



ÕIGUSKANTSLER

Prefekt Elmar Vaher
Politsei- ja Piirivalveamet
Põhja Prefektuur
pohja@politsei.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 22.12.2011 nr 7-4/111262/1106283

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

Austatud härra prefekt

Minu poole pöördus avaldusega proua R.T. (edaspidi *avaldaja*), kes leidis, et Politsei- ja Piirivalveameti Põhja Prefektuuri (edaspidi *Põhja Prefektuur*) politseiametnik on rikkunud temaga suhtlemisel hea halduse tava.

Olles tutvunud avaldaja pöördumise, Põhja Prefektuuri seisukoha, asjakohaste õigusnormide ja kohtupraktikaga, ei saa ma üheselt tuvastada konkreetse avaldaja õiguste rikkumist. Siiski pean ma vajalikuks teha Teile soovitus veelkord juhtida isikutega vahetult kokkupuutuvate politseiametnike (nt piirkonnakonstaablid) tähelepanu õigusaktidest tulenevale selgituskohustusele ja inimliku suhtlemise vajalikkusele. Samuti palun Teil 2012 läbi viia vastavaisulisi koolitusi.

1. Asjaolud ja menetluse käik

1.1 Avaldaja pöördumise sisu

1. Avaldaja pöördumisest nähtub, et tulenevalt probleemidest naabritega otsustas ta pöörduda 24.08.2011 abi saamiseks kohaliku konstaabli J.H. poole. Konstaabli juures selgus, et avaldaja on ebakorrektselt vormistanud avalduse, mida konstaabel, väidetavalt ebaviisakas toonis, avaldajale ette heitis. Lisaks nähtub avaldaja pöördumisest, et konstaabel ei aidanud leida avaldaja probleemidele lahendust ega selgitanud ka muid õiguskaitsevahendeid, mida avaldaja peaks kasutama. Avaldaja väidab, et tundis ennast kokkuvõttes alandatuna.

1.2 Põhja Prefektuuri seisukoht

2. Selgitate oma vastuses minu teabe nõudmisele, et 24.08.2011 avaldajaga vestelnud piirkonnakonstaabel J.H. sõnul kaebas avaldaja naabrite peale, kelle sagedane alkoholi tarvitamine

Õiguskantsleri Kantselei

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

ning lärmamine häirib teisi majaelanikke. Avaldajal oli varasemalt valmis kirjutatud avaldus, mis oli üldsõnaline. Piirkonnakonstaabel juhtis selle puudusele avaldaja tähelepanu ning selgitas, et menetluse läbiviimiseks on oluline märkida täpsed süüteo toimepaneku kuupäevad, kellaajad, kirjeldus, võimalikud tunnistajad ning süüteo toimepanijad, kui need on teada. Kinnitate, et seepeale avaldaja ärritus ning teatas, et ei ole varem politseile avaldusi kirjutanud, mistõttu ei teadnud, mida avalduses täpselt märkima peab. Konstaabel pakkus avaldajale võimalust kohapeal koostada uus avaldus, milles on vajalikud andmed kajastatud, kuid avaldaja väitis, et ei mäleta täpseid kuupäevaid ja kellaaegu.

3. Teie andmetel kaebas avaldaja lisaks ka teiste naabrite peale, kelle korteris olev elektrisüsteem (juhtmestik) on amortiseerunud ning vajab väljavahetamist. Väidetavalt oli varasemalt amortiseerunud elektrijuhtmestiku tõttu nimetatud naabrite korteris tulekahju olnud (tulekahju toimus 26.06.2011). Avaldaja oli seisukohal, et politseinikud peavad nimetatud naabrite korteris elektriühenduse katkestama või panema plommi, et takistada elektri kasutamist. Kinnitate, et konstaabel selgitas avaldajale, et politseinikel puudub vastav pädevus ning soovitas avaldajal pöörduda Eesti Energia poole.

4. Selgitate, et lõpptulemusena leidis avaldaja, et politsei teda aidata ei soovi ning lahkus, jätmata politseile kirjalikke avaldusi.

5. Teie vastusest nähtub lisaks, et üldjuhul politseiametnikud selgitavad inimesele, kuhu kompetentse abi saamiseks pöörduda. Kui avaldaja esitab politseile kirjaliku avalduse, mille sisu võimaldab juhtumit hinnata, siis edastatakse avaldus pädevale asutusele ning teavitatakse sellest avaldajat.

6. Märkite, et baasteadmised psühholoogiast ja suhtlemisest saavad politseiametnikud sisekaitsealises rakendusõrgkoolist (psühholoogia, inimõigused ja eetika politseitöös jm). Lisaks kavandavad ja korraldavad politseiasutused, sh Põhja Prefektuur, erinevaid koolitusi ametnike teadlikkuse ja professionaalsuse tõstmiseks. Põhja Prefektuuris on ametnike suhtlemisoskus olnud läbi aastate tähelepanu all, kuna see avaldab otsust mõju politsei mainele ja usaldusväarsusele ning töö kvaliteedile. Põhja Prefektuuri koolituskavas on suhtlemisoskust arendavad koolitused planeeritud, kuid neid ei ole 2011. aasta jooksul toimunud.

2. Õiguskantsleri seisukoht

7. Käesoleval juhul oli vaja leida vastus küsimusele, kas politseiametnik rikkus avaldajaga suhtlemisel hea halduse tava.

8. Avaldaja väitel käitus konkreetne politseiametnik tema suhtes ebaviisakalt. Teie vastusest minu teabe nõudmisele aga selgub, et kõnealune politseiametnik suhtles avaldajaga viisakalt ning selgitas avaldajale mh erinevate ametiasutuste pädevust, tema tõstatatud probleemide lahendamisel. Eelneva tõttu ei saa ma tuvastada avaldusosaluses asjas ametniku väärkäitumist ja avaldaja õiguste rikkumist.

9. Olen korduvalt, mh minu ja minu nõunike poolt politseiametnikele peetud ettekannetes, rõhutanud ametniku ja inimese vahelise viisaka ja abivalmi suhtlemise vajalikkust. Minu praktikas on samuti kinnitust leidnud tõsiasi, et paljudel juhtudel on konfliktid eskaleerunud justnimelt isiku ja politseiametniku vahelise puuduliku või liigselt emotsionaalse suhtlemise tõttu. Mõõnan, et alati on inimeste vahelisel konfliktil kaks poolt, kuid eelduslikult peab just politseiametnik olema see,

kes suhtlemisel inimesega hoiab ametnikule väärilist käitumismaneeri, mis on kooskõlas ametniku eetikaga ja hea halduse tavaga.

10. Riigikohus on põhiseaduse (PS) §-st 14 tuletanud isiku õiguse heale haldusele¹. Õigus heale haldusele hõlmab mitmeid olulisi alapõhimõtteid, millest haldusorganid peavad oma igapäevatoos juhinduma – eesmärgipärasus, läbipaistvus, isikute kaasamine ja ärakuulamine, otsuste põhjendamine, viisakus ja abivalmidus, menetluse toimumine mõistliku aja jooksul jne. Kokkuvõtlikult peab haldusorgan käituma kodanikusõbralikult kõige laiemas mõttes.²

11. Olulisimad hea halduse põhimõtted on Eestis seadusandja poolt koondatud õigustloovatesse aktidesse, millest siinkohal võib välja tuua eeskätt haldusmenetluse seaduse (HMS).

12. Hea halduse tava oluliseks osaks on haldusorgani selgitamiskohustus (HMS § 36).³ Selgitamiskohustust ei tohi mitte mingil juhul mõista formaalsusena, vaid ametnik peab asuma siin kodaniku õpetaja rolli, kes vajadusel oskab kodanikule mõistetaval viisil lahti seletada ka seaduses sisalduvate tingimuste või piirangute mõtte ja eesmärgi. Haldusmenetluse käsiraamatus märgitakse: "Haldusorgani selgitamiskohustust on tihti nimetatud ka *nõustamiskohustuseks* ning *hoolitsuskohustuseks* ning oma olemuselt on selle põhieesmärgiks tagada menetluse läbipaistvus, menetluses osalevate isikute õiguste piisav ning ulatuslik kaitse ning menetluses osalevate poolte teabealane võrdsus menetlust puudutavates küsimustes. [---] Selles õigussuhtes võib haldusorganit vaadelda ka "kodaniku abilisena", kelle ametist tulenevaks ülesandeks on mitte üksnes formaalne aktide andmine ning sellele vältimatult eelneva menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et õiguslike teadmisteta ja asjaajamises mitteorienteeruvad inimesed oleksid võimelised tulemuslikult menetluses osalema. Menetluse täiendavaks positiivseks väljundiks saab lugeda ka kodaniku rahulolu menetluse tulemusega ning menetluse kulgemisega, sealhulgas ametnike suhtumisega temasse."⁴

13. Ka Riigikohus on märkinud: "Haldusorgani kohustuste hulka ei kuulu mitte üksnes formaalselt aktide andmiseks vältimatult vajaliku menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et ka õiguslaste teadmisteta ja asjaajamises vilumatul isikul oleks võimalus menetluses tulemuslikult osaleda. Nõustamine ja selgitamine võib toimuda nii taotleja palvel kui ka haldusorgani algatusel [---] Asjatundlik nõustamine on oluline eriti keerukamate ning põhjalikumalt analüüsi vajavate menetluste puhul."⁵

¹ RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, punktid 12 ja 16: "Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sättest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele [---] Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete analüüs viib järeldusele, et PS-st tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest."

² Vt pikemalt ka N. Parrest. Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. – *Juridica* 2006, nr 1, lk 24 jj.

³ **HMS §36. Haldusorgani selgitamiskohustus**

(1) Haldusorgan selgitab menetlusosalisele või taotleja esitamist kaaluvale isikule nende soovil:

1) millised õigused ja kohustused on menetlusosalisel haldusmenetluses;
2) millise tähtaja jooksul haldusmenetlus eeldatavasti läbi viiakse ja millised on võimalused haldusmenetluse kiirendamiseks;
3) millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb haldusmenetluses esitada;
4) milliseid menetlustoiminguid peavad menetlusosalised sooritama.

(2) Kui taotletava haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks on vajalik eelnevalt mõne muu haldusakti andmine, selgitab haldusorgan viivitamatult vajaliku haldusakti taotlemise ja taotleja läbivaatamise korda ning muu haldusakti andmise tingimusi."

⁴ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Taru 2004, lk 157 jj.

⁵ RKHKo 15.02.2005 nr 3-3-1-90-04, p 16; rõhuasetus kirja koostaja poolt.

14. Mul on hea meel tõdeda, et abivalmidus on politsei üks põhiväärtustest. Nõustun Politsei- ja Piirivalveameti praeguse peadirektori varasemalt avaldatud seisukohaga, mida Ta on väljendanud seoses politseisüsteemi põhiväärtustega: "Kuigi põhiväärtused on mõeldud eelkõige oma töötajatele, mõjutab inimlik, koostöövõimeline ja professionaalne töötaja kogu ühiskonda ning tekitab usaldust politsei vastu. Nõndaviisi hakkavad põhiväärtused mõjutama ametniku töötasustamist, tema edutamist ja kogu politsei arengut."⁶

15. Loodan, et peadirektori mainitud koostöö põhiväärtusena, ei piirdu üksnes teiste haldusorganitega toimuva koostööga, vaid siin on silmas peetud ka haldusväliseid isikuid.

16. Lisaks eelnevale pean vajalikuks põgusalt peatuda süüteoteate esitamise teemal. Nii avaldaja kui ka Teie märgite, et avaldaja pöördus politseisse süüteoteatega. Teie vastusest nähtub, et avaldaja esitatud kirjalik teade ei olnud piisavalt konkreetne ja talle pakuti võimalust koostada uus kirjalik süüteoteade politseijaokonnas.

17. Väärteomenetluse seadustikus (VTMS) ei sisaldu kirjaliku avalduse esitamise kohustust. Küll aga sätestab VTMS § 59 lg 1, et kui väärteo toimepanemise kohta on esitatud väärteoteade, on kohtuväline menetleja kohustatud teatama väärteoteate esitajale väärteomenetluse alustamisest või alustamata jätmisest 15 päeva jooksul, alates väärteoteate kättesaamisest. Väärteomenetluse seadustiku kommenteeritud väljaandes selgitatakse, et ka väärteoteade võib olla vormivaba: "Väärteoteatena tuleb käsitleda igasugust kohtuvälise menetleja pädevale ametnikule füüsilistelt või juriidilistelt isikutelt laekuvat informatsiooni, mis osundab väärteo toimepanemisele ning mille edastamise eesmärgiks on saavutada väärteomenetluse alustamine."⁷ Kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 195 lg 1 näeb sõnaselgelt ette suulise kuriteoteate esitamise võimaluse.

18. Väärteomenetluse alustamine on väärteomenetluse ajendi ja aluse olemasolul kohustuslik. Riigikohus on märkinud, et VTMS § 58 lg 1 kohaselt alustatakse menetlust esimese menetlustoiminguga. "Väärteomenetluse seadustik ei reguleeri aga seda, millisel juhul peaks esimese menetlustoimingu tegema, mistõttu tuleb VTMS §-st 2 lähtuvalt pöörduda kriminaalmenetluse regulatsiooni poole. KrMS § 193 lg 1 kohaselt peavad menetluse alustamiseks esinema ajend ja alus ning puuduma menetlust välistavad asjaolud. Ajend on väärteole viitav teave, sh menetleja poolt oma ülesandeid täites saadud väärteole viitav teave. Alus on aga väärteotunnuste sedastamine väärteomenetluse ajendis. Seega alustatakse menetlust siis, kui esineb küllaldaselt andmeid, mis viitavad sellele, et väärtegu on toime pandud."⁸ Samas lahendis on Riigikohus aktsepteerinud (Julgestus)politsei praktikat fikseerida väärteole viitavad asjaolud väärteoteles ning edastada see menetlemiseks pädevale politseiprefektuurile.⁹

19. Eelnevast tulenevalt nendin, et väärteomenetluse alustamise kohustuslikkusest tulenevalt ei ole väärteomenetluse alustamiseks nõutav (ega saa seda ka väärteomenetluse seadustikust lähtuvalt nõuda), et isik peab alati esitama kirjaliku süüteoteate. Samal ajal möönan, et süüteomenetluse alustamise eelduseks oleva ajendi ja aluse tuvastamiseks võib asjaoludest sõltuvalt olla ka süüteoteate esitaja enda huvides teate (teabe) kirjalik esitamine.

⁶ Raivo Küt: Kuidas Põhja prefektuur väärtused sõnastas. – Politseileht 2005, nr 6 (17), lk 24-25.

⁷ I.Koolmeister jt. Väärteomenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. § 59 Komm 1.

⁸ RKKKo 18.04.2005, nr 3-1-1-19-05, p 7.1.

⁹ Samas.

3. Kokkuvõtteks

20. Olles tutvunud avaldaja pöördumise, Põhja Prefektuuri seisukoha, asjakohaste õigusnormide ja kohtupraktikaga, ei saa ma üheselt tuvastada konkreetse avaldaja õiguste rikkumist. Siiski pean ma vajalikuks teha Teile soovitus veelkord juhtida isikutega vahetult kokkupuutuvate politseiametnike (nt piirkonnakonstaablid) tähelepanu õigusaktidest tulenevale selgituskohustusele ja inimliku suhtlemise vajalikkusele. Samuti palun Teil 2012 läbi viia vastavaisulisi koolitusi.

21. Teie seisukohti käesolevas kirjas toodud soovitusele ootan ma võimalusel hiljemalt 23.01.2012.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder