

Sisekaitseakadeemia

Päästekolledž

Tormi Soekõrv

**HALDUS- JA VÄÄRTEOMENETLUSE PIIRITLEMINE
PÄÄSTEASUTUSTE NÄITEL**

Lõputöö

Juhendaja:

Riina Kroonberg, MA

Tallinn 2016

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Päästekolledž	Kaitsmine: Juuni 2016
<p>Töö pealkiri eesti keeles: Haldus- ja väärteomenetluse piiritlemine päästeasutuste näitel</p> <p>Töö pealkiri võõrkeeles: Drawing a line between administrative law procedures and misdemeanours on the example of the fire safety bureau.</p> <p>Lõputöö eesmärk on selgitada välja haldus- ja väärteomenetluse piiritlemisega seonduvad probleemid tuleohutuse valdkonnas nii teoorias kui toimivas praktikas. Eesmärgi saavutamiseks uuris autor esimeses peatükis kehtivaid seadusi, kohtulahendeid ja teemakohast teaduskirjandust.</p> <p>Töö teises peatükis teostati uuring päästeameti tuleohutuskontrolli büroo ametnike seas, et anda ülevaade toimivast praktikast Päästeametis.</p> <p>Töö teooria ja uuringu põhjal tehtud järeldused ja ettepanekud on kirjas peatükis 2.3</p>	
Võtmesõnad: Haldusmenetlus, väärteomenetlus, paralleelmenetlus, menetluste piiritlemine, ettekirjutus, tuleohutusjärelvalve	
Võõrkeelsed võtmesõnad: Misdemeanour, administrative law, fire safety	
Lõputöö seos riiklike arengukavade ja prioriteetidega: Päästeameti strateegias – ennetustöö on oluline suund, kuhu panustada. Siseministeeriumi arengukava – oluline on ametnike professionaalsuse hindamine ja tõstmine.	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
<p>Töö autor: Tormi Soekõrv</p> <p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste tööde autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujalt allikatest saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.</p> <p>Allkiri:</p>	
<p>Vastab lõputöö nõuetele</p> <p>Juhendaja: Riina Kroonberg</p> <p>Allkiri:</p>	
<p>Kaitsmisele lubatud</p> <p>Kolledži direktor: Ain Karafin</p> <p>Allkiri:</p>	

SISUKORD

KASUTATUD LÜHENDITE LOETELU	4
SISSEJUHATUS	5
1. RIIKLIK JÄRELEVALVEMENETLUS <i>VERSUS</i> VÄÄRTEOMENETLUS...	8
1.1 Järelevalvemenetlus.....	8
1.1.1 Haldusmenetluse põhimõtted.....	9
1.1.2 Haldusmenetluse läbiviimine	14
1.1.3 Haldusakti õiguspärasus	20
1.2 Väärteomenetlus.....	22
1.2.1 Väärteomenetluse põhimõtted.....	22
1.2.2 Väärteomenetluse läbiviimine.....	26
1.3 Haldus– ja/või väärteomenetluse valimine kaalutlusõigusest lähtuvalt	32
2. UURING NELJA EESTI PÄÄSTEKESKUSE NÄITEL	37
2.1 Uurimismetoodika ja valim.....	37
2.2 Ankeetküsitluse tulemused ja nende analüüs.....	38
2.3 Järeldused ja ettepanekud.....	44
KOKKUVÕTE.....	46
SUMMARY	48
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	49
LISA 1 ANKEETKÜSITLUS	52

KASUTATUD LÜHENDITE LOETELU

AtSS – Asendustäitmise ja sunniraha seadus

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus

HMS – Haldusmenetluse seadus

KarS – Karistusseadustik

KorS – Korrakaitse seadus

PS – Eesti Vabariigi Põhiseadus

TuOS – Tuleohutuse seadus

VTMS – Väärteomenetluse seadustik

SISSEJUHATUS

Päästeamet on Siseministeeriumi haldusalas tegutsev valitsusasutus, mille tööd reguleerib riigi poolt kehtestatud seadusandlus. Päästeamet viib oma eesmärgi ellu neljas regioonis asuvate päästeskuste ja erinevate valdkondadega tegelevate osakondade kaudu. Kokku töötab Eestis Päästeametis üle 2000 inimese. Käesolev töö keskendub täpsemalt sellele osale seadusandlusest, millest juhindudes teevad oma tööd tuleohutusjärelevalve valdkonda kuuluva tuleohutuskontrolli büroo inspektorid.

Tuleohutuskontrolli büroo inspektorid on Päästeameti esindajatena täitevvõimu teostajad ja teevad seda haldusaktide kaudu või viies läbi väärtemenetlusi. Nii haldus- kui väärtemenetluse läbiviimine on erinevate seaduste abil lahti seletatud ja nende järgimine peaks olema ametnikele jõukohane ja osa igapäevasest tööst.

Tuleohutuskontrolli büroo ametnike töös tuleb ette olukordi, kus haldus- ja väärtemenetlus võivad toimuda paralleelselt. Näiteks avastab ametnik paikvaatluse käigus, mis ise on haldusmenetluse raames läbiviidav toiming, rikkumise, mis kvalifitseerub väärtetoos koosseisu. Esmapilgul jääb arusaamatuks, kuidas peaks ametnik sellises olukorras käituma – kas kõigepealt lõpetama haldusmenetluse ja siis alustama väärtemenetlust või saab neid ka nõ paralleelselt menetleda.

Uuritav teema on aktuaalne, kuna Päästeameti strateegiast tulenevalt on ennetustöö peamine valdkond, kuhu tuleb panustada, et luua turvalisem elukeskkond. Tuleohutusjärelevalve on üks olulisemaid valdkondi, mis tegeleb ennetustööga ning sellel on kandev roll vastutamaks nende hoonete eest, kus liigub palju inimesi, nagu kaubanduskeskused, büroohooned ja korterelamud.

Lisaks sellele on nii Päästeameti strateegia kui ka Siseministeeriumi arengukava üheks oluliseks punktiks ametnike professionaalsuse ja kompetentsi hindamine ja tõstmine. Väga oluline on, et ametnikud, kes viivad läbi haldus- ja väärtemenetlusi tuleohutusjärelevalve valdkonnas, omaksid väga head väljaõpet, teadmaks, kuidas lahendada erinevaid kaasusi.

Oluline on meeles pidada, et väärtemenetluses on eesmärk inimese karistamine toime pandud väärtetoos eest. Karistus on oma olemuselt kõige raskem riigivõimu sekkumise

viis, mis eeldab isiku süüküsimuse kindlaks tegemist. Oluline on seejuures asjaolu, et kui tuleohutusjärelvalvet teostavad ametnikud ei ole hästi informeeritud, võib see kaasa tuua inimeste põhiõiguste rikkumise.

Haldus- ja väärteomenetluse paralleelsusega tekkivaid probleeme on varasemalt käsitletud erievates artiklites ja ka riigikohtu lahendites, aga peamiselt on olnud tegu maksu- või politseiametnike poolt teostatava järelvalve probleemidega. **Käesoleva töö uudsus** seisneb peamiselt selles, et töö keskmes on tuleohutusjärelvalve ametnike poolt läbiviidavad haldus – ja väärteomenetlused ja nende piiritlemisega seotud probleemid.

Päästeameti koostatud haldusaktide ja väärteo otsuste edasikaebamisel ei ole riigikohtus viidatud haldus-ja väärteomenetluse vahelistele probleemidele, aga selle taga võib olla ka asjaolu, et nõuded, mida Päästeamet esitab, on rahaliselt kordades väiksemad kui need, mida esitab näiteks maksuamet rikkumiste tuvastamisel. Seega on võimalik, et mõned eksimused on jäänud tähelepanuta, kuna nendest tulenev rahaline nõue on piisavalt väike, et mitte panna inimest seda otsust edasi kaebama.

Lõputöö uurimisprobleem on: milliste kaalutlusargumentide põhjal toimub riikliku järelvalve käigus haldus- ja väärteomenetluse piiritlemine kui elulises juhtumis on võimalik näha mõlema tunnuseid.

Uurimisprobleemi lahendamiseks otsitakse vastust järgmistele küsimustele: kas seadusandja on loonud selged reeglid, mille järgi menetluse liiki valida ja neid omavahel piiritleda; kuidas on praktikas lahendatud olukorrad, kus mõne rikkumise eest saab seadusest lähtudes kohaldada nii haldus – kui väärteomenetlust?

Lõputöö eesmärk on selgitada välja, kas seadusandja on loonud seadustega selged juhised, mille abil otsustada, kas elulist juhtumit menetleda kui väärtegu või haldusõigusrikkumist.

Eesmärgi saavutamiseks on seatud järgmised **uurimisülesanded**:

- Analüüsida haldusmenetluse ja väärteomenetluse seadustikku ja teisi seadusi, mis reguleerivad vastavate menetluste läbiviimist;
- Viia läbi uuring Päästeameti tuleohutuskontrolli büroode neljas regioonis. Uuringu eesmärk on selgitada välja, kuidas on praktikas lahendatud olukorrad,

kus elulises juhtumis on võimalik näha nii väärteo tunnuseid, kui haldusõigusrikkumise tunnuseid;

- Teooria ja uuringu tulemuste sünteesi tulemusena anda ülevaade inspektorite töö vastavusest seadusandlusele ja vajadusel anda soovitusi olukorra parandamiseks.

