

Preventiivhaldus kui tulevikumudel¹

Madis Ernits (RiTo 17), õiguskantsleri asetäitja-nõunik

Eesti kavatseb vahetada repressiivhalduse mudeli preventiivhalduse mudeli vastu: korrakaitseõigus võimaldab seaduslikult reageerida korratustele, kuid aitab muuta ka meie mõtteviisi ning suhtumist politseisse ja riiki.

Hiljuti hommikusel tipptunnil ummikus seistes avanes mu silme ees järgmine vaatepilt: politsei peatas bussirajal sõitjaid ja ilmselt vormistas väärteoprotokolle, samal ajal sada meetrit eemal ei töötanud valgusfoor ning põhjustas liiklusrohkel ristmikul paraja kaose. Kas selles oli midagi valesti? Kas meid häirib, et väärtegijaks tembeldamine on inimese ja politsei peamisi kokkupuutepunkte? Kui järele mõelda, siis hästi reguleeritud ristmik vähendaks ummikut, mis omakorda vähendaks soovi eeskirjade vastaselt bussirajal sõita. Selleks oleks tulnud väärteo jälitamise asemel peatähelepanu liikluse reguleerimisele suunata.

Probleem on ilmselt veelgi laiem. Eesti ühiskonnale tundub olevat omane süüdlase otsimine ja karistamine. Kiputakse tegelema tagajärgede, mitte põhjustega. Kas sellepärast, et see on lihtsama vastupanu tee, või meil lihtsalt puudub parem plaan. Milline võiks olla parem plaan? Riigikogu menetluses on korrakaitse seaduse eelnõu, mille olulist mõju tulevasele avaliku õiguse korraldusele on esile tõstnud nii Riigikohus, õiguskantsler kui ka valitsusasutused. (Siin ja edaspidi korrakaitse seaduse eelnõu 49 SE seisuga 14.05.2008.) Üritame selgusele jõuda, kuidas on seotud ummistunud ristmik ning väärteoprotokolle vormistav politseiekipaaž korrakaitse seaduse eelnõuga. Ühtlasi püüame üle korrata ratsionaalsed põhjused, miks vajab Eesti avaliku õiguse süsteem korrastamist.

Kõigepealt peatume mõningatel rikkumiskeskse süsteemi aspektidel, seejärel vaatleme õiguskorra preventiivhalduse ehk ohutõrje ilminguid ning kolmandaks analüüsime ohutõrjele orienteeritud haldusmudeli eeliseid.

Haldusõiguse mudeli teoreetiline baas

Milline on meie haldusõiguse mudel? Mis on selle teoreetiline baas ja põhielemendid? Vastust neile küsimustele polegi lihtne leida. 1995. aastal ilmus haldusõiguse õpik, mille professor Indrek Koolmeistri kirjutatud teisest osast moodustab olulise osa haldussunni teema. Seda võibki pidada Eesti haldusõiguse mudeli selgrooks. Tegemist on 13 aasta taguse kirjutisega ja küllap pole autori enda seisukohad jäänud täpselt samaks kui toona. Sellegipoolest õigustab selle teksti olulisus ja mõju praktikale veidi lähema pilguheidu, sest värskemaid üldteoreetilisi käsitusi sel teemal pole.

Koolmeister iseloomustab haldussundi järgmiste tunnustega:

- 1) haldussunni üldine eesmärk on avaliku halduse sfääris kujunevate suhete kaitse;
- 2) haldussunni kohaldamise põhiline sisuline tingimus on haldusõigusrikkumisena kvalifitseeritava teo toimepanek;
- 3) haldussundi kohaldavad haldusorganid ja halduskohus;
- 4) haldussundi kohaldatakse väljaspool teenistusalluvussuhteid;
- 5) haldussunni konkreetset eesmärgid võivad olla õigusvastase käitumise lõpetamine, selle kahjulike tagajärgede ärahoidmine, õigusrikkuja vastutusele võtmise ja õigusrikkumise asja menetluse tagamine, õigusrikkuja karistamine, üldpreventsioon;
- 6) haldussunni menetlus on eraldi menetlus;
- 7) haldussund seisneb spetsiifiliste vahendite kohaldamises.

“Haldussunnivahendite põhiliigid on haldustõkendid ja halduskaristused”.

Haldustõkendite põhieesmärk on “õiguserikkumiste tõkestamine, õiguserikkumiste kahjulike tagajärgede ärahoidmine”. Tõkendite kohaldamisel tuleb arvestada sellega, et

“vajalikuks eeltingimuseks on isiku tegevuses õigusvastase teo tunnuste, haldusõigusrikkumise tunnuste ilmnemine”. “Tõkendi kohaldamine on seaduslik ainult siis, kui isiku käitumises on sellise teo tunnused, mis seadusega on tunnistatud haldusõigusrikkumiseks.” Haldustõkendi ja halduskaristuse vahel puudub niisiis olemuslik barjäär. Halduskaristuse põhieesmärk on repressioon, kuid ka karistuse eesmärk on “õiguskorra kaitse õigusrikkumiste preventsiiooni kaudu”. Sel moel moodustub ühtne riikliku sunni süsteem, mis “on suunatud riigi poolt vajalikuks tunnistatud käitumise tagamisele”. (Koolmeister 1995, 165–171.) Pilt pole täielik, kui jätta mainimata selleski süsteemis esinevad ennetusvahendid, “mille kohaldamine on küll seotud isiku õiguste ja vabaduste piiramisega, kuid mis ei põhine õiguserikkumisel selle isiku poolt” (samas 176). Ennetusvahendeid on kahte liiki. Esiteks toimingud, mille eesmärk on õigusrikkumiste ärahoidmine, näiteks tollikontroll või isiku asjade läbivaatus lennujaamas, teiseks “loodusõnnetuste ja muude erakorraliste situatsioonide korral kohaldatavad isikute õiguste ja vabaduste piiramisega seonduvad meetmed”, nagu karantiin või liikumiskeeld (samas 176). Need ei ole haldussunnivahendid ega moodusta ka spetsiifiliste õiguskaitsevahendite kindlapiirilist liiki.

