

Politseiametnikele hädakaitseõiguse kohaldumine ning vahetu sunni regulatsioon

Sissejuhatuseks

1. Riigi sisemise ja ka välimise rahu seisukohalt on oluline, et riik ning eriti korrakaitsestruktuurid toimiks tõhusalt ja ei näiks avalikkusele jõuetud¹. Mõõnan, et politsei võimekus efektiivselt õiguskorras sätestatud ülesandeid täita on suuresti seotud riigi ressursidega, aga ka õiguskord peab looma piisavad alused ametnikele teenistuskohustuste täitmisel tekkinud olukordade lahendamiseks.

2. Otsustasin uurida kehtivat õigust politseiametnike võimuvolituste ning elu- ja tervisekaitse aspektist, keskendudes politsei ja piirivalve seaduses (edaspidi ka PPVS) sätestatud vahetu sunni alustele ja politseiametniku võimalikule n-ö enesekaitse regulatsioonile riigisisises õiguses. **Oma analüüsis otsisin vastust küsimusele, kas kehtiv õigus näeb ette piisavad ja õigusselged alused politseiametnikule enesekaitseõiguse teostamiseks olukorras, kus tema elu ja tervis on ohustatud teenistuskohustuste täitmisega seondult.**

3. Selgitan, et kuigi hädakaitset saab rakendada ka teise isiku õigushüvede kaitseks, käsitlen ma järgnevas analüüsis kitsalt ametniku enda õigushüvede kaitset, sh ka kolleegi kaitset ning seda olukorras, kus ametnik täidab teenistuskohustusi.² Kolmanda isiku õiguste kaitsel peab politseiametnik lähtuma politsei ja piirivalve seaduse regulatsioonist, kuigi võimalik on ka hädaseisundi rakendumine.³ Pean vajalikuks selgitada, et jätan käesolevas analüüsis hädaseisundi temaatika eraldi kajastama. Viimast seetõttu, et kuna hädakaitstes kaasneb otseselt ründaja kahjustamine, mis tähendab ohtu tema tervisele ja elule, siis on mõistlik piirduda edaspidi just hädakaitse analüüsiga. Samas ei välista ma sobivas kontekstis, ilma neid analüüsimata ja välja toomata, järgnevate põhimõtete laiendamist ka politseiametniku tegevusele hädaseisundis. Olgu öeldud, et kirja alguses toodud juhtumid on samuti kõik relevantssed hädakaitse analüüsi suhtes.

4. Märgin, et mulle ei ole teada ühtegi konkreetset juhtumit, kus kehtiv õiguslik regulatsioon oleks takistanud politsei poolt korrakaitse ülesande efektiivset täitmist. Samas leian, et õigusselguse aspekt sunnimeetmete rakendamise kontekstis on oluline, andmaks kindlust politseiametnikele erinevate olukordade lahendamiseks ja teisalt tagamaks ka kaitsetoimingule allutatud isiku(te) põhiõiguseid. Käesolevas kirjas peangi vajalikuks rõhuda just õigusselguse põhimõttele ning toon sellest lähtuvalt välja minu hinnangul võimalikud kitsaskohad kehtivas õiguses. Piirdun teenistuskohustusi täitavate politseiametnike tegevust puudutava normistiku analüüsiga, mis aga ei välista võimalust, et ühel või teisel juhul ja määral, saaks kirjas toodud laiendada ka teistele riigivõimu esindajatele (nt vanglaametnikud, päästjad).⁴ Tõstan siinkohal esile abipolitseiniku seaduse (APoIS) regulatsiooni, mille kohaselt võib abipolitseinik oma ülesannete täitmisel näiteks tulirelva kasutada just üksnes hädakaitstes, seejuures hädakaitse piire ületamata (APoIS § 35).

¹ Mõistagi ei tohi avalik arvamus mõjutada politsei poolt konkreetsses olukorras vahetu sunni kasutamise otsustust.

² Ametniku vastu töövälisel ajal suunatud ründe tõrjumisel, saab ametnik tugineda n-ö tavainimesena karistusõiguslikule hädakaitsele.

³ Järgnevas analüüsis on kõrvale jäetud lisaks ka tsiviilõigusliku hädaseisundi käsitlemine.

⁴ J.Sootak on leidnud, et hädakaitse ja hädaseisundi õigus võib laieneda ka teistele riigivõimu esindajatele, mitte ainult avalikku korda kaitsvatele ametnikele. Vt J.Sootak. Kriisi lahendamise karistusõiguslikud lähtekohad Eesti õigussüsteemis. Juridica 2007 nr 2, lk 85.

1. Põhiseaduslik taust

5. Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 3 lg 1 ls 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Antud normi näol on tegu väga olulise riigi tegevuse seaduslikkuse põhimõttega, mille kohaselt saab ja võib riik või selle organ, asutus või muu institutsioon sooritada üksnes neid toiminguid, millise volituse põhiseadus ise või Riigikogu talle annab. Riigivõimu teostamine on mh täidesaatva riigivõimu teostamine, st ka politseiametnikele õigusnormidega pandud ülesannete täitmine. Üldise seadusereservatsiooni põhimõttest tuleneb nõue, et täitevvõimu tohib kasutada, kui selleks on seaduse volitus.⁵

6. Õiguskantsler on senises praktikas toonitanud ühest küljest riigi kohustust tagada sisemine ja välimine rahu, kuid rõhutanud seejuures, et avaliku korra tagamisel on sageli vältimatult vaja sekkuda isikute põhiõigustesse ja -vabadustesse, mis aga ei tohi toimuda meelevaldselt. Seda kinnitab ka Riigikohus, kes on sedastanud, et seaduslikkuse põhimõtte kohaselt vajab põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi poolt seadusandja volitust.⁶ Seega saab PS § 3 lg 1 esimeses lauses ja PS §-s 11 sätestatud seadusereservatsiooni nõude kohaselt põhiõigusi piirata ainult siis, kui seaduses on olemas õiguslik alus, mis sellise põhiõiguste piiramise võimaluse ette näeb. Seadusliku aluse sätestamisel kehtib põhimõte, et mida intensiivsemalt sätestatavad meetmed isikute põhiõigusi piiravad, seda olulisem on see põhiseaduse seisukohalt ning seda üksikasjalikum peab olema volitusnorm: piirangute tingimused ja tingimuste esinemisel kohaldatavad meetmed.⁷

7. Korrakaitset jõu kasutamine ehk vahetu sund on üldjuhul kõige raskem haldussunni vorm haldustäitemenetluses, kuna selle kohaldamisega kaasneb isikupuutumatus ning teatud juhtudel ka elu ja tervise kui kõige väärtuslikemate põhiseaduslike hüvede piiramine. Seetõttu, seadusliku aluse põhimõttest tulenevalt, võib täitevvõim tegutseda üksnes seadusega etteantud volituse raamides, lähtudes põhimõttest „kõik, mis pole lubatud, on keelatud“. 01.01.2010 jõustunud politsei ja piirivalve seaduse vahetu sunni regulatsioon võeti üle 23.02.2011 vastuvõetud (ja seni jõustumata) korrakaitseseadusest (KorS) ning ka korrakaitseseaduse seletuskirjas on väljendatud seisukoht, mille järgi korrakaitseorgan võib kasutada ainult neid vahetu sunni vahendeid, mis on otse seaduses loetletud.⁸ Seega tähendab see, et õigusvastase ründe tõrjumisel võib politseiametnik kasutada ainult politsei ja piirivalve seaduses sätestatud vahetu sunni vahendeid: füüsilist jõudu, erivahendeid ning teenistusrelvi.

8. Politseiametniku tegevus, mis riivab isiku põhiõigusi, on vastavaks tegevuseks luba sätestava õigusnormita õigusvastane.

9. Riigivõimu teostamise puhul on oluline vastava õigusliku aluse kvaliteet, mis väljendub mh õigusselguses (PS § 13 lg 2). Viimane tähendab peamiselt seda, et riigivõimu teostamist reguleeriv norm peab olema arusaadav tavainimesele – võimaldama tal mõista ametniku õigusi ja kohustusi riigivõimu teostamisel, aga ka politseiametniku enda jaoks.

⁵ RKPJKo 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09, p 34; vt ka RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 28.

⁶ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 9; RKPJKo 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09, p 34.

⁷ Seejuures "Erinevalt pädevusnormist on volitusnormi reguleerimisala kitsam. Volitusnormiga luuakse materiaalsoiguslik alus isiku põhiõiguste riivamiseks. Seetõttu, tulenevalt seadusereservatsiooni nõudest, peab volitusnormi reguleerimisala olema täpselt määratletud ning sellest peab nähtuma haldustegevuse sisu, ulatus ja maht." (RHKo 13.11.2009, nr 3-3-1-63-09, p 14)

⁸ Korrakaitseseaduse eelnõu 49 SE seletuskiri 10.05.2007, lk 103. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=93502&u=20130417222757>.

Politseiametnik peab õigusnormist samuti saama selge juhise oma võimupiiridest ning kindlust, et lahendada teenistuskohustuste täitmisel tekkinud olukord adekvaatselt. Õigusselguse põhimõtte järgimist riigivõimu teostamiseks sätestatud normide puhul ei tohi alahinnata. Tegemist on põhiseadusest tuleneva printsiibiga, mis on süstemaatiliselt õiguskindluse põhimõtte osa⁹ ja viimane omakorda õigusriigi printsiibi alaprintsiip.¹⁰ Nimelt on õigusselgus ehk kindlus kehtiva õiguse sisus üks õigusriigi alustalasid.¹¹

10. Eesti Vabariigi põhiseadusest ja ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist (EIÕK) tuleneb igale inimesele kaks väga olulist põhi(inim)õigust – õigus kehalisele puutumatusele (sh tervisele) ning õigus elule. Mõlema nimetatud õiguse tagamiseks lasub riigil kaitsekohustus. Kajastan kõnealuste õiguste realiseerimist politseiametnike seisukohalt. Järgnevas analüüsis loen õiguse kehalisele puutumatusele ja ka tervisele kaetuks õigusega elule ning seetõttu peatun neist põhiõigusest just viimasel ning teisi pikemalt välja ei too.

11. PS § 16 sätestab, et igaühel on õigus elule. Seda õigust kaitseb seadus. Meelevaldselt ei tohi kelleltki elu võtta. PS §-ga 16 sarnane regulatsioon on sätestatud ka EIÕK artiklis 2. PS § 13 lg 1 ls 1 sätestab, et igaühel on õigus riigi ja seaduse kaitsele. Viimati nimetatud säte kujutab endast süstemaatiliselt üldist kaitsepõhiõigust, väljendades sel viisil riigi kaitsefunktsiooni.¹²

12. Põhiõiguste kandjad on esmajärjekorras üksikisikud ehk füüsilised isikud, sest põhiõigused on inimeste õigused riigi vastu. Enamik põhiõigusi on kõigi ja igaühe põhiõigused, st põhiõigused, mille kandjaks on igaüks.¹³ Kõnealuste põhiõiguste isikuline kaitseala hõlmab samuti igaüht, st igat füüsilist isikut¹⁴, kes viibib Eesti Vabariigi jurisdiktsiooni all. „Igaühel on õigus” tähendab seda, et õigustatud pool võib vastava õigusnormi alusel kohustatud poole käest nõuda normis ettenähtud tegu või tegevusetust.¹⁵ Õiguskirjanduses on samuti leitud, et kui põhiseaduse tekst ütleb näiteks „igaühel on õigus” (PS § 16 esimene lause), „kõigil on õigus” (PS § 47 esimene lause) või „igaüks on kohustatud” (PS § 53 esimene lause), siis tuleb selle all mõista seda, et igaüks ehk kõik on õigustatud või kohustatud.¹⁶

13. Üldjuhul käsitletakse PS § 13 lg 1 ls-s 1 ja PS §-s 16 sätestatud põhiõiguste kandjana üksikisikut haldusvälise isiku tähenduses. Riigi üldine kaitsekohustus ja sh õigus elule on aga ka füüsilistel isikutel, kes teostavad avalikku võimu, sh politseiametnikel oma teenistuskohustusi täites. Teisisõnu ei mineta konkreetne politseiametnik, kes täidab teenistuskohustusi (politsei ja piirivalve seaduses sätestatud politsei ülesandeid), PS §-des 13 ja 16 sätestatud põhiõiguse kandja staatust. Mõõnda tuleb, et avaliku võimu teostaja staatus

⁹ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 12; RKPJKo 15.12.2005, nr 3-4-1-16-05, p 20; RKPJKo 20.03.2006, nr 3-4-1-33-05, p 21; RKPJKo 31.01.2007, nr 3-4-1-14-06, p 23.