Töö teoreetilise osa koostamisel kasutatakse dokumendianalüüsi meetodit - võrreldakse ja analüüsitakse õigusakte ja muid teaduslikke allikaid.

Töö teine osa hõlmab läbiviidud uuringut ja selle analüüsi ning autoripoolseid järeldusi ja ettepanekuid. Uuringu läbiviimiseks kasutatakse ankeetküsitlust ja kõikset ekspert valimit.

Eesmärgist lähtuvalt koosneb lõputöö kahest peatükist.

Esimene peatükk käsitleb õigusdogmaatikat ning kirjeldab seadustest lähtuvalt seda, millised on olulisemad põhimõtted haldus – ja väärteomenetluses, kuidas kumbki menetlus kulgeb ning millistel tingimustel on haldusakt õiguspärane. Lisaks käsitleb eelnevast lähtuvalt peatükk 1.3 paralleelmenetluse problemaatikat ja menetluste piiritlemise võimalusi seaduste alusel

Teine peatükk käsitleb läbiviidud uuringut ja selle tulemusi, selleks kasutatud metodoloogiat ja valimi kirjeldust. Alapeatükis 2.3 teeb autor uuringu ja esimese peatüki põhjal järeldused ja ettepanekud.

1. RIIKLIK JÄRELEVALVEMENETLUS *VERSUS* VÄÄRTEOMENETLUS

1.1 Järelevalvemenetlus

Eesti Vabariigis kehtib võimude lahususe põhimõte, mis tuleneb põhiseaduse § 4 ja § 14 ning mille alusel on riigi põhifunktsioonid jagatud kolmeks: seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim. Need kolm funktsiooni on jaotatud erinevate riigiorganite vahel, kes omavahel üksteist kontrollivad ja tasakaalustavad.¹

Võimude lahususe põhimõte on loodud selleks, et tagada kõigi inimeste õiguste ja vabaduste kaitse ning sellest lähtuvalt on seadusandliku võimu ülesanne kehtestada selgeid ja vajalikke regulatsioone. Täidesaatva võimu ülesanne on tagada, et kehtestatud seadusi ja muid regulatsioone ka täidetak. Kohtuvõim peab tagama seaduslikkuse järelevalve.²

Täidesaatva võimu üks oluline ülesanne on riiklik järelevalve. Ükskõik kui häid seadusi seadusandlik võim ka vastu ei võta, kui neid ei järgita, siis puudub neil igasugune toime. Selleks ongi oluline, et oleks tagatud riiklik järelevalve ehk kontroll seaduste täitmise üle.

Varasemas seadusandluses ei olnud terminit riiklik järelevalve üheselt defineeritud, ehk puudus legaaldefiniitsioon. Kuni aastani 2011 külvas palju segadust asjaolu, et sama terminit (riiklik järelevalve) kasutati nii halduse sisemise kontrolli jaoks, mille eesmärk on näiteks tagada, et ametnikud on viisakad ja pädevad, kui ka asutuse tegevuse kirjeldamiseks, mille eesmärk on tagada seaduste täitmine kas siis eraisikute või haldusasutuste poolt.³

Haldusjärelevalve sisulise eristamise vajadus riiklikust järelevalvest seisneb eelkõige selles, et haldusjärelevalve teostamisel ei piirata üldjuhul isikute põhiõigusi, kelle üle

¹ Eesti vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. Kolmas, täiendatud trükk. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda.

² Joamets, K., 2003, Riiklik järelevalve vajab suuremat tähelepanu. Riigikogu toimetised, 8. lk 2

³ Ibid lk 3

järelevalvet teostatakse (seega ei ole tegemist riivehaldusega)⁴. Näiteks kui öelda, et Päästeamet teostab riiklikku järelevalvet, siis on selle all peetud silmas just seda osa järelevalvest, mis on suunatud asutusest väljapoole, ehk kontroll tuleohutusnõuete täitmise üle, milliste eiramine tooks kaasa ohu avalikule korrale.

Riikliku järelevalve otsene definitsioon tuleb Korrakaitseaduse § 2 lg-st 4 ja sõnastatakse nii, et riiklik järelevalve on korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine⁵. Sellest tulenevalt on loogiline, et riiklik järelevalve kasutab nende eesmärkide saavutamiseks haldustoiminguid ja sunnivahendeid nagu sunniraha ja asendustäitmine.

Asendustäitmise ja sunniraha eesmärk on mingi soovitud tulemuse saamine, inimese käitumise muutmine või mingi olukorra saavutamine tulevikus. Seda eesmärki otseselt ei täida karistused, seega ei saa olla süüteomenetlus sellest eesmärgist lähtuvalt esimene ja peamine lahendus.⁶

1.1.1 Haldusmenetluse põhimõtted

Haldusmenetluses on erienvaid põhimõtteid palju, aga käesoleva töö eesmärgist tulenevalt on autor valinud välja neist olulisemad, mis kõige enam iseloomustavad haldusmenetluse kulgemisel olulisi aspekte, mida tuleb menetlejal arvestada.

Selleks, et riik toimiks, peab olema tagatud riigi ja seal elavate inimeste vaheline aus ja läbipaistev koostöö. Kuna riik on loodud inimeste poolt ja inimeste jaoks, siis on oluline, et inimesed saaksid riiki usaldada ja tunneksid ennast turvaliselt. Mõned näited sellest, kuidas riik seda tagab, on näiteks politsei ja päästeteenistuse ellukutsumine ja isiku subjektiivsete õiguste kaitse, mille üheks osaks on näiteks tuleohutusnõuded ehitistele, mis tagavad tervise kaitse.

⁴ Riigikogu kodulehekülg. Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu seletuskiri.- Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3/Korrakaitseaduse%20muutmise%20ja%20rakendamise%20seadus/>, lk 31

⁵ Korrakaitseadus, jõustunud 01.07.2014 RT I, 22.03.2011, 4 ... RT I, 23.03.2015, 207 §2 lg 4

⁶ Jäätma, J. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. - Juridica, 2015/X, Lk 721

Muidugi on avalikke ülesandeid veel väga palju, aga oluline on, et kõiki neid teostavad ametnikud, kelle tegevus peab olema läbipaistev ja selge. Seda õigusharu, mis reguleerib riigiasutuste tegevust, nimetatakse haldusõiguseks, ja tegevust selle õigusharu rakendamisel haldusmenetluseks.⁷

Menetluse üheks definitsiooniks vastavalt õigusleksikonile on kindlas järjekorras tehtavad õigustoimingud.⁸

Esimesi kohustusi, mis haldusorganile menetluse alguses seatakse, on selgitamiskohustus. Kuigi selgitamiskohustus tuleneb otse HMS § 36, siis on selle juured tegelikult kaugemal. Näiteks viidatakse sellele vajadusele Euroopa Nõukogu soovitus nr 77(31), kus tuuakse välja, et selgitamine peaks olema sisuline, andes isikule ülevaate menetlusega seonduvast, ja samas täidetud ainult isiku soovil.⁹

Haldusorganile seatud selgitamiskohustuse alused on põhiseaduses. Esmalt on oluline panna tähele, et PS § 10 kehtestab sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtte, mille üheks oluliseks osaks on õiguskindluse põhimõte, mis nõuab, et kodanikul oleks võimalik riigi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada.¹⁰

Kuna haldusmenetlus on üks riigi teostatav toiming, siis peabki olema inimesel võimalus, vähemalt teataval määral, ette näha selle tulemusi. Kuna riigil on toiminguid palju, siis ei saa eeldada, et kõik kodanikud on kursis kõigi toimingutega, seega peabki haldusorgan inimesele tema soovil selgitama järgmisi menetlusega seonduvaid küsimusi:¹¹

- 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.

⁷ Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E., 2004. - Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. lk 21

⁸ Maurer, K., 2000. - Õigusleksikon. Tallinn; Kirjastus Interlex. lk 199

⁹ Aedmaa, et al. 2004. - Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. lk 158

¹⁰ Ibid lk 159

¹¹ Ibid lk 158

See loetelu ei ole aga lõplik ja ametnikule jääb alati kohustus hinnata inimese teadmisi ja vajadusel küsimuste abil teha kindlaks, kas inimene saab ikka piisavalt hästi aru tema suhtes läbiviidavate toimingute eesmärgist ja vajadusest.¹² Näiteks peaks tuleohutusjärelvalve inspektor enne tuleohutusnõuete kontrollimiseks läbiviidavat paikvaatlust selgitama, et selle toimingu eesmärk on veenduda, et vaadeldaval objektil on järgitud tuleohutusnõudeid vastavalt seadustele.

Õigusriigi põhimõtte üheks osaks on ka hea halduse põhimõte, mille kohaselt peab avaliku teenistuse tegevus olema võimalikult kodanikusõbralik ja teda võimalikult hästi teenindav. Selle põhimõttega käsikäes käib ka uurimispõhimõte, mille kohaselt tuleb välja selgitada kliendi, ehk kodaniku, tegelik tahe.¹³

Selline lähenemine tuleneb eeldusest, et kuigi menetlusosaline ise peaks olema huvitatud võimalikult täieliku tõendite kogumi alusel tehtavast otsusest haldusmenetluse raames, on haldusorganil kui avaliku huvi esindajal kohustus ka omalt poolt uurida ja veenduda, et menetluses olulised asjaolud on välja selgitatud.¹⁴

Näitena võib tuua olukorra, kus ehitusfirma soovib saada valmis hoonele ehitusluba. Sellises olukorras võib arvata, et kuigi ehitaja esitab kõik dokumendid, mida päästeamet nõuab kasutusloa kooskõlastamiseks, ei ole tõenäoline, et ta ise hakkaks juhtima tähelepanu nende kohtadele, mis ei pruugi olla täielikult seadusega vastavuses. Selle pärast peabki uurimispõhimõttest lähtuvalt tuleohutuse inspektor käima objektil ja uurima, kas ei ole kusagil tekkinud kõrvalekaldeid projektist.

