

Sisekaitseakadeemia
Politsei- ja piirivalvekolledž

Rauno Roosimägi

PK102

**VIIBIMISKEELD: KORRAKAITSELISE MEETME
OLEMUS JA REALISEERIMISE MEHCHANISMID**

Lõputöö

Juhendaja:

Ruslan Sladkov (MA)

Kaasjuhendaja:

Jaan Varter

MURASTE 2012

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA POLITSEI- JA PIIRIVALVEKOLLEDŽ

Sisekaitseakadeemia Piirivalvekolledž	Politsei- ja	Kuu ja aasta Mai 2012
Töö pealkiri Viibimiskeeld: korrakaitselise meetme olemus ja realiseerimise mehhanismid		
Töö autor: Rauno Roosimägi		allkiri:
<p>Käesolev lõputöö on esitatud kokku on 51 lehel, millest põhiosa moodustab 41 lehekülge. Viidatud allikate nimekirja kuulub 53 nimetust.</p> <p>Käesoleva lõputöö eesmärgiks on välja selgitada, milliste põhiliste nõuetega peab politseiametnik arvestama viibimiskeelu kehtestamisel. Nende leidmiseks kasutatakse kvalitatiivset andmekogumismeetodit. Töö tulemusena saadakse üldistav ja ülevaatlik materjal viibimiskeelust, kui korrakaitselise meetme olemusest, selgitades välja millised nõuded/kriteeriumid peavad olema täidetud viibimiskeelu kehtestamisel. Ühtlasi võiks töö olla kasutatav õppematerjalina politseiasutustes ja koolitusprogrammides.</p> <p>Uurimistöö on jaotatud kolmeks peatükiks, kus esimeses peatükis vaadeldakse olukorda ja praktikat enne viibimiskeelu õigusnormi kehtestamist ning analüüsitakse uue regulatsiooni vastuvõtmise vajalikkust, eesmärgiga välja selgitada normi sisseviimise põhjused. Teises peatükis analüüsitakse viibimiskeelu, kui õigusnormi kehtestamise peamised alused ning millistele nõuetele peab keelu kehtestamisel tuginema ja milliseid eripärasid arvestama. Samuti tuuakse välja Eesti Vabariigi seadusandlusest analoogseid printsiipe, mis aitaksid paremini mõista viibimiskeelu rakendamise objektiivseid ja subjektiivseid piiranguid. Kolmandas peatükis vaadeldakse näitlikkuse mõttes töös käsitletud viibimiskeelu kehtestamispeamõtetete rakendamist praktilistel näidatel.</p>		
Võtmesõnad : viibimine, korraldus, liikumisvabadus, piiramine, tegevuse alused		
Keywords : presence, order, movement prohibition, besieging, restriction of the rights		
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia Politsei- ja Piirivalvekolledž		
Kaitsmisele lubatud:		
Juhendaja: Ruslan Sladkov		allkiri:

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. VIIBIMISKEELD JA SELLE VÄLJAKUJUNEMINE	6
1.1. Viibimiskeelu ajalooline käsitlemine	6
1.2. Keeld kui praktiliselt argumenteeritud meede	10
2. KEELU TOIMIMISMEHHANISMID	14
2.1. Keelu kehtestamise üldreeglid	15
2.1.1. Keelu sisu otsustamine	17
2.1.2. Otsuse väljendamine	19
2.1.3. Otsuse selgitamine.....	21
2.2. Keeld kui komplitseeritud selgitusnõuete kogum	23
2.2.1. Õigusanaloogia: lähenemiskeeld.....	25
2.2.2. Viibimiskeelu kohaldamise spetsiifika.....	27
3. KEELU RAKENDAMISE PRAKTILISED NÄITED	31
KOKKUVÕTE.....	42
SUMMARY	46
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU.....	48

SISSEJUHATUS

Käesolev uurimus käsitleb Politsei ja Piirivalveseaduse¹ (edaspidi PPVS) §7³¹ sätestatud erimeedet viibimiskeeld. Töö keskendub viibimiskeelu, kui korrakaitsemeetme olemusele, eesmärgiga välja selgitada missugused kriteeriumid ja nõuded peavad olema täidetud viibimiskeelu kehtestamisel. Töö keskseks on küsimus „kuidas“ ja keskendutakse sellele, kuidas viibimiskeeldu kohaldatakse seda kasutamist nõudvas olukorras. Seega on töö piiritlemise seisukohalt tähtis eristada viibimiskeelu rakendamise juures kahte etappi: viibimiskeelu vajaduse otsustamine ja viibimiskeelu kehtestamine. Käesolev töö käsitleb viibimiskeelu kehtestamist.

Viibimiskeelu õigusnormi temaatika põhjalikuma analüüsi vajadust näitab meetme rakendamise vähesus, mis kajastub senises kohtupraktika puudumises. Praktika puudumine on tingitud keelu uudsusest, mille puhul on peamiseks raskendavaks asjaoluks ametnike pädevuse puudumine meetme kohaldamisel. Probleemid võivad esineda eelkõige praktilises töös, kuna puuduvad täpsustavad eeskirjad viibimiskeelu kehtestajale ning seaduses on reguleerimata jäänud küsimused, kuidas läbi viia ja teavitada kodanikke keelu kehtestamise korral. Seega on vajalik välja selgitada viibimiskeelu rakendamise printsiibid, eesmärgiga teha ettepanekuid, mis aitaksid praktikas esinevates situatsioonides ametnikel vastu võtta konkreetsed ja õiged otsused. Ühtlasi saab käesolevas töös analüüsitud ettepanekuid pikemas perspektiivis kasutada õppematerjalina ametnike koolitamisel ning juhendina politseiasutustes kasutamiseks. Eeltoodust tulenevalt on käesolev töö valdavalt teoreetilise suundumusega.

Käesoleva uurimustöö eesmärk on välja selgitada, milliste põhiliste nõuetega peab politseiametnik arvestama viibimiskeelu kehtestamisel.

Uurimustöö eesmärgi saavutamiseks, kasutab autor kvalitatiivset andmekogumismeetodit, mille käigus analüüsitakse seadusakte, seadusaktide eelnõude seletuskirju, erinevaid õigusteadeuslikke artikleid, raamatuid ja teatmikke. Analüüsi läbiviimisel lähtutakse järgnevatest uurimusküsimustest:

¹Politsei- ja Piirivalveseadus, jõustunud 06.05.2009 - RT I 2009, 26, 159 ... RT I, 22.03.2011, §7³¹.

1. Milline on viibimiskeelu, kui meetme, eesmärk ja üldine olemus?
2. Kas sellisena sätestatud viibimiskeelu toimimismehhanismid võivad olla tuletatavad kehtivast seadusandlusest?
3. Kas viibimiskeeld on täiesti uus iseseisev abinõu, mis omab ainult sellele iseloomulikke tunnuseid?
4. Kas Eesti kehtivas seaduses on võimalik leida muud meetet, millega võrrelda viibimiskeelu õigusanaloogia korras?

Uurimistöö on jaotatud kolmeks peatükiks, kus esimeses peatükis vaadeldakse olukorda ja praktikat enne viibimiskeelu õigusnormi kehtestamist. Analüüsitakse uue regulatsiooni vastuvõtmise vajalikkust, eesmärgiga välja selgitada õigusnormi sisseviimise põhjused ja seega mõista kõnealuse meetme eesmärki ja iseloomu. Ei saa otsida meetme rakendamise põhinõudeid mõistmata selle olemust. Samuti analüüsitakse teiste Euroopa riikide õigussüsteeme seoses viibimiskeelu rakendamisega, mille läbi tuvastatakse, kas on põhjendatud alus eeldada, et tegemist on õiguslikult võrdlemisi püsiva ja praktiliselt põhjendatud meetmega. Lisaks üritab töö autor selgusele jõuda, mis suunas peaksid toimuma edaspidised põhinõuete otsingud: kas tuletamine kehtivast õigusest või võimalike lünkade otsimine praktiliste mudelite loomise kaudu.

Teises peatükis selgitatakse välja viibimiskeelu kehtestamise üldiseid reegleid ning seda, millistele nõuetele peab keelu kehtestamisel tuginema ja milliseid eripärasid arvestama. Konkreetsete ja spetsiifiliste nõuete selgitamiseks otsitakse Eesti Vabariigi eelnevast õiguspraktikast analoogsete toimimisprintsipiidega õigusabinõusid. Eesmärk on paremini mõista viibimiskeelu rakendamise üksikküsimusi, mida ei ole võimalik tuletada otseselt seadusest, vaid mille avastamiseks oleks vaja läbida praktilisi pretsedente.

Kolmandas peatükis vaadeldakse näitlikkuse mõttes töös käsitletud viibimiskeelu kehtestamispehimoetete rakendamist praktilistel näidetel.

1. VIIBIMISKEELD JA SELLE VÄLJAKUJUNEMINE

Selleks, et tuvastada ja aru saada seaduseandja tahet viibimiskeelu mõiste defineerimisel ja õigusnormi kehtestamisel, vaatleb autor eelkõige viibimiskeelu sisseviimise ajaloolist tausta. Ajaloolise tõlgenduse teooria kasutamist tingib olukord õigusmaastikul, kus antud keelu teistsugused olemuse sisustamise võimalused on õiguslase praktika ja õigusteoreetikute avaldatud arvamuste puudumise tõttu raskendatud. Seega ei saa rääkida meetme toimimise mehhanismidest, kui ei ole selge meetme enda tähendus ja olemus. Lisaks pakub autorile ajaloolise kujunemise valguses huvi eelneva välismaise õiguspraktika küsimus - kas vastuvõetava meetme praktilisele toimimisele eksisteerivad eeldused või on tegemist teatud määral õiguskatsega, mis edaspidise praktika jooksul võib, puhtalt kui politseiline meede, osutada ebaõnnestunuks. See omakorda tähistab meetme kohta üldises õigussüsteemis, näidates kas tegemist on oma iseloomust kehtivasse õigusesse juba eeldatavasti sobiva ja sellega tihedalt seotud või kunstlikult loodud progressiivse abinõuga, mis ei ole eelnevalt kehtinud seadustega tihedas seoses. Järgnevas tööosas annab autor ülevaate viibimiskeelu kehtestamise ajaloolisest taustast, et mõista paremini erimeetme olemus ja vajadust.

1.1. Viibimiskeelu ajalooline käsitlemine

Viibimiskeelu mõiste on lahti seletatud politsei ja piirivalve seaduses (PPVS) §7³¹ lõige 1, mis sätestab:

„Politsei võib ajutiselt keelata isiku viibimise teatud isiku läheduses või teatud kohas, kohustada teda selle isiku lähedusest või sellest kohast lahkuma või isikule või kohale teatud kaugusele lähenemisest hoiduma“

Viibimiskeeld on Eesti õigussüsteemile võrdlemisi uus õigusnorm², mille eesmärk ei ole ainult keelava või karistava iseloomuga. Olulisemaks ülesandeks on avalikku korra kaitse,

² Politsei- ja Piirivalveseaduse §7³¹.

normatiivide kaasajastamine ning täita eelkõige eelnevalt Eesti õigussüsteemis olnud tühimik³.

Esimest korda arutati Eesti õigussüsteemis viibimiskeelule sarnast normi 1997. aastal korrakaitse seaduse arutamisel⁴ Justiitsministeeriumis haldusõiguse reformi raames kõrvuti teiste alusseadustega. Eesmärgiks oli Eesti korrakaitseõiguse vajadusi arvestades välja töötada korrakaitseõiguse näidisseaduse eelnõu. Hiljem aga antud eelnõust sellisel kujul loobuti, kuna peeti liialt abstraktseks. Järgnevalt töötati uus kontseptsioon ja selle alusel koostatud seaduseelnõu põhijoontes välja 2003. aasta lõpuks⁵, mis nägi seaduse reguleerimisala ette tunduvalt piiritletumana. Vaatamata sellele, et uues seaduseelnõus asetati rohkem rõhku sütetegude ennetamisele, mitte ei nähtud enam seadust niivõrd põhiõiguste piiramise alusena, ei võtnud 2004. aasta valitsus eelnõud arutlusele.

Viimasena loodi 2005. aastal kolmas, eelneva kahe katse sünteesi tulemusena, korrakaitse seaduse eelnõu⁶, mis Riigikogu poolt 11.06.2007 tagasi lükati. Antud eelnõus oli juba selgelt kirjeldatud viibimiskeelu olemus ja selle eesmärk üldkorrakaitse mõttes, mis nägi ette politseile või seaduses sätestatud juhul muule korrakaitseorganile õiguse piirata isikute liikumisvabadust, st kehtestada viibimiskeeld⁷. Viibimiskeelu kehtestamise eesmärgiks saab olla keelata isikute lähenemine või nende liikumise piiramine teatud teisest isikust või siis kohast (maa-ala, hoone).

Kaks kuud varem toimusid Tallinna linnas massirahutused, mida tuntakse rahva hulgas Pronksiööna (26.04.2007. a), mis näitas seaduste puudulikkust avaliku ohu kontrollimisel suurema rahvamassi kontrollimisel. Sündmused käivitused 10. jaanuaril 2007. aastal Riigikogus, kui võeti vastu Sõjahaudade kaitse seadus⁸, mis jõustus 20. jaanuaril. Pärast kaitseministri käskkirja 27.veebruari 2007 ja Sõjahaudade komisjoni poolt antud soovitusi Kaarli pst 13 asuva Tõnismäe pronkssõduri haudade ümbermatmist Kaitseväge kalmistule, alustati 26. aprillil 2007. aastal ettevalmistustega arheoloogilisteks kaevamisteks ja

³ Politseiseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse (222 SE II-1) seletuskiri 223 (2007), [www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20110509162136&file_id=265089&file_name=politseiseaduse%20ja%20seletuskiri%20\(223\).doc&file_size=198144&mnsensk=222+SE&etapp=18.03.2008&fd=\(12.03.2012\)](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20110509162136&file_id=265089&file_name=politseiseaduse%20ja%20seletuskiri%20(223).doc&file_size=198144&mnsensk=222+SE&etapp=18.03.2008&fd=(12.03.2012)).

⁴ Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri, lk 6.

⁵ *ibid*

⁶ *ibid*

⁷ *ibid*

⁸ Sõjahaudade kaitse seadus, jõustunud 20.01.2007 - RT I 2007, 4, 21 ... RT I, 21.03.2011, 27.

identifitseerimisteks. Tolleks momendiks oli Tõnismäele kogunenud juba umbes 1500 meeleavaldajat, kellele sõjahaudade ümberpaigutamine ei olnud vastuvõetav. Kella poole kümne paiku alustasid (peamiselt, umbes 2/3, vene keelt kõnelevad isikud) agressiivsed isikud oma käitumisega provotseerima politseiametnikke ning vägivaldselt meelt avaldama.

Sarnast olukorda oleks saanud juba eelnevalt ennetada inimesi ette hoiatades näiteks liikumispiirangute kehtestamisega. Kuid seadustes puudus antud momendil võimalus kõrgendatud ohu või avaliku huvi korral mõne objekti juures liikumispiirangute kehtestamiseks. Ainukese ennetava meetmena saab vaadelda eriolukorra seadusest §8 lõige 1, mille alusel võib piirata füüsilise isiku liikumisvabadust ning keelata avaliku huvi ja liiklusohutuse tagamiseks kogunemised ja koosolekud. Piirangu saab kehtestada eeldusel, et tegemist on piirkonnaga, kus on välja kuulutatud eriolukord ehk on tegemist, kas loodusõnnetusega või katastroofiga⁹. Seega piiras Eriolukorra seadus veelgi ametiasutuste tegevust, tekitades olukorra, kus massirahutuste laialisaatmiseks või piirangute panemiseks puudus seaduslik alus. Hetkel kehtiva seaduse vaatenurgast saab aga aprillirahutusi tõlgendada hädaolukorrana¹⁰ ehk sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist või põhjustab suure varalise kahju või suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses. Hädaolukorra seadus puhul on tegemist eriolukorra seaduse ja hädaolukorra valmisoleku seaduse¹¹ sünkroniseerimisega. HOS jõustus alles 24.07.2009. aastal, mille §26 sätestab viibimiskeelu rakendamise alused ning teavitamise korra.

Teisalt arvestades, et Põhja Politseiprefektuur oli alustanud juba 23.04.2007. aastal politseioperatsiooni¹² tagamaks avaliku korda ja julgeolekut, saanuks kasutada üldkorraldusena avalike kogunemiste ehk avaliku koosoleku keelustamist¹³ haa ümberpaigutamise ajaks. See tähendaks, et Siseminister keelaks lähtudes avaliku koosoleku seaduse § 3st ja § 5st igasuguse avaliku koosoleku pidamise, mille toona Siseminister ka keelas. Sellisel kujul esitatud üldesildis on aga õigusvastane – sellisele järeldusele jõudis

⁹ Eriolukorrased, jõustunud 10.01.1996 - RT I 1996, 8, 164 ... RT I 2009, 39, 262 Kehtetu – jõust. 24.07.2009.

