



ÕIGUSKANTSLER

Hr Rein Lang
Minister
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 3.12.2010 nr 6-8/101900/1007010

Julgeolekuasutuste seaduse muutmine

Austatud hr Lang

Justiitsministeeriumi 2010. aasta tööplaanis¹ on julgeolekuasutuste seaduse muutmise seaduse eelnõu ettevalmistamine. Minu nõuniku kohtumisel 8.11.2010 Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunikega selgus, et käesoleva aasta lõpuks on ministeeriumil plaanis viia lõpule julgeolekuasutuste seaduse eelnõu muutmise vajaduse analüüs.

Eeltoodust tulenevalt pean vajalikuks juhtida Justiitsministeeriumi tähelepanu minule esitatud avalduste lahendamise käigus esilekerkinud probleemidele seoses julgeolekuasutuste seaduse ja haldusmenetluse seaduse kooskohaldamisega. Minu järgnevate tähelepanekute aluseks on analüüs, mille viisin läbi 2007. ja 2009. aastal mulle esitatud kahe Kaitsepolitseiameti peale esitatud kaebuse lahendamise käigus. Kuigi julgeolekuasutuste seadus reguleerib kõigi (mõlema) julgeolekuasutuste tööd, keskendun sel põhjusel järgnevalt üksnes Kaitsepolitseiameti tegevust puudutavale osale.

Selgitan, et olen seoses sama küsimusega vahetanud seisukohti Kaitsepolitseiametiga, olles saatnud koopiad kirjavahetusest teadmiseks ka Siseministeeriumile. Kaitsepolitseiameti 01.03.2010 kirjas nr 77 on m.h. märgitud, et Kaitsepolitsei on valmis osalema Justiitsministeeriumis moodustavas julgeolekuasutuste seaduse muutmise töögrupis, kus saab asjakohased õiguslikud küsimused tõstatada. Nagu ma 8.11.2010 nõunike kohtumise järel aru saan, siis ei ole sellised ettepanekud seni Justiitsministeeriumisse jõudnud.

Järgnevalt annan üldistatud kujul ülevaate mulle Kaitsepolitseiameti tegevusele esitatud kaebuste aluseks olnud asjaoludest ning lahendamise käigus tehtud õiguslikust analüüsist. Kuna kaebuste aluseks olnud toimingud leidsid aset enne 01.01.2010, mil jõustus politsei- ja piirivalveseadus, tuleb julgeolekuasutuste seaduste muutmise vajaduse hindamisel arvestada varemkehtinud politseiseaduse ja uue politsei ja piirivalveseaduse erinevustega. Osundan, et viimatinimetatud osas ei ole ma seni siiski viinud läbi põhjalikku analüüsi, vaid toon järgnevalt välja üksnes võimalikud aspektid, mis võivad varasemast erineva regulatsiooni tõttu õiguslikku hinnangut mõjutada.

¹ Õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse punkt 9. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=48963/Justiitsministeeriumi+t%F6%F6plaan+aastaks+2010.pdf>.

1. Üldine õiguslik raamistik

1. Mõlemad õiguskantslerile esitatud kaebused olid seotud Kaitsepolitseiameti (KAPO) tegevusega 17-aastase (alaealise) isiku kutsumisel vestlusele ja vestluse läbiviimisega. Kaebused puudutasid KAPO tegevust erineval ajal ja erinevatel asjaoludel. Esimesele avaldajale esitati kutse ajal, mil ta oli teel mujale, ning paluti tulla kohe kaasa vestlusele KAPO ametiruumidesse KAPO transpordivahendiga. Teine avaldaja oli kutsutud tunnistajana politseiprefektuuri seoses väärteomenetluse kohtuvälise menetlusega ja Kaitsepolitseiamet vestles avaldajaga vahetult pärast ülekuulamist. Kummalgi juhul ei esitatud alaealisele isikule eelnevat kirjalikku kutset.

2. KAPO tegevust reguleerib põhiallikana julgeolekuasutuste seadus (JAS). KAPO on julgeolekuasutus, mille tegevuse laiem eesmärk on tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil (JAS § 2 lg 1). KAPO täpsemad ülesanded on sätestatud JAS §-s 6. Nimetatud sätte järgi on KAPO pädev mh koguma ja töötleva teavet, mis puudutab riigi põhiseadusliku korra ja territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele suunatud tegevust; samuti teavet nende kuritegude tõkestamiseks, mille kohtueelne uurimine on KAPO pädevuses². Ka on KAPO-l õigus kriminaalasjas viia läbi kohtueelset uurimist.

3. JAS § 24 lg 1 kohaselt toimub KAPO-le pandud ülesannete täitmiseks vajaliku teabe kogumine vahetult KAPO ametnike või koostööle kaasatud isikute poolt. Seadus näeb ette ka piirangud, mida teabe kogumisel peab arvestama. Esiteks ei tohi teabe kogumine kahjustada isiku elu, tervist, vara ega keskkonda (JAS § 24 lg 2). Teiseks peab KAPO teabe kogumisel lähtuma põhimõttest, et mitme võimaliku abinõu olemasolul kasutatakse sellist teabe kogumise meetodit, mis kõige vähem riivab isikute põhiõigusi (JAS § 3 lg 2; vt ka JAS § 31 lg 1).

