



ÕIGUSKANTSLER

Minister Jüri Pihl  
Siseministeerium  
Pikk 61  
15065 TALLINN

Teie nr  
Õiguskantsler .02.2008 nr 7-7/070431/00801253

### **Märgukiri abipolitseiniku seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks**

Austatud härra minister

Laekunud teabe alusel algatasin menetluse uurimaks põhiõiguste ja -vabaduste järgimist avaliku korra tagamisel seoses turvaettevõtja ja mittetulundusühingute (MTÜ) kaasamisega politsei ülesannete täitmisele politsei ja kohalike omavalitsuste poolt.

Riigikogu menetluses olevas korrakaitseaduse eelnõus kavandatakse luua volitusnormid eraõiguslike turvaettevõtjatega ja ka MTÜ-dega halduslepingute sõlmimiseks, et anda neile üle teatud avaliku korra tagamise ülesanded. Ühe argumendina erasektori kaasamiseks korrakaitsele on kõlanud praeguse olukorra legitimeerimise vajadus, mistõttu pidasin vajalikuks tutvuda senise olukorraga põhjalikumalt.

2007. aasta kevadel tutvusid minu ametnikud turvaettevõtja AS G4S (menetlustoimingute läbiviimise ajal veel AS Falck Eesti; edaspidi AS G4S) ja korrakaitsega tegelevate MTÜ-de tegevuspraktikaga, mida kajastati vastavate omavalitsuste ja MTÜ-de veebilehtedel. Selgus, et AS G4S patrullid täidavad mõnedes Harjumaa kohalikes omavalitsustes (Viimsi, Rae, Saue, Saku ja Kiili vald, Keila ja Saue linn ning Tallinnas Pirita ja Kristiine linnaosad) avaliku korra kaitsega seotud ülesandeid. Korrakaitsega tegelevate MTÜ-de patrullid tegutsesid Anija, Jõelähtme, Kose ja Kuusalu valdades.

Ilmnes, et nii AS G4S kui ka MTÜ-de patrullekipaazid käivad patrullimas iseseisvalt, st ilma politsei juuresolekuta, ning sageli ka ilma politseilt saadud korralduseta. Patrullimisel sooritavad nad avaliku korra tagamisele suunatud toiminguid: tuvastavad isikusamasust, tuvastavad joovet, peatavad sõidukeid, asuvad peatamismärguande eiramise korral sõidukit taga ajama, peavad kinni isikuid ja toimetavad neid politseisse, kasutavad isikute suhtes füüsilist jõudu, samuti sisenevad eluruumi.

Samuti selgus, et mõnede omavalitsuste veebilehtedel oli vastavat omavalitsust teenindava politseiametniku kontaktid küll väikeses kirjas olemas, kuid samas oli ülisuures kirjas üleskutse:

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

"Hädaolukorras helista 1911", mis on AS G4S lühinumber.<sup>1</sup> MTÜ-dega lepinguid omanud kohalikud omavalitsused palusid oma veebilehtedel pöörduda otse MTÜ patrulli poole. Kuusalu valla kodulehel oli ka foto Kuusalu korrakaitse patrullist. Fotol seisid erarietes ilma kabata pumppüssiga mehed eravärvides auto juures, mille juhiuksel oli väike MTÜ logo (vt pilti käesoleva kirja lisas 1).<sup>2</sup>

Et analüüsida kirjeldatud praktika õiguspärasust, otsustasin alustada omal algatusel menetluse.

MTÜ-de ja AS G4S patrullide tegevust analüüsid ilmnes kaks küsimusteringi. Esiteks tuleb tõdeda, et põhilised probleemid on tingitud abipolitseiniku seadusest (APoIS). Teiseks vajab eraldi käsitlemist küsimus, kas kohalike omavalitsuste poolt sõlmitud halduslepingud, mis puudutavad turvaettevõtja ja MTÜ-de kaasamist avaliku korra tagamisele, on tänast õiguslikku olukorda arvestades õiguspärased. Arvestades analüüside mahukust, toon käesolevas märgukirjas välja üksnes APoIS probleemid ning esitan ettepanekud seaduse põhiseadusega (PS) kooskõlla viimiseks.

Lähtudes eeskätt 2007.a aprilli lõpus aset leidnud massirahutuste kogemusest on ilmselge, et võimalus kaasata vabatahtlike abilisi avaliku korra kaitsele on riigi sisemise rahu tagamiseks vajalik. Rõõmustav on ka abipolitseinikuks soovinud isikute väga suur arv. Mõõndes küll ka teistes riikides<sup>3</sup> tunnustatud abipolitseiniku instituudi vajalikkust, pean oluliseks rõhutada, et põhiseadus seab vabatahtlike kaasamisele teatud tingimused, millele abipolitseiniku seadus ei vasta.

**Asusin menetluse tulemusena seisukohale, et abipolitseiniku seadus ei vasta põhiseadusele ning esitan järgmised ettepanekud.**

**1. Teen ettepaneku viia politseipeadirektori 28.04.2003 käskkirja nr 86 punktis 2.3 sisalduvad põhimõtted, milles täpsustatakse abipolitseiniku politsei tegevuses osalemise mõistet, sisse abipolitseiniku seadusesse.**

**2. Teen ettepaneku jätta abipolitseiniku seadusest välja sätted, mis lubavad abipolitseinikul kasutada isikute suhtes füüsilist jõudu, erivahendeid ja tulirelva ning täpsustada seaduses, et abipolitseinik on vahetu sunni teostamisel igauheõigustes.**

**3. Teen ettepaneku töötada korrakaitse seaduse eelnõus sisalduvaid volitusnorme eeskujuks võttes välja abipolitseiniku meetmete kataloog, mis lähtub samas ka riigi jõumonoopoli, seadusliku aluse, õigusselguse ja olulisuse põhimõttest ning proaktiivse politseitöö kontseptsioonist.**

<sup>1</sup> Selline teade oli Saue valla kodulehel kuni 08.03.2007, mil tänu Põhja Politseiprefektuuri sekkumisele asendati AS'i Falck Eesti juhtimiskeskuse lühinumber politsei juhtimiskeskuse numbriga. Jätakuvalt on seal aga teade: "Saue vallal on turva- ja korrakaitse teenindusleping turvafirmaga Falck. Falcki patrullekipaazid jälgivad elupiirkondade turvalisust oma korralistel patrullreididel ning sõidavad sündmuspaika vastavalt väljakutsetele. Falck juhtimiskeskuse telefoni lühinumber on 1911. Selle kaudu saavad kõik elanikud teha patrulli väljakutseid." Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sauevald.ee/avaleht/korrakaitse/politsei>

<sup>2</sup> Põhja Politseiprefektuur tuvastas, et Kuusalu MTÜ oli avaliku korra tagamisele suunatud patrullimise kõrval asunud osutama ka turvateenust, mistõttu soovitas politseiprefektuur vallal leping Kuusalu korrakaitse MTÜ-ga lõpetada. Seda vald ka tegi ning viidatud materjale Kuusalu valla kodulehel enam ei ole.

<sup>3</sup> Veebilehe <http://www.freiwilliger-polizeidienst.de/> andmetel kasutatakse abipolitseinikke järgmistes riikides: USA-s, Inglismaal, Šotimaal, Soomes, Hollandis, Lõuna-Aafrikas ning Saksamaa Liitvabariigis Baden-Württembergi, Hesseni, Bayerni ja Sachseni liidumaadel. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.freiwilliger-polizeidienst.de/>.

4. Teen ettepaneku muuta abipolitseiniku seadust, välistades turvatöötajate võimaluse abipolitseinikuna töötada põhitöö ajal ja näha ette, et abipolitseinikuna võib töötada üksnes väljaspool tööaega.

5. Teen ettepaneku kaaluda abipolitseinike õigusliku staatuse täpsustamist ning kaaluda nende suhtes teatavat eriliiki teenistussuhte kasutuselevõtmist.

6. Teen ettepaneku reguleerida õigustloovas aktis abipolitseiniku vormi küsimus.

7. Lähtudes asjaolust, et abipolitseinikud võivad oma tegevusega riivata haldusväliste isikute õigusi, teen ettepaneku näha ette abipolitseiniku seaduses abipolitseinike välja- ja täiendõppe põhiküsimused, sh koolituse piisav kestus, mille tulemusena on abipolitseinik võimeline iseseisvalt abipolitseiniku ülesandeid täitma.

8. Lähtudes asjaolust, et abipolitseinikel on õigus teatud meetmeid kohaldada isikute suhtes ka ilma politseiametniku juuresolekuta, saades politseiametnikult juhiseid sidevahendi kaudu, teen ettepaneku abipolitseiniku seaduses näha ette politseiametnikega võrreldavad eeltingimused abipolitseiniku staatuse saamiseks. Kiirendatud korras tuleb üle vaadata abipolitseinike sotsiaalsete tagatiste regulatsioon.

9. Teen ettepaneku mitte luua volitusnormi turvaettevõtjale lepinguga avaliku korra tagamise ülesannete üleandmiseks. Riigi jõumonopoli põhimõttest tulenevalt ei oleks sellise volitusnormi loomine põhiseadusega kooskõlas.

Esitan esmalt faktilised asjaolud ehk teisisõnu toon näiteid abipolitseiniku seaduse rakendamise tänasest praktikast ja kokkuvõtte menetlusaluste asutuste seisukohtadest. Seejärel toon asjakohased sätted abipolitseiniku seadusest ja põhjalikuma õigusliku analüüsi, milles toon eraldi alapeatükkidena välja põhiseaduse nõuded ning abipolitseiniku seaduse analüüsi ning lõpetuseks esitan lühikokkuvõtte.

## I Faktilised asjaolud

1. Mõnede kohalike omavalitsuste ja korrakaitsega tegelevate MTÜ-de veebilehtedel kajastatakse turvaettevõtja ja MTÜ-de patrullteenistuste "kroonikat". Toon selle kohta näiteid esmalt Kuusalu valla abipolitseinikest moodustatud patrullekipaazi tööst<sup>4</sup>:

- 03.03.07 kell 14.14 helistati meile Kuusalust "Emart Auto" poest, et terrassi peal juuakse alkohoolseid jooke, rikutakse avalikku korda. Sõitsime kohale. Joodikuteks osutusid M. S. ja T. A. Lõpetasime jooma ära.
- 22.03.07 kell 01.15 helistati politsei juhtimiskeskusest, et Kolgas sõidab ringi lärmaka seltskonnaga punane BMW, mille juht on ilmselt joobes. Sõitsime kohe sinna. Ullialika teel mõisa varemete lähedal märkasime seda autot ja üritasime peatada, millele ta reageeris hoopis kiiruse lisamisega. Tagaajamise käigus sõitis see auto üle Loksa tee metsateele.

<sup>4</sup> Patrulli tegevuse ülevaade asus Kuusalu valla kodulehel. Kättesaadav arvutivõrgus (seisuga 05.03.2007): [http://www.kuusalu.ee/index/hadaabi\\_ja\\_sos/patrull](http://www.kuusalu.ee/index/hadaabi_ja_sos/patrull). Menetluse käigus kogusin materjale ka Jõelähtme valla MTÜ patrulli tegevuspraktikast 2005-2007 nimetatud MTÜ kodulehelt. Kättesaadav arvutivõrgus (seisuga 08.03.2007): [www.korrakaitse.ee](http://www.korrakaitse.ee), samuti Kuusalu valla MTÜ patrulli tegevuspraktikast ajavahemikul 30.10.06-02.02.07, mis 05.03.2007 seisuga oli avaldatud veebilehel [http://www.kuusalu.ee/index/hadaabi\\_ja\\_sos/patrull](http://www.kuusalu.ee/index/hadaabi_ja_sos/patrull).

*BMW kaotas tagastange ja rehvi läks puruks. Jõudnud karjäärini jäi auto liiva sisse kinni. Autot juhtis joobes juhtimisõigusega R. A. Andsime ta üle politseile.*

- *20.11.06 kell 01.23 helistati Kuusalu "Alexela" tanklast, et purjus autojuht hakkab kohe sõitma sõiduautoga Volvo numbrimärgiga \_\_\_\_\_. Sõitsime sinna, kus nägime et valge Volvo lahkub bensiinijaamast Tallinna suunas vastassunna vööndis. Kihutasime järgi. Peatumismärguandele juht ei allunud. Vingerdas ühest teeäärest teise. Sõitsime tal pidevalt kannul ja võtsime ühendust politseiga, et nad patrulli vastu saadaks. Tagaajamine jätkus Tallinna suunas. Jälitatav auto keeras üle Jägala viadukti Peterburi poole tagasi tehes samas väga ohtlike manöövreid. Meie silme all sõitis tagaaetav auto, sooritades möödasõitu, teisele sõiduautole külje pealt sisse. Õnneks jäid mõlemad tee peale. Enne Kiiut jõudis politsei patrull meile appi. Politsei autot märgates lisas Volvo juht kiirust, mis tõusis kahesaja kilomeetrini tunnis. Kuna meie patrulli maastur nii kiiresti ei sõida siis jääme maha. Järgmisel päeval sain teda, et tulirelva kasutades õnnestus politseil Lääne Viru piiril see kaabakas peatuma sundida.*
- *25.10.06 kell 21.05 anti meile vihje, et eelmisel päeval varastatud asjad võivad olla Kuusalu küla 33 V. T. korteris. Sõitsime sinna ja marssisime uksest sisse. Varastatud kaup, mille kannatanu hiljem ära tundis, olidki toas. Korteris olid V. T. ja M. T. Nead väitsid, et ei tea vargusest midagi, et keegi T. tõi need asjad sinna. Andsime teada politseile, kes lubas meeskonnaga kohale tulla.*

## 2. Toon mõned väljavõtted ka turvaettevõtja AS G4S ekipaažide tööst seoses avaliku korraga<sup>5</sup>:

- *22. detsembril Lagedil patrullinud ekipaaž märkas kahtlast sõiduautot, mille üks esituli ei põlenud. Sõiduauto pööras samasse suunda, kuhu läks ka ekipaaž ja peatus tee ääres, autos istus kamp noori. Kui ekipaaž lähenes sõidukile, et selles olevaid isikuid kontrollida, kihutas sõiduauto minema. Ekipaaž järgnes talle, et aga juht ei reageerinud peatumismärguandele, teavitati sõidukist politseid, kes edastas info oma patrullidele.*
- *23. detsembril helistati politseist ja teatati, et Jüris sõidab ringi maastur, mis rikub liikluseeskirju. Ekipaaž märkas Vaskjala külas suurel kiirusel kihutavat maasturit, mis sõitis Aruküla poole, kuid auto marki ei suudetud tuvastada ning tagaajamine osutus kiirust arvestades liiga ohtlikuks. Tekkinud olukorrast informeeriti politseid, kus tegeleti asjaga ise edasi.*
- *6.oktoobril teatati, et Jüris lõhub keegi skatepargis tänavavalgustuslaternaid. [...] Üks grupi liige oli silmnähtavalt alkoholijoobes, bravuuritses, lärmas ning ei reageerinud märkustele, vaid muutus üha agressiivsemaks. Isik peeti kinni ja anti üle politseile.*
- *19. jaanuaril helistas politsei ja palus sõita Lagedile, Raadiojaama teele, kus ühe maja trepikojas pidi olema purjus mees, kes segab majaelanike päevarahu. Patrull leidis purjus mehe juba õuest ja kuna ta polnud kontaktivõimeline, anti ta üle politseile.*
- *6. jaanuaril helistati politseist ja paluti minna appi Jüris Tammiku tee 29 ühte korterisse, kus vaimuhaige meesterahvas oli lõhkunud kodus mööblit ja nõusid. Mees viidi kiirabiga psühhiaatriahaiglasse. 11. detsembril helistati politseist ja paluti minna Jüris Ehituse 21 ühte korterisse. Korteris oli purjus lärmas meesterahvas. Kohapeale kutsuti kiirabi, kes tegi mehele rahustava süsti. Peale vestlust rahunes ta maha ja lubas magama minna.*
- *19.oktoobril helistati politseist ja paluti minna Ujula teel asuvasse korterisse, kus üks tütarlaps tahtvat veene läbi lõigata.*

<sup>5</sup> Rae Sõnumites avaldatavad ülevaated Falcki patrulliekipaažide tööddest.

## II Menetluse käik

3. Pöördusin asjaolude selgitamiseks Politseiameti, politseiprefektuuride, turvaettevõtjaga AS G4S ja MTÜ-dega koostöölepinguid omavate kohalike omavalitsuste, AS G4S ning korrakaitsega tegelevate MTÜ-de (Anija, Jõelähtme, Kose, Kuusalu) poole.

### 2.1. Lepingud

4. Menetluse käigus selgus, et kohalikud omavalitsused (Viimsi, Rae, Saue, Saku ja Kiili vald, Keila ja Saue linn ning Pirita ja Kristiine linnaosad) on sõlminud AS-ga G4S lepinguid. Lepingud on pealkirjastatud järgmiselt: "Patrullteenuse leping"<sup>6</sup>, "Turvateenuse osutamise leping"<sup>7</sup>, "Kompleksturvateenuste osutamise leping"<sup>8</sup> või lihtsalt "Leping"<sup>9</sup>. Lepingutes on osutatava teenusena märgitud näiteks tasulise patrullteenuse osutamine; turvateenuse osutamine; kompleksturvateenuse osutamine; ööpäevaringse korrakaitse ja valveteenuse tagamine; avaliku korra välisvaatluse ja kontrolli teenus, et ennetada, tõkestada või tõrjuda võimalikke ründeid varale ja avalikule korrale; tellija õiguspärase valduses oleva vara (valveobjekti) välisvaatluse ja kontrolli teenus, et fikseerida mittevastavused (kõrvalekalded nõuetest valveobjekti turvalisuse tagamisel, valveobjekti vastu suunatud ründed või muud ohud). Valveobjektiks on märgitud kas terve kohalik omavalitsus, linnaosa või siis asustusüksus (nt Pirita linnaosa, Kristiine linnaosa, Rae vald, Saue vald, Saue linn, Saku vald, Keila linn, Kiili vald, Rummu, Ämari, Vasalemma). Üksikutel juhtudel puudutab leping ka kohalikule omavalitsusele või selle allasutustele kuuluvate hoonete valvet.

5. Lisaks on mõned kohalikud omavalitsused sõlminud lepinguid ka korrakaitsega tegelevate kohalike MTÜdega (Anija, Jõelähtme, Kuusalu).

**6. AS G4S hinnangul tegutsevad turvaettevõtja ja korrakaitseliste MTÜ-de patrullid abipolitseiniku seadusest tuleneva pädevuse piires.**

### 2.2. Politsei vastused

7. Politseiamet selgitas oma vastuses, et politseiametnike arv ei võimalda täita kõiki riigi poolt politseile pandud kohustusi, mistõttu on politsei sunnitud kaasama abipolitseinikke. Kodanikud ootavad õiguserikkumise korral õiguskaitseorganite kiiret reageerimist ja sekkumist, kuid paraku ei ole neid ootusi võimalik täita ka tulenevalt vajaduste vahemaadest (näit politseiprefektuuri erinevad alad) ja neile ligipääsust (näit saared). Abi osutamise kiirendamise eesmärgil peab politsei eesmärgipäraseks ja proportsionaalseks abipolitseinike kaasamist tulenevalt nende asumisest õiguserikkumise toimepanemise läheduses.

8. Politseiamet möönis, et abipolitseiniku seaduse sätted on kohati mitmeti tõlgendatavad, ning on seisukohal, et abipolitseiniku seadus vajab olulisi muudatusi või uut vastavasisulist seadust, mida aga seni ei ole tehtud korrakaitse seaduse ootuses. Kavandatud on abipolitseiniku staatuse ülevaatamine korrakaitse seaduse rakendamise seaduse eelnõu väljatöötamise raames.

<sup>6</sup> Pirita Linnaosa Valitsusega, Saue Linnavalitsusega, Saku Vallavalitsusega.

<sup>7</sup> Kristiina Linnaosa Valitsusega, Saue Vallavalitsusega.

<sup>8</sup> Rae vallaga, Keila Linnavalitsusega.

<sup>9</sup> Vasalemma Vallavalitsusega, Pirita Linnaosa Valitsusega, Kiili Vallavalitsusega.

**9.** Politseiamet märkis, et abipolitseiniku õigused kattuvad teatud osas politseiametnikele antud õigustega – õigus nõuda õigusrikkujalt korrarikkumise lõpetamist ja avalikust korrast kinnipidamist, kontrollida õigusrikkumise toimepanemises kahtlustatava isiku isikut tõendavaid dokumente, toimetada ravi- või politseiasutusse joores isikuid, kes võivad ohustada ennast või teisi isikuid, peatada liiklusseaduse alusel sõidukeid, kontrollida sõidudokumente jms. Sellest järeldas Politseiamet, et just kattuvad õigused annavad võimaluse kaasata abipolitseinikud politseitegevusse politseiametniku ülesandel ja juhendamisel ka vahetu juuresolekuta.

**10.** Põhja Politseiprefektuur selgitas oma vastuses, et kõik abipolitseinikud kuuluvad abipolitseiniku formeeringu koosseisu, välja arvatud kriminaalpolitseinike juures töötavad abipolitseinikud, kes töötavad pidevalt konkreetse politseiametniku juhendamisel. Iga abipolitseinik vormistatakse formeeringu koosseisu eraldi käskkirjaga.