Refereeritud teooria tekitab küsimusi

Refereeritud teooria tekitab mitmeid küsimusi. Esiteks tundub kahtlane, kas väärtedega üldse on võimalik kõik riigi sekkumise juhud hõlmata. Oht võib lähtuda ka üleujutusest või mürgisest gaasist välisõhus. Ja kui pidada neid keskkonnaõigusega reguleeritud valdkonda kuuluvaiks näiteiks, siis kas ei või oht lähtuda loomaaiaist põgenenud lõvist, elektrikatkestusest või rahvakogunemisest juba enne, kui meil on aega läbi viia väärtemenetlust võimaliku süüdlase suhtes. Autor möönab ennetusvahendite vajalikkust, kuigi tunduvalt piiratumal määral.

Teiseks näib probleemne võimalike meetmete rubriik. Ennetusvahendid on üpris kitsalt piiritletud. Ülejäänud osas on võimalik rakendada kas väärtekaristust või tõkendit. Nimetatud alternatiiv näib liialt ahtake, sest tõkendi eesmärk on ainult süüteo kahjuliku tagajärje ärahoidmine, karistusest rääkimata. Juba nimetatud ohtude tõrjumine käiks selle mudeli range ellurakendamise korral riigile üle jõu. Karistamine on siiski tagantjärele tarkus.

Kolmandaks tekitab küsimusi ettenähtud meetmete rakendamise menetlus. Kui karistuse ja tõkendi vahel ei ole olemuslikku vahet, siis millises menetluses tuleb rakendada tõkendeid? Demokraatlikus põhiseadusriigis, kus põhiõigusi järgitakse, määrab eesmärk menetluse, mis peab ühtaegu aitama tõhusaimal viisil jõuda riigi püstitatud eesmärgini ja tagama parimal võimalikul viisil isiku õigused. Kui eesmärk on karistamine, siis kehtib süü põhimõte ja süüdistatava õigused tuleb tagada karistus- või väärtemenetluslike meetmetega. Kui eesmärk on kahjuliku tagajärje ärahoidmine, siis tuleb teha kõik, mis põhiõigusi ja muid õigusväärtusi arvestades võimalik on, et tagajärge ära hoida. Süüis pole küsimus ja menetluse nimi on sel juhul haldusmenetlus, mis samuti tagab isiku õigused, kuid teisel viisil.

Segadused riikliku järelevalvega

Praktikas on haldusõiguse mudeli põhielement olnud Vabariigi Valitsuse seadusega loodud riiklik järelevalve. Ka Riigikohtu 2006. aastast pärinev hinnang korrakaitseaduse eelnõule rõhutab selle tähtsust: “Eesti kujunenud õigustraditsioonis tuleb riiklikku järelevalvet mõtestada siiski oluliselt laiemalt kui pelka korrakaitset.” Riikliku järelevalve regulatsiooni keskmeks on Vabariigi Valitsuse seaduse paragrahvi 75 lõige 1, mis sätestab: “Konkreetsete üksikjuhtude kohta riikliku järelevalve teostamisel teevad ettekirjutisi ning annavad otsuseid ministeeriumide riikliku järelevalve ametnikud, ameti või inspektsiooni

peadirektor, samuti ameti või inspektsiooni ja nende kohalike ametiasutuste riikliku järelevalve ametnikud.”

Mida see tähendab? Nii (eri-)seadustes sätestatu kui ka kohtupraktika on vastuolulised ja segased. Valitsuse seaduse enda normid eristavad näiteks riiklikku järelevalvet ja riiklikku sundi. Hulk seadusi näeb ette riikliku järelevalve pädevuse, volitused ning järelevalvealused isikud ja asutused. Näiteks avaliku teabe seaduse alusel teostab teabevaldaja üle riiklikku järelevalvet andmekaitseinspektsioon. Isikuandmete kaitse seadus aga enam riikliku järelevalve mõistet ei kasuta, vaid räägib ainult järelevalvest. Infoühiskonna teenuse seadus seevastu sätestab taas riikliku järelevalve teenuse osutaja kohta antavale teabele, kommertsteadaandele ja selle edastamisele sätestatud nõuete järgimise üle, mida teostavad vastavalt oma pädevusele tehnilise järelevalve amet ja andmekaitseinspektsioon.

Uuemat ajal on hakatud riikliku järelevalve mõistest loobuma ja piirduakse järelevalve mõistega, näiteks uus isikuandmete kaitse seadus (järelevalve), turismiseadus, reklaamiseadus (reklaamialase tegevuse järelevalve), keskkonnajärelevalve seadus (keskkonnajärelevalve). Olukord on siiski ebaülevaatlik, puudub selge vahetegu era- ja avalik-õiguslike subjektide üle teostatava järelevalve vahel.

Riigikohtu lahenditest saame konkreetselt teada vaid nii palju, et “riiklik järelevalve on kontroll subjekti tegevuse õiguspärasuse üle” (RKHKm 20.10.2004, 3-3-1-38-04, p 13) ning et “riiklik järelevalve [...] on haldusmenetlus” (RKHKm 20.10.2004, 3-3-1-38-04, p 9). Seda pole just palju, kui arvestada, et riiklik järelevalve on meie materiaalse haldusõiguse võib-olla olulisim abstraktne instituut.