¹⁰ Hädaolukorrased, jõustunud 15.06.2009 - RT I 2009, 39, 262 ... RT I, 30.12.2011, 44, §2 lg 1

¹¹ Hädaolukorra valmisoleku seadus, jõustunud 22.11.2000 - RT I 2000, 95, 613 ... RT I 2009, 39, 262. Kehtetu – jõust. 24.07.2009.

¹² Siseministri 24.11.03 määrusega nr. 104, Põhja Politseiprefektuuri põhimääruse §8 lõige 2 alusel 23.04.2007 kinnitatud politseioperatsioon.

¹³ Avaliku koosoleku seadus, jõustunud 26.03.1997 - RT I 1997, 30, 472 ... RT I, 23.02.2011, 6, §3.

Tallinna Ringkonnakohtus¹⁴ 18. juuni 2009 aasta otsuses Jüri Heldur Estami kaebuses siseministri 26. mai 2006 aasta esildise ning politseile täitmiseks antud korralduse õigusvastaseks tunnistamiseks. Kuna just viimane situatsioon ja sellega kaasnenud otsus peegeldas senist seaduseabinõude näilikkust ja tegelikku lünklikkust, võib antud kohtulahendit pidada üheks olulisemaks ajendiks viibimiskeelu kehtestamisel. Põhimõtteliselt muudeti küsitavaks kogu senine politseiline õigus teatud situatsioonides piirata isikute liikumisvabadust. Analoogne problemaatika seaduses nõudis kiiret korrigeerimist.

Samast kohtulahendist peegeldub ka probleem politsei õiguste rakendamises, eelkõige korralduse andmises ja selle aluses. Ehk kas politseil on üldse õigus keelata isiku sisenemist politseilindiga piiratud alale. Kuna antud kohtulahendis karistati kaebusalust süüteo toimepanemise ajal Karistusseadustik¹⁵ (KarS) §276 järgi kvalifitseeritava teo ehk võimuesindaja seadusliku korralduse eiramise eest - mis hiljem kohtulahendi otsuses Siseministri esildise õigusvastasuse tõttu tühistati - siis järeldub, et politseiametniku antud korraldus oli seadusliku aluseta. Viimane kehtib ka vaatamata asjaolule, et politseiametniku puhul on tegemist ainult täidesaatva võimu esindajaga ja tema lähtub seaduses ettenähtud normidest. Olukorras, kus politseiametnikul puudub teadmine koosseisulisest asjaolust, ei saa ta anda seaduslikku korraldust¹⁶, veel vähem võtta süüteokorras isikut vastutusele korralduse eiramise eest. Lisaks on Riigikohtu halduskolleegium 20. detsember 2005. aasta otsuses¹⁷ rõhutanud, et politsei vastutab oma toimingute õiguspärasuse eest ka juhul, kui ta täidab oma seadusest tulenevat kohustust. Seega toimingute sooritamisel ja otsuse vastuvõtmisel peab politsei veenduma, et abinõue on õiguspärane.

Eeltoodust tulenevalt võib järeldada, et viibimiskeelu eesmärk on anda politseile üldine operatiivne õigus keelata kindlaksmääratud asjaolude esinemisel isikule või isikute grupile viibimist teatud objekti läheduses. Seejuures arvestades, et viibimiskeelu puhul on tegemist preventiivse meetmega, mille reaalne kasutamine ei enneta tihti niivõrd ohtu, vaid selle süvenemist - riivates seejuures inimeste õigusi minimaalselt (võrreldes nt kinnipidamine ehk *laialisaatmine vs D-terminal*¹⁸). Seega oma olemusest on tegemist sisuliselt kinnipidamiseelse korrakaitse abinõuga, mis tagab võimaluse n-ö „astmeliselt“ läheneda isiku õiguste

¹⁴ Tallinn Ringkonnakohtu otsus nr. 3-06-1247.

¹⁵ Karistusseadustik, jõustunud 06.06.2001 - RT I 2002, 44, 284 ... RT I, 29.12.2011, 190.

¹⁶ Riigikohtu otsus nr. 3-1-1-94-07.

¹⁷ Riigikohtu otsus nr. 3-3-1-68-05.

¹⁸ Inimõiguste teabekeskus, „Pronks Sõdur – Aprilli kriis“, (2007), lk 24, www.lichr.ee/main/assets/engbn.pdf (14.03.2012).

riivamisele selle vajaduse korral (ehk järjestikuselt leebemast – politsei passiivne sekkumine, kohalolek – rangeimale – kinnipidamine).

1.2. Keeld kui praktiliselt argumenteeritud meede

Käesolevas töösas võrdleb töö autor erinevate Euroopa riikide õigussüsteeme, mis sel või teisel määral on mõjutanud ka Eesti õiguse arengut. Eesmärk on välja selgitada, kas viibimiskeeld praegusel kujul on Euroopa õiguses ainulaadne või omame juba toimivat näidet mõnes teises Euroopa riigi õiguses. Esmalt vaatleb töö autor Eesti lähinaaberriikide õigussüsteeme, et leida viibimiskeelule analoogsete regulatsioonide kasutamise vorme ning võrrelda viimaseid Eestiga. Eelkõige huvitab autorit, kas on põhjendatud alus eeldada, et selline õiguslik konstruktsioon funktsioneerib reaalses olukorras ehk kas sellise iseloomuga meetme õiguslik käsitlemine võib toimuda enam-vähem resolutses vormis või peab eeldama oluliste puuduste olemasolu ja keskendumise peab just nende otsimisele.

Skandinaavia

Politsei sekkumisõigus viibimiskeelu kehtestamisel perevägivaldajuhtumites, on reguleeritud eraldi üldisest liikumisvabadust piiravatest erimeetmetest ning erinevalt Eestist, on nii politsei kui ka kohtute süsteem reguleeritud ühtselt, st et politsei poolt kehtestatud keeld omab õiguslikku jõudu ka kohtusüsteemis. Sellepärast defineeritaksegi erinevates riikides Eesti mõttes viibimiskeeldu lähenemiskeelu terminiga. Küll erinevad riigiti keelu kohaldamise meetodid ning sanktsioonide ulatus.

Norras määrab ajutise lähenemiskeelu politseinik või prokurör ning see hakkab kehtima koheselt, kohus vaatab asja läbi viie päeva jooksul. Ajutise lähenemiskeelu rikkumine on kuritegu, mille eest karistatakse rahalise karistuse või kuni 6-kuulise vangistuse või mõlemaga. Kui isik on ka varem süüdi mõistetud sama teo eest, võib vanglakaristus olla kuni 2 aastat¹⁹.

¹⁹Norra Justiits- ja Politseiministerium, “Action Plan against Domestic Violence 2008-2011” (2008), www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Handlingsplaner/Vendepunkt_eng.pdf (12.03.2012).

Soomes saab lähenemiskeeldu taotleda nii kohtult kui politseilt, kelle poolt antud ajutine lähenemiskeeld jõustub koheselt. Perevägivallasündmuste puhul peab lähenemiskeeldu saanud perekonnaliige lahkuma pere ühisest elukohast ja ei tohi sinna iseseisvalt tagasi pöörduda. Samuti ei tohi ta kohtuda, suhelda, jälitada ega jälgida lähenemiskeeluga kaitstud isikut. Lisatingimusena võidakse keelata ühise eluaseme läheduses viibimine. Karistus lähenemiskeeldu rikkumise eest on rahatrahv või kuni ühe aasta pikkune vangistus²⁰.

Rootsis on süsteem ehitatud üles *hierarhia* põhimõttel, st mida tõsisem on rikkumine, mille pärast kehtestatakse liikumisvabadust piirav keeld, seda karmim ka lähenemiskeeld. Rootsi praktika on näidanud, et enamasti rikub keeldu umbes kolmandik, siis piirdubki see vaid keeldu formaalse rikkumisega²¹. Sisuliselt on kõikides eelmainitud riikides antud politseil õigus kehtestada lähenemiskeeld isikule teise isiku või objekti suhtes, kuid see on peamiselt mõeldud abistava abinõuna, et isikul oleks lihtsam kohtusse pöörduda. Seega on antud õigussüsteemides politsei tööd lihtsustatud, kuid viibimiskeelulaadne erimeede neil puudub.

Inglismaal,

sarnaselt teiste riikidega, puudub eraldi viibimiskeeldu rakendamist sätestav paragrahv. Reeglina toetutakse ametikohustuste täideviimisel erinevatele õigusaktidele. Ainuke viibimiskeeldu sarnane erimeede, mida politsei saab kasutada kindlate ohtude ärahoidmiseks on ahistamise eest kaitsmise seadus 1997²². Seaduse eesmärgiks on peamiselt igasuguse vaimse- ja füüsilise vägivalla ja terroriseerimise eest kaitsmine. Samas praktikas kasutavad politseinikud seda üldisemalt. Kokkuvõtvalt annab ahistamise eest kaitsmise seadus kodanikule võimaluse teavitada/esitada politseile avaldus isiku/isikute kohta, kes mingil põhjusel teda ahistab või muud moodi ohustab. Kuna antud seadusest ei lähtu otseselt keda on *ahistatava* all mõeldud, siis lähtub politseiametnik ahistamise eest kaitsmise seaduse rakendamise seletuskirjast²³, mis selgitab, et ahistatav on ükskõik milline isik, kes tunneb ennast kellegi poolt ohustatuna. Järgmisena otsustab politseiametnik olukorra tõsiduse üle

²⁰Soome politsei kodulehekül, www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/661B61F339C867ADC2256F700048D25E?opendocument (12.30.2012).

²¹The Swedish National Council for Crime Prevention, „Restraining orders in Sweden“ (2007), <www.bra.se/download/18.cba82f7130f475a2f1800024412/2007_2_restraining_orders.pdf> (12.03.2012).

²²„Protection from Harassment Act“ (1997), www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/40/crossheading/england-and-wales/enacted (12.03.2012).

²³Home Office Circular (28/2001), „Protection from Harassment Act“ (1997), webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.homeoffice.gov.uk/docs/hoc28.html#collectiveharassment (12.03.2012).

ning vastavalt olukorrale otsustab järgneva sanktsiooni. Politseiametnik saab minna iseseisvalt kahtlustatava isiku juurde ning teda suuliselt hoiatada. Äärmisel juhul saab seda teha ka telefoni teel. Idee on isikut teadvustada, et ta „häirib“ kedagi ning selgitada, et vastavalt ahistamise eest kaitsmise seaduse²⁴ §4 lõige 1 järgi analoogse korduva tegevuse puhul saab isikut võtta vastutusele juba kriminaalkorras. Kokkuvõttes on tegemist politseilise preventiivse tegevusega, millel on *fikseeriv* ülesanne (sarnaneb näilikult ajutisele lähenemiskeelule, mida vaadeldakse tulevas peatükis). Põhiline erinevus viibimiskeelust on aga **sanktsioonis**. Kui viibimiskeelu rakendamisel karistatakse isikut KarS §276 järgi siis Inglismaal korduva ähvardamise eest. Sellest tulenevalt ei anna ahistamine eest kaitsmise seadus sisuliselt politseile õigust viibimiskeelu kehtestamiseks – seda eelkõige sanktsioonist lähtuvalt.

Saksamaa

Arvestades juba eelnevalt autori poolt välja toodut, et esimest korda arutati Eesti õigussüsteemis viibimiskeelule sarnast normi 1997. aastal Korrakaitse seaduse arutamisel²⁵ Justiitsministeeriumis haldusõiguse reformi raames kõrvuti teiste alusseadustega, siis antud seaduse väljatöötamisel tugineti just suuresti Saksa Liitvabariigi kogemusele sisejulgeoleku valdkonnas. 1997. aastal olid korrakaitse seaduse koostamise protsessi kaasatud Saksa eksperdid Fr. Schoch ja H. Schwemer. Loogiliselt võttes on Eesti õigussüsteemi suur osa seega Saksa õigusest, kuigi seda lihtsamal ja laiaulatuslikumas vormis. Saksamaa puhul on tegemist liitvabariigiga, seega on valdavalt igas liidumaas oma seisukoht viibimiskeelu rakendamisest. Kui Eestis on viibimiskeeld rakenduses nii üldmeetmena kui ka üksikisikule suunatuna, siis Saksamaa Liitvabariigis on see jaotunud valdavalt kolmeks ning üldiselt juhindutakse Riigipolitsei (*Bundezpolizei*) üldisest Politseiseadusest²⁶. Nii riiklikus Politseiseaduses kui ka enamikes liidumaades²⁷ on viibimiskeeld sarnaselt Eestiga ära toodud kui politseiline erimeede.

Valdavalt jaguneb viibimiskeelu rakendamine Saksamaal kolmeks²⁸:

²⁴ *ibid*

²⁵ Korrakasitseseaduse eelnõu seletuskiri, lk 6.

²⁶ Gesetz über die Bundespolizei, bundesrecht.juris.de/bgsg_1994/, § 38 Platzverweisung, (12.03.2012).

²⁷ Schenke. W.R., *Polizei- und Ordnungsrecht*, (Saksamaa: Hüthig Jehle Rehm, 2009), lk 72.

²⁸ *ibid*

- 1) Esimeseks meetmeks on nn Kõrvalejuhtimine (*Platzverweisung*)²⁹. Kuna antud terminil puudub otsene tõlge, siis tuleb antud meedet pikemalt selgitada. *Platzverweisung* eesmärk on kas juhtida konkreetne inimene eemale või keelata tal üldse läheneda mingile kindlale kohale või objektile. Erineb viimane Viibimiskeelust eelkõige territoriaalse piiratud ja konkreetse ajalise piirangu puudumise tõttu. Meetme eesmärk on ära hoida hetkelist ohu tekkimist või selle takistamist. Eelkõige näiteks andes korralduse lahkuda hoonest/poest või jalgpalli huligaani eemale saatmine staadionist/tulekahjude puhul. *Platzverweisung* ajaline piirang puudub, st et see lõppeb nii pea kui oht on kadunud, ja juhul kui oht on olemas ka pärast 24 tundi.

- 2) Teiseks meetmeks on Viibimiskeeld (*Aufenthaltsverbot*)³⁰:
Kuna eelnev meede oli mõeldud eelkõige ajutiseks, siis *Aufenthaltsverbot* on mõeldud pikemaajaliste piirangute läbiviimiseks. *Aufenthaltsverbot* puhul ei pea olema keelu ala mitte ainult mingi kindel koht, vaid võib olla suurem ala (hoonete ala/park). Teiseks on ajaline piirang. *Aufenthaltsverbot* puhul saab seda rakendada kuni kolmeks kuuks. Peamiseks rakendamisalaks on teatud aladel viibimiskeelu kehtestamine, eelkõige võitluses kuritegevuse vastu (narkootikumide müümiskohad, gängide/huligaanide (paremärmuslased) kogunemiskohad). Lähiajal on ka kasutatud suuremate meeleavalduste kontrollimiseks/kaitsmiseks, seejuures on Saksa kohtusüsteem nõustunud politseiga, et *Aufenthaltsverbot*, ei piira ning ei takista eneseväljendamist ega avalike koosolekute korraldamist, vaid on situatsioonist lähtuvalt preventiivse loomuga nii ohu ärahoidmiseks kui ka kaitseks³¹.

- 3) Kolmandaks meetmeks on Korterist kõrvaljuhtimine (*Wohnungsverweisung*)³²:
Wohnungsverweisung on mõeldud puhtalt perevägivalla lõpetamiseks ning edasiseks ärahoidmiseks. Eesmärk on keelata korteris vägivallatseja viibimine. Antud juhul ei oma tähtsust milline osapool on vägivallatseja. Piisab isegi olukorrast kus on tekkinud kõrgendatud vägivalla või ka materiaalse kahju tekkimise oht. See annab võimaluse tagada osapoolte ohutus põhimõtteliselt samadel alustel, mis kohus reguleeriks Lähenedamiskeeluga, aga seda tunduvalt operatiivsemalt.

²⁹ Götz. V., *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*, (Saksamaa: Vandenhoeck & Ruprecht, 2001), lk 118.

³⁰ Schenke, *Polizei- und Ordnungsrecht*, lk 73.

³¹ Verwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 22.11.2006 – 5K 991/06.KO -

³² Schenke, *Polizei- und Ordnungsrecht*, lk 75 – 76.

