



Õiguskantsler

Minister Kristen Michal
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 5.03.2012 nr 8-1/2361
Õiguskantsler 19.04.2012 nr 18-2/120532/1201842

Arvamus korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõule

Austatud härra minister

Korrakaitseõigus on minu tegevuses erilise tähelepanu all püsinud aastaid. Riikliku järelevalve meetmete kohaldamisega kaasneb tihti põhiõiguste üsna intensiivne riive ja seetõttu olen tähelepanelikult jälginud selle valdkonna õigusloome arengut ja korrakaitseõiguse rakendamist. 7.mail 2004 toimunud õiguskantsleri teaduskonverentsi „POLITSEI.ÕIGUS.RIIK“¹ eesmärk oli tekitada diskussioon korrakaitseõiguse käsitlemise väljaarendamiseks ning arutada politseiõiguse kitsaskohti. Konverentsi teesiks oli, et avaliku korra kaitse pidamine üksnes politsei ülesandeks on aegunud käsitlus. Vastupidi – korra ja turvalisuse kaitse peab olema ka teiste korrakaitse- ning riikliku järelevalve asutuste ülesanne. Iga riikliku järelevalve amet ja inspeksioon ei tohi piirduda kehtestatud nõuete kontrollimise ja rikkumiste karistamisega, vaid peab mõtlema proaktiivselt juba ette, hoidmaks ära võimalikult varakult oma valdkonnas ohuolukordade tekke. Konverentsil leiti, et Eesti vajab seadust, mis sätestaks ühtsed alused kõigi korrakaitseasutuste koordineeritud tegevuseks ning annaks põhiseaduse nõuetele vastavad volitused sekkuda korrarikkumiste puhul. See peab teenima tõhusa riikliku järelevalve süsteemi ning aitama tagada inimeste õiguste lünkadeta kaitset.

Riigikogu astus 23.02.2011 korrakaitse seaduse (KorS) vastuvõtmisega väga suure sammu selle eesmärgi saavutamise suunas. Justiitsministeeriumi väljatöötatud korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse (KKSMRS) eelnõu vastuvõtmine võimaldab riikliku järelevalve valdkonna reformiga lõpuni minna. Tänan Teid võimaluse eest selle reformiga jätkamisel kaasa rääkida. Tutvusin Teie saadetud eelnõu ja seletuskirjaga ning esitan järgnevalt oma tähelepanekud.

1. Inspeksioonilise järelevalve regulatsioon

Korrakaitse seaduse eelnõu väljatöötamisel lähtuti eeldusest, et nimetatud seadus reguleerib vaid meetmeid, mida rakendatakse **konkreetse ohu kahtluse, ohu või korrarikkumise korral**. Riikliku järelevalve ülesandega ametid ja inspeksioonid aga kontrollivad järelevalvele allutatud

¹ Konverentsist lähemalt: <http://oiguskantsler.ee/et/konverentsid-ja-seminarid>. Konverentsi ettekanded on avaldatud teadusajakirjas Juridica 2004 nr 7.

isikute tegevuse nõuetele vastavust teatud valdkondades konkreetsest ohust sõltumata. Eelnõu seletuskirjas nimetati niisuguseid meetmeid **inspekterimisvolitusteks** (lad *inspecto* – jälgima, vaatlema) ning selliste meetmete rakendamist **inspektsioonilise riikliku järelevalve teostamiseks**.²

Seletuskirjas märgiti aga samuti, et: “Kuna inspektsiooniline riiklik järelevalve on paljudes valdkondades kahtlemata vajalik siis **erikorrakaitseorganite õigus rakendada riikliku järelevalve meetmeid ilma konkreetse ohu kahtluseta tuleb reguleerida eriseadustes** nt nähes selleks ette ruumidesse siseminemise õiguse sõltumata ohust. Selleks jätab võimaluse käesoleva eelnõu § 1 lg 4. Eriseadustega on võimalik luua ka uusi riikliku järelevalve erimeetmeid, mille kohaldamise eelduseks ei ole konkreetne oht või ohukahtlus. Enesestmõistetavalt on võimalik järelevalve teostamine ilma konkreetse ohu või ohukahtluseta ka EL määrusest kui siseriiklikust seadusest kõrgemalseisvast aktist tuleneval juhul.”

Seadusandja lähtus seega eeldusest, et kui puudub konkreetne ohukahtlus, on tegemist inspektsioonilise järelevalvega, mille teostamiseks peavad erikorrakaitseorganil olemas olema eriseaduses sätestatud alused meetmete kohaldamiseks. Juhul, kui rutiinsel kontrollil tehakse kindlaks oht või ohukahtlus, muutub inspektsiooniline järelevalve ohutõrjeliseks järelevalveks, mille käigus on lisaks ohukahtlust või ohtu mitte-eeldavatele meetmetele võimalik rakendada ka neid meetmeid, mille eelduseks on konkreetse ohu olemasolu.

KKSMRS eelnõu väljatöötamisel ei ole kahjuks siiski varasemat eeldust arvestatud. KKSMRS eelnõus on inspektsiooniline järelevalve üldjuhul seotud iga-aastasest ohuprognosis tuvastatud ohtude ennetamisega. Inspektsioonilise järelevalve meetmed on sätestatud eriseaduses ning, nagu KKSMRS eelnõust selgub, on meetmed üldjuhul täpselt samad – valdkondlikes eriseadustes on loetletud lihtsalt riikliku järelevalve meetmed viitega KorS sätetele, eraldi inspektsioonilisi meetmeid välja toodud ei ole.

Selleks, et aru saada, mida see seaduse rakendamisel tähendab, tuleb analüüsida näitliku olukorra pinnal.

Kemikaaliseaduse (KemS) § 6 lg 1 sätestab, et käitis, kus kemikaale käideldakse ohtlikkuse alammäärast suuremas koguses, on KemS tähenduses ohtlik ettevõtte. KemS § 6 lg 3 kohaselt on käitis, kus kemikaale käideldakse künniskogusest suuremas koguses, suurõnnetuse ohuga ettevõtte. Künniskogused ja suurõnnetuse ohuga ettevõtete ohtlikkuse kategooria määramine on kehtestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusega nr. 67 "Kemikaali ohtlikkuse alammäär ja ohtliku kemikaali künniskogus ning suurõnnetuse ohuga ettevõtte ohtlikkuse kategooria ja ohtliku ettevõtte määramise kord". Sellest lähtuvalt koostatud suurõnnetuse ohuga ettevõtete loetelus on 53 ettevõtet.³

KKSMRS-s sisalduva kemikaaliseaduse muudatuse kohaselt on Tehnilise Järelevalve Ameti (TJA) pädevuses **kontrollida** ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte tegevust KemS-st tulenevate

² Eelnõu seletuskirjas selgitati, et „iga sekkumine isiku õigustesse peab olema legitiimselt põhjendatud ning proportsionaalne. Reeglina saab isiku õiguste piiramist korrakaitseorgani poolt põhjendada ainult konkreetse ohukahtluse või tuvastatud ohu olemasolu korral. Ohu ennetamiseks või väljaselgitavate meetmete rakendamiseks enne konkreetse ohukahtluse tekkimist on riivelistel meetmetel rakendamine põhjendatud juhtudel kui võimalik oht ähvardab väga väärtuslikke või on põhjendatav meetmele allutatud isiku tegutsemisega teatud erivaldkonnas, kus temalt saab eeldada kõrgendatud ja spetsiifiliste nõuete täitmist (nt tegutsemine ettevõtjana teatud tegevusalal, milleks on riigi poolt kehtestatud erinõuded).“ Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri, kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

³ <http://www.rescue.ee/26481>

kemikaali arvestuse pidamise ja tegevusloa kontrolliesemesse kuuluvate nõuete ning vastutuskindlustuse nõude täitmisel.

Kui TJA inspektorid soovivad minna kontrollima viidatud nimekirja kantud ettevõtjaid inspeksioonilise järelevalve mõttes veendumaks, et ettevõttes asuvad eriti tuleohtlikud veeldatud gaasid vmt ohtlikud ained vastaksid dokumentatsioonile ning arvestus oleks korrektne, siis peab see tegevus olema esiteks täiendavalt ka iga-aastases asutusesiseses ohuproгноosis hõlmatud. Nii inspeksioonilises kui konkreetse ohu järelevalves lubatavad meetmed on eelnõu järgi reguleeritud planeeritavas KemS § 23² lõikes 1: „Korrakaitseorgan võib käesolevas seaduses sätestatud riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada korrakaitseaduse §-des 30, 31, 32, 45, 49, 50 ja 51 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid korrakaitseaduses sätestatud alusel ja korras.“.

Seega on TJA-l nii inspeksioonilise järelevalve kui ka konkreetsest ohust lähtuva riikliku järelevalve teostamisel samad meetmed, kuid inspeksioonilise järelevalve korral puudub TJA-l õigus kohaldada vahetut sundi (KKSMRS § 24 lg 7).

KorS § 50 annab TJA-le küll õiguse valdusesse sisenemiseks ka inspeksioonilisel eesmärgil, kuid mis saab juhul, kui objekti omanik inspeksioonilise järelevalvega ei nõustu ja TJA inspektorit sisse ei luba? Inspeksioonilise järelevalve korral on vahetu sunni kohaldamine välistatud (planeeritav KorS § 24 lg 7, vastuvõetud KorS § 24 lg 3). KKSMRS § 1 punktis 7 kavandatakse küll lisada vastuvõetud KorS §-i 23 kolmas lõige, mis paneb riikliku järelevalve meetme adressaadile kohustuse taluda tema suhtes kohaldatavaid meetmeid⁴ ning neljas lõige, mis annab aluse ettekirjutuse tegemiseks, kuid küsimus tõusetub sunniraha määramisel. Nimelt sätestab planeeritav KorS § 24 lg 4, et „Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud kohustuse täitmise tagamiseks on korrakaitseorganil õigus teha järelevalve subjektile ettekirjutus ning rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud alusel ja korras. Sunniraha ülemmäär on 9600 eurot.“. Inspeksioonilise järelevalve raames sunniraha määramisel tuleb aga lähtuda planeeritava KorS § 24 lõikest 9, mis näeb ette, et sunniraha ülemmäär ohu ennetamiseks vajalike toimingute täitmise tagamiseks on 640 eurot.