4. KAPO-s töötavatele politseiametnikele on ametile ülesannete täitmiseks seadusega antud järelevalvemeetmete kohaldamisel ja sunni rakendamisel samad õigused kui politseiametnikele politsei ja piirivalve seaduses (JAS § 21)³. Nendele lisanduvad julgeolekuasutuste seaduses endas sisalduvad täiendavad volitused. Märgin siinkohal, et julgeolekuasutuste seaduse muutmise ettevalmistamisel tuleb politseiametnikuga samade järelevalvemeetmete täiemahulist laiendamist julgeolekuasutustele kindlasti põhjalikult analüüsida.

5. Eeltoodust tuleneb, et KAPO saab ühest küljest läbi viia süüteomenetlust, millele kohaldub vastavalt väärteomenetluse seadustik (VTMS) või kriminaalmenetluse seadustik (KrMS). Ülejäänud osa KAPO tegevustest on õiguslikult n-ö "midagi muud" – neid sooritatakse isiku seisukohalt avalik-õiguslikus suhtes, kuid nende õiguslikku olemust julgeolekuasutuste seadus ei täpsusta.

6. Ka kõnealustel juhtudel ei olnud tegu süüteomenetlusega, vaid n-ö "millegi muuga". Mõlemal juhul oli avaldaja kutsumine ja vestluseks ettepaneku tegemine seotud 1) JAS § 6 punktist 1 tuleneva ülesandega koguda ja töödelda teavet, mis puudutab riigi põhiseadusliku korra ja territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele suunatud tegevust (avaldajad olid n-ö teabeallikas KAPO-le), ning 2) JAS § 6 punktist 3 tuleneva ülesandega tõkestada nende kuritegude toimepanemist, mille kohtueelne uurimine on KAPO pädevuses. Lisaks juhtis KAPO tähelepanu toona kehtinud politseiseaduse (PolS) § 12 lg 1 punktist 4 tulenevale KAPO kohustusele võtta tarvitusele abinõud õiguserikkumiste ärahoidmiseks, tõkestamiseks ning avastamiseks ning

² Vt Vabariigi Valitsuse 19.07.2007 määrusega nr 193 kinnitatud "Politseiasutuse ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus" (pealkiri enne 01.01.2010 "Politseiameti ja tema hallatavate asutuste ning Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus").

³ Sama ka enne 01.01.2010 kehtinud politseiseaduse alusel, mis oli asjakohane esitatud kaebuste lahendamisel.

§ 13 lg 1 punktist 1 tulenevale õigusele nõuda kodanikelt ja ametiisikutelt avaliku korra järgimist ja korrarikkumise lõpetamist.

7. Asusin kaebusi menetledes seisukohale, et tulenevalt JAS § 1 lõikest 1, mis näeb otseselt ette, et julgeolekuasutuste seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades julgeolekuasutuste seaduse erisusi, tuli KAPO tegevust hinnata julgeolekuasutuste seaduse ja haldusmenetluse seaduse koosmõjus. Samuti sätestas kuni 01.01.2010 kehtinud PolS § 1 lg 2 nagu ka alates 01.01.2010 kehtiva politsei ja piirivalve seaduse (PPS) § 1 lg 3, et politsei haldustegevusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust, arvestades vastavalt politseiseaduse või politsei ja piirivalve seaduse eriregulatsioone. Haldusmenetluse seadusel on seega oluline n-ö lünki täitev funktsioon.⁴

8. Julgeolekuasutuste seaduse regulatsioon haldusmenetluse menetluskorra osas on väga "hõre".

9. Selleks, et välistada haldusmenetluse seaduse laienemine (osaliselt või tervikuna) KAPO tegevusele, peaks julgeolekuasutuste seadus selle sõnaselgelt ette nägema. Õiguskantslerile esitatud kaebuste menetlemise ajal ega ka praegu sellist välistust ei ole sätestatud.⁵

2. Isiku kutsumine vestlusele

2.1. Vabaduse ja isikupuutumatus riive

10. Põhiseaduse (PS) § 20 sätestab igäühe õiguse vabadusele ja isikupuutumatusle.⁶ On võimalik, et inimene täiesti vabatahtlikult n-ö nõustub oma vabaduse piiramisega ja viibib vabal tahtel mingis ruumis või muul piiratud alal. Samas on selge, et arvestades konkreetseid asjaolusid (nt vestlusele kustumise kiire vajadus) ja KAPO kui kutse esitanud asutuse staatust, ei pruugi isikul alati olla piisavat võimalust kujundada oma tegelikku ja teadlikku tahet – ta ei pruugi olla KAPO ametnikega kaasaminemise ja KAPO hoones vestluse ajal viibimise otsuses täiesti vaba.⁷

⁴ Näiteks RKHKm 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, p 12–13: "Haldusmenetluse seadus konkretiseerib järelevalvekolleegiumi hinnangul hea halduse põhimõtet ja teisi haldusülesannete täitmist puudutavaid põhiseaduslike põhimõtteid ning realiseerib PS §-st 14 tulenevat üldist põhiõigust korraldusele ja menetlusele. Jättes Haldusmenetluse seaduse kohaldamata menetluses, mis ei ole eriseadusega piisavalt reguleeritud, võivad isikute õigused ja kohustused sattuda ohtu."