Kust kontseptsioon pärineb

Kust riikliku järelevalve kontseptsioon pärineb, pole päriselt selge. Tõenäoliselt on see välja kasvanud kunagisest prokurörijärelevalvest kui seaduslikkuse järelevalvest. 1978. aastal ilmunud abimaterjalis NSV Liidu konstitutsiooni õppijale seisab: “Nõukogude seaduste täpne ja kõrvalekalduv täitmine asutuste, ettevõtete, organisatsioonide ja ka kodanike poolt kujutab endast konstitutsioonis fikseeritud kohustust.” (Kudrjavitsev jt 1978, 212). Seda kohustust aitas täita prokuratuur: “Kõrgeim prokurörijärelevalve seaduste täpse ja ühetaolise täitmise üle kõigil elualadel ja riigi kõigis tegevusvaldkondades aitab ära hoida seaduserikkumisi ja kuritegevust...” (samas 231). Et prokurörid saaksid oma funktsioone täita, andis seadus neile toona suured õigused, sealhulgas näiteks seaduslikkuse kontrolli läbiviimise õiguse (samas 230 j). Prokuröridel oli prokurörijärelevalve raames õigus võtta isikuid distsiplinaar-, administratiiv-, materiaalsele või kriminaalvastutusele (samas 231).

Sarnaseid seisukohti väljendas juba varem Andrei Võšinski (Võšinski 1941, 497 jj, 504 jj), kelle järgi pärinevat prokurörijärelevalve mudel Lenini 1922. aasta kirjast Stalinile (vrd Lenin 1955, 328 jj). Võšinski enda tekst on siiski selgem. Võšinski vastandas prokuratuuri administratiivorganile ja selgitas prokuratuuri järelevalve vajalikkust kohalike võimuorganite tugevdamise vajadusega. Prokuratuur pidi – riigivalitsemise küsimusi ise lõplikult lahendamata – n-ö kõrvalseisjana esitama kõrgemalseisvale organile protesti võimuorgani sellise tegevuse peale, mida ta pidas ebaseaduslikuks. Prokuratuuril oli pädevus liikuda sel viisil aste-astmelt kuni riigivõimu kõrgemate organiteni välja. Peale protesti esitamise õiguse oli prokuratuuril ka seaduserikkuja kriminaalvastutusele võtmise pädevus. Need ideed olid olnud juba NSV Liidu loomisel 1922. aastal NSV Liidu prokuratuuri korralduse aluseks (Võšinski 1941, 497 j).

Riikliku järelevalve kontseptsiooni peamine puudus praeguses õiguskorras on see, et see ajab segamini kaks režiimi: põhiõiguste kandjate suhtes tuleb kohaldada teistsuguseid meetmeid teistsuguses menetluses, sest meetme kohaldaja on seotud põhiõigustega; avalik-õiguslike juriidiliste isikute või organite suhtes võib kohaldada meetmeid lihtsustatud menetluses, sest meetme kohaldaja ei ole sel juhul põhiõigustega seotud. Üks

on riigi ja inimese vaheline suhe, millele tuleb pöörata suuremat tähelepanu, teine laiemas mõttes riigi sisse jääv õigus. Esimesel puhul kehtib põhiseaduse järgi teistsugune, rangem mastaap kui teisel.

Kas riikliku järelevalve mõistest tuleks tulevikus sootuks loobuda? Võib-olla oleks see liialt radikaalne samm. Soovitatav oleks aga lähtuda tunduvalt kitsamast riikliku järelevalve mõistest. Üks võimalus on valida tee, mida soovitas 2000. aasta nn Arumäe töögrupi raport: "Avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse üle teostab riik järelevalvet. Riiklikuks järelevalveks nimetatakse internset halduse kontrolli, mis seisneb asutuste, ametnike jt institutsioonide kontrollimises ametiasutuste poolt, mis ei ole kontrollitavatega subordinatsioonivahekorras. Kontrolli alla kuuluvad ka iseseisvate avaliku halduse kandjate ametiasutused (organid) ja ametnikud. Riikliku järelevalve sisuks on kontroll haldustoimingute õiguspärasuse (seaduslikkuse) üle." (Arumäe jt 2000.) Teist teed läheb korrakaitse seaduse eelnõu, mille paragrahvi 2 lõige 4 määratleb riiklikku järelevalvet järgmiselt: "Riiklik järelevalve on korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine." Korrakaitse seaduse eelnõus kasutatud riikliku järelevalve mõiste hõlmab niisiis riigivõimu teostava haldusorgani ja (väljaspool riiki asuva) eraisiku vahelise suhte. Kirjeldatud teed riikliku järelevalve mõiste piiritlemiseks on küll vastandlikud, kuid ühtviisi võimalikud.

Haldustäite kriminaliseerimine

Nagu nägime sissejuhatuses toodud näites, on praeguse süsteemi lahutamatu osa haldustäite kriminaliseerimine. Nii sätestas haldusõigusrikkumiste seadustiku paragrahv 143: "Politseiametniku või abipolitseiniku poolt oma kohustuse täitmisel avalikku korda kaitstes antud seadusliku korralduse tahtliku eiramise eest, [...] – määratakse rahaträhv kahekümne kuni kaheksa päevapalga ulatuses või haldusarest kuni kolmkümmend ööpäeva." Sarnaselt sätestab praeguse karistusseadustiku paragrahv 276: "Võimuesindaja seadusliku korralduse eiramise eest – karistatakse rahaträhviga kuni kakssada trahviühikut või arestiga."

Riigikohtu kriminaalkolleegium on viimati nimetatud normi hiljuti interpreteerinud järgmiselt: "Karistusseadustiku § 276 peab tagama, et võimuesindaja poolt haldus- või süüteomenetluse raames antud korraldus, mis on suunatud menetlustoimingu tegemisele või konkreetse ohuolukorra likvideerimisele, saaks korralduse adressaadi poolt vahetult täidetud." (RKKKo 05.09.2007, 3-1-1-38-07, p 12.) Kas tõesti on karistusõigus endiselt haldusakti täitmise menetlus? Kas poleks efektiivsem ja mõistlikum seaduslik korraldus sundtäita, mitte selle mittetäitmise eest karistada? Kuhu jääb näiteks sunniraha koos eelneva hoiatusega?

