



Õiguskantsler

Andres Anvelt
Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

Teie 14.02.2017 nr SIM/17-0217/-1K, 1-6/1365-1

Meie 02.03.2017 nr 18-2/170255/1700953

Kohaliku omavalitsuse korrakaitse

Austatud minister

Aitäh võimaluse eest esitada arvamused [korrakaitse seaduse](#), [ühistranspordiseaduse](#), [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) ja [väärteomenetluse seadustiku muudatuste](#) kohta. Avalikus kohas rahu ja inimeste turvalisuse tagamine on oluline. Idee viia probleemide lahendamise võimalikult kogukondadele lähedale on mõistetav ning omane väikeriigi avalike ülesannete detsentraliseerimise vajadusele. Eelnõuga tutvudes tekkis mõne lahenduse juures siiski kõhklus, kas avaliku võimu ja jõu kasutamise õiguse valla- või linnavalitsusele andmisega ei minda Põhiseaduse olulisuse põhimõtte kontekstis liiga kaugemale, mistõttu võivad inimesed jääda piisava kaitseta. Seetõttu on alljärgnevalt esitatud mõned tähelepanekud.

Eelnõuga laiendatakse kohaliku omavalitsuse (KOV) järelevalve volitusi avalikus kohas käitumise üldnõuetest kinnipidamise ning ühissõidukis sõiduõiguse kontrollimise üle. Kontrolli teostamisel ja rikkumise kõrvaldamisel oleks KOV-l edaspidi võimalik rakendada täiendavaid võimuvolitusi ja ka vahetut sundi ehk füüsilist jõudu koos käeraudade kasutamisega.

Kuna [korrakaitse seaduse](#) (KorS) § 55 avalikus kohas käitumise üldnõuete loetelu on üksnes näitlik ja määratlemata,¹ ei saa välistada KorS-eelse olukorra kordumist, kus lubatud ja keelatud tegevused, avalik hukkamõist ja järelevalve intensiivsus (suuline hoiatus, ettekirjutus, turvakontroll, viibimiskeeld, jõu kasutamine) ei sõltu mitte niivõrd ühtselt KorS lähenemisest, vaid iga valla või linna võimekusest ja korrakaitseametniku aktiivsusest. Raske on näha mõistlikku põhjust, miks ühes vallas või linnas viibijate õigusi ja vabadusi piiratakse rohkem kui teises viibijate omi. Sellise ebamõistlikuks kujunenud ebaühtlase praktika kõrvaldamine oli üks KorS eesmärkidest.²

Kuigi täna puudub KOV volikogudel võimalus kehtestada avaliku korra eeskirju, sisaldavad mitmed KOV õigusaktid (heakorraeeskiri,³ kalmistueeskiri, loomapidamiseeskiri) jätkuvalt

¹ KorS § 55. Avalikus kohas käitumise üldnõuded

(1) Avalikus kohas on keelatud käituda teist isikut häirival või ohtu seadval viisil, eelkõige: 1) teist isikut lüüa, tõugata, kakelda, loopida asju teise isiku, looma või asja pihta neid ohtu seades või käituda muul viisil vägivaldselt; 2) teist isikut sõnaga, žestiga või muul moel solvata, hirmutada või ähvardada; [---]

² Vt KorS eelnõu ([49 SE](#)) seletuskiri, lk 84

³ Saku valla [heakorraeeskirja](#) § 10: „Heakorranõuete tagamiseks on keelatud: 1) risustada ja reostada territooriumi ja ehitisi, sealhulgas avalikus kohas maha sülitada, urineerida ja roojata, loopida prahti, suitsukonisid jms, määrada, kirjutada ja joonistada ehitise või rajatise seintele, piirdeaiale, pingile, teele, ühissõidukipeatuse ootekojale, kommunikatsiooniehitisele; 13) telkida ja/või ööbida haljasaladel, parkides ja mujal selleks mitteettenähtud kohas; 14) kuivatada pesu selleks mitteettenähtud kohas; 15) kuivatada pesu kõrgemal rõdu või lodža piirdest; 16)

arvukaid avalikus kohas käitumise nõudeid ja keelde. Kõik need avaliku õiguse normid kuuluvad korra- ja turvalisussüsteemi. KOV aktides on KorS § 55 p 1 määratlemata mõiste “teist isikut häirival või ohtu seadval viisil käitumine” sisustamine võimalik ja põhiseaduspärane siis, kui tegemist on väheintensiivse põhiõiguse või –vabaduse riivega. Vähem intensiivseid õiguste ja vabaduste piiranguid võib KOV kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.⁴ Samuti võib seadust selle määratud raamides täpsustada.⁵ Vähem intensiivsed riived võiksid üldjuhul piirduda üldmeetmete rakendamisega.⁶ Lisaks saab KOV sisustada *häiriva käitumise* juhtumipõhiselt otse KorS § 55 nõuete täitmist kontrollides. Eelnõuga kaasneks lisaks jõu kasutamise õigus ja jooke tuvastamist võimaldavad erimeetmed. See, kuidas välistada KorS-eelse üleriigilise probleemi kordumist, kus sama tegevus oli ühes vallas keelatud ja karistatav, teises taunitav ja kolmandas isegi mitte etteheidetav, vajaks täiendavat läbimõtlemit.

KorS algne ja täna kehtiv lahendus lähtub teadlikust loogikast, mille kohaselt võib KOV kasutada meetmeid, mis riivavad õiguseid ja vabadusi pigem vähe ja leebelt. Hetkel, kui sekkumine ületab selle tunnetusliku piiri, mil inimeste õiguseid ja vabadusi piiratakse intensiivsemalt, jätkab tegevust selleks vajalikku ettevalmistust omav politsei. Nii on terves riigis tagatud järelevalve ühtsus ning õiguste ja vabaduste piiramine erilise hoolega. Avalikus kohas rahu tagamine ja selleks õiguste ja vabaduste piiramine on riigielu oluline küsimus. KorS tasandil avaliku võimu tegevuses täna õiguslünka ei ole. KOV ametniku tegevuse “pooleli jätmise” on põhjendatud PS § 3 olulisuse põhimõttega, mille kohaselt saab õiguse ja vabaduse intensiivselt riivamise avaliku võimu volituse usaldada vaid selleks vajalike süvateadmiste ja -oskustega ametnikule – politseiametnikule.⁷ Eelnõus käsitletud alkoholi-, narko- ja psühhootroopse jooke kontrollimine ja õigusrikkumise kõrvaldamine (KorS § 37 lg 1 p 2, 38-42, nt vabaduse võtmine, jõu ja käeraudade kasutamine, ametiruumidesse, tervishoiuteenuse osutaja juurde või ekspertiisiasutusse toimetamine) on kindlasti igakordselt pingeline olukord, kus osutatakse vastupanu ning mille lahendamine vajab erioskuseid.

Kuna avalikus kohas käitumise nõuete järelevalve on politsei igapäevane põhitöö, on politseil olemas erimeetmete ja vahetu sunni rakendamise teadmised (proportsionaalsus, otstarbekus, ohu astmed ja korra- ja turvalisusmõisted), oskused ja kogemus. Politsei kutsesobivuse, tervise seisundi ja kehalise ettevalmistuse nõudeid [kontrollitakse](#) regulaarselt. Samuti toimib tõhus sisekontroll ja distsiplinaarjärelevalve. KOV-des sarnase ettevalmistusega üldkorra- ja turvalisusametnikku ametis ei ole. Valdavalt teostab KorS § 55 järelevalvet valdkonnaga (lastekaitse, majandus, heakord, haridus, jäätmed) tegelev ametnik või siis see ametnik, kellel on väärteomenetleja õigused. Kuna eelnõuga politseilt KOV-le üleantavad volitused võimaldavad väga intensiivseid n-õ inimese kehalise puutumatus ja vabaduste riiveid, peab võimuvolituste rakendajal olema politseiga võrreldav ettevalmistus, füüsiline võimekus, teadmised (kaalutusõigus, proportsionaalsus, jm) ja oskused. Tagatud peab olema ka tõhus sisekontroll. See on oluline iseäranis vahetu sunni kasutamisel selleks, et jõu kasutamine toimuks kõikidel juhtudel sama kõrge kvaliteediga. Selle garanteerimine on riigi kohustus. Alahindamata tagantjärele kontrolli- ja heastamisvõimalusi, on n-õ ennetavatel meetmetel (nt eriväljaõpe ja perioodiline kontroll) eriti oluline roll. Füüsilise jõu kasutamise tagajärgede kõrvaldamine ei pruugi hiljem enam olla võimalik.

kloppida riiet ja vaipa korterelamu rõdul, aknal ja uktsel, asetada akna välisküljele sinna mitte sobivaid esemeid ning toiduaineid, [---]“

⁴ RKÜKo 03.12.2007, nr [3-3-1-41-06](#), p 22.

⁵ RKPJKo 17.03.1999, nr [3-4-1-1-99](#), p 14.

⁶ Pädevus tuleneb KOKS §-st 53¹.

⁷ 13.07.2014 KorS [täiendusega](#) anti KOV-le võimalus rakendada vajadusel ka §-s 57² nimetatud erimeetmeid.

Seletuskirjas viidatud Sisekaitseakadeemia korrakaitseametniku 5. taseme õppe õppekava (nr 6.5-12/3814) on koostatud 25.10.2016, s.t ajal, mil ei olnud teada, et linna- või vallavalitsuse korrakaitseametnik võiks kasutada vahetut sundi või toimetada isikuid kainenema. Seega on vahetu sunni kohaldamise praktilise õppe maht hetkel väike, ning saadavad teadmised ja oskused ei vasta eelnõuga kavandatavate volituste täitmise eeldustele. Sama probleem on kutsestandarditega, kuna vahetu sunni õigusega ametniku kutsestandardit täna olemas ei ole, vaid seda tuleb alles hakata välja töötama. Selles osas on seletuskiri ebatäpne.

Eelnõu jõustumisel ei saa välistada KOV muutumist KorS § 55 järelevalve erikorrakaitseorganiks. Seletuskirja järgi kurnab KorS § 55 ja ühistranspordiseaduse järelevalve politsei ressursi (lk5), mistõttu võimaldaksid eelnõu muudatused hoida kokku politsei ressursse nende ülesannete väiksemas mahus täitmise tõttu (lk 10). KorS § 6 lg 2 järgi tegutseb politsei ainult siis, kui ohu väljaselgitamine ja tõrjumine või korrarikkumise kõrvaldamine ei kuulu ühegi muu korrakaitseorgani pädevusse. Kui vallas või linnas on ametis korrakaitseametnik, kellel on volitus rakendada kõiki KorS § 57² erimeetmeid ja vahetut sundi, võib politseil vähemalt tekkida mõte keelduda ametiabi andmisest ja sekkumisest õigusliku vajaduse puudumise tõttu.

KOV-le ühistranspordivahendis sõiduõiguse kontrollimiseks jõu kasutamise õiguse andmisel võiks kaaluda, kas piletitähtaeg on ikka Põhiseaduse järgi selline oluline õigushüve, mis 1) õigustab avaliku võimu järelevalvet, 2) vahetu sunni rakendamist ning 3) vahetu sunni rakendamist KOV poolt. 2006.a koostasid JuM ja SiM [eelnõu](#), milles leiti, et sellisele rikkumisele ei pea järgnema riigi karistusõiguslik etteheide, vaid et tegemist on eraõigusliku leppetrahviga. Selline lahendus vabastaks politsei ametiabi osutamise kohustusest ja toetaks eelmises lõigus kirjeldatud kulude kokkuhoiu eesmärki. Eelnõus kavandatu jõustumisel oleks tegemist olukorraga, kus Põhiseaduse kontekstis mitte kõige kaalukamat õigushüve kaitseb õiguseid ja vabadusi väga intensiivselt riivata lubav jõumeede.

KorS peamiseks eesmärgiks on see, et ohtu üldse ei tekiks ja rikkumist toime ei panda. Toime pandud rikkumisele reageerimise kõrval tuleks riigil ja KOV-l panustada ennekõike KorS § 18 ennetusmeetmetesse.⁸ Need ei vaja jõu kasutamise volitusi, kuid võivad evida märkimisväärselt ulatuslikku positiivset mõju.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Helen Kranich 693 8446; Helen.Kranich@oiguskantsler.ee
 Monika Mikiver 693 8412; Monika.Mikiver@oiguskantsler.ee
 Vallo Olle 693 8445; Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

⁸ § 18. Süütegude ennetamise meetmed

Süütegude ennetamise meetmed on: 1) sotsiaalsed ja kasvatuslikud ennetusmeetmed – süütegusid põhjustavate tegurite mõju vähendamine eelkõige sotsiaal-, haridus-, pere-, noorte-, kultuuri-, alkoholi- ja narkopoliitika abil; 2) olustikulised ennetusmeetmed – süütegude toimepanekule kalduvate isikute või kriminogeensete olukordade mõjutamine ja kohtade jälgimine; 3) tagajärgede kõrvaldamise meetmed – tegevus süütegusid toimepannud isikute korduvrikkumiste toimepanemise ärahoidmiseks ja õiguskorra kaitsmiseks, samuti süütegudega tekitatud kahju hüvitamisele kaasaaitamine.