Tekib küsimus, kas sunniraha suurus 640 eurot on siiski piisav (ning seega proportsionaalne eesmärgi suhtes tagada ohutus ja välistada sellega inimeste põhiõiguste kahjustumine), mõjutamaks suurettevõtjat lubama kontrolli enda territooriumile? KKSMRS seletuskirjas on märgitud, et „Ülemmäära sätestamisel on arvestatud asjaolu, et võrreldes riikliku järelevalve ülejäänud ajaliste faasidega, toimub riiklik järelevalve ohu ennetamisel üksnes abstraktse ohu olukorras.“. Olen siiski seda meelt, et teatud valdkondades ei ole mõistlik oodata konkreetse ohu saabumist, sest siis võib oht realiseeruda juba nii kiiresti, et konkreetse ohu meetmed ei võimalda ohtu või korrarikkumist (õigushüvede kahjustumist) ära hoida.

Ehk teisisõnu, plahvatusohtlikke aineid sisaldavas (tuleohtlikud veeldatud gaasid, tuleohtlikud vedelikud, muud plahvatusohtlikud ained) laohoones ei ole mõistlik oodata, kuni on näha katuse vahelt suitsu immitsemist; toidlustuskohtades ei ole mõistlik oodata, kui esimene inimene pöördub tõsiste terviseprobleemidega arsti poole jne. Inimeste põhiõigusi võib hambutuks muudetud riiklik järelevalve kahjustada väga ulatuslikult.

⁴ KKSMRS seletuskirjas täpsustatakse: „Punkti 7 muudatus on nii ideoloogilist kui sisulist laadi: kui varem kehtestas eelnõu isikule kohustuse taluda kohaldatavaid riikliku järelevalve erimeetmeid üksnes ohu ennetamisega seonduvalt, siis nüüd on selguse huvides kehtestatud talumiskohustus nii üld- kui ka erimeetmete osas igas riikliku järelevalve menetluse faasis: nii ohu ennetamisel, väljaselgitamisel ja tõrjumisel, kui korrarikkumise kõrvaldamisel.“

Märgin siinkohal, et antud konteksti silmas pidades ei pruugi ka Riigikogu poolt 23.02.2011 vastuvõetud KorS § 24 sõnastus olla piisav. KorS § 24 lg 2 loetleb inspeksiionilise järelevalve meetmed ammendavalt, hõlmamata seejuures näiteks valduse läbivaatuse meetet (KorS § 51), mis oleks vajalik eelpool toodud näite puhul. Kuid tõenäoliselt tuleb ka toiduohutuse kontrollimisel avada toiduaineid sisaldavaid kappe, nt külmkapi temperatuuri või toidu naabrusnõuete kontrollimiseks; tuleohutuse kontrollimisel avada küttekoldeid, ravimiohutuse kontrollimisel avada ravimikappe jne – nimetatud tegevused ei ole enam hõlmatud valdusesse sisenemise meetmes.

Eelnõus põhjalikult reguleeritud ohuprognosisega seoses soovin märkida veel järgmist. Eelnõus nähakse ette iga-aastase ohuprognosisi kui kirjaliku haldusesisese akti koostamise ja järgimise kohustus. Eeldan, et tegemist on halduseeskirjaga (vt ka planeeritav KorS § 24 lg 5), kuid erinevalt praegusest õigusteaduses ja kohtupraktikas väljakujunenud käsitlusest kavandatakse see esiteks muuta kohustuslikuks kõikidele korrakaitseasutustele ning teiseks anda sellele õiguslik siduvus järelevalve erimeetme kohaldamise eeltingimusena. Mõistan eelnõu kaalutlust ning ohuprognosisi koostamise eesmärki, kuid leian, et selle kohustuslik koostamine ja järgimine ei pruugi olla eesmärgi saavutamisel alati vajalik, vaid võib teatud juhtudel takistada tõhusa järelevalve teostamist (ja seeläbi vähendada õiguste kaitset). Minu hinnangul tuleks eelnõuga kavandatud muudatusi tehes arvestada, et tegemist ei ole nn õigustühja ruumi täitmisega, vaid inspeksiioniline järelevalve toimub ka täna ning seda vastavalt seadusandja juhiste (sh ohu olemuse ning põhiõigustesse sekkumise proportsionaalsete erimeetme määratlustele) ning tingimustele (seaduslikkuse põhimõte, pädevus- ja volitusnormid). Minu hinnangul tuleneb juba täna Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 3 ning haldusmenetluse seaduse §-st 3 põhimõte, et avalik võim võib põhiõiguste ja –vabaduste kasutamisse sekkuda üksnes seadusliku aluse olemasolul ning meetmete valik ja kasutamine peab olema proportsionaalne saavutatava eesmärgi suhtes. Selle käsitluse juurde kuulub ka ohuprognosis, konkreetse valdkonna eripära ja juhtumi asjaolude (sh ohu tõenäosuse) hindamine ning sellele vastava järelevalvealalise tegevuse kavandamine.

Minu hinnangul on eelnõus kavandatud ohuprognosisi näol sisuliselt tegemist asutuse tööplani ja halduseeskirja hübriidiga, mis oleks suunatud siiski peaeesmärgina põhiõiguste ja –vabaduste kaitsele ning korrakaitseasutuse tegevuse piiritlemisele. Leian, et kavandatud eesmärk on küll õige ja legitiimne, kuid eelnõus pakutud kujul võib see kaasa tuua seadusandja kindlaks määratud järelevalve ulatuse piiramise, seadust rakendava ametniku kimbatuse (kas järgida ohuprognosisi või seadust?) ning ka tarbetuid vaidlusi küsimuses, kas konkreetsel juhul kaalus ohuprognosis (kui õiguslikus aluses erimeetme kohaldamiseks) sätestamata juhul erimeetme rakendamise avaliku huvi üle isiku huvi meetme kohaldamata jätmiseks või mitte.⁵

Eraldi küsimuse tõstatab KKSMS-s planeeritav KorS § 24 lg 4, mille kohaselt riikliku järelevalve meetmeid võib kohaldada ohuprognosisis tuvastamata ohu ennetamiseks, kui sellist ohtu ei olnud või ei olnud teada ohuprognosisi kinnitamise ajal, seda ei ole võimalik ennetada eelnevalt ohuprognosisi muutes ning oht kaalub üles isiku huvi meetme kohaldamata jätmise vastu. Üsna avaralt sõnastatud erand lubab rakendada riikliku järelevalve meetmeid ka ilma ohuprognosisita. Praktikas võib tõusetuda küsimus, kuivõrd KorS § 24 lg 4 on sedavõrd avar ja ebaselge sõnastus, miks seda ohuprognosisi üldse vaja on?

Eeltoodud kaalutlustel teen ettepaneku mitte ette näha kõikidele korrakaitseorganitele ohuprognosisi koostamise kohustust, vaid valdkonnast tuleneval vajadusel piirduda

⁵ Kuivõrd KKSMS käigus muudetakse ka Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadust, tuleneb sellest, et ka eurorahade kasutamise kontrollimisel peaks PRIA lähtuma iga-aastastest ohuprognosisidest või konkreetse ohtu kontseptsioonist.

halduseeskirjaga kui üldise iseloomuga halduse siseakti, tööjuhise, parima praktika kogumikuga vms, mille järgimine on küll ametkonna siseselt kohustuslik (ning alus ametniku distsiplinaarsüüte hindamisel), kuid samas kehtib üksnes niivõrd, kui muud õigusaktid ei sätesta teisiti. Halduseeskirjaga täpsustatakse seaduse või määrusega haldusorganile antud kaalutusõiguse ja määratlemata õigusmõistete kasutamisega seonduvat, ja selle eesmärk on tagada haldusorgani ühetaoline praktika. Leian, et halduseeskiri võib iseenesest aidata kaasa põhiseadusest tuleneva võrdse kohtlemise põhimõtte tagamisele (võrdseid juhtumeid käsitletakse sarnaselt) ning samuti õiguskindlusele (avaliku võimu tegevus on etteaimatav). Teisalt ei välista halduseeskiri ametniku kaalutusõigust. Ametnik peab otsuse tegemisel lähtuma põhiseaduse §-st 3 tulenevast seaduslikkuse põhimõttest, mistõttu ei vabasta ükski halduseeskiri kohustusest järgida seaduse või selle alusel antud määruse nõudeid.⁶

Vahekokkuvõttena märgin, et minu hinnangul tuleks inspektsoonilise järelevalve regulatsiooni osas jääda siiski korrakaitseaduse koostamisel aluseks olnud kontseptsiooni juurde ning sätestada inspektsoonilise järelevalve valdkonnad ning selle raames lubatavad meetmed eriseadustes. Inspektsooniline järelevalve hõlmab ääretult erinevaid eluvaldkondi lõhkeainete käitlemisest keelenõuete täitmiseni. Niivõrd erinevate valdkondade puhul on ääretult raske üldseaduses abstraktsel tasemel loetleda abinõusid, mida väga kitsastes valdkondades riiklikuks järelevalveks kohaldada võib, ilma et seejuures riikliku järelevalve ebatõhusaks muutumise tõttu isikute põhiõigused ohtu ei satuks.⁷

2. KOV eeskirjad

KKSMRS §-ga 49 tunnistatakse kehtetuks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 22 lg 1 p 36³. Kehtetuks tunnistatava normiga anti kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu ainupädevusse avaliku korra tagamiseks avaliku korra eeskirjade kehtestamine.

KKSMRS seletuskirja kohaselt tunnistatakse avaliku korra eeskirjade kehtestamist puudutav norm kehtetuks, kuna kohalikul omavalitsusel puudub vajadus kehtestada avaliku korra tagamiseks eraldi avaliku korra eeskirju. Nõustun eelnimetatud KOKS muudatusega ning pean seda põhjendatuks, kuna avaliku korraga seonduvat reguleeritakse KorS-is.

Soovin aga tähelepanu juhtida KOKS § 22 lg 1 punktile 36² (kasside ja koerte pidamise eeskiri), mille kehtetuks tunnistamist tuleks korrakaitseaduse rakendamise käigus samuti kaaluda. Seonduvalt loomapidamisega tuleks täiendavalt analüüsida, kas oleks võimalik korrakaitseadust täiendada loomapidamist puudutava üldnormiga. Põhjendan oma seisukohta järgnevalt.