Uurimispõhimõtte vajalikkus tuleb välja ka sellistel juhtudel, kus haldusorgani poole pöörduvad inimesed, kes ei ole seaduste ja erinevate menetlusnõuetega kursis ja võibolla isegi ei tea täpselt, milliseid hüvesid nad võivad riigilt taotleda. Sellistes olukordades on ametnikul oluline uurida välja, missugune on kodaniku olukord ja mida ta soovib ja siis selle alusel teda nõustada.

Lisaks uurimispõhimõttele tuleb arvestada ka Euroopa Liidu õigusest tuleneva hoolsuspõhimõttega, mida küll ei ole seotud otseselt uurimispõhimõttega, kuid mis

¹² Aedmaa, et al. 2004. - Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. lk 159

¹³ Allikmets, S. Tuntud või tundmatu hea halduse põhimõte. – Juridica, 2014/III, lk 225.

¹⁴ Aedmaa, et al. 2004. - Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. lk 181

siiski töötab sellega käsikäes. Hoolsuspõhimõte lisab uurimispõhimõttele klausli, et välja tuleb selgitada kõik asjaolud – nii pooltele kasulikud kui kahjulikud.¹⁵

Oluline on märkida, et kumbki norm ei ole täpselt, mille piires uurimispõhimõtet kasutada, sõnastanud. Riigikohus on täpsustanud, et kui menetluse läbiviijal tekib kahtlus, et asjaolu võib olla asja lahendi seisukohast oluline, siis tuleb see kinnituse saamiseks või ümberlükkamiseks välja selgitada.¹⁶

Juba mainitud hea halduse tava üheks oluliseks osaks on ka eesmärgipärasus, mis tähendab, et halduse toimingud peavad olema eesmärgi saavutamist toetavad ja efektiivsed. Samuti peab haldusmenetlus olema lihtne, kiire ja inimese jaoks võimalikult vähe koormav.¹⁷

HMS § 54 sätestab muu hulgas, et haldusakt on õiguspärane, kui ta on koostatud antud hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas. See nõue tuleneb seaduslikkuse põhimõttest, mis on kirjas PS § 3 lg 1- *„Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa.*¹⁸“

Selleks, et rõhutada seaduslikkuse põhimõtte tähtsust haldusmenetluse käigus, on see eraldi kirjas ka Haldusmenetluse seaduses. HMS § 3 lg 1 ütleb: *„Haldusmenetluses võib piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel.*“¹⁹ Erinevus põhiseadusest on see, et juurde on lisatud ka mõiste „muud subjektiivsed õigused“, mis laiendab kaitstavate õiguste ala veelgi.

Kõige otsesemalt tuleneb seaduslikkuse põhimõttest asjaolu, et riik ei saa anda haldusakti, mis ei ole kooskõlas seadustega. Järelikult ei saa ka ametnik teha näiteks ettekirjutust, mis ei ole seadusega kooskõlas, sest vastavalt PS § 11 tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega²⁰. Seaduslikkuse põhimõte on seega kodanike kaitse igasuguse riigi omavoli eest, olgu see siis tekkinud politsei või tuleohutussjärelevalve ametnike töö tõttu.²¹

¹⁵ Annus, R. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses. – Juridica, 2008/VII, lk 499

¹⁶ Riigikohtu otsus 27.11.2006 nr 3-3-1-59-06, p 11.

¹⁷ Aedmaa, et al. 2004. - Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. lk 36

¹⁸ Põhiseadus, jõustunud 03.07.1992, RT 1992, 26, 349 ... RT I, 15.05.2015, 2, § 3

¹⁹ Haldusmenetluse seadus, jõustunud 01.01.2002, RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8, § 3 lg 1

²⁰ Põhiseadus, jõustunud 03.07.1992, RT 1992, 26, 349 ... RT I, 15.05.2015, 2, § 11

²¹ Aedmaa, et al. 2004. - Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. lk 209

Kui juhtub, et riik on siiski andnud haldusakti, mis ei vasta seaduslikkuse põhimõttele või on vastuolus kehtiva õigusega, siis on oluline teada, et see haldusakt on ikkagi kehtiv seni kaua, kuni ta ei ole tühistatud. Täpsemalt käsitleb haldusakti õiguspärasust peatükk 1.1.3.

Lisaks sellele, et täitevvõimu esindaja peab lähtuma seaduslikkuse põhimõttest, peab ta seejärel hindama ka seda, kas kavandatud meede või otsus on kooskõlas ka proportsionaalsuse põhimõttega. Hästi on sõnastanud selle põhimõtte Hent Kalmo: „Kui on tarvis otsustada, kas midagi ette võtta, on mõistlik sõnastada eesmärk; hinnata, kas sama eesmärgi saaks saavutada vähema kuluga; panna ühele kaalukausile meeldivad ja teisele ebameeldivad tagajärjed.“²²

Riigikohus on märkinud, et proportsionaalsuse põhimõte tuleb PS § 11 teisest lausest, mis sõnastab, et õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi piirata nende olemust.²³

Samas lahendis täpsustatakse ka proportsionaalsuse vastavuse hindamise meetodikat. Nimelt käib proportsionaalsusele vastavuse hindamine kolmel astmel: kõigepealt hinnatakse abinõu sobivust, siis vajalikkust ja seejärel mõõdukust. Ebasobiv on selline abinõu, mis mitte ühelgi juhul ei soosi seatud eesmärgi saavutamist.²⁴

Sarnast ostustamise mudelit peaks kasutama iga ametnik, kes otsustab näiteks ettekirjutuse tegemise üle. Tuleohutusjärelevalve ametnik peaks hindama, kas tal on mõistlik koostada ettekirjutust sunniraha hoiatusega, kui hoone evakatsiooniteele on pandud näiteks tool. Sellisel juhul oleks küll meede sobiv, sest ettekirjutusega saab panna isikule kohustuse tool eemaldada. Vajalikkuse osas saab selgeks, et oluliselt vähem isikut ja ka haldusorganit koormav oleks anda suusõnaline ettekirjutus, öeldes objekti esindajale, et viimane selle tooli lihtsalt ära tõstaks.

Kõigi eelpool kirjeldatud põhimõtete kõrval ja nendega käsikäes käib veel üks oluline alustala õiguse teostamisel – diskretsioon ehk kaalutusõigus.

Eristatakse kahte erinevat kaalutusõiguse ehk diskretsiooni tüüpi - otsustusdiskretsioon ja valikudiskretsioon. Nagu sõnadest võib järeldada, tähendabki

²² Kalmo, H. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu. Juridica, 2013/II lk 79

²³ Riigikohtu otsus 06.03.2002 nr 3-4-1-1-02, p 15

²⁴ Ibid p 15

otsustusdiskretsioon seda, et võimu teostajale on seadusandja poolt antud võimalus ostustada, kas rakendada mingit normi või mitte. Lihtne näide on päästeseaduse § 15 lg 1, mille kohaselt võib päästeametnik õigusaktidest tulenevate õiguste rikkumise kõrvaldamiseks või ohu tõrjumiseks teha ettekirjutuse. Seadusandja ei ole näinud vaeva, et hakata kirjeldama iga võimalikku rikkumist, mis võib ette tulla, vaid on andnud üldise normi, mille alusel teostab ametnik kaalutlusõigust, täpsemalt otsustusdiskretsiooni.²⁵

Valikudiskretsioon tähendab seda, et võimu teostajale on jäetud võimalus valida, millist normi kohaldada.²⁶ Eelmisest näitest lähtuvalt, kui ametnik on otsustanud ettekirjutuse koostada, siis peab ta otsustusdiskretsiooni abil otsustama, kas ettekirjutusega teha sunniraha või asendustäitmise hoiatus.

HMS § 4 lg 2 sätestab: *“Kaalutlusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutlusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.”*²⁷

Diskretsiooni piirid on seadusandja poolt sätestatud ulatus, kus ametnik võib kaalutlusõigust rakendada. Tavaliselt on ametnikule jäetud võimalus otsustada näiteks seda, kas anda ettekirjutus või mitte. Vahel on aga tegu avatud diskretsiooniga, kus on jäetud täpsustamata, millised on võimalikud rakendatavad vahendid.²⁸

1.1.2 Haldusmenetluse läbiviimine

Haldusmenetluse mõiste on juba eelmises peatükis lahti seletatud, aga selles peatükis anname ülevaate, millistest osadest koosneb tüüpiline haldusmenetlus, mille eesmärk on haldusakti andmine.

Tulenevalt HMS § 35 lg 1 on menetlus alustamiseks põhimõtteliselt kaks erinevat võimalust.²⁹

²⁵ Aedmaa, et al. 2004. - Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. lk 277

²⁶ Ibid lk 277

²⁷ Haldusmenetluse seadus, jõustunud 01.01.2002, RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8, § 4 lg 2

²⁸ Aedmaa, et al. 2004. - Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. lk 281

²⁹ Haldusmenetluse seadus, jõustunud 01.01.2002, RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8, §35 lg 1

A) Inimene, kes soovib, et asutus teeks teatava sisulise haldusotsuse, esitab taotluse haldusorganile

B) Asutus alustab menetlust omal initsiatiivil, misjuhul loetakse menetluse alguseks esimese menetlustoimingu tegemist. Reeglina on selleks isikute teavitamine menetluse algatamisest.

Tuleohutusjärelevalve valdkonnas tuleb ette mõlemaid menetluse alustamise võimalusi. Peamiselt on tegu haldusorgani omal initsiatiivil algatatud menetlustega, sest riikliku järelevalve ülesanne on pandud riigi, mitte kodanike õlgadele. Samas tuleb ette, et kodanikud on ise proaktiivsed ja soovivad riigilt kinnitust, et nendele kuuluvas hoones on tuleohutusnõuded täidetud.

Taotluse esitamine haldusakti saamise eesmärgil on tavaline olukordades, kus inimene soovib riigilt mingit hüve või luba saada. Näiteks esitab inimene riigile ehitise kasutusloa taotluse, kui hoone on valmis, soovides riigilt kinnitust, et hoone on elamiseks kõlblik, vastab projektile ja kehtestatud ehitusnormidele. Seda nimetatakse ka soodustava haldusakti saamiseks. Soodustava haldusakti taotlemisel on taotlejal kohustus tõestada, et tal on õigus vastav haldusakt saada, kuid ametnik peab järgima haldusmenetluse põhimõtteid, nagu näiteks uurimispõhimõte.³⁰

Kui asutus on saanud taotluse või avalduse, siis on esimese asjana vaja välja selgitada, mis on olnud selle esitaja tegelik soov. Esineda võib näiteks olukord, kus isik esitab asutusele avalduse, mille sisust ei ole kohe võimalik järeldada, kas soovitakse saada haldusakti või hoopis täpsustavat infot. Sellisel juhul on asutusel kohustus kõigepealt isiku tegelik soov välja uurida ja siis vastavalt sellele avaldust edasi menetleda.³¹

Kui on selge, et taotluse eesmärk on haldusorganipoolse haldusakti saamine, siis tuleb kõigepealt kontrollida taotluse lubatavust, mis hõlmab³²:

- Haldusorgani pädevust menetluse läbiviimisel
- Vorminõuete järgimist
- Tähtajanõuete järgimist

³⁰ Aedmaa, et al. 2004. - Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. lk 27

³¹ Ibid lk 128

³² Ibid lk 130

- Taotluse selgust/täpsust
- Taotluse ja sellele lisatud materjalide täielikkust

Pädevuse hindamisel peab ametnik kõigepealt veenduma, kas isik on pöördunud õige haldusasutuse poole. Kui ei ole, siis võib ametnik inimest nõustada ja suunata pädeva asutuse poole või siis omal initsiatiivil taotluse ise edasi saata pädevale asutusele menetlemiseks.³³

Pädevuse õige hindamine on oluline veel selle pärast, et vastavalt HMS §-le 54 on haldusakt õiguspärane ainult siis, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt³⁴. Seega, kui haldusorgan pädevuse hindamisel eksib, siis on see otsene alus hiljem haldusakt kohtus õigusvastaseks tunnistada.

Tuleohutusejärelevalve ametniku jaoks võib olla oluline näiteks teada, et tema ei ole pädev hindama elektriseadmete korrasolekut. Sellest tulenevalt ei tohi näiteks paikvaatluse käigus avastatud katkise elektriseadme kasutamist ettekirjutusega peatada, vaid tuleb teavitada pädevat haldusorganit, kes peab tulema kohale ja selle seadme korrasolekut hindama. Antud näite puhul tuleks elektriseadme kontrollimiseks teavitada Seadme ohutuse seaduse § 14 kohaselt Tehnilise Järelevalve Ametit³⁵.

Vorminõuete puhul tuleb kontrollida, kas vastava haldusakti taotlemiseks on mõne seaduse või määrusega kehtestatud konkreetne kohustuslik vorm. Kui sellist normi kirjas ei ole, siis kehtib vormivabaduse põhimõte, ehk inimene võib avalduse esitada omalt poolt valitud kujul.³⁶

Tähtajanõuete järgimisel tuleb kontrollida, kas vastava sisulise avalduse esitamisele on seatud mingid tähtajad. Näiteks on mõningate toetuste saamiseks seadusandja määranud teatud kuupäevad, mis ajaks tuleb taotlus esitada. Samuti on seatud ka tähtajad, millal on haldusorgani poolt tehtud otsust võimalik vaidlustada.³⁷

Näiteks tuleneb TuOs § 4 lg-st 3, et Päästeametile tuleb üks kord aastas esitada enesekontrolli tuleohutusaruanne³⁸. Lisaks täpsustab siseministri määrus „Nõuded

³³ Aedmaa, et al. 2004. - Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. lk 130

³⁴ Haldusmenetluse seadus, jõustunud 01.01.2002, RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8, § 54

³⁵ Seadme ohutuse seadus, jõustunud 11.03.2015 otsus nr 635, RT I, 23.03.2015, 4 § 14

³⁶ Aedmaa, et al. 2004. - Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. lk 131

³⁷ Ibid lk 133

³⁸ Tuleohutuse seadus, jõustunud 01.09.2010, RT I 2010, 24, 116 ... RT I, 30.12.2015, 52, § 4 lg 3

tuleohutuse enesekontrollile ja tuleohutusaruandele ning tuleohutusaruande koostamise kohustuslikkuse kriteeriumid“ § 5 lg 5, et aruanne tuleb esitada eelmise kalendriaasta kohta käesoleval aastal hiljemalt 31. märtsiks.³⁹

Materjalide täielikkuse all peetakse silmas taaskord seda, et ametnik peab veenduma, et avaldusele on lisatud kõik seaduses/määruses kajastatud dokumendid. Kui esinevad puudused, tuleb inimesele anda võimalus avaldust täiendada ja selleks antakse ka tähtaeg, mis ajaks peavad olema vajalikud materjalid esitatud. Juhul, kui tegu on kooskõlastuste või teistest haldusasutustest pärit dokumentidega, võib ametnik need dokumendid ka omal initsiatiivil muretseda.⁴⁰

Järgmine samm haldusmenetluse läbiviimisel on menetlusosaliste teavitamine. Vastavalt HMS § 11 on menetlusosalisteks⁴¹:

- 1) haldusakti andmist või toimingut sooritamist taotleb või halduslepingu sõlmimiseks ettepaneku teinud isik (taotleja);
- 2) isik, kellele haldusakt või toiming on suunatud või kellele haldusorgan on teinud ettepaneku halduslepingu sõlmimiseks (adressaat);
- 3) isik, kelle õigusi või kohustusi haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada (kolmas isik);
- 4) haldusorgan, kes peab seaduse või määruse kohaselt esitama menetlevale haldusorganile arvamuse või kooskõlastuse õigusakti andmiseks või toimingut sooritamiseks

Menetlusosaliste teavitamine nõuab ametnikult lisatööd, sest taotluse esitanud isik ei ole tihti teadlik sellest, keda peaks soovitav haldusakt veel puudutama või millised haldusorganid peaksid andma arvamuse või kooskõlastuse.

Teavitamiskohustus tuleneb HMS §35 lg-st 2, mis sõnastab, et haldusorgan teavitab menetlusosalisi haldusakti andmiseks või toimingut sooritamiseks esitatud taotlusest⁴².

³⁹ Nõuded tuleohutuse enesekontrollile ja tuleohutusaruandele ning tuleohutusaruande koostamise kohustuslikkuse kriteeriumid, jõustunud 18.02.2011, RT I, 15.02.2011, 5 ... RT I, 13.09.2013, 5, § 5 lg 5

⁴⁰ Aedmaa, et al. 2004. - Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. lk 136

⁴¹ Haldusmenetluse seadus, jõustunud 01.01.2002, RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8, § 11

⁴² Ibid § 35 lg 2

See konkreetne punkt käsitleb taotlusega soovitud haldusakti menetlust. Nagu eelpool juba kirjeldatud, võib haldusmenetlus alata ka haldusorgani omal initsiatiivil. Ka sellisel puhul on haldusorganil kohustus teavitada menetlusosalisi, see tuleneb HMS § 35 lg 1 p-st 2, mis ütleb, et haldusorgani initsiatiivil alustatud haldusmenetlus algab menetlusosaliste teavitamisega menetlusest⁴³.

Mõningatel juhtudel on haldusorganil ka õigus menetlusosalisi mitte teavitada, täpsemalt toob HMS § 40 lg 3 välja mitu võimalikku olukorda, millal ei pea isikut teavitama⁴⁴.

Kuna teavitamine on aeganõudev, siis sellistes olukordades, kus toimingu tegemine on suunatud vahetult inimeste elu, tervise või vara kaitseks, ei oleks mõistlik aega raisata teavitamise peale. Samas peab selliseks tegevuseks olema selge oht ja tõenäosus, et kui kohe ei tegutseda, siis kaasneb sellega suur oht.⁴⁵

Tüüpiline näide sellistest olukordadest on näiteks see, kui kortermaja ühes korteris on kuulda suitsuanduri alarmi. Kui kedagi ei ole kodus, peab sündmuskohale jõudnud päästeametnik hindama, kas on olemas piisavalt suur tõenäosus, et kui ei siseneta otsekohe korterisse, kaasneb sellega otsene oht inimeste tervisele või varale.

Teatud juhtudel ei ole teavitamine menetluse eesmärgist lähtuvalt mõistlik. Näiteks kui tuleohutusjärelevalve ametnikeni on kodaniku vihje kaudu jõudnud info, et ööklubis kaetakse suitsuandurid õhtuti kinni, et vältida etenduste käigus tekkivate suitsupahvakutega tekitatud valehäireid. Sellisel juhul ei ole mõistlik ettevõtet teavitada alustatud menetlusest, sest tõenäoliselt on ametnike tuleku ajaks taastatud normaalne olukord.

Kui haldusorgan on saanud taotluse või alustanud menetlust omal initsiatiivil, siis tuleb esimese asjana tutvuda taotluses kirjeldatuga või siis haldusorgani poolt varem tehtud otsustega sama asja suhtes. Selle tegevuse järel peab valmima tegutsemiskava, mis kujutab endast tegevuste loetelu, millega ametnik kogub tõendeid selleks, et teha asjas õiguspärane otsus.⁴⁶

⁴³ Haldusmenetluse seadus, jõustunud 01.01.2002, RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8, § 35 lg 1 p 2

⁴⁴ Ibid § 40 lg 3

⁴⁵ Korrakaitse seadus, jõustunud 01.07.2014, RT I, 22.03.2011, 4 ... RT I, 23.03.2015, 207, § 51 (4¹)

⁴⁶ Aedmaa, et al. 2004. - Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. lk 175

Tõendite kogumise nõue tuleneb HMS § 6 sõnastatud uurimispõhimõttest, mille kohaselt on „*haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähtsusega asjaolud ja vajadusel koguma selleks tõendeid oma algatusel.*“⁴⁷ See, millised asjaolud täpselt välja on vaja uurida, on ametniku otsustada, kasutades selleks kaalutlusõigust.

HMS § 38 lg 1 kohaselt on haldusorganil õigus nõuda haldusmenetluse käigus menetlusosalistelt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud⁴⁸. Sama paragrahvi lõige 3 paneb menetlusosalisele kohustuse haldusorganile esitada ja teatavaks teha talle teadaolevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid, kusjuures selle kohustuse täitmata jätmise korral võib haldusorgan jätta soodustava haldusakti andmise taotluse läbi vaatamata⁴⁹.

Kui ametnik on otsuse teinud ja koostanud haldusakti, siis tuleb see ka teatavaks teha kõigile menetlusosalistele. See asjaolu on eriti oluline, kuna HMS § 61 lg 1 ütleb, et haldusakt on kehtiv alates sellest hetkest, kui ta on isikule teatavaks tehtud või kätte toimetatud.⁵⁰

Kuigi haldusaktile kehtivad HMS üldosas sätestatud menetlusreeglid, on eraldi täpsustatud teatavakstegemist HMS § 62. Sellest tulenevalt tehakse haldusakt menetlusosalistele teatavaks vabas vormis, kui seaduses ei ole kirjas teisiti. Erandiks on isikud,⁵¹:

- 1) kelle õigusi haldusaktiga piiratakse või kellele pannakse haldusaktiga täiendavaid kohustusi;
- 2) kelle kahjuks tunnistatakse kehtetuks või muudetakse varasem haldusakt.
- 3) kelle taotlus haldusakti andmiseks jäetakse rahuldamata

⁴⁷ Haldusmenetluse seadus, jõustunud 01.01.2002, RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8, § 6

⁴⁸ Ibid § 38 lg 1

⁴⁹ Ibid § 38 lg 3

⁵⁰ Ibid § 61 lg 1

⁵¹ Ibid § 62 lg 2 ja 5

Nendel erandjuhtudel peab haldusorgan otsuse teatavaks tegema kättetoimetamisega. „Kättetoimetamise all peetakse silmas akti originaali või ametlikult kinnitatud koopia isiklikku üleandmist või tähtkirjaga saatmist.“⁵²

1.1.3 Haldusakti õiguspärasus

Riigivõimu teostamine peab olema õiguspärane, seega peavad seda olema ka kõik haldusaktid. HMS § 54 sätestab, et haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlus vigadeta ning vastab vorminõuetele.⁵³

Haldusakti õiguspärasust saab hinnata nõ kahel erineval tasandil, milleks on materiaalne ehk sisuline ja formaalne ehk menetluslik õiguspärasus. Õiguspärasus on haldusakti vastavus õiguskorra poolt sätestatud nõuetele. Kummagi õiguspärasuse tüübi rikkumine toob kaasa haldusakti õigusvastasuse. Õigusvastasuse mõistet on oluline eristada kehtetust haldusaktist.⁵⁴

Kehtivus tähendab seda, et haldusakt toob endaga kaasa õiguslikke tagajärgi. Selle vastandmõiste on kehtetus, mis tähendab, et haldusakt ei too kaasa mingeid õiguslikke tagajärgi.⁵⁵

Haldusakti õigusvastasusele ei ole Haldusmenetluse seaduses ühest tagajärge toodud. Õigusvastasus on oluline alus selleks, et taotleda haldusakti kehtetuks tunnistamist, kuid ei ole garantii selleks. Õigusvastane haldusakt on kehtiv, kuni ta on kehtetuks tunnistatud, kas siis vaidemenetluses või halduskohtu poolt.⁵⁶

„Haldusakti põhjendamine on vajalik esmajoones selleks, et haldusakti õiguspärasus oleks hiljem kohtulikult kontrollitav. Sellest peab nähtuma õiguslik alus, tuvastatud

⁵² Aedmaa, et al. 2004. - Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. lk 309

⁵³ Haldusmenetluse seadus, jõustunud 01.01.2002, RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8, § 54

⁵⁴ Ibid lk 271

⁵⁵ Ibid lk 272

⁵⁶ Ibid lk 272

faktilised asjaolud, mis viisid otsuse tegemisele ja diskretsiooni korral ka kaalutlused, millest asutus juhindus.“⁵⁷

Vastavalt HMS § 63 on andmisest alates kehtetu ainult tühine haldusakt ning seda järgmistel tingimustel⁵⁸:

- 1) sellest ei selgu haldusakti andnud haldusorgan;
- 2) sellest ei selgu haldusakti adressaat;
- 3) seda ei ole andnud pädev haldusorgan;
- 4) see kohustab toime panema õigusrikkumise;
- 5) sellest ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita.

Juba antud ja kehtiva haldusakti võib haldusorgan tunnistada kehtetuks nii edasi- kui tagasiulatuvalt, kuid seda vastavalt seaduses märgitud juhtudel. Arusaadavalt on tagasiulatuvalt haldusakti kehtetuks tunnistamine juriidiliselt keerukam, eriti kui tegu on isikule antud soodustava aktiga.

Soodustavat haldusakti lubab HMS § 66 ainult kolmel juhul tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistada⁵⁹:

- 1) see on lubatud seadusega või kui selleks on jäetud võimalus haldusaktis;
- 2) haldusaktiga on seotud lisakohustus ja isik ei ole seda täitnud;
- 3) isik ei kasuta haldusakti alusel üleantud raha või asja eesmärgipäraselt.

Isiku õigusi kahjustava haldusakti, mis oli andmise hetkel õigusvastane, võib kehtetuks tunnistada nii edasi- kui tagasiulatuvalt. Haldusakti, mis oli andmise hetkel õiguspärane, võib edasiulatuvalt isiku kasuks kehtetuks tunnistada ainult siis, kui see ei too kaasa olukorda, kus tuleb samasisuline haldusakt uuesti anda.⁶⁰

„HMS § 58 kohaselt ei saa nõuda haldusakti tühistamist üksnes menetlus- või vormivigade tõttu, kui need ei mõjutanud haldusakti sisu. /.../ Menetluslikult või

⁵⁷ Aedmaa, et al. 2004. - Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. lk 30

⁵⁸ Haldusmenetluse seadus, jõustunud 01.01.2002, RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8, § 63

⁵⁹ Ibid § 66

⁶⁰ Ibid § 65

*vormiliselt puudulik (sh motiveerimata) haldusakt jääb õigusvastaseks ka HKMS uue redaktsiooni ja HMS tähenduses, kuid iga viga ei too veel tingimata kaasa akti tühistamist kohtu poolt. Tulenevalt uurimisprintsipiist peab kohus tegema kindlaks akti sisulise õiguspärasuse ja nõudma vajadusel põhjenduste esitamist tagantjärele. Motivatsiooni puudused võib kõrvaldada nii kohtumenetluse käigus kui ka sellele väliselt selgitusi andes, samuti haldusakti hiljem täiendades. Sellest põhimõttest lähtub ka viimase aja kohtupraktika.*⁶¹

1.2 Väärteomenetlus

1.2.1 Väärteomenetluse põhimõtted

Väärteomenetluses kehtivaid põhimõtteid on rohkem kui antud töö raames oleks eesmärgipärane kirjeldada. Sellest tulenevalt on autor valinud välja need, mis on olulisemad ja mida tuleb menetlejatel järgida menetluse läbi viimisel.

Harvad ei ole juhtumid, kus järelevalve käigus läbiviidava menetlustoimingu – paikvaatluse – käigus avastatakse väärteotunnused, mis toovad kaasa väärteomenetluse alustamise. Enne kui vaatame kahe menetluse piiritlemisega seotud probleeme, on oluline anda ülevaade väärteomenetluse olemusest ja kulgemisest.

Väärteomenetluse olemuslik eesmärk on isikut karistada ning oluline on silmas pidada, et väärteomenetlusega sekkutakse oluliselt intensiivsemalt isikute põhiõigustesse. Riigikohus on öelnud, et riigi õigus määrata, milliseid tegusid käsitleda süütegudena ja karistust vajavatena, tuleneb PS § 23 esimesest ja teisest lõikest⁶².

Üldplaanis on haldus- ja väärteomenetlusel üsnagi sarnaseid olemuslikke põhimõtteid. Väärteomenetlus alustatakse sarnaselt haldusmenetlusega väärteoteate alusel või tuvastatakse ka näiteks riikliku järelevalve käigus väärteotunnuste ilmumine, seejärel kogutakse tõendid ja võetakse vastu otsus.

⁶¹ Pilving, I. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas.- Juridica 2002/III, lk 141

⁶² Riigikohtu otsus 12.06.2008 3-1-1-37-07 p 22

Põhiseaduse § 22 ütleb: „Kedagi ei tohi käsitleda kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus. Keegi ei ole kriminaalmenetluses kohustatud oma süütust tõendama. Kedagi ei tohi sundida tunnistama iseenda või oma lähedaste vastu.“⁶³

„Elk praktikas on süütuse presumptsiooni käsitletud ausa ja õiglase kohtumenetluse põhimõtte ühe osana. Eesti kontekstis kuulub süütuse presumptsioon (kohtu)menetluslike põhiõiguste hulka, mis on sätestatud PS §-des 14, 15, 20–24, 76, 85, 101, 107, 138, 145, 152–153. See tähendab, et need on põhiõigused, millega riik peab (kohtu)menetlusi läbi viies arvestama, et oleks tagatud inimeste põhiõiguste kaitse.“⁶⁴

Seadusandja on sidunud süütuse presumptsiooniga veel ühe põhiõiguse, milleks on *in dubio pro reo*, ehk kahtluse korral süüdistatava kasuks⁶⁵. See põhimõte on jutskui süütuse presumptsiooni käepikendus, mis lisaks sellele, et eeldab inimese süütust, kuni pole tõendatud vastupidist, annab menetlejale või kohtunikule selge suunise lugeda kõik asjaolud, mis ei ole kindlalt tõendatud, süüdistatava kasuks. Selline põhimõte on väga oluline, et õigusriigis ei juhtuks nii, et süütu inimene saab karistada teo eest, mida ta sooritanud pole.

Käesoleva töö autori hinnangul on *in dubio pro reo* põhimõte üks, mis tekitab palju pahameelt inimestes, kuna ei mõisteta, miks näiliselt selgete süütunnustega inimene saab kohtus näiliselt kerge karistuse. Samas on just see põhimõte aluseks, mille järgi on tihti võimalik süütutel inimestel saada õiglane kohtuotsus. Sama põhimõtte üks osa on ka see, et inimene ei pea oma süütust tõendama, vaid riik peab tõendama isiku süüd. Vastupidisel juhul jääks isikule kohustus piltlikult öeldes võidelda üksi riigiaparaadi vastu, mis oleks tõenäoliselt tihtipeale võimatu.

Väärteomenetlusega seob süütuse presumptsiooni VTMS § 4. Kasutades kriminaalmenetluse analoogiat, tuleb väärteomenetluse raames lähtuda veel kahest olulisest allpõhimõttest. Esiteks ei tähenda väärteomenetluse alustamine veel seda, et isik on väärteos süüdi, ega ka seda, et kindlasti järgneb karistav otsus. Teiseks on

⁶³ Põhiseadus, jõustunud 03.07.1992, RT 1992, 26, 349 ... RT I, 15.05.2015, 2, § 22

⁶⁴ Eesti vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. Kolmas, täiendatud trükk. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda. lk 284

⁶⁵ Ibid lk 284

oluline märkida, et süüdistamis- ja tõendite kogumise kohustus on menetlejal, mitte menetlusosalisel isikul. Lihtsamalt öeldes ei pea isik oma süütust tõendama.⁶⁶

Kui üldiselt levinud arusaama järgi on süütuse presumptsiooni eesmärk kaitsta üksikisikut kitsa ringi riigiametnike süüdistuste eest (seadus on sätestanud kitsa ringi ametnikke, kellel on õigus viia läbi süüteomenetlusi), siis on sellel põhimõttel veel üks, esialgu kahe silma vahele jääv tähendus. Nimelt kaitseb süütuse presumptsioon tegelikult ka inimese head nime ja õigusi kõrgemate riigiametnike vigade eest. Nimelt on EIK tuvastanud süütuse presumptsiooni põhimõtte rikkumise ka olukorras, kus kõrgema astme prokurör väljendas oma seisukohta, et isik, kelle kohus oli mõistnud õigeks, on ikkagi tegelikult süüdi. Seega paneb see tegelikult ametnikele selge kohustuse mõelda, mida nad ütlevad süüdistatava kohta näiteks meedias.⁶⁷

VTMS § 6 sõnastab, et menetlusosalist tuleb kohelda nii, et ei haavata tema au ega alandata inimväärikust⁶⁸. See põhimõte tuleneb PS § 18, mis keelab piinamise ja julma või väärikust alandava kohtlemise. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne sisustab inimväärikust tahtevabaduse ning võimalusega ise oma elu, vaimu ja keha üle otsustamisega.⁶⁹

Kõige lihtsamini on inimväärikuse austamist kirjeldanud mõte, et menetlusalust isikut tuleb kohelda kui subjekti, mitte kui objekti⁷⁰. See tähendab, et tuleb suhtuda inimesse inimlikult ja võimalusel arvestada tema tunnete ja isikupäraga. Inimene peab tundma ennast menetluse käigus inimesena, mitte objektina, mida seadus kirjeldab ja menetleja ükskõikselt hindab.

Helen Kranich kirjutab oma artiklis inimväärikuse kohta⁷¹: „*Universaalsus on ka inimväärikuse mõiste tähtsaim kriteerium. Seetõttu ei saa inimväärikuse mõiste tähendust piiritleda üksnes Euroopaga, vaid Euroopa riikide põhiseadustes sisalduv inimväärikus tuleneb globaalsest rahvusvahelisest õigusest.*“

⁶⁶ Ploom, Koolmeister, Kangur, Lind, Pajula, Sirk, 2007. Väärteomenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Kirjastus Juura lk 6

⁶⁷ Eesti vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. Kolmas, täiendatud trükk. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda. lk 286

⁶⁸ Väärteomenetluse seadustik, jõustunud 01.09.2002, RT I 2002, 50, 313 ... RT I, 19.03.2015, 37, § 6

⁶⁹ Eesti vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. Kolmas, täiendatud trükk. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda. lk 240

⁷⁰ Ploom, et al. 2007. Väärteomenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Kirjastus Juura lk 8

⁷¹ Kranich, H. Inimväärikuse mõiste sisu sõltuvus õigussüsteemist, Juridica, 2010/IX lk 641

KrMS § 9 kirjeldab isiku kinnipidamise aluseid ja sellest juhinduvalt on ka Väärtegude menetlusse toodud sisse õigus pidada menetlusalust isikut kinni⁷². VTMS § 44 kirjeldab aluseid, millest lähtuvalt võib isikut kinni pidada väärteomenetluses kuni 48 tundi, ja annab ka juhiseid toimingu läbiviimiseks⁷³.

Vastavalt VTMS § 44 on õigus isikut, kelle kohta on põhjendatud alust arvata, et ta on toime pannud väärteo, kinni pidada neljal erineval põhjusel.⁷⁴

Käesoleva töö autori hinnangul on väga ebatõenäoline, et tuleohutusjärelvalve käigus oleks vaja isikut kinni pidada, kuna ta üritab põgeneda, või seetõttu, et on vaja tema isikut tuvastada. Ette võib kujutada olukorda, kus isik püüab takistada inspektoril menetlust läbi viia, sellisel juhul oleks menetlejal õigus isikut kuni 48 tundi kinni pidada.

Veel üks võimalik olukord, kus võib tekkida vajadus inimest kinni pidada, on selline, kus inspektoril tekib tugev kahtlus, et isik jätkab süüteo toime panemist. Näiteks olukorras, kus inspektor alustab üldmenetlust nõuetele mittevastava küttekolde või tootmisliini kasutamise eest tootmishoones. Kinni võiks sellisel juhul isikut pidada, kui on selgelt põhjust arvata, et ta jätkab seadme kasutamist ka pärast inspektori lahkumist.

Sellised olukorrad on vähemalt hetkel toimivast vähese karistamise praktikast tuleohutusjärelvalve valdkonnas lähtuvalt väga ebatõenäolised, kuid tasub siiski teada, et seadusandja on sellised võimalused loonud.

Menetluse läbiviimisel on uurimistoimingud ühed olulisemad, kuna kogutud tõendite alusel võetakse lõpuks vastu otsus. Sellest tulenevalt on ka põhimõtted, mis annavad juhiseid tõendite kogumiseks, väga olulised. Väärteomenetluses kasutatavast kriminaalmenetluse analoogiast lähtuvalt tuleb kohaldada tõendite kogumisel KrMS § 64 sätestatut⁷⁵.

⁷² Kriminaalmenetluse seadustik, jõustunud 01.07.2004, RT I 2003, 27, 166 ... RT I, 06.01.2016, 19, § 9

⁷³ Väärteomenetluse seadustik, jõustunud 01.09.2002, RT I 2002, 50, 313 ... RT I, 19.03.2015, 37, § 44

⁷⁴ Ibid § 44

⁷⁵ Kriminaalmenetluse seadustik, jõustunud 01.07.2004, RT I 2003, 27, 166 ... RT I, 06.01.2016, 19, § 64

Lõige 1 rõhutab mitme põhiseadusest tuleneva põhiõiguse kaitsmise tähtsust. Nendeks on inimväärikuse austamine ja piinamise keelamine, inimese au kaitsmine, elu ja tervise kaitse, omandi puutumatus⁷⁶. Ka selles lõikes sätestatud nõuete täitmisega ei tohiks tekkida tuleohutusjärelevalve valdkonnas, menetluse eripärast tingitult, probleeme.

Lõige 3 kohustab menetlejat teavitama menetlusalust isikut sellest, mis eesmärgil kasutatakse menetluses tehnikavahendeid.⁷⁷

1.2.2 Väärteomenetluse läbiviimine

Käesolevas peatükis otsime vastust küsimusele, kuidas on seadusandja näinud ette väärteomenetluse alustamist, milliseid toiminguid on vaja läbi viia ja millest lähtuvalt tuleb teha otsus menetluse lõpus.

Vastavalt VTMS § 58 algab väärteomenetlus esimese menetlustoiminguga⁷⁸. Seda, millal tuleb esimene toiming sooritada, VTMS ei ütle. Kuna vastavalt VTMS § 2 kohaldatakse sellistel juhtudel kriminaalmenetluse sätteid, tuleb vastuse saamiseks pöörduda KrMS poole.⁷⁹

KrMS § 193 lg 1 sätestab, et uurimisasutus alustab kriminaalmenetlust esimese uurimis- või menetlustoiminguga, kui selleks on alus ja ajend ja puuduvad § 199 lõikes 1 sätestatud asjaolud⁸⁰. Väärteomenetluse raames saab kasutada analoogiat, märkides ainult, et väärteomenetlust välistavad asjaolud on kirjas VTMS § 29⁸¹.

Ajendi ja aluse kohta väärteomenetluses on Riigikohus öelnud järgmist: *“Ajend on väärteole viitav teave, sh menetleja poolt oma ülesandeid täites saadud väärteole viitav teave. Alus on aga väärteotunnuste sedastamine väärteomenetluse ajendis.*

⁷⁶ Kriminaalmenetluse seadustik, jõustunud 01.07.2004, RT I 2003, 27, 166 ... RT I, 06.01.2016, 19, § 64 lg 1

⁷⁷ Ibid § 64 lg 3

⁷⁸ Väärteomenetluse seadustik, jõustunud 01.09.2002, RT I 2002, 50, 313 ... RT I, 19.03.2015, 37, § 58

⁷⁹ Ibid § 2

⁸⁰ Kriminaalmenetluse seadustik, jõustunud 01.07.2004, RT I 2003, 27, 166 ... RT I, 06.01.2016, 19, § 193 lg 1

⁸¹ Väärteomenetluse seadustik, jõustunud 01.09.2002, RT I 2002, 50, 313 ... RT I, 19.03.2015, 37, § 29

Seega alustatakse menetlust siis, kui esineb küllaldaselt andmeid, mis viitavad sellele, et väärtegu on toime pandud.“⁸²

Väärteomentluse puhul on väga oluline menetlusreegel see, et vastavalt VTMS § 58 lõige 2-le tuleb esimese menetlustoimingu sooritamisel teatada menetlusalusele isikule tema õigused vastavalt sama seaduse §-le 19.⁸³

KrMS-st on tuletatud seaduslikkuse ehk legaliteedi põhimõte, mille rakendamist on väärteomenetluse eesmärgist lähtuvalt VTMS täpsustanud. VTMS § 3¹ lg 1 sõnastab, et kui ilmnevad süüteo asjaolud, siis on kohtuväline menetleja kohustatud alustama väärteomenetluse. Alates 2015. aasta märtsikuus kehtima hakanud seaduse muudatusest on sama lõike teises pooles täpsustus, et menetlust ei pea alustama, kui tegu on menetleja veendumuse kohaselt vähetähtis.⁸⁴

Menetluse võib jätta alustamata, kui on täidetud järgmised tingimused⁸⁵:

- 1) tegemist peab olema vähetähtsa väärteoga (termin „vähetähtis“ oli kasutusel varasemalt kehtinud VTMS §-s 53 ja viitas sellisele väärteole, mille puhul võis piirduda hoiatamismenetluse kohaldamisega) ja
- 2) menetleja veendumuse kohaselt piisab isiku suulisest hoiatamisest või
- 3) väärteo toime pannud isiku väljaselgitamine on ebatõenäoline või
- 4) väärteomenetluse läbiviimine oleks teo asjaolusid arvestades ebamõistlikult kulukas.

Selline kaalutusõiguse lubamine väärteomenetluses on selge erinevus varasemast praktikast ja käesoleva töö autori hinnangul viide sellele, et seadusandja on soovinud vähendada liigset bürokraatiat ametnike töös. Samas on oluline märkida, et seadusandja viitab vähetähtsaid väärteguksid käsitledes peamiselt politseiametnikele ja nende poolt läbiviidavale väärteomenetlusele.

Tõenäoliselt ongi selle seadusemuudatusega soovitud anda politseile seaduslik alus mitte trahvida iga pisirikkumist, mis Liiklusseaduses kirjas on. Selline luba seaduses

⁸² Riigikohtu otsus 18.04.2005 nr 3-1-1-19-05, p 7.1

⁸³ Väärteomenetluse seadustik, jõustunud 01.09.2002, RT I 2002, 50, 313 ... RT I, 19.03.2015, 37, § 58

⁸⁴ Ibid § 3¹ lg 1

⁸⁵ Harju Maakohtu lahend, 15.12.2015 nr 4-15-10855/3 lk 4

on oluline, sest vastasel juhul rikuks politseiametnik iga kord seadust, kui ta näiteks jätab karistamata kellegi, kes õhtusel ajal tühjal ristmikul vahetult punaseks muutunud fooritulega ristmiku ületab.

Liigse bürokraatia ja menetluskoormuse vähendamiseks on VTMS jätnud veel menetlejale ühe võimaluse lõpetada juba alustatud väärteomenetlus. Nimelt lubab VTMS § 30 menetlust lõpetada, kui isiku süü ei ole suur ja väärteo jätkamiseks puudub avalik huvi.⁸⁶

Varem kehtinud väärteomenetluse seaduse eelnõu seletuskirjas oldi seisukohal, et riiklikku järelevalvet teostav ametnik alustab väärteomenetlust alles pärast seda, kui haldustoimingutega ei ole eesmärki saavutatud⁸⁷. Samas on hilisem riigikohtu praktika selle seisukoha ümber lükanud ja täpsustanud erinevate menetluste piiritlemise vajadust⁸⁸.

Teiseks on oluline mainida ära ka see, et väärteomenetluse käivitab alati mingi materiaalõigusliku normi rikkumine. Selleks võib olla mistahes, kas karistusseadustikus või mõnes eriseaduses sätestatud normi rikkumine. Peale mida käivitub menetlus, kus menetlejal on kohustus teha selgeks tõendamiseseme asjaolud, st koguda piisavalt asjakohaseid tõendeid ja võtta vastu väärteootsus koos karistusega, milleks võib olla rahatrahv või arest. Kusjuures aresti mõistmise õigus on üksnes kohtul.

Selleks, et jõuda väärteomenetluse lõpuni, st otsuseni, on vaja läbi viia mitmed toimingud, mille eesmärk on tõendite kogumine. Menetluse käigus kogutud tõendite alusel saab menetleja või kohus vastu võtta otsuse.

KrMS § 60 lg-s 1 sätestatud põhimõtetest lähtuvalt tuleb väärteomenetluses otsuse tegemisel kohtul või kohtuvälisel menetlejal tugineda asjaoludele, mis on menetluse käigus tunnistatud tõendatuks või on üldtuntud. Üldtuntud on asjaolud, mille kohta saab usaldusväärset infot väljastpoolt väärteomenetlust.⁸⁹

⁸⁶ Väärteomenetluse seadustik, jõustunud 01.09.2002, RT I 2002, 50, 313 ... RT I, 19.03.2015, 37, § 30

⁸⁷ Pajula, P. Ploom, T. 2004. Väärteomenetlus II. Tallinn: Sisekaitseakadeemia. lk 11

⁸⁸ Riigikohtu lahend 11.12.2012 3-3-1-75-11 p. 15-16

⁸⁹ Kriminaalmenetluse seadustik, jõustunud 01.07.2004, RT I 2003, 27, 166 ... RT I, 06.01.2016, 19, § 60

Tõendatus tähendab seda, et tõendamise tulemusel on otsustajal tekkinud veendumus, et tõendamiseseme asjaolud on olemas või puuduvad⁹⁰. Seejuures on oluline märkida, et ükski tõend ei oma kindlaksmääratud jõudu ja kõiki tõendeid tuleb hinnata nende kogumis vastavalt oma siseveendumustele⁹¹.

Just täpse karistuse määramise osas on seadus jätnud menetlejale laia diskretsiooni ruumi, kuid täpsustanud ka erinevad pidepunktide, mida tuleb karistuse arvestamisel arvesse võtta. Riigikohus on öelnud, et karistuse raskuse määravad süü ulatus ning eri- ja üldpreventiivsed vajadused, ehk see peab vastama toimepandud teo ebaõigusele, mõjutama isikut edaspidi rikkumistest hoiduma ning kaitsma õiguskorda⁹².