**11.** Põhja Politseiprefektuuri politseiprefekt Raivo Küüt selgitas 28.09.2007 toimunud kohtumisel minu ametnikule, et peale minu poolt alustatud menetlust ja selgituste palumist viis Põhja Politseiprefektuur läbi põhjaliku auditi, uurimaks turvaettevõtja ja MTÜ-de patrullide kaasamise aluseid ja nende tegevusvorme. Politseiprefekt väljendas taunivat suhtumist kohalike omavalitsuste praktikasse reklaamida oma kodulehekülgedel võimalust pöörduda otse AS G4S või MTÜ-de patrullide poole, mistõttu sai võimalikuks ülal faktiliste asjaolude kirjelduse punktis 1 kirjeldatud praktika. Politseiprefekt selgitas, et niisugune praktika on vastuolus politseipeadirektori 28.04.2003 käskkirja nr 86 "Abipolitseiniku tegevusse kaasamise ja tegevuses osalemise juhendi kinnitamine" punktiga 2.3, mille kohaselt tähendab abipolitseiniku juhendamine tema tegevusvaldkonda kuuluvate konkreetsete tööülesannete andmist, nende täitmise kontrollimist ja tema abistamist. Kiiret reageerimist nõudva sündmuse puhul tuleb abipolitseinikul konkreetse ülesande saamiseks kontakteeruda koheselt politseiga (politseikorrapidajaga või juhendajaga).

**12.** Põhja Politseiprefektuuri politseiprefekt ja politseidirektor Tarmo Miilits selgitasid 28.09.2007 toimunud kohtumisel samuti, et peavad õigustatuks abipolitseinike kaasamist viisil, nagu on politseipeadirektori käskkirjas täpsustatud<sup>10</sup>. Politseiprefekt ja politseidirektor leidsid, et abipolitseinikke peaks olema lubatav kaasata politseitegevusse viisil, mis võimaldab neil ka ilma politseiametniku kohalolekuta patrullida. Patrullimine tänavatel muudab politsei nähtavaks ning suurendab inimestel turvatunnet. Kuivõrd politseiasutus vastutab riigivastutuse seaduse mõttes esmaselt abipolitseinike tegevuse eest, peab politseiasutus abipolitseinikele konkreetsete ülesannete andmisel lähtuma erinevatest analüüsides ning politseitaktikast, otsustades need piirkonnad ja valdkonnad, kus abipolitseinike rakendamine ilma politseiametniku kohalolekuta oleks põhjendatud.

**13.** Auditi tulemusel fikseeritud puuduste kõrvaldamiseks oli Põhja Politseiprefektuur palunud kohalikel omavalitsustel parandada omavalitsuste kodulehekülgedel olev info, soovitades inimestel pöörduda siiski üleriigilisel politsei numbril 110. Samuti on Põhja Politseiprefektuur koostanud kavandi, kuidas võiks olla tähistatud kohaliku omavalitsuse või MTÜ poolt patrullimiseks ostetud või liisitud sõidukid, nähes ette MTÜ-de sümboolika ärakaotamise ning teatud politseile viitavate tunnuste lisamise (sh suures kirjas telefoninumber 110 ja politsei vapp).

**14.** Ida Politseiprefektuur märkis oma vastuses, et 11.04.2007 seisuga on Ida Politseiprefektuuris 124 abipolitseinikku ning nende kaasamine politseitegevusse toimub üldjuhul politseinike vahetul juhendamisel. Rakvere linnas ja Tamsalu vallas, kus teostatakse avaliku korra järelevalvet

---

<sup>10</sup> Lähemalt all peatükis 4.2.

omavalitsusüksuste sihipärasel toetusel, esineb praktikat, mil politseinikud annavad abipolitseinikele konkreetsed tööülesanded ja viimased asuvad neid täitma iseseisvalt.

**15.** Lääne Politseiprefektuur selgitas oma vastuses, et koostööleping on sõlmitud 03.04.2006 Paide linna, kolme turvaettevõtte (Falck Lõuna-Eesti AS, AS Lilito, T-Turvateenistuse OÜ) ja Lääne Politseiprefektuuri Paide politseijaoskonna vahel. Koostöö eesmärgiks on Paide linnas turvalisuse tagamise taseme tõstmine. Iga osapool juhindub oma tegevuses seaduses antud pädevusest ning põhitegevuseks on informatsiooni vahetus. Suuline kokkulepe on Haapsalu politseijaoskonnal Falck Lääne-Eesti AS Haapsalu esindajatega valemäljakutsete puhul informatsiooni vahetamiseks. Sama toimib ka Kohila ja Märjamaa teeninduspiirkonnas. Seesuguse koostöö vajadus on Lääne Politseiprefektuuri sõnul tingitud ressursi puudusest, täpsemalt vakantsetest ametikohtadest politseiametnike koosseisus. Praktikast on olnud juhtumeid, kus kogukonnale on teada patrullisõidukite arv, mistõttu tehakse väljakutse kohta, kus tegelikkuses midagi ei toimu, et samal ajal panna toime teises kohas süütegu. Lääne Politseiprefektuur kommenteeris ka abipolitseiniku seaduse tõlgendamist, märkides, et APoLS § 5 annab abipolitseinike õiguste loetelu, mille punktide 7 ja 8 kohaselt toimuvad tegevused koos politseiga, muul juhul toimuvad tegevused iseseisvalt.

**16.** Lõuna Politseiprefektuur vastas, et nad ei ole sõlminud lepinguid korrakaitsete ülesannete üleandmiseks ning teabe nõudmises näidetena esitatud praktikast ei ole Lõuna Politseiprefektuur rakendanud.

### **2.3. AS G4S vastus**

**17.** AS G4S selgitas oma vastuses, et AS G4S abipolitseinikest turvatöötajad on kaasatud avaliku korra tagamiseks lepingute alusel, mis on sõlmitud Kristiine Linnaosa Valitsuse, Pirita Linnaosa Valitsuse, Viimsi valla, Rae valla, Saue valla, Saue linna, Saku valla, Keila linna, ja Kiili vallaga. AS G4S patrullekipaazide liikmetest abipolitseinike osalemine politsei tegevuses toimub vastavuses abipolitseiniku seadusega ja politseipeadirektori 28.04.2003 käskkirjaga nr 86 "Abipolitseiniku tegevusse kaasamise ja tegevuses osalemise juhendi kinnitamine". AS G4S sõnul võimaldavad abipolitseiniku seadus ja teised juhenddokumendid abipolitseinikul iseseisvalt täita seaduses sätestatud ulatuses politsei kohalolekuta ülesandeid, mida on talle andnud juhendaja. Kiiret reageerimist nõudva sündmuse puhul tuleb konkreetse ülesande saamiseks kontakteeruda koheselt politseiga (politseikorrapidajaga või juhendajaga). Praktikast informeeritakse toimunud sündmustest AS G4S juhtimiskeskuse kaudu politseid telefonitsi koheselt, andes täpse ülevaate toimuvast. Edasi toimitakse vastavalt politsei korraldustele.

### **2.4. MTÜ-de vastused**

**18.** MTÜ Jõelähtme Valla Korrakaitse märkis oma vastuses, et kõik MTÜ liikmed, kes korrakaitsega Jõelähtme vallas otseselt tegelevad, on abipolitseiniku väljaõppe saanud inimesed. Vastuses selgitatakse, et vastavalt APoLS § 2 lg 1 ja 2 on abipolitseinikul avaliku võimu volitused üksnes politsei töös osalemisel. Patrulli alustades väljastatakse Põhja Politseiprefektuuri Ida-Harju politseiosakonnast patrull-leht, instrueeritakse patrulli liikmeid ja antakse ülesanne. Kogu patrullis oleku ajal kooskõlastatakse tegevus politsei välijuhtiga telefoni või raadio teel. Samuti suunab välijuht vajadusel patrulli väljakutsele sündmuskohale.

**19.** MTÜ Jõelähtme Valla Korrakaitse selgitas: "Abipolitseiniku õigused sätestab sama seaduse § 5 ning neid lingvistiliselt analüüsides võime eristada toiminguid, mida abipolitseinik saab läbi viia üksnes politsei või politseiametnikuga ning teiseks sellised, mida abipolitseinik saab läbi viia iseseisvalt, st ilma eelnimetatud ametniketa. Selline liigitamine on ka igati mõistetav, kuna teatud

toimingute puhul on isikute põhiõiguste riive märgatavalt suurem. Näiteks on selliseks toiminguks eluruumi sisenemine, mida MTÜ Jõelähtme Valla Korrakaitse liikmed ka ilma politsei osaluseta teinud ei ole."<sup>11</sup>

**20.** Kuusalu Valla Korrakaitse MTÜ selgitas, et Kuusalu Valla Korrakaitse MTÜ patrullteenistus on oma teenistuse ajal politsei tegevuses. Kuna patrullteenistuses töötavad abipolitseinikud, siis oma tegevuses lähtutakse abipolitseiniku seadusest.

**21.** MTÜ Anija Valla Korrakaitse Ühing selgitas samuti, et kõik patrullides osalejad on abipolitseiniku staatuses. Patrull juhindub oma tegevuses alati politseilt saadud juhtnööridest ja korraldustest.

**22.** MTÜ Kose Korralvalves on patrullides osalejatest 6 abipolitseinikud ning 2 osalevad abipolitseiniku kursustel. Oma tegevuses lähtutakse politsei juhistest.

### **III Asjakohased õigusnormid abipolitseiniku seadusest**

#### **§1. Seaduse reguleerimisala**

(1) Käesolev seadus sätestab abipolitseiniku õigused, kohustused ja tegevusala eesmärgiga kaasata kodanikke politseitegevusse avaliku korra kaitseks ja turvalise ühiskonna tagamiseks.

#### **§2. Abipolitseinik**

(1) Abipolitseinik on isik, kes ei kuulu politsei koosseisu, kuid kes vabatahtlikult osaleb politsei tegevuses käesoleva seaduse ja muude seaduste ning õigusaktidega kehtestatud juhtudel ja korras.

(2) Politsei tegevuses osalemise ajal on abipolitseinik riigivõimu esindaja.

(3) Abipolitseinik peab järgima avaliku teenistuse seaduse (RT I 1995, 16, 228; 1999, 7, 112; 10, 155; 16, 271 ja 276; 2000, 25, 144 ja 145; 28, 167; 102, 672; 2001, 7, 17 ja 18; 17, 78; 42, 233; 47, 260; 2002, 21, 117; 62, 377) lisas olevas avaliku teenistuse eetikakoodeksis sätestatud põhimõtteid.

#### **§3. Abipolitseiniku töökorraldus ja väljaõpe**

(1) Abipolitseinik kinnitatakse politseiasutuse juhi käskkirjaga politseiametniku juurde või arvatakse politseiasutuse juures asuva abipolitseinike formeeringu koosseisu.

(2) Abipolitseinike formeeringu moodustab ja selle töökorralduse kehtestab politseiasutuse juht.

(3) Abipolitseinike väljaõpet korraldab politseiasutus. Väljaõppe nõuded kehtestab politseipeadirektor.

#### **§5. Abipolitseiniku õigused**

Politsei tegevuses osalemisel on abipolitseinikul õigus:

- 1) nõuda õiguserikkujalt korrarikkumise lõpetamist ja avalikust korrast kinnipidamist;
- 2) kontrollida õiguserikkumise toimepanemises kahtlustatava isikut tõendavaid dokumente;
- 3) [kehtetu];

<sup>11</sup> Küll aga on ilma politsei juuresolekuta sisenenud eluruumi Kuusalu Korrakaitse ning AS Falck Eesti patrullteenistused, nagu ülal punktides 1 ja 2 esitatud näidetest ilmnes.



- 4) pidada seaduses ettenähtud korras kinni ja toimetada politseiasutusse õiguserikkujaid ja õiguserikkumises kahtlustataavaid isikuid;
- 5) toimetada ravi- või politseiasutusse isikuid, kes alkohoolse-, toksilise- või narkootilise joobe tõttu võivad ohustada iseennast või teisi isikuid, samuti õiguserikkujaid nende isiku kindlakstegemiseks ja vajaduse korral haldusõiguserikkumise protokolliga koostamiseks;
- 6) politsei ülesandel korraldada isiku sundtoomist seaduses ettenähtud juhtudel;
- 7) kontrollida koos politseiametnikuga seaduste ja muude õigusaktidega kehtestatud korras materiaalsete väärtuste hoidmist ettevõtetes, asutustes ja organisatsioonides;
- 8) siseneda koos politseiga elanike valdusse, kaasa arvatud elu- ja muud ruumid, samuti organisatsioonide ruumidesse ja territooriumile kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks, samuti loodusõnnetuse või muu erakorralise sündmuse puhul, mis ohustab inimese elu või tervist;
- 9) peatada liikluseaduse (RT I 2001, 3, 6; 2002, 92, 531) § 46 lõike 2 alusel Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud korras sõidukeid ning kontrollida sõitjate- ja veosevedu ning sõidudokumente;
- 10) kõrvaldada sõiduki juhtimiselt isik, kellel puudub vastava kategooria sõiduki juhtimise või kasutamise õigust tõendav dokument või keda kahtlustatakse alkohoolses, toksilises või narkootilises joobes, ning kontrollida joovet kohapeal või saata joobes kahtlustatav ekspertiisi;
- 11) kasutada vajaduse korral takistamatult organisatsioonile kuuluvaid sidevahendeid ning edasilükkamatul juhul ka mootorsõidukeid (välja arvatud välisriigi diplomaatilisele, konsulaar- või muule esindusele, samuti rahvusvahelisele organisatsioonile kuuluvad ning eriotstarbelised mootorsõidukid) vältimatut arstiabi vajavate isikute toimetamiseks raviasutusse;
- 12) kontrollida tegevusloa või litsentsi olemasolu;
- 13) kanda ja kasutada tulirelva ja erivahendeid politseiseaduse paragrahvides 14, 15 ja 151 sätestatud juhtudel ja korras;
- 14) võtta sõiduki kütusepaagist või mujalt kütusesüsteemist proove selles sõidukis mootorikütusena kasutatava kütuse erimärgistatuse kindlakstegemiseks.

## **§6. Abipolitseinikuks võtmine**

(1) Abipolitseinikuks võidakse võtta vähemalt 18-aastane kehtestatud nõuete piires eesti keelt valdav Eesti kodanik, keda ei ole karistatud tahtliku kuriteo eest, kellel ei ole karistatust ning kes oma iseloomu ja kõlbliste omaduste, haridustaseme, kehalise ettevalmistuse ja tervisliku seisundi poolest on võimeline täitma abipolitseiniku ülesandeid.

(2) Abipolitseinikuks ei võeta kohtunikku, prokuröri, eradetektiiviga ega kaitsevälilast.

(3) Abipolitseinikuks astuda soovija esitab avalduse politseiasutuse juhi nimele. Avalduses kohustub avaldaja täitma abipolitseiniku seadusest tulenevaid nõudeid. Vajaduse korral võidakse avaldajalt nõuda lisaandmete või -dokumentide esitamist.

(4) [Kehtetu]

(5) Enne abipolitseinikuks vastuvõtmist kontrollitakse abipolitseinikuks astuda soovija vastavust abipolitseinikule esitatavatele nõuetele politseipeadirektori poolt kehtestatud korras ja korraldatakse eelnev väljaõpe.

(6) Avalduse rahuldamise korral arvatakse avaldaja abipolitseinikuks politseiasutuse juhi käskkirjaga. Avalduse rahuldamata jätmise tehakse avaldajale kättetoimetamisega teatavaks.

## **§7. Abipolitseiniku tunnistus ja ametitunnused**

(1) Abipolitseinikule antakse tunnistus, rinnamärk, käeside ning muud ametitunnused, mille kirjelduse ja kandmise korra kinnitab politseipeadirektor.

(2) Politsei tegevuses osalemise ajal kannab abipolitseinik ametitunnuseid. Abipolitseiniku tunnistused peavad võimaldama identifitseerida politseiasutust ja isikut.

(3) Nimetatud ametitunnused tuleb tagastada, kui abipolitseinik kohustustest vabastatakse. Erandeid sellest korras võib teha politseipeadirektor.

## **§12. Kulutuste hüvitamine, tasu maksmine ja tööaja arvestus**

- (1) Politseiasutus hüvitab abipolitseinikule transpordi-, side- ja muud politseiasutuse juhi poolt ettenähtud ja temale pandud teenistusülesannete täitmiseks vajalikud kulud.
- (2) Politseiasutusel ja kohalikul omavalitsusel on õigus maksta abipolitseinikule tema teenistusülesannete täitmise eest tasu.
- (3) Abipolitseiniku tunnitasu maksimaalseks piirmääraks on politseiametniku miinimumpalga tunnitasu.
- (4) Abipolitseinikule tasu maksmine ja arvutamine ning tööaja arvestus toimub Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud korras.

## IV Õiguslik analüüs

**23.** Antud menetluses on põhiküsimuseks, millised tingimused seab põhiseadus füüsiliste isikute ja eraõiguslike juriidiliste isikute (edaspidi: eraisikute) kaasamisele politsei ülesannete täitmisele ning kas abipolitseiniku seadus vastab nendele nõuetele. Toon esmalt välja põhiseadusest tulenevad nõuded, mis puudutavad eraisikutele politsei ülesannete üleandmist. Seejärel võrdlen abipolitseiniku seaduse sätteid põhiseaduse nõuetega ning sedastan puudused.

### 4.1. Põhiseaduse nõuded

#### 4.1.1. Sisemise ja välimise rahu tagamise ning kaitsekohustus

**24.** Eesti Vabariigil lasub põhiseadusest tulenevalt kaitsekohustus kolmandate isikute rünnete eest ja vastutus nii sisemise kui välise rahu eest. Riik on abstraktsioon, mille aparaadil (asutustel, organitel, ametiisikutel) on põhiseadusest lähtuvalt terve hulk kohustuslikke ülesandeid – nii seadusandliku, täidesaatva kui ka kohtuvõimu raames. Nii kaitsekohustus kui ka sisemise ja välimise rahu tagamine kuuluvad täidesaatva võimu kohustuslike ülesannete hulka, mis tähendab, et täidesaatev võim ei saa vabaneda vastutusest nende täitmise eest.

**25.** Juba põhiseaduse preambulast tulenevalt on riigi ülesandeks tagada ühiskonnas kord ja turvalisus, et vähendada isikute elu, tervist ja vara ähvardavaid ohte. Põhiseaduse preambula järgi on Eesti Vabariik loodud kaitseks sisemisele ja välisele rahule. Sisemine ja väline rahu on õigushüve, mis hõlmates terve rea individuaalse (nt elu, tervise ja au) ja kollektiivse (nt toimiv õiguskord) iseloomuga õigushüvesid, kohustab riiki tagama nende kaitse. Sisemise ja välise rahu saavutamise taset on samas raske hinnata, sest see sõltub nii objektiivsetest kui subjektiivsetest faktoritest.<sup>12</sup>

**26.** Sisemise ja välimise rahu kaitse tähendab ka seda, et riik ja teised avaliku võimu kandjad austavad ja arvestavad inimeste põhiõigustega. Põhiõiguste austamine ja nendega arvestamine

<sup>12</sup> Vt nt C. Gramm. Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben. Berlin 2001, S 398, 401; K. Jaanimägi. Politsei sisemise rahu tagajana. – Juridica 2004, lk 453. Korrakaitse seaduse eelnõu seletuskirjas selgitatakse avaliku korra ning sisemise ja välise rahu vahekorda järgmiselt: "Lisaks avaliku korra mõistele kasutab põhiseadus ka sisemise ja välise rahu mõisteid, mille kaitsmine on preambula järgi üks Eesti riigi põhiülesandeid. Välise rahu kaitsmine on riigi kaitsmine väljastpoolt lähtuvate, eelkõige sõjaliste ohtude eest (riigikaitsefunktsioon). Sisemist rahu võib vaadelda avalikust korrast laiema mõistena, mille kaitseala hõlmab ühelt poolt avaliku korra kaitsmist seda ähvardavate ohtude eest (käesoleva eelnõuga avalikule korrale antavas laias tähenduses), teiselt poolt süütegude menetlemist kriminaal- ja väärteomenetlustes. Kolmanda sisemise rahu tagamise vahendina oleks võimalik vaadelda julgeolekuasutuste poolt julgeolekuasutuste seaduse alusel teostatavaid tegevusi [...], milliseid võib mõista kui "riigi julgeoleku" kaitset, viimast mainivad ka PS §-d 47 ja 130, eristades seda selgelt avaliku korra kaitsest. Riigi julgeoleku kaitse võib olla sisemise rahu tagamise kõrval suunatud ka välise rahu kaitsele.", korrakaitse seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 10.05.2007, nr 49 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

hõlmab kõigepealt selle, et riik ja teised avaliku võimu kandjad hoiduvad ise põhiõiguste ülemäärastest piirangutest. Ülemäärase sekkumise keeldu väljendab proportsionaalsuse põhimõte, mille aluseks on PS § 11. Põhiõiguste austamine ja nendega arvestamine tähendab ka seda, et riik ei tohi jätta isikut ilma kaitseta siis, kui teda ründab mõni kolmas isik. Kaitse kolmandate isikute rünnete eest tagab põhiseaduslik kaitsekohustus. Eesti Vabariigil lasub põhiseadusest tulenevalt kaitsekohustus ja vastutus rahu eest ja sisemise ning välise rahu kaitseks vajaliku füüsilise jõu kasutamise võimalus kuulub riigivõimu tuumikvaldkondade alla.