Kokkuvõttes saab eeltoodust järeldada, et Eestis käibel olev viibimiskeelu erimeede omab juba sarnast toimivat näidet ning eelkõige Saksamaa kujul. Kahe regulatsiooni sarnasus on igati loogiline, arvestades, et mitmed Eesti sisejulgeolekualased seadused, kaasa arvatud korra- ja politseiseadus ja politseiseadus, on suurelt osalt võtnud eeskujuna just Saksamaa seadustest. Kui Saksamaal on täpsemalt välja toodud erinevate viibimiskeeluvormide rakendamise alused, siis Eestis on viibimiskeelu rakendamise võimalused vähemalt õigusnormist lähtuvalt oluliselt laiaulatuslikumad. Siit ka kinnitus autori järeldusele, et Euroopa õigussüsteemid annavad meile juhendamiseks küll piisavalt praktilisi näiteid, kuid jätavad lõpliku süsteemi väljakujunemise praktika tõlgendada. Samuti tulenevalt eelnevast, võib väita, et tegemist on praktiliselt töötava konstruktsiooniga, kuid selle üksikaspektid võivad tekitada praktikas küsimusi ja probleeme, nagu ka iga teise õigusliku mehhanismi puhul. Samuti on märkimisväärne asjaolu, et eelnevast alapeatükist tulenevalt oli PPVSis sätestatud viibimiskeelu väljakujunemiseni möödunud palju valdkonnaalase seaduseevolutsiooni etappe (sh endise politseiseaduse muudatused, korra- ja politseiseaduse menetlemine) ja seega ei ole alust arvata, et tegemist oleks riigisisest ebaküpse õigusnormiga. Seega võib järeldada, et viibimiskeelu rakendamisel arvestamist vajavate põhimõtete otsingud võivad toimuda resoluutses vormis ehk need põhimõtted peaksid juba olema suuremal määral kodeeritud kehtivas õiguses.

2. KEELU TOIMIMISMEHCHANISMID

Olles tuvastanud viibimiskeelu termini sisulise tähendusega, kirjeldab käeoleva töö autor järgnevas peatükis uuritava objekti kehtestamise üldreegleid ning rakendamise üksikaspekte. Eelkõige üritab autor tuvastada kas viibimiskeeld võib olla mingi suurema institutsiooni osa, mille üldnõuded laienevad ka sellele või on viibimiskeel ainulaadne ja omapärane meede, mille põhitunnuseid peab eraldi avastama. Seejärel, kui üldised ja põhilised nõuded viibimiskeelu rakendamisele on tuvastatud, otsib autor üksikasjalikumaid juhiseid viibimiskeelu kehtestamisele keskendudes sarnase õigusabinõu leidmisele ja otsitavate nõuete tuletamisele selle kohaldamispraktikast.

2.1. Keelu kehtestamise üldreeglid

Igasugune meetmete kehtestamine nõuab reeglina korralduse andmist. Sellist meetme kehtestamise toimimist kaitseb KarS § 276, mis mitte ei anna üksnes ametnikule volitust anda korraldusi, vaid teeb nende korralduste täitmise kohustuslikeks. Sama peaks kehtima ka viibimiskeelu kehtestamise korral, kus politseiametnik, kui täitevvõimu esindaja, annab kas vabas vormis käsu või siis kohustab teist isikut või isikuid mingi tegevuse sooritamiseks või siis viimase lõpetamiseks. Sisuliselt saab viibimiskeeldu vaadelda politseiametniku seadusliku korraldusena, milles lähtutakse PPVS §7³¹ –st kui korralduse andmise alusest.

Arvestades, et politseiametnik teostab antud situatsioonis haldusorgani tahte elluviimist ning seda avalik-õiguslikus suhtes, siis haldusmenetluse seadusest lähtuvalt ning haldusakti definitsiooni vaadates: „haldusakt on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt³³”, võib väita, et karistusseadustiku (see tähendab KarS § 276 – „Võimuesindaja seadusliku korralduse eiramine“ valguses) mõttes on korraldus (ja seega ka viibimiskeeld) just haldusakt, kuna esinevad kõik HMS §-st 51 lõige 1 tulenevad ning õigusosalases kirjanduses kirjeldatud tunnused³⁴ (annab haldusorgan, haldusülesannete raames, avalik-õiguslikus suhe, üksikjuhtum). Viimane kajastub ka otseselt PPVS §1 lõige 3 ja §7⁶ lõige 1. Seega tuleb korralduse andmisel arvestada kõikide kohaldamise tingimustega, see tähendab mitte ainult PPVS §7³¹ lõige 1 üldiste objektiivsete tunnustega³⁵, vaid, et korraldus (mille sisuks on viibimiskeelu kehtestamine) oleks seaduslik ehk õiguspärane, peab korralduse andmine toimuma seadusega või seaduse alusel tehtud määruse või halduslepinguga³⁶.

Seadusliku aluse olemasolu on iga korrakaitse politseiametniku põhiline alus oma töökohustuste täitmiseks. Järgnevalt peab ametnik tähelepanu pöörama oma soovi või korralduse elluviimisele. Siinkohal lähtub politseiametnik, kas rakendatava meetme paragrahvist või erijuhtudel teistest täpsustavatest seadustest. Ametiisiku aspektist vaadates

³³ Haldusmenetlusseaduse §51 lg 1.

³⁴ Aedmaa, A., Parrest, N., „Ülevaatlik õppematerjal haldusõigusest“, (Tallinn: Atak, 2003), lk 25.

³⁵ Harju Maakohtu otsus nr. 4-09-17320/7.

³⁶ Aedmaa, A. & Lopman, E. & Parrest, N & Pilving, I. & Vene, E., „Haldusmenetluse käsiraamat“, (Tartu: Tartu Ülikool, 2004), lk 44.

on viibimiskeelu rakendamisel neile juhendumiseks hetkel kehtiv PPVS §7³¹. Antud paragrahvis on lõige kahes küll seadusandja üldjoontes selgitanud viibimiskeelu kohaldamise nõuded: „Politsei on kohustatud viibimiskeelu kohaldamise koha võimaluse korral arusaadavalt tähistama. Viibimiskeelu kohaldamise kohta ei ole vaja tähistada, kui viibimiskeeld kehtestatakse konkreetse isiku suhtes“. Kuid jätnud selgitamata viibimiskeelu kehtestamise korra. Seadusandja on jätnud defineerimata, kuidas peab arusaadavalt teavitama viibimiskeelu kehtestamisest. Kuigi viimasega on seaduseandja mõnevõrra vastaseisus iseendale püstitatud või seatud eesmärkide elluviimisega, kuna seadusandja ehk parlamendireservatsiooni enda kohustus on otsustada riigi seisukohast olulised küsimused, sealhulgas ka garanteerida, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel³⁷. Samas tuleb arvestada, et omakorda seaduseandja liiga jäik seaduste tõlgendamine, ei jäta seaduse rakendajale kaalutusreservatsiooni võimalust, seda enam, et raske on seadusandjal reguleerida kõiki rakendamisega seotud asjaolusid.

Põhiõiguste kaitse vajadusest, demokraatia ja õigusriigi printsiipidest – võib tuletada konkreetsed nõuded seadusandjale, kui ta annab täitevvõimule volitused põhiõigusi piiravaks tegevuseks. Tegemist on nõudega, mida peab arvestama seaduseandja, kujundades politsei tegevuseks välja vajaliku õigusliku baasi. Nõuded seovad ka politsei tema tegevuses, tuues nendega arvestamata jätmisel lõppkokkuvõttes kaasa tegevuse seaduse- ja põhiseadusevastasuse. Seejuures on oluline võib - olla mitte üksnes seaduses sätestatud nõuete puudulikus, vaid ka mittepiisav viitamine nendele, blanketse volitusnormi juures: kuigi PPVS § 1 lõige 3 sätestab, et „Käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi“, võiks selguse mõttes viibimiskeeldu sätestav õigusnorm sisaldada täiendavaid viiteid, eriti arvestades, et tegemist on vabaduse võtmise eelse sunnivahendiga. Hetkel tundub, et seadusandja on liiga kergekäeliselt loovutanud politseile tavalisest laiema diskretsiooniõiguse. Järelikult laskub politseile viibimiskeelu meetme rakendamisel oluliselt suurem otsustuskoorem.

Tähelepanu tuleb taaskord juhtida asjaolule, et politsei vastutab oma toimingute õiguspärasuse eest ka juhul, kui ta täidab oma seadusest tulenevat kohustust³⁸, siis on

³⁷ Truuväli, E.-J., et al., „Eesti Vabariigi Põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne“ (Tallinn: Juura, 2002), § 10, komm. 3.4.

³⁸ Käeolev töö, lk 8

politseiametniku seisukohast primaarne eeldada, et seaduseandja on täitnud seadusreservatsiooni põhimõtteid³⁹. See tähendab, et viibimiskeelu legaliseerimise puhul on arvestatud meetme põhiõiguslikke piirangute ulatust ning seaduse vastuvõtmisega leitud, et täitevvõimu ametnikule on lubatud sellelaadne piirangute seadmine. Seetõttu on tähtis, et viibimiskeelu rakendavad ametnikud mõistavad meetme kehtestamise olemust ning suudavad arvestada meetme rakendamisel selle intensiivsust ehk kui tugevalt sekkutakse eesmärgi saavutamiseks üksikisiku põhiõigustesse.

Põhimõtteliselt on eelnevaga seadusandja enamjaolt usaldanud viibimiskeelu edastamise viisi ametiisiku pädevusse. Pädevuse all mõistame avalike ülesannete mahtu, mille täitmine on konkreetsele riigiasutusele usaldatud. Nii öelda ametiisiku personaalse pädevuse hindamine, eelkõige korraldamine, on seaduse mõttes keeruline, kuid sellest olenemata lähtub ametnik igas oma otsuses tegevuse seaduslikkusest. Eelkõige reguleerib ametniku ning annab talle alustalad töötamiseks ja juhendumaks seaduslikkuse määramisel HMS⁴⁰ § 54, mis sätestab haldusakti õiguspärasuse eeldusi. Samas õigusmõiste „seaduslik“ sisaldab endas väga laia nõuete kogumit. Seaduslik – õiguspärane, seadusele vastav⁴¹ ehk korraldus on seaduslik siis, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja on sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele⁴².

Kuigi viibimiskeelu õigusnorm ei sisalda täiendavaid viiteid selle kohaldamiseks, siis ei ole viibimiskeelu puhul tegemist täiesti uudse iseseisva abinõuga. Lähtuvalt eelnevalt kirjutatust võime viibimiskeeldu vaadelda kui haldusakti, mille kehtestamisel saab rakendada analoogseid üldpõhimõtteid ja kohustusi.

2.1.1. Keelu sisu otsustamine

Seaduslikkuse olemasolu viibimiskeelu kehtestamise korral, ei tähenda kohe, et ka igasuguse sisuga antud meetme kasutamine oleks situatsiooniliselt proportsionaalne. Proportsionaalsuse põhimõtte sisuks on arusaam, et riigivõim tohib isiku õigusi piirata üksnes niivõrd, kui ta suudab seda õigustada täpselt määratava legitiimse eesmärgiga. See tähendab, et korraldus meetme rakendamiseks, peab olema eesmärgi saavutamiseks sobiv, mõõdukas ja

³⁹ Jaanimägi, K., „Politsei sisemise rahu tagajana”, *Juridica* (2004), nr 7, lk 455.

⁴⁰ Haldusmenetluse seadus, jõustunud 06.06.2001 - RT I 2002, 53, 336 ... RT I 2009, 27, 164.

⁴¹ Õigusleksikon, „seaduslik”, (Tallinn: Interlex, 2000), lk 280.

⁴² Haldusmenetluse seaduse § 54.

vajalik – vähemalt sama mõjusaist vahendeist vabadust vähim kitsendav⁴³. Ehk vastuvõetud otsus peab kaaluma üles kõik võimalikud vastuargumendid⁴⁴ - sellele järeldusele jõudis Riigikohtu halduskollegium 17. juuni 2002. aasta otsuses Anne Külaotsa kaebuses Karksi Vallavalitsuse korralduste õigusvastasuse tuvastamiseks ning kahju hüvitamiseks. Proportsionaalsuse põhimõtted kajastuvad ka üldistavalt HMS §3 lõige 2es ja §5 lõige 2es („meetme kohasuse ja vajalikkuse nõudega” ning „toimingu eesmärgipärasuse ja efektiivsuse nõudega”), kuid kuna mõlemal juhul puudutavad viimased eelkõige haldusakti või toimingu läbiviimist, siis antud juhul ei puuduta käesolevat tööd ehk ei räägi meetme sisulisest konstruktsioonist. Seega töös on mõtet rääkida ainult proportsionaalsusest kitsas mõttes (ehk mõõdukusest või intensiivsusest). Proportsionaalsuse (laiemas mõttes) teiste kriteeriumite – sobivus (kohasus) ja vajalikus – kontroll läbitakse eelneval etapil (keelu kehtestamise otsustamisel), rakendamise etapil jääb otsustada ainult meetme intensiivsuse üle.

Haldusmenetluslikud nõuded annavad politseiametnikule viibimiskeelu kehtestamise otsustamisel aga ka võimaluse teha alternatiivseid otsuseid. Selleks on politseiametnikule antud meetme siseselt teatud tegevusruum ehk kaalutusõigus. Kaalutusõiguse eesmärk on haldusorganile anda seadusega volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel, samal ajal teostades kaalutusõigust kaalutusvigadeta ehk volituse piirides, kooskõlas kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve⁴⁵. Lihtsamalt öeldes on tegemist olukorraga, kus asutus või ametnik võib, kuid ei pea haldusakti andma või kui tal on võimalus valida erineva sisuga haldusaktide andmise vahel⁴⁶ (käesoleva töö kontekstis on tähtis just „võimalus valida erineva sisuga haldusaktide andmise vahel”). Politseiametniku seisukohast võttes, annab kaalutusõigus talle tunduvalt suuremal määral valikuvõimalusi. Kaalutusõiguse osatähtsus väljendub peamiselt viibimiskeelu rakendamise üksikjuhtudel, kuna suuremaloomuliste piirangute puhul on kaalutusõiguse osatähtsus varjatud üldise meetme eesmärgist ehk politseiametnikul ei ole vaja meetme kehtestamisel keskenduda konkreetsete üksikjuhtumite reguleerimisele. Üksikjuhtumite puhul peab ametnik esmalt küsima, milline eesmärk on diskretsioonivolituse andmisel ja millised vaatepunktid on sealjuures olulised⁴⁷ ning sellest lähtuvalt määrama konkreetse rakendava meetme intensiivsuse. Intensiivsuse üle otsustamisel

⁴³ Jaanimägi, K., „Politsei sisemise rahu tagajana”, *Juridica* (2004), nr 7, lk 456.

⁴⁴ Riigikohtu halduskollegium otsus nr. 3-3-1-32-02

⁴⁵ Haldusmenetluse seaduse §4.

⁴⁶ Aedmaa, A., „Haldusmenetluse käsiraamat”, *super nota 1*, lk 277.

⁴⁷ Maurer, H., „Haldusõigus. Üldosa“ (Tallinn: Juura, 2004), lk 86 – 87.

tuleb lähtuda paralleelselt mõõdukusest ehk et meede ei tohi olla ebaproportsionaalselt koormav ega muul viisil mõõdupäratus suhtes saavutatava eesmärgiga⁴⁸. Politseiametnik peab arvestama, et kas näiteks viibimiskeelu kehtestamisel peretüli lahendamisel piisab agressiivse osapoole liikumise piiramine ainult teises toas viibimisega või tuleb isikule anda korraldus kodust lahkuda. Samas väljendub mõõdukus otsuse tegemisel ajaliselt, see tähendab, et politseiametniku tegevust ei saa enamasti mõõdukaks pidada, kui ta saadab agressiivse osapoole kodust välja kell kolm öösel kui õues on temperatuur – 30 kraadi. Arvestades inimlikku käitumist, siis võib eeldada, et isiku tõenäosus peale politseiametnike lahkumist keelust kinnihoidmisel on madal. Politseile efektiivsem lahendus on kas leida keelule alternatiivne lahendus või rakendada keeldu pikemalt, näiteks 11 tundi, mis kohustab isikut juba koheselt otsima endale alternatiivseid peatumispaiku või kohta, kus ta saaks niikaua kui keeld kehtib olla. Mõlema variandi puhul peab keelu kehtestamisel kaalutlema mõlema osapoole huve.

Huvide arvestamine on oluline kaalutusvigade seisukohalt, kuna just erinevate osapoolte huvid näitavad ametnikule, milliseid olulisi asjaolusid peab ta jälgima meetme kehtestamisel. Kaalutusvigade seisukohast on oluline eristada menetlus- ja vormivigu. Tuginedes Kaire Pikamäele⁴⁹, on viimased seotud kaalutusotsuste formaalse õiguspärasuse kontrollimisega. Nii on kaalutusveaks haldusakti andmisel kõigi oluliste asjaoludega mitteametamine, aga mitte näiteks haldusakti ebapiisav põhjendus. Kui asjaoludega, mis olid otsuse vastuvõtmisel olulised, arvestati, kuid haldusakti põhjendavas osas neid ei kajastatud, siis on tegemist vormi- (ehk formaalse), mitte kaalutusveaga (ehk sisulise eksimusega).

Järelikult on viibimiskeelu kehtestamise puhul peamine keelu ulatuse kitsas mõttes proportsionaalsus ning veendumine, et keeld on vastavalt situatsioonile mõõdukas suhtes saavutatava eesmärgiga.

2.1.2. Otsuse väljendamine

Nagu eelnevalt juba mainitud, on viibimiskeeld oma sisult politseiniku seadusliku korralduse alus. Viibimiskeeld kui iseseisva ehk eraldivõetava õigusnormina kokkuvõttes ei oma väga mõjusat tähendust, sest kuigi õigusnormis on kirjeldatud haldussunnivahendi rakendamise

⁴⁸ Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri, lk 29 – 30.

