both literally and legally, and the preventive role of private security in, for example, theft of low-value items would certainly be reduced. This, in turn, would increase the burden on the state or the police. So, if, for example, the state further reduces the possibilities of private individuals to hire other private individuals to protect their property, the state must be prepared to react to such violations itself and to protect fundamental rights in its immediate organizational form. However, if an additional response by the state is not possible, then the complete abolition of even reduction of security regulations would have a significant negative impact on both the protection of individual legal interests and the general legal order.

In conclusion the goal of ensuring the protection of public order, internal peace and the fundamental rights of persons is one of the purposes, why private security activities are regulated in Estonia. This means that for these reasons, the legislator has seen an opportunity to increase the protection of legal interests when regulating private security activities.

Various methods were used to achieve the goals of the work. First, the data collection method was applied. An analytical method as well as a comparative and qualitative methods were also

used to interpret and evaluate the results. The author used Estonian academic literature and English academic literature, as well as Estonian laws and court decisions of various levels in Estonia, the European Union and the European Court of Human Rights.

## **KASUTATUD LÜHENDID**

AÕSK – Asjaõigusseaduse kommenteeritud väljaanne

CoESS – Confederation of European Security Services

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus

EK – Euroopa Kohus

ELT – Euroopa Liidu Teataja

ETEL – Eesti Turvaettevõtete Liit

KarSK – Karistusseadustiku kommenteerinud väljaanne

KKO – Korrakaitseorgan

KorSK – Korrakaitseaduse kommenteeritud väljaanne

KrMSK – Kriminaalmenetluse seadustiku kommenteeritud väljaanne

PMK – Pärnu Maakohus

PSK – Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

RKKK – Riigikohtu kriminaalkolleegium

RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

RKÜK – Riigikohut üldkogu

TlnRgKo – Tallinna Ringkonnakohus

TsÜSK – Tsiviilseadustiku üldosa seaduse kommenteeritud väljaanne

## KASUTATUD MATERJALID

### Kasutatud kirjandus:

1. Adosson, K. Kurjategija kinnipidamise õiguse probleeme. – *Juridica* 2015/8.
2. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica* 2001/eriväljaanne.
3. Annus, T. Riigiõigus. 2. vlj. Tallinn. Juura 2006.
4. Bayley, D.H., Shearing C.D. The Future of Policing. – *Law & Society Review* 1996, vol. 30, no. 3.
5. Button, M. Assessing the Regulation of Private Security across Europe. – *European Journal of Criminology* 2007, vol. 4, no. 1.
6. Button, M. Private security and the policing of quasi-public space. – *International Journal of the Sociology of Law* 2003/31.
7. Button, M., Stiernstedt, P. Comparing private security regulation in the European Union. – *Policing and Society* 2018, vol. 28, no. 4.
8. De Waard, J. The Private Security Industry in International Perspective. – *European Journal on Criminal Policy and Research* 1999/7.
9. Eradetektiivinduse seaduse väljatöötamiskavatsuse avalik konsultatsioon. Siseministerium 2016. Arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/c21a26ed-9f89-4cc0-9b29-4ede39f7dd0e> (19.04.2022).
10. Ernits, M. Preventiivhaldus kui tulevikumudel. – *Riigikogu toimetised* 2008/17.
11. Gropp, W. Füüsilise jõu kasutamise õiguslikud alused. Daschneri kaasus ja Saksamaa lennuohutusseadus. – *Juridica* 2007/2.
12. Hakala J. Why regulate manned private security? A report on the reasons and requirements for private security regulation as expressed by representatives of governments, industry, associations and academia. Helsinki. 2008.
13. Hakala, J. Regulation of manned commercial security services – A transnational comparative study of Belgium, Estonia, New York, Queensland, South Africa and Sweden. Doktoritöö. London. City University London 2012.
14. Hakala, J. The regulation of manned private security: a transnational survey of structure and focus. – City University School of Social Sciences Department of Sociology 2007. [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj15ePu1KD3AhWduosKHZcRD6oQFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.just.ee%2Fsites%2Fwww.just.ee%2Ffiles%2Felfinder%2Farticle\\_files%2Fmajandustegevuse\\_seadustiku\\_uldosa\\_seaduse\\_kontseptsioon.pdf&usg=AOvVaw0Q19uTGMG-6w53QywaV9tf](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj15ePu1KD3AhWduosKHZcRD6oQFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.just.ee%2Fsites%2Fwww.just.ee%2Ffiles%2Felfinder%2Farticle_files%2Fmajandustegevuse_seadustiku_uldosa_seaduse_kontseptsioon.pdf&usg=AOvVaw0Q19uTGMG-6w53QywaV9tf) (19.04.2022)
15. Huber, P.M. Risk decisions in German constitutional and administrative law. – G.R. Woodman, D. Klippel (eds). *Risk and the Law*. Routledge-Cavendish 2008.
16. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – *Juridica* 2005/3.
17. Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana. – *Juridica* 2004/7.
18. Jöks, A. Märgukiri abipolitseiniku seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Tallinn. Õiguskantsler 2008, p 109. Arvutivõrgus:

- <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/margukiri-turvaettevotjate-ja-mittetulundusuhingute-kaasamine-politse> (21.04.2022).
19. Jäätma, J. Ohu mõistest Eesti kehtivas õigusdogmaatikas. – Õiguskeel 2011/4.
  20. Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. Doktoritöö. Juhendajad Kalle Merusk, Ivo Pilving. Tartu. Tartu Ülikooli Kirjastus 2015.
  21. Jäätma, J. The Constitutional Requirements for Averting of a Danger. – Juridica International XIX/2012.
  22. Kalbus, A. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. – Juridica 2003/6.
  23. Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 554 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele, lk 72, Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad> (20.04.2022).
  24. Kergandberg, E., Pikamäe, P. jt. Kriminaalmenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn. Juura 2012.
  25. Korrakaitseaduse eelnõu. 49 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseadus> (20.04.2022).
  26. Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu. 424 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3> (20.04.2022).
  27. Kärner, M. Isiku kinnipidamine süüteomenetluses ning selle piiritlemine teistest isiku- või liikumisvabadust piiravatest toimingutest. Magistritöö. Juhendajad Indrek Koolmeister, Kalle Merusk. Tartu 2014.
  28. Kühl, K. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn. Juura 2002.
  29. Laaring, M. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. – Juridica 2012/4.
  30. Laaring, M. jt. Korrakaitseadus Kommenteeritud väljaanne. Tallinn. Sisekaitseakadeemia 2017.
  31. Laaring, M. Vahetu sund kui haldussunnivahend politsei ja piirivalve seaduses ning korrakaitseaduse eelnõus. – Juridica 2010/8.
  32. Laaring, M. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Doktoritöö. Juhendaja Kalle Merusk. Tartu. Tartu Ülikooli Kirjastus 2015.
  33. Lilleleht, A. Eesti Turvaturg 2020 ülevaade. Eesti Turvaettevõtete Liit 2021. Arvutivõrgus: <https://etel.ee/turvaturu-ulevaated/2020-aasta-kujunes-turvaturul-covid19-mojude-tulemusena-poordeliseks> (16.04.2022).
  34. Locke, J. Teine traktaat valitsemisest. – Akadeemia 2007/4.
  35. Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 3. tr. Tallinn. Juura 2012.
  36. Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 5. tr. Tallinn. Juura 2020.
  37. Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu. 803 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ea272fce-517d-efd0-0274-b1b8247c5de5> (19.04.2022).
  38. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse. Tallinn. Juura 2004.