¹⁰ M. Ernits. Kommentaarid §-le 13. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, § 13 komm 5.1.

¹¹ RKPJKo 19.03.2009, nr 3-4-1-17-08, p 26.

¹² M. Ernits. Kommentaarid §-le 13. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. § 13, komm 1.

¹³ M. Ernits. Kommentaarid PS II ptk sissejuhatusale. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. Komm 4.1.1.

¹⁴ Õigus elule saab olla üksnes füüsilisel isikul.

¹⁵ M. Ernits. Kommentaarid PS II ptk sissejuhatusale. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. Komm 2.1.2.

¹⁶ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica 2001 eriväljaanne, lk 66.

võib isikule kaasa tuua mõne põhiõiguse riivamise (nt ettevõtlusvabaduse, erakonda kuulumise õiguse jne), ent nagu öeldud, ei kuulu siia nimistusse riigi üldine kaitsekohustus ja õigus elule.

14. Politseiametniku PS §-s 16 toodud õigust peab järgima nii riik institutsioonina kui ka teised isikud. Tegemist on põhiõiguse kolmikmõjuga (PS § 19 lg 2). Seetõttu ei ole mitte ainult avalikul võimul kohustus järgida PS §-s 16 sätestatud, vaid selleks on kohustatud ka kõik teised. Üksikisikul on keelatud võtta avaliku võimu volitusi teostava isiku elu või seda ohustada. Küsimusi võib tekitada see, milliseid õigusi kehtiv õiguskord politseiametnikule oma elu kaitseks sätestab, st kas laiemaid või kitsamaid kui n-ö tavainimesel. Avaliku võimu teostamine toob isikule avalikes huvides (ja mitte isiklikes) kaasa üldjuhul lisaõigusi, aga ka -kohustusi. Politseiametnikele näiteks õiguse teatud olukorras ning tingimuste esinemisel realiseerida riigile kuuluvat vägivalla monopoli. Viimane peab toimuma võimuvolitusi kehtestavast õigusnormist tulenevalt ning olema sellega kooskõlas. N-ö tavakodanikul on õigus jõudu rakendada teise isiku vastu väga piiratud juhtudel. Sellise näitena võib elu ja tervise kaitse seisukohalt esile tuua karistusõigusliku hädakaitse, mis annab inimesele õiguse oma elu, kehalist puutumatust või muud õigushüve kaitsta ründe vastu ja mis õigustab ründaja vastu kohaste meetmete rakendamist.¹⁷ Kohtupraktikas on samuti leitud, et ründaja elule ohtliku jõu kasutamist võib teatud tingimustel õigustada hädakaitse.¹⁸

15. Mõõnan, et piiriolukordades võib olla keeruline eristada, kas politseiametnik kohaldab vahetut sündi haldusülesande täitmiseks või enda kui füüsilise isiku vastu suunatud ründe tõrjumiseks¹⁹, kuid eitada ei saa politseiametniku kui lõppastmes füüsilise isiku põhiõigust elule ja ametniku õigust rakendada meetmeid enda elu kaitseks.

16. Kui üksikisikul on üksnes kohustus järgida teise isiku (sh politseiametniku) põhiõigust elule ning mitte seda ohustada ega võtta, siis riigi kohustused PS §-ga 16 seondult on palju laiemad – lisaks passiivsele kohustusele mitte võtta elu, eksisteerib riigil aktiivne kohustus isiku elu kaitsta ja säilitada erinevate meetmetega. PS § 13 lõige 1 ls 1 annab igapäevase õiguse riigi ja seaduse kaitsele, mis koosmõjus PS § 16 esemelisse kaitsealasse mahtuvaga paneb riigile kohustuse lisaks n-ö tavainimesele ka politseiametniku elu kaitseks.

17. Riigi üldine kaitsekohustus ning sh positiivne kohustus kaitsta elu ei ole piiramatult. Nii pole mõeldav, et riik kaitseks iga tema jurisdiktsiooni all olevat isikut näiteks ihukaitsja abil.²⁰ Igasuguse vägivalla vältimine ei ole praktiliselt saavutatav, seda ka ametikohustusi täitva politseiametniku suhtes.

¹⁷ Vt ka kriminaalmenetluse seadustiku § 217 lg 4; tsiviilseadustiku üldosa seaduse §-d 140 ja 141; asjaõigusseaduse § 41; võlaõigusseaduse § 1045 lg 2 punktid 3 ja 4.

¹⁸ Vt nt RKKKo 4.05.2011, nr 3-1-1-26-11; RKKKo 21.02.2011, nr 3-1-1-108-10; RKKKo 20.06.2008, nr 3-1-1-34-08; RKKKo 04.02.2005, nr 3-1-1-111-04; RKKKo 25.03.2004, nr 3-1-1-17-04; RKKKo 21.01.2002, nr 3-1-1-124-01.

¹⁹ Toon siinkohal näite Soome Vabariigi politseiseaduse seletuskirjas käsitletud juhtumist, kus tööl olev politseiametnik liikus tänaval ja teda rünnati üllatuslikult ning ametnik tõrjus ründe. Sellisel juhul ei olnud tegemist võimuvolituste rakendamisega, vaid üheselt ründe tõrjumisega ametniku isiku vastu. Rünne võib kasvada välja ka ametiülesannete konkreetsest täitmisest, kui kõne all ei ole üksnes ametiülesande (nt kinnipidamine) täitmiseks vajaliku vastuhaku mahasurumine, vaid selle käigus toimepandud politseiametniku vastase ründe tõrjumine. Vt täiendavalt kirja p 34

²⁰ P. Roosma. Kommentaarid §-le 16. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. § 16, kamm 3.1.

18. N-õ tavakodaniku elu kaitse küsimuses on kohtupraktikas leitud, et riigil on aktiivne kaitsekohustus juhul, kui võimud teavad või peaksid teadma, et konkreetse isiku elule on olemas tegelik ja vahetu oht kolmanda isiku poolt ning võimudel on võimalik oma pädevuse piires võtta tarvitusele abinõusid, mis mõistlikult hinnates võiksid seda ohtu vältida.²¹ Oluline on siinkohal, et võimudel oleks olemas asjasse puutuv informatsioon – kui isiku elule on tema arvates olemas tegelik ja vahetu oht, ei teki võimudel siiski aktiivset kaitsekohustust, kui isik ei ole võime sellest ohust teavitanud ning kui puudub alus arvata, et nad oleksid pidanud sellest muul viisil teadlikud olema.²²

19. Politseiametnik, täites ametikohustusi, võib suure tõenäosusega kokku puutuda olukorraga, kus kohustuste täitmine toob kaasa ründe politseiametniku vastu. Ründe ajendiks ei pruugi olla seejuures mitte konkreetne ametnik/isik, vaid ametniku ametialane tegevus (nt avaliku korra kaitse). Seetõttu peab riik politseiametniku suhtes põhiseaduses sätestatud kaitsekohustuse täitmiseks maandama riske ametniku PS §-s 16 sätestatud põhiõigusele nii otsese tegevusega, nt väljaõppe võimaldamine²³, piisava varustuse ja isikkoosseisu tagamisega, kui ka kaudsete sammudega, nt õigusnormide loomisega. Teisisõnu, kaitsekohustusest tulenevalt peab riik kindlustama, et politseiametnikel oleksid seadusest tulenevad piisavad õigused, et teenistusülesannete täitmisel nende endi elu ohtu ei satuks. Seda veendumust kinnitab minu hinnangul ka EIK praktika EIÕK art 2 tõlgendamisel.

20. EIÕK art 2 lg 1 ls 1 sätestab, et igaühe õigust elule kaitstakse seadusega. Õiguskirjanduses on leitud, et kõnealust normi tuleb tõlgendada selliselt, et riik peab vähemalt kehtestama karistusõiguslikud sanktsiooninormid õigusvastase eluvõtmise karistamiseks.²⁴ EIK on EIÕK art 2 kontekstis rõhutanud riigi positiivset kohustust elu säilitamisel aga laiemalt. Kohtulahenditest võib esile tuua riigi positiivse kohustuse kolm osist: 1) luua asjakohane õiguslik regulatsioon; 2) kaitset pakkuvate õigusnormide rakendamiseks luua õiguskaitseüsteem; 3) rakendada konkreetseid kaitsvaid meetmeid juhaks, kui on selgunud oht isiku elule.²⁵ Enamalt jaolt on EIK pidanud riigi õigusnormide loomise kohustuse all silmas sanktsiooniõiguse kehtestamist EIÕK art 2 sätestatud õiguse kaitseks, kuid mitte ainult. Näiteks lahendis *Oneryildiz vs. Türgi* on kohus läinud sanktsiooniõiguse nõudest kaugemale ning sedastanud, et riik peab õiguse elule kaitseks looma ja rakendama laiemalt seadusandlikke ja halduslikke raamistikke.²⁶ Lahendis *Osman vs. Ühendkuningriik* on kohus leidnud, et riigi seadusandlik tegevus peab hõlmama elu kaitsel ka selliste normide kehtestamist, mis täidavad lisaks sanktsioneerivale iseloomule ka preventiivset rolli.²⁷ Samuti

²¹ EIK 28.10.1998 otsus asjas nr 87/1997/871/1083, *Osman vs. Ühendkuningriik*; EIK 09.06.2009 otsus asjas nr 33401/02, *Opuz vs. Türgi*; EIK 14.09.2010 otsus asjas nr 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 ja 7124/09, *Dink vs. Türgi*.

²² EIK 23.05.2001 otsus asjas nr 27207/95, *Denizci jt vs. Küpros*.

²³ Näiteks on EIK leidnud, et politseiametnikele, kellele on usaldatud teenistusrelvad, tuleb tagada vajalik praktiline väljaõpe; samuti tuleb põhjalikult kaaluda, millistele ametnikele relvakandmisõigus anda. EIK 12.01.2012 otsus asjas nr 36146/05 ja 42418/05, *Gorovenky ja Bugara vs. Ukraina*.

²⁴ K. Starmer. *European Human Rights Law. The Human Rights Act 1998 and European Convention on Human Rights*. Legal Action Group 1999. Glasgow, lk 388, p 14.6.

²⁵ A. Mowbray. *Cases, Materials and Commentary on the European Convention on Human Rights* 3. Edition. Oxford, Oxford University Press, 2012, lk 122.

²⁶ EIK 30.11.2004 otsus asjas nr 48939/99, *Oneryildiz vs. Türgi*, p 89: „*The positive obligation to take all appropriate steps to safeguard life for the purposes of Article 2 entails above all a primary duty on the State to put in place a legislative and administrative framework designed to provide effective deterrence against threats to the right to life.*“

²⁷ EIK 28.10.1998 otsus asjas nr 87/1997/871/1083, *Osman vs. Ühendkuningriik*, p 115.

on EIK rõhutanud, et politseiametnike poolt füüsilise jõu ja tulirelva kasutamist puudutavad normistikud peavad lähtuma rahvusvahelistest standarditest.²⁸

2. Võimuvolitused vahetu sunni rakendamiseks politsei ja piirivalve seaduses

21. Politseiametnikele vahetu sunni rakendamise õiguse sätestab politsei ja piirivalve seadus. PPVS § 26 kohaselt on vahetu sund selle seaduse tähenduses füüsilise isiku, looma või asja mõjutamine füüsilise jõuga, erivahendiga või relvaga. Viidatud normist tuleneb, et vahetut sundi tuleb teostada kas füüsilise jõu, PPVS §-s 27 sätestatud²⁹ erivahenditega või relvaga PPVS § 28 tähenduses³⁰. Muid vahendeid vahetu sunni kohaldamiseks politsei ja piirivalve seadus ei sätesta.

