



Õiguskantsler

Marko Pomerants
Riigikogu õiguskomisjoni esimees
Riigikogu Kantselei
riigikogu@riigikogu.ee

Teie 01.07.2013 nr

Meie 20.09.2013 nr 18-1/131194/1304051

Arvamus korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõule

Austatud härra esimees

Tänan Teid võimaluse eest avaldada arvamust korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõule. Avalikku korda ähvardavate ohtude tõrjumisega kaasneb paratamatult mitmete põhiõiguste intensiivne riive, mistõttu olen korrakaitseõiguse reformi arengut jälginud tähelepanelikult. Küsisite minu arvamust korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise eelnõu suhtes täies mahus, kuid soovides mulle pandud põhiülesannete täitmist mitte unarusse jätta, keskendusin üksnes põhimõttelistele küsimustele.

Järelevalve ohuennetuse korral

Juba justiitsministrile sama eelnõu kohta saadetud arvamuses pöörasin olulist tähelepanu nn inspeksioonilise järelevalve regulatsioonile¹. Nimelt lähtuti korrakaitseaduse (KorS) eelnõu koostamisel konkreetse ohu kontseptsioonist, millest lähtuvalt on meetmete kohaldamine lubatav üldjuhul vaid siis, kui konkreetset elulised asjaolud viitavad ohu olemasolule või ohukahtlusele. Teatavasti toimub aga riikliku järelevalve funktsiooni teostavate asutuste senises väljakujunenud praktikas järelevalvele allutatud subjektide kontrollimine ka konkreetsest ohust sõltumata, näiteks tööplaanist lähtuvalt. Meenutan², et korrakaitseaduse eelnõu koostamisel plaaniti ilma konkreetse ohu kahtluseta nn inspeksioonilise järelevalve meetmete reguleerimist eriseadustes.

Justiitsministeerium on otstarbekuse kaalutlustel pidanud siiski vajalikuks reguleerida järelevalvet ohuennetuse korral ühtselt KKSMRS eelnõu §-s 24.

Justiitsministrile saadetud arvamuses väljendasin muret, et ülemäära kärbitud õigustega riiklik järelevalve võib teistpidi samuti isikute põhiõigusi kahjustada, kui riik ei saa sekkuda juhul, mil see oleks teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks hädavajalik. Kemikaaliseaduse näitel osutasin, et inimeste õigushüved võivad oluliselt ohustatud saada, kui ohuennetuseks lõhkeaineladu kontrollivaid ametnikke lattu ei lubata. Nüüd on eelnõusse lisatud korrakaitseaduse § 23 lisatavad lõiked 3 ja 4, millega kohustatakse isikuid

¹ Eelnõuga planeeritav § 24 – Riikliku järelevalve meetme kohaldamine korrakaitseorgani poolt ohu ennetamiseks.

² Nagu ma ka oma 19.04.2012 arvamuses justiitsministrile põhjalikumalt selgitasin. Arvutivõrgus kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_eelnoule_korrakaitseaduse_muutmise_ja_rakendamise_seaduse_eelnou.pdf.

järelevalvemeetmeid taluma ning võimaldatakse ametnikel kuni 9600 euro suuruse sunniraha kohaldamist. Need normid aitavad kindlasti järelevalve tõhusust kindlustada olukorras, kus vahetu sunni kohaldamine ohuennetuse meetmeteks on selgesõnaliselt välistatud. Tulles siiski veelkord tagasi lõhkeainelao näite juurde, märgin, et minu jaoks jääb küsitavaks, kas mõnedes valdkondades, kus nõuete rikkumise korral võivad tagajärjed olla väga rängad, on õige välistada täielikult vahetu sunni rakendamine (näiteks lõhkeainelattu sisenemiseks). Palun Riigikogul kaaluda võimalust täiendada vahetu sunni rakendamise keeldu täiendiga “kui eriseadus ei sätesta teisiti” ning reserveerida selliselt võimalus teatud valdkondades siiski vahetut sundi kohaldada ohuennetuse järelevalves.

Ohuennetuse valdkonnas tõusetub samuti küsimus §-de 24 (Riikliku järelevalve meetme kohaldamine korrakaitseorgani poolt ohu ennetamiseks) ja 25 (Riikliku järelevalve meetme kohaldamine korrakaitseorgani poolt ohu väljaselgitamiseks asjaomase ministri loa alusel) vahekorrast. Kui korrakaitseaduse eelnõu koostamisel peeti ohuproгноosi alusel järelevalve teostamist (näiteks politseireid “Kõik puhuvad”) § 25 alla kuuluvaks, siis ohuproгноosi mõiste uue sõnastuse korral kuuluvad niisuguseid reidid pigem § 24 alla. Millised juhtumid on mõeldud kuuluma § 25 alla, ei selgu ka eelnõu seletuskirjast.

KOV eeskirjad

KKSMRS eelnõu §-s 49 plaanitakse kehtetuks tunnistada kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 22 lg 1 p 36³, milles sisaldub volitusnorm kohaliku omavalitsuse volikogule avaliku korra tagamiseks avaliku korra eeskirjade kehtestamiseks. Avalikus kohas käitumise üldnõuded on edaspidi sätestatud korrakaitseaduses.

Mulle valmistab siiski jätkuvalt muret, et käimasoleva reformiga ei lahendatud KOKS-s sisalduvaid teisi sarnaseid korrakaitse iseloomuga volitusnormide probleeme. Nimelt sisaldab KOKS § 22 lg 1 p 36² volitusnormi koerte ja kasside pidamise eeskirjade kehtestamiseks ja KOKS § 22 lg 1 p 36¹ volitusnormi heakorraeeskirjade ja kaevetööde eeskirjade kehtestamiseks. Nimetatud eeskirjade kehtestamise volitusnorme iseloomustab üks puudus – tegemist on üldsõnalise ja piisavalt määratlemata volitusnormiga, mistõttu puuduvad kohalikel omavalitsustel selged piirid küsimustes, mida võib eeskirjaga reguleerida. Mulle aastate jooksul laekunud kaebustega seoses olen tõdenud, et omavalitsuste vastavad eeskirjad sisaldavad mitmeid erinevate põhiõiguste piirangute värvikaid juhtumeid. Ebapiisava volitusnormi alusel antavad eeskirjad ei ole põhiseadusega kooskõlas, mistõttu olen märgukirjadega ka korduvalt probleemile tähelepanu juhtinud.³

Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu väljatöötamise kontekstis oleks võimalik ja asjakohane ka KOKS teistele korrakaitse olemusega volitusnormide pikalt kestnud põhiseadusvastasusele lahendus leida, kuid kahjuks ei ole Vabariigi Valitsus probleemi selles eelnõus lahendanud.

Muudatused põhimõistetes

Eelnõu p-s 12 sõnastatakse võrreldes vastuvõetud, kuid jõustumata korrakaitseadusega ümber avaliku korra eest vastutava isiku mõiste ning laiendatakse seda nii ohukahtluse põhjustanud isikule kui ka isikute tegevusele nn ohueelsel alal (kus puudub veel nii ohukahtlus rääkimata

³ Vt nt minu 14.12.2010 märgukirja nr 6-1/100108/1007193.

juba realiseerunud konkreetsest ohust). Juhin siinkohal tähelepanu, et minu arvates vajab täiendavat analüüsimist, kas sellest laienemisest tuleneb ka põhimõttelisi muudatusi KorS-iga isikutele pandavate korrakaitseliste kohustuste ulatuses ja sisus. Eelnõu koostamisel aluseks olnud germaani korrakaitseõiguse kontseptsioon isikuid, kes (veel) ohtu tekitanud, ei ole üldjuhul häirija (*Störer*) mõistesse hõlmatud.

Mul on alust arvata, et eelnõu mitte üksnes ei täpsusta juba olemasolevat korrakaitseõiguse reformi kontseptsiooni, vaid teeb sellesse teatud osas ka muudatusi, mis on põhimõttelise iseloomuga. See tekitab ka küsimuse, kuivõrd haakuvad omavahel mõned varasemalt KorS-i eelnõu väljatöötamisel valitud lahendused ja käesoleva eelnõuga tehtavad täiendused.

Vacatio legis

Eelnõu § 167 lg 1 sätestab, et korrakaitseseadus ja selle rakendamise ja muutmise seadus jõustuvad 2014. aasta 1. juulil. Kuigi reformi on valmistatud ette mitmeid aastaid, on siiski kaheldav, kas on realistlik kõigi puudutatud järelevalveasutuste ametnike väljakoolitamine nimetatud tähtajaks. Uus korrakaitseõigus nõuab ametnikelt senisest enam faktiliste asjaolude hindamist, õigushüvede ja teiste väärtuste kaalumist ning ka oma otsuste veenvat põhjendamist, mistõttu oleks vajalik arvestada reformi jõustamisel ka ametnike koolitamisele kuuluva ajavaruga.

PS §-st 10 tulenevast õiguskindluse põhimõttest lähtuvalt tuleb seadusandjal uute regulatsioonide jõustamiseks ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adressaadid saavad uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada.⁴ Kuigi Riigikohtu vastav praktika puudutab eeskätt haldusväliste isikute võimalust valmistuda nende elutegevust puudutavateks muudatusteks, tuleb *vacatio legis* põhimõtet arvestada ka juhul, kui õigusakti muudatused puudutavad oluliselt uue seaduse rakendajaid, ametnikke. **Kui ametnikele ei tutvustata koolitustel uue õiguse eesmärgi ja vaimu, võivad ametnikud uute normide väära kohaldamisega ohustada reformi eesmärgi ning mõistagi ka järelevalvealuste isikute õigusi ja vabadusi.**⁵

Täna Teid veelkord võimaluse eest arvamust avaldada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

⁴ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 26; RKÜKo 16.03.2010, nr 3-4-1-8-09, p 83; RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, p 66, 67.

⁵ Olen kursis, et korrakaitseseaduse muutmise ja rakendamise seaduse jõustumise tähtajaga plaanitakse siduda majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, mille jõustumise tähtaega kavandatakse samale ajale. Riigikogu poolt vastuvõetud [majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse \(MsüS\) § 137](#) kohaselt pidanuks seadus jõustuma 01.01.2014, kuid MsüS ja teiste seaduste muutmise eelnõuga kavandatakse jõustada MsüS ja KorS üheaegselt. Mõningates eriseadustes (vt näiteks [tervishoiuteenuste korraldamise seaduse §-d 41](#)) on arvestatud MsüS jõustumisega juba 01.01.2014, seetõttu tõstatatakse probleeme MsüS jõustumistähtaja nihutamise 01.07.2014. Selles kontekstis tuleks eraldi hinnata, kas KorS ning MsüS üheaegne jõustumine on siiski hädavajalik.