⁴⁹ Pikamäe, K., „Kaalutusvigadest“, *Juridica* (2006), nr 2, lk 83.

andmist ennast. Protokollimine näeb ette toimingu käigu kirjeldamist ning kirjalik akt korralduse andmist, see tähendab, et praktikast tulenevalt nõuab protokollimine toimingus osaleja allkirja (lisaks peab ametlikult sisaldama isiku selgitusi ja taotlusi), samas kui akt on menetleja ühepoolne tegevus ning nõuab ainult allutatud isiku allkirja või muud kinnitust kättesaamisest. Lähtuda saab ka PPVS § 7¹¹ lõige 1st, mis aga omakorda viitab HMS § 18- le ning näitab, et protokollimine ise ei ole nõutav *Ex cathedra* korras⁵⁷. Viimasest tulenevalt protokollimine otseselt kohustuslik ei ole, välja arvatud juhul kui seda ei taotleta. Kirjalikku korralduse andmise vormi nõutavus jällegi sõltub sellest, kas me tõlgendame viibimiskeeldu „edasilükkamatu” toiminguna. HMS § 55 lõige 2 kontekstis on see pigem edasilükkamatu – ei saa anda akti „hiljem” - selle peab tegema kohapeal ja koheselt. Samas lähtuvalt aga hea halduse tavast on korrektne viimane anda kirjalikult, sest aeg ja võimalus vormistamiseks reeglina on ja selle kasutamata jätmine puhtalt laiskuse või abstraktse aja ökonoomsuse pärast ei oleks ametniku poolt heauskne.

Lühidalt kokkuvõttes, on korraldused, mis on mõeldud esmase viibimiskeelu ala kehtestamiseks tõlgendatavad, kui ametiisiku seaduslik korraldus (näiteks korraldus „liikuda sündmuskohast ohutusse kaugusesse“). Hilisem viibimiskeelu ja selle asjaolude kehtestamine eeldab kirjalikku vormistamist. Seejuures tuleb eristada protokollimist ja korralduse andmist kirjalikult. Kus esimene on nõutav, kui keelu asjaolud (viibimiskeelu kehtestamise protsessuaalne pool) on vaja üksikasjalikumalt fikseerida või kui isik viimast nõuab ning akt, kui primaarne on isiku keelust teadvustamise kinnitamine ja kui selle kirjalikuks vormistamiseks on võimalus. Arvestades, et sisu poolest on tegemist samaste dokumentidega, mis erinevad vaid vormi poolest, siis oleks otstarbekas viimased täita ühe vormina, kus protokollil laiema osa sisaldab toimingu kirjeldust ning haldusakti. Sellisel juhul saab rääkida ainult vormi-, mitte sisulise eksimusega, mis ei too kaasa suuremaid õiguslikke probleeme⁵⁸.

2.1.3. Otsuse selgitamine

Olenemata politseiametniku otsusest viibimiskeelu vormistamisel, tuleb eelnevalt isikule selgitada, miks on keeld antud situatsioonis üleüldse kehtestatud, mis on kooskõlas ka politsei selgitamiskohustusega. Lähtuvalt eelnevast, ilmneb viibimiskeelu kehtestamise seisukohalt järgmine probleem – kui seaduseandja on täidesaatvale võimule seadnud selgitamiskohustuse,

⁵⁷ Ehk *tingimata, vaieldamata*.

⁵⁸ *Käesolev töö*, lk 19.

siis millele tugineda viimase täitmisel, kui tegemist on erivajadustega isikuga ehk isik ei ole võimeline mõistma viibimiskeelu olemasolu. Siinkohal peab lähtuma isiku seisundist, et millistest eripäradest on tingitud isiku arusaamise puudumine. Kui näiteks isik on kurt-tumm, siis on teoorias võimalik viibimiskeelu kehtestamise olemuse seletamine kirjalikus vormis. Selgitamiskohustust raskendavateks asjaoludeks saab veel lugeda alkoholi- ja narkojoobe ning muu tervisliku seisundi. Antud situatsioonides tuleb viibimiskeeldu kehtestada mõõdukusega ehk tuleb mõista kuidas rakenduvad viibimiskeelust tulenevad kohustused situatsiooni lahendamises. Esmalt tuleb arvestada, et kui tulenevalt inimese tervislikust seisundist ei ole võimalik tagada isikule arusaadavas keeles või kirjas käesoleva toiminguga kaasnevad kohustused ja õigused ning meetme kehtestamise eesmärk, siis puudub reaalselt viibimiskeelu rakendamise võimalus, kuna isik ei ole reaalselt võimeline täitma õigusnormi eelduseks olevat korraldust.

Selgitamiskohustuse tähtsus seisneb eelkõige selles, et viibimiskeelu puhul on tegemist riikliku järelvalve meetmega, mis vastavalt oma ulatusele riivab kodanike ja üksikisikute põhiõigusi või täpsemini kehtestab õigustele ajutised piirangud⁵⁹. Üldpõhimõttena näeb selgitamiskohustust ette juba ka HMS § 36 iseseisvalt, kuid tulenevalt riikliku järelevalve menetluse eripäradest ja laiadest võimalustest piirata isikute põhiõigusi, on HMS vastavat regulatsiooni eelnõus täpsustatud. Meetme rakendaja on kohustatud ennast meetme adressaadile või tema esindajale (nt juriidilise isiku korral) tutvustama ning andma selle isiku soovil selgitusi meetme (milline on meetme õiguslik alus, meetme sisu) ning haldusmenetluse seaduse §-s 36 sätestatud asjaolude kohta. Siinkohal täpsustab käeoleva töö autor, et kõik eeltoodud ametnikule arvestamiseks pandud nõuded (va selgitamiskohustus) aga, puudutavad eelkõige viibimiskeelu kohaldamise otsustamist, mitte viibimiskeelu konkreetset elluviimist/rakendamist ning seega ei ole käesoleva töö otseseks objektiks, et seda põhjalikumalt analüüsida.

Seega politseiametniku seisukohalt on oluline hinnata viibimiskeelu kehtivuse alas viibivate isikute või grupi tegevust vastavalt politseiametnikule omandatud pädevuse piires ning kaaltulusõiguse printsiipe jälgides hinnata enda poolt antud korralduste läbipaistvuse efektiivsust ja võtta vastu ohu astme kõrgusest lähtuvalt konkreetseid otsused.

⁵⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus, jõustunud 03.07.1992 - RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2, §34.

Selgitamiskohustus sisaldab endas terve rida nõudmisi, mis on täpsemalt sätestatud HMS §-s 36 (eelnevalt juba välja toodud meetme õiguslik alus, meetme sisu). Seega juba isiku õiguste ja kohustuste selgituskohustus tõstatab viibimiskeelu puhul palju küsimusi (nt võib isik küsida kui kaua keeld kestab, mis ruumile täpselt laieneb, kas tema saab taotleda keelu enneaegset lõpetamist jne) ning, et vältida üleliigseid diskussioone ja tõkestada vaidlusi on mõistlik ennetada küsimusi, selgitades asjaolusid juba keelu kehtestamisel. Näiteks nõuab keelu ala määramist juba PPVSi §7³¹ ise ehk politsei on kohustatud viibimiskeelu kohaldamise koha võimaluse korral arusaadavalt tähistama. See tähendab, et võimaluse korral peab keelu ala tähistama kolmandatele isikutele arusaadavalt: aed, politseilint jne. Viibimiskeelu üksiknõuete selgitamine on aga juba tunduvalt komplitseeritum küsimus, mida võib vaadelda kitsalt meetmesiseselt, kuna see käib ainult viibimiskeelu kohta ja üldise korralduse andmisega eriti ei kattu. Järelikult olles eelneva töö käigus tuvastanud keelu rakendamise põhi- ja üldnõuded, siis järgmises peatükis pühendume spetsiifiliste asjaolude selgitamisele, mis kajastaks keelu sisulisi nõudeid ehk nõudeid mida ametnik on kohustatud selgitama või milliste selgitamisvajadust on kohustatud vähemalt kaaluma viibimiskeelu kehtestamise puhul.

2.2. Keeld kui komplitseeritud selgitusnõuete kogum

Viibimiskeelu puhul on tegemist eelkõige politseilise järelevalve toiminguga, seega laienevad sellele haldusmenetlusseaduse nõuded. Üks põhilistest seaduse nõuetest on HMS §-s 36 sätestatud selgituskohustus, mida juba eelnevalt käesolevas töös mainitud, mis täheldab, et haldusorgan selgitab menetlusosalisele nende soovil:

- 1) millised õigused ja kohustused on menetlusosalisel haldusmenetluses
- 2) millise tähtaja jooksul haldusmenetlus eeldatavasti läbi viiakse ja millised on võimalused haldusmenetluse kiirendamiseks
- 3) millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb haldusmenetluses esitada
- 4) milliseid menetlustoiminguid peavad menetlusosalised sooritama

Järjekordselt juhib autor tähelepanu, et käesolevas töös räägime just meetme sisust, mitte aluse selgitamisest – viimane ei ole töö ese. Vaadeldava meetme (viibimiskeeld) asjakohastest asjaoludest lähtuvalt on eeltoodud punktidest aktuaalsed eelkõige punktid 1 ja 2 – tuleb

selgitada mida isik tohib teha, mida ei tohi ja kui pikalt meede kehtib. Samas näeme sügavama analüüsi tulemusena, et ettenähtud juhtudel on punktide 3 ja 4 teatud asjaolude väljatoomine ka käesoleva töö seisukohalt olulised, kuna täpsustavad selgitusala, vihjates olulistele küsimustele, mida muuhulgas ei tohiks unustada. Näiteks kolmandas punktis võib näha ette nõuet, et isikul on taotlemisõigus. Kuigi üldiselt viibimiskeelu puhul ei ole PPVS vastavas paragrahvis ette näinud isiku õigust midagi taotleda, siis pole abstraktsemalt mõeldes taotlemine välistatud. Samas omal algatusel viimast käsitleda poleks just eelneva kirjutatu valguses ilmselt mõistlik (juhul kui olukorrast endast tulenevalt ei ilmne, et mingisugune isiku taotlus või tõend võiks keelu välistada). Selle all võib situatsiooniliselt näha näiteks konflikti, milles tülitseja väidab, et hoopis praegune „kannatanu” eksib kohtu ettekirjutuse vastu. Sel juhul tuleb küsida kas kohtuotsuse esitamine poleks tõend, mille esitamine katkestaks keelu? Analoogse situatsioonina saab veel vaadelda olukorda, kus näiteks joores elukaaslasele on määratud ajaline viibimiskeeld hoida eemale oma elukaaslasele kuuluvast korterist, kuni ta on saanud kaineks. Kui elukaaslane peaks saama kaineks ennem keelu lõppu, siis kas saaksime arvestada ennetähtajaliseks põhjuse äralangemiseks ka kainemist? Olenevalt asjaoludest, peaks politseiametnik eelkõige rakendama kaalutusõiguse printsiipe reageerimaks osapoolle või osapoolte palvele keelu kehtivusaja varasemaks lõpetamiseks. Siinkohal tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et kui taoline viibimiskeelu ülesehituslik printsiip peaks töötama, siis nõuab see ainuüksi juba keelu tõepärasuse tõestamiseks kirjaliku vormistamist⁶⁰. Seda eelkõige lähtudes sellest, et isegi kui politseiametnik kaalub mõistlikkuse piires viibimiskeelu olukorra analüüsimiseks sündmuskohale naasmist, siis on vaja tal eelnevat fikseeritud dokumentatsiooni, nii keelu ulatuse põhimõtetest, kui ka põhjustest. Juhul, kui isik küsib konkreetse taotluse esitamise võimalusest, siis on ametnik kohustatud viimased isikule tutvustama, mis on omakorda kooskõlas ametniku selgitamiskohustusega. Neljanda punkti puhul võib küsimusi tekitada toimingute sisu selgitamine; „milliseid toiminguid” - eeldab laiemas mõttes (eriti hea haldustava valguses) ka nõuet selgitada lisaks nõutud soorituste üldisele iseloomule ka üksikasju, mis võivad tekitada küsimusi konkreetse korralduse juures. Antud probleematika rakendub peamiselt isikulise viibimiskeelu kehtestamisel, see tähendab, kui viibimiskeelu eesmärk on kas kahe isiku või objekti vahelise käitumise kontrollimine. Konkreetne piirmäärade kehtestamine, nii distantsiliselt, kui ka ajaliselt on tulenevalt inimeste erinevatest omadustest suhteline. Seega on ammendavate reeglite loetlemine raskendatud, kuna neid pole kusagilt tuletada. Siit ka antud peatüki eesmärk - alakeeldude tuletamise

⁶⁰ Käesolev töö, lk 20.

võimaluste otsing, üritades tuvastada problemaatilisi ja viibimiskeelu kohaldamise juures täpsustamist vajavaid küsimusi.

2.2.1. Õigusanaloogia: lähenemiskeeld

Kui hakkame otsima lähedast, soovitatavalt politseilist õigusmeedet, millega paralleele tõmmata, kuid mille rakendamises oleks suurem õiguspraktika, siis olemuselt sarnane on - kriminaalmenetluslik ajutine lähenemiskeeld⁶¹. Kuigi teistes riikides on lähenemiskeelu kasutamisel pikaajalisemad kogemused, nt Inglismaal ja Austrias kehtib lähenemiskeelu regulatsioon 1990. aastate lõpust, Norras 1995.a, Rootsis 1998. ja Soomes 1999. aastast, USA osades osariikides alates 2000. aastatest (American Bar Association 2007⁶²), siis Eestis on alates 2006. aastast võimalik lähenemiskeeldu kohaldada nii eraõiguslikult ehk tsiviilmenetluse raames kui ka avalikuõiguslikult ehk kriminaalmenetluse raames. Selgitamaks, kas lähenemiskeelu puhul on olemas kehtiv liikumisvabadust piirav meede, mille õiguspraktikale tuginedes saaksime tuua paralleele viibimiskeeluga, käsitleb autor seda alljärgnevalt üksikasjalikumalt.

Kriminaalmenetluses tõusetus vajadus lähenemiskeelu järele ennekõike seoses peresise vägivalla laialdase levikuga⁶³ ning ka seoses muude isikuvastaste kuritegudega⁶⁴, eelkõige on isikuvastastes ja alaealiste vastu toime pandud kuritegudes. Kriminaalmenetluse raames on alates 2006. aasta keskpaigast võimalus kriminaalmenetluse ajal ajutise lähenemiskeelu kohaldamine, mida kannatanu nõusolekul / prokuröri taotlemisel määratakse eeluurimiskohtuniku- või kohtumäärusega. Isiku süüdimõistmisel on pärast kriminaalmenetlust võimalik kohaldada tsiviilõigusliku lähenemiskeeldu. Enne viimase sätte loomist pidi kannatanu lähenemiskeelu taotlemiseks pöörduma eraldi tsiviilkohtusse. Küll annab see mõningase paindlikkuse kannatanule, kuid vaatamata sellele, püsib jätkuvalt problemaatiline lünk just olukorras, kus realselt ei ole näiteks vägivallatseja poolt toime pandud reaalset süütegu, kuid oht kui selline on täiesti olemas. Siia maani on probleemi lahendamiseks otsitud lahendusi teistest seadustest, näiteks joobeseisundi puhul⁶⁵, kuid millisele alusele tugineda, kui joobeseisund puudub? Eesti puhul ei ole lähenemiskeelu

⁶¹ Kriminaalmenetluse seadustik, jõustunud 12.02.2003 - RT I 2003, 83, 558 ... RT I, 23.02.2011, 2, §141¹.

⁶² American Bar Association Commission on Domestic Violence (2007). Elektrooniliselt kättesaadav: www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/domviol/pdfs/dv_cpo_chart.authcheckdam.pdf (26.03.2012).

⁶³ Kase. H. ja Pettai. I., „Perevägivalla analüüs 2004-2005“ – Politseistatistika analüüs.

⁶⁴ Vutt. M., „Lähenemiskeelu kohaldamine tsiviilkohtumenetluses“, Riigikohtu Õigusteabe Osakonna analüüs. Elektrooniliselt kättesaadav: <www.riigikohus.ee/vfs/681/L%E4henemiskeeluAnalyyys.pdf> , (12.03.2012).

⁶⁵ Politsei- ja Piirivalveseaduse §7²⁹.

rakendamine näiteks võrreldav Austria kogemusega, kus perevägivalla puhul on politseil kohtust sõltumata õigus vägivaldlatseja rollis olev isik kodunt (ühisest elukohast) välja tõsta kuni 14 päevaks⁶⁶.