39. Maurer, K. Õigusleksikon. Tallinn. Interlex 2000.
40. Merusk, K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. – Juridica 2000/8.
41. Merusk, K., Olle, V. On Assignment of Local Government Tasks to the Private Sector in Estonia. – Juridica International XVI/2009.
42. Parrest, N. Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia. – Juridica International XV/2009.
43. Position paper on the Commission's proposal for a directive on services in the internal market. CoeSS 2004.
44. Private Security services in Europe - CoESS Facts and Figures 2011. Brüssel. CoESS General Secretariat 2011. Arvutivõrgus: <https://www.coess.org/newsroom.php?page=facts-and-figures> (20.04.2022).
45. Private Security services in Europe - CoESS Facts and Figures 2013. Brüssel. CoESS General Secretariat 2013. Arvutivõrgus: <https://www.coess.org/newsroom.php?page=facts-and-figures> (20.04.2022).
46. Riigikogu Õiguskomisjoni 18. mail ja 7. juunil toimunud arutelud: Arutelu dekriminaliseerimise vajadusest karistusseadustikus. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/0f313773-3995-4d9d-a820-139c574a2dab> ja <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/53e836ac-73b1-4270-90e5-f5568f0b4bc0> (19.04.2022).
47. Saarma, A. Rahvusvahelised konventsioonid ja rahvusvaheline tava õigustavate asjaolude allikana. – Juridica 2015/8.
48. Sootak, J. (koost). Karistusõigus. Üldosa. Tallinn. Juura 2010.
49. Sootak, J. Ühetaoline mõistekasutus karistusõiguses. Riigikohtu otsus 3-1-1-40-12. – Juridica 2012/10.
50. Sootak, J., Pikamäe, P. (koost). Karistusseadustik. Komm vlj. 4. tr. Tallinn. Juura 2015.
51. Stenning, P., Shearing, C. Private security and private justice. – British Journal of Law and Society 1979, vol. 6, no. 2.
52. Strengthening government oversight of civilian private security services and the contribution of such services to crime prevention and community safety. draft resolution. Vienna. United Nations Economic and Social Council 2012. Arvutivõrgus: <https://digitallibrary.un.org/record/729017> (10.04.2022).
53. Teder, I. Analüüs: Politseiametnikele hädakaitseõiguse kohaldumine ning vahetu sunni regulatsioon. Tallinn. Õiguskantsleri Kantselei 2014, lk 3-4. Arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/õiguskantsleri\\_margukiri\\_politseiametnike\\_hadakaitseõigus\\_ja\\_vahetu\\_sunni\\_rakendamine\\_lisa.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_margukiri_politseiametnike_hadakaitseõigus_ja_vahetu_sunni_rakendamine_lisa.pdf) (21.04.2022).
54. Teenuste direktiivi rakendamise käsiraamat, Euroopa ühendused 2007. Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/services-dir/guides/handbook\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_et.pdf) (20.04.2022).
55. Toomela, T. Valduse kaitse jõuga – asjaõigusliku omaabi teostamine ja selle piirid. – Juridica 2008/8.

56. Turvaseaduse eelnõu. 12 SE I. seletuskiri eelnõu esimesele lugemisele. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8393121e-b849-3440-83e4-984e07299ebb/Turvaseadus> (19.04.2022).
57. Varul, P. jt. (koost). Asjaõigusseadus I. Komm vlj. Tallinn. Juura 2014.
58. Varul, P. jt. (koost). Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. Tallinn. Juura 2010.

### **Õigusaktid:**

59. Asjaõigusseadus. – RT I 1993, 39, 590.
60. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349.
61. Kaitseliidu seadus. – RT I, 20.03.2013, 1.
62. Karistusseadustik. – RT I 2001, 61, 364.
63. Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 12.07.2014, 1.
64. Korrakaitse seadus. – RT I, 22.03.2011, 4.
65. Korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seadus. – RT I, 13.03.2014, 4.
66. Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I 2003, 27, 166.
67. Lennundusseadus. – RT I, 21.10.2015, 4.
68. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. – RT I, 25.03.2011, 1.
69. Relvaseadus. – RT I 2001, 65, 377.
70. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216.
71. Turvaseadus. – RT I 2003, 68, 461.
72. Turvateenistuse seadus. – RT I 1993, 75, 1100 ... RT I 2002, 61, 375.
73. Vabariigi Valitsuse korraldus nr 305. COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud. – RT III, 15.02.2022, 11.
74. Võlaõigusseadus. – RT I 2001, 81, 487.

### **Euroopa Liidu õigusaktid:**

75. 11. märtsi 2008. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 300/2008, mis käsitleb tsiviillennundusjulgestuse ühiseeskirju ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 2320/2002. – ELT L 97/72.
76. 12. detsembri 2006. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EÜ) nr 2006/123 teenuste kohta siseturul. – ELT L 376/36.
77. 16. november 2011. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1214/2011, euro sularaha professionaalse piiriülese maanteeveo kohta euroala liikmesriikide vahel. – ELT L 316/1.
78. Euroopa Liidu leping. – ELT 07.06.2016, C 202/1.
79. Euroopa Liidu toimimise leping. – ELT 07.06.2016, C 202/1.