Omaette teema on avaliku korra rikkumise haldustäite meetmetega kõrvaldamise asemel selle kriminaliseerimine, mille sätestavad karistusseadustiku paragrahvid 262 ja 263. Riigikohtu kriminaalkolleegium on ise hiljuti möönnud, et "KarS § 262 objektiivne koosseis on sõnastatud abstraktselt ning selle ülemäära lai tõlgendamine võib viia õiguskindluse põhimõtte rikkumiseni." (RKKKo 04.12.2007, 3-1-1-82-07, p 8.) See on diplomaatiliselt öeldud, kui arvestada seda, et kolleegium ise andis möödunud aastal vähem kui kuu aja jooksul kaks vastakat tõlgendust avaliku korra rikkumise toimepanemise kohale. Ühelt poolt RKKKo 21.05.2007, 3-1-1-7-07, p 7.1: "Avaliku korra rikkumine KarS §-de 262 ja 263 mõttes eeldab obligatoorselt, et tegu oleks toime pandud avalikus kohas või et teo tagajärjel oleks rikutud väljaspool vahetat tegutsemiskohta viibivate isikute rahu või rikutud avalikku korda muul viisil. Seejuures loetakse avalikuks kohaks selline koht, kuhu on ligipääs ka kolmandatel isikutel, kes pole õiguserikkujaga isiklikult seotud." Teiselt poolt RKKKo 18.06.2007, 3-1-1-24-07, p 6: "Kohtupraktikas on siiski aktsepteeritud ka võimalust, et avaliku korra rikkumist saab toime panna mujal kui avalikus kohas, isegi isiku kodus [...]. Avaliku korra rikkumise toimepanemise võimalikkust on kohtupraktikas mööndud ka nt vanglas või tellimust täitvas taksos,

millesse samuti puudub juurdepääs määratlemata hulgal isikutele.” Tegemist on siiski teoga, mille toimepanemise eest inimesi karistatakse ja mille õigusselgusele tuleb seetõttu esitada kõrgendatud nõudmisi. Küsida võib koguni, kas selline koosseis on üleüldse demokraatlikule põhiseadusriigile kohane. Kuid selle küsimuse põhjalikum lahkamine ületaks käesoleva kirjutise raamid.

Teel õigusriikliku haldusmenetluse poole

Haldusõiguse mudel, mis tugineb riiklikule järelevalvele ühelt ja ettekirjutuse täitmata jätmise kriminaliseerimisele teiselt poolt, on lünklik, ei erista piisavalt haldusesisest suhet inimese ja riigi vahelisest suhtest ning loob politseist kuvandi kui väärtegijate karistajast. See mudel ei ole 21. sajandil elujõuline. Et riigi käed on riikliku järelevalve meetmete piiratud tõttu rohkem seotud, tekib petlik mulje, et põhiõigused on sellisel moel paremini tagatud. Lähemal vaatlusel selgub, et see pole nii. Lünklikkuse tõttu kätkeb selline mudel, mida võib tinglikult nimetada repressiivmodeliks, endas ohtu, et õigus ja tegelikkus hakkavad elama oma elu.

Igas tsiviliseeritud riigis on politseil õigus korrariikkuja kinni pidada, kuid kui selleks alus puudub, ei ole politsei vastava tegevuse õiguspärasust millegi põhjal mõõta.

Korrariikkujate kinni pidamata jätmine tähendaks aga seda, et rahulike elanike elu, kehaline puutumatus või omand jäetaks riigi poolt kaitseta. See omakorda tähendaks põhiseadusliku kaitsekohustuse täitmata jätmist. Põhiseaduse paragrahvi 13 lõike 1 esimese lause kohaselt on igaühel õigus riigi ja seaduse kaitsele.

Riikliku järelevalve kui prokurörijärelevalve modifikatsiooni riigiteoreetiline kontseptsioon kuulub möödanikku hiljemalt põhiseaduse jõustumisest. Põhiseadusega kehtestatud põhiõigused muutsid oluliselt eraisiku ja avaliku võimu, ühiskonna ja riigi vahekorda. Põhiõigused tagavad, et ühiskonnas on kõik, mis ei ole piisava selgusega keelatud, lubatud, samal ajal kui riigi jaoks on kõik, mis ei ole piisava selgusega lubatud, keelatud. Iseenesest mõista ei kehti kellegi jaoks piiramatut vabadust, vaid igal vabadusel on ühiskonnas, milles on vähemalt kaks inimest, piir. Iga vabaduse piiriks on hiljemalt teiste inimeste õigused ja vabadused, nagu sätestab põhiseaduse paragrahvi 19 lõige 2. Demokraatlikus põhiseadusriigis ei saa eksisteerida riigi poolt vajalikuks tunnistatud käitumist, vaid riigil lasub mis tahes vabadusepiirangu ratsionaalse põhjendamise kohustus. Sellest tulenevalt ei saa rakendada ühesugust järelevalvet haldusorganite ja eraisikute üle. Meetmed ja kaalumisel arvesse tulevad väärtused on põhimõtteliselt erinevad.

Seda lihtsat tõde adusid murranguperioodil nii ühiskond kui ka seadusandja. Üks ümberkorralduse väljendusi oli 1990. aasta politseiseadus.

Politseiseadus kui oluline vaheetapp

See seadus tõi Eesti õiguskorda uue mõtlemise. Politseiseaduse paragrahvi 13 lõike 1 punkt 1 sätestab: “Politseil on õigus: 1) nõuda kodanikelt ja ametiisikutelt avaliku korra järgimist ja korrariikkumiste lõpetamist ning rakendada õiguserikkuja suhtes seaduses ettenähtud sunnivahendeid.” See on nn üldklausel, mille alusel tegutseb politsei siis, kui puuduvad erivolitused politsei tegutsemiseks (vrd Kask 2004, 471), ja selle aluseks olev riigihalduse kontseptsioon erineb oluliselt eelkirjeldatust.