⁵ Seejuures juhin tähelepanu asjaolule, et Riigikohus on laiendanud haldusmenetluse seaduse kohaldatavust isegi neile juhtudele, kus seadus taolise välistuse sätestab: RKHKm 05.05.2005, nr 3-3-1-12-05, p 11: "Haldusakti kättetoimetamist reguleerivaks üldseaduseks on Haldusmenetluse seadus. Kui eriseaduses on haldusakti teatavakstegemine jäetud reguleerimata ja selles osas pole ka ette nähtud võimalust kasutada Haldusmenetluse seadust või on otse sätestatud, et Haldusmenetluse seadust ei kohaldata, siis tuleb see lünk analoogia korras täita Haldusmenetluse seaduse asjakohase regulatsiooniga."

⁶ Isiku füüsilise ja vaimse puutumatus vähem intensiivse riive, mis ei mahu PS § 20 kaitsealasse, lubatavust tuleb hinnata teistest põhiseaduse sätetest lähtudes. Näiteks eraelu valdkondi, mis ei ole kaitstud eriõigustega, võib riivata üksnes PS § 26 lauses 2 sätestatud tingimustel; liikumisvabaduse kui eriõiguse riive lubavad alused on sätestatud PS § 34 lauses 2. Kui põhiõiguse riive ei mahu ühegi üksikasjalikumalt sisustatud kaitsealaga põhiõiguse alla, siis miinimumnõudena peab vastavalt PS § 19 lõikele 2 olema igal vabaduse riivel seaduslik alus. Tulenevalt PS §-dest 3 ja 11 peavad ka kõik need vähemulatuslikud põhiõiguste riived, mis ei mahu PS § 20 "õigus vabadusele" kaitseala raamidesse, tuginema igal juhul seadusele ja olema proportsionaalsed. Riigikohus on samuti väljendanud seisukohta, et "[k]onkreetsed isiku põhiõiguste piiramist ei saa põhjendada ainuüksi avaliku huvi olemasoluga, vaid selleks peavad esinema ka konkreetsed õiguslikud ja faktilised alused". (RKHKo 24.11.2005, nr 3-3-1-61-05, p 24) Samuti sätestab HMS § 107 lg 1, et toiming peab olema kooskõlas õigusaktidega ning et toiming võib piirata õigusi või vabadusi ainult siis, kui selleks on seaduslik alus.

⁷ Vrd isikuandmete kaitse seaduse § 12 (andmesubjekti nõusolek isikuandmete töötlemiseks). Tegelikult ja teadlikult tahte olulisust vabaduse võtmisel rõhutab ka EIK, nt 05.10.2004 otsus asjas nr 45508/99, H.L. v. Ühendkuningriigid,

11. PolS § 13 lg 1 p 4 kohaselt võis isikuid, keda otseselt ei kahtlustatud õigusrikkumise toimepanemises, kutsuda politseisse seoses käimasoleva väärteo- ja kriminaalmenetlusega ("kutsuda politseisse kodanikke ja ametiisikuid politseimenetluses olevates väärteo- ja kriminaalasjades, toimetada politseisse õiguserikkumises osalenud isikuid selle asjaolude viivitamatuks väljaselgitamiseks"). Vaatamata kutse saamisele ilmutata jäämise puhuks nägi seadus teatud juhtudel ette võimaluse kohaldada sundtoomist, s.t tagada ilmutamine seadusliku kohustuse täitmiseks (KrMS § 139, VTMS § 43). Sellisel juhul esines seaduslik alus vabaduse võtmiseks ka isikult, keda ei kahtlustata süüteo toimepanemises. Praegu kehtiva PPS § 7¹⁷ alusel võib politsei ametiruumi kutsuda isiku, kellel on andmeid, mis on vajalikud ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks.⁸ Samas paragrahvis sisalduvad erisätted sundtoomise kohta (kui teabe saamine on vajalik kõrgendatud ohu tõrjumiseks ja isikut on kutses sundtoomisest eelnevalt hoiatatud).

12. JAS § 31 lg 2 sätestab, et julgeolekuasutusel on oma ülesannete täitmiseks õigus saada füüsiliselt või eraõiguslikult juriidiliselt isikult vajalikku teavet; seejuures isikuandmete andmise kohustust ei ole, kui julgeolekuasutus ei põhjenda isikuandmete saamise vajadust või isikuandmete andmine ei ole lubatud. Viidatud normist ei nähtu üheselt, kuidas võib KAPO nõuda isikult teavet – kas paludes kirjalikult andmeid, minnes isiku juurde ja küsitledes teda suuliselt, või kutsuda isik ametiasutusse selgituste andmiseks.