### **Maakohtu lahendid:**

80. PMKo 1-14-4774.

### **Ringkonnakohtu lahendid:**

81. TlnRgKo 1-04-2021.

82. TlnRgKo 1-07-13596.
83. TlnRgKo 1-4-202.
84. TlnRnKo 1-11-45-02.
85. TlnRnKo 1-13-7297.

**Riigikohtu lahendid:**

86. RKHKo 3-3-1-36-15.
87. RKHKo 3-3-1-63-09.
88. RKHKo 3-3-1-95-09.
89. RKKKo 1-16-9964.
90. RKKKo 3-1-1-102-03.
91. RKKKo 3-1-1-111-04.
92. RKKKo 3-1-1-17-04.
93. RKKKo 3-1-1-24-07.
94. RKKKo 3-1-1-25-13.
95. RKKKo 3-1-1-56-01.
96. RKKKo 3-1-1-7-07.
97. RKKKo 3-1-1-95-06.
98. RKKKo 3-1-1-69-09.
99. RKPJKm 3-4-1-21-11.
100. RKPJKm 3-4-1-4-08.
101. RKPJKo 3-4-1-10-10.
102. RKPJKo 3-4-1-3-02.
103. RKPJKo 3-4-1-1-02.
104. RKPJKo 3-4-1-16-05.
105. RKPJKo 3-4-1-16-08.
106. RKPJKo 3-4-1-1-99.
107. RKPJKo 3-4-1-2-01.
108. RKPJKo 3-4-1-25-11.
109. RKPJKo 3-4-1-3-12.
110. RKPJKo 3-4-1-42-13.
111. RKPJKo 3-4-1-6-00.
112. RKÜKo 3-4-1-10-00.
113. RKÜKo 3-1-1-86-07.
114. RKÜKo 3-3-1-5-09.
115. RKÜKo 3-4-1-6-12.
116. RKÜKo 3-4-1-7-01.
117. RKÜKo 5-20-3/43.

**Rahvusvahelised kohtulahendid:**

118. EIKo 74768/10, Chernega jt vs. Ukraina.

**Euroopa kohtulahendid:**

119. EKo C 114/97, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Hispaania Kuningriik, ECLI:EU:C:1998:519.
120. EKo C 189/03, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Madalmaade Kuningriik. ECLI:EU:C:2004:597.
121. EKo C 283/99, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik, ECLI:EU:C:2001:307.
122. EKo C 355/98, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Belgia Kuningriik, ECLI:EU:C:2000:113.
123. EKo C-465/05, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik, ECLI:EU:C:2007:781.

#### **Ajakirjandus:**

124. Kuulpak, K., Reisenbuk, K., Raal, K. Kodutu trammist väljalohistamine tõi turvamehele kriminaalmenetluse. – Postimees 23.11.2017. Arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/4321249/kodutu-trammist-valjalohistamine-toi-turvamehele-kriminaalmenetluse> (19.04.2022).
125. Martin, M. Turvatöötajad: oleks justkui eesliinil, aga riik samamoodi ei arva. – Postimees 06.04.2021. Arvutivõrgus: [https://leht.postimees.ee/7217924/turvatootajad-oleks-justkui-eesliinil-aga-riik-samamoodi-ei-arva#\\_ga=2.167115902.1594090167.1646655351-777119203.1610631985](https://leht.postimees.ee/7217924/turvatootajad-oleks-justkui-eesliinil-aga-riik-samamoodi-ei-arva#_ga=2.167115902.1594090167.1646655351-777119203.1610631985) (19.04.2022).
126. Turvafirma võttis MEM Cafe juures korrapidamise politseilt üle. – Postimees 02.12.2021. Arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/7399282/turvafirma-vottis-mem-cafe-juures-korrapidamise-politseilt-ule> (19.04.2022).
127. Turvatöötaja pidas kinni tanklas noaga vehkinud mehe. – Postimees 26.03.2021. Arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/7211247/turvatootaja-pidas-kinni-tanklas-noaga-vehkinud-mehe> (19.04.2022).
128. Turvatöötajat visati noaga. – Postimees 08.12.2021. Arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/7403649/turvatootajat-visati-noaga> (19.04.2022).