**27.** Põhiseaduse preambulast tulenevalt on riigi ülesandeks tagada ühiskonnas kord ja turvalisus, et vähendada isikute elu, tervist ja vara ähvardavaid ohte. PS § 13 lg 1 sätestab igaihe õiguse riigi ja seaduse kaitsele. Sellest sättest tuleneb **riigi üldine kohustus kaitsta isikut kolmandate isikute rünnete eest**. Kaitse võib väljenduda nii eraõiguslikes seadustes kui ka kriminaalõiguses. Oluline kaitsekohustuse väljendus on ka preventiivne haldusõiguslik kaitse, nagu nt keskkonnajärelevalve või tervisekaitse riiklik järelevalve. Keskne tähendus on selles kontekstis üldisel korrakaitisel, mis on täna valdavalt sätestatud politseiseaduses.

**28.** Üldise kaitsepõhiõiguse riivega on tegemist, kui põhiõiguste adressaat – riik – ei taga kaitset või kui kaitse ei ole selline, nagu põhiõiguste kandja seda soovib.<sup>13</sup> **Eraisikute kaasamisel avaliku korra tagamisele peab riik seetõttu kaitsma inimesi abipolitseinike entusiastliku tegevuse eest, millel puudub seaduslik alus**, luues põhiseaduse nõuetele vastavad tegevusraamid.

**29.** Materiaalne kaitsekohustus on tihedalt seotud üldise kohustusega sätestada õiguste teostamiseks vajalikud korraldused ja menetlused. PS § 14 paneb seadusandlikule, täidesaatvale ja kohtuvõimule ning kohalikele omavalitsustele kohustuse tagada õigusi ja vabadusi. "Riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused."<sup>14</sup> Sellest sättest tuleneb **üldine õigus korraldusele ja menetlusele**,<sup>15</sup> mille üheks komponendiks on aus ja õiglane haldusmenetlus. Riigikohus on rõhutanud, et viidatud põhiseaduse sättest tuleneb subjektiivne õigus – üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele, mis kohustab riiki looma kohased menetlused, "[...] mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse" ja õiglase menetluse.<sup>16</sup> Seega kehtib ka korrakaitse ehk riikliku järelevalve menetluse kui haldusmenetluse eriliigi suhtes nõue, mille kohaselt ei tohi riigiga suheldes eraisikut üllatada ootamatult langetatavate ebasoodsate otsustega.<sup>17</sup>

#### **4.1.2. Riigi jõumonopol**

**30.** Nõustun, et kõiki avalikke ülesandeid ei pea riik täitma vahetus organisatsioonilises vormis ning võib kaasata ülesande täitmisse ka erasektorit. Siiski on taolisel erasektori kaasamisel piirid ning põhiõiguste piiramist võimaldavates valdkondades on tegu kindlasti **erandi**, mitte mingil juhul reeglina.<sup>18</sup> Seejuures ei sea piire ülesande täitmise majanduslik tõhusus (n.ö väiksema raha eest parem kvaliteet), mis tavaliselt on peamine ning riigi maksuraha otstarbekohast kasutamist silmas pidades kahtlemata oluline argument avaliku ülesande delegeerimise kasuks, vaid **ülesande**

<sup>13</sup> M.Ernits. Kommentaarid §-le 13. - Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 13 komm 3.1.

<sup>14</sup> RKPJKo 14.04.2003, nr 3-4-1-4-03, p 16.

<sup>15</sup> RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 30; RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-15-07, p 18.

<sup>16</sup> RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 30; RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 12; 14.04.2003, nr 3-4-1-4-03, p 16.

<sup>17</sup> M.Ernits. Kommentaarid §-le 14. - Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 14 komm 7.1.2; RKPJKo 22.02.2001, nr 3-4-1-4-01, p 15.

<sup>18</sup> Põhjalikumalt selle kohta ka "Avalike ülesannete erasektorile üleandmise põhiseaduslikud piirid". - Õiguskantsleri 2006.a tegevuse ülevaade, lk 75-83. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=17>.

**olemus.** On hulk avalikke ülesandeid, mida riik peab igal juhul jääma täitma ise vahetus organisatsioonilises vormis ning mille üleandmine eraõiguslikele isikutele pole lubatud. Need on nn tuumikfunktsioonid, milleta ei saa rääkida enam toimivast riigist. Mõistagi kuuluvad siia alla õigusloome ja õigusemõistmine, aga samuti osa täidesaatvast võimust, mida peab realiseerima ametnik, kes omab staatusest tulenevat teenistuslikku erisuhet riigiga. Riigi sisemise ja välise rahu saavutamise ning sellega seoses pea mis tahes õiguse ja kohustuse realiseerimisega seonduvad ülesandeid eeldab *a priori*, et **neid täitev isik oleks legitimeeritud suhtes ühiskonnaliikmetega kodakondsuse alusel formuleeruva kõrgendatud avalikku usaldust nõudva teenistussuhte läbi** (PS § 30), milles ametnik annab vande olla ustav põhiseaduslikule korrale.<sup>19</sup>

**28.** Sisemise ja välise rahu kaitseks vajaliku füüsilise jõu kasutamise võimalus on üks riigivõimu nn tuumikvaldkondadest. Tegu on ajalooliselt välja kujunenud ja põhiseaduse nõuetele vastava riigivõimu jõumonopoliga, mida on selgitanud näiteks John Locke oma teoses "Teine traktaat valitsemisest".<sup>20</sup> "Aga et ükski *poliitiline ühiskond* ei saa olemas olla ega püsida ilma võimuta, mis hoiaks alal omandit ja karistaks sellel eesmärgil kõigi selle ühiskonna liikmete kuritegusid, siis saab *poliitiline ühiskond* olla ainult seal, kus igauks selle liikmetest on loobunud oma loomulikust võimust ja andnud selle üle kogukonnale kõigis olukordades, kus tal on võimalik paluda kaitset selle kogukonna loodud seadustelt. Niimoodi on välistatud iga üksiku liikme kõik eraviisilised otsused ja kogukonnast saab vahekohtunik, kes, toetudes kehtestatud ja alalistele seadustele, mis on erapooletud ja samad kõigi osaliste suhtes, ning samuti toetudes kogukonna poolt neid seadusi täide viima volitatud inimestele, otsustab kõik erimeelsused, mis võivad kerkida esile selle ühiskonna mis tahes liikmete vahel mis tahes õigust puudutavas küsimuses, ja karistab nende kuritegude eest, mida mõni liige selle ühiskonna vastu on sooritanud, seaduses määratud karistusega."<sup>21</sup>

**29. Riigivõimu jõumonopol tähendab, et avaliku võimu nimel tohib eraisiku suhtes jõudu kasutada ainult avaliku võimu struktuuriüksus.** Ajalooliselt kujunes jõumonopol välja, et välistada omavoli, omakohus ning nende tagajärjel pidevalt läitunud kodusõjad. Jõumonopoli põhiseaduslik dimensioon tuleneb sellest, et riigi loomise aktiga (põhiseaduse vastuvõtmisega) loobuvad füüsilised isikud omakohtu õigusest ning annavad kaitse omavoli eest ning kohtumõistmise omavolitsete üle riigile.<sup>22</sup> Need on riigi esimesed ja esmased ülesanded. Seega nendes **valdkondades, kus võib osutada vajalikuks legitiimselt eesmärgi saavutamiseks rakendada riigi nimel füüsilist jõudu isikute suhtes, tuleneb põhiseadusest riigivõimu jõumonopol** – ainult riik on õigustatud jõu kasutamiseks.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Ametnik annab esmakordsel ametisse astumisel teda ametisse nimetanud isikule kirjaliku ametivande: "Töotan olla ustav Eesti põhiseaduslikule korrale ning kohusetundlikult ja täpselt täita ülesandeid, milleks usaldatud amet mind kohustab. Tean, et avaliku teenistuse eetikakoodeksi ja teenistuskohustuste rikkumise eest on seadus kehtestanud vastutuse." (Avaliku teenistuse seadus § 28 lg 1). Politseiteenistusse astudes annab politseiametnik politseivande: "Astudes politseiteenistusse, annan mina, (ees- ja perekonnanimi), vande olla ustav Eesti põhiseaduslikule korrale, juhinduda kõrvalekalduvatult seadustest, hoida riigi- ja ametisaladust, rakendada minule antud võimu õiglaselt ja erapooletult ning täita ausalt ja kohusetundlikult teenistuskohustusi." (Politseiteenistuse seadus § 10). Vt ka all p 30 jj.

<sup>20</sup> J. Locke. Teine traktaat valitsemisest. – Akadeemia 2007, nr 3-7.

<sup>21</sup> J. Locke. Teine traktaat valitsemisest. – Akadeemia 2007, lk 912.

<sup>22</sup> J. Sootak. Kriminaalpoliitika. Tallinn 1997, lk 59; J. Sootak. Karistusõiguse alused. Tallinn 2003, lk 16, 141. Vt ka W. Gropp. Füüsilise jõu kasutamise õiguslikud alused. – Juridica 2007, lk 75. Riikliku jõumonopoli ajaloolise arengu kohta (keskajast tänapäevani, sh nt Bodini, Hobbesi ja Weberi käsitletud) vt nt M. Gamma. Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr. Bern, Stuttgart, Wien 2001, lk 50 jj.

<sup>23</sup> "Furthermore, we address the argument concerning the state's monopoly on the use of force. With respect to safety as well as to many other areas, a distinction can be made between supervision and the enforcement of law and order. The monopoly on the use of force is associated with law. Furthermore, we address the argument concerning the state's monopoly on the use of force. With respect to safety as well as to many other areas, a distinction can be made between supervision and the enforcement of law and order. The monopoly on the use of force is associated with law. The

30. Tuumikfunktsioonide täitmisega võib seega kaasneda vahetu sunni kohaldamine, mistõttu ei ole põhiseaduse mõttega kooskõlas selliste avalike ülesannete üleandmine erasektorile, mis eriti intensiivselt riivavad isiku õigusi ja vabadusi. Nendeks on avaliku võimu nimel isiku **kehalise puutumatus** riive (nt isiku vahetu füüsiline mõjutamine vahetu sunniga, turvakontrolli läbiviimine), **füüsilise vabaduse** riive (nt isiku kinnipidamine<sup>24</sup> ja ametiruumidesse toimetamine), samuti relva kasutamise õiguse üleandmine avalike ülesannete täitmisel. Nii oleks **riigi jõumonomopoliga vastuolus, kui riik volitaks eraisikuid teostama riigi nimel füüsilist jõudu teiste eraisikute suhtes**. Samuti ei saa selliseid volitusi üle anda kohalik omavalitsus, kel endal puuduvad alused rakendada füüsilist jõudu eraisikute suhtes ning volitus nende meetmete edasivolitamiseks.

#### **4.1.3. Avalik teenistus riigivõimu teostamisel**

31. Riik kui selline on abstraktsioon ning riigivõimu realiseerivad vahetult riigiorganisatsioonis töötavad "eristaatusega" inimesed, kes peavad oma tegevuse kaudu tagama avalike huvide kaitse. PS § 30 rõhutab avaliku teenistuse olulisust. See tähendab, et eelduslikult teostab täidesaatvat võimu Vabariigi Valitsuse suunatud ja koordineeritud valitsusasutuses (PS § 87 p 2) või selle hallatavas asutuses töötav avalik teenistuja. **Avalik teenistuja peaks olema a priori see, kes PS §-st 14 tulenevalt tagab põhiõigusi, § 3 lõike 1 järgi teostab riigivõimu ning § 13 lõikest 1 tulenevalt täidab riigi kohustust igäüht kaitsta.**

32. Ametnikest avalike teenistujate teenistusnõuded on kujundatud nii, et need kas üksi või koostöös teistega tagavad nende väärtuste ja eesmärkide saavutatavuse, mida ametnike teenistussuhte teenib, sh riigi suveräänse võimu võime tagada põhiseaduse preambulas sätestatud rahu.

33. Näiteks kehtestab põhiseadus ametnikele kodakondsuse nõude, rõhutades nende kodakondsussidemest tulenevat lojaalsuskohustust riigi ees. Põhiseadus võimaldab seadusandjal kehtestada lisaks ettevõtlusvabaduse ja poliitilise veendumuse vabaduse piiranguid, mis juhib tähelepanu ametnike huvide konflikti vältimise vajadusele sõltumatus ja erapooletuse tagamise eesmärgil. **Lojaalsuskohustus riigile ja põhiseadusele<sup>25</sup> ning era-, poliitilistest jms huvidest (ka näiliselt) sõltumatu ja erapooletu ülesannete täitmine** on eriti oluline kaitseväärtus ja politsei puhul, aga ka teistes valdkondades, kus kõne alla võib tulla rahu tagamise eesmärgil füüsilise jõu kasutamine ning seeläbi ka isikute põhiõiguste ja vabaduste intensiivne riive.

---

justification for the state's monopoly on the use of force is usually considered to be the prevention of citizens taking matters into their own hands and the acceptance of the state's power because this is subject to democratic control and there are checks in place. The use of force is to be understood in this context as the use of physical force, as other types of force, such as sanctions, may already be inflicted by parties in the private sector, for example a fine for late payment. Nonetheless, even the use of physical force by private parties is allowed in certain circumstances, for example in the case of self-defence or to stop a burglar. It would seem that the state recognises that there are limitations to its monopoly on the right to use force, its responsibility and supervision." R. De Mulder and P. Kleve, The privatisation of safety seen from an interdisciplinary perspective. – BILETA Paper, 2005 nr 4.

<sup>24</sup> V.a igäüheõigus pidada kinni kuriteo toimepanemiselt või põgenemiskatselt tabatud kurjategija (KrMS § 217 lg 4).

<sup>25</sup> Politseiteenistuse seaduse § 10: "Politseiteenistusse astudes annab politseiametnik politseivande:

"Astudes politseiteenistusse, annan mina, (ees- ja perekonnanimi), vande **olla ustav Eesti põhiseaduslikule korrale**, juhinduda kõrvalekaldumatult seadustest, hoida riigi- ja ametisaladust, rakendada minule antud võimu õiglaselt ja erapooletult ning täita ausalt ja kohusetundlikult teenistuskohustusi."

**34.** Unustada ei tohi ametnike spetsialiseeritud erialast väljaõpet ning selleks kehtestatud erinõudeid. Jõudu kasutavatele ametkondadele; politseiteenistusele, vanglateenistusele, kaitseväeteenistusele, piirivalveteenistusele on riik kehtestanud eraldi teenistusseadused ja selle alusel kutsesobivusnõuded füüsilisele ettevalmistusele, haridusele ja tervislikule seisundile.<sup>26</sup> Vastava erialase väljaõppe käigus omandatakse teenistusülesannete täitmiseks vajalikud teadmised põhjaliku teoreetilise ja praktilise õppe näol, mis peab tagama asjatundliku ja kõiki konkreetse juhtumi asjaolusid arvestava otsustuse ka eriolukordades ja ulatuslikku otsustusvabadusega (määratlemata õigusmõisted, kaalutlusõigus) õigusliku raamistiku korral.

**35.** Vältimaks erialase väljaõppe puudulikkusest tulenevat teadmiste ja oskuste vähesust, **võib eraisikuid kaasata üksnes lihtsamate avaliku korra tagamisega seotud avalike ülesannete täitmise.** Siinjuures tuleb arvestada, et õigusega nõuda mingi lihtsama teo sooritamist (nt korraldus jääda seisma või näidata ette kaasas olevad esemed) ei pruugi praktikas olla võimalik midagi peale hakata, kui selle täitmisele ei ole võimalik isikut füüsiliselt sundida. Tegelik kogemus näitab, et ka algselt politsei poolt lihtsaks peetud situatsioon võib eskaleeruda ning tekkida füüsilise jõu ja erivahendite, sh tulirelva kasutamise vajadus.<sup>27</sup>

**36.** Riigi võime oma ülesandeid täita, sh tagada rahu eeldab ülevaadet riigivõimu oma ressursidest, mida selleks kasutada. Riik peab igal juhul säilitama piisavad ressursid (nii õiguslikke instrumentide kui ka personali, tehniliste vahendite ja finantsressursside vallas) avalike ülesannete täitmiseks, et säilitada identiteet riigina ja käituda mis tahes sisemiste või väliste kitsendusteta oma äranägemise järgi. 2007. aasta aprilli massirahutused näitasid ära riigi korrakaitsejõudude suuruse kriitilise piiri.<sup>28</sup>

#### **4.1.4. Olulisuse ja seadusliku aluse põhimõte**

**37.** PS § 3 lg 1 lause 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Antud normist tuleneb Eesti riigikorralduse ühel alusprintsiiibil – demokraatia printsiiibil tuginev parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõte, mille kohaselt peab seadusandja kõik olulised küsimused ise ära otsustama.<sup>29</sup>

**38.** Riigikohus täpsustas ühes hiljutises lahendis olulisuse põhimõtet järgmiselt: "Seadusereservatsiooni nõue tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest ja tähendab, et

<sup>26</sup> Seevastu n.ö tavalistele ametnikele, kel puudub õigus isikute põhiõigusi nii intensiivsel määral riivata, kui see võib toimuda jõu kasutamise käigus, on seadusandja andnud kvalifikatsiooninõuete kehtestamise õiguse asutuse juhile (ATS § 17 lg 2 ls 2: "Täiendavaid kvalifikatsiooninõudeid võib kehtestada ametiasutuse juht või temast kõrgemalseisev ülemus või ametiasutus").

<sup>27</sup> Vt nt Rae Sõnumites avaldatavaid ülevaateid Falcki patrulliekipaažide töödelt, jaanuar 2007: "23. detsembril helistati politseist ja teatati, et Jüris sõidab ringi maastur, mis rikub liikluseeskirju. Ekipaaž märkas Vaskjala külas suurel kiirusel kihutavat maasturit, mis sõitis Aruküla poole, kuid auto marki ei suudetud tuvastada ning tagaajamine osutus kiirust arvestades liiga ohtlikuks. Tekkinud olukorrast informeeriti politseid, kus tegeleti asjaga ise edasi." Veebruar 2007: "19. jaanuari õhtul helistati Lagedilt ja paluti abi, kuna kamp noorukeid rikub avalikku korda. Ekipaaž sõitis Lagedile, kaupluse juures oli kamp noorukeid, kes tungisid turvatöötajatele kallale. Appi saadeti veel 2 ekipaaži, sündmuskohale saabus ka politsei. Kalkuse käigus sai vigastada ekipaaži turvatöötaja, keda löödi jalgrattaga pähe. Ekipaažide turvatöötajad ja politsei jätkasid ründajate otsinguid ja 3 alkoholihoobes noormeest peeti politsei poolt kinni."

<sup>28</sup> Vrd Saksamaa 01.05.2007 sündmustega: A. Lier. *5000 Polizeibeamte schützen Berlin.* – *Welt Online* 29.04.2007, kättesaadav arvutivõrgus:

[http://www.welt.de/berlin/article841720/5000\\_Polizeibeamte\\_schuetzen\\_Berlin.html](http://www.welt.de/berlin/article841720/5000_Polizeibeamte_schuetzen_Berlin.html)

<sup>29</sup> R.Maruste. *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.* Tallinn, 2004, lk 223.

**põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja.**<sup>30</sup>

**39.** Riigikohus on viidanud selles kontekstis ka Euroopa Inimõiguste Kohtu kaasusele *Malone v. Ühendatud Kuningriik* (1984), kus märgiti, et seadus peab "[...] määrama vajaliku selgusega kindlaks kompetentsetele organile delegeeritud otsustamisõiguse ulatuse ja teostamise viisi, pidades silmas käsitatava abinõu seaduslikku eesmärki anda üksikisikule vajalik kaitse meelevaldse sekkumise eest."<sup>31</sup>

**40.** Avaliku korra tagamine on täidesaatva riigivõimu peamine tegevusvaldkond, kus avalik võim rakendab haldusväliste isikute suhtes sunnivõimu. Avaliku korra tagamise olemuseks on korda tagavate ametnike õigus nõuda korrakaitse eesmärgil isikut tõendavaid dokumente, kontrollida esemeid, anda korraldusi ja kasutada nende täitmiseks jõudu, siseneda territooriumile ja ruumidesse, sooritada muid vajalikke toiminguid avaliku korra tagamiseks.

**41.** PS § 3 lg 1 sätestab teisegi olulise põhimõtte. Sellega on põhiseadus kehtestanud seaduse reservatsiooni printsiibi – täitevvõimu tohib teostada, kui selleks on seaduslik alus ehk teisisõnu, seaduse volitus.<sup>32</sup> Riigikohus on oma praktikas korduvalt viidanud PS §-s 3 sätestatud seaduslikkuse põhimõttele ning sedastanud, et avaliku võimu sekkumine eraõiguslikku sfääri **saab toimuda seadusega kindlaks määratud tingimustel ja ulatuses.**<sup>33</sup> Avaliku korra tagamisel on sageli vältimatult vajalik sekkuda isikute põhiõigustesse ja vabadustesse, kuid see ei tohi toimuda politsei enda suvalise äranägemise kohaselt.<sup>34</sup>

**42.** Tuleb nentida, et kriitika, mida on erialases teaduskirjanduses esitatud kehtiva politseiseaduse kohta, kehtib ka abipolitseiniku seaduse suhtes. Eesti haldusõiguse reformis osalenud ja muuhulgas ka korrakaitseaduse eelnõu esimese versiooni välja töötanud saksa ekspert H.Schwemer on kehtiva politseiseaduse kohta märkinud: "Seaduses on palju pädevusnorme ja ülesannete kirjeldusi, kuid puuduvad neid toetavad ja piiravad täpsed riivevolitused. See tuleneb ilmselt sellest, et seadusandja käsitus on pädevus- ehk kompetentsinorm ning volitus- ehk alusnorm üks ja seesama. [...] See kõik on vastuolus nõuetega, mida esitavad nüüdisaegsele politseiõigusele demokraatia ja õigusriigi aluspõhimõtted ning põhiõigused. Ajalooliselt väljakujunenud ja põhiseaduslike nõuete vahel haigutab kuristik."<sup>35</sup>

**43.** Minu menetluses olnud juhtumitest on ilmnenu, et politsei tegevusega avaliku korra tagamisel seonduvad probleemid tulenevad põhiliselt 1990.a vastu võetud politseiseadusest. Selles on üksnes esitatud loetelu politsei poolt kohaldatavatest meetmetest, kuid ei ole sätestatud iga *meetme kohaldamise tingimusi* ja *meetme ulatust*, nagu on tingimuseks seadnud Riigikohus ning mis tuleneb ka põhiseadusest endast (PS §-d 3 ja 14). 1994.a abipolitseiniku seadus ei erine selles mõttes sugugi politseiseadusest.

<sup>30</sup> RKPJKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 21. Põhiõiguste relevantsust on Riigikohus rõhutanud ka varem: "Seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida täitevvõimule. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid." RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24.

<sup>31</sup> RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p 1.

<sup>32</sup> RKPJKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 28.

<sup>33</sup> RKHko 31.10.2000, nr 3-3-1-41-00, p 4; vt ka RKPJKo 06.10.1997, nr 3-4-1-2-97, p IV; RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24.

<sup>34</sup> Vt lähemalt Õiguskantsleri 2004.a tegevusülevaade, lk 118.

<sup>35</sup> H.Schwemer. Põhiseaduse nõuded politseiõigusele. – *Juridica* 2004 nr 7, lk 444.

44. Seaduslikkuse põhimõte aitab omakorda tagada õigusriigi põhimõtet, millest tulenevalt ei tohi politsei olla kõikvõimas ega tegutseda siis, kui seda ise vajalikuks peab, vaid politsei saab toimida üksnes etteantud raamides. Ka Riigikohus on politsei tegevusele õiguslikku hinnangut andes rõhutanud: "[...] politsei saab talle seadusega pandud kohustusi, sh abistamisfunktsiooni, täita seadusega sätestatud viisil, s.t kasutades õigusi, mida seadus politseile on andnud. Konkreetse isiku põhiõiguste piiramist ei saa põhjendada ainuüksi avaliku huvi olemasoluga, vaid selleks peavad esinema ka konkreetsed õiguslikud ja faktilised alused."<sup>36</sup>

#### **4.1.5. Õigusselguse põhimõte**

45. Avaliku võimu tegevuse suhtes kehtivat seadusliku aluse nõuet täiendab õigusselguse põhimõte. PS § 13 lg 2 näeb ette, et seadus kaitseb igauhte riigivõimu omavoli eest. PS § 13 lõikest 2 tuleneb õigusselguse põhimõte, mille kohaselt **peab põhiõigust piirav seadus olema piisavalt määratletud**.

46. Riigikohus on leidnud, et **ebapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igauht riigivõimu omavoli eest**.<sup>37</sup> Õigusselgus on vajalik seetõttu, et isikutel oleks võimalik aru saada, millised kohustused ja õigused õiguskorras eksisteerivad. Igauks peab aru saama, mida temalt nõutakse, mis on tema kohustused ning milliseid sunnimeetmeid ja kelle poolt tema suhtes kohaldada võidakse.<sup>38</sup>

47. Avaliku võimu tegevuse prognoositavust on rõhutanud ka Riigikohus: "Õigusselguse põhimõte tuleneb nõudest, et isikul peab olema mõistlik võimalus ette näha õiguslikke tagajärgi, mida tema tegevus võib kaasa tuua - isikul peab olema õigusnormidele tuginedes võimalik prognoosida avaliku võimu käitumist."<sup>39</sup> Samuti on Riigikohus märkinud: "seadusega kindlaksmääratud ja avalikustatud õiguste ja vabaduste piiramise kord ning avalikkus võimaldab valikuvabaduse ning tagab võimaluse vältida võimu kuritarvitust. Põhjaliku seadusandliku regulatsiooni puudumine ja varjatus jätab aga isiku ilma õigusest informatsioonilisele enesemääratlusele, valida käitumisjoont ja end kaitsta."<sup>40</sup> Seega eeldab õigusselguse nõue, et riigi tegevus oleks piisavalt ennustatav.<sup>41</sup>

48. Põhiseadusega nõutav normi määratletuse ehk õigusselguse aste ei ole Riigikohtu praktika järgi kõikide normide puhul sama. **Mida intensiivsemat põhiõiguste riivet õigusnorm võimaldab, seda selgem ja täpsem peab olema norm**.<sup>42</sup>

49. Õigusselguse põhimõtet teenib seega ülal kirjeldatud seadusliku aluse põhimõttele vastav sekkumist õigustavate alusnormide loomine, milles on kirjeldatud need elulised asjaolud, mille esinemisel õiguslik tagajärg kohaldamisele kuulub. Samuti nõuab õigusselgus, et nii normi koosseis kui ka õigusjärelm ehk õiguslik tagajärg peavad olema piisavalt selgelt määratletud,

<sup>36</sup> RKHKo 24.11.2005, nr 3-3-1-61-05, p 24.

<sup>37</sup> RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94.

<sup>38</sup> M.Ernits. Kommentaarid §-le 13. - Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 13 komm 5; T.Annus. Riigiõigus. – Kirjastus Juura. 2006, lk 100.

<sup>39</sup> RKPJKo 27.06.2005, nr 3-4-1-2-05, p 31.

<sup>40</sup> RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/1-1/94.

<sup>41</sup> Riigikohus on rõhutanud: "Seadusega kindlaksmääratud ja avalikustatud õiguste ja vabaduste piiramise kord ning avalikkus võimaldab valikuvabaduse ning tagab võimaluse vältida võimu kuritarvitust. Põhjaliku seadusandliku regulatsiooni puudumine ja varjatus jätab aga isiku ilma õigusest informatsioonilisele enesemääratlusele, valida käitumisjoont ja end kaitsta." RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94.

<sup>42</sup> RKPJKo 15.12.2005, nr 3-4-1-16-05, p 21.



millest tulenevalt on õiguse rakendamine (antud juhul avaliku korra tagamiseks kohaldatavad meetmed) isiku jaoks prognoositav.<sup>43</sup>

**50.** Õigusselguse põhimõte eeldab ka seda, et **isikute jaoks oleks avalik võim väliselt üheselt mõistetavalt äratuntav ja selgelt eristatav.**

#### 4.2. Abipolitseiniku mõiste

**51.** Esimesena käsitlem abipolitseiniku mõistet ja õiguslikku olemust – millistel tingimustel omandab abipolitseinik õiguse täita abipolitseiniku seadusest tulenevaid ülesandeid ehk teisisõnu, millal saab abipolitseinikust haldusorgan. Mõiste "haldusorgan" tähistab konkreetse haldusmenetluse<sup>44</sup> läbiviijat ja haldusmenetluse tulemusena otsust langetavat üksust avaliku võimu kandja struktuuris.<sup>45</sup> Haldusmenetluse seaduse § 8 lg 1 kohaselt on haldusorgan seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Seejuures võib volitamine toimuda haldusakti, halduslepingu või seaduse alusel (vt halduskoostöö seaduse § 3). Seega võib haldusorgan olla ka avalikku võimu iseseisvalt teostama volitatud eraõiguslik isik.<sup>46</sup>

**52.** Milline üksus, kas juriidiline isik tervikuna, tema asutus või muu struktuuriüksus või ametnik üksinda, on konkreetset juhul haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks volitatud haldusorganiks, sõltub sellest, kellele on õigusaktid vastava ülesande peale pannud.<sup>47</sup> Politseiseaduse (PolS) § 3 kohaselt on avaliku korra tagamine ja kuritegevuse tõkestamine politsei põhiülesanne. Ühiskondlikel alustel osalevad politsei tegevuses abipolitseinikud, kelle staatus on sätestatud abipolitseiniku seadusega (PolS § 2 lg 4).

**53.** APolS § 2 lg 1 sätestab, et abipolitseinik on isik, kes ei kuulu politsei koosseisu, kuid kes vabatahtlikult osaleb politsei tegevuses abipolitseiniku seaduse ja muude seaduste ning õigusaktidega kehtestatud juhtudel ja korras. **Politsei tegevuses osalemise ajal on abipolitseinik riigivõimu esindaja** (APolS § 2 lg 2). Järelikult on konkreetsest füüsilisest isikust abipolitseinik politsei tegevuses osalemise ajal haldusorgan. Seadus nimetab ka tegevusvaldkonnad, milles abipolitseinik võib politseitegevuses osaleda – politsei abistamine avaliku korra tagamisel, osalemine liiklustravalisuse tagamisel ja liiklusjärelvalves, politsei abistamine kuritegude ennetamisel, tõkestamisel ja avastamisel, tarbijakaitse-, heakorra- ja keskkonnanõuetest kinnipidamise jälgimine jms (APolS § 4).

<sup>43</sup> Nii märkis Riigikohus hiljutises lahendis politseiseaduses sätestatud füüsilise jõu kasutamise regulatsiooni kohta: "Politseiametnike poolt jõu kasutamise regulatsioon on kehtivas õiguses kasin. Politseiseaduse § 14 lg 8 kohaselt võib politseiametnik kasutada teenistusülesannete täitmisel ja enda ohutuse tagamiseks enesekaitsevahendeid ja füüsilist jõudu. Vaadeldavast normist tuleneb politseiametniku õigus kasutada jõudu teenistusülesannete täitmisel enda ohutuse tagamiseks. Kollegium mõõnab, et korrakaitse tegevuses võib praktiline vajadus jõu kasutamiseks olla ulatuslikum, kuid samas ei ole põhiseadusega kooskõllaliselt võimalik tõlgendada nimetatud politseiseaduse sätet viisil, et jõu kasutamine on õigustatud igasuguste teenistusülesannete täitmisel. Selline tõlgendus ei oleks oma õigusliku määratlematuse tõttu kooskõllas sunni kohaldamise üldpõhimõtete ning põhiõiguste kaitse nõuetega." PKHKO 10.01.2008, 3-3-1-65-07, p 19.

<sup>44</sup> APolS § 1 lg 2: "Käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse (RT I 2001, 58, 354) sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi."

<sup>45</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 41.

<sup>46</sup> RKHKm 22.12.2003, nr 3-3-1-77-03, p 14.

<sup>47</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 42.

54. Eesti kehtivas õiguses on mitmeid näiteid, mil seadusega on eraõiguslikule isikule pandud avaliku halduse ülesanded.<sup>48</sup> Abipolitseinike osas muudab olukorra erinevaks asjaolu, et abipolitseinik on riigivõimu esindaja üksnes "politsei tegevuses osalemise ajal".

55. Nagu ülal faktilisi asjaolusid kirjeldava peatüki punktides 1 ja 2 kirjeldatud juhtumitest ilmnes, oli kuni Põhja Politseiprefektuuri otsustava tegutsemiseni turvaettevõtja ja MTÜ-de patrullteenistuste arusaam "politsei tegevuses osalemisest" erinev. Patrullteenistuste kroonika lugemisel<sup>49</sup> jäi mulje, et kohati on patrullteenistused arvanud, justkui tähendaks abipolitseiniku tunnistuse saamine volitust edaspidi täielikult omal äranägemisel tegutseda, võttes politseiga ühendust alles siis, kui tekib vajadus kinnipeetud õigusrikkuja üleandmiseks. Kuivõrd abipolitseinike tegevus võib kaasa tuua intensiivse põhiõiguste riive, tuleb eraldi analüüsida "politsei tegevuses osalemise" mõistet kui avaliku võimu volituste tekkimise eeltingimust.

56. Politseipeadirektori 28.04.2003 käskkirjaga nr 86 kehtestatud "Abipolitseiniku tegevusse kaasamise ja tegevuses osalemise juhendi" punktide 2.3.2-2.3.5 kohaselt **tuleb "politsei tegevuses osalemist" mõista politseiametniku või abipolitseinike formeeringu juhi poolt abipolitseinikule konkreetsete tööülesannete andmise, nende täitmise kontrollimise ja abistamisena.**

57. "Abipolitseiniku tegevusse kaasamise ja tegevuses osalemise juhendi" p 2.3.4 näeb ette tööülesannete andmise instruktaažil<sup>50</sup>, sidevahendite kaudu, suuliselt või kirjalikult, kusjuures p 2.3.5. kohaselt politseiametnik informeerib abipolitseinikku muuhulgas ülesande täitmise korrast ja sidepidamisviisist, hoiatab võimalike ohtude eest ning annab muud ülesande täitmiseks vajalikku teavet. Viidatud käskkirja p 2.3.2 kohaselt tähendab abipolitseiniku juhendamine tema tegevusvaldkonda kuuluvate tööülesannete täitmise aluseks olevate toimingute, meetodite ja taktika õpetamist ja konkreetsete tööülesannete andmist, nende täitmise kontrollimist ja abistamist. Juhendi p 3.2 näeb ette, et **kiiret reageerimist nõudva sündmuse puhul tuleb konkreetse ülesande saamiseks kontakteeruda koheselt politseiga** (politseikorrapidajaga või juhendajaga).

58. Pean väga oluliseks ka samas punktis sätestatud põhimõtet, mille kohaselt **ülesande puudumisel tegutseb abipolitseinik tavakodanikuna**. Riik tolereerib aga tavakodaniku poolt füüsilise jõu kasutamist vaid väga erandlikes olukordades, näiteks hädakaitse, hädaseisundi, omaabi või kohustuste kollisiooni puhul (vt KarS §-d 28–30, KrMS § 217 lg 4, TsÜS §-d 140 ja 141, asjaõigusseaduse § 41, VÕS § 1045 lg 2 punktid 3 ja 4), kus riik ise ei saa mingil mõjuval objektiivsel põhjusel (reeglina situatsiooni kiiruse tõttu) isikule piisavat kaitset pakkuda.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> Näiteks veterinaarkehted seaduse § 6 lg 1: "Volitatud veterinaararst on tegevusluba omav veterinaararst, kellele on käesoleva seadusega sätestatud korrast antud volitus järelevalveobjekti seisundi kontrollimiseks."; kohtutäituri seaduse § 2 lg 1: "Kohtutäitur on avalik-õiguslikku ametit pidav sõltumatu isik."; vedelkütusevaru seaduse § 4: "Varu moodustab ja haldab riigi äriühing (edaspidi varu haldaja) riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse (RT I 2004, 24, 166) tähenduses." Viimase õigusakti kohta on Riigikohus märkinud, et kuivõrd agentuuri ja varumakse tasumise kohustatud subjekti vahelised suhted on võimusuhted, kus agentuur omab riigilt saadud võimuvolitusi varumakse kogumisel, makse suuruse kontrollimisel, teabe nõudmisel, sunnivahendite kohaldamisel jne, toimub ka varumakse menetlemine avalik-õiguslikus menetluses, täpsemalt selle ühe alaliigi, haldusmenetluse raamides. RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-15-07, p 17. Riigikohus on käsitlenud ka SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse rolli, kes omandab haldusorgani staatuse keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seaduse alusel. Nimetatud seaduse § 6 lg 1 kohaselt eraldatakse keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekunud raha selles seaduses sätestatud ulatuses ja sihtotstarbel kasutamiseks sama seaduse §-s 3 sätestatud eesmärgil asutatud sihtasutusele. Selliseks asutuseks on SA Keskkonnainvesteeringute Keskus. Lähemalt RKKKo 17.11.2005, nr 3-3-1-54-05.

<sup>49</sup> Vt ülal faktilisi asjaolusid kirjeldava peatüki p 1 ja 2.

<sup>50</sup> Ülesannete andmine "instruktaažil" tähendab ülesande täitmisele suunamisele eelnevat briefingut.

<sup>51</sup> Vt ka C. Gramm. Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben. Berlin 2001, lk 39; A. Mackeben. Grenzen der Privatisierung der Staatsaufgabe Sicherheit. Baden-Baden 2004, lk 95 jj; S. Schoch. *Polizei- und Ordnungsrecht*. –

**59.** Olles analüüsinud abipolitseiniku seaduse vastavaid sätteid ning tutvunud menetlusosaliste seisukohtadega, leian, et arvestades põhiõiguste riive intensiivsust avaliku korra tagamisel tekkivates olukordades, **ei saa seaduses sisalduvast "politsei tegevuses osalemise" klauslist tuletada abipolitseinike suhtes kehtivat nn ülddelegatsiooni kõikide abipolitseiniku pädevusvaldkonda kuuluvate juhtumitega omaalgatuslikuks tegelemiseks.** Abipolitseiniku seaduse vastuvõtmisel väljendatud mõte ja eesmärk oli kaasata vabatahtlikke politsei tegevusse, aga mitte luua võimalust abipolitseinikel organiseeruda politsei ülesannete "hiilivaks" ülevõtmiseks.<sup>52</sup> Seetõttu on lubamatu praktika, kus abipolitseinikud omal initsiatiivil ja oma parema äranägemise järgi on tegelenud politsei ülesannetega, ilma politseid eelnevalt teavitamata.

**60.** Pean õiguspäraseks seadusest tuleneva määratlemata õigusmõiste – politseitöös osalemine – täpsustamiseks antud politseipeadirektori 28.04.2003 käskkirja nr 86 punktis 2.3 sisalduvaid juhtnööre, millest lähtuvad täidavad abipolitseinikud reeglina politsei antud konkreetseid ülesandeid ning milles nähakse ette abipolitseiniku kohustus korrariikkumise kahtluse korral situatsioonis, mil puudub politsei poolt antud ülesanne, kontakteeruda koheselt politseiga. See võimaldab politseil korraldada valmisolekut vajadusel abijõudude planeerimiseks.

**61.** Politseipeadirektori õigus oma käskkirjaga abipolitseiniku seaduse rakendamist täpsustada, sisustades määratlemata õigusmõisteid ning kaalutusõigust, tuleneb Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 74 lõikest 1, mille kohaselt on asutuse juhil asutuse tegevuse juhtimiseks ja oma vastava vastutuse realiseerimiseks õigus anda teenistusalastes küsimustes käskkirju. Teenistusalaste küsimuste mõiste on avanud Riigikohus: "Teenistusalaste küsimustena tuleb mõista asutuse sisemist töökorraldust, asutuse sisekorda ja teenistujate asutusesisest käitumist puudutavaid küsimusi, nende hulka ei kuulu aga asutuse teenistujate hulka mittekuluvatele isikutele õiguslikke tagajärgi kaasa toovad normid."<sup>53</sup> Sellest tulenevalt on siseregulatsioon täitmiseks kohustuslik üksnes vastava ametiasutuse ametnikele, haldusväliste isikutele see õiguslikku toimet avaldada ei saa. Abipolitseinike tuleb antud kontekstis käsitleda küll politseiorganisatsiooni kaasatud isikutena<sup>54</sup>, kuid politseisisest täpsustatud ebakohad ei loo piisaval määral õigusselgust haldusväliste isikute suhtes.

**62.** Mul on väga hea meel, et Põhja Politseiprefektuur on tänaseks astunud resolootseid samme, et viia turvaettevõtja ja MTÜ-de patrullide tegevus kooskõlla abipolitseiniku seaduse ja politseipeadirektori poolt kehtestatud juhendiga, selgitades neid põhimõtteid ka seni patrullide omaalgatuslikku tegevust tugevalt toetanud kohalikele omavalitsustele.

**63.** Kuivõrd olulisuse põhimõttest<sup>55</sup> tulenevalt peavad kõik põhiõiguste kaitse mõttes olulised küsimused olema reguleeritud seaduse tasandil ning praegune regulatsioon ei vasta ka PS § 13 lõikes 2 sätestatud õigusselguse põhimõttele, **teen ettepaneku viia politseipeadirektori**

---

Besonderes Verwaltungsrecht. Hrsg. E. Schmidt-Aßmann u.a. Berlin 2003, I 2 äärenr 27. W. Gropp. Füüsilise jõu kasutamise õiguslikud alused. – Juridica 2007, nr 2, lk 76 jj; A. Krölls. Privatisierung der öffentlichen Sicherheit in Fußgängerzonen? – NVwZ 1999, Heft 3, lk 233.

<sup>52</sup> Seletuskirjas ühiskondliku politseitöötaja seaduse juurde märgitakse: "Eelnõu lähtub seisukohast, et ühiskondlike politseitöötajate tegevusvaldkond peab olema rangelt piiritletud politseiseadusega ning ühiskondlikud politseitöötajad ei tohi omada mingeid muid funktsioone, mida ei näe ette politseiseadus ning **nende tegevus peab toimuma politsei juhtimisele ja kontrollile alludes.**"

<sup>53</sup> RKKKo 09.12.2005, nr 3-1-1-121-05, p 8, samuti RKKKo 02.05.2006, nr 3-1-1-16-06, p 12.

<sup>54</sup> Politseipeadirektori käskkirjaga kehtestatud juhendi siduvus abipolitseinikele tuleneb ka APoS § 2 lõikest 1, mille kohaselt osaleb abipolitseinik vabatahtlikult politsei tegevuses nimetatud seaduse ja muude seaduste ning *õigusaktidega kehtestatud* juhtudel ja korras.

<sup>55</sup> Lähemalt ülal p 37 jj.

**28.04.2003 käskkirja nr 86 punktis 2.3 sisalduvad põhimõtted sisse abipolitseiniku seadusesse.**

**64.** Kuni seadusemuudatuse jõustumiseni on abipolitseiniku seaduse mõtte ja eesmärgiga kooskõlas ülalviidatud käskkirjas sisalduvatest juhistest lähtumine ning tõhus järelevalve abipolitseinike üle omaalgatuslike tegevuste ärahoidmiseks.

### **4.3. Abipolitseiniku ülesanded**

**65.** APoS § 4 sätestab abipolitseiniku tegevusvaldkonnad. APoS § 4 lg 1 kohaselt abipolitseinik abistab politseid avaliku korra tagamisel; osaleb liiklusturvalisuse tagamisel ning liiklusjärelevalves; jälgib heakorra- ja keskkonnanõuete täitmist; jälgib tarbijakaitsenõuetest kinnipidamist; abistab politseid kuritegude ennetamisel, tõkestamisel ja avastamisel; osaleb õiguserikkumiste ennetamises; osutab abi isikule, kes on saanud kannatada kuriteo või õnnetusjuhtumi tagajärjel või kes on abitus seisundis; võtab osa inimeste ja vara päästmisest loodusõnnetuse või muu erakorralise sündmuse korral.

**66.** APoS § 4 kujutab endast pädevusnormi, sest siin üksnes kirjeldatakse abipolitseiniku tööpõldu, kuid ei anta sekkumisvolitusi. Riigikohus on sarnases kontekstis märkinud: "Valitsusasutusele antud deklaratiivne õigus teostada järelevalvet ei tähenda, et tal oleks volitused teha kolmandate isikute suhtes spetsiifilisi toiminguid."<sup>56</sup> Pädevusnorm ainuüksi ei ole aluseks teiste isikute suhtes toimingute tegemiseks, selleks peavad seaduses olema ka sekkumist õigustavad alusnormid.

### **4.4. Abipolitseiniku volitused**

**67.** Abipolitseiniku volitused on sätestatud APoS §-s 5. Abipolitseiniku seadus annab abipolitseinikele õiguse nõuda korrarikkumise lõpetamist, kontrollida isikut tõendavaid dokumente, toimetada rikkujaid ravi- või politseiasutusse, peatada sõiduk ja kõrvaldada teatud tingimustel sõiduki juhtimiselt rikkuja, aga samuti kanda ja kasutada tulirelva ja erivahendeid (APoS § 5). Kuigi põhiõigusi ei liigitata tähtsateks ja vähem tähtsateks, loetakse teatud põhiõigusi, nt inimväärikus (PS § 10), õigus elule (PS § 16), keeld piinata ja julmalt või väärikut alandavalt kohelda või karistada (PS § 18) ning õigust vabadusele ja isikupuutumatusetele (PS § 20) kaalukamateks.<sup>57</sup> Seega võib abipolitseinike tegevus riivata eriti kaalukaid põhiõigusi. Järgnevalt võrdlen politsei volitusi põhiseaduse nõuetega, mida käsitlesin ülal.<sup>58</sup>

#### **4.4.1. Riigi jõumonopoli põhimõte**

**68.** APoS § 5 p 13 sätestab, et politsei tegevuses osalemisel on abipolitseinikul õigus kanda ja **kasutada tulirelva ja erivahendeid** politseiseaduse §-des 14, 15 ja 15<sup>1</sup> sätestatud juhtudel ja

<sup>56</sup> RKPJKo 05.10.2000, nr 3-4-1-8-2000, p 12.

<sup>57</sup> Nt RKHKo 09.06.2006, nr 3-3-1-20-06, p 15: "[...] oli isiku õiguseks, mida piirati, üks olulisemaid põhiõigusi – vabadus." Erinevate põhiõiguste kaalukust (vabadusõigus, eneseteostusvabadus jms) on käsitletud ka nt RKKKm 20.05.2003, nr 3-1-1-69-03. Põhiõiguste riive intensiivsuse mõttes on tuginedes Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale eristatud vabaduse võtmist ja piiramist – vt RKHKo 24.11.2005, nr 3-3-1-61-05, p 33: "[...] selle üle otsustamisel, kas on tegemist vabaduse võtmisega Konventsiooni art 5 tähenduses või vabaduse piiramisega, tuleb arvesse võtta konkreetse asja kõiki asjaolusid, sh kohaldatava vahendi tüüpi, kestvust, tagajärgi ja kohaldamise viisi. Vabaduse võtmine ja vabaduse piiramine erinevad üksnes riive intensiivsuse määras [...]."

<sup>58</sup> Vt p 4.1.

korras. APoS § 5 p 4 kohaselt on politsei tegevuses osalemisel abipolitseinikul õigus pidada seaduses ettenähtud korras kinni ja toimetada politseiasutusse õiguserikkujaid ja õiguserikkumises kahtlustatavaid isikuid. Isiku kinni pidamisel ja toimetamisel võib tekkida füüsilise jõu kasutamise vajadus. **Riigi jõumonopoli põhimõttest tulenevalt on põhiseadusega vastuolus füüsilise jõu kasutamist võimaldavad sätted. Lubamatu on ka eraisikule erivahendite ja tulirelva kasutamise õiguse andmine, mis kujutab endast veelgi intensiivsemat põhiõiguste riivet.**

**69.** Rõhutan veelkord, et politseiametnik on riigiga teenistus- ja ustavussuhtes, ta on läbinud vajaliku väljaõppe ning riik usaldab politseiametnikule vahetu sunni ülesanded, varustades politseiametniku vastavate erivahendite ja tulirelvaga. Sellest tulenevalt kehtivad politsei poolt vahetu sunni teostamisele ka rangemad nõuded ning teenistusülesannete täitmisel ei saa politseiametnik tugineda süüd välistavale hädakaitse või hädaseisundi argumendile. Ka siis, kui teenistusülesannete täitmisel tekib oht politseiametniku enda elule või tervisele, reguleerib tema tegevust politseiseadus. Politseiametnik võib teenistusülesannete täitmisel ja **enda ohutuse tagamiseks** kasutada enesekaitsevahendeid ning füüsilist jõudu (PoS § 14 lg 8) ning kuritegeliku ründe tõkestamisel, **kui on ohus politseiametniku enda elu**, kasutada tulirelva.

**70.** Politseiametniku poolt vahetu sunni teostamise õiguspärasuse hindamisel on mõõdupuuks **proportsionaalsuse põhimõte**, mis väljendub PoS § 14 lõikes 7, mille kohaselt politsei kasutab erivahendit, külm- ja gaasirelva õiguserikkuja vastu õiguserikkumise iseloomu, õiguserikkuja isikut ning konkreetset olukorda arvestades; erivahendi, külm- või gaasirelva kasutamise korral tuleb hoiduda inimese tervise kahjustamisest suuremal määral, kui see on konkreetset juhul vältimatu ning samuti PoS § 15 lõikes 1, mille kohaselt tulirelva võib politseiametnik kasutada konkreetsetes olukorras äärmise abinõuna, kui teisiti ei ole elu ja tervist ohtu panemata võimalik täita temale pandud teenistuskohustust.

**71.** Abipolitseinikul kaasatakse riigi sisemise rahu ülesande täitmisele, kuid riik ei tohi riigi jõumonopoli printsiibist tulenevalt usaldada abipolitseinikele riigi nimel vahetu sunni teostamise õigust. Seetõttu on abipolitseinikul selles osas need õigused, mis igapähele.

**72.** Eeskätt on abipolitseinikul igapähele kuuluv õigus kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 217 lg 4 alusel **õigus toimetada kuriteo toimepanemisel või vahetult pärast seda põgenemiskatselt tabatud isik politseisse kahtlustatavana kinnipidamiseks.**

**73.** Erinevalt politseiametnikust laieneb abipolitseinikule hädakaitse- ja hädaseisundiõigus.

**74.** KarS § 28 lg 1 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. Hädakaitseõiguse kohta on Riigikohus selgitanud, et hädakaitse on õigustatud ka selliste õigushüvede kaitseks, mis jäävad karistusõiguse kaitsealast väljapoole ning hädakaitseõiguse tekkimise aluseks võib olla õigusvastane rünne, mis ei vasta ühegi süüteo koosseisu tunnustele.<sup>59</sup> Riigikohus täpsustas: "Et lugeda inimese teatud tegu (tegevus või tegevusetus) õigusvastaseks ründeks KarS § 28 lg 1 tähenduses, peab see tegu sotsiaalse arusaama kohaselt olema vaadeldav ründena. Ründena pole käsitatav ühiskondlikult tolereeritud käitumine, mis ei ületa tavasuheluses esineda võiva ebamugavuse piiri (näiteks ebameeldiv pilk, teatud trügimine rahvarohkes kohas, märkus, millega kutsutakse teist inimest üles viisakalt käituma). Teiseks peab rünne olema õigusvastane. Õigusvastane on rünne, mis on vastuolus mõne õiguskorras eksisteeriva normiga. **Hädakaitseõiguse tekkimise eelduseks saab**

<sup>59</sup> RKKKo 04.02.2005, nr 3-1-1-111-04, p 11.

**olla rünne, millega rikutakse õiguslikke käitumisnorme (käske ja keelde).** Välistatud on hädakaitseõiguse tekkimine ründe tõttu, mis rikub küll mõnda sotsiaalset käitumisreeglit (viisakus- või moraalinormi), kuid ei ole vastuolus õiguskorraga. Samas võib sotsiaaleetiliselt hukkamõistetav, ent õiguspärane käitumine teatud juhtudel piirata isiku hädakaitseõigust tema enda poolt sellise käitumisega esile kutsutud (provotseeritud) õigusvastase ründe tõrjumisel.<sup>60</sup>

**75.** Karistusseadustiku kommentaaride autorite hinnangul on kollektiivsete õigushüvede kaitse küll reeglina avaliku võimu ülesanne, kuid näiteks riigimandi ründe tõrjumine hädakaitsega on lubatav, samuti on hädakaitse lubatav juhul, kui riik ise ei suuda end kaitsta.<sup>61</sup>

**76.** KarS § 28 lg 2 sätestab, et isik ületab hädakaitse piiri, kui ta kavatsetult või otsese tahtlusega teostab hädakaitset vahenditega, mis ilmselt ei vasta ründe ohtlikkusele, samuti kui ta ründajale kavatsetult või otsese tahtlusega ilmselt liigset kahju tekitab. Riigikohus on sellega seoses märkinud: "Hädakaitsepiiride ületamine on karistatav üksnes siis, kui see toimub otsese tahtlusega või kavatsetult (KarS § 28 lg 2). Nimetatud tahtluse liigid ei puuduta tegu kui sellist, vaid just nimelt hädakaitse piiride ületamist.<sup>62</sup> Seega peab hädakaitse piiride ületamise sedastamisel olema näidatud, et hädakaitse seisundis tegutseja teadis kindlalt või pidas silmas eesmärki, et kaitsevahend ületab ilmselt ründe ohtlikkuse või et selline kahju, mida ta tekitab, on ilmselt liigne."<sup>63</sup>

**77.** Seega erinevalt erialase väljaõppe tõttu rangema proportsionaalsuse põhimõttega seotud politseiametnikust **peab abipolitseinik juhinduma üksnes põhimõttest, et ohu tõrjumine ei tohi olla ilmselgelt ülemäärane.** Teisisõnu on igapäevõigustes tegutseva abipolitseiniku tegevuse õiguspärasuse mõõdupuu madalamal professionaalsest politseiametnikust.

**78.** Hädaseisundi mõiste näeb ette KarS § 29: tegu ei ole õigusvastane, kui isik paneb selle toime, et kõrvaldada vahetut või vahetult eesseisvat ohtu enda või teise isiku õigushüvedele, tema valitud vahend on ohu kõrvaldamiseks vajalik ning kaitstav huvi on kahjustatavast huvist ilmselt olulisem. Huvide kaalumisel arvestatakse eriti õigushüvede olulisust, õigushüve ähvardanud ohu suurust ning teo ohtlikkust.

**79.** Riigikohtu seisukoha järgi tuleb üldisemas tähenduses tuleb hädaseisundi all mõista vahetut ohtu enda või teise isiku õigustatud huvile, mida saab kõrvaldada üksnes teisele õigustatud huvile (asjassepuutumatu kolmanda isiku õigushüvedele) kahju tekitamisega. Hädaseisundi korral on õigushüve päästmistoiming üksnes siis õigustatud, kui hüve päästmiseks ei olnud muud võimalust. Hädaseisund puudub, kui isikul oli võimalus põgeneda või abi kutsuda.<sup>64</sup>

**80.** Seega on riigi jõumonopoli põhimõttest tulenevalt on põhiseadusega vastuolus füüsilise jõu kasutamist võimaldavad sätted. Lubamatu on ka eraisikule erivahendite ja tulirelva kasutamise õiguse andmine, mis kujutab endast veelgi intensiivsemat põhiõiguste riivet. Abipolitseinikud saavad tohivad jõudu kasutada samas ulatuses nagu igäiks (omades teolt tabatud kurjategija kinnipidamise õigust, samuti hädakaitse- ja hädaseisundiõigust), kuid politsei peab abipolitseinike rakendamisel püüdma valida niisuguseid ülesandeid, kus eelduslikult jõu kasutamise olukordi ei teki.

<sup>60</sup> RKKKo 04.02.2005, nr 3-1-1-111-04, p 12.

<sup>61</sup> J.Sootak ja P.Pikamäe. Kommentaarid §-le 28. - Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2004, § 28 komm.4.2.

<sup>62</sup> Vt RKKKo 25.03.2004, nr 3-1-1-17-04.

<sup>63</sup> RKKKo 25.05.2004, nr 3-1-1-38-04, p 9.

<sup>64</sup> RKKKo 30.10.2006, nr 3-1-1-95-06, p 12.

#### **4.4.2. Seadusliku aluse ja õigusselguse põhimõte**

**81.** PS §-s 3 sätestatud seadusliku aluse põhimõtte kohaselt tohib avalik võim sekkuda isikute õigustesse üksnes **seadusega kindlaks määratud tingimustel ja ulatuses**<sup>65</sup>. Õigusselguse printsiip nõuab, et sekkumise tingimused ja ulatus oleks piisavalt määratletud.

**82.** APoS §-s 5 loetletakse 14 punktis abipolitseiniku õigused. Kõik loetletud õigused on abipolitseinikul "politsei tegevuses osalemisel". Ülal<sup>66</sup> juba selgitasin, et politsei tegevuses osalemise klausel ei ole piisavalt määratletud, mistõttu sai võimalikuks faktiliste asjaolude peatükis kirjeldatud praktika.

**83.** APoS § 5 p 1 kohaselt on abipolitseinikul politsei tegevuses osalemisel õigus nõuda õiguserikkujalt korrarikkumise lõpetamist ja avalikust korrast kinnipidamist. Nii abipolitseiniku seadus kui ka politseiseadus ei sisalda aga avaliku korra ega korrarikkumise mõistet. Avaliku korra rikkumise all mõistetakse praktikas nii kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud avaliku korra eeskirjade rikkumist kui ka tavade, kommete ja moraalinormide<sup>67</sup> rikkumist. Niisugust avaliku korra käsitlust ei saa pidada õigustatuks, sest ühest küljest on tänapäevases dünaamilises ühiskonnas küllalt raske üheselt määratleda, mis on kombeline ja moraalne. Veelgi olulisem argument on aga **hädavajaliku õigusselguse puudumine avaliku korra mõistes**. Kuivõrd ka kõik ülejäänud abipolitseiniku volitused on õiguserikkuja mõiste kaudu avaliku korra definitsiooniga seotud, ei loo APoS § 5 põhiseaduses nõutavat õiguskindlust.

**84.** Nii võib abipolitseinik teoreetiliselt täna kehtiva regulatsiooni kohaselt üksnes moraalinormide rikkumise kahtluse korral isiku kinni pidada ja politseisse toimetada (APoS § 5 p 4 kohaselt on abipolitseinikul õigus pidada seaduses ettenähtud korras kinni ja toimetada politseiasutusse õiguserikkujaid ja õiguserikkumises kahtlustatavaid isikuid), sest ka ebasüüdsate väljendite kasutamine või maha sülitamine võivad isikust teha õigusrikkuja.<sup>68</sup>

**85.** Õigusselguse põhimõttele ei vasta ka APoS § 5 punktis 7 sätestatud abipolitseiniku õigus kontrollida koos politseiametnikuga materiaalsete väärtuste hoidmist ettevõtetes, asutustes ja organisatsioonides, sest pärast 1990.ndate keskel läbi viidud õigusreformi ei ole täna üheselt mõistetav ei materiaalsete väärtuste ega ka ettevõtte, asutuse ja organisatsiooni mõisted. Kuivõrd kõnealune norm ei määratle ka sekkumise tingimusi ehk ohu liiki, loob APoS § 5 p 7 sisuliselt piiramatut kontrollivolituse politseijõududele (samasisuline säte PolS § 13 lg 1 p 13).

**86.** Mitmed abipolitseiniku volitused **ei loo piisavalt määratletud aluseid sekkumiseks, sest õigusnormid on sõnastatud viiteliselt**. Näiteks APoS § 5 punktis 4 sätestatud isiku kinni pidamise õigus on abipolitseinikul seaduses ettenähtud korras. APoS § 5 p 6 näeb ette, et

<sup>65</sup> Põhjalikumalt ülal 4.1.4.

<sup>66</sup> P 51 jj.

<sup>67</sup> Riigikohus: "Avaliku korra all mõistetakse tavade, heade kommetega, normidega või reeglitega kinnistatud isikutevahelisi suhteid ühiskonnas, mis tagavad igaühe avaliku kindlustunde ja võimaluse realiseerida oma õigusi, vabadusi ja kohustusi". RKKKo 18.09.2003, nr 3-1-1-102-03. Avaliku korraga seotud karistusnormi (KarS § 262) rakendamise kohta on Riigikohus märkinud: "KarS § 262 ei ole blanketne koosseis ning seega ei pea isiku karistamisel selle järgi viitama kohaliku omavalitsusüksuse avaliku korra eeskirjale. Kuigi kohaliku omavalitsusüksuse avaliku korra eeskirjas on ette nähtud teatud reeglid, mille rikkumise eest karistatakse KarS § 262 järgi, ei ole välistatud isiku karistamine avaliku korra rikkumise eest ka eeskirjas sätestamata juhtudel." RKKKo 04.12.2007, nr 3-1-1-82-07, p 8.

<sup>68</sup> Saku valla avaliku korra eeskirja § 3 lg 1 p 1 kohaselt on avaliku korra tagamiseks on keelatud kaaskodanike pahatahtlik tülitamine, lärmamine, ebasüüdsate väljendite kasutamine, sülitamine ning muude tegude sooritamine, mis rikuvad kaaskodanike rahu, süüdsus- ja turvatunnet või alandavad inimväärikust muul moel.

abipolitseinikul on õigus politsei ülesandel korraldada isiku sundtoomist seaduses ettenähtud juhtudel; APoS § 5 p 7 alusel on abipolitseinikul õigus kontrollida koos politseiametnikuga seaduste ja muude õigusaktidega kehtestatud korras materiaalse väärtuste hoidmist ettevõtetes, asutustes ja organisatsioonides.

**87.** Erinevalt moodsast korrakaitseaduse eelnõust, milles on meetmete kohaldamine seotud ohuga avalikule korrale ning ohu erinevate astmetega, pean oluliseks puuduseks asjaolu, et tänane politseiõigus koos abipolitseinikuõigusega põhineb reaktiivse politseitöö kontseptsioonil. Nii on mitmete abipolitseiniku meetmete kohaldamise eelduseks õigusrikkumine: APoS § 5 p 1 kohaselt on abipolitseinikul õigus nõuda õiguserikkujalt korrarikkumise lõpetamist ja avalikust korrast kinnipidamist; abipolitseinikul on õigus kontrollida õiguserikkumise toimepanemises kahtlustatava isikut tõendavaid dokumente (APoS § 5 p 2); politsei tegevuses osalemisel on abipolitseinikul õigus pidada seaduses ettenähtud korras kinni ja toimetada politseiasutusse õiguserikkujaid ja õiguserikkumises kahtlustatavaid isikuid (APoS § 5 p 4). Seega on meetmed suunatud juba toimepandud õiguserikkumisele tagantjärgi reageerimisele. Leian, et põhiseadusest tuleneva sisemise rahu tagamise ülesande täitmiseks **peab moodne korrakaitseõigus põhinema proaktiivsel lähenemisel**, millest tulenevalt peab olema võimalik sekkuda ka ohukahtluse väljaselgitamiseks ning vahetult eesseisva ohu tõrjumiseks.

**88. Abipolitseiniku volitused ei ole sõnastatud õigusselguse ja seadusliku aluse nõuetele vastavalt. Teen ettepaneku töötada korrakaitseaduse eelnõus sisalduvaid volitusnorme eeskujuks võttes abipolitseiniku meetmete kataloog, mis lähtub samas ka riigi jõumonoopoli põhimõttest ning proaktiivse politseitöö kontseptsioonist.**

#### 4.5. Abipolitseiniku ja turvatöötaja ametite ühitamatus

**89.** 19.12.2002 jõustunud abipolitseiniku seaduse muudatuse kohaselt jäeti APoS § 2 lõikest 1 välja nõue, et isik saab abipolitseinikuna politsei tegevuses osaleda vaid oma vabast ajast. Eelnõu seletuskirjas selgitatakse muudatust järgmiselt: "Eelnõuga kaotatakse nõue, mille kohaselt saab abipolitseinikuna tegutseda vaid isiku vabast ajast. Muudatuse tulemusel on näiteks turvatöötajatel ja kaitseliitlastel võimalik täita abipolitseiniku ülesandeid ka töö ajal ehk vastavalt turvateenistuse või Kaitseliidu ülesandeid täites." Rohkem ei ole muudatust põhjendatud.<sup>69</sup> Seega loodi alates 19.12.2002 võimalus, et abipolitseinik täidab samal ajal avaliku võimu ülesandeid ning eraõigusliku juriidilise isiku tööülesandeid. Praktikas järgnes sellele kohalike omavalitsuste poolt lepingute sõlmimine AS-ga G4S, kaasamaks turvaettevõtja patrullteenistust avaliku korra tagamisele.

**90.** Turvatöötajale avaliku korra ülesannete lubamatuse selgitamiseks pean esmalt viitama era- ja avaliku õiguse eristamisele. Riigikohus on rõhutanud õiguse üldteoorias juurdunud arusaama, et **avalik õigus kui osa õiguskorrast on määratud reguleerima spetsiifilisi suhteid, mis kaasnevad avaliku võimu teostamisega.**<sup>70</sup> Avalik-õiguslik õigussuhe eeldab igal juhul, et õigussuhte üks osapooltest oleks avaliku võimu kandja. Üldjuhul on selleks riik, kohalik omavalitsusüksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik. Avaliku võimu kandjaks võib olla ka avalikke ülesandeid täitev eraisik, kui seadusega või seaduse alusel on talle üle antud volitused avaliku võimu teostamiseks.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> Abipolitseiniku seaduse muutmise seaduse eelnõu 1066 SE I seletuskiri, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

<sup>70</sup> RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00.

<sup>71</sup> RKEKo 20.12.2001, nr 3-3-1-15-01, p 11.



91. Eraõigus reguleerib õigussuhteid, mis teenivad erahuvisid. Turvaseaduse (TurvaS) eelnõu seletuskirjas märgitakse: "Eelnõu eesmärk on turvateenuse ja sisevalve tegevuse õiguslik reguleerimine läbi teenuse kvaliteedi ja turvatöötaja kvalifikatsiooni tõstmise ning seeläbi korrastada turvaettevõtjate turgu, tagades ennekõike kodanikele miinimum garantiid turvateenuse tellimisel."<sup>72</sup> TurvaS § 1 lg 1 kohaselt sätestatakse turvaseadusega turvateenuseid osutava ettevõtja tegevuse tingimused ja kord, turvatöötaja õigused ja kohustused, turvatöötajale ettenähtud tagatised, sisevalve korraldamise tingimused ja kord, turvaettevõtja ja sisevalve tegevuse üle järelevalve teostamise kord ning vastutus turvaseaduse rikkumise eest. Turvaettevõtjate tegevus on erahuvides<sup>73</sup>, turvaseadus on eraõigus.

92. Kui turvaettevõtjale antakse halduslepinguga üle avaliku võimu ülesanded, on turvaettevõtja selles ulatuses avaliku võimu kandja. Nii näiteks on Tallinna linn andnud turvaettevõtjale üle järelevalve parkimiskorralduse üle, mille suhtes on Riigikohus ka märkinud, et "AS Falck Eesti (hoolimata oma eraõiguslikust vormist) osaleb menetluses seoses halduslepingu alusel omandatud haldusülesande täitmisel tekkinud vaidluse lahendamiseiga. Kolleegiumi arvates on aga oluline see, et AS Falck Eesti täidab haldusülesannet, mis on AS Falck Eesti üks põhitegevusi."<sup>74</sup>

93. 2007.a alguses viis AS G4S avaliku sektori teenused uue kaubamärgi – AS Ühisteenused - alla, mis osutab liiklus- ja parkimiskorralduse, ühistranspordi piletikontrolli, tasulise parkimise kontrolli ning parkimismajade ja parklate opereerimise teenust. Seda põhjendati järgmiselt: **"Kaubamärgivahetus annab võimaluse luua avalikkuse jaoks selgema piiri turvateenuse ja avaliku sektori teenuse vahele."**<sup>75</sup>

94. Järelikult on turvaettevõtja ka ise möönnud õigusselgusetust ja turvateenuse ja avalike ülesannete sulandumisest tulenevaid probleeme, kuid antud menetlus puudutab eeskätt turvaettevõtja patrullkipaazide turvatöötajate meetmeid. Turvaettevõtja AS G4S kodulehekülje andmetel on avalikku korda tagavate patrullkipaazide tegevus aga jätkuvalt käsitletav turvateenusena, mitte aga nn avaliku sektori teenusena.<sup>76</sup>

95. Ülal<sup>77</sup> juba kirjeldasin õigusselguse puudumisest tulenevaid ohte. Rõhutan veelkord, et kiiretes olusituatsioonides ei ole isikul võimalik hakata analüüsima (tavainimestel puuduvad selleks sageli ka vajalikud teadmised), kas korralduse andjaks olev turvaettevõtja töötaja täidab konkreetses olukorras riigiesindaja või turvaettevõtja eraõiguslikus vormis antud ülesandeid ning kui kaugelt ta seetõttu n.ö võib minna. Ametniku staatus ja vorm on juba see, mis tekitab üldjuhul eelduslikult austust ja sunnib alluma.

<sup>72</sup> Turvaseaduse eelnõu (12 SE I) on kättesaadav [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

<sup>73</sup> Ka täna Põhja Politseiprefektuuri ja AS G4S vahel 19.05.2004 sõlmitud koostööleping seab abipolitseinikest turvatöötajate kaasamisel tekkiva võimaliku huvikonflikti korral esikohale ärihuvid – lepingu punktis 3.2 nähakse ette, et turvaettevõtja kindlustab politseile vajaduse tekkimisel abijõududeks igapäevaselt vähemalt 20 mobiilset patrulliekipaazi Harju maakonna territooriumil Tallinna, Saue, Saku, Keila, Paldiski, Lohusalu ja Kallavere piirkonnas ajal, mil ekipaazid ei ole seotud lepinguliste klientide teenindamisega.

<sup>74</sup> RKHKo 19.06.2007, nr 3-3-1-24-07, p 16.

<sup>75</sup> Falckist saab AS Ühisteenused. EPL online, 29.11.2006, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/artikkel/364674>.

<sup>76</sup> G4S koduleheküljes selgitatakse patrullteenuse olemust järgmiselt: "Patrullteenus seisneb G4Si patrulliekipaazide korrapärastes kontrollreidides valvatavale objektile. Reidid käigus kontrollivad turvatöötajad valvatava objekti seisundit. Peale iga kontrollreidi fikseeritakse vastavas aktis valvatava objekti olukord." Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.g4s.ee/erakliendile/patrullteenus/patrullteenus>.

<sup>77</sup> Punktis 45 jj, vt aga ka all p 109 jj.

**96.** Erahuvide teenimiseks loodud turvaettevõtja poolt ka abipolitseinike ülesannete täitmine loob pealegi väga suure ohu õigusriigi põhimõtte osaks olevale õiglase menetluse põhimõttele, sest erinevalt riigiga teenistus- ja ustavussuhtes olevatest ametnikest on turvatöötaja lojaalne oma tööandjale. Põhiseadus võimaldab seadusandjal kehtestada lisaks ettevõtlusvabaduse ja poliitilise veendumuse vabaduse piiranguid ja poliitilise veendumuse vabaduse piiranguid, juhtides tähelepanu ametnike huvide konflikti vältimise vajadusele sõltumatus ja erapooletuse tagamise eesmärgil. Lojaalsuskohustus riigile ning era-, poliitilistest jms huvidest (ka näiliselt) sõltumatu ja erapooletu ülesannete täitmine on eriti oluline politsei ülesannete täitmise puhul, aga ka teistes valdkondades, kus kõne alla võib tulla rahu tagamise eesmärgil füüsilise jõu kasutamine ning seeläbi ka isikute põhiõiguste ja vabaduste intensiivne riive. Seega ametniku teenistus- ja ustavuskohustus kui ka ametnikule seatud tegevuspiirangud teenivad ausa ja õiglase avaliku võimu teostamise eesmärki. Ka haldusmenetluse seadus sätestab haldusorganile taandumiskohustuse ebaobjektiivsuse korral. Samas on avaliku võimu teostaja objektiivsus ja erapooletus üks peamistest õiglase menetluse tunnustest. Tähtsaim objektiivsuse nõude puhul on asjaolu, et **avaliku võimu kandja ei pea mitte üksnes olema, vaid ka näima aus ja õiglane.**<sup>78</sup>

**97.** Antud menetluses tõusetunud küsimuste kontekstis on kahetsusväärne ka asjaolu, et Siseministeeriumil on tänaseni täitmata TurvaS §-st 22 tulenev volitusnorm, mille kohaselt peab turvatöötaja kutsesobivuse ning kehalisele ettevalmistusele ja tervisele kohaldatavad nõuded ja tervisenõuetele vastavuse kontrollimise korra kehtestama siseminister. Ajakirjanduses avalikustatu kohaselt on Siseministeeriumil küll plaanis kõnealune regulatsioon koostada, kuid vastuses ajakirjaniku küsimusele ei ole märgitud, millises ajalises perspektiivis.<sup>79</sup> Riigikohus on sedastanud, et: "[...] seaduses sisalduv delegatsiooninorm pole üksnes volitus täitevvõimule anda seaduse täitmiseks määrusi. Delegatsiooninorm on ühtlasi ka korraldus täitevvõimule anda määrus, mis on vajalik seaduse rakendamiseks. Seaduse rakendamine võib osutuda võimatuks, kui seadusandja poolt vajalikuks peetud määrust pole kehtestatud."<sup>80</sup>

**98. Teen ettepaneku muuta abipolitseiniku seadust, välistades turvatöötajate võimaluse abipolitseinikuna töötada põhitöö ajal ja näha ette, et abipolitseinikuna võib töötada üksnes vabal ajal.**

#### **4.6. Abipolitseiniku õiguslik staatus (nõuded abipolitseiniku kandidaadile, õigussuhe, tasustamine)**

**99.** APoS § 2 lg 2 näeb ette, et abipolitseinik on politsei tegevuses osalemisel riigivõimu esindaja, ning lõikes 3 sätestatakse kohustus järgida avaliku teenistuse seaduse lisan olevas avaliku teenistuse eetikakoodeksis sätestatud põhimõtteid. Isik arvatakse abipolitseinikuks politseiasutuse juhi käskkirjaga (APoS § 6 lg 6, § 3 lg 1), kuid abipolitseinik ei ole teenistussuhtes avaliku teenistuse seaduse või politseiteenistuse seaduse mõttes.

**100.** Kuivõrd abipolitseinikul on avaliku korra tagamisel politseiga võrreldavad volitused ning ta võib tegutseda ka ilma politseiametniku kohalolekuta, tuleb põhiseadusest tulenevaid nõudeid arvestades seetõttu vaadelda, kas abipolitseiniku seadus kehtestab politseiteenistuse seadusega

<sup>78</sup> RKHKo 17.11.2003, nr 3-3-1-74-03, p 14.

<sup>79</sup> "Riigil on üksipuha pöduratest ja oskusteta turvameestest." EPL online 29.08.2007. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/artikkel/397891>

<sup>80</sup> RKPJKo 17.06.1998, nr 3-4-1-5-98, p IV.

(PolTS) võrreldavad eeltingimused abipolitseinikule. Mõnes riigis on abipolitseinik riigiga teenistussuhtes, millel on ühiskondliku aluse tõttu teatud erisused.<sup>81</sup>

**101.** Ametnikest avalike teenistujate teenistusnõuded on kujundatud selliseks, et need kas üksi või koostoimes teiste teenistusnõuetega tagavad nende väärtuste ja eesmärkide saavutatavuse, mida ametnike teenistussuhe teenib, sh riigi suveräänse võimu võime tagada põhiseaduse preambulas sätestatud rahu.

**102.** PolTS § 8 lg 1 kohaselt võib politseiametnikuna teenistusse võtta 19-aastaseks saanud vähemalt keskharidusega Eesti kodaniku, kes valdab eesti keelt seadusega või seaduse alusel antud õigusaktiga kehtestatud ulatuses ning vastab politseiametniku kutsesobivuse nõuetele. Politseiteenistusse on keelatud võtta isikut, kes on piiratud teovõimega; keda on karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest; kes on kandnud vabadusekaotuslikku karistust; kes on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav; kellelt on jõustunud kohtuotsusega ära võetud politseiametniku ametikohal töötamise õigus; kes on lähedases suguluses (vanemad, vennad, õed, lapsed) või hõimluses (abikaasa, abikaasa vanemad, vennad, õed, lapsed) vastavat ametikohta vahetult kontrolliva ametniku või vahetu ülemusega või kes saab välisriigilt pensioni, töötasu või muid regulaarseid hüvitisi (PolTS § 9).

**103.** APolS § 6 lg 1 näeb ette, et abipolitseinikuks võidakse võtta vähemalt 18-aastane kehtestatud nõuete piires eesti keelt valdav Eesti kodanik, keda ei ole karistatud tahtliku kuriteo eest, kellel ei ole karistust ning kes oma iseloomu ja kõlbeliste omaduste, haridustaseme, kehalise ettevalmistuse ja tervisliku seisundi poolest on võimeline täitma abipolitseiniku ülesandeid. APolS § 6 lg 2 näeb ette, et abipolitseinikuks ei võeta kohtunikku, prokuröri, eradetektiiviga ega kaitseväelast.

**104.** Lähtudes abipolitseiniku ees seisvate ülesannete keerukusest pean kaheldavaks vähemalt keskhariduse olemasolu kui eeltingimuse puudumist. Samuti tuleks välistada abipolitseinikuks saamine käimasolevas kriminaalmenetluses kahtlustatavatel või süüdistatavatel.

**105.** Abipolitseiniku tasustamise tänane regulatsioon tõstatab võrdse kohtlemise küsimuse. APolS § 12 lg 1 sätestab, et politseiasutus hüvitab abipolitseinikule transpordi-, side- ja muud politseiasutuse juhi poolt ettenähtud ja temale pandud teenistusülesannete täitmiseks vajalikud kulud. Lõikes 2 nähakse ette, et politseiasutusel ja kohalikul omavalitsusel on õigus maksta abipolitseinikule tema teenistusülesannete täitmise eest tasu. Abipolitseiniku tunnitasu maksimaalseks piirmääraks on politseiametniku miinimumpalga tunnitasu (APolS § 12 lg 3). APolS § 12 lg 4 sätestab, et abipolitseinikule tasu maksmine ja arvutamine ning tööaja arvestus toimub Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud korras.

**106.** Vabariigi Valitsuse 17. detsembri 2002. a määruse nr 409 „Abipolitseinikule tasu maksmine ja arvutamine ning tööaja arvestus“ § 2 lg 1 kohaselt makstakse abipolitseinikule tasu lepingu alusel, mis on sõlmitud kas abipolitseiniku ja politseiasutuse või abipolitseiniku ja kohaliku omavalitsuse vahel. Määruse § 3 lõige 1 sisaldab kaalutusõigust abipolitseiniku tasustamise otsustamiseks, sidudes tasustamise raha olemasoluga: „Abipolitseinikuga võib sõlmida lepingu

<sup>81</sup> Gesetz über den Freiwilligen Polizeidienst (Berliin) § 5 lg 1: Vabatahtlikusse politseiteenistusse võtmisega luuakse erilist liiki avalik-õiguslik teenistus- ja ustavussuhe Berliini liidumaaga. Vabatahtlikus politseiteenistuses oleva isiku suhtes kohaldatakse järgmisi Berliini liidumaa ametnikeseaduse sätteid: § 18 (teenistuskohustused), 21 (korralduste täitmine), 22 (vastutus), 26 (ametisaladus), 27, 41 (vastutus), 42 (kaitse), 103 (politseiametniku kohustused) ja 110 lg 2 (tagatised õnnetuse korral). Sarnane regulatsioon kehtib Hesseni Liidumaal (Gesetz für die aktive Bürgerbeteiligung zur Stärkung der Inneren Sicherheit).

juhul, kui kohaliku omavalitsuse või politseiasutuse eelarve seda võimaldab või kui selleks on eelarves ette nähtud spetsiaalsed rahalised vahendid.“ Lõikes 2 täpsustatakse, et abipolitseinikuga sõlmitakse leping kohaliku omavalitsuse või politseiasutuse initsiatiivil, millega ilmselt on soovitud välistada abipolitseinikupoolset tahteavaldust tasu saamiseks.

**107.** Politsei kodulehel selgitatakse: „Abipolitseinike tööd politsei ei tasusta, aga võimalus abipolitseinike tasustamiseks on kohalikel omavalitsustel.“<sup>82</sup> Kõnealune regulatsioon ja selle rakenduspraktika võivad kaasa tuua võrdsuspõhiõiguse rikkumise. Õiguse süsteemsuse mõttes on samuti küsitav avalik-õiguslikus suhtes oleva abipolitseiniku tasustamine võlaõigusliku lepingu alusel. **Seetõttu leian, et abipolitseiniku staatus peab olema ka tasustamise küsimustes sisustatud avalik-õigusliku suhtena.**

**108.** Teen ettepaneku kaaluda abipolitseinike õigusliku staatuse muutmist ning kaaluda nende suhtes teatavat eriliiki teenistussuhte kasutuselevõtmist. Kehtivast õigusest võib eristaatuse näitena tuua Sisekaitseakadeemia tudengite õigusliku seisundi praktilisel olles. Nimelt sätestab avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 12 lg 5: "Sisekaitsealase rakenduskõrgkooli täiskoormusega õppe üliõpilane nimetatakse ametiasutuses õppepraktika läbimiseks ametisse koosseisuvälise teenistujana. Õppepraktika ajal käesoleva seaduse sätted üliõpilasele ei laiene, välja arvatud §-d 40, 43, 44, 50–52, 55, 56, 59–65, 67–77, 79–81. Üliõpilane kannab õppepraktikal ametinimetust "praktikant"."

#### 4.7. Abipolitseiniku vorm

**109.** Õigusselguse põhimõte eeldab, et **isikute jaoks oleks avalik võim väliselt üheselt mõistetavalt äratuntav ja selgelt eristatav.** Seetõttu on riigi jõustruktuurides töötavate ametnike suhtes kehtestatud vormikandmise kohustus. Täpselt nii, nagu isikute jaoks peab olema selge, millised on nende kohustused ja millised on võimalikud sunnimeetmed ja karistused, peab olema selge, kes täpselt nende suhtes riigi nimel tegutseda tohib ja kelle korraldustele allumine on kohustuslik. Äärmiselt oluline on avaliku võimu esindaja äratuntavus ka seetõttu, et vägivald võimuesindaja ja avalikku korda kaitsva muu isiku suhtes on karistusseadustiku (KarS) §-de 274 jj alusel kriminaliseeritud.

**110.** Õigusselguse põhimõttele ei vasta abipolitseiniku seadus esiteks seetõttu, et seadus ei määratle piisavalt selgelt avaliku võimu volituste tekkimise eelduseks olevat mõistet "politsei tegevuses osalemine".

**111.** Omapäi tegutsevad abipolitseinikud, kel puudub politseivormi kandmise kohustus, on viinud selleni, et isikud peavad murdma pead nende suhtes politsei "sildi" all võimuvolitusi kasutavate eraisikute pädevuse ja volituste olemasolu üle: "Muuseas sooviks teada mis kohustused ja õigused on Kose korraüksusel. Ta pole politsei vormis ja autol puuduvad vilkurid ja ta pole mitte kuidagi operatiivauto moodi...."<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Politsei koduleht, arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.politsei.ee/?id=1283>.

<sup>83</sup> Kose valla kodulehekülge, foorum, 21.09.2006; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.kosevald.ee/?id=3757> (16.03.2007). Ajakirjandusest ja internetiportaalidest võib inimeste kõhkluste kohta tuua teisigi näiteid: "Saue abipolitseinikel pole see esimene kord selliste vägitegudega hakkama saada. Aasta tagasi paugutasid Harineeme kaaslased Väana-Jõesuu suvilarajooni kitsastel teedel üht sõiduautot taga ajades. Toona jälitasiid kaks korralduslikult suure kiirusega Tabasalust alates ärimees Rauli ja tulistasid tema Volkswageni pihta kuus-seitse lasku. Et ärimehel oli kaasas suurem summa raha, ei julenud ta politseitähisteta autost erariides meeste poolt antud märguande peale peatuda." "Saue abipolitseinik: "Poisinolk! Sinu peale padruneid raiskama!". Mihkel Kärmas. 16.10.1997 Eesti Ekspress. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ekspress.ee/arhiiv/vanad/1997/42/krimi.html>.

**112.** Kuivõrd tänases praktikas on Harjumaal pea igas AS G4S patrullautos üks turvatöötaja abipolitseiniku staatuses, on siinkohal tõusetunud täiendav probleem prognoositavusega – inimeste jaoks on raskesti ette ennustatavad ka turvatöötaja volitused, st kas ta on antud hetkel tavakodanik või riigivõimu esindaja.<sup>84</sup> Nii on mitmetes internetifoorumites tõstatatud küsimusi, millised õigused on turvamehel, kas näiteks turvamehe poolt antud peatamismärguanne on kohustuslik jne.<sup>85</sup> Need näited kinnitavad, et turvatöötaja ja abipolitseiniku ametid on ühildamatud, nagu ka ülal põhjalikumalt selgitasin<sup>86</sup>.

**113.** Teisest küljest võib inimeste teadmatus tuua kaasa ka trotsi politseivormi mitteomavate isikute või siis turvatöötaja vormis isikute korrakaitseliste meetmete suhtes, mistõttu abipolitseinik üksi on õiguserikkujate vastu jõuetu ja lausa ohustatud.<sup>87</sup> Kokkuvõttes võib see devalveerida politsei ja riigi mainet tervikuna.

**114.** Abipolitseiniku äratuntavuse üle arutati Riigikogus seoses abipolitseiniku seaduse muutmisega: "Teiseks teema, mida ei saagi seadusega kirja panna, aga millele tuleb mõelda, mis võib tekitada palju probleeme. See on see, et mitte ainult vabast ajast, vaid ka oma tööajast võib abipolitseinik täita oma tööülesandeid. Siis peame alati silmas pidama, et - olgu kaitseliitlane kas õppustel või näiteks turvatöötaja mõnes kaupluses – sel hetkel, kui ta hakkab abipolitseiniku ülesandeid täitma, peab olema selgelt eristatav, et ta on abipolitseinik. Ta peab kasutama abipolitseiniku märki. Nendel on mingi vest, see peab kaasas olema, võib selle peale tõmmata, kuna muidu ei saa öelda, et ta täidab oma abipolitseiniku ülesandeid, kui inimesed ei saa aru, kellega on tegemist."<sup>88</sup>

**115.** Olen seisukohal, et "mingi vest", millega sarnase saab igaüks endale kerge vaevaga soetada, või abipolitseiniku tunnistus, mille ehtsuses ei saa tavakodanik veenduda, ei ole piisav. Abipolitseiniku legitiimsust kinnitaks politseivormi kandmine, millel on eraldi abipolitseiniku tunnused vastavate õlamärkide näol vms.

**116.** Põhja Politseiprefektuur selgitas, et vastavalt APoS § 7 ja politseipeadirektori 28.04.2003 käskkirjale nr 86 "Abipolitseiniku tegevusse kaasamise ja tegevuses osalemise juhendi kinnitamine" on abipolitseinik kohustatud kandma abipolitseiniku tegevusvaldkonda kuuluvaid ülesandeid täites rinnamärki ja politsei ohutusvesti kirjaga "ABIPOLITSEINIK". Nimetatud esemeid ei kasutata erandjuhul, kui ülesande täitmise iseloomu arvestades ei ole see soovitatav.

<sup>84</sup> Turvatöötaja ja abipolitseiniku rollikonflikti kohta lähemalt p 89 jj.

<sup>85</sup> "kas mingil turvamehe on üldse õigus mind kinni pidada? pean silmas näiteks autoroolis olles“. "minumeelest on praegu falgil samad õigused mis liikluspolitseil, või see alles tuleb? Näiteks on falgil õigus võtta maha kiivrita mootorrattur“ "Neil on see õigus ! Kui neil meel paha ja närv must, siis võivad nad isegi hagu anda, kui selleks on põhjust ! Olge ettevaatlikud, jurakad !“. Autoneti foorum; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.autonet.ee/foorum/98/read.php?t=1236>; "Tere! Minul on küsimus turvafirma, täpsemalt turvafirma töötajate e. turvameeste õiguste kohta. Kas oskab keegi selgitada, millised on turvameeste õigused isiku kinnipidamisel? Nimelt nägin pealt, kuidas turvamehed tulid kohvikusse, võtsid ühe noormehe kinni, väänasid ohtralt viimase käsi, toppisid enda autosse ja kihutasid minema. Minu arvates on see ikka äärmiselt kummaline. Mingi eraettevõtja töötaja topib inimesi autosse ja viib minema.“ Sihtasutuse Eesti Õiguskeskuse kodulehel oleva foorumi teemapüstitus: turvafirma õigused. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.lc.ee/foorum/lc/showflat.pl?Cat=&Board=arutelu&Number=928&page=6&view=expanded&sb=6>.

<sup>86</sup> Vt ülal p 89 jj.

<sup>87</sup> Selliselt kirjeldab enda muljeid endine abipolitseinik, kellele endale olevat üritatud küll autoga otsa sõita, küll koera kallale ässitada. Vt lähemalt: Omavalitsused pole politsei tööga eriti rahul. 31.03.2005. Põhjarannik. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://arhiiv.pohjarannik.ee/article.php?sid=6578>.

<sup>88</sup> Riigikogu stenogramm Vabariigi Valitsuse algatatud abipolitseiniku seaduse muutmise seaduse eelnõu, eelnõu 1066 kohta 13.11.2002. Kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

**117.** 29.09.2007 toimunud kohtumisel minu ametnikuga selgitas Põhja Politseiprefektuuri politseiprefekt, et kuivõrd abipolitseinikel ei ole kohustuslik kanda täielikku politseivormi, ei ole selle soetamiseks ka rahalisi vahendeid. Teatud osas on abipolitseinikele politseivorme siiski soetatud, kohati ka kohaliku omavalitsuse toetusel. Põhja Politseiprefektuuri juhid olid käesoleva aasta suvel läbiviidud auditi tulemusena samuti märganud abipolitseinikest patrullide puuduliku äratuntavuse probleemi. Tänapäevaks on juba kohalike omavalitsuste või muu juriidilise isiku poolt soetatud ja abipolitseinike käsutusse antud sõiduautodele kantud Põhja Politseiprefektuuri poolt koostatud kavandi kohaselt politseile viitavad tunnused (politsei vapp, number 110, kirje [www.abipolitseinik.ee](http://www.abipolitseinik.ee)).<sup>89</sup> Seda saab siiski pidada üksnes sammuks lõpliku lahenduse suunas, sest olulisuse põhimõttest ning samuti õigusselguse printsiibist tulenevalt peab abipolitseiniku vormi küsimused olema reguleeritud õigustloovas aktis. Rõhutan, et abipolitseiniku vorm peab olema selliselt sätestatud ja kaitstud, et selle väärkasutamine on karistatav KarS § 277 alusel.

**118.** Kuivõrd olulisuse põhimõttest<sup>90</sup> tulenevalt peavad kõik põhiõiguste kaitse mõttes olulised küsimused olema reguleeritud seaduse tasandil ning praegune regulatsioon ei vasta ka PS § 13 lõikes 2 sätestatud õigusselguse põhimõttele, **teen ettepaneku reguleerida õigustloovas aktis abipolitseiniku vormi ja abipolitseinike nn ametiautode küsimusi.**

#### 4.8. Abipolitseiniku väljaõpe

**119.** Põhiseadusest tulenevate nõuete kontekstis ei saa ära unustada ka ametnike spetsialiseeritud erialast väljaõpet ning selleks kehtestatud erinõudeid. Nii on jõu kasutamise pädevusega ametkondadele riik kehtestanud eraldi teenistuseseadused ja selle alusel kutsesobivusnõuded (füüsilisele ettevalmistusele, haridusele, tervislikule seisundile), näiteks politseiteenistusele, vanglateenistusele, kaitseväeteenistusele, piirivalveteenistusele.<sup>91</sup> Vastava erialase väljaõppe käigus omandatakse teenistusülesannete täitmiseks vajalikud teadmised põhjaliku teoreetilise ja praktilise õppe näol, mis peaks tagama asjatundliku ja kõiki konkreetse juhtumi asjaolusid arvestava otsustuse, seda ka kiires situatsioonis ja ulatuslikku otsustusvabadust (määratlemata õigusmõisted, kaalutusõigus) jätva õigusliku raamistiku korral. Vähetähtis ei ole ka nn jõustruktuuride ametnike suhtluskoolitus, mille eesmärk on vältida konfliktide progresseerumist jõu kasutamise vajaduseni.<sup>92</sup>

<sup>89</sup> Foto uutes värvides autost esitati Sõnumitooja kodulehel. Kätesaadav arvutivõrgus:

<http://www.sonumitooja.ee/2007/St49/patrull.jpg>.

<sup>90</sup> "Seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida täitevvõimule. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid." RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24.

<sup>91</sup> Seevastu n.ö tavalistele ametnikele, kel puudub õigus isikute põhiõigusi nii intensiivsel määral riivata, kui see võib toimuda jõu kasutamise käigus, on seadusandja andnud kvalifikatsiooninõuete kehtestamise õiguse asutuse juhile (ATS § 17 lg 2 ls 2: "Täiendavaid kvalifikatsiooninõudeid võib kehtestada ametiasutuse juht või temast kõrgemalseisev ülemus või ametiasutus").

<sup>92</sup> Nt tuleb politsei õppekavade koostamisel arvestada Vabariigi Valitsuse 22.06.2006 määruse nr 141 "Politseiametnike kutsesobivusnõuded" §-ga 1: "Politseiametnik peab isikuomaduste poolest olema võimeline täitma politseile pandud kohustusi ning vastama järgmistele üldnõuetele: lojaalsus Eesti Vabariigile, ausus ja seaduskuulekus; töövõime, sealhulgas võime stabiilselt ja tulemuslikult töötada ka pingelolukorras, ning oskus teha meeskonnatööd; kohusetunne, otsustus- ja vastutusvõime, sealhulgas suutlikkus langetada iseseisvalt otsuseid oma ametikoha pädevuse piires, võime näha ette otsuste tagajärgi ning vastutada nende eest; intellektuaalne võimekus, sealhulgas olulise eristamise ning analüüsi- ja sünteesivõime, võime omada informatsiooni kasutusvalmina ning reageerida kiiresti muutustele; hea suhtlusoskus."

**120.** Riigi nimel rahu tagamiseks võetavad meetmed võivad mõistagi riivata põhiõigusi, nagu õigus perekonna- ja eraelu ning eluruumi, valduse ja töökoha puutumatusel, õigus omandikaitsele jne. Sõltuvalt olukorrast võib ka nende riive osutada väga intensiivseks, mistõttu meetme rakendamine eeldab olukorra õiget hindamist, vastava regulatsiooni tundmist ning selle põhjal igakülgset kaalutletud otsustuse tegemist.

**121.** Tegutsedes abipolitseinikule kehtiva abipolitseiniku seadusega antud pädevuste piires, võib ette tulla olukordi, mis nõuavad kiiret otsustamist ja tegutsemist vajalike meetmete rakendamisel. Et vältida sellistel juhtudel mittevajalikku või ebalproportsionaalset sekkumist isikute põhiõigustesse, on oluline oskus olukorda õigesti hinnata ja teha igakülgset kaalutletud otsuseid, mis arvestaksid igati konkreetse juhtumi asjaolusid. Taolistes otsustavates olukordades võivad just nii teoreetiline kui praktiline erialane väljaõpe saada otsustavaks kaalukeeleks, mis aitavad otsustada õige käitumismudeli kasuks ning millest abipolitseinikul, kes enamasti täidab neid ülesandeid siiski vabatahtlikult ja muu põhitöö kõrvalt, võib vajaka jääda.

**122.** Alahindamata tagantjärgi kontrolli- ja heastamisvõimalusi, on n.ö ennetavatel meetmetel (nt eelnevalt käsitletud füüsilist jõudu kasutama õigustatud isikute (ametnike) eriväljaõpe<sup>93</sup>), mis minimeerivad kuritarvitusi, siin eriti oluline roll, sest füüsilise jõu kasutamise tagajärgede kõrvaldamine ei pruugi hilisemalt enam võimalik olla.

**123.** Abipolitseiniku seadus ise ei reguleeri abipolitseinike väljaõppe küsimusi, vaid näeb ette, et abipolitseinike väljaõpet korraldab politseiasutus ja väljaõppe nõuded kehtestab politseipeadirektor (APoLS § 3 lg 3). APoLS § 6 lg 5 kohaselt kontrollitakse enne abipolitseinikuks vastuvõtmist abipolitseinikuks astuda soovija vastavust abipolitseinikule esitatavatele nõuetele politseipeadirektori poolt kehtestatud korras ja korraldatakse eelnev väljaõpe.

**124.** Kuivõrd abipolitseinikud võivad oma tegevusega riivata haldusväliste isikute õigusi, tuleb olulisuse põhimõttest tulenevalt abipolitseiniku seaduses näha ette abipolitseinike välja- ja täiendõppe põhiküsimused, sh koostamise piisav kestus, mille tulemusena on abipolitseinik võimeline iseseisvalt abipolitseiniku ülesandeid täitma.

---

Ajakirjanduses võib paraku lugeda teistsuguseid näiteid: " "Hakkas plöksima, et ma sõidan sul praegu peeglid küljest ära," kirjeldab Valdur abipolitseiniku reageeringut parkimisveale, mis tema enda arvates oli tühine. Abipolitseinik rebinud mütsi peast, ajanud hõlmad laiali, võtnud välja suure jahinoa ning kukkunud ähvardama: "Ise tead, kui tuled..." "Abipolitseinik vehkis noaga. 17.05.2007 SLÕhtuleht. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.slõht.ee/index.aspx?v=forum&subtopicID=51004>, millele on üks kommenteerija lisanud märkuse: "Tom: sealkandis on alles jäänud ainult abipolitseinikud, kes on võtnud endale 100% politsei funktsioonid kuid paraku jääb neil mõistusest puudu. ja ka kainusest..."

"Postimehe andmetel lõi üks abipolitseinik aga meeleavaldajat, kes kopsis pidevalt ja provotseerivalt karusnahku müüva poe akna pihta. Pealnägija sõnul ei pidanud abipolitseiniku närv lõpuks enam arvatavasti vastu ja nii ta löigi koputajale vastu lõuga ning hakkas inimesi akna juurest eemale kiskuma". Loomasõprade ja politsei vahel läks kähmluseks. Postimees 11.11.2006. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://jalgpall.postimees.ee/111106/esileht/siseuudised/228197.php>

<sup>93</sup> Õigusnormid on abstraktsed. Riigi nimel füüsilise jõu kasutamise isiku kehalise puutumatus riivamiseks volituse andvad normid ei ole siinkohal erandiks. Vastupidi, otsustusruum on siin eriti suur, sest eksaktselt kõigi situatsioonide kirjeldamine ei ole tegeliku elu mitmekesisuse tõttu lihtsalt võimalik. Olgu siinkohal näiteks toodud korraüksuse seaduse eelnõu § 80 lg 1, mille kohaselt võib politsei kasutada erivahendit, külm- ja gaasirelva õiguserikkuja vastu õiguserikkumise iseloomu, õiguserikkuja isikut ning konkreetset olukorda arvestades, kusjuures erivahendi, külm- või gaasirelva kasutamise korral tuleb hoiduda inimese tervise kahjustamisest suuremal määral, kui see on konkreetset juhul vältimatu. Otsuse tegemine, kas kõik sättes loetletud lubatavuse tingimused on täidetud, eeldab kindlasti põhjalikke teadmisi ning sageli ka suutlikkust ja julgust teha ülikiire otsus.

#### 4.9. Abipolitseiniku sotsiaalsed tagatised

**125.** APoS § 11 sätestab abipolitseiniku sotsiaalsed tagatised:

"(1) Abipolitseinikule, kellele seoses abipolitseiniku ülesannete täitmisega tekitati kehavigastus, mis põhjustas püsiva töövõimetuse, maksab Politseiamet ühekordset toetust:

1) töövõime osalise kaotuse korral – 12-kordse politseiametniku miinimumpalga ulatuses;

2) töövõime täieliku kaotuse korral – 60-kordse politseiametniku miinimumpalga ulatuses.

1) I ja II grupi invaliidsuse korral - kordniku viie aasta ametipalga minimaalmäära ulatuses;

2) III grupi invaliidsuse korral - kordniku ühe aasta ametipalga minimaalmäära ulatuses.

(2) Abipolitseiniku hukkamisel seoses abipolitseiniku ülesannete täitmisega maksab Politseiamet tema ülalpidamisel olnud perekonnaliikmetele või omastele ühekordset toetust 120-kordse politseiametniku miinimumpalga ulatuses.

(3) Käesolevas paragrahvis märgitud toetuste arvutamise korra kehtestab Vabariigi Valitsus.“

**126.** Vabariigi Valitsuse 14.01.2003 määrusega nr 7 kehtestatud APoS §-s 11 märgitud toetuste arvutamise ja maksmise korra“ § 11 lg 1 näeb ette, et abipolitseiniku hukkamise või püsivalt töövõimetuks jäämise puhul ühekordse toetuse arvutamisel lähtutakse Vabariigi Valitsuse poolt PolTS § 19 lg 6 alusel kehtestatud politseiametniku miinimumpalga määra.

**127.** Paraku on 01.06.2006 jõustunud politseiteenistuse seaduse muudatustega tunnistatud PTS § 19 lg 6 kehtetuks. Kui politseiametniku miinimumpalga võib tuletada Vabariigi Valitsuse 18.01.2007 määruse nr 15 "Politseiametnike töötasustamine 2007. aastal“ lisas kehtestatud palgamääradest, siis on küsitav, mida on peetud silmas kordniku ametipalga minimaalmäära all. Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse (RAPS) § 6 lg 6 p 7 nimetab küll nooremametnikuna kohtukordniku, kuid on kaheldav, kas peaks APoS § 12 lg 2 tõlgendamisel lähtuma RAPS § 6 lg 6 punktist 7.

**128.** RAPS § 12 lg 6 p 4, lg 7 p 4 ja lg 8 p 4 näevad nooremametniku madalamaks palgaastmeks 12, mis Vabariigi Valitsuse 18.01.2007 määruse nr 16 "Riigiteenistujate töötasustamine 2007. aastal" lisa kohaselt vastab palgamääral 4100 krooni. Samas jääb arusaamatuks, kas abipolitseiniku invaliidistumisel on peetud silmas kohtukordniku palgamäära või on mõeldud politseikordnikku, kelle ametinimetuse on tänaseks politseiteenistuse seadusest kadunud.

**129.** Eeltoodust tuleneb, et abipolitseiniku seaduse regulatsioonid on jäetud politseiteenistuse seaduse muutmisel kooskõlla viimata, mis loob ebaselge olukorra abipolitseiniku ülesannete täitmisel vigastuse või hukkamise korral hüvitise maksmisel. See on murettekitav eriti olukorras, mil riik näiteks aprillisündmuste käigus pöördus inimeste poole üleskutsega astuda abipolitseinikeks.

**130.** Kokkuvõttes leian, et kuivõrd abipolitseinikel on õigus teatud meetmeid kohaldada isikute suhtes ka ilma politseiametniku juuresolekuta, saades politseiametnikult juhiseid sidevahendi kaudu, tuleb abipolitseiniku seaduses näha ette politseiametnikega võrreldavad eeltingimused abipolitseiniku staatuse saamiseks, samuti reguleerida seaduse tasemel abipolitseinike väljaõppe küsimused. Kiirendatud korras tuleb üle vaadata abipolitseinike sotsiaalsete tagatiste regulatsioon.

#### 4.10. Seadusliku aluse põhimõtte halduslepingute sõlmimisel



**131.** Käesolevas märgukirjas teen ettepaneku muuta abipolitseiniku seadust selliselt, et turvatöötaja ülesannete täitmiseks samaaegselt ei saa täita abipolitseiniku ülesandeid<sup>94</sup>. Täna on abipolitseiniku regulatsioonist hoolimata paljud kohalikud omavalitsused eeskätt Harjumaal sõlminud lepinguid turvaettevõtjaga avaliku korra ülesannete üleandmiseks. Olen seisukohal, et korrakaitsete ülesannete üleandmiseks eraõiguslikule isikule on vajalik seadusest tulenev volitusnorm, mida täna kehtiv õigus ei sisalda. Veelgi enam rõhutan aga, et riigi jõumonopoli põhimõttest<sup>95</sup> tulenevalt ei oleks sellise volitusnormi loomine põhiseadusega kooskõlas. Esitan järgnevalt ülevaate täna sõlmitud lepingutest ning õigusliku analüüsi.

#### **4.10.1. Näited kohaliku omavalitsuse ja turvaettevõtja vahel sõlmitud lepingutest**

**132.** Kristiine linnaosa kohustab turvaettevõtjat **küsitama** kahtluse esinemise korral suuremate (rohkem kui 4 inimest) kogumite liikmeid selgitamiseks nende kogunemis- ja tegutsemismotiive. Samuti on Kristiine linnaosa kohustanud AS-i G4S **leidma ükskõik mis viisil teavet** võimaliku õiguserikkumise avastamiseks või ärahoidmiseks ning **kinni pidama õiguserikkujad, kutsudes vajadusel ka politseipatrulli ning tuvastama võimalusel õiguserikkuja isiku.**<sup>96</sup>

**133.** Rae vallaga sõlmitud kompleksturvateenuse lepingus lepiti AS-ga G4S kokku, et turvaettevõtja paigaldab Jüri alevikku sisenevatele teedele kaks videokaamerat, vallamaja esisele väljakule ühe videokaamera, vallamaja tagusele alale ühe videopöörkaamera, Vaida keskushoone esisele kaks ning Jüri Gümnaasiumi esisele kaks videokaamerat. Falck kohustub **jälgima ööpäevaringselt** valveobjekti videokaamerate vaateulatuses ning **teatama avastatud õiguserikkumistest Falcki patrullekipaazile**. Kaamerate vaateulatusse jäävad sündmused **salvestatakse** ning seda **hoitakse vähemalt 2 nädalat.**<sup>97</sup> Sarnane kompleksturvateenuste osutamise leping on sõlmitud Keila linnaga, kusjuures videokaamerate asukohti ei ole lepingus määratletud,<sup>98</sup> küll on aga Keila linna piiril informatiivne liiklusmärk, mis viitab võimalusele, et terves Keilas teostatakse videovalvet. Põhja Politseiprefektuuri juhtimiskeskusesse AS-i G4S avalikus kohas kasutatava videovalve pilt ei jõua.

**134.** Pirita linnaosa ja AS G4S vahel sõlmitud lepingu kohaselt osutab turvaettevõtja patrullteenust, jälgides avaliku korra ja heakorraeskirjadest kinnipidamist ning **tõkestab vajadusel õiguserikkumisi**. Õiguserikkuja kinnipidamisel **tuvastab** võimalusel tema **isiku.** Kui see ei ole võimalik, **toimetab** turvaettevõtja **õiguserikkuja** oma transpordiga **politseiasutusse.**<sup>99</sup>

**135.** Seevastu Saue linnaga sõlmitud lepingus on ohu korral avalikule korrale ette nähtud lepingu täitja kohustus võtta tarvitusele hetkel tema käsutuses olevad **seaduslikud abinõud** olukorra normaliseerimiseks ning rakendada **meetmeid avalikku korda ähvardava ohu või ründe ennetamiseks, tõkestamiseks või tõrjumiseks.** AS G4S kohustub lepinguga tagama patrullteenust osutava patrullekipaazi operatiivse reageerimise kodanike teadetele õiguserikkumistest ja sündmustest Saue linna territooriumil.<sup>100</sup>

**136.** Vasalemma vallaga sõlmitud patrullteenuse lepingu kohaselt jälgib patrullekipaaz samuti avaliku korra ja heakorraeskirjadest kinnipidamist, aga samuti liikluseeskirja nõuete täitmist,

<sup>94</sup> Vt ülal p 98.

<sup>95</sup> Vt ülal p 30 jj.

<sup>96</sup> Kristiine linnaosas avalikkusele 2007.aastal osutatava turvateenuse leping.

<sup>97</sup> Kompleksturvateenuste osutamise leping nr P-05/20002 (Rae vald).

<sup>98</sup> Kompleksturvateenuste osutamise leping nr P-06/21368 (Keila linn).

<sup>99</sup> Leping patrullteenuse osutamise kohta nr T-213 (Pirita linnaosa).

<sup>100</sup> Patrullteenuse osutamise leping nr T-202 (Saue linn).

kuujuures ekipaažile pannakse **kohustus peatada liiklusvahendeid**, mille liikumise iseloom või tehniline seisund võivad ohustada kaasliiklejaid.<sup>101</sup>

**137.** Saku vald on kohustanud AS-i G4S tagama Saku valla territooriumil turvalisuse ja avaliku korra turvaettevõtja käsutuses olevate õiguspäraste vahendite ja võimalustega, et ennetada või takistada õigusrikkumisi. Patrullteenuse osutamisel tuleb kasutada turvatöötajatena isikuid, kes vastavad turvateenistuse seaduses sätestatud nõudmistele ning varustama turvatöötajad seadusega lubatud eri- ja sidevahenditega. Patrullekipaaž **peab kinni pidama isikud**, kes ohustavad isikute turvalisust ning **segavad turvaettevõtjat turvateenuse osutamisel**. Samuti on AS G4S kohustatud tagama häda- või ohuolukordade puhul ööpäevaringse patrullekipaaži väljakutse telefoni teel ning kohalejõudmise 30 min jooksul.<sup>102</sup>

**138.** Kiili vallas toimuvatel patrullreididel on AS G4S võtnud endale samuti kohustuse kontrollida avalikku korda, heakorda, tuleohutust; **ennetatakse ja tõkestatakse rikkumisi; peetakse kinni ja vajaduse korral antakse politseile üle** korrarikkujad.<sup>103</sup>

**139.** Saue vald on AS-ga G4S kokku leppinud, et turvateenuseid osutatakse **õigusrikkumiste ennetamiseks ja tõkestamiseks** Saue valla territooriumil. Häda- või ohuolukordade puhul saavad Saue valla elanikud või seal viibivad isikud kutsuda turvaettevõtja patrulli välja kutsuda telefoni teel, kasutades numbrit 651 1911 või lühinumbrit 1911.<sup>104</sup> **Patrullekipaaž tuleb kohale ja tegutseb TurvaS-ga antud volituste piires.**<sup>105</sup>

#### **4.10.2. Haldusülesannete delegerimise tingimused**

**140.** Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 95 kohaselt on haldusleping kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid. Halduslepingu võib sõlmida kas üksikjuhtumi või piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks. Halduslepingu sõlmimise lubatavust reguleerivad 01.01.2002 jõustunud HMS ja 01.07.2003 jõustunud halduskoostöö seadus (HKS), sest kõik käesolevas menetluses asjakohased lepingud on sõlmitud pärast HKS jõustumist.<sup>106</sup> Vastavalt HKS § 3 lg 2 võib kohalik omavalitsus talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet volitada juriidilist või füüsilist isikut täitma seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel halduskoostöö seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga.

**141.** HKS § 3 lg 4 näeb ette, et haldusülesande täitmiseks volitamise korral **võib sõlmida tsiviilõigusliku lepingu**, kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, riiki või

<sup>101</sup> Leping nt T-235 (Vasalemma vald).

<sup>102</sup> Patrullteenuse leping nr T-124 (Saku vald).

<sup>103</sup> Patrullteenuse leping T-177 (Kiili vald).

<sup>104</sup> Saue valla kodulehel oli kuni 08.03.2007 politsei linki klikkides omavalitsust teenindava politseiametniku kontaktid küll väikeses kirjas olemas, kuid samas oli ülisuures kirjas üleskutse: "Hädaolukorras helista 1911" <http://www.sauevald.ee/avaleht/korrakaitse/politsei>. 08.03.2007 asendati Põhja Politseiprefektuuri sekkumise tõttu AS'i Falck Eesti juhtimiskeskuse lühinumber politsei juhtimiskeskuse numbriga. Jätkuvalt on seal aga teade: "Saue vallas on turva- ja korrakaitse teenindusleping turvafirmaga Falck. Falcki patrullekipaažid jälgivad elupiirkondade turvalisust oma korralistel patrullreididel ning sõidavad sündmuspaika vastavalt väljakutsetele. Falck juhtimiskeskuse telefoni lühinumber on 1911. Selle kaudu saavad kõik elanikud teha patrulli väljakutseid."

<sup>105</sup> Turvateenuse osutamise leping nr P-16800 (Saue vald).

<sup>106</sup> Kuid ka enne halduskoostöö seaduse jõustumist valitses õigusteoorias seisukoht, mille kohaselt PS § 3 lõikest 1 tulenevalt eeldas avaliku võimu volituste delegerimine selgesõnalise volitusnormi olemasolu. Vt K.Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. – Juridica VIII/2000, lk 499 jj; samal seisukohal M.Hirvoja. Haldusleping. Mõiste, kasutusala ning mõned olulised õiguslikud jooned. Juridica, 1999, nr.7, lk.323-334.

kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest ja ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi. Kui lepingust selgelt ei nähtu poolte tahe sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga.

**142.** Seega võib haldusülesannete täitmist üle anda kahel viisil ning haldus- ja võlaõigusliku lepingu eristamisel **taandub küsimus sellele, kas vastavate lepingutega antakse ka realselt üle avaliku võimu volitusi, mõjutatakse muul viisil kolmandate isikute subjektiivseid õigusi või üksnes kaasatakse eraõiguslik isik avaliku ülesande täitmisele.** Selle küsimusega on tegeleud ka Riigikohus, leides järgmist: "Avaliku ülesande täitmise tagamiseks võib avalik võim sõlmida aga nii halduslepinguid kui tsiviilõiguslikke lepinguid. Halduslepinguks kvalifitseerub avalike ülesannete täitmise tagamiseks sõlmitud leping juhul, kui lepinguga on eraõiguslikule isikule **antud avaliku võimu volitusi** või kui leping reguleerib **kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi.** Seevastu võib tsiviilõigusliku lepinguga olla tegemist juhul, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisele, ilma et talle oleks üle antud võimuvolitusi või lepinguga reguleeritaks kolmandate isikute õigusi. Eeltoodu ei puuduta juhtumeid, kus halduslepingu sõlmimine toimub otseselt avaliku õiguse normide alusel."<sup>107</sup> Antud kohtuasja puhul pidas Riigikohus eelnevast lähtuvalt määravateks kriteeriumiteks seda, kas ülesande täitjale anti üle otsustusõigus ülesande objekti suhtes ning kas mõjutatud kolmandatel isikutel tekkis õigussuhe ülesande (väidetava) üleandja või selle reaalse täitjaga.

**143.** HKS § 3 lõikest 2 ja §-st 4<sup>108</sup> tuleneb avaliku võimu volitusi puudutava halduslepingu suhtes teine eeltingimus, et **halduslepingu sõlmimine peab olema seaduses otsesõnu ette nähtud.** Halduslepinguga haldusülesande üleandmisel kehtib alati seaduse reservatsioon – seadus peab sisaldama selgesõnalist volitust haldusülesanne halduslepingu alusel üle anda.<sup>109</sup> Selline põhimõte tuleneb ka PS §-s 3 sisalduvast seaduse reservatsioonist.

**144.** PS § 14 paneb seadusandlikule, täidesaatvale ja kohtuvõimule ning kohalikele omavalitsustele kohustuse tagada õigusi ja vabadusi. Kehtib põhimõte, mille kohaselt "[...] avalikku võimu teostavatele organitele antud võimuvolitusi ei tõlgendata laiendavalt."<sup>110</sup> Riigivõimu jõumonopoli printsiibist<sup>111</sup> lähtudes oleks sellise volitusnormi lisamine põhiseadusega vastuolus.

#### **4.10.3. Lepingute analüüs**

**145.** Analüüsidest G4S AS ja kohalike omavalitsuste vahel sõlmitud lepinguid ilmneb, et lepingutes reguleeritakse nii turvaseadusest tulenevaid volitusi (objektivalve) kui ka avaliku korra üle teostatava järelevalve küsimusi. Kuigi AS G4S selgitas oma vastuses, et lepingutes reguleeritakse abipolitseinikest turvatöötajate kaasamist avaliku korra kaitsele, on lepingutes

<sup>107</sup> RKHKo 20.10.2003 nr 3-3-1-64-03 p 12.

<sup>108</sup> HKS § 4. Täidesaatva riigivõimu volitusi eeldava haldusülesande täitmiseks volitamine

Täidesaatva riigivõimu volitusi eeldava haldusülesande täitmiseks volitamist reguleeriv seadus näeb ette täidesaatva riigivõimu volituse sisu ja haldusülesande, haldusülesande täitmise üle riiklikku järelevalvet teostava asutuse või organi ning haldusülesande täitmise edasise korralduse juhul, kui haldusleping lõpetatakse ühepoolset või kui esineb muu põhjus, mis takistab juriidilisel või füüsilisel isikul jätkata haldusülesande edasist täitmist.

<sup>109</sup> V.Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. Juridica 2002, nr 8, lk 526-527; vt ka K.Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. Juridica 2000, nr 8, lk 499 jj; M.Hirvoja. Haldusleping. Mõiste, kasutusala ning mõned olulised õiguslikud jooned. Juridica, 1999, nr.7, lk.323-334.

<sup>110</sup> RKPJKo 27.03.2006, nr 3-4-1-2-06, p 8.

<sup>111</sup> Vt ülal p 30 jj.

abipolitseiniku seadusele viidatud vaid erandjuhtudel. Turvatöötajale antakse kohaliku omavalitsuse ja turvateenuse osutaja vahel sõlmitud lepinguga ka volitusi, mida turvaseaduse § 32 turvatöötaja õiguste hulgas ette ei näe, mõned sellistest volitustest tulenevad aga abipolitseiniku seadusest.

**146.** Ka niisuguste ülesannete puhul, mille täitmiseks tuleneks volitus abipolitseiniku seadusest (ja lähtudes olukorrast, et paljud G4S turvatöötajad on samaaegselt ka abipolitseinikud), ei ole lepingus täpsustatud, et turvatöötajad täidavad neid ülesandeid üksnes politsei tegevuses osaledes (nagu nõuab APoS § 5). Et turvatöötajad tegutsevad abipolitseinikena, tuleneb siiski AS G4S ja Põhja Politseiprefektuuri vahel sõlmitud lepingust.

**147.** Seega ilmnes, et turvaettevõtja AS G4S AS ja kohaliku omavalitsuse vahel sõlmitud leping võib sisaldada kolmesuguseid regulatsioone:

1. turvaleping turvaseaduse mõttes (hoonete jm objektide valve);
2. haldusleping (avaliku võimu volitusi sisaldavad klauslid)
3. võlaõiguslik leping haldusülesande üleandmiseks HKS § 3 lg 4 mõttes (informeerimiskohustused heakorraeskirja rikkumisest jms).

**148.** Nagu ülalpool juba märkisin, võib vastavalt HKS § 3 lg 2 kohalik omavalitsus **talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet** volitada juriidilist või füüsilist isikut täitma seaduse alusel antud haldusaktiga või **seaduse alusel** halduskoostöö seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga. Ka HKS § 3 lõikes 4 sätestatud korras tsiviilõigusliku lepingu sõlmimine eeldab, et tegemist on kohalikule omavalitsusele pandud ülesannetega.

**149.** Seega halduslepingu sõlmimiseks peaks avaliku korra tagamine olema järelikult kohalikule omavalitsusele seadusega või selle alusel pandud ülesanne ning halduslepingu sõlmimiseks peaks seaduses sisalduma ka vastav volitusnorm.

**150.** PS § 3 sätestab seaduslikkuse põhimõtte: riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 154 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad *seaduste alusel* iseseisvalt.

**151.** Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lg 1 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Lõike 3 kohaselt otsustab ja korraldab omavalitsusüksus lisaks neid kohaliku elu küsimusi mis on talle pandud teiste seadustega ja mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.

**152.** KOKS § 22 lg 1 p 3<sup>6</sup> kohaselt kuulub volikogu ainupädevusse avaliku korra tagamiseks avaliku korra eeskirjade kehtestamine, kuid järelevalve avalikku korda ähvardavate ohtude üle on politsei pädevuses. PoS § 3 kohaselt tagab politsei avaliku korra, kaitseb inimeste ja organisatsioonide seaduslikke huvisid, tõkestab kuritegevust, teostab kuritegude kohtueelset uurimist, määrab ja viib täide karistusi oma pädevuse piires.

**153.** Kohalik omavalitsus võib moodustada valla- või linnavalitsuse korrakaitseüksuse või nimetada ametisse korrakaitsega tegeleva ametniku, kelle **põhiülesanne on osaleda avaliku korra**

**tagamisel ja teostada valla- või linnavolikogu poolt vastuvõetud eeskirjade täitmise üle järelevalvet** kohaliku omavalitsuse määratud tööpiirkonnas (KOKS § 53<sup>1</sup> lg 1). Selle pädevusnormi kõrvale ei ole seadusandja loonud ühtegi sekkumist õigustavat alusnormi. Korrakaitseüksusel või korrakaitseametnikul on KOKS-st tulenevalt kõigest vääртеomenetluse läbiviimise õigus heakorra- ja kaevetööde eeskirjade rikkumise ning koormise täitmata jätmise ning koorte ja kasside pidamise eeskirjade rikkumise korral (KOKS §-d 66<sup>2</sup> ja 66<sup>3</sup>).

**154.** Seega tuleb asuda seisukohale, et KOKS § 53<sup>1</sup> tuleb tõlgendada kitsendavalt ning kohalikule omavalitsusele õigusaktiga pandud ülesannete all HKS § 3 lg 2 mõttes saab käsitleda üksnes järelevalvet heakorra- ja kaevetööde eeskirjade rikkumise ning koormiste täitmata jätmise ning koorte ja kasside pidamise eeskirja üle.

**155.** Juhin tähelepanu, et Riigikohus on asunud järgmisele seisukohale: "Põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest ning § 154 lõikest 1 tulenev seaduslikkuse nõue tähendab, et kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad olema kooskõlas seadustega. **Kui teatud küsimuse lahendamine on seadusega reguleeritud, ei ole kohalikul omavalitsusel õigust seadust ignoreerida ega iseseisvalt oma võimuvolitusi, sh õigustloovat pädevust laiendada.**"<sup>112</sup>

**156.** Sellest tulenevalt ei olnud kohalikel omavalitsustel õigust halduslepinguga üle anda neid ülesandeid, mis ei olnud seadusest tulenevalt kohaliku omavalitsuse, vaid politsei ülesanded. PS § 14 paneb seadusandlikule, täidesaatvale ja kohtuvõimule ning kohalikele omavalitsustele kohustuse tagada õigusi ja vabadusi. Kehtib põhimõte, mille kohaselt "[...] avalikku võimu teostavatele organitele antud võimuvolitusi ei tõlgendata laiendavalt."<sup>113</sup>

**157.** Olen seega seisukohal, et korrakaitsete ülesannete üleandmiseks eraõiguslikule isikule on vajalik seadusest tulenev volitusnorm, mida täna kehtiv õigus ei sisalda, kuid riigi jõumonopoli põhimõttest<sup>114</sup> tulenevalt ei oleks sellise volitusnormi loomine põhiseadusega kooskõlas.

## V Kokkuvõte

Eeskätt pärast 19.12.2002 jõustunud abipolitseiniku seaduse muudatusi kujunes kiiresti olukord, milles kohalikud omavalitsused sõlmisid koostöölepingud turvaettevõtja ja korrakaitsega tegelevate MTÜ-dega. Erasektori patrullteenistused asusid jõuliselt tegutsema, asudes sisuliselt täitma politsei ülesandeid avaliku korra tagamisel. Mul on hea meel, et Põhja Politseiprefektuur on näidanud üles suurt koostöötahet olukorra korrastamisel,<sup>115</sup> kuid rõhutan, et probleemid said tekkida eeskätt abipolitseiniku seadusest tulenevate puuduste tõttu.

Abipolitseiniku instituudi vajalikkuse kohta märkis Põhja Politseiprefektuuri politseiprefekt Raivo Kütü Eesti Päevalehes ilmunud artiklis järgmist: "Möödunud aastal osalesid Põhja prefektuuri abipolitseinikud politseitegevuses ligi 43 000 tunni ulatuses. Kokku osaleti rohkem kui 2800

<sup>112</sup> RKPJKo 18.11.2004, nr 3-4-1-14-04, p 17.

<sup>113</sup> RKPJKo 27.03.2006, nr 3-4-1-2-06, p 8.

<sup>114</sup> Ülal p 30 jj.

<sup>115</sup> "Põhja politseiprefekt Raivo Kütü rääkis, et korrakaitseteenistused läksid ülekaite ning otsust nende tegevus sellisel kujul lõpetada mõjutas õiguskantsleri korraldus. "Abipolitseinikele tulevad korraldused politseist, korrakaitsejad hakkasid aga ise elama, kasutasid ise oma abipolitseiniku institutsiooni. Kohalikus lehes anti kohaliku mehe telefoninumber, keegi ei helistanud enam 110. Kõik peab käima aga politsei kaudu," selgitas Kütü. "Tunnustasime neid ja nad läksid meheks kätte ära, vestlused aga ei mõjunud. " "Politsei surve tegi kahe valla omaalgatuse lõpu" . EPL online 05.10.2007. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/artikkel/402711>.

väärteo ja 96 kuriteo toime pannud isiku väljaselgitamisel ning tabati ligi 142 tagaotsitavat. Need arvud kirjeldavad veenvalt abipolitseinike panust turvalisuse tagamise ning tõendavad nende olulisust politseitegevuses.<sup>116</sup>

Nõustun politseiprefektiga ka järgmise tsitaadi osas: "Kindel on ka see, et abipolitsei tegevusega ei saa asendada politsei tegevust. Abipolitseinik saab politseitegevuses osaleda vaid politseiniku kaasamisel. See väljendub politseiniku poolt abipolitseinikule antavas konkreetsetes korralduses ja ülesandes. [...] Koos suudame rohkem ning tänu abipolitseinikele on meil nüüd palju enam usaldusväärseid partnereid ja abijõudu meile kõigile turvatunde loomiseks."<sup>117</sup>

Olles analüüsinud APoS rakendamise praktikat, politsei ja kohalike omavalitsuste seisukohti, asusin seisukohale, et turvaettevõtja ja MTÜ-de patrullide tegevuspraktika probleemid tulenevad asjaolust, et 20.04.1994 vastuvõetud **abipolitseiniku seadus ei vasta põhiseadusele**. Esitasin konkreetset ettepanekud käesoleva märgukirja alguses ning samuti märgukirja õigusliku analüüsi peatükis.

Ootan Teie vastust minu ettepaneku täitmise kohta võimalusel hiljemalt 01.04.2008.

Austusega

Allar Jõks

Teadmiseks:

Riigikogu põhiseaduskomisjon  
 Riigikogu õiguskomisjon  
 Justiitsminister  
 Regionaalminister  
 Politseiamet  
 Põhja Politseiprefektuur  
 Lääne Politseiprefektuur  
 Lõuna Politseiprefektuur  
 Ida Politseiprefektuur  
 AS G4S

Monika Mikiver 693 8412  
[monika.mikiver@oiguskantsler.ee](mailto:monika.mikiver@oiguskantsler.ee)

Nele Parrest 693 8438  
[nele.parrest@oiguskantsler.ee](mailto:nele.parrest@oiguskantsler.ee)

<sup>116</sup> R.Küüt. "Abipolitseiniku roll ühiskonnas". Eesti Päevaleht 18.05.2007. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/artikkel/386292>.

<sup>117</sup> R.Küüt. "Abipolitseiniku roll ühiskonnas". Eesti Päevaleht 18.05.2007. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/artikkel/386292>.