Õiguskantslerile on pea terve taasiseseisvumise järgsel perioodil esitatud kaebusi erinevate kohaliku omavalitsuse üksuste koerte ja kasside pidamise eeskirjade kohta. Nende õigusaktide põhiseaduspärasuse kontrolli praktika on küllaltki värvikas. Seda esiteks seetõttu, et kohalikud omavalitsused on KOKS § 22 lg 1 p 36² alusel kehtestanud kõige erinevamaid põhiõiguste piiranguid omamata selleks kohast volitust.⁸ Seega põhjustab probleeme asjaolu, et KOKS § 22 lg 1 p 36² näol on tegemist üldsõnalise ja piisavalt määratlemata volitusnormiga, mistõttu puuduvad kohalikel omavalitsustel selged piirid küsimustes, mida võib eeskirjaga reguleerida. Teisalt julgen kahelda, kui põhjendatuks saab üleüldse pidada loomapidamise reguleerimist kohaliku

⁶ Vt ka RKHKo 16.01.2008, 3-3-1-81-07, p 13 ja 14; RKHKo 02.05.2006, 3-1-1-16-06, p 12.

⁷ Näiteks ülalpool nimetatud valduse läbivaatuse meede hõlmab KorS §51sõnastuses ka kehaõnastuste kontrollimist, samal ajal kui inspektsoonilises järelevalves on toiduohutuse nõuete kontrollimisel vaja avada toiduaineid sisaldavaid vallasasju.

⁸ Vt lähemalt nt minu 14.12.2010 märgukirja nr 6-1/100108/1007193.

omavalitsuse tasandil. Näiteks liiguvad koerad sageli koos oma omanikega erinevate kohalike omavalitsuse üksuste haldusterritooriumitel, kus võivad kehtida erinevad nõuded nt koerte lõastamisele ja suukorvistamisele vms. Seejuures näeb KOKS § 66³ ette karistuse eeskirja nõuete rikkumise eest. Leian, et kui loomapidaja tagab, et nt tema koer ei ohusta teisi inimesi, loomi ega vara (ehk koer ei ohusta avalikku korda), siis ei ole lõppastmes oluline, kuidas loomapidaja vastava tulemuseni jõudis (nt kas lõastades või suukorvistades koer). Eelnevalt lähtudes leian, et tuleks kaaluda kasside ja koerte pidamise eeskirja kehtestamist puudutava volituse normi ja vastava väärtekoosseisu (KOKS § 22 lg 1 p 36² ja § 66³) kehtetuks tunnistamist.

Eelöeldu ei tähenda aga seda, et minu arvates ei oleks loomapidamisega seonduvat korrakaitse seaduses üldse vaja reguleerida (nagu see käesoleval hetkel on). Leian, et korrakaitse seadus kui avalikku korda puudutav üldseadus on kohane õigusakt selleks, et hõlmata loomapidamine üldisel tasandil ning selles kehtestada loomadest põhjustatud korrarikkumiste ja häiringute eest kaitsvad universaalsed reeglid (sellekohase ettepaneku on minule teadaolevalt teinud Siseministerium). Üks võimalik lahendus on teha seda analoogselt Riigikogus 13.02.2011 vastuvõetud KorS §-s 54 sätestatud avalikus kohas käitumise üldnõuetega.

Seejuures rõhutan, et vastavad õigusnormid peaks olema piisavalt laia rakendusala, et võimaldada tõhusat loomadest lähtuvate ohtude ennetamist. Juhin tähelepanu ka sellele, et häiringuid ei põhjusta ainult kassid või koerad vaid ka näiteks tiheasustusalaal peetavad mesilased või muud põllumajandusloomad. Seejuures võib aga nendest põhjustatud häiringuid pidada võrdlemisi sarnasteks – lärm, saastus, inimese heaolu või tervise ohustamine, vara kasutamise takistamine jms. Seega teen ettepaneku kaaluda korrakaitse seaduse täiendamist normiga, mis sisaldaks peamisi KorS § 4 lõikes 1 sätestatud avaliku korra kaitsmiseks vajalikke loomapidamisreegleid.

Ühtlasi juhin tähelepanu sellele, et KOKS-is täiendati volikogu pädevust erinevate eeskirjade kehtestamisel tulenevalt haldusõigusrikkumiste seadustiku kehtetuks tunnistamisest. Siis antigi volikogule õigus kehtestada lisaks koerte ja kasside pidamise eeskirjale ning avaliku korra eeskirjale ka heakorraeeskirju ja kaevetööde eeskirju (KOKS § 22 lg 1 p 36¹).⁹ Seoses heakorra eeskirja kehtestamise volitusega märgin järgmist. Hetkel kehtivas KOKS-is kasutusel olevaid mõisteid „heakord“ ning „avalik kord“ ei määratle ükski õigusakt, mistõttu on mõned kohalikud omavalitsused kehtestanud ühes õigusaktis nii heakorra kui ka avaliku korra eeskirja. Tihti sisalduvad heakorda puudutavad sätted avaliku korra eeskirjas ja vastupidi. Seega selge piir nende mõistete osas puudub. Seetõttu soovitatakse KOKS § 49 eesmärgi saavutamise kindlustamiseks vähemalt täpsustada kohalikele omavalitsustele antud volitust heakorraeeskirja kehtestamiseks.¹⁰

3. Süüteo koosseisude reform

Riikliku järelevalve valdkonna reformi algne idee oli suunata järelevalve põhiohk karistamiselt ohtude ennetamisele ja tõrjumisele ning korrarikkumiste kõrvaldamisele, asendades aegunud reaktiivse mudeli proaktiivsega. Süüteomenetlusõiguses kehtib menetluse alustamise kohustuslikkuse põhimõte, mistõttu tuleks riikliku järelevalve funktsiooniga asutustel alustada

⁹ Vt Riigikogus 19.06.2002 vastu võetud karistusseadustikuga seonduvate seaduste muutmise ja täiendamise seadus (RT I 2002, 63, 387) § 39.