## LISAD

### LISA 1 – Turvategevuse liigitus

Teenused <sup>370</sup>	Alajaotus	Reguleeritud Eestis
Turvalisuskonsultatsioonid	1) riskide hindamine 2) turvaplaanide koostamine 3) turvaplaanide rakendamine	Jah Jah Jah
Eradetektiivindus		Ei
Korra tagamine	1) üritustel korra tagamine 2) uksehoidjate kasutamine	Jah Ei
Valveteenused	1) statsionaarne valve 2) mobiilne valve 3) turvakontroll 4) lähivalve 5) häiretele reageerimine 6) võtmete hoistamine	Jah Jah Jah Jah Jah Ei
Elektrooniline valve	1) häireseadmete kasutamine 2) sisse- või läbipääsu kontrollimine 3) kaugjälgimine	Jah Jah Jah
Mehaaniline kaitse	1) lukud 2) tõkked 3) valgustus 4) seifid 5) turvaruumid	Ei
Rahavedu	1) raha vedamine 2) raha töötlemine 3) sularahaautomaatide hooldamine 4) turvatranspordi pakkumine	Jah Ei Ei Ei
Andmeturve	1) IKT turvalisus 2) dokumentide turvalisus 3) ID turvalisus	Reguleeritud väljaspool TurvaS
Politseilised tegevused	1) avaliku korra tagamise ülesanded 2) eraviisiline süütegude uurimine 3) parkimiskontroll 4) liikluse reguleerimine	Ei Ei Ei Jah
Eramilitaarteenused	1) relvastatud kaitse 2) sõjaväelised teenused	Ei
Koolitused		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
Julgeolekulise tähtsusega hoonete valvamine		osaliselt

<sup>370</sup> Hakala, J. A transnational comparative study, lk 231; Tabel on võetud turvategevuse seaduse eelnõu seletuskirjast, kus seda on kasutatud turvategevuste jaotuse illustreerimiseks. Arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/654a2578-a73e-4741-8709-012c609da1ca> (21.04.2022).

## LISA 2 – Turvateenuste jaotus Eestis

Turvateenistuse seadus	Turvaseadus
vallas- ja kinnisvara valve ja kaitse	vallas- või kinnisvara, sealhulgas Eesti riigilippu kandva laeva valve ja kaitse
isikukaitse	isikukaitse
veoste valve ja kaitse	juhtimiskeskuse pidamine
korra kindlustamine tellija või tööandja üritustel ja objektidel	korra tagamine üritusel või valveobjektidel
turvakonsultatsioon ja -uuringud objekti puutumatus ja ohutuse tagamiseks	turvakonsultatsioon
	valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine
sisevalve	

### Lisa 3 – Ülevaade turvategevuse reguleerimise põhjustest Hakala. J kohaselt<sup>371</sup>

1. Kaitsta turvatöötajatega kokkupuutuvate isikute põhiõigusi ja privaatsust – tavaliselt hõlmab turvategevus niisuguseid tegevusi, nagu turvakontrollid, konfidentsiaalse info töötlemine ja muu, mis võib piirata turvatöötajaga kokkupuutuvate isikute õiguseid.
2. Ennetada eramilitaarteenuste või erapolitsei tekkimist – ajaloos on näiteid, kus eraturvaettevõtted täidavad poliitilisi ja muid sarnaseid tellimusi.
3. Defineerida füüsilised sfäärid ja objektid, kus eraturvategevust võib läbi viia – eelkõige lahendada era ruumide ja avaliku koha problemaatika. Valdkonna ja ühiskondliku korralduse arenemine eeldab, et regulatsioonid suudavad kaasas käia ning põhilatult reguleerida uusi turvategevuse ülesanded just avalikes kohtades seotud kaitsetegevusega.
4. Piiritleda tegevusi, rolle ja koostööd avaliku võimu turvateenuste nagu politsei ja turvategevuse vahel – lahendada põhimõtteline küsimus, kas eraturvategevus on ainult äri või asendab ja täiendab see ka politsei korrakaitse tegevusi.
5. Tagada, et avalikkuses oleks arusaadavalt eristatavad eraturvateenuse pakkujad ja avaliku turvateenuse pakkujad – vormi kandmise reguleerimine võib tunduda kõrvaregulatsiooniga aga turvatöötaja eristumine on vajalik näiteks vastutuse seisukohast. Selgelt eristatava vormiga ja nähtava töötõendi või nimega turvatöötaja on võimalik vastutusele võtta.
6. Defineerida ja kontrollida turvatöötajatele antud täiendavaid õiguseid – iga täiendava võimu volitamisega kaasneb selge võimuliialduse oht.
7. Anda turvatöötajatele selged täiendavad tagatised ja sotsiaalkaitse.

---

<sup>371</sup> Hakala, J. A transnational comparative study, lk 66-67.