Ajutine lähenemiskeeld⁶⁷ rakendatakse peamiselt kannatanu osapoole taotlusel kriminaalmenetluse raames ehk kriminaalmenetluse läbiviimise ajaks, tagamaks kannatanu eraelu ja muude isikuõiguste kaitse ning prokuratuuri taotluse, eeluurimiskohtuniku määrase või kohtumääruse alusel isikuvastases või alaealise vastu toime pandud kuriteos kahtlustataval või süüdistataval keelata kohtu määratud paikades viibimise, kohtu määratud isikutele lähenemise ja nendega suhtlemise. Kuigi otseselt on initsiaatoriks prokurör, mitte politseinik, võib lihtsustatuna öelda, et ajutise lähenemiskeelu puhul on tegemist ikkagi tinglikult politseilise abinõuga, sest prokurör juhivad menetlust, aga reaalolukorrale lähemal on politseiametnik, kes realselt olukorda ka hindab ja teeb ettepanekuid. Seega omab ajutine lähenemiskeeld kaudset seost ka viibimiskeeluga.

Ajutise lähenemiskeelu peamine eesmärk ongi tagada ühe osapoole julgeolek teise osapoole eest. Kui ajutise lähenemiskeelu puhul on tegemist puhtalt kriminaalmenetluse raames rakendatava meetmega, siis tsiviilõiguslikku lähenemiskeeldu saab taotleda ka väljaspool kriminaalmenetlust. Kokkuvõttes võib järeldada, et ajutine lähenemiskeeld on tuletatud ilmselt just üldisest lähenemiskeelust (üks on alates 2002, teine 2006 aastast) ja seega üldjoontes, kui mitte puudutada menetlusformaalsusi, ühilduma eelnimetatuga. Kuna ka meetme iseloom on samasugune, siis võib eeldada, et abinõu üldmehhanism on samasugune (ainult arvestades süüteomenetluslikke erisusi).

Ajutise lähenemiskeelu ja lähenemiskeelu olemus erineb põhimõtteliselt ainult selle kaitstava huvi ja formaalsete menetlusnõuete poolest, kuid oma olemuselt täidavad nad ühte eesmärki: tagada isiku turvalisus. Teiseks on sama ka eesmärgi saavutamise vahend: teise isiku liikumisvabaduste kitsendamine. Seega võib eeldada, et toimemehhanismid peaksid nendel olema samuti väga sarnased, kui mitte identsed – vabaduste riivamine kaasaegses õigusruumis peab olema äärmiselt reglementeeritud ja läbinähtav tegevus. Lisaks leiab autor, et eesmärgi ja saavutamisevahendi kaudu sarnanevad lähenemiskeelud ka viibimiskeeluga, mis annabki alust eeldada, et esitavate nõuete iseloom on sarnane. Vaadeldava meetme (viibimiskeeld)

⁶⁶ Rauni Rohuniit. Politseiameti lähenemiskeelu analüüs.

⁶⁷ Kriminaalmenetluse seadustiku §141¹.

mõningate parandustega arvestades, nõuab viibimiskeeld eelkõige väiksemat sekkumisaktiivsust ja selle kehtestamisele kuuluvat aega.

Samas on aga ilmselt kehtestamise juures reguleerimist vajavad üksikküsimused täpselt samad, sest meetme iseloom on sama. Ning kuna praktika on pikem kui viibimiskeelu puhul, siis ilmselt on kehtestamisel reguleerimist vajavad küsimused juba esile tõusnud. Leida need küsimused ja paigutada viibimiskeelu konteksti, ongi eesmärk.

Kui hakata regulatsiooni otsima võlaõigusseadusest või tsiviilmenetlusseadusest, siis eriti midagi ei leidu. Küll aga selgub, et tsiviilkohtupraktika jooksul on Riigikohtu Õigusteabe Osakond välja töötanud analüüsi “Lähenemiskeelu kohaldamine tsiviilkohtumenetluses”⁶⁸. Analüüsis on toodud välja lähenemiskeelu probleemsed kohad ja tähtsamad aspektid. Ning vaatamata sellele, et analüüsitakse tsiviilmenetluslikku meetet, on teatud mõõndustega viimase (eelkõige arvestades sekkumisintensiivsust, kestvust ning kehtestamisele eraldatud aega) aja jooksul ilmnunud kitsaskohad ja tähtsad piirangute aspektid projitseeritavad ka viibimiskeelule.

Õiguspraktika jooksul väljakujunenud (ja eelmainitud analüüsis kirjeldatud) lähenemiskeelu rakendamise üksikaspekte ja soovitusi vaatlebki autor järgmises tööosas analüüsides neid viibimiskeelu eripäradega arvestades.

2.2.2. Viibimiskeelu kohaldamise spetsiifika

Siiamaani on viibimiskeelu puhul rakendatud kõige sagedamini ruumilist piirangut ehk ohuala kehtestamine mingi objekti või isiku suhtes⁶⁹. Lähenemiskeelu rakendamise puhul näitab kohtupraktika sarnast tendentsi. Kõige enam esineb kohtulahendites mingi kindla distantsi määramist, millest keelu omaja peab kinni pidama. Siiamaani on kohtud määranud abstraktse keelu läheneda avaldajale, samas olukorras kus ei ole kindlat vahemaad kindlaks määratud ning olenevalt asjaoludest varieerub täpsem keelu kirjeldus kohtuti erinevalt. Täpsema selgituse puudumine otsuses, aga tekitab segase olukorra, kus näiteks kohtu poolt väljastatud määruses ei ole üheselt arusaadav keelu ulatus (ainuüksi määrusest ei selgu, mis laadi ja mis

⁶⁸ Vutt. M., “Lähenemiskeelu kohaldamine tsiviilkohtumenetluses”.

⁶⁹ *Käesolev töö*, lk 8.

ulatuses keeld on antud, raskendab politseiniku tööd sündmuskohal). Samaselt viibimiskeelule, peab ka lähenemiskeelu puhul olema keeld defineeritud konkreetselt ning kõigile osapooltele arusaadavalt. Iseseisva õiguskaitse abinõuna seatud lähenemiskeelu rikkumine on KarS § 331² kohaselt kuritegu ning selleks, et oleks võimalik kindlaks teha, kas isik rikkus lähenemiskeeldu või mitte, tuleb hinnata tema käitumist keelu sisust ja ulatusest lähtuvalt⁷⁰. Üldiselt on aga kohtupraktikas peetud arvestatavaks vahemaaks 100 meetrit, mida võrdsustatakse äratundmiskaugusega, näiteks Harju Maakohtu lahendis⁷¹:

„Kohaldada asjas tsiviilasja menetluse ajaks esialgset õiguskaitset ja keelata S.G.-l läheneda E.E.-le äratundmiskauguse so. 100 meetri ulatuses ... „

Samas esineb ka juhtumeid, kus asjaoludest tulenevalt on lähenemiskeelu esialgset ulatust muudetud ja kui alguses on minimaalseks lubatud vahemaaks määratud 100 m, siis hiljem on seda vähendatud näiteks põhjusel, et pooled peavad teatud olukordades paratamatult kokku puutuma ja määratud vahemaast ei oleks võimalik kinni pidada.

Sellest nähtub, et lähenemis- või juuresviibimise keelu kehtestamisel valmistab täpse või seda enam, umbkaudse vahedistantsi kindlaksmääramine raskusi ja probleeme ning edasilükkamatu toiminguna teostatava viibimiskeelu puhul võiks sellest hoiduda, kuigi üldise viibimiseks keelatud ala sätestamise kohustus ametnikul jääb. Nii umbmäärase, kui ka konkreetse distantsi ulatuse määramine võib juba keelu kehtestamisel tekitada segadusi kehtestatavale isikule (hindab erinevalt viite meetrit) ning hiljem keelu rikkumise asjaolude kindlakstegemisel. Sekundaarse variandina saab keelu ulatust määrata vastavalt ruumipõhiselt ehk keelata viibimine samas toas, samas korteris või samas hoones. Kuigi eelkõige tuleb arvestada, mis on meetme eesmärk. Lähenemiskeeld on alaline – eesmärk pikemalt hoida mõnda isikut eemale teatud objektist ning viibimiskeeld on lühiajaline, pannakse konkreetse konfliktiolukorra lahendamiseks ehk subjekt hoitakse ajutiselt teisest isikust eemale, see tähendab eesmärk ei ole pikaajaline. Kuna distantsi kehtestamise kohustus ametnikul jääb, siis on meetme efektiivsust silmas pidades, kõige otstarbekam viimane määrata kõigile arusaadavate kriteeriumide alustel (ründeulatus) või võttes kasutusel mõni orienteeruv punkt (aiapiire).

⁷⁰ Vutt. M., “Lähenemiskeelu kohaldamine tsiviilkohtumenetluses”.

⁷¹ Harju Maakohtu 28. juuni 2007. a. määrus tsiviilasjas nr 2-07-23300.

Tulles tagasi lähenemiskeelu juurde, siis paralleelsena võib avaldaja lisaks personaalsele keelule taotleda kohtult kindla kinnistu või elukoha juures viibimise. Siingi on praktika olnud erinev, kuid on leitud, et lähenemiskeelu (keeld läheneda isikule) kohaldamine kindlale kinnistule, saab tõlgendada sarnase abinõuna TsMS § 544 lõige 1 ja VÕS § 1055 lõige 1 mõttes⁷². Seega saab võtta seda, kui pikaajalise (lähenemiskeelu puhul maksimaalselt 3 aastat) viibimiskeelu rakendamisenä. Nagu eelnevalt mainitud erineb lähenemiskeelu kirjeldus kohtuti:

„Näide 1⁷³

1. Keelata I.H.-l kolme aasta jooksul läheneda N.S.-le lähemale kui 100 meetrit.
2. Keelata I.H.-l kolme aasta jooksul läheneda N.S. elukohale Tallinnas aadressil ***, lähemale kui 100 meetrit.“

„Näide 2⁷⁴

Keelata L.K.-l läheneda L.P.-le, samuti tema elukohta Tartu, *** ning rikkuda L.P. füüsilist puutumast ja L.P. ning tema laste M.K., L.K., K.K. ja T.K. kodurahu. Omavahelises suhtlemises alluda L.K.-l rangelt L.P. korraldustele. Keelata L.K.-l Võlaõigusseaduse §-s 1055 märgitud kahjutekitav tegevus. Keeldude kestus üks aasta.“

Viimase näite puhul on tegemist ühe üksikasjalikuma keelu sätestamisega kohtupraktikast, nagu nähtub vaadeldavast materjalist. Samas väljendub siin üks olulisem lähenemiskeelu ja viibimiskeelu sisuline vahe – lähenemiskeelu puhul on tegemist ilmselgelt mahukama abinõuga, mis võimaldab keelata ka muid tegevusi peale otsest viibimist objekti läheduses (antud juhul rikkuda füüsilist puutumast, kodurahu jne). Viibimiskeel, nagu nähtub terminist endast, võimaldab üksnes kehtestada ala, kus subjekt ei tohi asuda, ning sellega lahutamatu kaasnevaid asjaolusid (kestvus, nagu oli mainitud peatüki alguses). Autor teeb siinkohal tähelepaneku, et just antud otsuse variandis on keeld maksimaalselt paindlik ega näe takistusi selleks, et rakendada analoogset keelu kehtestamist ka politseipraktikas – määrata vajaduse korral viibimiseks keelatud distantsi või ruumi läbi keelu eesmärgi üksikasjalikumalt. Näiteks täpsustada, et isik B ei tohi viibida isiku A juures vähemalt sellisel kaugusel, mis võimaldaks tema vigastamist otsese löögiga, külmrelva või muu eseme löögiga.

⁷² Tartu Maakohtu 4. juuni 2007. a. määruses tsiviilasjas nr. 2-07-3038.

⁷³ Harju Maakohtu 10. oktoobri 2007. a. määrus tsiviilasjas nr. 2-06-35790.

⁷⁴ Pärnu Maakohtu 4. septembri 2007. a. Pärnu Maakohtu määrus tsiviilasjas nr. 2-07-23159.

Kindlasti on korraldus sellisel kujul natukene lohisev ja ideaalist kaugel, kuid teatud probleemi puhul sobilik - näiteks perevägivallajuhtumid, kus mingil põhjusel ei saa vägivaldset kohustada tüli kohast lahkuma. Põhjusteks võivad olla invaliidsus, elektrooniline valve, isikul puudub alternatiivne elukoht või väljas on -30 kraadi vms. Samas välistab see subjekti nii öelda "mängimisruumi": kui isik on üheselt aru saanud keelu põhjusest ja eesmärgist, ei saa tema hiljem öelda, et eksis ala ruumilise hinnanguga või ei teadnud, et keeldu rikub (näiteks arvas, et ei lähenenudki vähem kui 10m teisele isikule ja järelkult keeldu ei rikkunud – kui ta on toime pannud teo, mille ära hoidmine oli keelu eesmärgiks ja temale oli see selgitatud, siis õigustada oma tegu on tunduvalt raskem). Seega keelu eesmärki peaks isikule igal juhul ühiselt mõistetavalt selgitama, mis on kooskõlas ka selgitamiskohustuse põhimõttega.

Tulenevalt Riigikohtu Õigusteabe büroo analüüsist, tuleb aga sarnaselt viibimiskeeluga arvestada selle määramisel keelu ulatuse proportsionaalsust. Lähenemiskeelu ulatus ja selle määramine võib olla probleemiks juhul, kui isikute vahel on perekonnaõiguslik vaidlus, kuid neil on endiselt üks ja sama elukoht. Sel juhul tekitab probleeme proportsionaalse lähenemiskeelu määramine. Arusaadavalt on palju keerulisem määrata isikute vahelist suhtlemiskorda ja piiritleda nende võimalikke kokku puutumise lubatavaid ja mittelubatavaid olukordi, kui vaidlevad pooled on endiselt sunnitud elama lähestikku (ühine maja või väiksem haldusüksus). Märkimisväärne on kohtu seisukoht, et tähelepanu pööratakse antud situatsioonides vajadust riivata isiku õigust proportsionaalselt. Sellest lähtuvalt soovitakse keelu distantsi reguleerida läbi suhtlemiskorra paikapanemise (on eelkõige lähenemiskeelule omapärane soovitus, kuna sellise korra kehtestamine läheb vastuollu viibimiskeelu eesmärgiga – viibimiskeeld on lühiajaline meede ning eesmärgiks on lõpetada konkreetne konflikt, mitte isikutevaheline probleem üldiselt). Millele vaatamata, võib viibimiskeelu puhul teatud mõõndustega meetme ulatusele, määramisel täpsustada distantsi läbi eesmärgi selgitamise.

Põhiliseks probleemiks keelu kehtestamisel on seega ruumi/ala/distantsi määramine, mille otsustamisel peab täideviija arvestama mitme asjaoluga üheaegselt. Arvestades täideviija reaalsete olukordade kompleksust ja vähest otsustamise aega, siis võib kehtivusala määramisel teha mõningaid mõõndusi, rõhudes asjaolule, et viibimiskeelu puhul on tegemist lühiajalise meetmega. Järelkult baseerub suurem osa otsustamisest proportsionaalsuse põhimõtetel. Töö autor on aga proportsionaalsuse antud aspektist kirjutanud juba töö eelnevas

osas⁷⁵ ning kõnealune analüüs kõigest kinnitas reaalse dilemma olemasolu. Seega kaalub eesmärk tihti vabaduseriive üle. Riivet pehmendavaks asjaoluks võib pidada politsei ärakuulamiskohustust⁷⁶, mis tagab otsuse objektiivsuse.

Tuginedes Riigikohtu Õigusbüroo analüüsile, võib järeldada, et just olukordades, kus ei ole võimalik eraldada viibimiskeelu esemeks olevat ala konkreetsete piiridega, teebki keelu kehtestamise komplitseerituks (näiteks isikute tüli avalikus kohas). Sel juhul võib lisavõimalusena kasutada keelu distantsi määratlemist läbi keelu eesmärgi selgitamise. Taolise keelu kehtestamise metoodikat saab vaadelda, kui integreeritud korraldust, kus on täidetud nii ala kehtestamise, kui ka selgitamiskohustuse põhimõtted.

Peatüki kokkuvõttes leiab autor, et viibimiskeelu kehtestamise puhul ei ole pelgalt tegemist ametniku üldise nentimisega, et “siin Teie viibida enam ei tohi”, vaid tegemist on elluviimise seisukohalt ikkagi suhteliselt keerulise meetmega, millega ametnik peab:

Esmalt välja selgitama viibimiskeelu eesmärgi ning tuginedes kaalutusõiguse printsiipidele, vormistama ja leidma lähtuvalt situatsioonist isikute õigusi kõige vähem riivava lahendi .

3. KEELU RAKENDAMISE PRAKTILISED NÄITED

Õigusdogmaatika ja -praktika dünaamilisus ning pidev areng on nii põhjuseks, kui ka aluseks põhjalikuma õiguspraktika väljakujunemisel. Kuid olukorras, kus ametnike julgust ja oskust viibimiskeelu kehtestamisel piirab nende pädevus, on piiratud ka praktika kujunemine. Järgneva peatüki eesmärk on kajastada peamisi praktilise töö käigus esineda võivaid olukordi ning välja pakkuda optimaalseid lahendusi situatsioonide õiguspäraseks lahendamiseks. Lisaks juhtida tähelepanu asjaoludele, mille arvestamine on kohaldaja seisukohalt kriitilised meetme efektiivsuse tagamisel. Käesoleva töö autor soovib rõhutada, et tegemist on ametnikele soovituslike ettepanekutega, mille järgimine sõltub sündmuse eripärast ning, et käesolev peatükk teenib eelkõige näitlikkuse eesmärki - kuidas töös kirjeldatud printsiipe ja nõudeid rakendada praktikas.