Paraku on politseiseadus põhiseaduse-eelse seadusena jäänud ajale jalgu. See seadus ei anna politseiametnikule piisavalt selgeid kriteeriume, millistel tingimustel ja milliseid meetmeid ta isiku suhtes kohaldada tohib ega võimalda seetõttu politsei läbiviidavat haldusmenetlust ka kohtulikult piisavalt kontrollida. Õiguskantsleri 2004. aasta konverentsil sõnastas üks sõnavõtja oma kriitika koguni järgmiselt: “Kehtiva politseiseaduse ja nüüdisaegse politseiõiguse vastuolud on nii põhimõttelised, et praeguse politseiseaduse edasiarendamine ei tundu mõttekas. Ajalooliselt väljakujunenud ja

põhiseaduslike nõuete vahel haigutab kuristik. Seadusandja saab sellele reageerida üksnes uue seaduse loomisega.” (Schwemer 2004, 444.)

Võib-olla ei ole olukord siiski nii traagiline, kuid seda kriitikat tuleb võtta tõsiselt. Sügav lõhe on olemas. See väljendub ühelt poolt põhiõiguste riivamise täpseid eeldusi ja ulatust sätestavate alus- ehk volitusnormide puudumises ja teiselt poolt vajaduses politsei tegevuseks möödapääsmatute riivete, näiteks korrariikkuja kinnipidamine, aluste järele. Üheks sammuks selle lõhe kõrvaldamisel saab pidada ka Riigikogu menetluses olevat politseiseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadust (222 SE).

Idee heast haldusest

Haldusmenetluse seadus võeti vastu 2001. aastal. See on 1936. aasta administratiivmenetluse seaduse järel teine kord, kui inimese ja riigi vaheline suhe seatakse õigusriiklikele alustele. Haldusmenetlus kui üldine formaalne haldusõigus mõjutab kõiki haldusõiguse valdkondi. Haldusmenetluse seadus sätestab sellised kesksed abstraktsed instituudid nagu haldusakt või haldusorgan. Selle tähtsust Eesti kujunemisel õigusriigiks on raske alahinnata.

Samas paketiis koos haldusmenetluse seadusega võeti 2001. aastal vastu ka asendustäitmise ja sunniraha seadus. Tegemist on osaga algselt kavandatud haldustäiteseadusest, sest seadusloomeprotsessi käigus ei nõustunud töögruppi konsulteerinud eksperdid vahetu sunni sätestamisega selles seaduses.

Õigusriiklik haldustäide eeldab haldusakti olemasolu, mida selle adressaat ei ole täitnud. See omakorda eeldab, et enne haldusakti andmist on läbi viidud õigusriiklik haldusmenetlus koos menetlusosalise ärakuulamisega. Siin kehtib üldine õiguspõhimõte *audiatur et altera pars*. Lisaks tuleb enne täitmist adressaati harilikult hoiatada.

Tegemist on niisiis astmelise süsteemiga, kus põhiõigused on tagatud just menetluslike garantiide tõttu. Haldusmenetluse ja haldustäite formaalses kontseptsioonis peitubki idee heast haldusest, mille Riigikohus on pärast nimetatud seaduste jõustumist kilbile tõstnud: “Hea halduse põhimõtted eeldavad muuhulgas ka seda, et isikule tuleb anda mõistliku aja jooksul teavet teda puudutava asja menetlemise käigust ja selle asja lahendamist mõjutavatest haldusaktidest ning muud asjakohast teavet. Selleks tuleb isik kõigepealt menetlusse kaasata, et kuulata ära tema arvamusi, tal peab olema võimalus esitada vastuväited, anda asjakohaseid selgitusi, uurida asjaolusid, koguda tõendeid, kaaluda erinevaid variante jne.” (RKHKo 05.03.2007, 3-3-1-102-06, p 21.)

Kahtlemata kujutasid need seadused endast tiigrihüpet õigusriigi poole.

Korralduse seaduse saaga

1997. aastal käivitas justiitsministeerium haldusõiguse reformi projekti. Selle osa oli algusest peale üldine ohutõrje- ehk korralduse seadus, mille eesmärk on tõrjuda ohte kaitstud õigushüvedele ning kõrvaldada juba saabunud kahjulikud tagajärjed. Tsiteerin 1999. aastal Oliver Kase koostatud justiitsministri kirja siseministrile:

“Korralduse õigus, olemata küll haldusõiguse üldosa valdkond, hõlmab haldusõiguse kõiki valdkondi peale majandushaldusõiguse. Tegemist on mitut haldusõiguse eriosa valdkonda subsidiaarselt reguleeriva korraldusega, mille peamine eesmärk on õiguskorda ja avalikkuse korda eriseadustes ettenägemata ohtude eest kaitsmine.

Korralduse seadus peakski esialgse kavandi kohaselt nägema ette avaliku võimu tegutsemise alused ja korra taoliste ohtude ennetamisel. Eriseaduste edasisel väljatöötamisel saaks tugineda üldisele korrale ning vajadusel teha üksnes erandeid taolisest regulatsioonist.

Korralduse funktsiooni täidavad praegu mistahes riiklikku järelevalvet teostavad asutused (ministeeriumid, ametid ja inspeksioonid, samuti maavalitsused), seega ei ole tegemist

üksiku valdkonna reguleerimisega. Siseministeeriumi jaoks peaks eelnõu olema oluline eelkõige seetõttu, et põhjaliku regulatsiooni esemeks on eelnõus ka üldist korrakaitselist ülesannet täitvad politseiasutused.