13. Erinevalt varemkehtinud PolS § 13 lg 1 punktist 4, millest võis kitsalt tõlgendada⁹ järeldada, et KAPO võib isikuid välja kutsuda julgeolekuasutuste seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks üksnes seoses käimasoleva süüteomenetlusega, nähtub PPS §-st § 7¹⁷ selgelt, et isiku väljakutsumine on võimalik ka muude ülesannete täitmiseks. HMS § 17 lg 1 näeb ette haldusorgani õiguse kutsuda isik kirjaliku kutse alusel välja menetlusosalise, tunnistaja, eksperdi või tõlgina.

14. Leidsin kaebusi lahendades, et KAPO-l oli õigus kutsuda isikuid välja haldusmenetluse käigus (menetlusosalise, tunnistaja, eksperdi või tõlgina) ning nõuda nende viibimist mõistliku aja jooksul teabe andmiseks ametiruumides, piirates seeläbi nende vabadust PS § 20 lg 1 mõttes. Mõistagi peab KAPO poolt isiku väljakutsumine olema konkreetsel juhul põhjendatud, s.t lihtsamal viisil teabe saamine ei ole mingil põhjusel võimalik, isiku väljakutsumine on kooskõlas ka inimesele võimalikult väheste kulutuste ja ebameeldivuste põhjustamise põhimõttega jne.

p 90: "The Court reiterates that the right to liberty is too important in a democratic society for a person to lose the benefit of Convention protection for the single reason that he may have given himself up to be taken into detention [...], especially when it is not disputed that that person is legally incapable of consenting to, or disagreeing with, the proposed action."

⁸ Tegemist on ilmselt erisättega PPS § 7⁹ lg 1 mõttes. PPS § 7⁹ lg 1 järgi võib PPS-is sätestatud erimeedet kohaldada üldjuhul (vt erandid PPS § 7⁹ lõikes 2, mis PPS §-le 7¹⁷ ei viita) vaid avaliku korra eest vastutava isiku suhtes või isiku suhtes, kelle puhul on alust arvata, et ta on avaliku korra eest vastutav isik. □

⁹ Teisalt nägid (kehtivad samas sõnastus ka pärast 01.01.2010) HMS § 5 lõiked 1 ja 2 ette haldusmenetluse vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõtteid, mille kohaselt määrab üldjuhul (s.t kui õigusakt ei sätesta teisiti) haldusmenetluse üksikasjad haldusorgan, arvestades seejuures eesmärgipärasuse, efektiivsuse, lihtsuse, kiiruse ja isikule võimalikult väheste ebameeldivuste põhjustamise põhimõtetega. Põhimõtteliselt sama kordas (kordab) HMS § 107 lg 2: toimingute sooritamise viisi, ulatuse ja aja ning menetlemise korra määrab haldusorgan oma äranägemisel, järgides kaalutusõiguse piire ja võrdse kohtlemise ning proportsionaalsuse põhimõtteid. HMS § 17 lg 1 sätestas (sätestab) sõnaselgelt haldusorgani õiguse kutsuda isik kirjaliku kutse alusel välja menetlusosalise, tunnistaja, eksperdi või tõlgina.

2.2. Kutse vorm

15. Konkreetsetes kaebustes kirjeldatud juhtumitel ei vormistatud avaldajatele kutset kirjalikult – KAPO tehtud ettepanek (kutse) vastavalt kas ametiruumidesse kaasa tulla või vestelda koheselt politseiruumides, oli suuline.

16. HMS § 17 lg 2 näeb ette, et haldusorgani kutse peab olema kirjalik ning sisaldama sättes loetletud andmeid. Suulist kutset haldusmenetluse seadus ette ei näe.

17. Siinkohal pean oluliseks lisada, et nii mõneski erihaldusmenetluses on kutsele omistatud haldusakti kvaliteet. Näiteks maksumenetluses on tulenevalt isiku väljakutsumisega kaasnevate isiku õiguste riivele antud kutsele sõnaselgelt seadusega iseseisva haldusakti tähendus (vt maksukorralduse seaduse § 60 lg 2 ja § 61 lg 3). Seda eeskätt selleks, et oleks võimalik kasutada sunniraha kohaldamise võimalust isiku ilmutamise tagamiseks, kuna sunniraha eeldab eelnevalt haldusakti andmist (vt maksukorralduse seaduse § 67). Julgeolekuasutuste seadusega politseiseadus kaebuste aluseks olnud KAPO toimingute ajal taolist eriregulatsiooni ette ei näinud.