⁷⁵ Käesolev töö, lk 18.

⁷⁶ Haldusmenetluse seaduse §40.

Täitmaks käesoleva peatüki eesmäärke, lähtub töö autor kaasuste valikul näidetel, mis võimaldaksid analüüsida rohkem potentsiaalseid situatsioone ning hõivaksid kogu meetme rakendamisalad. Samas süvenemata viibimiskeelu rakendamise alustesse, tuuakse nendest välja just praktilisest tööst lähtuvat. Kuna liigsete näidete toomine annab liialt üldistava ülevaate keelu rakendamise olemusest ning samas peab nende valik olema loogiliselt põhjendatult, siis tuginetakse seaduses ettenähtud erisituatsioonidele (PPVS §7³¹ lõige 1), mis kattavadki kõiki meetme rakendamise võimalusi:

- 1) Isiku elu või tervist ähvardava vahetu ohu korral ja kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks:

Vaadeldes erisituatsioone, siis saab kaitseobjekti kaudu ühendada vaadeldava õigusnormi punktid 1 ja 3, kuna mõlema punkti puhul on eesmärgiks kaitsta suuremal määral elu ja tervist. Kuigi punkt 3 on mõjualalt laiem ja näeb ette ka teisi rakendamispõhjusi, siis neid ei saa lugeda eriti levinuteks (näiteks keskkonnakahju kõrgendatud ohu korral). Kahe punkti vahe seisneb faktis, kus punkt 1-es viidatakse „ohu korral“ ning punkt 3-es „[kõrgendatud] ohu väljaselgitamiseks“, kuid olmeseisukohalt on situatsioonid sisuliselt samad (piltlikult öeldes on vaja eemaldada üks isik teisest jms). Seega punkt 1-e ja 3-e erisituatsioone käsitleb kaasus nr. 1, mis tulenevalt situatsiooni tõsidusest ja täpsest olukorrast võib langeda ühe või teise punkti alla. Kuigi kaasuses keskendutakse perevägivalle, siis tegevused on analoogsed näiteks ka viibimiskeelu kehtestamisel kahe neutraalse osapoole korral.

- 2) Ülekaaluka avaliku huvi kaitseks:

Samuti rakenduvad viibimiskeelu põhimõtted teise punkti puhul ehk ülakaaluka avaliku huvi kaitse korral, kuid käesoleva töö sihtgrupp erineb selle punkti võimalikust rakendajast – peadirektor või prefekt – ning seega eraldi kaasust ei analüüsita. Antud punkti korral aga peab korraldus olema kirjalik (määrus vms), milles peavad olema üksikasjalikult täidetud kõik käesolevas töös kirjeldatud nõuded, kuna selline korraldus ka intuiitiivselt tundub olema klassikaline haldusakt.

- 3) Kaitstava isiku ohutuse tagamiseks:

Neljas punkt on politseiametniku seisukohalt üks keerulisemaid erisituatsioone, kuna kaitstava isiku kaitse on nii statsionaarne (hoone, väljaku või piirkonna kaitse), kui ka mobiilne (kaitstav isik liigub/kaitstava ala muutumine). Olenemata situatsioonist,

kajastab neljas punkt viibimiskeelu seisukohalt olulisi aspekte, mis analüüsitakse kaasuses nr. 2.

4) Süüteomenetluse läbiviimise tagamiseks;

Kuna süüteomenetluse tagamine ei ühti esmapilgul ühtegi teise eelkirjeldatud situatsiooniga, siis analüüsitakse seda kaasuses nr. 3.

Kaasus nr. 1 – Perevägivald.

Sündmuse asjaolud: Antud kaasuse lahendamisel lähtume situatsioonidest, mis kvalifitseeruvad perevägivalda mõiste alla: Perevägivalda mõiste on lai, hõlmates nii pere-, kodu- kui ka paarisuhte juhtumeid. Perevägivalda puhul on vägivallatseja ja kannataja ühest perest, vägivalda kasutatakse tavaliselt pereliikmete vahel või pereliikme ja lähisugulase vahel. Perevägivalda levinuimad tüübid on abikaasa, elukaaslase, laste, vanavanemate või õdede-vendade omavaheline väärkohtlemine. Kõige sagedamini esinev perevägivalda vorm on siiski mehe poolt naissoost pereliikme ja eelkõige oma abikaasa või elukaaslase suhtes vägivalda kasutamine⁷⁷.

Analüüs: Väljaspool tööobjekti täpsustab töö autor selguse mõttes järgmist (mis puudutab sekkumist vajava situatsiooni). Kuigi viibimiskeelu kasutamist perevägivaldajuhtumite korral ei ole otseselt PPVSis kajastatud, siis §7³¹ lõige 1 ja lõige 3 alusel on põhimõtteline võimalus politseil selleks olemas. Vaadates perevägivalda juhtumite olemust, siis enamasti on tegemist vahetu ohuga (isiku elu või tervist ähvardav vahetu oht⁷⁸). Arvestada tuleb, et perevägivaldajuhtumite puhul on kas rünne juba toimunud või siis on alust arvata, et rünne kohe algab. Viibimiskeelu seisukohalt on oluline just olukord, kus on kahtlust arvata, et rünne kohe algab. Juhul kui vägivallatsejat ei peeta kinni menetlusaluse isikuna või kahtlustavana ning perevägivaldajuhtumit lahendav ametnik peab vajalikuks vägivallatsejale viibimiskeelu kehtestamist tähtajaga kuni 12 tundi, tuleb viibimiskeelu kehtestamine eelnevalt kooskõlastada välijuhi juhtimiskeskuse vastutatava ametnikuga⁷⁹. Viibimiskeelu

⁷⁷ Justiitsministeeriumi kodulehekülg – Kuriteoennetus – Perevägivald, www.kuriteoennetus.ee/35927, (28.04.2012).

⁷⁸ Politsei- ja piirivalveseaduse §7³ lg 4.

⁷⁹ Politsei- ja piirivalve peadirektori 17.11.2010 käskkiri nr. 487, „Lähisuhetevägivalda juhtumite reageerimise, sellega seotud infovahetuse korraldamise juhend ja ohvriabile edastamise kord“, p 23.

kehtestamise lõpliku otsuse peab aga ametnik tegema sündmuskohal ise. Ehk ametnik on kohustatud veenduma, et keeluga saavutatakse soovitud eesmärk, meede kahjustab meetme adreassaati kõige väiksemal määral ning meetmega saavutatav eesmärk ja meetmest isikule tekkiv kahju peavad olema tasakaalus.

Soovitused tegutsemiseks: Sündmuskohal peab politseiametnik veenduma, et on alus viibimiskeelu kehtestamiseks ning et see on antud sündmuse ainukeseks võimalikuks lahenduseks. Viibimiskeelu sisu otsustamisel ja määramisel tuleb arvestada kõikide osapoolte huve ning sündmuse seisukohast oluliste asjaoludega⁸⁰:

- 1) Varasemaid väljakutseid – korduvväljakutsete arv näitab osapoolte omavahelist suhtlemiskorda, sh kordusagressiooni võimalikkust politseiniku lahkumisel
- 2) Laste ja teiste pereliikmete huve – vägivallatseja võib rünnata ka teisi perekonna liikmeid
- 3) Korrarikkuja või ohu tekitaja isikut ning tema suhtumist – kas jätkuvalt agressiivse käitumisega, sekundaarsete mõjutusvahendite puudumine (isik kaine)
- 4) Kannatanu suhtumist korrarikkuja või ohu tekitaja isikusse ja tema käitumisse
- 5) Muid konkreetse lähivägivalla juhtumi faktilisi asjaolusid, mis võivad mõjutada juhtumi edasist kulgu - varasemalt väljastatud keelud – kohtuotsus, lähenemiskeeld, viibimiskeeld

Lisaks: Joobes osapoolte puhul hinnata isikute adekvaatsust ütluste andmisel ja olukorra hindamisel. Viibimiskeelu kehtestamine nõuab, et adreassaat on võimeline aru saada keelu eesmärgist ja tingimustest⁸¹. Kui isik selleks võimeline ei ole, siis ametnikul pigem vältida viibimiskeelu kehtestamist.

Esiteks peab viibimiskeelu kehtestav ametnik teadvustama enda jaoks kõik eelpool kirjeldatud (ja lisaks konkreetsest situatsioonist tulenevad) asjaolud selleks, et korrektselt kasutada oma kaalutlusõigust.

Teiseks tuleb arvestada, et viibimiskeelu puhul on tegemist ajutise meetmega, mis ei reguleeri pikemaajaliselt osapoolte suhtlemiskorda. Lisaks viiele eelkirjeldatud PPA peadirektori

⁸⁰ Sama, p 24.

⁸¹ Käesolev töö, lk 21.

käskkirjast tulenevale punktile, tuleb hinnata ka ruumide planeeringut. Kui planeering võimaldab, siis leida kõikide asjaolude koosmõjus süüdlasest võimalikult minimaalselt riivav piirang, mis tagaks ohustatud isiku huvide kaitset. Võimaluse korral keelata süüdlasest liikuda ohustatud isikuga samas ruumis. Kui aga eelkirjeldatud asjaolude põhjal ei saa olla kindel, et see piisavalt kaitseb – määrata keeld tervele korterile/hoonele⁸². Alternatiivina võib suhtlemiskorra puhul reguleerida osapoolte omavahelist distantsi (eelkõige väljaspool ruumi olemise puhul: õuealal, pargis, aias jne). Antud juhul vältida konkreetset distantsi määramist, näiteks 5 meetrit, kuna viimase objektiivne hindamine on raskendatud. Pigem tuleb siis kombineerida kindlaksmääratud distantsi ja subjektiivset kaugust läbi keelu eesmärgi selgitamise (nt „ei tohi viibida isikule A lähemalt kui 20m; keelu põhjus ja eesmärk on vältida Teie edaspidiseid konflikte ja tõkestada omavahelised ründed, sh. rusikaga löömist, tõukamist jms“). See tähendab, et võimaluse korral määrata keelu ala ulatus suurem (20 – 30m), mille mitteoluline rikkumine ei too kaasa keelu aluseks oleva huve ohustamist (lisaks peab silmas pidama võimalikku edaspidist avaliku rahu rikkumist, nt sõnavahetusega, kuid see puudutab eelkõige vahendi valikut – viibimiskeeld ei pruugi üldse olla eesmärgipärane ehk siis selle rakendamiseni ei jõutagi). Seega hõlmab eelpoolkirjeldatu proportsionaalsuse ja selgitamisnõue aspekte.

Kolmandana tuleb järgida vorminõudeid ehk arvestada, et korraldus tuleb vormistada kirjalikult mitte ainult üksikasjaolude fikseerimiseks, vaid, et tagada keelust ülevaade ka hilisemate asjaolude ilmnemisel. Kirjalikult vormistamisel tuleb eristada protokollimist ja korralduse andmist. Kus esimene on nõutav, kui keelu kehtestamise asjaolud (protsessuaalselt) on vaja üksikasjalikumalt fikseerida või kui isik viimast nõuab, ning akt, kui primaarne on isiku keelust teadvustamise kinnitamine (mis on üldiselt nõutav sõltumata isiku soovist⁸³). See tähendab, et ametnikud, kes hiljem tegelevad sama situatsiooniga on teadlikud kehtestatud viibimiskeelu tingimustest. Mis puudutab sisemist asjaajamist, siis teeb lähtuvalt praktilisusest töö autor ettepaneku teavitada viibimiskeelu rakendamisest kindlale isikule või aadressile, kõiki teenistuses olevaid ametnike (nt läbi andmebaasi kannete, sarnaselt juhtimisõiguse kontrolliga). Töö autori ettepanek on teha viibimiskeelu teavitamine juhtimiskeskustele ja kohaliku struktuuriüksuste välijuhtidele kohustuslikuks. Seda saab teha kas statsionaarselt instruktaažidel enne vahetuse algust või juhtimiskeskus teavitab teenistust alustanud patrulle individuaalselt. Samuti fikseerida kellaeg ja asjaolud patrullilehel.

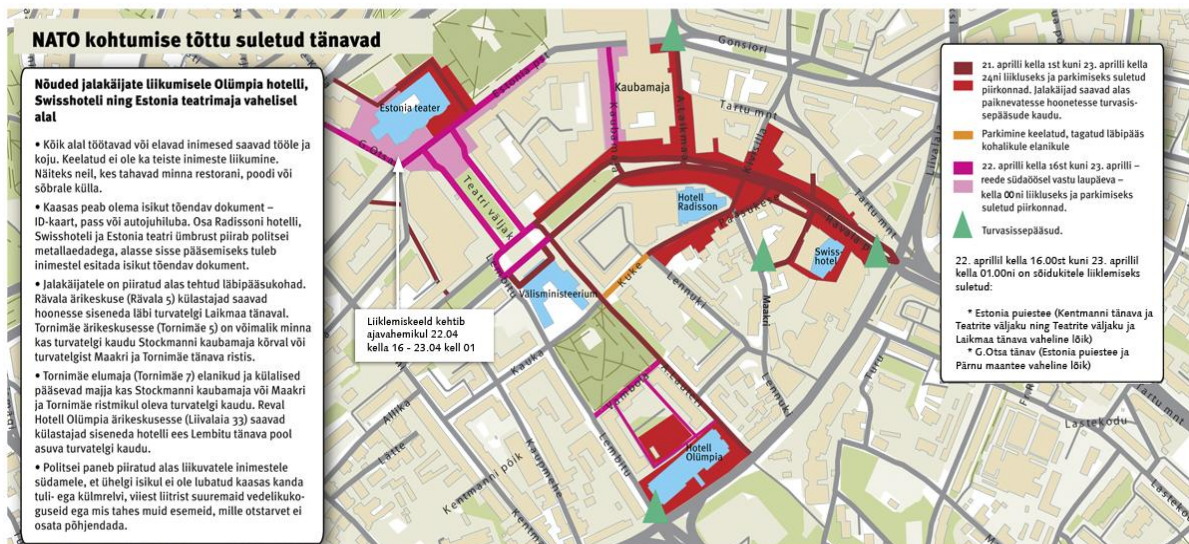
⁸² Käesolev töö, lk 31.

⁸³ Käesolev töö, lk 21.

Viimane annab ametnikele selgema ülevaate viibimiskeelu olemusest ja praktilisest kasutamisest.

Kaasus nr. 2 – NATO väliministrite mitteametlik kohtumine Tallinnas 22 – 23. aprill 2010.

Sündmuse asjaolud: 19. aprillist hakati piirama Tallinna kesklinnas liiklus- ja parkimiskorraldust, eesmärgiga leevendada viibimiskeelu rakendamisega kaasnevat ebameeldivusi kodanike igapäevaelus. Alates 21. aprillist kella ühest kuni 23. aprilli südaööni oli kindlaks määratud osa Tallinna kesklinna ja südalinna territooriumist liiklemiseks, nii jalakäijatele, kui sõidukitele keelatud (Joonis 1). Viibimiskeelu ala oli piiratud ajutiste metallaedadega. Samas oli tagatud PPVS §7³¹ lõige 3 lähtuvalt isikute juurdepääs nende elu- või tööruumidele.



Joonis 1. – Viibimiskeeluga piiratud alad Tallinna Kesklinnas.

Analüüs: PPVS § 7³¹ lg 1 p 4 alusel ning kooskõlas sama paragrahvi lõikega 5 või § 7¹⁰ (siseministri loa alusel) on politsei seoses NATO mitteametliku kohtumisega kaitstavate isikute ohutuse tagamiseks kehtestanud viibimiskeelu, mis on § 7³¹ lg 2 nõudeid järgides tähistatud metallist piirdeaiaga. Antud mastaabis kasutati viibimiskeeldu esimest korda. Arvestades viibimiskeelu meetme eesmärke, siis NATO kohtumine on üks selline sündmus, mille jaoks viibimiskeeld vastu võeti. Kohtumise praktika näitas ametnike toimetulekut keelu kehtestamisel ning tekitas uusi probleeme. Et tagada viibimiskeelu arusaadav tähistamine, siis piirati keelu kehtivusala piirde- ja metallaedadega. Siinkohal tuleb arvestada, et avalikus kohas olevaid metallaiad ei ole linnapildis haruldane ning kolmas osapool ei pruugi üheselt mõista piirde eesmärki. Konkreetse teabe puudumine piirdelt ei kajasta, et see on paigaldatud

politsei poolt seaduslikul alusel ning raskendab ametnikul sanktsiooni rakendamist. Sanktsiooni rakendamine eeldab korralduse andmist/saamist. Kui politseiametnik ei ole eelnevalt suuliselt andnud selget korraldust viibimiskeelu alalt lahkumiseks, ei ole tegemist KarS § 276 võimuesindaja seadusliku korralduse eiramise süüteoga. Tõendamise seisukohalt on oluline, et politseiametnik andis PPVS § 7³¹ lg 1 alusel seadusliku korralduse lahkuda piirdeaiaga tähistatud alalt, korraldus oli antud arusaadavalt, selgelt ning isikule anti ajaliselt ja faktiliselt võimalus viibimiskeelu alalt lahkuda.

Soovitused tegutsemiseks: Esmalt tuleb teadvustada kõik kaalumist vajavaid asjaolusid, mis puudutavad nii eesmärki, kui ka kõrvaliste (ehk keelu adreessadiks olevate) isikute huvisid (nt liiklusskeemide muutmised, liigipääsu piirangud eluhoonetele, äriettevõtete tegutsemise riivamised jms)

Teiseks tuleb arvestades eelkirjeldatud asjaoludega otsustada viibimiskeelu tsoon ja ulatus, mis oleks piisavalt suur eesmärgi saavutamiseks, kuid samas võimalikult vähe takistaks tavapärase elu kulgemist, sest tegemist on riivatavate õigustega (proportsionaalsuse nõue). Selle alusel piiramiseks määratud ala tuleb võimaluse korral arusaadavalt ja silmapaistvalt tähistama (selgitamisnõue). Antud kaasuse puhul kasutati viimase teostamiseks metallpiirdega aedu. Analoogete üheselt arusaadavateks piireteks võivad olla veel politseilint ning mehitatud rivi. Mehitatud rivi puhul ei tekita probleeme teavitamise küsimus. Teiste piirdevahendite puhul peab olema nende peal selge kirje, et tegemist on politseiga ning et antud alal on viibimine keelatud. Käesoleva töö autori seisukoht on, et antud objektid peavad olema tähistatud kirjega „POLITSEI“ ning lisaks sõnaga „VIIBIMISKEELD“. Tegemist on kõigile ühtselt arusaadava terminiga, mille tõlgendamine ei tohiks vähemalt teoreetilisel tasandil tekitada enamikes kodanikes arusaamatusi. Sarnane politseilindi kasutamine kindlustaks ka teistes olukordades kodanikele parema arusaamise ja ülevaate, näiteks sündmuskoha kaitse korral. Lisaks tuleb viibimiskeelu ulatuslikumal rakendamisel arvestada eelneva teavitamisega. Teavitamisel arvestada peale avaliku meedia kasutamist ka otsese piirkonnas olevate asutuste või elamuhoonete individuaalse teavitamisega politseiametniku poolt või elektroonilise kirjaga. Seejuures pöörata tähelepanu, et keelust teavitav informatsioon oleks kättesaadav/arusaadav kõikidele isikutele (kirjalik, suuline, illustreeriv).

Lähtuvalt politseiametniku selgitamiskohustusest, tuleb igale keelu alas viibivale ametnikule selgitada, mis asjaoludel on viibimiskeeld kehtestatud. Seega sündmuste delegerimisel

informeerida kõiki ametnike viibimiskeelu põhjustest, õiguslikust alusest, meetme esialgne kestvus ning meetme eesmärk. Lisaks on soovitatav täpsustada esmane käitumine, kui keelu ala piirab isiku juurdepääsu tema töö- või elukohale ning muud sündmusega kaasnevad instruksioonid.

Lisaks peab mainima, et viibimiskeelu rikkumise korral on soovitatav enne isiku kinnipidamist, teavitada isikut tema rikkumise asjaoludest ehk ametnik annab konkreetse keelust tuleneva korralduse ning vajaduse/võimaluse korral kordab seda. Kordamine kindlustab omakorda, et isik on viibimiskeelust teadlik ja mõistab seda. Korralduse korduv andmine ei ole meetme seisukohalt primaarne, kui rünne on toimumas objekti vastu, mille kaitsmiseks viibimiskeeld kehtestati. Antud situatsioonis on eesmärk kohene ründe peatamine.

Kaasus nr. 3 – Süüteomenetluse läbiviimine.

Sündmuse asjaolud: Erinevate rahvuste omavahelises debatis kohalikus pargis toimus pussitamine. Sündmuskoha puutumatus säilitamiseks, osaliste mõjutamise ja omavahelise kokkurääkimise vältimiseks, on kehtestatud viibimiskeeld. Keelatakse nii kõrvalistele isikutele sündmuskohal viibimine, kui osalejatele lähenemine üksteisele, kuni politsei lisajõu saabumiseni (kehtib nii vastaspooltele, kui ühes grupis olnud isikutele omavahel).

Analüüs: Antud sündmuse puhul on vaja tagada nii objekti, kui ka isikuline kaitse. Kui vaadelda eelnevates kaasustes kirjeldatud, siis antud tööstaadiumis võib järeldada, et nõuded on sisuliselt samad, mis teiste situatsioonide korral:

- a) Isikuline keeld (keeld osapooltele viibida üks teise juures) – analoogselt perevägivallaga, kuid oluline on distantsi määratlemine.
- b) Ruumi keeld (keeld siseneda sündmuskohale) – analoogselt NATO kohtumise kaasusega.

Põhiline erinevus isikulise ja ruumilise (tinglikult nimetatuna) viibimiskeeldude vahel on sellele allutatud isikute arvus. Kui isikuliselt reeglina korraldus antakse konkreetsele inimesele, siis ruumilise keelu puhul on tegemist kindlaksmääramatule isikute arvule (sisuliselt kõigile, kes piiratud ruumile läheneb) seatud viibimiskeeluga. Sellest tulenevalt erinevused eelkõige selgitamisnõue aspektis, mille alla langevad viibimiskeelu ala tähistamine

ja adressaatide teavitamine. Samuti esinevad erinevused ka vormistamisaspektis. Nagu eelnevalt juba mainitud, võib lugeda edasilükkamatuks olukorda, kus viibimiskeelu kehtestamisest on vaja teavitada suuremat rahvamassi (kirjaliku akti koostamisel ei ole mõtet, isegi selleks vajalikku aja olemasolu korral, sest reeglina ei ole võimalik teha seda avalikkusele kättesaadavaks).

Muus osas aga jäävad soovitud samaks: esiteks teadvustada kaalumist vajavaid asjaolusid, teiseks proportsionaalselt otsustada viibimiseks keelatud ala ning selgitada viibimiskeeldu (need kaks nõuet on jätkuvalt tihedas seoses) ja kolmandaks otsustada vormistamisviis (akt, protokollimine või ainult suuline kehtestamine).

Lisaks eeltoodud kaasustele soovib autor eraldada tähelepanud huvitavale teoreetilisele dilemmale, mis võib politseitöö käigus tekkida:

Kuidas realiseerub viibimiskeeld juhul, kui see on õigustatud, formaalselt korrektselt sätestatud, kuid mõjutatud (sellele allutatud) isik omab diplomaatilist puutumatus?

Sündmuse asjaolud: Olukorras, kus viibimiskeeld ei ole selgelt või arusaadavalt tähistatud ning keeld hõlmab laialdast territoriaalset ala, võib situatsiooniliselt tekkida olukordi, kus keeld mõjutab kolmandaid isikuid. Kolmandate isikute alla kuuluvad ka diplomaadid.

Analüüs: Rahvusvaheline praktika on näidanud, et viibimiskeeldu kasutatakse pretsedendipraktikast ja olukorrast lähtuvalt vägagi laiaulatuslikult⁸⁴, siis tuleb ka Eestis õigusnormi rakendamisel arvestada sellega kaasneva eripärasid. Eelkõige puudutab see viibimiskeelu mõjuala ning mõjualasse kuuluvaid isikuid. Personaalne politseiametniku lähenemine isikule viibimiskeelu kehtestamise selgitamiseks ei valmista praktilisest kontekstist probleeme, kuid tihti puudutavad kehtestatud piirangud ka kõrvalisi isikuid ning grupe, kelle teadlikus sellest on puudulik ning kus võib sellest olla mõjutatud ka diplomaatiline isik.

Diplomaatiliste eeliste üldise tausta põhimõte seisneb selles, et teises riigis paiknev diplomaatiline esindus ja selle personal saaks oma ülesandeid segamatult ja võimalikult efektiivselt täita, tagatakse neile vastuvõtjariigis erinevate privileegide ja immuniteedi kaudu

⁸⁴ Käesolev töö, lk 12.

laialdane kaitse. Eesmärk on ära hoida nii ametiisikute kui ka eraisikute poolsed ründed diplomaatilise esinduse ja selle personali vastu ning takistused diplomaatilise funktsioonide täitmisel. Kuigi reaalne regulatsioon näitab, et reeglina üritatakse pigem hoiduda konfliktide lahendamisest ning hoida diplomaatilisi suhteid silmas pidades vastastikkuse printsiipi ehk lähtutakse, et õigusvastasele käitumisele vastatakse samaga⁸⁵. Füüsilise kaitse aluseks on isikupuutumatus, mis keelab diplomaadi isiku ründamise ja nõuab tema isiku kaitsmist. Seda võib julgesti pidada kõige vanemaks diplomaatilise õiguse institutsiooniks⁸⁶, millest on ajaloo jooksul välja arenenud esinduse valduste puutumatus, kohtulik immuuniteet, liikumisvabadus, maksuvabastused ja teised privileegid. Antud töö seisukohalt omab olulist rolli kirjeldatud privileegidest just liikumisvabadus ning kohtulik immuuniteet. Arvestades, et viibimiskeelu puhul on tegemist just keeluga, siis tekib dilemma, kuna kohtulikult diplomaati ei jälitata, füüsiliselt ei väänata, aga samas on ametnikul esmapilgul õigus piirata diplomaadi liikumisvabadust.

Soovitused tegutsemiseks: Diplomaatiliste isikute puhul mõistame liikumisvabaduse alla *puutumatus* – diplomaatilise esindaja suhtes ei tohi rakendada sunnimeetmeid, muuhulgas ei tohi teda kinni pidada (v.a õigusrikkumise vahetuks takistamiseks) ega vahi alla võtmiseks⁸⁷. Samas kui diplomaatilise isiku ja viibimiskeelu võrdluses arvestada, et seaduseandja meetme eesmärk on preventiivne, siis ei mõjuta kaudne viibimiskeelu ulatus oluliselt diplomaatilist puutumatus. Komplitseeritumaks ei muutu seisund ka juhul, kui politsei ametnik on sunnitud andma diplomaatilisele isikule korralduse (politsei lähtub siin heausklikkuse põhimõttest, ei saa politsei ametnik kaugemalt eeldada, et tegemist on diplomaadiga), kuna tegemist ei ole süütemenetlusega ning korralduse andmine ei too endaga kaasa sunni rakendamist. Lisaks saame viibimiskeelu rakendamisel diplomaatilise puutumatus korral tugineda ka põhimõttele, et puutumatusel on kaks tahku: eelnevalt mainitud kohus mitte rakendada sunnimeetmeid, kuid samuti positiivne kohustus võtta vastu teatud otsuseid diplomaatilise julgeoleku tagamiseks⁸⁸. Seega olenevalt viibimiskeelu ohu tõsidusest, saab diplomaatilise isiku puhul piiranguid põhjendada turvalisuse tagamisega. Liikumisevabaduse piirangu põhimõtte toomine, näiteks keelu rikkumise õigustamiseks, ei ole vastavalt Viini konventsiooni art. 26-le põhjendatud, kuna liikumisvabadus tähendab, et vastuvõtjariik peab tagama kõigile esinduse töötajatele vabaduse liikuda ja reisida vastuvõtjariigi territooriumil,

⁸⁵ Värk. R., „Diplomaatilise esinduse ja selle personali kaitse vastuvõtjariigis“, 1 *Juridica* (2008), lk 46.

⁸⁶ Lord Gore-Booth „*Satow's Guide to Diplomacy Practice*“, (ed.). 5th ed. (London: Longman 1979), lk 120.

⁸⁷ Värk. R., „Diplomaatiline õigus“, (Tallinn: Juura, 2004), lk 103.

⁸⁸ Kelsen. K., „*Principles of International Law*“, (New York: Reinhart, 1952), lk 242 - 243.

silmas pidades liikumisvabadust võimalusena vabalt liikuda diplomaatiliste funktsioonide täitmiseks⁸⁹. Seega ei riiva viibimiskeeld diplomaadi liikumisvabadust suuremal määral, kui ta seda teeb iga teise isiku puhul.

Isikupõhilise viibimiskeelu kehtestamise korral, saab analoogselt eelnevalt analüüsituga, politseiametnik anda korralduse, kuid ei saa tagada viibimiskeelu elluviimist pikemalt, kui see nõuaks sunni kasutamist. Isikupuutumatus klausli põhimõtte rikkumine on aga õigustatud, kui isiku tegevus põhjustab enesekaitseisundit või kaitsta teisi inimelusid. Täpsustavalt on viimaste võimalikkust kinnitanud Rahvusvaheline Õiguse Komisjon kui ka Rahvusvaheline Kohus, kes ütles, et diplomaati, kes tabatakse süüteo sooritamiselt, võib ajutiselt vahistada, et ära hoida süüteo toimepanemist⁹⁰, näiteks 1947. aasta Brasiilia diplomaadi G. E. do Nascimento e Silva kinnisidumine, takistamaks hotelli sisustuse lõhkumist. Seega on ka diplomaat inimene, kellele vastu võib keeld suunatud olla. Viimane olukord on aga teoreetilise iseloomuga, kuna pretsedent on olemas, kuid sellest möödunud aeg näitab, et sellisest praktikast hoidutakse. Kokkuvõttes võib näha politseiametnikul õigust anda korraldus, kuid selle tagamine sunniga on komplitseeritud.

⁸⁹ Värk. R., „Diplomaatilise esinduse ja selle personali kaitse vastuvõtjariigis“, lk 53.

⁹⁰ *ibid*

KOKKUVÕTE

Käesolevas töös on analüüsitud põhilised asjakohased materjalid (raamatud, kohtulahendid, seadused). Selles toodud andmete ja järelduste põhjal võib konstateerida, et seaduseandja on küll seadusesse toonud ühtse isiku liikumisvabadust piirava regulatsiooni, kuid on seda teinud viibimiskeelu puhul pealiskaudselt, jättes õigusnormi toimimise ning realiseerimismehhanismid kohaldaja ehk selleks pädeva kvalifikatsiooni omandanud ametniku tõlgendada.

Viibimiskeelu ajalooline käsitlemine näitab, et seadusandja eesmärk keelu loomisel oli eelkõige anda politseile üldine operatiivne õigus keelata kindlaksmääratud asjaolude esinemisel isikule või isikute grupile viibimist teatud objekti läheduses. Seejuures arvestades, et viibimiskeelu puhul on tegemist preventiivse meetmega, mille reaalne kasutamine tihtipeale ei enneta ohtu, vaid hoiab ära selle süvenemist - riivates inimeste õigusi minimaalselt. Oma olemusest on tegemist sisuliselt kinnipidamiseelse korrakaitselise abinõuga, mis tagab võimaluse n.-õ „astmeliselt“ läheneda isiku õiguste riivamisele selle vajaduse korral (ehk järjestikuselt leebemast – politsei passiivne sekkumine, kohalolek – rangeimale – kinnipidamine).

Välismaise õiguspraktika ülevaade koosmõjus eelkirjeldatud analüüsiga annab mõista, et tegemist on Eesti õiguses praktiliselt põhjendatult tekkinud õigusvahendiga. See omakorda tähendab, et selle kehtestamisele seatud põhinõuded peavad olema kodeeritud juba kehtivas õigussüsteemis. Nimelt omab Eestis kehtiv viibimiskeelu erimeede juba sarnast toimivat näidet Saksamaa kujul. Kahe regulatsiooni sarnasus on igati loogiline, arvestades, et mitmed Eesti sisejulgeolekualased seadused, kaasa arvatud korrakaitseseadus ja politseiseadus, on suurelt osalt võtnud eeskuju just Saksamaa seadustest. Mõningaid sarnaseid jooni omavad ka teised välismaal (sh naaberriikides, mille õigussüsteemid on avaldanud mõju ka Eesti seadusandlusele üldiselt) kasutusel olevad politseilised erimeetmed: Norra, Rootsi, Soome. Seega viibimiskeelu seotus kehtiva õigusega ja järelikult ka meetme põhinõuete tuletatavus sellest ei tekita kahtlusi.

Käesolevas töös läbiviidud uurimuse käigus selgus, et viibimiskeeld ongi tegelikkuses suurema institutsiooni osa. Nimelt on viibimiskeeld oma sisult politseiniku seadusliku korralduse alus. Laiemalt vaadates, aga on see haldusakt. Järelikult laienevad sellele ka

haldusakti kehtestamisele esitatavad nõuded. Ehk viibimiskeeld peab olema kehtestatud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastama vorminõuetele. Proportsionaalsuse põhimõtte sisuks on arusaam, et otsus peab olema sobiv, mõõdukas ja vajalik – vähemalt sama mõjusaist vahendeist vabadust vähim kitsendav. Samuti on politseinikul kohustus viibimiskeelu sisu ja sellest tulenevate küsimuste selgitamiskohustus.