Seadus peaks võrreldes kehtiva õigusega (peamiselt politseiseaduse § 13 p 1) üksikasjalikumalt sätestama muuhulgas ka politsei korrakaitsealase tegevuse alused, määra kindlaks ennetavas ja tõkestavas avaliku korra kaitsmise tegevuses (s.o. üldiselt enne kuriteo või haldusõiguserikkumise toimepanekut ohtude ärahoidmise) korrakaitseliste vahendite valimise üldised põhimõtted. Tegemist oleks politsei tegevuse muutmisega õigusriigi põhimõtetele vastavaks, mille kohaselt riigi tegutsemise alused tuleb määrata üldisel kujul seadusega.”

Siseministeeriumi positiivset vastust tuli oodata kuus aastat.

Esimene kontseptsioon valmis justiitsministeeriumis aastail 1997–1998, kuid heideti kõrvale kui liialt abstraktne ja Eesti õiguskorda sobimatu. Teine kontseptsioon valmis 2003. aasta lõpuks, kuid oli kaotanud silmapiirilt ohutõrjeõiguse algse eesmärgi. Praegu Riigikogu menetluses oleva korrakaitseseaduse eelnõu algatas Vabariigi Valitsus 16. mail 2007. Viimane püüab ühendada mõlema eelkäija voorused ja vältida nende kitsaskohti.

Korrakaitseõiguse kontseptsioon

Riigikohtu 2006. aasta arvamuses korrakaitseseaduse eelnõu kohta sisaldub järgmine mõte: “Seaduse kontseptsioon rajaneb ohu mõistele ja ohu käsitlemisele. Need pole aga sobivad ega Eesti õiguskorrale omased kriteeriumid korrakaitse ja riikliku järelevalve süsteemi alustaladena. [...] Korrakaitseseaduse eelnõu võtab enda keskseks alusmõisteks meie senisele traditsioonile võõra ohumõiste ning käsitleb sisuliselt kogu riiklikku järelevalvet kui ohu ennetamisele või tõrjumisele suunatud tegevust. Selline, põhimõtteliselt küll võimalik lähenemine on Eesti õigusmaastikul uudne ja võõras ning meie hinnangul ka ebaotstarbekas.”

On tõsi, et Eesti õiguskorras ei leidu just arvukalt haldusorganeile antud volitusi, mis seavad meetme rakendamise tingimuseks ohu kriteeriumi. Tundub, et siin on teejuhi ajalooliselt ohutõrjeõigusest arenenud keskkonnaõiguse ettevaatusprintsip. Näiteks keskkonnajärelevalve seaduse paragrahvi 4 lõike 2 punkt 2 teeb keskkonnainspeksioonile ülesandeks (sõnastades selle küll volitusena) peatada nii keskkonda kahjustav või ohustav õigusvastane tegevus kui ka loodusressursi kasutamisega seotud õiguspärane tegevus, kui see seab ohtu inimeste elu, tervise või vara. Veelgi konkreetsem on veeseaduse paragrahvi 15 lõige 3: “Heitvee juhtimise veekogusse peatab keskkonnajärelevalve asutus või kohalik omavalitsus, kui see põhjustab või võibpõhjustada ohtu inimese tervisele või tekitab kahju keskkonnale.” Need näited kinnitavad, et ohu mõiste on meil õiguskorras olemas.

Siinkohal on otstarbekas juhtida tähelepanu ka sellele, et Artur-Tõeleid Kliimann rääkis – küll kaitseseisukorra tagamise kontekstis – juba 1935. aastal mõistetest, mis sarnanevad korrakaitseõiguse põhimõistetega. Sisekorra tagamise esimesed kaks printsipi on tema järgi esiteks ohu objektiivse eeldatavuse printsip ning teiseks sihi ja vahendi vastavuse printsip: “Oht peab olema, esiteks, vähemalt eeldatav. Eeldatav on aga oht siis, kui arenevate sündmuste ja toimingute kausaalsest aheldumisest võib ajaloolise kogemuse põhjal järeldada häireid riigi sisekorrale ja elanikkude julgeolekule. Objektiivselt eeldatav aga on oht siis, kui ta on oletatav mitte võimalikel mõeldavil asjaoludel, vaid objektiivselt olemasolevail faktilisil andmeil.” (Kliimann 1935, 6.) “Teiseks on ilmtingimata nõutav, et konkreetseil juhtumel ohu vältimiseks kasustatavad erakordsed vahendid vastaksid sisekaitse konkreetsele sihtidele.” (Samas.) Siin on visandatud ohutõrje põhijooned. Siiski tuleb rõhutada, et Kliimann üritas luua teoreetilist õigustust kaitseseisukorra jaoks. Korrakaitse seaduse eelnõu eesmärk on pigem seada igapäevane riigivõimu rakendamine õigusriiklikele ja põhiseaduslikele alustele ja selleks Kliimanni kahest esimesest printsibist piisab.

Riigil lasuvatest kohustustest

Järgnevalt vaatleme lühidalt, miks on korrakaitseseadust vaja, mis on selles olulist ja kuidas see aitab üle saada eespool kirjeldatud kitsaskohtadest (vt täiendavalt 2004. aasta Juridica 7. numbrit). Alustame põhiseaduslikust raamist.

Põhiseadusest tuleneb riigi tegevusele üksjagu nõudeid. Kõigepealt sätestavad põhiõigused olulised täitevvõimu tegevuse determinandid. Riigil lasub kohustus kaitsta inimesi kolmandate isikute rünnete eest (paragrahvi 13 lõige 1). Iseäranis tuleb sel moel kaitsta elu (paragrahvi 16 lause 2) ja omandit (paragrahvi 32 lõike 1 lause 1). Kõigi vabaduspõhiõiguste piiramiseks peab olema legitiimne eesmärk. Peale selle on riik ja iga muu avaliku võimu kandja põhiõiguste piiramisel seotud proportsionaalsuse põhimõttega (paragrahvi 11 lause 2). Et vabadused hõlmavad enam-vähem kõik võimalikud tegevusalternatiivid (paragrahvi 19 lõige 1), on avaliku võimu kandjad peaaegu kogu aeg seotud proportsionaalsuse põhimõttega. Sellest järeldub, et ükski põhiõigust piirav korrakaitsemeede ei tohi olla ebasobiv, ebavajalik või ebamõõdukas. Samuti tuleb hea halduse raames ette näha põhiõiguste põhiseaduspäraseks piiramiseks kohased korraldused ja menetlused (paragrahv 14). Seda täiendab üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele (paragrahvi 15 lõige 1).

Lisaks sellele sisaldab põhiseadus hulgaliselt objektiivseid põhimõtteid, mille järgimine on avaliku võimu kandjatele kohustuslik. Käesolevas kontekstis tuleb objektiivsetest põhimõtetest arvestada eelkõige sisemise rahu tagamise kohustusega (preambul), õigusriigi aluspõhimõtte (paragrahv 10) ning selle osaks olevate õiguskindluse, õigusselguse (paragrahvi 13 lõige 2) ja seadusliku aluse põhimõtetega (paragrahvi 3 lõike 1 lause 1), samuti demokraatia aluspõhimõtte (paragrahvi 1 lõige 1 ja paragrahv 10) ja riigiteenistuse põhimõttega (paragrahv 30).

Edasi tuleb arvestada Euroopa Liidu õigusega. Olgugi et Lissaboni lepingu järgses aluslepingute redaktsioonis säilib Euroopa Liidu toimimise lepingus artikkel 72, mille järgi lepingu V jaotis "Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala" ei mõjuta liikmesriikide nende kohustuste täitmist, mis on seotud avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku kaitsmisega. See tähendab, et Euroopa Liit ei hakka ka tulevikus täpselt ette kirjutama, kuidas liikmesriik riigis korda tagab. Sellest hoolimata tulenevad Euroopa Liidu põhiõigustest kohustused, mida on toimiva ohutõrjeõiguseta võimatu täita. Euroopa Liidu kaupade vaba liikumise põhimõttest koosmõjus üldise kaitsekohustusega on Euroopa Kohus tuletanud riigi kohustuse ära hoida ja kõrvaldada kaupade vaba liikumise takistused (vrd ka Euroopa Kohus 1997, I-6959; Schoch 2004, 473). Meetmetena ei olnud seejuures repressiivsed vahendid piisavad.

Ennetavalt, kuid põhiõigusi austades

Et täita kõiki põhiseadusest ja Euroopa Liidu põhiõigustest tulenevaid nõudeid, on soovitatav luua toimiv ohutõrjeõigus. See võimaldaks riigil sekkuda ennetavalt, kuid põhiõigusi austades, ning ära hoida kahjulikke tagajärgi. Ohutõrje lähtubki eeldusest, et ohu põhjustaja sanktsioneerimisest olulisem on ohu tõrjumine või juba saabunud kahjuliku tagajärje võimalikult kiire kõrvaldamine. Peale inimeste põhjustatud ohtude on veel teisi ohuallikaid: loomad, asjad, loodusjõud. Samuti ei piisa ohu tõrjumiseks või kahjuliku tagajärje kõrvaldamiseks süüdlase – kui teda üldse on – karistamisest. Vaja on midagi enamat. Õigusriiklik haldustäide ei saa tugineda karistusnormidele *à la* karistusseadustiku paragrahv 276.

Ohutõrje ehk korrakaitse kontseptsioon pakubki välja ennetava tegevuse mudeli, mis vastab põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse nõuetele ja täidab seatud eesmärgi. Sealjuures tuleb ületada mitu kari. Esiteks tuleb määratleda kaitstavad õigushüved ja prognoosi kriteeriumid, mille alusel tohib haldusorgan sekkuda ning mis oleksid kohtu poolt

kontrollitavad. Seda nimetatakse korrakaitse kontseptsioonis ohuks avalikule korrale. Avalik kord on seejuures eelnõu järgi “õigusaktidest tulenev elukorraldus, millega tagatakse isiku õiguste ja vabaduste kaitse, ühiskonna turvalisus, avaliku võimu ning avalike teenuste toimimine”. Seega hõlmab avalik kord kirjutatud õiguse, isikute õigused ning avaliku võimu institutsioonide toimimise.

Mis puutub ohu mõiste kohtulikult kontrollitavasse määratlemisse, siis Kliimann väidab: “Ohu kontseptsiooni ebakindlaid mõistelisi piirdeid on täiesti võimatu ligilähedaseltki fikseerida seadusandlikul teel.” (Kliimann 1935, 5.) Siiski on võimalik leida abstraktsed kriteeriumid, mis on piisavalt määratletud, et olla kohtus kontrollitavad. Nii defineeribki korrakaitse seaduse eelnõu ohu: “Oht on olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu ja sotsiaalse kogemuse põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine.”

Lõpuks kuulub korrakaitse kontseptsiooni juurde ka põhimõte, et võetav meede vastab ohustatud õigushüvede kaalukusele ja kahjuliku tagajärje saabumise tõenäolisusele. See tähendab, et võetav meede peab olema proportsionaalne – sobiv, vajalik ja mõõdukas. Mõistagi on selles süsteemis olulisel kohal ka volitus viia ettekirjutus haldusakti täitmise reeglite järgi ellu, kui isik seda vabatahtlikult ei täida, asendades haldustäite kriminaliseerimise õigusriikliku haldusmenetlusega.

Need on tugevalt lihtsustatult korrakaitseõiguse põhielemendid. Selliselt tõlgendatuna on tegemist materiaalse haldusõiguse paradigmaga, mille struktuur on eeskujuks ka erihaldusõiguse valdkondade kujundamisel – teatud mõttes üldise materiaalse haldusõigusega.

Inimeste karistajast nende abistajaks

Riigikogu menetluses olev eelnõu vastab suures plaanis põhiseaduslikele nõuetele, kuid pole siiski päris probleemitu. Murettekitav on eelnõu 6. peatükk, mis võimaldab riigil muu hulgas delegeerida eraisikule riigi nimel inimeste suhtes jõu rakendamise volitusi. Seda ei saa mõista teisiti kui riigi lahustamise tendentsi, mis on vastuolus põhiseadusega. Positiivselt tahaksin juba nimetatud põhimõtetele lisaks esile tõsta üldvolitust, mis on korrakaitse kontseptsioonis keske tähtsusega. Näanssidesse süüvimata võib selle põhiolemuse võtta kokku järgmisesse lausesse (paragrahvi 24 lõige 1): “Ohu või korrarikkumise korral on pädeval korrakaitseorganil õigus panna avaliku korra eest vastutavale isikule ettekirjutusega ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise kohustus ning hoiatada teda [...] haldussunnivahendite kohaldamise eest, kui isik ei täida kohustust hoiatuses määratud tähtaja jooksul.” Suurest abstraktsuse astmest hoolimata tagab see sõnastus siiski paremini kui politseiseaduse paragrahvi 13 lõike 1 punkt 1 isikute põhiõigusi, sest nimetab kriteeriumid, mille põhjal saab kohus politsei tegevuse õiguspärasust hiljem kontrollida.

Korrakaitseseaduse vastuvõtmine muudaks pikas perspektiivis tõepoolest oluliselt Eesti avaliku õiguse süsteemi. Kuid see looks ka eelduse mõttemudeli muutmiseks: riik ja politsei muutuksid karistajast, trahvikviitungi trükkijast inimeste abistajaks-ohutõrjujaks. Tsiviilühiskond vajab hädasti just sellist suhtumist. Tänapäeva maailma väärtegijate karistamise kergema vastupanu tee enam ei sobi. Tegemist on olulise muudatusega, seetõttu tuleb pöörata erilist tähelepanu kahele aspektile. Esimene on *vacatio legis* ning teine korrakaitseseaduse rakendamiseks hädavajalik politseiametnike ja kohtunike koolitus.

Siseministerium on ühes hiljutises analüüsis korrakaitseseaduse rakendamise prognoosimisel öelnud, et sellega “suureneb mõtlemisülesande keerukus”. Tõepoolest, politsei ülesannete täitmine muutuks korrakaitseseaduse jõustumisel mõnevõrra keerulisemaks. Politseiametnik peaks enne meetme rakendamist hakkama hindama võimaliku kahju suurust ja selle saabumise tõenäosust ning kohaldama proportsionaalsuse põhimõtet. Kuid teiselt poolt on need kohustused politseil juba praegu.

Muutuks ainult see, et need hinnangud oleksid kohtulikult paremini kontrollitavad. See muudaks kohtunike töö lähiperspektiivis küll keerulisemaks, kuid kaugemas perspektiivis selgemaks ja seega lihtsamaks. Et elu ei muutuks lõppastmes raskemaks meile kõigile, tuleks seaduse rakendumiseks jätta piisavalt aega. Õigusriiklikult on politsei tehtavate haldusmenetluse materiaalsoiguslikuks hindamiseks kontrollitavate kriteeriumide kehtestamine mõõdapääsmatu. Riik ei saa mõtlemist kellelegi teisele delegeerida.

Kokkuvõtvalt võib nimetada seitse põhjust, miks Eestil on vaja toimivat korrakaitseõigust:

- 1) selle olemasolu eeldab põhiseadus;
- 2) selle olemasolu eeldab Euroopa õigus;
- 3) korrakaitseõigus on tõhus ja praktiline;
- 4) korrakaitseõigus loob eelduse haldusõiguse süsteemseks korrastamiseks;
- 5) korrakaitseõigus võimaldab seaduslikult reageerida korratustele ja annab õigusliku aluse ka kriitilises olukorras reageerimiseks;
- 6) korrakaitseõigus annab ettevõtluskeskkonnale olulise konkurentsieelise rahvusvahelises konkurentsis;
- 7) korrakaitseõigus aitab muuta meie mõtteviisi ning suhtumist politseisse ja riiki.

Tegelda tuleb põhjuste, mitte tagajärgedega. Mõtlev riik on mõistlikum kui trahviv riik. Preventsioonis peitub jätkusuutliku riigihaldusmudeli tulevikuvõti.

¹ Artikkel on 16. aprillil 2008 Tartus Eesti Akadeemilise Õigusteaduste Seltsi ettekandekoosolekul peetud ettekande edasiarendus.

Kasutatud kirjandus

Arumäe, U., Männiko, M., Kutman, P. (2000). Avaliku halduse ülesannete ja funktsioonide täitmise võimalikkusest Eesti eraõiguslike isikute ja/või välisriikide eraõiguslike isikute ja/või avaliku halduse kandjate poolt. –

<http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/ahb/toogrupid/arumae22.htm>

Euroopa Kohus.Rec. 1997, lk I-6959, äärenr 39 jj.

Kask, O. (2004). Korrakaitse seaduse eelnõust. – Juridica, nr 7, lk 468–472.

Kliimann, A.-T. (1935). Sisekaitse. Tartu: Õigus.

Koolmeister, I. (1995). 2. osa. Mittetulundusühingud. Haldussund. –K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, lk 129–177.

Kudrjavitsev, V. jt (1978). Arenenud sotsialismi konstitutsioon. Tallinn: Eesti Raamat.

Lenin, V. (1955). Teosed. 33. kd. Tallinn: Eesti Riiklik Kirjastus.

Schoch, F. (2004). Politsei- ja korrakaitseõiguse tulevik – tendentsid, väljavaated, arenguteed. – Juridica, nr 7, lk 473–479.

Schwemer, H. (2004). Põhiseaduse nõuded politseiõigusele. – Juridica, nr 7, lk 443–451.

Võšinski, A. (1941). Nõukogude riigiõigus. Tartu: Teaduslik Kirjandus.