18. Haldusmenetluse üldpõhimõtteks on, et vormi- ja menetlusvead, mis ei mõjutanud asja sisulist otsustamist (s.o menetlustulemuse materiaalsel õiguspärasust), on küll formaalsed rikkumised, kuid need võib jätta tähelepanuta menetlustulemuse õiguspärasuse hindamisel (vt analoogselt haldusaktidele laienev HMS § 58)¹⁰.¹¹ Teisisõnu, formaalsete nõuete järgimine on küll oluline, kuid nende tähtsust ei tohiks siiski igakordselt absolutiseerida (eelöeldud tõdemus formaalsete nõuete teatud mõttes vähem tähtsusele ei laiene siiski pädevusnormidele). Seega tuleb oluliseks pidada nii neid menetlus- või vormivigu, mis võisid mõjutada asja sisulist otsustamist, kui ka neid, mis ei võimalda kontrollida sisulise otsustuse (menetlustulemuse) õiguspärasust (nt kaalutusõiguse alusel antud haldusaktides põhjenduse puudumine).

19. Vaidlusalustel juhtudel raskendas kirjaliku kutse puudumine KAPO tegevusele õigusliku hinnangu andmist. Seda seetõttu, et HMS § 17 lg 2 p 4 kohaselt peab kutse sisaldama mh selgitust, mis asjas, kellena ja millise eesmärgiga isik välja kutsutakse, s.h millises haldusmenetluses ning kuivõrd KAPO täitis HMS §-st 36 tulenevat selgituskohustust¹².

20. Seisukohta, et kirjaliku kutse asemel suulise kutse andmine võiks teatud juhtudel olla aktsepteeritav (täpsemalt võiks kirjalikkuse nõude rikkumise jätta tähelepanuta), toetab iseenesest HMS § 55 lg 2 ls 2, mis näeb ette, et haldusakti võib anda muus vormis edasilükkamatu korralduse tegemiseks. Nagu eelnevalt selgitasin, on teatud juhtudel kutsele omistatud ka haldusakti kvaliteet.

¹⁰ HMS § 58: "Haldusakti kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist."

¹¹ HMS § 58 kui üldpõhimõtte kohta vt nt RKHKo 11.03.2004, nr 3-3-1-9-04, p 16: "HMS § 58 kohaselt ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Kuigi käesolevas asjas vaidlustatud Harju Maavalitsuse ÕVVK komisjoni 10. mai 2001. a otsus võeti vastu enne Haldusmenetluse seaduse jõustumist 1. jaanuaril 2002, väljenduvad viidatud sätetes Eesti haldusõiguse üldpõhimõtted, mille kehtivusele enne Haldusmenetluse seaduse jõustumist on halduskolleegium korduvalt osundanud [...]."

¹² Kuigi HMS § 36 näeb ette, et selgitusi tuleb anda vaid isiku soovil, siis tulenevalt hea halduse tava põhimõttest peab haldusorgan alati ka omal initsiatiivil isikule vajalikku ja olulist teavet andma. See on eriti oluline juhul, kui menetlusosaline on alaealine.

21. Alates 01.01.2010 kehtiva PPS § 7¹⁷ lg 2 järgi kohaldataks kutsele HMS §-s 17 sätestatud, arvestades PPS-ist tulenevaid erisusi.¹³

22. PPS § 7¹⁷ lg 3 järgi võib kohaldada isiku suhtes sunniraha, kui kutse kätte saanud kutsutud isik ei ilmu ilma mõjuva põhjusega kutses märgitud ajal kutses märgitud kohta. Tulenevalt asendustäitmise ja sunniraha seaduse § 4 lõikest 1, § 5 lõikest 1, § 8 lõikest 1 on sellisel juhul (kutses on hoiatatud mitteilmumisel kohaldatava sunnirahaga) tegemist haldusaktiga.

2.3. Alaealise menetlusosalise kutsumine vestlusele

23. KAPO poolt esitatav kutse tulla nn preventiivsele vestlusele käsitles minu menetletud kaebustes alaealisi menetlusosalisi. Menetlusosalise staatuse "omistamisel" lähtusin sellest, et HMS § 11 lg 1 p 2 mõttes oli tegemist isikutega, kellele toiming (teabe saamine, õiguserikkumise toimepanemise eest hoiatamine) oli suunatud. Alates PPS § 7¹⁷ jõustumisest võib väljakutsutava näol olla tegemist kutse kui haldusakti adressaadiga (vt p 22).

24. HMS § 12 lg 2 sätestab, et alaealine ja muu piiratud teovõimega isik ei või haldusmenetluses iseseisvalt menetlustoiminguid teha, kui seadusega ei ole ette nähtud teisiti, ning et seadusjärgse esinduse haldusmenetluses tagab haldusorgan. Seega tuli mul esitatud kaebusi lahendades analüüsida, kas on olemas säte, mis lubab alaealisel iseseisvalt KAPO läbiviidavas haldusmenetluses menetlustoiminguid teha, konkreetsel juhul seletusi anda.

25. Julgeolekuasutuste seadusest, politseiseadusest ega haldusmenetluse seadusest taolist õigust otsesõnu ei tulenenud.¹⁴

26. PPS § 7¹⁷ lg 5 teine lause sätestab, et alaealise sundtoomise korral teavitab politsei sellest viivitamata vanemat või muud seaduslikku esindajat või kohalikku omavalitsust. Sellest sättest ega ka PPS ühestki teisest normist ei tulene, et politseil oleks õigus kutsuda alaealine isik välja politsei läbiviidavas haldusmenetluses – vastav alus peab tulenema muust seadusest, nt kehtivad süüteo menetlustes erisätted.

27. Riigikohus on asunud halduskohtumenetluse kontekstis seisukohale, et haldusprotsessiõigusvõimet omavateks tuleb lugeda kõiki subjekte, kes saavad osaleda vastavates materiaalsoiguslikes haldussuhetes.¹⁵ Olen seisukohal, et taoline põhimõte laieneb ka haldusmenetlusele.

28. Nt olukorras, kus isiku KAPO-sse kutsumine on seotud planeerimisel oleva avaliku üritusega ja väljakutsutava puhul on tegemist isikuga, kes oskab ettevalmistatava ürituse kohta eelduslikult

¹³ Kutse regulatsioon on ilmselt eriregulatsioon PPS § 7¹¹ (järelevalve meetme dokumenteerimine ja aruandlus) lg 1 suhtes.

¹⁴ Sellekohast õigust ei tulenenud (tulene) ka alaealise mõjutusvahendite seadusest.

¹⁵ Vt nt RKHKm 30.10.2003, nr 3-3-1-68-03, p 15. Analoogselt RKHko 30.11.2006, nr 3-3-1-42-06, p 21: "Halduskohtus peab oma õigusi ja vabadusi saama kaitsta piiratud teovõimega isik ise. Selleks, et selline isik saaks efektiivselt osaleda kohtumenetluses ning iseseisvalt kasutada talle kuuluvat kohtumenetlusteovõimet, peab kohus osutama talle igakülgselt vajalikku abi tegeliku tahte avamisel, sealhulgas tegema kättesaadavaks õigusabi. Piiratud teovõimega isiku halduskohtumenetlusteovõime hindamisel ei ole halduskohus tulenevalt halduskohtumenetluse erisustest seotud TsMS § 202 lg-tes 2, 3 ja 4 sätestatud tsiviilkohtumenetlusteovõime piirangutega. Halduskohtumenetluses tuleb eeldada, et isik omab halduskohtumenetlusteovõimet sellest hoolimata, et tema teovõimet on piiratud. Menetlusliku teovõime piiramise vajadus võib kõne alla tulla oludes, kus on ilmne oht, et isik ei suuda iseseisvalt efektiivselt kaitsta oma õigusi ja vabadusi. Sellised piirangud ei tohi aga ühelgi juhul ülemääraselt piirata isiku õigust autonoomiale ja enesemääramisele." (Sama RKHKm 18.12.2006, nr 3-3-1-83-06.)

teavet anda või osaleb selle ettevalmistamises, tuleb silmas pidada järgmist. Keeldu alaealise osalemiseks avalike koosolekutel ja üritustel osalemisel, sh organiseerimisele kaasaaitamisel seadus ette ei näe.¹⁶ Ka on võimalik, et alaealine paneb (või on oht, et paneb) sellise tegevuse käigus toime süüteo. Karistusseadustiku (KarS) § 33 kohaselt on isik süüvõimeline, kui ta on teo toimepanemise ajal süüdiv ja vähemalt neljateistaastane.

29. Kui KAPO tegutseb sellisel juhul m.h kuriteo tõkestamise ülesannet täites, siis arvestades, et süüvõimeline on isik alates 14. eluaastast ning et teavet saab mingi sündmuse kohta (sh avaliku koosoleku või ürituse organiseerimise või neis osalemise kohta) anda eeskätt isik, kes on vahetult sündmust tajunud või selles osalenud ning sellest tulenevalt võib teada asjas tähtsust omavaid asjaolusid, olen seisukohal, et alaealine saab iseseisvalt, s.t seadusjärgse esindaja vahendusega anda seletusi (menetlusosalise staatuse puhul) või ütlusi (tunnistaja staatuse puhul) toimunu kohta. Seletuse või ütluse andmine on olemuslikult isikuga seotud menetlustoiming, mida seadusjärgne esindaja ei saa teha alaealisest esindatava eest, kuna seadusjärgne esindaja ei pruugi olla sündmuse ise vahetult kogenud.

30. Teisalt HMS § 12 lõike 2 järgi alaealine ja muu piiratud teovõimega isik ei või haldusmenetluses iseseisvalt menetlustoiminguid teha, kui seadusega ei ole ette nähtud teisiti (lisaks peab haldusorgan tagama seadusjärgse esinduse haldusmenetluses). Seega tuleb vastavasisuline alus julgeolekuasutuste seaduses sõnaselgelt ette näha.

31. Nagu eelnevalt öeldud, kohustab HMS § 12 lg 2 haldusorganit tagama seadusjärgse esinduse. Säte ei ava otseselt, mida tähendab haldusorgani tagamiskohustus. Eeskätt võib sellena mõista kohustust teavitada ja kaasata seadusjärgne esindaja, kui õigusakt seda nõuab. Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse § 36 lg 1 sätestab, et lapse kinnipidamisest või tema vabaduse piiramisest tuleb viivitamata teatada tema vanematele, eestkostjale või hooldajale ning sotsiaaltalitusele.