22. Politsei ja piirivalve seaduse kohaselt saab vahetu sunni vahendeid liigitada sellisteks, mida õigusnormid lubavad ametnikul selgesõnaliselt kasutada teatud tingimustel ka enesekaitseks ründe korral (käerauad, jalarauad, sidumisvahendid, elektrišokirelv ja tulirelv) ja sellisteks vahenditeks, mille puhul seadusandja ei ole selgesõnaliselt politsei ja piirivalve seaduses ette näinud võimalust ametnikul kasutada neid enesekaitse eesmärgil.

23. Nimelt sätestab PPVS § 32 lg 1 p 1, et politsei võib isiku suhtes kasutada käeraudu, kui isikult on seaduse alusel võetud vabadus ning on alust arvata, et ta võib rünnata teist isikut, osutada politseiametnikule või abipolitseinikule füüsilist vastupanu või kahjustada suure väärtusega varalist hüvet.

24. PPVS § 32² lg 2 punkti 1 kohaselt võib politseiametnik kasutada isiku suhtes elektrišokirelva ainult tema ründamis-, vastupanu- või põgenemisvõimetuks muutmiseks juhul, kui seda eesmärki ei ole võimalik saavutada muu vahetu sunni vahendiga, välja arvatud

²⁸ EIK 20.12.2004 otsus asjas nr 50385/99, Makaratzis vs. Kreeka, p 59: „*In the latter connection, police officers should not be left in a vacuum when performing their duties, whether in the context of a prepared operation or a spontaneous chase of a person perceived to be dangerous: a legal and administrative framework should define the limited circumstances in which law-enforcement officials may use force and firearms, in the light of the international standards which have been developed in this respect (see, for example, the “United Nations Force and Firearms Principles”).*“

²⁹ Politsei erivahendid on:

- 1) käerauad;
- 2) jalarauad;
- 3) sidumisvahendid;
- 4) rahustussärk või -tool;
- 5) teenistusloom;
- 6) tehniline tõke;
- 7) sõiduki sundpeatamise vahend;
- 8) veekahur;
- 9) pisaravoolust, suitsu-, heli-, valgus- või muud efekti või valuaistingut esilekutsuvad granaadid;
- 10) eriotstarbeline lõhkamiseadeldis, mida ei kasutata inimese vastu;
- 11) eriotstarbeline valgus- ja heliseadeldis;
- 12) eriotstarbeline värvimis- ja märgistusvahend.

³⁰ Politsei teenistusrelvad on:

- 1) tulirelv;
- 2) gaasirelv;
- 3) pneumorelv;
- 4) külmrelv;
- 5) elektrišokirelv.

tulirelvaga, ning kui see on ühtlasi vajalik, et tõrjuda vahetu oht elule või tervisele või kehalisele puutumatusele.

25. PPVS § 32³ lg 2 p 1 sätestab, et politseiametnik võib kasutada isiku suhtes tulirelva ainult tema ründamis-, vastupanu- või põgenemisvõimetuks muutmiseks juhul, kui seda eesmärki ei ole võimalik saavutada muu vahetu sunni vahendiga ning kui see on ühtlasi vajalik, et tõrjuda vahetu oht elule või kehalisele puutumatusele.

26. Eelnevalt toodud liigituse võimaldab luua ka korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri, milles on asutud seisukohale, et ühe alusena on tulirelva kasutamine võimalik, et tõrjuda vahetut ohtu elule või kehalisele puutumatusele. Oht võib ähvardada nii relva kasutava korrakaitseorgani ametnikku kui ka muu isiku elu või kehalist puutumatust.³¹ Elektrišokirelvade kasutamise alused on konstrueeritud tulirelva kasutamise alustega analoogsel põhimõttel, kuid seda võib kasutada ka ründajast tervisele või kehalisele puutumatusele lähtuva ohu tõrjumiseks.

27. Lisaks tunneb kehtiv õigus vahetu sunni vahendite kõrval ka politsei enesekaitsevahendid, mis on vahetu sunni kohaldamisel politseiametniku või teenistuslooma füüsilise ohutuse tagamiseks kasutatavad esemed (PPVS § 29 lg 1). Enesekaitsevahendite loetelu on PPVS § 29 lõike 2 kohaselt kehtestatud siseministri 14.12.2009 määrusega nr 62 „Politsei enesekaitsevahendite loetelu ja enesekaitsevahenditele esitatavad nõuded“. Viidatud määruse kohaselt on enesekaitsevahendid peamiselt n-ö passiivsed enesekaitsevahendid, näiteks kaitsekiiver, kaitsevest, kaitsekilp jne, millega tagatakse ametniku ohutus vahetu sunni kohaldamisel, aga mis ise ei ole vahetu sunni rakendamiseks lubatavad meetmed. Teisisõnu ei ole tegemist sihipärasest eesmärgist lähtuvalt aktiivset enesekaitset võimaldavate esemetega.

28. Õiguspärasuse seisukohalt võib probleemseks kujuneda olukord, kus ametnik leiab, et enesekaitseks on, mh arvestades ka ründaja õigusi, sobivaim mõni selline (eri)vahend, mille enesekaitseks eesmärgil kasutamist politsei ja piirivalve seadus ei sätesta. Näiteks teleskoopnui või ka ese, mida kehtiv õigus ei tunne üldse vahetu sunni rakendamise vahendina (nt politseisõiduki uks). Taoliste esemete kasutamine ja sobivus ründeolukorras on aga tõenäoline, kuna politsei ja piirivalve seaduses selgelt enesekaitseks lubatud vahendid on mõeldud kas isiku sidumiseks (nt käeraud) või kujutab nende kasutamine ründajale ja võimalik, et ka teistele isikutele liiga tõsist ohtu (nt tulirelva kasutamine ründe peatamiseks kõrvaliste isikute läheduses).

3. Hädakaitse käsitus karistusõiguses ja kohaldumine politseiametnikele EIK praktikas

3.1 Hädakaitse õigusteoreetiline käsitus

29. Politseile pandud korrakaitse ülesannete täitmiseks vajalikud õigusnormid kuuluvad valdavalt haldusõiguse valdkonda ja sisalduvad peamiselt politsei ja piirivalve seaduses, sh vahetu sunni regulatsioon. Hädakaitse mõiste tuleneb aga karistusseadustikust ning on süütegude puhul õigusvastasust välistavaks asjaoluks.³²

³¹ Korrakaitseseaduse eelnõu 49 SE seletuskiri 10.05.2007, lk 113. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=93502&u=20130417222757>.

³² Vt ka allmärkus nr 25.

30. KarS § 28 lg 1 sätestab, et tegu ei ole õigusvastane, kui isik tõrjub vahetut või vahetult eesseisvat õigusvastast rünnet enda või teise isiku õigushüvedele, kahjustades ründaja õigushüvesid, ületamata seejuures hädakaitse piiri.

31. Hädakaitstes peitub enesekaitse idee – igaühe õigus kaitsta ennast ja oma individuaalseid õigushüvesid. Inimese ürgõigus enesekaitsele peab alles jääma ka olukorras, kus valitseb riikliku sunni monopol, kuid kus riik konkreetses situatsioonis ei tule toime inimese vabaduste kaitsega teiste inimeste rünnete eest.³³ Teise põhimõtte kohaselt on ennast või teisi kaitsva isiku käitumine õigustatud seetõttu, et ta kaitseb samal ajal ka õiguskorda.³⁴

32. Kaitseseisund tekib vahetult olemasoleva või vahetult eesseisva ründe tõttu, kusjuures rünne on õigusvastane. Rünne on inimese tegu, millega ohustatakse õigushüve. Õiguskirjanduses on leitud, et rünnatava hüve kandjaks võib olla ka avaliku võimu esindaja, sh politseiametnik. Näiteks võib politseinikku õigusvastaselt rünnata isik, kes avaldab õigusvastast ja vägivaldset vastupanu õiguspärasele kinnipidamisele. Sagedamini tuleb aga ette, et politseiametnik satub eraisikute vahelisse hädakaitseolukorda ning peab rünnatavale appi minema. Samuti on võimalik, et politseiametnikul tuleb abistada õigusvastase ründe ohvriks sattunud kolleegi.

3.2 Hädakaitse võrdlevõiguslik käsitus

33. Saksa õiguskirjanduses on politseiametnike hädakaitseõigust käsitletud läbi kahe teooria – avalik-õiguslik teooria (ka politseiõiguslik teooria või haldusõiguslik teooria) ja karistusõiguslik teooria.

34. Avalik-õiguslikku teooriat järgides on politseiniku käitumise üle otsustamisel määravaks politseiõigus ning sellest ei ole lubatud hädakaitseõiguse abil kõrvale kalduda. Kõrvale kaldumine lõhuks paikapandud avalik-õigusliku sekkumisõiguse süsteemi ning palju kitsamad normid vahetu sunni kasutamiseks (eelkõige tulirelva) muutuksid mõttetuks. Kui igal võimuesindajal oleks õigus tugineda hädakaitseõigusele, siis ei suudaks politsei juhtkond üksikuid politseiametnikke kontrolli all hoida (nt sundida neid alguses rahumeelse demonstratsiooni korral rahulikuks jääma, et konflikti vältida).³⁵ Politseiametnike piiratud tegevusvõimalusi enesekaitset, võrreldes tavainimesega, saab seletada nende elukutsest tingitud kõrgendatud riski kandmise kohustusega. Tavainimese suuremad kaitseõigused on seletatavad sellega, et tavainimesel üldjuhul³⁶ puuduvad politseiametnikule tagatud vahendid ründe tõrjumiseks.

35. Karistusõigusliku teooria järgi on ka politseiametnikul hädakaitseõigus. Teooria lähtub hädakaitseõiguse karistusõiguslikust regulatsioonist – karistusõigus ei välista hädakaitseõiguse rakendumist politseiametnikele. Selle teooria kohaselt tulenevad politseiametniku kui inimese volitused üldisest karistusõigusest ega saa seetõttu olla avalik-õigusliku eriseadusega tühistatud, küll aga kehtivad politseiametnikule teatavad piirangud. Teisisõnu, politseiametnikul on õigus tugineda hädakaitsele, kuid seejuures peab politseiametnik kinni pidama teatavatest piirangutest, muu hulgas EIÕK artiklis 2 sätestatud regulatsioonist (elu võtmine on õigustatud ainult siis, kui see on elu päästmiseks absoluutselt hädavajalik). Selle teooria kohaselt ei saa tekkida olukorda, kus politseiametnik tegutseb

³³ K.Kühl. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn, Juura, 2002, lk 76.

³⁴ K.Kühl. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn, Juura, 2002, lk 76.

³⁵ K.Kühl. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn, Juura, 2002, lk 112.

³⁶ Eesti ühiskonnas ei ole laialdaselt levinud tavainimeste poolt tulirelvade omamine.

kooskõlas karistusõiguses sätestatud normiga, kuid eriseaduse regulatsioonide kohaselt on politseiametniku tegevus seadusevastane. Isegi kui anda politseiametnikele täielik hädakaitseõigus, pole selle näol tegemist politsei jaoks siiski täiendava õigusega seaduslikult sekkuda. Hädakaitseõiguse mõju piirduv vaid koosseisupärase käitumise õigustamisega, jättes puutumata politseiõigusliku õigusvastasuse. Õigusvastasuse sellist jagunemist saab põhjendada karistus- ja politseiõiguse erinevate funktsioonide ja sanktsioonidega. Vastuargumendina võib tuua õiguskorra ühtsuse põhimõtte ning asjaolu, et politseiõigusvastasus on vaid formaalne, tuues kaasa võimaliku distsiplinaarvastutuse.³⁷

36. Saksa õiguse kahest konkureerivast teooriast tulenevalt võib kokkuvõtlikult järeldada, et võimuesindajate tegevuse hindamisel tuleks hädakaitseõiguse rakendamise võimalust kaaluda alles pärast seda, kui on kindlaks tehtud, et politseiõiguslikud normid kõnealust tegu ei õigusta. Meeles tuleb aga pidada, et põhiõigusi saab kitsendada ainult seadusega või seaduse alusel. Viimasel juhul peab seadus sätestama põhiõiguse kitsendamise olulised üksikasjad (vt p 2 ja 16).

37. Soome Vabariigi 01.01.2014 jõustunud politseiseaduse § 17 lg 2 kohaselt on politseiametnikul lisaks võimuvolitustele ka karistusseadustiku kohane hädakaitseõigus. Hädakaitseõiguse rakendamise tagajärgedele on kohaldatav riigivastutus. Hädakaitseõiguse õiguspärasuse hindamisel tuleb arvestada politseiametniku ettevalmistust, kogemust jms.³⁸ Varem kehtinud Soome politseiseaduses vastavat sätet ei olnud, kuigi vastutust välistava asjaoluna viidati teatud tingimustel hädakaitse sarnasele olukorrale.³⁹

38. Soome Vabariigi uue politseiseaduse eelnõu seletuskirjast⁴⁰ nähtub, et ka varasema seaduse seletuskiri (1994) tunnistas ametniku hädakaitseõigust ja selles mõõndi, et politseiametnik võib ametiülesandeid täites jõuda olukorda, kus ta peab kasutama hädakaitset, kuna seadusest tulenevad volitused ei ole piisavad. 01.01.2014 jõustunud seadusega senist arusaama politseiametniku hädakaitseõiguse olemasolust ei muudetud, vaid eesmärk oli suurendada õigusselgust. Näiteks võib ametnikul tekkida hädakaitse õigus olukorras, kus ametiülesannete täitmine läheb üle enda või teiste kaitsmiseks. Seejuures mõõndakse, et enese- ja teiste kaitse olukorra piire on raske tõmmata, reeglina selguvad need siis, kui hädakaitse piire on selgelt ületatud. Vt ka allmärkuses 27 toodud näidet. Rünne võib kasvada välja ka ametiülesannete konkreetsest täitmisest, kui kõne all ei ole üksnes ametiülesande (nt kinnipidamine) täitmiseks vajaliku vastuhaku mahasurumine, vaid selle käigus toimepandud politseiametniku vastase ründe tõrjumine. Samas mõõndakse seaduse seletuskirjas, et piiritlemine on üldjuhul siiski keeruline ja seadusandlikult seda ammendavalt teha ei ole võimalik.⁴¹

39. Soome õiguses on olulisel kohal olnud ametniku kaitsetegevuse õigusliku raamistiku määratlemine võimaliku kahju hüvitamise ja riigivastutuse aspektist. Viidatud seletuskirjas on

³⁷ K.Kühl. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn, Juura, 2002, lk 113.

³⁸ [Poliisilaki](#) 872/2011.

³⁹ Rikoslaki 4. ptk § 6 ([tõlge](#)): „**Section 6 – Use of forcible measures**

[---] (3) *If the limits provided in subsection 2 have been exceeded in the use of forcible measures, the perpetrator is nonetheless free of criminal liability if there are very weighty grounds to deem that the perpetrator could not reasonably have been expected to have acted otherwise, taking into account his or her position and training, the importance of the function and the unexpected nature of the situation.*“

⁴⁰ Soome Vabariigi 01.01.2014 jõustunud politseiseaduse seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+224/2010&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD>.

⁴¹ Samas.

tõdetud, et varasema politseiseaduse valguses ei ole politseiametniku kaitsetegevusele riigivastustuse laienemine selgelt sätestatud ning uude politseiseadusesse lisati avalik-õigusliku suhte tingimus. Viimase põhjuseks on asjaolu, et ametnikul on eriettevalmistus ja kõrgemad nõudmised kaitsetegevusele ning seetõttu ei ole põhjust jätta ametniku hädakaitseisundis tekitatud kahju hüvitamise olukorda väljapoole avalik-õiguslikku (teenistuslikku) suhet.⁴²

40. Paljud Saksamaa Liitvabariigi liidumaade politseiseadused sisaldavad samuti viidet politseiametniku hädakaitseõiguse olemasolule. Õiguskirjanduses on leitud, et sellise sätte sisuks on tõdemus, et politseiseaduse regulatsioon ei mõjuta hädakaitse sätete kehtivust. Samas ei ole aga asutud ühesele seisukohale, et mida selline viide sisuliselt tähendab. Valitsev on arvamus, et politseiõiguse normidest vahetu sunni kohaldamisel on õigus karistusõigusele (karistusõiguslikule hädakaitsele) tuginedes kõrvale kalduda üksnes siis, kui politseiametnik kaitseb iseennast.⁴³ Samas ei saa Saksamaa regulatsioonide kohaselt hädakaitse normid kunagi olla politseiametniku tegevuse õiguslikuks aluseks, sest siis muutuksid politsei poolt vahetu sunni kohaldamisel tulirelva kasutamise detailsed regulatsioonid mõttetuks.⁴⁴

41. Eesti õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et ka politseiametnikul on hädakaitseõigus⁴⁵, kuid mulle teadaolevalt põhjalikult antud teemat õigusteoorias analüüsitud ei ole. Üksikuid seisukohti leiab korrakaitseaduse eelnõu seletuskirjast, kus on sedastatud, et eelnõu ei lahenda sõnaselgelt küsimust vahetu sunni seosest karistus- ja tsiviilõigusliku hädaseisundi ja hädakaitseisundiga (vt allmärkus 25). Nagu hädakaitse ja hädaseisund, nii on ka õiguspäraselt läbi viidud vahetu sund tsiviilõiguse ja karistusõiguse mõttes teo õigusvastasust välistavad asjaolud, mis sõltumata süüteokoosseisu täidetusest või tsiviilõigusliku kahju tekkimisest ei too endaga kaasa sunni rakendaja vastutust tagajärje eest. Eelnõu seletuskirjas on asutud seisukohale, et korrakaitseorgani ametiisiku volitus vahetu sunni rakendamiseks ei välista tema hädakaitseõigust, vastupidine seaks ametiisikud põhjendamatult halvemas olukorda kui muud inimesed. Samas tuleb vahetut sündi ja ametiisiku tegevust häda- või hädakaitseisundis (isegi juhul, kui ametiisik kasutab sellisesse seisundisse sattununa talle vahetu sunni teostamiseks ette nähtud erivahendit või teenistusrelva) üksteisest selgelt lahus hoida: hädakaitse ei ole vahetu sunni rakendamise alus ega loo ametiisikule täiendavat vahetu sunni rakendamise võimuvolitust, vaid ainult välistab kaitsetegevuse õigusvastasuse.⁴⁶ Hädakaitseisundi regulatsiooni ja koostoimet vahetu sunni kohaldamise normidega politsei ja piirivalve seaduses eraldi sätestatud ei ole.

42. Samuti ei ole karistusõiguse teoorias analüüsitud KarS §-s 291 sätestatud süüteokoosseisu – võimuliialdust – ametiisiku enesekaitseõiguse aspektist. Nimetatud süüteokoosseisu järgi tuleb ametniku suhtes kriminaalvastutus kõne alla siis, kui ametnik on eksinud politsei ja piirivalve seaduses vahetut sündi sätestavate normide vastu – kasutanud ebaseaduslikult relva, erivahendit või füüsilist jõudu.⁴⁷ Politsei ja piirivalve seaduse regulatsiooni valguses ametniku

⁴² Samas.

⁴³ E. Samson. Kriminaalõiguse üldosa. Tallinn, Justiitsministeerium, 2001, lk 140.

⁴⁴ H. Liskén, E. Denninger. Handbuch des Polizeirechts. 3. Auflage. München, 2001, lk 559.

⁴⁵ Vt nt J. Sootak. Õigusvastasus Süü. Tallinn Juura, 2003, lk 41 ja J. Sootak. Kriisi lahendamise karistusõiguslikud lähtekohad Eesti õigussüsteemis. Juridica 2007 nr 2.

⁴⁶ Korrakaitseaduse eelnõu 49 SE seletuskiri 10.05.2007, lk 104-105. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=93502&u=20130417222757>.

⁴⁷ RKKKo 13.12.2013 nr 3-1-1-106-13, p 11: „Vahetu sunni, sh vägivalda kasutamine ametialaseid ülesandeid täitva ametiisiku poolt on allutatud eriregulatsioonile. Sellises olukorras ei saa vägivalda kasutamist ametialaseid ülesandeid täitva ametiisiku poolt pidada juba eelduslikult alati ebaseaduslikuks. Selleks, et ametiisik vägivalda kasutamises KarS § 291 järgi süüdi tunnistada, tuleb kontrollida, kas ja kui, siis milliseid vahetu sunni

tegevuse õiguspärasusele hinnangu andmine on n-ö esimene tasand. Teisel tasandil hinnatakse ametniku tegevust siis, kui selgub, et ametnik on eksinud politsei ja piirivalve seaduse vahetu sunni regulatsiooni vastu, st küsimuse all on see, kas ametnik on toime pannud KarS §-s 291 sätestatud kuriteo. Sellel tasandil rakendub ametniku karistusõigusliku vastutuse hindamisel süüteo kolmeastmeline deliktistruktuur, mis eeldab, et esmalt tuvastatakse võimuliialdus (ebaseaduslik relva, erivahendi või vägivalla (füüsilise jõu) kasutamine) ja kui see on tuvastatud (st. ametniku tegevusel puudus seaduslik alus või ta ületas oma volitusi, nt ebamõõdukas jõu kasutamine), siis teise sammuna hinnatakse teo õigusvastasust. Viimane eeldab hädakaitse seisundis tegutsemise kontrollimist, mis õigusvastasuse välistaksid.

3.3 Hädakaitse käsitus EIK praktikas

43. Nagu eelnevalt märgitud, kaitstakse EIÕK artikli 2 lõike 1 kohaselt igapäevase elu seadusega. Sama artikli lõige 2 sätestab asjaolud, millal on tahtlik või mittetahtlik elu võtmine õigustatud - elu võtmist ei käsitleta EIÕK artikli 2 rikkumisena, kui see tuleneb absoluutsest/vältimatust vajadusest (*absolutely necessary*) kasutada jõudu:

- 1) inimese kaitsmisel õigusvastase vägivalla eest;
- 2) seaduslikul vahistamisel või seaduslikult kinni peetud isiku põgenemise vältimiseks;
- 3) seaduslikel toimingutel rahutuste või mässu mahasurumiseks.⁴⁸

44. *McCann jt vs. Ühendkuningriik* oli esimene kohtuasi, kus EIK pidi tõlgendama ja kohaldama EIÕK artiklis 2 sätestatud, tuues välja fundamentaalsed põhimõtted EIÕK art 2 rakendamiseks.⁴⁹ Esmalt rõhutas kohus, et EIÕK art 2 kohaldub ainult mittetahtlikele tapmistele. Kohus täpsustas, et EIÕK art 2 lõige 2 ei sätesta mitte olukordi, juhtumeid, millal on lubatud inimene tahtlikult tappa, vaid kirjeldab olukordi, kus on lubatud kasutada jõudu, mis võib lõppeda mittetahtliku tulemusega – elu võtmisega.⁵⁰ Sellest tulenevalt tõi kohus välja absoluutse vajalikkuse testi, mille kohaselt politseiametniku poolt potentsiaalselt surmava jõu kasutamine peab olema rohkem kui absoluutselt vajalik saavutamaks EIÕK art 2 lõikes 2 punktides a, b või c taotletavat eesmärki.⁵¹ Kohus defineeris absoluutse vajaduse mõistet kui jõu kasutamist, mille tagajärjeks võib olla isikult elu võtmine ning mis peab olema allutatud rangemale kriteeriumile võrreldes nende põhiõigustega, mille piirang peab olema allutatud põhimõttele vajalik demokraatlikus ühiskonnas.⁵² Absoluutse vajalikkuse testis sisaldub ka nõue, et enne jõu, sealhulgas potentsiaalselt surmava jõu, kasutamist peab kaaluma alternatiivsete ja leebemate meetmete kasutamist ja alles siis, kui kõik ülejäänud leebemad meetmed on kasutatud, võib kasutada jõudu.⁵³ Ehk teisisõnu, ametivõimud võivad potentsiaalselt surmavat jõudu kasutada üksnes siis, kui see on absoluutselt vajalik enda või

kohaldamist reguleerivaid norme ametiisik vägivallaga kasutades rikkus. Seega peab KarS § 291 järgi esitatavas süüdistuses, samuti kohtuotsuses lisaks ametiisiku vägivallale alati eraldi ära näitama ka selle, et konkreetse juhtumi puhul ei olnud täidetud ühegi vägivalla kasutamist lubava normi eeldusi või et kasutatud vägivall väljus normiga lubatud piiridest.“

⁴⁸ EIÕK artikkel 2 lõige 2.

⁴⁹ A. Mowbray. *Cases and Materials on the European Convention on Human Rights*. Second Edition. Oxford University Press, 2007, lk 95.

⁵⁰ G. Dutertre. *Key Case-Law Extracts – European Court of Human Rights*. Council of Europe Publishing, 2003, lk 46.

⁵¹ D. Korff. *The Right to Life. A Guide to the Implementation of Article 2 of the European Convention on Human Rights*. Human Rights Handbooks, No. 8. Council of Europe, 2006, lk 7.

⁵² Euroopa Inimõiguste Kohtu 27.09.1995 otsus asjas nr 18984/91, *McCann vs. Ühendkuningriik*, p-d 149, 155.

⁵³ D. F. Sanctis. *What Duties do States have with Regard to the Rules of Engagement and the Training of Security Forces under Article 2 of the European Convention on Human Rights?* – *The International Journal of Human Rights* 2006/10 (1), lk 35.

teiste isikute elu või tervise kaitsmiseks⁵⁴, selleks aga peavad ülejäänud leebemad meetmed olema kasutatud ning kasutatav meede peab saavutatava eesmärgi suhtes olema proportsionaalne.⁵⁵

45. Julgeolekutöötaja hädakaitse seisundi põhimõtte kohaldamise kohta on EIK andnud hinnangu oma hiljutises otsuses *Aydan vs. Türgi*, milles EIK mõnab, et Euroopa kriminaalõigus tunneb küll hädakaitse seisundis tegutsemise põhimõtet, kuid relvastatud julgeolekutöötaja suhtes tuleb hädakaitse põhimõtet kohaldada ettevaatlikult.⁵⁶ Kohus põhjendas oma seisukohta sellega, et politseiametnik peaks olema nii moraalselt, füüsiliselt kui ka psühholoogiliselt ettevalmistatud selleks, et tegutseda pingelistes ja ohtlikes olukordades, ning lisa, et vastupidine seisukoht tähendaks seda, et julgeolekutöötajal on *carte blanche* tulirelva kasutamiseks ohuolukorras.⁵⁷ Seega ei välista EIK seda, et politseiametnik, olles eluohtlikus olukorras, võiks tugineda hädakaitsele, küll aga peab jõu, sealhulgas potentsiaalselt surmava jõu, kasutamine olema rangelt reguleeritud.

46. EIK on mitmes eelnevas kohtulahendis rõhutanud, et lepinguosalistel riikidel on kõrgendatud kohustus luua kooskõlas rahvusvaheliste standarditega mehhanism, millega jälgitakse nii ametirelva väljastamist, selle kasutamist kui ka ametirelva saanud isikute isikuomadusi.⁵⁸ Liikmesriigil on kohustus kehtestada õiguslik raamistik, milles määratletakse ametiisikutele selged õiguslikud alused jõu, sealhulgas potentsiaalselt surmava jõu, kasutamiseks.⁵⁹ Niisamuti tuleb ametiisikutele tagada praktiline väljaõpe, et välistada meelevaldne, üleliigne ja ebavajalik jõu kasutamine.⁶⁰ Seejuures mõiste „jõu kasutamine“ ei ole piiritletud ainult relvade või füüsilise jõu kasutamisega, vaid laieneb ka muudele potentsiaalselt surmavatele vahenditele.⁶¹ Näiteks kohtuasjas *McShane vs. Ühendkuningriik* on EIK leidnud, et ka sõiduk, millega massimeeleavaldustel barrikaadi maha lõhkumise tagajärjel isik surma sai, on surmava jõu kasutamine.⁶²

47. EIK on selgitanud, et EIÕK artikli 2 kaitseala ei eelda, et jõu kasutamine lõpeb isiku surmaga, vaid eelduseks on elu ohtu seadmine ehk teisisõnu EIÕK artikkel 2 ei reguleeri ainult isiku tahtlikke elu võtmisi, vaid ka selliseid olukordi, kus politseipoolse jõu kasutamise tagajärjel võib aset leida inimese elu võtmine.⁶³ Kohtuasjas *Soare jt vs. Rumeenia* on EIK öelnud, et politseiametnik võib kasutada tulirelva üksnes siis, kui seda põhjustab isiku käitumine, kelle suhtes jõudu kasutatakse, ning selle jõu kasutamise eesmärgiks peab olema

⁵⁴ Õiguskirjanduses on erinevaid tõlgendusi EIÕK artiklis 2 lõikes 2 loetletud legitiimsetele eesmärkidele potentsiaalselt surmava jõu kasutamise õigustamiseks. Üldiselt on tunnustust leidnud käsitlus, et surmava jõu kasutamise põhjuseks saab olla elu ja tervise kaitse.

⁵⁵ J.-F. Renucci. Introduction to the European Convention on Human Rights. The Rights Guaranteed and the Protection Mechanism. Council of Europe, 2005, lk 12. Vt ka R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn, Juura, lk 322.

⁵⁶ Julgeolekutöötajale hädakaitse põhimõtte kohaldamisest: *Aydan vs. Türgi*. 31.03.2013. Kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/kohtulahendi_analyys/7597

⁵⁷ EIK 12.03.2013 otsus asjas nr 16281/10, *Aydan vs. Türgi*, p 100.

⁵⁸ EIK 12.01.2012 otsus asjas nr 42418/05, *Gorovenko ja Bugara vs. Ukraina*, p 38; EIK 10.05.2012 otsus asjas nr 33498/04, *Putintseva vs. Venemaa*, p 64.

⁵⁹ EIK 10.05.2012 otsus asjas nr 33498/04, *Putintseva vs. Venemaa*, p 64 ja p 72.

⁶⁰ EIK 12.03.2013 otsus asjas nr 16281/10, *Aydan vs. Türgi*, p 92.

⁶¹ G. Dutertre. Key Case-Law Extracts – European Court of Human Rights. Council of Europe Publishing 2003, lk 46.

⁶² EIK 28.05.2003 otsus asjas nr 43290/98, *McShane vs. Ühendkuningriik*, p 101.

⁶³ M. Janis, R. S. Kay, A.W. Bradley. European Human Rights Law. Text and materials. Third Edition. Oxford University Press, 2008, lk 136.

raskete tagajärgede ärahoidmine kolmandatele isikutele või politseiametnikule endale.⁶⁴ Teisisõnu, potentsiaalselt surmava jõu kasutamine politseiametniku poolt on õigustatud üksnes siis, kui politseiametnik tegutseb siiras veendumuses, et jõu kasutamine on absoluutselt vajalik enese või teise isiku elu kaitseks.⁶⁵ Kohtuotsuses *Andronicou ja Constantinou vs. Küpros* leidis EIK, et politseiametniku poolt surmava jõu kasutamine on õigustatud, kui ohus on politseiametniku elu.⁶⁶

48. Selleks, et elu võtmist saaks pidada õigustatuks EIÕK artikli 2 lõike 2 kohaselt, peavad ametivõimudel olema „ausad ja heatahtlikud kavatsused“ („[---] *based on an honest belief which is perceived, for good reasons*“), mis põhinevad piisaval infol ning isegi juhul, kui hilisemalt ilmneb, et ametiisik on asjaolude hindamisel eksinud, kuid tegutsenud siiras veendumuses, et hoiab ära ohtu iseenda või kellegi teise elule, siis ei ole tegemist EIÕK artikli 2 rikkumisega.⁶⁷ EIK on selgitanud, et vastupidine seisukoht asetaks riigile võimatu kohustuse õiguskaitseorganite töö korraldamisel või veel hullem, asetaks politseiametnike endi elud ohtu.⁶⁸ Näiteks kohtuasjas *Giuliani ja Gaggio vs. Itaalia* leidis kohus, et surmava jõu õiguspärane kasutamine eeldab ametiisiku tegutsemist siiras veendumuses, et ta hoiab ära potentsiaalselt eluohtlikku rünnakut tema enda või teiste isikute vastu.⁶⁹ Sarnast seisukohta väljendas kohus asjas *Bubbins vs. Ühendkuningriik*, kus kohus leidis, et olukorras, kus politseiametnik tunneb reaalselt ohtu oma elule ning tegutseb siiras veendumuses, et jõu kasutamine on vajalik iseenda või teiste isikute turvalisuse tagamiseks, ei ole tegemist EIÕK artikli 2 rikkumisega.⁷⁰

4. Hädakaitse piirid ja vahetu sunni rakendamise proportsionaalsus

49. Politseiametniku poolt vahetu sunni kasutamise õiguspärasust kontrollitakse haldusõiguslikult proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt. Esmalt hinnatakse, kas vahetu sunni kohaldamise tinginud olukord täitis vahetu sunni kasutamist sätestava õigusnormi koosseisu ning seejärel, kas meetme kohaldamine oli konkreetses situatsioonis mõõdupärane. Hindamine toimub *ex ante* hindamisviisi kohaselt.

50. Riigikohus on oma praktikas käsitlenud politsei õigust kasutada füüsilist jõudu ja erivahendit ning proportsionaalsuse printsiipi nende rakendamisel. Riigikohus rõhutab, et erivahendi kasutamine on põhjendatud üksnes juhul, kui muude, leebemate vahendite kasutamise võimalused on ammendatud või sellised vahendid on olukorra eripära arvestades sobimatud. Erivahendi kasutamise aluste olemasolul tuleb valitud erivahendi kohaldamisel hoiduda inimese tervise kahjustamisest, valu põhjustamisest ning isiku ja inimväärikuse alandamisest suuremal määral, kui see on konkreetsel juhul vältimatu.⁷¹ Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollitakse järjestikuliselt kolmel astmel – kõigepealt abinõu

⁶⁴ Riigi Teataja. Soare jt vs. Rumeenia. 01.01.2009 – Kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/kohtulahendi_analys/6027.

⁶⁵ EIK 15.05.2007 otsus asjas nr 52391/99, *Ramsahai vs. Holland*, p 288.

⁶⁶ EIK 09.10.1997 otsus asjas nr 25052/94, *Andronicou ja Constantinou vs. Küpros*, p 191.

⁶⁷ EIK 27.09.1995 otsus asjas nr 18984/91, *McCann vs. Ühendkuningriik*, p 200; EIK 09.10.1997 otsus asjas nr 25052/94, *Andronicou ja Constantinou vs. Küpros*, p 192; EIK 24.03.2011 otsus asjas nr 23458/02, *Giuliani ja Gaggio vs. Itaalia*, p 179; EIK 17.06.2005 otsus asjas nr 50196/99, *Bubbins vs. Ühendkuningriik*, p 138.

⁶⁸ EIK 24.03.2011 otsus asjas nr 23458/02, *Giuliani ja Gaggio vs. Itaalia*, p 178.

⁶⁹ EIK 24.03.2011 otsus asjas nr 23458/02, *Giuliani ja Gaggio vs. Itaalia*, p 178.

⁷⁰ EIK 17.06.2005 otsus asjas nr 50196/99, *Bubbins vs. Ühendkuningriik*, p-d 139 ja 140.

⁷¹ RKHKo 10.01.2008, nr 3-3-1-65-07, p 20.

sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust.⁷²

51. Hädakaitseõiguse realiseerimise õiguspärasust hinnatakse aga mõnevõrra teistest kriteeriumitest lähtuvalt. Nimelt ei ole proportsionaalsus tavapärase või eelkirjeldatud tähenduses hädakaitse eelduseks – tõrjuda võib igasugust õigusvastast rünnet individuaalsetele õigushüvedele ning näiteks vajadusel ka eluohtlike või koguni surmavate laskudega.⁷³ Oluline on hädakaitse puhul alustada sellest, kas kaitsetegevus (viis, millega ründaja õigushüve kahjustatakse) oli vajalik.

52. Kaitsetegevus on vajalik, kui see on sobiv ründe tõrjumiseks ja kaitsja käsutuses olevatest vahenditest säästvaim. Kaitsetegevus ei pea olema intensiivsuse ja vahendite poolest ründega proportsionaalne. Kaitsja võib kahjustada ründaja õigushüve, mis on kõrgem kaitstavast ning tekitada ründajale kahju, mis on suurem rünnatavat ähvardavast kahjust.⁷⁴ Samas seab kaitsele piirangud KarS § 28 lg 2, mis kehtestab vastutuse hädakaitsepiiride ületamise eest.⁷⁵

53. Sobiv on kaitsevahend, mis tõrjub ründe lõplikult, lõpetab selle täielikult ja otsekohe, ilma et kaitsja õigushüved ohtu jääksid või edaspidi ohtu sattuksid.⁷⁶ Ka selline kaitsevahend on sobiv, mis vähendab ründe intensiivsust või selle kahjulikke tagajärgi, kuid ei suuda seda täielikult lõpetada (nt kaitsetegevusega õnnestub oluliselt vähendada tervisekahjustuse raskust). Sobivuse kaalumisel ei arvestata kaitstava ja rünnatava hüve väärtust ega nõuta nende võrdsust või kaitstava hüve ülekaalukust.⁷⁷

54. Säästvaim on kõige pehmem, ründaja jaoks kõige säästvam vahend. See nõue on põhjendatav asjaoluga, et ka ründaja ei asetu oma teoga väljapoole õiguskaaslust, ta ei muutu lindpriiks.⁷⁸ Säästvaima vahendi tuvastamine eeldab, et kaitsjal pidi olema mingi valik. Kui valikuvõimalust ei olnud, langeb see kriteerium ära. Alternatiivide korral jäetakse aga nende hulgast välja põgenemine, abi kutsumine ja ebakindel kaitsevahend. Valikust jääb välja ka selline kaitsevahend, mis näis ebakindlamana kui tegelikult valitud vahend. Kaitsjal ei ole kohustust valida küll säästvam, kuid ebakindel vahend, mille puhul ei ole kindel, kas see on tõrjumiseks sobiv.⁷⁹ Siiski tuleb kaitsjal kasutada ebakindlat, kuid säästvat vahendit, kui tal jääb võimalus minna kaitse ebaõnnestumise korral üle kindlamale vahendile.⁸⁰ Kui kõik võimalikud kaitsevahendid on välja selgitatud, tuleb tuvastada, milline nende hulgast oli pehmeim ehk säästvaim – kas mõni nende hulgast oleks tekitanud ründaja õigushüvedele vähem kahju kui see, mida kaitsja kasutas. Kui selline on olemas, siis ei olnud valitud vahend säästvaim ehk vajalik ning tegemist on hädakaitsepiiride ületamisega.⁸¹

⁷² RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

⁷³ K.Kühl Karistusõigus. Üldosa. Tallinn, Juura, 2002, lk 112.

⁷⁴ P.Pikamäe jt. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Tallinn, Juura, 2009. Komm. 14.1, §-le 28, lk 158.

⁷⁵ RKKKo 04.02.2005, nr 3-1-1-111-04, p 14.

⁷⁶ RKKKo 25.03.2004, nr 3-1-1-17-04, p-d 11, 14.2; RKKKo 25.05.2004, nr 3-1-1-38-04, p 7.

⁷⁷ RKKKo 25.03.2004, nr 3-1-1-17-04, p-d 11, 14.3, 15.

⁷⁸ RKKKo 25.03.2004, nr 3-1-1-17-04, p 11.1.

⁷⁹ P.Pikamäe jt. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Tallinn, Juura, 2009. Komm. 14.3 §-le 28, lk 159.

⁸⁰ RKKKo 04.02.2005, nr 3-1-1-111-04, p-d 14, 19.

⁸¹ P.Pikamäe jt. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Tallinn, Juura, 2009. Komm. 14.3, §-le 28, lk 159.

55. Kaitsetegevuse vajalikkuse hindamisel analüüsitakse hädakaitsepiiride ületamist. See toimub *ex ante*, lähtudes tavainimese seisukohast ning arvestades mõistagi konkreetse juhtumi (ründe) asjaolusid. Karistusseadustik on andnud kaitsjale suhteliselt suured võimalused kaitse valikul. Nimelt loeb KarS § 28 lg 2 kaitsevahendi mittevastavaks ehk hädakaitse piire ületavaks kahel tingimusel: a) objektiivselt – kaitse teostamine vahenditega, mis ilmselt ei vasta ründe ohtlikkusele, või ründajale ilmselt liigse kahju põhjustamine; b) subjektiivselt – kaitsepiiride ületamine kavatselt või otsese tahtlusega.⁸²

56. Kaitset teostatakse ründe ohtlikkusele mittevastavate vahenditega, kui on valitud kas ebasobiv vahend või kui vahend ei olnud olemasolevatest säästvaim. Liigse kahju põhjustamine esineb juhul, kui vahend oli küll sobiv, kuid seda kasutati liialt intensiivselt (nt ühe lasu asemel automaadi valang). Praktiliselt viib ebasobiva vahendi kasutamine ühtlasi ka liigse kahju tekkimisele. Ebasobiv vahend, mis ründajale liigset kahju ei põhjustanud, võib siiski olla selline, mis tekitab kahju kolmandale isikule. Ilmne mittevastavus tähendab vahendi ebasobivust või kahju ülemäärasust, mis on *ex ante* vaatlejale kahtlusteta selge.

57. Eesti õiguskirjanduses ja ka Soome õiguses on politseiametniku poolt enesekaitseõiguse toetamisel nähtud olulise aspektina ametniku eriettevalmistust. Näiteks on leitud, et iseenda või kolmanda isiku kaitsel peab võimuesindajal olema täielik karistusõiguslik kaitse, ehkki näiteks sobiva ja säästvama kaitsevahendi valikul võib temalt kui professionaalilt rohkem nõuda kui kaitsetult eraisikult.⁸³

5. Politseiametniku enesekaitseõiguse võimalikud probleemkohad

58. Eelnevalt esitatud teoreetilise käsitluse pinnalt tekivad minu hinnangul kehtivas riigisisises õiguses mitmed praktilised probleemid, millele võib vähemalt osaliselt lahenduse tuua kehtiva õiguse täiendamine. Kindlasti on vaja enne konkreetsete sammude astumist analüüsida põhjalikult PPA ja kohtupraktikat. Erinevad rahvusvahelised seisukohad ja näited saavad olla seejuures aluseks. Põhiküsimusena näen ma käesoleva kirja sissejuhatuses toodud õigusselguse põhimõtte järgimist – kehtivat õigust tõlgendades läbi (teiste riikide) õigusteorია ja kohtupraktika võib mõõnda võimuesindaja enesekaitseõiguse olemasolu, kuid ametnikule kindluse andmiseks kriisisituatsioonis õigeaks toimimiseks vajaks vahetut sundi ja ametniku enesekaitset reguleeriv normistik aga täiendavat tähelepanu. Minu hinnangul on vajalik keskenduda järgmiste alateemade analüüsile: a) riigi positiivse kaitsekohustuse täitmine õigusnormide loomise näol; b) kehtivas õiguses erivahendina sätestamata eseme kasutamine; c) politseiametniku käitumise õiguspärasuse hindamine hädakaitse olukorras ja d) riigivastustuse kohaldumise üksikasjad.

5.1 Riigi positiivse kaitsekohustuse täitmine õigusnormide loomise näol.

59. Põhiõiguste tagamiseks lasub riigil aktiivne tegevuskohustus, mis hõlmab ka õigusnormide kehtestamist põhiõiguste realiseerimiseks ning kaitseks. Paratamatult tekib politseiametniku töös olukordi, kus ametniku elu või tervis satub ohtu ning riik peab tagama ametnikule nii füüsilised kui ka õiguslikud vahendid taoliste situatsioonide lahendamiseks.

⁸² P. Pikamäe jt. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Tallinn, Juura, 2009. Komm. 20, §-le 28, lk 160.

⁸³ J.Sootak. Kriisi lahendamise karistusõiguslikud lähtekohad Eesti õigussüsteemis. Juridica 2007 nr 2, lk 85.

60. Nagu kirja sissejuhatuses viitasin, on seadusandjal pea võimatu näha ette kõiki reaalse elu juhtumeid ning sõnastada ammendavalt vahetu sunni kohaldamise aluseid. Vastavalt praktikas asetleidnud olukordadele on võimalik kindlasti õigusnorme täiendada. Vahetu sunni meetmete rakendamiseks õiguslike aluste täpsustamist ja/või täiendamist on rõhutatud selgelt ka korrakaitseseaduse eelnõu seletuskirjas.⁸⁴

61. Täiendavate vahetu sunni rakendamist lubavate aluste lisamine õigusaktidesse saab toimuda olemasoleva praktika hindamise pinnalt ning signaal seadusandjale õigusnormide täiendamiseks või muul viisil muutumiseks, peab üldjuhul saabuma normide rakendajatelt (nt läbi siseministri PPA-lt). Lähtudes põhiõiguste kaitse ja riigivõimu omavoli piiramise vajadusest, võib olemasolevate võimuvolituste laiendamist õigustada vaid selgelt tuvastatud ebakõlaga olemasoleva õigusnormi ja praktika vajaduse vahel. Alahinnata ei saa aga ametniku enesekaitseõiguse normistikku, kui vahetu sunni alustest ilmnevate võimalike lünkade täitja rolli.

62. Olen veendunud, et politseiametnik peab teenistuskohustuste täitmisel lähtuma vahetu sunni rakendamisel esmalt vastavatest normidest politsei ja piirivalve seaduses. Üksnes olukorras, kus korrakaitseõigus ei võimalda vahetut sündi rakendada, kuid see on siiski vältimatult vajalik ametniku enda elu ja tervise kaitseks, saab ametnik tugineda talle laienevale hädakaitse õiguslikule regulatsioonile, mis võib õigusvastasust välistava asjaoluna tuua kaasa karistusõigusliku vastutuse kohaldamata jätmise.

63. Politseiametniku teenistuskohustuste täitmisel tekkiva hädakaitse olemasolu piisava õigusselgusega minu hinnangul sätestatud ei ole, samuti puudub sellekohane väljakujunenud kohtupraktika. Julgen seda väita näiteks Soome Vabariigi 01.01.2014 jõustunud politseiseadusele viidates. Samas möönan, et kehtiv riigisisene õigus ei välista otsesõnu kõnealuse õiguse olemasolu politseiametnikel.

64. Kokkuvõtteks leian, et riigi kaitsekohustuse ja õigusselguse aspektist tuleb kaaluda õiguskorras politseiametniku enesekaitseõiguse sätestamist. Muu hulgas võib vastava normistiku juures näha märgilist tähendust, mis näitab, et riik väärtustab oma teenistujaid ja vähemalt kaudselt mõjutab ka tavainimese arusaama korda kaitsva ametniku staatusest. Tuleb möönda, et avalikku korda kaitsva isiku ründamine on oma sisult laiem ühiskonna julgeoleku ja väärtushinnangute kahjustamine, mis aga tähendab seda, et taoline tegevus ei tohi jääda tõrjumatuks või alareageerituks pelgalt õigusliku regulatsiooni kvaliteedi tõttu. Lisaks on kindlasti olulisel kohal politseiametniku vastu suunatud õigusvastaste tegevuste kriminaliseeritus karistusseadustikus.

5.2 Erivahendina politsei ja piirivalve seaduses sätestamata vahendi kasutamine.

65. Seadusandjal ei ole võimalik ette näha kõiki ettetulevaid olukordi politseiametnike töös. Vaatamata määratlemata õigusmõistete (vahetu oht, avalik kord jmt) kasutamisele õigusnormides, võib praktikas tekkida olukordi, kus õigusliku analüüsi tulemusel tuleb nentida sekkumisnormi (või selle ulatuse) ebapiisavust. Vahetu sunni kohaldamine on kahtlemata valdkond, kus seadusandjal on põhiseadusest tulenevalt kohustus luua selgepiirilised reeglid, mis kaitseksid isikut, kelle suhtes ametnik füüsilist jõudu, erivahendit või relva kasutab. Kuid teisalt on riigi toimimise, avaliku korra kaitse, teiste isikute õiguste tagamise ja politseiametniku enda julgeoleku seisukohalt vajalik, et ametnikul oleks võimalik

⁸⁴ Korrakaitseseaduse eelnõu 49 SE seletuskiri 10.05.2007, lk 110. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=93502&u=20130417222757>.

tõrjuda ka enda vastu suunatud rünnet. Ründe edukas tõrjumine peab saama toimuda ka siis, kui mingil põhjusel ei ole võimalik rakendada politsei ja piirivalve seaduses sätestatud vahetu sunni normides sisalduvaid meetmeid.⁸⁵

66. Olgu siinkohal toodud olukord, kus politseiametnik on sunnitud enda ohutuse tagamiseks kasutama vahetu sunni vahendit, mis ei ole politsei ja piirivalve seaduses sätestatud erivahendina (nt löögi või visatud eseme tõrjumiseks aialippi või tooli). Ei ole selge, kas füüsilise jõu kasutamise volitus hõlmab sellist olukorda või mitte. Näiteks saab tuua politseipraktikas ettetulnud juhtumi, kus isik sihtis mööduvaid sõidukeid, sh politseisõidukit, tulirelvaga, tehes eelnevalt relva laadimisliigutuse. Antud olukorras tõrjus politseisõidukist väljunud politseiametnik ohu füüsilise jõuga (n-õ paljaste kätega). Teoreetiliselt saaks püstitada küsimuse, kas ametnik oleks võinud kasutada ohu tõrjumiseks politseisõidukit (nt sõiduki ust), mis vahetu sunni rakendamise vahendiks politsei ja piirivalve seaduse kohaselt ei ole. PS § 3 lõikest 1 tulenev seadusliku aluse põhimõte seab politsei tegevusele piirangud ning seega tõusetub küsimus, kas politseiametnikul on õigus eluohtliku ründe tõrjumisel kasutada mistahes sobivat vahendit?

67. Politsei ja piirivalve seadus sätestab nimistu vahenditest, mida politseiametnik võib teatud juhtudel rakendada vahetuks sunniks. Üheselt mõistetavalt võib politseiametnik politsei ja piirivalve seaduse kohaselt enesekaitseks kasutada teatud juhtudel käeraudu, jalaraudu, sidumisvahendit, elektrišokirelva ja tulirelva.

68. Erivahendite nimistu on kehtestatud vahetu sunni rakendamise aluseid arvestades ning moodustab seetõttu tervikliku süsteemi. Politseiametniku kaitseõiguse seisukohalt võib tekkida aga vajadus enesekaitseks rakendada ründe tõrjumiseks esemeid, mida sõnaselgelt ei ole politsei ja piirivalve seaduses ametniku enesekaitseks lubatud kasutada, mis ei ole erivahendiks kehtiva õiguse tähenduses ega pruugi, olenevalt tõlgendusest (vt lähemalt p 68), mahtuda füüsilise jõu mõiste alla. Samas võib sellise eseme kasutamine olla olukorda arvestades tõhus ning samal ajal ka ründaja elu ja tervise seisukohalt leebeim (sobivaim ja säästvaim), olles kooskõlas nii hädakaitse kaitsetegevuse nõudega kui ka kitsama proportsionaalsus põhimõttega.

69. Hindamaks, kuivõrd kehtiv õigus lubab erivahendina sätestamata eset vahetu sunni kohaldamise kasutada, toon esile näitena PPVS § 32 lõike 3, mis sätestab, et kui käe- või jalaraudade kasutamine ei ole võimalik, võib politseiametnik PPVS § 32 lõigetes 1 ja 2 sätestatud alustel kasutada sidumisvahendit, kui see ei sea ohtu isiku elu, ei tekita talle kehavigastust ega põhjusta kehtvat füüsilist valu. Sidumisvahendi kasutamine ei tohi kesta üle ühe tunni järjest. Kõnealusel normis on seadusandja lubanud politseil kasutada erivahendite nimekirjas loetlemata vahendit vahetu sunni rakendamiseks. Antud sättest tulenevalt, võib asuda seisukohale, et seadusandja tahe on olnud vahetu sunni vahendeid ammendavalt reguleerida ja seetõttu on seaduses kirjas käe- ja jalaraudade alternatiivina ese, mis erivahend ei ole, kuid siiski kasutamiseks teatud tingimustel lubatav. Ühe võimaliku tõlgenduse kohaselt võib seetõttu jõuda seadusandja tahte selgitamisel veendumuseni, et politsei peab vahetu sunni kohaldamist läbi viima üksnes seaduses sätestatud vahenditega ning muude sobivate esemete kasutamine selleks otstarbeks ei ole lubatud.

70. Riigikogu poolt vastuvõetud, kuid jõustumata korrakaitseseaduses on erivahendite kohta märgitud, et erivahend on KorS § 74 lõike 2 tähenduses loom või asi, mis pole küll käsitletav

⁸⁵ Piisavaks ei saa pidada tagantjärele kohaldatavat KarS § 274 (vägivald võimuesindaja ja avalikku korda kaitsva muu isiku suhtes).

relvana relvaseaduse tähenduses, kuid mis on mõeldud korrakaitseorgani jaoks isikute, loomade või asjade füüsiliseks mõjutamiseks, eelkõige füüsilise jõu mõju suurendamiseks või suunamiseks. Lisaks kõnealusele definitsioonile tuleb arvestada, et KorS § 75 lõike 2 kohaselt võib korrakaitseorgan kasutada ainult talle seadusega lubatud vahetu sunni vahendeid, seega on vahetu sunni erivahenditeks ainult sellised füüsiliseks mõjutamiseks ette nähtud vahendid, mis on otse seaduses loetletud.⁸⁶

71. Eelnevast tulenevalt näeb korrakaitseseadus vahetu sunni teostamiseks vajalike erivahendite loetelu kehtestamise ette seaduse tasandil vastavates eriseadustes, mis peaksid lubatud erivahendid ammendavalt loetlema. Eelkõige saavad sellisteks vahenditeks olla aheldusvahendid (käe- või jalarauad ja sidumisvahendid), tehnilised tõkked, teenistusköerad, teenistushobused või muud teenistusloomad, samuti rahustussärk või rahustustool, sõidukite sundpeatamise vahendid, suitsutõkke loomiseks kasutatavad vahendid, veekahurid jmt. See, et vahend on seadusandja poolt mõeldud kasutamiseks erivahendina, ei tähenda, et vahendil ei võiks olla ka muud kasutusotstarvet väljaspool vahetut sündi. Nii võivad erivahenditeks olla ka teenistussõidukid (kui neid kasutatakse nt teesulu tekitamiseks või vägivaldseks muutunud avaliku kogunemise ala piiramiseks), samuti vahendid, mis on vajalikud esemelite takistuste kõrvaldamiseks (nt ukse mahamurdmiseks kasutatavad tööriistad). Viimasena nimetatud juhul ei ole vahendite väga täpne kindlaksmääramine seaduses tõenäoliselt küll võimalik, kuid vahendite liigi saab selle eesmärgi kaudu siiski piiritleda ning seaduses nimetada ja sätestada, et näiteks hädakaitse olukorras on võimalik rakendada ka muud, loetlemata vahendit.⁸⁷

72. Teise võimaliku tõlgenduse kohaselt võib järeldada, et erivahendiks mitteoleva ja ka muul viisil politsei ja piirivalve seaduses sätestamata eseme kasutamine vahetuks sunniks on hõlmatud füüsilise jõu kasutamist võimaldava normiga. Mõõnan, et grammatiliselt politsei ja piirivalve seadust tõlgendades tähendab füüsilise jõu kasutamine seda, et politseiametnik mõjutab isikut füüsilise jõuga („paljaste kätega“) ning ei kasuta selleks n-ö abivahendeid. Kui mingisugust eset kasutatakse, siis peab see olema seaduses sätestatud. Kui aga analüüsida füüsilise jõu kasutamist selle eesmärgist lähtuvalt (ohutõrje), siis võib PPVS § 32 lõikes 3 sätestatud sidumisvahendi kohaldamise eeldusi arvestades tõmmata paralleeli ning tõdeda, et ka seaduses sätestamata vahendi kasutamine füüsilise jõu rakendamisel vahetuks sunniks on lubatav, kui ese ei sea ohtu isiku elu, ei tekita talle kehavigastust ega põhjusta kestva füüsilist valu.

73. Õigusnormidest tulenev hädakaitseõiguse selge laienemine politseiametnikule teenistuskohustusi täites võiks lahendada erivahendina sätestamata sobiva vahendi kasutamise problemaatika ründe tõrjumisel, kuna hädakaitse seisundis ei ole ametnik seotud politseiõiguslike erivahendite kasutamise nõudega.

5.3 Vahetu sunni õiguspärasuse hindamine ja politseiametniku enesekaitseõiguse kohaldamise õiguspärasuse hindamine.

74. Politseiametnike poolt jõu ja erivahendi kasutamise õiguspärasust teenistuskohustuste täitmisel hinnatakse proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt. Viimane tähendab lühidalt kokkuvõttes seda, et politseiametnik peab valima tekkinud olukorra lahendamiseks kõige sobivama meetme, lähtudes seejuures meetmele allutatud isiku põhiõigustest.

⁸⁶KorS § 74 lg 2 ja § 75 lg 2 vt lisaks ka korrakaitseseaduse eelnõu 49 SE seletuskiri 10.05.2007, lk 103. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=93502&u=20130417222757>

⁸⁷ Samas.

75. Hädakaitse seisundi tekkimise ning selle piiride ületamist ei ole kohtupraktikas ega ka õiguskirjanduses hinnatud proportsionaalsuse aspektist. EIK on siiski lähtunud sarnasest vältimatu vajalikkuse (*absolutely necessary*) kriteeriumist. Seetõttu tuleks EIK-i praktikast lähtuvalt hinnata olukordi, kus politseiametnik on kasutanud enesekaitseks jõudu ja erivahendit, mõnevõrra teisiti kui võimuvolituste realiseerimisel vahetu sunni rakendamist. Hindamiskriteeriumi valimine eeldab aga seda, et olemas oleks omakorda alusnorm ametniku tegevuseks ning üheselt selge see, kas tegemist on olemuslikult karistusõigusliku või haldusõigusliku normiga. Täna kehtiv õigus ei pruugi anda ametnikule kindlust, et tema tegevust enesekaitseks hinnatakse hilisemalt korrektsetest kriteeriumitest lähtuvalt halduse enda või kohtu poolt. Taoline ebakindlus võib päädida sellega, et ametnik valib olukorras, kus rakenduks hädakaitse õigus hoopis näiliselt n-ö kindlama variandi ja proovib situatsiooni lahendada politsei ja piirivalve seaduse võimuvolitusi rakendades. Probleemid tekivad aga siis, kui võimuvolitusi rakendades ei ole võimalik olukorda edukalt lahendada ning ohtu satub seetõttu ametnik ise või keegi kolmas.

76. Peamine võimalik kitsaskoht on seotud ametniku distsiplinaarvastutusega politseiõiguse normide rikkumise eest. Õigus end ründe vastu kaitsta on igal inimesel, ka võimuesindajal, ning tema võimalik kriminaalvastutus lahendatakse karistusõiguse üldises korras. Kas ametnik sealjuures aga ka eriseaduses ettenähtud korra rikkumise eest distsiplinaarvastutust kannab, on hoopis teine küsimus. Seega on põhimõtteliselt võimalik, et politseiametniku tegevus on karistusõiguse kohaselt õiguspärane, kuid ta saab selle eest distsiplinaarkorras karistada. Eestis asjakohane kohtupraktika puudub.⁸⁸

77. Mõõnan, et karistusõiguslikult tegu lubatavaks hinnates ei pea see alati tähendama seda, et distsiplinaarmenetlust ei peaks ametniku tegevuse suhtes alustama või peaks selle kindlasti lõpetama, kuna välistatud ei ole olukord, kus ametniku poolne nt jõu kasutamine oli hädakaitse tõttu karistusõiguslikult õiguspärane, kuid ta eksis seejuures mõne muu regulatsiooni või politseitöö taktika nõude vastu, mis tingis olukorra eskaleerumise jõu kasutamiseni. Seetõttu ei saa ametniku lubatava hädakaitse olukorras välistada tema suhtes distsiplinaarmenetluse alustamist ega ka võimalikku karistamist. Siiski peab üheselt välistatud olema olukord, kus karistusõiguslikult sunni kasutamist hinnates loetakse ametniku tegevus lubatavaks hädakaitseks, kuid kõnealust tegevust heidetakse ametnikule siiski ette distsiplinaarmenetluses.

5.4 Riigivastutuse kohaldumine

78. PS § 25 sätestab, et igal inimesel on õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele.

79. Õiguskirjanduses on leitud, et tänapäeva õigusriigis on nii seaduste keerukuse, rohkete diskretsioonivolituste, teravate multipolaarsete huvikonfliktide ning asjaolude hindamise ja prognooside raskendatuse tõttu vigaste võimuaktide teatav hulk paratamatu. Seadus peab leidma optimaalse tasakaalu riigi võimaluste vahel kahju ärahoidmisel ja heastamisel ning kannatanule kahju hüvitamise vajaduse vahel. Riigi raha kergekäeline kulutamine kahjude hüvitamiseks võib takistada muude vähemalt sama oluliste valdkondade finantseerimist. Lisaks on tõdetud, et liiga karm riigi vastutus mõjutab ametnike sõltumatust, sest nad hakkavad oma töös eelistama vähem riskantseid, samas mitte tingimata õigeid otsuseid.⁸⁹

⁸⁸ J. Sootak. Kriisi lahendamise karistusõiguslikud lähtekohad Eesti õigussüsteemis. *Juridica* 2007 nr 2, lk 85.

⁸⁹ I. Pilving. Kommentaarid §-le 25. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, § 25 komm 1.2.

Kirjeldatud eesmärgi tagamiseks näeb riigivastutuse seadus (RVastS) avalikke ülesandeid vahetult täitva inimese (sh ametniku) kaitseks ette n-ö kaheastmelise süsteemi, mille järgi vahetult kannatanu ees vastutab avalik võim (sh üldjuhul sõltumata süüst), mitte avalikku ülesannet täitnud inimene (RVastS § 12 lõiked 1–2). Tõsi, avalik võim omab regressiõigust viimase vastu, kuid ka regressinõude esitamisel on ülesande vahetu täitja vastutus piiratud (vt RVastS § 19, avaliku teenistuse seaduse § 80). Eelneva tõttu on oluline, et politseiametniku ametiülesannete täitmisega seonduvale kahjutekitamisele laieneks riigivastutuse seaduse regulatsioon.

80. Lisaks ametniku kindlustunde suurendamisele, tagab riigivastutus teatava kindluse ka kahju saanud isikule. Riigivastutuse rakendumine kahju hüvitamisele on kahju saanud isiku õiguste seisukohalt parim, kuna isiku nõue esitatakse avaliku võimu kandja, nt riigi vastu, kelle maksujõulisus on üldjuhul väljaspool kahtlust. Otse kahju tekitanud isiku (ametniku) vastu esitatud eraõiguslik kahjunõue ei pruugi samal määral tagatud olla. Ka ei ole kannatanule kahju hüvitamisel üldjuhul (erand RVastS § 9) oluline süü.

81. RVastS § 1 lõike 1 kohaselt sätestab riigivastutuse seadus avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel rikutud õiguste kaitse ja taastamise ning tekitatud kahju hüvitamise alused ja korra. Sama paragrahvi lõikest 2 tulenevalt ei reguleeri riigivastutuse seadus õiguste taastamist ega kahju hüvitamist eraõiguslikus suhtes.

82. Eelnevast mahuvad riigivastutuse seaduse reguleerimisalasse üldreeglina avalik-õiguslikus suhtes asetleidnud juhtumid. Seetõttu ei ole küsimust riigivastutuse kohaldumisest olukorras, kus kahju tekkimisel kasutas politseiametnik vahetut sundi kehtiva politsei ja piirivalve seaduse tähenduses ning rakendades seega avaliku võimu volitusi avalik-õiguslikus suhtes.

83. Probleemne võib riigivastutuse aspektist olla küsimus, kas politseiametniku poolt (enese-) kaitseõiguse realiseerimist teenistuskohustuste täitmisega seonduvalt tuleks samuti käsitleda avalik-õigusliku suhtena ning kas täidetud on avaliku võimu volituste rakendamise tingimus, mida RVastS § 1 lg 1 eeldab. Mõõnda tuleb, et ametnik tõrjub rünnet, mis on suunatud tema kui füüsilise isiku vastu, kuid ründe põhjuseks on samas üldjuhul asjaolu, et ametnik on täitmas talle pandud teenistuskohustusi (rakendab avaliku võimu volitusi avalik-õiguslikus suhtes). Seetõttu ei pruugi kõnealuses situatsioonis olla tegemist n-ö tavalise eraisikute vahelise hädakaitse või -seisundi olukorraga, millele riigivastutus ei laiene.

84. Kohtupraktikas on riigivastutuse seaduse kontekstis avaliku võimu volituste rakendamise mõistet ja avalik-õigusliku suhte olemasolu mõnevõrra käsitletud. Näiteks on Riigikohus pidanud tõlgendama RVastS § 1 lg 3 punkti 3, mille kohaselt käsitatakse kahju tekitamisena eraõiguslikus suhtes kahju tekitamist avaliku võimu kandja poolt liikluses osalemisel, kasutamata avaliku võimu kandja eriõigusi. Kohus selgitas, et selle sätte järgi on avaliku võimu kandja poolt liikluses osalemisel kahju tekitamine üldjuhul kahju tekitamine eraõiguslikus suhtes. Üksnes erandina, kui avaliku võimu kandja kasutas oma eriõigusi, on tegemist kahju tekitamisega avalik-õiguslikus suhtes. Politsei alarmsõidukiga liikluses kahju tekitamine on eraõiguslik suhe, kui alarmsõiduk ei kasutanud eriõigust (liiklusseaduse teatavate nõuete eiramise õigust), millest annab tunnistust alarmsõidukil sisselülitatud vilkur ja/või helisignaal. Kohus märkis, et sisselülitatud vilkur ja/või helisignaal oleks viidanud eriõiguse kasutamisele ning muutnud kahju tekitamise avalik-õiguslikuks suhteks.⁹⁰ Tõsi,

⁹⁰ RKÜKm 15.06.2010, nr 3-2-4-1-10, p-d 9-11.

antud juhul on riigivastutuse seaduses selge norm, mis piiritleb riigivastutuse ja eraõiguslike normide kohaldamist mh nt politsei liikluses osalemisel tekitatud kahju eest. Samas võib paratamatult esitada küsimuse, kas sama kriteerium – seaduses sätestatud eriõiguste kasutamine – oleks analoogiana üle kantav ka jõu kasutamisel tekitatud kahju juhtumile, s.t riigivastutus kohalduks vaid siis, kui ametnik kasutab jõudu politsei ja piirivalve seaduse alusel n-ö eriõigusena.

85. Teisalt on Riigikohus vastutuse riigile kui avaliku võimu kandjale ülemineku osas leidnud, et vastutus tekitatud kahju eest läheb RVastS § 12 lg 2 järgi avaliku võimu kandjale üle üksnes tingimusel, et avaliku võimu kandja ülesandeid täitnud füüsiline isik tekitas kahju seoses enda kohustuste hulka kuuluvate funktsioonide täitmisega. Kui kahju tekitati avaliku võimu kandja ülesandeid täitnud füüsilise isiku süü läbi seoses tema ameti- või töökohustuste täitmisega, ei välista vastutuse üleminekut RVastS § 12 lg 2 alusel asjaolu, et kahjustav tegevus oli vastuolus avaliku võimu kandja eesmärkide ja huvidega. Teenistushuvide vastane käitumine ei tähenda iseenesest, et isik tegutseks väljaspool töökohustusi. See, millal on kahju tekitanud käitumise seos töö- või teenistuskohustuste täitmisega piisav RVastS § 12 lg-s 2 ette nähtud vastutuse ülemineku tekkimiseks, on fakti küsimus. Määrav on seejuures asjaolu, kas kahju tekitanud isiku ametiülesannetel oli kahju tekitamise mehhanismis keskne (näiteks kahju tekitamist ainuvõimaldav) roll või oli ametiülesannete täitmine kahju tekitamise aspektist kõrvalise tähendusega. RVastS § 12 lg 2 kohaldamine on välistatud, kui seos kahju põhjustamise ja ametitegevuse vahel on pelgalt juhuslikku laadi.⁹¹

86. Politseiametniku vastu suunatud rünne ning ametniku sellest tingitud enesekaitseline tegevus on üldjuhul tihedas seoses ametniku ametikohustuste täitmisega. Teisisõnu on ametnik tema vastu suunatud ründe objektiks üldjuhul just seetõttu, et ta kaitseb nt avalikku korda.

87. Teatavasti on endiselt lahenduseta ka küsimus kahju hüvitamise alustest n-ö avaliku õiguse eriharus – süüteomenetluses. Kuna riigivastutuse normid kohalduvad üksnes haldusülesannete täitmisel, siis on kehtiv seadus Riigikohtu hinnangul põhiseadusega vastuolus osas, milles ei reguleeri kahju hüvitamist süüteomenetluses tekitatud kahju eest. Kõnealusest lahendist võib välja lugeda seda, et Riigikohtu hinnangul peab riigivastutuse kohaldamiseks olema väga selge õigusnorm riigivastutuse seaduses.⁹² Võib spekuloida, kas kohus leiaks sama ka politseiametniku poolt hädakaitseisundis isikule tekitatud kahju hüvitamise juhtumil.⁹³

88. Märgin kokkuvõtvalt, et riigivastutuse selge kohaldamine annab ametnikule tõhusaks tegutsemiseks vajaliku kindluse, mis aitab kaitsta riigi sisemist rahu ühiskonna silmis. Teiselt ei välista riigivastutuse kohaldumine üldreeglina aga teatud olukorras ametniku isiklikku vastutust.

Kokkuvõtteks

89. Austatud ministrid, teen teile ettepaneku kaaluda politsei ja piirivalve seadusesse (korrakaitse seadusesse) politseiametniku hädakaitse olemasolu sätestava normi lisamist

⁹¹ RKKKo 16.02.2005, nr 3-1-1-136-04, p-d 15-16 ja RKKKo 23.02.2011, nr 3-1-1-105-10, p 9.6.

⁹² RKÜKo 22.03.2011, nr 3-3-1-85-09, p 116.

⁹³ Ka tuleb tõdeda, et piir süüteomenetluse ja haldusmenetluse vahel ei ole sugugi alati selge. Vt nt RKHKo 10.01.2008, nr 3-3-1-65-07 (politseiametnike tegevus korrakaitse ja järelevalve ülesannete täitmisel).

ja erivahendiks mitteoleva eseme enesekaitseelisel eesmärgil kasutamise legaliseerimist, samuti analüüsida riigivastutuse seaduse kohaldamisega seonduvat.