¹⁰ Mis puudutab kohalike omavalitsuste kehtestatavaid kaevetööde eeskirju, siis olen ka nende õigusaktidega seonduvaid probleeme esile toonud (vt minu 25.01.2011 märgukiri nr 6-8/101264/1100368). Kaevetööde eeskirjade küsimusega palun Teil kindlasti tegeleda ehitusseadustiku koostamise käigus.

süüteo menetlust alati, kui on olemas süüteo alus ja ajend.¹¹ Korrakaitseõiguse reformiga pidi ühte sammu käima ka süüteokoosseisude kriitiline läbitöötamine ja oluline vähendamine, millele on tähelepanu juhtinud ka Riigikohus.¹² Korrakaitsemenetluses kehtib aga alustamise kaalutusõiguse põhimõte, mistõttu tuleb korrakaitsemenetlus arvesse siis, kui ohtu või korrariikkumist kujutav tegevus ei ole süütegu või kui süüteo menetluse alustamisega ei kaasne ohtu või korrariikkumise kõrvaldamist. Seetõttu palun pöörata tähelepanu ka süüteo menetlusõiguse läbitöötamisele.

4. PPVS-i täienduste arvestamine

Seadusandja otsustas politsei osas korrakaitseõiguse jõustada juba varem, alates ühendatud loomisest 01.01.2010 – riikliku järelevalve põhimõisted ja meetmed lisati 26.11.2009 politsei ja piirivalveseadusesse napilt kuu enne seaduse jõustumist. Nii on politsei juba mõnda aega uut korrakaitseõigust rakendanud. Seaduse rakenduspraktikas on joonistunud välja ka mõned probleemkohad, mistõttu on seadusandja teinud PPVS-is parandusi ja täiendusi. On üllatav, et KKSMRS, millega ometi muudetakse mitmeid KorS üldregulatsioone, neid muudatusi ei arvesta. Näiteks on täiendatud PPVS isiku kinnipidamise aluseid. Laste õiguste analüüsimisel on ilmnud, et kui näiteks PPVS § 7²⁹ lõikes 2 reguleeritakse joobeseisundis alaealise toimetamist kainenema, siis KorS-s §-s 42 ei ole alaealise erisust reguleeritud. Joobeseisundi kahtluse või joobeseisundis alaealise toimetamist reguleerib küll KorS § 39 lg 3, kuid antud sätte pealkirjast tulenevalt on see mõeldud üksnes alkoholi joobe puhuks. Palun seetõttu kaaluda PPVS-s sisalduvate muudatuste ja täienduste arvestamist.

5. Riikliku järelevalve meetmed väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses

KKSMRS eelnõuga muudetakse muuhulgas väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadust (VSS)¹³. Minu menetlustes on ilmnud mitmeid probleeme kehtiva VSS-i ja PPVS kohaldamise

¹¹ Riigikohus on tsementeerinud süüteo menetluse alustamise kohustuslikkust oma praktikas: “KrMS § 6 sätestab kriminaalmenetluse **kohustuslikkuse ehk legaliteedi põhimõtte**, mille kohaselt on uurimisasutus ja prokuratuur kohustatud kuriteo tunnuste ilmnedes oma pädevuse piirides alustama ja toimetama kriminaalmenetlust. Legaliteedipõhimõte kohustab pädevaid ametivõime alustama kuriteo tunnuste sedastamisel kriminaalmenetlust sõltumata mis tahes isiku või riigiasutuse arvamusest. Eeltoodust järeltub ühtlasi, et uurimisasutusel ja prokuratuuril puudub kuriteole viitava teabe saamisel pädevus hinnata“ [RKKK 14.04.2010, nr 3-1-1-19-10](#), p 8.2. „Lähtudes KrMS § 193 lg-st 1 peavad väärteomenetluse alustamiseks esinema **ajend ja alus** ning puuduma menetlust välistavad asjaolud. Ajend on väärteole viitav teave, sh menetleja poolt oma ülesandeid täites saadud väärteole viitav teave. Alus on aga väärteotunnuste sedastamine väärteomenetluse ajendis. Seega alustatakse menetlust siis, **kui esineb küllaldaselt andmeid, mis viitavad sellele, et väärtegu on toime pandud.**“ [RKKK 18.04.2005, nr 3-1-1-19-05](#), p 7.1.

¹² Riigikohtu analüüs „Ülekriminaliseerimine“. Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://www.riigikohus.ee/vfs/995/2010_Lisa%20%20\(Ulekriminaliseerimine_analuus\).pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/995/2010_Lisa%20%20(Ulekriminaliseerimine_analuus).pdf).

¹³ Eelnõu § 154 „§ 63. Riikliku järelevalve teostamine

(1) Riiklikku järelevalvet käesoleva seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle teostab Politsei ja Piirivalveamet.

(2) Politsei- ja Piirivalveamet võib käesolevas seaduses sätestatud riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada korrakaitse seaduses sätestatud erimeetmeid, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi.

(3) Korrakaitse seaduse §-des 50 ja 51 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid võib kohaldada üksnes juhul, kui on põhjendatult alust arvata, et ilma nimetatud meetmeid kohaldamata ei ole välismaalase lahkumiskohustuse täitmine tulemuslik.

(4) Korrakaitse seaduse §-s 45 sätestatud meetet võib kohaldada üksnes politseiametnik.“;

Samal ajal tehakse PPVS-s järgmised muudatused:

§ 97. Politsei ja piirivalve seaduse muutmise

Politsei ja piirivalve seaduses (RT I, 29.12.2011, 28) tehakse järgmised muudatused:

1) paragrahvi 1 lõige 5 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „Politsei ülesannetele ja tegevusele avaliku korra kaitsel kohaldatakse korrakaitse seadust, arvestades käesolevast seadust tulenevaid erisusi. Riikliku järelevalve meetme kohaldamisel eriseaduse alusel lähtub politsei eriseaduses sätestatust.“;

koostoime osas. Eelnõuga kavatakse muuta VSS § 63. Iseenesest on muutmine vajalik, sest ka kehtiva sätte puhul on probleem selles, et ei ole selge, millises ulatuses on migratsioonijärelevalveametnikel lubatud kohaldada sunnivahendeid PPVS alusel. Kahjuks ei lahenda muudetud redaktsioon õiguselguse probleemi.

Eelnõuga nähakse ette, et VSS § 63 lõike 2 kohaselt võib kohaldada korrakaitseaduses sätestatud erimeetmeid, arvestades VSS erisusi. Mõistan antud sätet nii, et väljasaadetavate suhtes on lubatud kohaldada kõiki korrakaitseaduses sätestatud meetmeid, välja arvatud juhul, kui VSS näeb selgesõnaliselt ette teisiti. Sellise regulatsiooni mõju praktikas ei ole aga päris selge. Toon järgnevalt välja erinevaid küsimusi, mis minu praktikas ilmnenud põhjal tõusetuvad.

a) Kas see tähendab, et migratsioonijärelevalveametnike pädevus on piiratud vaid nende meetmetega, mida näeb konkreetselt ette VSS? VSS § 63 lõike 2 järgi see nii olla ei saa, sest muidu poleks mõtet viidata KorS erimeetmetele ja sellele osutab ka § 63 lõige 4. Kas see tähendab siis, et nende pädevus on piiritletud VSS-iga vaid juhul, kui VSS-s on sõnaselgelt öeldud, et teatud meetet võib kasutada ainult migratsioonijärelevalveametnik (nt § 192), ja kui VSS alusel ei ole konkreetset küsimust reguleeritud, siis võib kohaldada KorS-i? Kui erivahendite kasutamine aga teemana on VSS-s reguleeritud, siis kas järeldub, et mis puudutab erivahendite kasutamist, siis näeb VSS ammendava loetelu migratsioonijärelevalveametnikule lubatud erivahenditest? Eelnõu ühtlustab küll VSS terminoloogiat erivahendite loetelu osas, kuid paralleelselt näib jäävat kasutusele ka ohjeldusvahendi mõiste (käeraud, kinnisidumine, rahustussärk), nii et sama vahend on nimetatud nii erivahendi kui ohjeldusvahendina).

b) Kui sama meetet, mille näeb ette VSS, kohaldab migratsioonijärelevalveametniku asemel politseiametnik (näiteks väljaspool keskust saatmine), siis kas politseiametnik peab lähtuma KorS-st (ja praegu PPVS-st), samal ajal kui migratsioonijärelevalveametnik VSS-st? Milline regulatsioon kuulub kohaldamisele siis, kui saatemeeskond koosneb nii politseiametnikest kui ka migratsioonijärelevalveametnikest?

c) Kas volituse kasutajast lähtuv eristamine (politseiametnik või migratsioonijärelevalveametnik) on põhjendatud, sest samas õiguslikus seisundis oleva isiku – väljasaadetava – suhtes võib sunni kohaldajast lähtuvalt kasutada selle tulemusena erinevaid piiranguid; kas selle asemel ei peaks olema eriseadusega ammendavalt määratletud konkreetse isikute grupi suhtes kohaldatavad sunnivahendid?

d) Lahtiseks on jäänud küsimus, et VSS § 192 on reguleeritud vahetu sunni kasutamine riigipiirile konvoeerimisel migratsioonijärelevalveametnike poolt. Osaliselt kattub see eelmise küsimusega, sest saatmisi teostavad ka politseiametnikud. Kas nemad võivad lähtuda kogu KorS regulatsioonist riigipiirile konvoeerimise puhul? Teiseks toimuvad saatmised ka riigipiiri ületades – kas siis kohaldub kogu KorS? Kas VSS piirab migratsioonijärelevalveametnike õiguse väljasaatmisel vaid riigipiirile konvoeerimisega või võivad nad saata siiski ka riigipiiri üleselt ja lähtuda seejuures KorS-st?

[...]

3) paragrahv 71 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „§ 71. Riikliku järelevalve meetme kohaldamise õigus

(1) Korrakaitseaduses sätestatud riikliku järelevalve meetme ja erimeetme kohaldamise õigus on politseiametnikul.

(2) Kui eriseadus sätestab korrakaitseaduses sätestatud meetme ja erimeetme kohaldamiseks pädeva haldusorganina politseiasutuse, siis on vastava meetme ja erimeetme kohaldamise pädevus lisaks politseiametnikule ka politseiasutuse ametnikul, kes ei ole politseiametnik, kui eriseadus ei sätesta teisiti.“;

e) Kes otsustab erivahendi¹⁴ kasutamise? VSS kohaselt otsustab tavaliselt keskuse juhataja või erandina kõrgem kohalviibiv migratsioonijärelevalveametnik, kui on tegemist turvaabinõu¹⁵ kohaldamisega (sh ohjeldusabinõud¹⁶). Seda rakendatakse ka väljaspool keskust saatmise korral (nt arsti juurde). Kuid tekib küsimus, et kui saatjateks ei ole migratsioonijärelevalveametnikud, vaid politseiametnikud, siis kas keskuse juhataja saab nende pädevust sisustada? VSS § 19² ja § 26¹⁷ puhul ei ole määratletud, et kes selle otsustab – see tähendab ilmselt, et kohalviibiv ametnik? Kuidas mõista § 26¹⁷ toodud nõuet, et massilise rahutuse korral langetab otsuse siseminister või kõrgem kohalviibiv migratsioonijärelevalveametnik – miks massiliste rahutuste puhul peaks üldjuhul otsustama siseminister, aga tavapärase saatmise korral piisab saatmise eest vastutava ametniku otsusest?

f) Kui mingi küsimus on reguleeritud „väljasaatmiskeskuse“ kohta (VSS § 26¹⁷), siis kas VSS regulatsioon seab piirangud keskuses ka politseiametnikele – nii neile, kes on seal pidevalt teenistuses kui ka neile, kes erakorraliselt kohale tulevad lisajõududena, nt kui Väljasaatmiskeskuses on olnud vastuhakk, siis kutsutakse kohale politseipatrullid?

g) Kas üldiste KorS meetmete kohaldamise õiguse laiendamine lisaks politseiametnikele ka muudele ametnikele (ei pea isegi olema migratsioonijärelevalveametnik) on kohane, kui seadus ei sea nende väljaõppele täiendavaid nõudmisi?

6. Maavanema järelevalve

KKSMRS eelnõuga viiakse lõpule korrakaitseõiguse reform, nähes ette ka haldusjärelevalve instituudi. Kahjuks tuleb tõdeda, et jätkuvalt ei ole lahendatud Vabariigi Valitsuse seaduse maavanema järelevalvet puudutava regulatsiooni pinnalt tekkinud probleeme, mida olen põhjalikumalt käsitlenud õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaates.¹⁷ Maavanema järelevalvepädevuse korrastamise vajaduse tingib VSS § 85 lg 1 regulatsioon, mis sätestab maavanema õiguse teostada järelevalvet maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja

¹⁴ § 26¹⁷. Tulirelva ja erivahendite kasutamine

(1¹) Väljasaatmiskeskuses võib kasutada järgmisi erivahendeid:

- 1) kaitsekiivrit;
- 2) soomus- ja muud kuulikindlat vesti;
- 3) soomus- ja muud löögikindlat kilpi;
- 4) sööbivate ainete eest kaitsvat näokatet;
- 5) pipragaasi;
- 6) eriotstarbelist sõidukit;
- 7) teenistuskooera.

¹⁵ VSS § 26¹⁵. Turvaabinõud

(1) Turvaabinõusid kohaldatakse väljasaadetava suhtes, kes rikub käesolevas seaduses sätestatud kohustusi või väljasaatmiskeskuse sisekorraeskirja, ei hoolitse oma isikliku hügieeni eest vajalikul määral, ning see on toonud kaasa reaalse ohu väljasaadetava ja teiste isikute tervisele, kes tahtlikult kahjustab oma tervist või väljasaatmiskeskuse vara või on suitsiidi- või põgenemiskalduvustega, samuti väljasaadetava suhtes, kes on vägivaldne, ning tervisekontrolli mitte läbinud väljasaadetava suhtes väljasaatmiskeskusesse vastuvõtmisel, et jälgida tema tervislikku seisundit.

[RT I, 29.11.2010, 2 - jõust. 24.12.2010]

(2) Turvaabinõudena on lubatud:

- 1) väljasaadetava liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramine;
- 2) isiklike esemete kasutamise keelamine;
- 3) eraldatud lukustatud ruumi paigutamine;
- 4) ohjeldusabinõude kasutamine.

¹⁶ VSS § 26¹⁶. Ohjeldusabinõude kasutamine

(1) Käesolevas seaduses sätestatud ohjeldusabinõudena võib kasutada kinnisidumist, käeraudu või rahustussärki.

¹⁷ Õiguskantsleri 2007. a tegevuse ülevaade, lk 8-9. Arvutivõrgus kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2007._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf.

valitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle. Probleem on selles, et mõiste “volikogu” hõlmab antud sätte mõttes ka volikogu tööorganeid. Samuti ei seo kõnealune norm maavanema järelevalve pädevust sõnaselgelt üksnes selliste üksikaktidega, millel on haldusväline mõju (ehk mida tuleb käsitleda haldusaktina haldusmenetluse seaduse mõttes) ning mida on võimalik vaidlustada halduskohtus. Seejuures on valjendatud erinevaid seisukohti, kas maavanema järelevalvepädevus peaks hõlmama lisaks haldusaktidele ka kohaliku omavalitsuse nn siseakte. Kehtivatest seadustest ei saa üheselt tuletada järelevalve ulatuse piiramist üksnes haldusaktidega HMS § 51 tähenduses.

Kokkuvõttes tänan Teid võimaluse eest korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu menetlemisel kaasa rääkida.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder