

Korralduse eelnõu probleemidest

Väino Linde (RiTo 17), Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees, Eesti Reformierakond

Põhiseaduskomisjon leiab, et Riigikogu menetluses olev korralduse eelnõu ei ole osaliselt kooskõlas põhiseaduse mõtte ja sättega.

Riigikogus esimese lugemise läbinud korralduse eelnõu (49 SE) seletuskirjast võime lugeda, et seaduse eesmärk on avaliku korra mõiste määratlemine Eesti õiguskorras, avalikku korda ähvardavate ohtude ennetamise, tõrjumise ja korralduste kõrvaldamise koordineeritud süsteemi loomine korralduseorganite ning üksikisikute tasandil, valdkonna muude põhimõistete määratlemine ning riikliku järelevalve teostamise ühtsete üldpõhimõtete sätestamine.

Kõik tundub esmapilgul õige ja vajalik, ainult et asjatundmatule lugejale võib siit jääda ekslik mulje, nagu oleksid nimetatud valdkonnad siiani seadusenormidega üldse katmata. Tegelikult nii see muidugi ei ole, sest avalikku korda kaitsevad ka praegu seadused ning eelkõige riik oma vastavate struktuuridega. Küll soovitakse korralduse vastuvõtmisega oluliselt muuta senist väljakujunenud avaliku õiguse süsteemi ja seaduste loogikat.

Täiesti uus ohu mõiste

Sisuliselt plaanitakse panna alus uuele korralduseõigusele, mida eelnõus määratletakse nii laialdaselt, et see hõlmaks tegelikult enamuse kehtivast avalikust õigusest. Samal ajal pole eelnõu autorid suutnud selgitada, milline praktiline vajadus tingib põhimõttelise muudatuse seaduse tasandil. Eelkõige rajaneb korralduse eelnõu Eesti õigussüsteemi jaoks täiesti uuel ohu mõiste ja ohu käsitlemise kontseptsioonil. Sellest tulenevalt käsitletakse sisuliselt kogu riiklikku järelevalvet ohu ennetamisele või selle tõrjumisele suunatud tegevusena.

Ei saa jätta märkimata, et eelnõus räägitakse suhteliselt vähe riigi ülesandest austada avaliku korra tagamisel inimväärikuse põhimõtteid. Korralduseorganitele antakse õigus suhteliselt meelevaldselt riivata isikute põhiseaduslikke õigusi. Ilmselt see oligi põhjus, miks Riigikogus eelnõu menetlev õiguskomisjon pöördus arvamuse saamiseks parlamendi põhiseaduskomisjoni poole.

Esimese suurema probleemina leidis põhiseaduskomisjon, et korralduse eelnõul puudub rakenduseaduse eelnõu. Sellela pole selge, mis ulatuses jäävad kehtima korraldusega haakuvad teised seadused (näiteks kriminaalmenetluse ja väärteomenetluse seadustikud, vangistusseadus, jätustevõime seadus). Riigikogul puudub vajalik selgus, millised ja kui ulatuslikud volitused täitevvõimule pärast selle seaduse vastuvõtmist tegelikult üle antakse.

Nagu juba öeldud, sätestab korralduse eelnõu ohu mõiste ja kvalifitseerib ohu liigid (oht, kõrgendatud oht, oluline oht, vahetu oht, ohukahtlus ja ohu ennetamine). Eelnõu sõnastuse kohaselt on oht olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu ja sotsiaalse kogemuse põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korraldus. Probleem on aga eelkõige selles, et korraldusena võib käsitleda nii terrorismi, vägistamist, sõidukiga piirkiiruse ületamist kui ka ühistranspordis piletita sõitmist. Neid juhtumeid aga ühes seaduses nii-öelda ühe vitsaga ohu mõiste alla paigutada on väga raske.

Vabas ühiskonnas lubamatu

Põhiseaduskomisjon asus seisukohale, et niisugune säte võimaldab ametiisikutel (näiteks politseiametnikel) tõlgendada mingit olukorda oma varasema (sotsiaalse) kogemuse kohaselt, mis ei pruugi olla vastavuses selle seadusepügala mõtte ja eesmärgiga ega vastata alati mõistlikule kogemusele.

Õigusriigile ei saa olla omane olukord, kus subjektiivsete hinnangute alusel võib piirata isikute põhiõigusi sellise intensiivsusega, nagu korrakaitseaduse eelnõuga soovitakse teha (näiteks isiku sundtoomine või kinnipidamine kuni 48 tunniks, isiku läbivaatus, tema valduses olevasse ruumi või kinnisasja nõusolekuta sisenemine ja selle läbivaatus, vajaduse korral DNA ja vereproovide füüsilise jõuga võtmine, isikuandmete varjatud kogumine).

Kõiki neid isikute põhiõigusi riivavate riiklike toimingute kasutamist tahetakse eelnõu kohaselt seadustada juba haldusmenetluses (kus on ehk võimalik kahtlus, kuid korrarikumist pole veel tuvastatud). Praegused seadused lubavad neid võimalusi kasutada siiski ainult süüteomenetluses, eelkõige kuritegusid uurides.

Näiteks varjatud isikuandmete kogumise meetmeid võib praegu kasutada ainult kriminaalmenetluses, sest siis on tegu toimunud ja teada ka süüteo raskusaste. See tähendab, et oht on juba realiseerunud ning toiminguid läbiviiva riigiorgani eksimise või meelevaldse käitumise võimalus on väiksem. Eelnõus kavandatud ohutõrjemenetluses, mis oleks edaspidi osa haldusmenetlusest, ei peagi teada olema, kas mingi süütegu tegelikult üldse toime pannakse või ei panda. Sellises olukorras riivatakse näiteks salajaste jälitustoimingutega kindlasti ülemäära isikute põhiõigusi, mida vabas ühiskonnas ei saa lubada.

Samal ajal ei ole nimetatud taustal eelnõus viidetki sellistele põhiseadusest tulenevatele haldusmenetluse põhimõtetele, nagu haldusorgani kaalutusõigus, menetlustoimingu vormivabadus ja eesmärgipärasus ning uurimispõhimõte. Näiteks ütleb eelnõu, et isikuandmete töötlemisel videovalve abil võib salvestist säilitada kuni üks aasta salvestamise päevast, kuid ei reguleeri üldse seda, kellel on salvestisele juurdepääs ja missugustes tingimustes salvestisi tuleb hoida.

Erasektori kaasamisel on piirid

Kehtiva õiguse kohaselt sisaldab halduslepingu regulatsiooni haldusmenetluse seadus ja halduskoostöö seadus. Eelnõuga soovitakse reguleerida ka halduslepinguga avaliku halduse ülesannete delegeerimist eraõiguslikele isikutele. Seega oleks tegemist otsekui kolmanda regulatsiooniga. Vastamata on aga jäänud küsimus, kas üldseadusega on ikka võimalik piisava täpsusega reguleerida, millistel tingimustel võib avaliku halduse ülesandeid eraõiguslikele isikuile üle anda ja millal seda teha ei saa. Selline ülesannete üleandmine peaks olema igal konkreetsel juhul reguleeritud eriseadustega. Siis oleks Riigikogul seadusandjana võimalik põhiõiguste kaitse seisukohalt ise otsustada, kas ja millises valdkonnas on avaliku halduse ülesandeid üldse võimalik eraõiguslikele isikutele delegeerida.

Teatavasti on hulk avalikke ülesandeid, mida riik peaks igal juhul ise täitma ja mille üleandmine ei tohiks olla lubatud. Näitena võib nimetada kas või õigusemõistmist ehk lihtsamalt öeldes karistamist. Heameel on märkida, et ka Riigikohus asus oma hiljutises otsuses samale seisukohale ning pidas lubamatuks, et erafirma töötajad võiksid piletita ühissõiduki reisijatele väärteomenetluse käigus trahve välja kirjutades neid asju ise oma suva järgi otsustada.

Ka muus osas on erasektori kaasamisel avaliku halduse ülesannete täitmisse kindlasti oma piirid, seetõttu ei tohiks selline kaasamine muutuda üldreeglis. Kahjuks ei nähtu eelnõust ühemõtteliselt, millistest ülesannetest ja millistel tingimustel võib täidesaatev riigivõim erasektori kasuks loobuda. Näiteks lubab eelnõu halduslepinguga volitada erasektorit osalema politsei korrakaitseülesannete täitmisel vara- ja isikuvastaste süütegude ennetamiseks ja tõkestamiseks. Tundub, et siin on tegemist liialt üldise volitusega, milles ei kirjeldata riigi nimel tehtavate toimingute ulatust ega üleantavate õiguste mahtu. Pean seda ohtlikuks, sest on ära unustatud, et mitte alati ei pruugi mõne turvafirma või mittetulundusühingu tegevuse aluseks olla üksnes ausad avalikud huvid, vaid avalike huvide kaitsmise käigus võidakse üritada ajada ka oma väikest era- või ärihuvidest lähtuvat asja.

Eelöeldust tulenevalt asus põhiseaduskomisjon seisukohale, et korrakaitseaduse eelnõu mitmed sätted on tõsisel viisil isikute põhiseaduslike õigustega ja vajavad edasise menetlemise käigus korrigeerimist. Ainult nii saab kaitsta õigusriigi toimimise printsiipi ja välistada seda, et korrakaitsealane täitevvõim ei tugineks oma igapäevases tegevuses veel enam suvaotsustele kui praegu.