32. Seega tuleb kaaluda, kas julgeolekuasutuste seaduses vajab täpsustamist ka alaealise menetlusosalise seadusliku esindaja teavitamise aeg ja kord, olukorras, kus alaealine menetlusosaline osaleb haldusmenetluses iseseisvalt.

2.4. Kutse tähtaeg

33. Õiguskantslerile esitatud kaebuste lahendamisel tuli võtta seisukoht ka selles, kas KAPO-sse etteteatamata vestlusele kutsumine oli õiguspärane.

34. Kui õigusakt ei sätesta teisiti, määrab vormivabaduse põhimõttest (HMS § 5 lg 1, § 107 lg 2) tulenevalt konkreetsel juhul tähtaja ilmutamiseks haldusorgan. Seejuures ei ole ta mõistagi oma otsustustes täiesti vaba, vaid peab järgima kaalutusõiguse reegleid. Kuigi haldusmenetluse üheks põhimõtteks on m.h kiirus (HMS § 5 lg 2), peab haldusorgan isikule tähtaja määramisel alati arvestama ka isiku õigustega, sh et tal oleks piisavalt aega, et teha vajadusel võimalikud ümberkorraldused oma tegemistes ning end ka vajalikul määral ette valmistada kohtumiseks haldusorganiga. Piisava aja jätmise võib konkreetsel juhul mõistagi välistada haldusorgani vajadus saada mingil põhjusel kiirendatud korras teavet või oleks pikema etteteatamise korral (menetlus)toimingu eesmärgi saavutamine raskendatud või võimatu (nt on mingil põhjusel vajalik isikut "üllatada").

¹⁶ Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse § 11: "Lapsel on mõtte-, südametunnistuse-, usu- ja sõnavabadus. Lapsel on õigus ja tal peab olema võimalus otsida, saada ja jagada mitmekülgset humanistlikku informatsiooni, osaleda organisatsioonides ja liikumistes."

35. Mõõnan, et KAPO-le kui julgeolekuasutusele pandud ülesannete täitmiseks võib olla teatud juhtudel olla vajalik isiku kutsumine julgeolekuasutusse ilma etteteatamistähtajata.

36. Teisalt ei saa mööda vaadata isiku põhiõiguste kaitse kõrgendatud vajadusest, kui väljakutsutav on alaealine isik. Lisaks, KAPO etteteatamata kutse täitmisest keeldumine on KAPO kui institutsiooni olemusest ja autoriteedist ning ka laiemalt politsei olemusest tulenevalt problemaatiline – välja kutsutu jaoks on keeldumine ebamugav (see väljendab väljakutsuva riigiasutuse jaoks koostöötahet ja -valmidust), isegi kui õiguslikke tagajärgi kutse eiramisega talle otseselt ei kaasneks.

37. Kuna uuritud juhtumitel kutse kirjalikku vorminõuet ei järgitud, mis m.h kohustab kutses ära tooma ilmutamata jäämise tagajärjed (HMS § 107 lg 2 p 5), ei olnud avaldajatele tõenäoliselt arusaadav see, millised oleksid olnud tagajärjed tema poolt kutse mittetäitmisel. Sest kuigi uuritud juhtumite toimumise ajal ei näinud julgeolekuasutuste seadus ette sunniraha kohaldamise võimalust isiku mitteilmumisel ning sunniraha kohaldamine eeldab isiku eelnevat hoiatamist¹⁷, ei pruugi väljakutsutav kõnealuseid õiguslikke nüansse teada. Isiku ilmutamise kohustuslikkuse poolt rääkisid samas HMS § 38 lõikest 3 tulenev isiku kaasaaitamiskohustus¹⁸ ning KarS §-s 276 sätestatud vastutus võimuesindaja seadusliku korralduse eiramise¹⁹ ja §-s 279 sisalduv vastutus riikliku järelevalve teostamise takistamise eest²⁰.

38. Olukorras, kus kehtib PPS § 7¹⁷, mis näeb ette sundtoomise võimaluse (juhul kui sellest on eelnevalt isikut hoiatatud), pean KAPO kui julgeolekuasutuse kiireloomulise etteteatamistähtajata kutsumise eriregulatsiooni jätkuvalt vajalikuks.

3. Kokkuvõte

39. Olen seisukohal, et tulenevalt KAPO-le seadusega pandud ülesannete eripärast võib olla põhjendatud haldusmenetluse seaduse regulatsioonist kõrvalekaldumine, s.o teatud tingimustel isiku väljakutsumine etteteatamata ja kirjaliku kutseta. Suulise kutse võimaluse seadustamiseks pakkus KAPO välja omapoolse ettepaneku (täiendada JAS § 31 lõikega 3), mille kohta paluti ka minu hinnangut: "Otsese ohu korral riigi julgeolekule, kui ei ole võimalik edastada isikule kirjalikku kutset, ei ole julgeolekuasutus kohustatud järgima haldusmenetluse seaduse § 17 lg 2 sätestatud."

¹⁷ Asendustäitmise ja sunniraha seaduse § 12 võimaldab üksnes asendustäitmist viia teatud juhtudel läbi kiirendatud korras, s.t kas hoiatuseta, täitekorralduseta ja/või ettekirjutuseta.

¹⁸ HMS § 38 lg 1: "Haldusorganil on õigus nõuda haldusmenetluse käigus menetlusosalistelt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud"; lõige 3: "Menetlusosaline on kohustatud haldusorganile esitama ja teatavaks tegema talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid. Selle kohustuse täitmata jätmisel võib haldusorgan soodustava haldusakti andmisel jätta taotluse läbi vaatamata."

¹⁹ KarS § 276: "Võimuesindaja seadusliku korralduse eiramise eest - karistatakse rahatrahviga kuni kakssada trahviühikut või arestiga." RKKKo 15.01.2009, nr 3-1-1-68-08, p 6.1: "Väärteokooosseisu eesmärk on kindlustada avaliku võimu teostamise tõhusus ehk tagada, et võimuesindaja poolt haldus- või süüteo menetluse raames antud korraldus, mis on suunatud menetlustoimingute tegemisele või konkreetse ohuolukorra likvideerimisele, saaks korralduse adressaadi poolt vahetult täidetud. Võimuesindaja korraldusel, mille eiramise eest on võimalik isikut KarS § 276 järgi karistada, peab olema vahetu ajalis-ruumiline seos võimuesindaja poolt toimetatava menetlustoiminguga või mingi avalikku korda või teiste isikute õigushüvesid ähvardava ohuolukorra kõrvaldamisega."

²⁰ KarS § 279: "Riikliku järelevalve takistamise, järelevalveks vajalike dokumentide või andmete esitamisest keeldumise või tähtaegselt esitamata jätmise või valeandmete esitamise eest või dokumentide või andmete esitamise eest sellisel kujul, mis ei võimaldanud järelevalve teostamist, – karistatakse rahatrahviga kuni kolmsada trahviühikut või arestiga."

40. Analüüsinud KAPO ettepanekut, nõustusin põhimõtteliselt sellega, kuid pakkusin omalt poolt välja järgmise sõnastuse: "Otsese ohu korral riigi julgeolekule ja kui see on vajalik julgeolekuasutuse ülesannete täitmiseks, võib isiku välja kutsuda ilma etteteatamisajata või suuliselt, selgitades talle haldusmenetluse seaduse § 17 lõikes 2 toodud asjaolusid."

41. Pean oluliseks, et sätte tekstis endas sisalduks HMS § 17 lg 2 nõuete järgimise kohustus. Vastavalt HMS § 5 lõikele 2 viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele. On mõistetav, et otsese ohu korral riigi julgeolekule võib olla vajalik viivitamatu menetlustoimingu läbiviimine, mistõttu ei oma tähendust mitte niivõrd kutse vorm (kirjalik või suuline), kuivõrd etteteatamisajata ilmumise kohustus kui isikule ebameeldivam variant. Sellisel juhul on võimalik isikule anda kas kirjalik kutse, kus on selgitatud isiku õigusi ja kohustusi, või teha seda üksnes suuliselt. Pakutud sõnastuses on arvestatud mõlema võimalusega.

42. Ettepanekut täpsustada julgeolekuasutuse tegevust isiku teavitamisel olukorras, kus teda (julgeolekuasutusse) välja ei kutsuta, vaid vajalik toiming (nt vestlus) tehakse isiku viibimiskohas, Kaitsepolitseiamet vajalikuks ei pidanud, kuna kutsumise koht ei loo täiendavaid ega vähenda olemasolevaid haldusorganile pandud kohustusi.

43. Juhtisin Kaitsepolitseiametile saadetud soovitusel tähelepanu ka sellele, et kuigi KAPO-l on põhimõtteliselt õigus talle pandud ülesannete täitmiseks kutsuda välja ka alaealine menetlusosaline, tuleks see kooskõlas HMS § 12 lõike 2 esimese lausega julgeolekuasutuste seaduses sõnaselgelt sätestada. Selle ettepanekuga Kaitsepolitseiamet nõustus, selgitades täiendavalt, et alaealisega läbiviidud vestlusest teavitatakse praktikas tagantjärele ka alaealise seaduslikke esindajaid.

44. Täiendavalt märgin, et alates 01.01.2010 kehtiva PPS § 7¹² näeb politsei pädevuses oleva järelevalve üldmeetmena ette õiguse teha toiminguid, millega teavitatakse avalikkust või isikut ohust või korrarikkumisest (teadaanded, soovitusel, hoiatused). Nagu eelnevalt juba osundatud, laienevad kaitsepolitseiametnikele samad õigused kui politseiametnikele. Ma ei ole küll seda sätet seni lähemalt analüüsinud, kuid pean esialgsel hinnangul võimalikuks tõlgendust, et juhul, kui toiminguga ei kaasne isiku õiguste piiramist, ei pea üksikisiku hoiatamiseks kehtiva seaduse järgi eelnevat kirjalikku kutset esitama.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Koopia: Siseministeerium