Üksikasjalikuma sarnaste liikumisvabaduse piiravate õigusmeetmete analüüs näitas, et praktikas raskusi tekitavad ja reguleerimist vajavad aspektid on üldjoontes tuletatavad tsiviilõigusliku lähenemiskeelu kohtupraktikast, mille alusel oli Riigikohtu Õigusteabe Osakond koostanud analüüsi „Lähenemiskeelu kohaldamine tsiviilkohtumenetluses“. Mõistetavalt peab selle juures arvestama viibimiskeelu eripärasid.

Tuleb märkida, et viibimiskeelu toimivate realiseerimismehhanismide ja esitavate nõuete sarnasuse leidmine lähenemiskeelu õigusnormi praktikast on igati asjakohane, kuna mõlema meetme põhiline eesmärk on keelata kindlaksmääratud asjaolude esinemisel isikule või isikute grupile viibimist teatud objekti läheduses ning tagada isiku turvalisus. Teiseks on sama eesmärgi saavutamise meetod ehk kitsendada isiku liikumisvabadusi. Lisaks aitab lähenemiskeelu suurem õiguspraktika kogum kohaldada viibimiskeeldu proportsionaalselt ning kõigile osapooltele arusaadavalt. Teatud mõõndustega on lähenemiskeelu (eelkõige arvestades sekkumisintensiivsust, kestvust ning kehtestamisele eraldatud aega) aja jooksul ilmnunud kitsaskohad ja tähtsad piirangute aspektid projitseeritavad ka viibimiskeelule.

Praktiliste näidete põhjal on näha, et keelu nõuete olemus on sisuliselt analoogne iga viibimiskeelu puhul ja erineb ainult situatsiooniliste detailide tõttu. Samas viibimiskeelu kehtestamismehhanismi võiks piltlikult jaotada järgmistesse põhietappidesse:

- 1) olukorda puudutavate ja kaalumist vajavate asjaolude (sh mõjutatavate huvide) teadvustamine
- 2) proportsionaalse viibimiskeelu ala otsustamine ja keelu tutvustamine ja selgitamine (mis on omavahel tihedas seos ja vastastikus koosmõjus)
- 3) formaalse vormi valimine (puhtalt suuline korraldus, kirjalik haldusakt, protokollimine)

Tulenevalt eelkirjeldatust nähtub, et vastates püstitatud uurimusküsimustele, oli töö autor kokkuvõttes saavutanud ka töö eesmärgi ehk selgitanud välja milliste põhiliste nõuetega peab

politseiametnik arvestama viibimiskeelu kehtestamisel. Eelpoolkirjeldatud kehtestamise põhietappide käigus reguleerimist vajavad aspektid on:

- Viibimiskeeld peab täitma oma eesmärgi
- Otsuse proportsionaalsuse nõue ei lõppe ametniku jaoks viibimiskeelu kehtestamise otsustamisega, vaid kehtib ka keelu sisu määramisel
- Viibimiskeelu rakendamisel peab koguma maksimaalselt andmeid juhtumi ja puudutatud isikute kohta, et kaaluda kõikide osapoolte huve
- Viibimiskeelu eesmärgi peab saavutama riivates allutatud isiku õigusi ja huvisid vaid niipalju, kui eesmärgi saavutamine nõuab, kuid samas nii vähe, kui võimalik
- Viibimiskeelu sisu peab selgitama määral, mis garanteerib sellest ühtset arusaamist
- Kui isik ei ole võimeline mõistma keelust tulenevaid piiranguid, siis ei ole keelu kehtestamine mõistlik
- Viibimiskeelu ulatuse määramisel peab distantsi määrama äärmisel juhul meetriliselt, kuid sel juhul läbi eesmärgi selgitamise
- Viibimiskeelu ala märgistamisel peab olema ala piirdeid tähistatud kõikidele üheselt arusaadavalt, piisavalt tihedate vahedega ning silmapaistvalt. Soovitav on kasutada märgistamise kirjena sõna „VIIBIMISKEELD“ ja „POLITSEI“
- Viibimiskeelu puhul peab valima järgmiste talletusvormide vahel (tähtsuse ehk eelistuse järjekorras: a) kirjalik haldusakt b) meetme kohaldamise protokoll c) ainult suuline korraldus
- Kirjalik haldusakt on üldjuhul vajalik, protokoll – isiku nõudmisel või ametniku äranägemisel, suuline korraldus – ainult edasilükkamatul juhul.
- Kirjalikust aktist võib loobuda: a) tegemist on edasilükkamatu korraldusega ehk koostamiseks ei ole objektiivset võimalust; b) keelu adressaadiks on avalikus ning akti ei ole objektiivselt võimalik avalikkusele koheselt kättesaadavaks teha
- Juhul, kui kirjalikku akti ei anta selle avalikustamise võimaluse puudumise tõttu võib olla mõistlik asendada seda erimeetme kohaldamise protokolliga, et talletada keelu kehtestamise üksikasju (vajadusel hilisema akti vormistamise jaoks)
- Juhul, kui potentsiaalselt mõjutatud (allutatud) isik on diplomaat, on politseil formaalselt õigus viibimiskeelu kehtestamine, kuid selle tagamine on raskendatud ja juriidiliselt pigem alusetu.

Siinkohal juhib käesoleva töö autor tähelepanu, et peale käesoleva töö valmimist (10.05.2012), on PPA Õigusbüroo koostanud juhendi vastuseks Keskkriminaalpolitsei järelepärimisele 02.04.2012 nr. 1.2-3/49257-2, mis käsitles viibimiskeelu rakendamise võimalusi perevägivallasündmuste lahendamisel. Viimases väljatoodud põhimõtted paljus langevad kokku käesolevas töös kirjeldatuga (otsuse sisu proportsionaalsus, vajadus kaaluda mõjutatud isikute huvisid, keeld kehtestada vaid muude mõjutusvahendite puudumise korral). Peamine erinevus kajastub ühisomandis oleva elamispinna vaidluste korral. Kuigi juhendis osutatakse põhiseaduse §32-le ja 34-le, siis käesoleva töö autor on seisukohal, et viibimiskeelu puhul ei oma olulist osakaalu elamispinna kuuluvus. Kui kahe osapoole puhul on tegemist elukaaslastega ning arvestades, et viibimiskeeld on ajutine meede ning ei reguleeri isikute pikemaajalist suhtlemiskorda, siis on viibimiskeelu kehtestamine sobilik vahetu ohu ärahoidmiseks. Mitteelukaaslaste puhul on üks osapool alati külalise rollis ehk otsesed õigused elamispinnal viibimiseks puuduvad. Seega politseiametniku seisukohast ei ole viibimiskeelu rakendamisel alust (politsei saadab lahkuda keelduva külalise välja).

Viibimiskeelu praktilise kehtestamise seisukohalt vaadatuna, jõudis töö autor aga järeldusele, et protokollimisel ja akti andmisel esinevad erinevused ning teeb ettepaneku välja töötada üldised ja asutusesisesed regulatsioonid viibimiskeelu kehtestamiseks, mis aitaksid järgida kõik eelkirjeldatud nõuded. Lisaks on vaja välja töötada kindel vorm, mis formaalselt kataks mõlemaid ja aitaks vältida situatsioone, kus ametnik formaalselt peaks täitma nii protokoll kui koostama akti.

SUMMARY

The present thesis comprises of 51 pages with the main part of 41 pages. The bibliography includes 53 references.

The aim of the thesis is to find out the main requirements the police officer has to count on establishing movement prohibition. To identify these requirements, qualitative data collection method has been used and the following research topics have been set:

1. What is the aim and general nature of the movement prohibition as a measure.
2. Can the established mechanisms of the movement prohibition be derived from the legislation in force?
3. Is the movement prohibition a completely new measure with the unique features?
4. Does the Estonian legislation contain any other measure which can be compared with the movement prohibition by judicial analogy.

The result of the thesis is an overview of the movement prohibition as a law enforcement measure specifying, which requirements and criteria have to be fulfilled on establishing the movement prohibition. The thesis could also be used as study material in police institutions and in training programmes.

The thesis has three chapters. The first chapter gives an overview of the situation and practice prior to establishing legal provisions on the movement prohibition. Also the analysis on the necessity of the adoption of a new regulation is provided with the aim to specify the reasons for establishing the legal provisions.

The second chapter analysis the following: what are the main principles of the movement prohibition as a legal provision, which requirements have to be followed and which specific features have to be taken into account on establishing the prohibition. Also the stipulations in the Estonian legislation, which better help to understand the objective and subjective restrictions of the movement prohibition are referred to.

In the third chapter, the practical example on application of the movement prohibition requirements as described in the thesis, is given.

Regarding the set research topics, it can be said that the author has achieved the aim of the thesis and identified, which main requirements should a police officer follow in establishing movement prohibition. These requirements are:

- Movement prohibition should fulfil its aim
- The interests of all parties should be followed in establishing movement prohibition
- The aim of the movement prohibition should be achieved by the minimum restriction of the rights and interests of the subordinated person, but as much as necessary for the achievement of the aim
- The movement prohibition should be formulated in writing and meet the requirements, which may include: compilation of the minutes; specification of the details of the prohibition, the latter may also be required by the person; compilation of the act primarily informing the person on the prohibition
- The content of the movement prohibition should be explained to the extent to ensure common understanding
- If a person is not able to understand the restrictions arising from the prohibition, it is reasonable not to establish the prohibition
- The extent of the movement prohibition should be established by metrics if ultimately necessary, but in that case the aim must be explained through the measures purpose
- The barriers of the area of movement prohibition should be marked in a commonly understandable way, the barriers should be sufficiently close to one another and conspicuous. It is recommended to use the words “MOVEMENT PROHIBITION” or “POLICE” to mark the barriers.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Aedmaa, A. & Lopman, E. & Parrest, N & Pilving, I. & Vene, E. 2004. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu: Tartu Ülikool.

Aedmaa, A., Parrest, N. (2003). Ülevaatluk õppematerjal haldusõigusest. Tallinn: Atak.

Götz. V. 2001. Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Vandenhoeck & Ruprecht, Saksamaa.

Kelsen. K. 1952. Principles of International Law. New York: Reinhart.

Lord Gore-Booth. 1979. Satow's Guide to Diplomacy Practice (ed.). 5th ed. London: Longman.

Maurer. H., 2004. Haldusõigus. Üldosa, Tallinn: Juura.

Pikamäe, P. & Sootak, J. 2009. Karistusseadustik Kommenteeritud väljaanne, Tallinn: Juura
Seaduslik. 2000. Õigusleksikon. Tallinn: Interlex, 280

Schenke. W. R. 2009. Polizei- und Ordnungsrecht, Hüthig Jehle Rehm, Saksamaa.

Truuväli, E.-J., *et al.* 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne, Tallinn: Juura.

Värk. R. (2004). Diplomaatiline õigus. Tallinn: Juura.

Artiklid:

Jaanimägi, K. (2004). Politsei sisemise rahu tagajana. – Juridica. VII. Lk 452-460

Pikamäe, K. (2006). Kaalutusvigadest. - Juridica. II. Lk 75 - 83.

Värk. R. (2008). Diplomaatilise esinduse ja selle personali kaitse vastuvõtjariigis. Juridica. I. Lk 46 – 56.

Õigusaktid:

Avaliku koosoleku seadus. 26.03.1997 - RT I 1997, 30, 472, RT I, 23.02.2011, 6.

Eesti Vabariigi põhiseadus. 03.07.1992 - RT 1992, 26, 349, RT I, 27.04.2011, 2.

Eriolukorraseadus. 10.01.1996 - RT I 1996, 8, 164, RT I 2009, 39, 262 Kehtetu – jõust. 24.07.2009.

Haldusmenetluse seadus. 06.06.2001 - RT I 2002, 53, 336, RT I 2009, 27, 164.

Hädaolukorraseadus. 15.06.2009 - RT I 2009, 39, 262, RT I, 30.12.2011, 44.

Hädaolukorra valmisoleku seadus. 22.11.2000 - RT I 2000, 95, 613, RT I 2009, 39, 262
Kehtetu – jõust. 24.07.2009.

Karistusseadustik. 06.06.2001 - RT I 2002, 44, 284, RT I, 11.03.2011, 1.

Korrakaitse seadus. 23.02.2011 - RT I, 22.03.2011, 4.

Politseiseadus. 20.09.1990 - RT 1991, 10, 152, RT I 2007, 43, 311. Kehtetu – jõustunud
01.01.2010.

Politsei- ja Piirivalveseadus. 06.05.2009 - RT I 2009, 26, 159, RT I, 22.03.2011, 1.

Sõjahaudade kaitse seadus. 20.01.2007 - RT I 2007, 4, 21, RT I, 21.03.2011, 27.

Tsiviilkohtumenetluse seadustik. 20.04.2005 - RT I 2005, 26, 197, RT I, 21.04.2011, 16.

Väärteomenetluse seadustik. 01.09.2002 - RT I 2002, 50, 313 ... RT I, 29.12.2011, 61.

Kohtulahendid:

Harju Maakohtu 10. oktoobri 2007. a. määrus tsiviilasjas nr 2-06-35790

Harju Maakohus 11. jaanuar 2009. a. Otsus 4-09-17320/7

Pärnu Maakohtu 4. septembri 2007. a. Pärnu Maakohtu määrus (tsiviilasjas nr 2-07-23159
Riigikohtu halduskolleegium. 17.06.2002. Otsus nr 3-3-1-32-02

Riigikohtu kriminaalkolleegium. 19.09.2005. Otsus 3-1-1-68-05 - RT III 2005, 27, 285

Riigikohtu kriminaalkolleegium. 29. jaanuar 2008. Otsus 3-1-1-94-07

Tallinna Ringkonnakohtu 18. juuni 2009. a. Otsus 3-06-1247

Tartu Maakohtu 9. oktoobri otsus 2007. a. määrus tsiviilasjas nr 2-07-7217

Tartu Maakohtu 9. oktoobri otsus 2007. a. määrus tsiviilasjas nr 2-07-7217.

Verwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 22.11.2006 – 5K 991/06.KO – (Saksamaa, Koblenz).

Internetiallikad:

American Bar Association Commission on Domestic Violence (2007).
[www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/domviol/pdfs/dv_cpo_chart.authcheckdam.p
df](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/domviol/pdfs/dv_cpo_chart.authcheckdam.pdf) 26.03.2012.

Norra Justiits- ja Politseiministerium. (2008). „Action Plan against Domestic Violence 2008-
2011“. http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Handlingsplaner/Vendepunkt_eng.pdf
03.04.2012.

Gesetz über die Bundespolizei. http://bundesrecht.juris.de/bgsg_1994/ 03.04.2012.

Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri.
[www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=282535&file_name=korrakseletuskiri%20\(49\).doc&file_size=639488&mnsensk=49+SE&fd=03.04.2012](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=282535&file_name=korrakseletuskiri%20(49).doc&file_size=639488&mnsensk=49+SE&fd=03.04.2012).

Protection from Harassment Act 1997.
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/40/crossheading/england-and-wales/enacted>
03.04.2012.

Protection from Harassment Act 1997. Home Office Circular 28/2001.
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.homeoffice.gov.uk/docs/hoc28.html#collectiveharassment> 03.04.2012.

Vutt. M. Lähenediskeelu kohaldamine tsiviilkohtumenetluses. Riigikohtu Õigusteabe Osakonna analüüs. <http://www.riigikohus.ee/vfs/681/L%E4henemiskeeluAnalyys.pdf>
03.04.2012.

Politseiaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse (222 SE II-1) seletuskiri 223
[http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20110509162136&file_id=265089&file_name=politseiaduse%20ja%20.seletuskiri%20\(223\).doc&file_size=198144&mnsensk=222+SE&etapp=18.03.2008&fd=03.04.2012](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20110509162136&file_id=265089&file_name=politseiaduse%20ja%20.seletuskiri%20(223).doc&file_size=198144&mnsensk=222+SE&etapp=18.03.2008&fd=03.04.2012).

The Swedish National Council for Crime Prevention, „Restraining orders in Sweden“ (2007),
www.bra.se/download/18.cba82f7130f475a2f1800024412/2007_2_restraining_orders.pdf
12.03.2012.

Soome politsei koduleht.
<http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/661B61F339C867ADC2256F700048D25E?openDocument> 03.04.2012.

Inimõiguste teabekeskus (2007), „Pronks Sõdur – Aprilli kriis“, lk 24,
www.lichr.ee/main/assets/engbn.pdf 14.03.2012.

Illustreeriv joonis Tallinna NATO tippkohtumisega piiratud piirkondadest.
<http://f.elu24.ee/f/2010/04/21/353180t11h9a04.png?1271860898> 01.05.2012.

Muud dokumendid:

Kase. H. ja Pettai. I. 2005. Perevägivalda analüüs 2004 - 2005 – Politseistatistika analüüs.

Politseiameti lähenediskeelu analüüs. (2009). Rauni Rohuniit.

Siseministri 24.11.03 määrusega nr. 104, Põhja Politseiprefektuuri põhimääruse §8 lõige 2 alusel 23.04.2007 kinnitatud politseioperatsioon.

Politsei- ja piirivalve peadirektori 17.11.2010 käskkiri nr. 487, „Lähisuhetevägivalla juhtumite reageerimise, sellega seotud infovahetuse korraldamise juhend ja ohvriabile edastamise kord“.