See, et ühelgi tõendil pole kindlaksmääratud jõudu, tähendab näiteks seda, et kui tuleohutusjärelvalve ametnik tuvastab, et korteril ei ole autonoomset tulekahjuandurit, siis kõigist ruumidest tehtud pildid on küll tõendid, kuid ei saa piirduda ainult nende piltide hindamisega ja teha otsus. Tuleb veel uurida, kas ei ole paigaldatud alternatiivseid andureid või kas ei ole korteri valdajal mingit muud selget põhjust, miks tal ei ole andureid paigaldatud.

Kui menetlusalune isik on ütlused andnud ja on kogutud asitõendid, tuleb hinnata tõendeid koosmõjus ja langetada otsus või viia läbi täiendavad uurimistoimingud. Lisaks isiku süüle peab ametnik või kohus arvestama karistuse määramisel ka võimalust mõjutada isikut edaspidi süütegude toimepanemisest hoiduma, aga ka avaliku korra kaitsmise huve⁹³.

Asjaolud ja faktid, mida on vaja tõendamise käigus ja tõendusteabe kogumisel arvestada, moodustavad tõendamiseseme. Lihtsustatult öeldes on tõendamiseseme asjaolud kogu see infokogum, mis tuleb väärteomenetluse käigus välja selgitada, kogudes selleks tõendeid.

Tõendiks võivad olla: kahtlustatava, süüdistatava, kannatanu, tunnistaja või asjatundja ütlus, ekspertiisiakt, eksperdi antud ütlus ekspertiisiakti selgitamisel, asitõend,

⁹⁰ Kriminaalmenetluse seadustik, jõustunud 01.07.2004, RT I 2003, 27, 166 ... RT I, 06.01.2016, 19, § 60 lg 2

⁹¹ Ibid § 61

⁹² Riigikohtu lahend 27.06.2005 3-4-1-2-05 p 57

⁹³ Lind, S. Karistuse mõistmine ja selle põhistamine. - Juridica 2008/VIII lk 637

uurimistoimingu, kohtuistungi ja jälitustoimingu protokoll või muu dokument ning foto või film või muu teabetalletus.⁹⁴

Vastavalt KrMS § 62 on tõendamiseseme ajaoludeks⁹⁵:

- 1) kuriteo toimepanemise aeg, koht ja viis ning muud kuriteo tehioolud;
- 2) kuriteokoosseis;
- 3) kuriteo toimepannud isiku süü;
- 4) kuriteo toime pannud isikut iseloomustavad andmed ja muud tema vastutust mõjutavad asjaolud.

Tuleohutusjärelevalve raames läbiviidava väärteomenetluse esimeseks uurimistoiminguks on reeglina sündmuskoha vaatlus. Samas võib selleks olla ka näiteks haldusmenetluse raames läbiviidava paikvaatluse käigus tehtud fotod⁹⁶.

Tavaliselt järgneb sellele menetlusaluse isiku või tunnistajate ülekuulamine, mille käigus võetakse isikult ütlused, mis tuleb ka protokollida vastavalt VTMS §-s 56 kirjeldatud korrale.

Kiirmenetluse korras võetakse ütlused tavaliselt sündmuskohal ja neid võib kirjutada otse väärteoprotokolli. Üldmenetluse korral võib inimese kutsuda ütlusi andma kohtusse (kohtumenetlus) või kohtuvälise menetleja töökohta.

Ütluste andmisel tuleb märkida ütluste andmise koht ja kuupäev; andmed kohtuvälise menetleja kohta, kellele ütlusi anti; ütluste andja andmed; õigused, mida isikule enne ütluste andmist tutvustati, ja kas isik nõustus kiirmenetlusega või ei; ütlused väärteo toimepanemise kohta.⁹⁷

Asja lahendamiseks on menetlejal õigus nõuda füüsiliselt või juriidiliselt isikult dokumendi, eseme või muu objekti esitamist. Näiteks võib tuua olukorra, kus tuleohutusjärelevalve ametnikul tekib kahtlus, et küttekolde ühenduslõõri ja korstent

⁹⁴ Kriminaalmenetluse seadustik, jõustunud 01.07.2004, RT I 2003, 27, 166 ... RT I, 06.01.2016, 19, § 63 lg 1

⁹⁵ Ibid § 62

⁹⁶ Väärteomenetluse seadustik, jõustunud 01.09.2002, RT I 2002, 50, 313 ... RT I, 19.03.2015, 37, § 31 lg 1¹

⁹⁷ Ibid § 56

ei ole ettenähtud aja jooksul pädev korstnapühkija puhastanud. Eelmainitud rikkumine läheb vastavalt TuOS § 44 väärteokoosseisu alla⁹⁸. Väärteoasja lahendamiseks võib ta nõuda isikult korstnapühkija kõige hilisema akti esitamist vastavalt VTMS § 31 lg 2⁹⁹.

Selleks, et teha otsus väärteoasjas, peab kohus või kohtuväline menetleja selgitama välja¹⁰⁰:

- 1) kas on toime pandud seadusega sätestatud väärteo tunnustele vastav tegu;
- 2) väärteo kvalifikatsioon: seaduse nimetus, paragrahv, lõige ja punkt;
- 3) kas väärteo on toime pannud menetlusalune isik;
- 4) teo õigusvastasus ja süülisus;
- 5) kas on karistust kergendavaid või raskendavaid asjaolusid;
- 6) karistuse liik ja määr;
- 7) kuidas toimida asitõendite ja muude äravõetud esemetega;
- 8) kas on vaja kohaldada konfiskeerimist;
- 9) kas mõista karistus karistusseadustiku § 63 lõike 1 või 3 kohaselt;
- 10) kas lõpetada väärteomenetlus ja kohaldada karistusseadustiku §-s 87 sätestatud alaealisele kohaldatavaid mõjutusvahendeid või anda väärteoasja materjalid üle alaealiste komisjonile;
- 11) kuidas lahendada taotlus hüvitada süüteomenetluses tekitatud kahju süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamise seaduse kohaselt.

Selline küsimustik teeb näiteks kohtuvälise menetleja töö kindlasti palju lihtsamaks ja aitab vältida ka inimliku eksimusena juhtuvaid vigu. Eriti oluline on see ilmselt kiirmenetluste puhul, kus menetlusalune isik reeglina on menetleja vahetus läheduses ja võib teda ka tahtlikult või tahtmatult segada ja tähelepanu kõrvale juhtida.

⁹⁸ Tuleohutuse seadus, jõustunud 01.09.2010, RT I 2010, 24, 116 ... RT I, 30.12.2015, 52, § 44

⁹⁹ Väärteomenetluse seadustik, jõustunud 01.09.2002, RT I 2002, 50, 313 ... RT I, 19.03.2015, 37, § 31 lg 2

¹⁰⁰ Ibid § 108

1.3 Haldus– ja/või väärteomenetluse valimine kaalutlusõigusest lähtuvalt

Käesolevas peatükis otsime vastust küsimusele, kas ja mis tingimustel võib tuleohutusjärelvalve käigus tuleohutuskontrolli büroo inspektor otsustada, kas kohaldada haldus– ja/või väärteomenetlust, kasutades selleks kaalutlusõigust, täpsemalt otsustusdiskretsiooni.

Selleks, et haldus- või väärteomenetlust läbi viia ja seda teha eesmärgipäraselt, peab käesoleva töö autori hinnangul ametnik kõigepealt otsustama, mis on see eesmärk, mida soovitakse saavutada. Haldus– ja väärteomenetluse puhul on lihtsustatult vaadates küsimus selles, kas isikut tuleb karistada - viia läbi väärteomenetlus ja määrata karistus - või on võimalik rikkumise kõrvaldamine või tegevuse peatamine ilma karistusega, misjuhul koostatakse ettekirjutus sunniraha või asendustäitmise hoiatusega.

Üks oluline tähelepanek, mis tööd kirjutades päevavalgele kerkinud, on see, et aeg-ajalt käsitletakse haldusmenetluse raames kasutatavat sunniraha ja asendustäitmist karistusena¹⁰¹. Iseenesest on see arusaadav, kuna sarnaselt karistusele võivad mõlemad tuua kaasa isikule rahalisi kohustusi.

Sellegipoolest peab käesoleva töö autor oluliseks, et oleks selgelt eristatud see, et sunniraha ja asendustäitmist ei tohi käsitleda karistusena. Sunniraha on meede, mille eesmärk on motiveerida isiikut täitma talle haldusaktiga seatud kohustust.¹⁰² Seda seisukohta on ka Riigikohus rõhutanud, tuues seletuseks, et karistuse olemuslikuks tunnuseks on riigi poolt süüdlasele avaldatav sotsiaaleetiline hukkamõist, millega kaasneb samal ajal tema stigmatiseerimine¹⁰³. Samas lahendis rõhutatakse, et

¹⁰¹ Riigikohtu lahend 17.12.2013 nr 3-2-1-4-13 p 12

¹⁰² Jäätma, J. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. – Juridica, 2015/X, lk 721.

¹⁰³ Riigikohtu lahend 17.12.2013 nr 3-2-1-4-13 p 44

sunniraha eesmärgiks on isiku motiveerimine kohtu või kohtuvälise menetleja poolt määratud kohustuse täitmiseks¹⁰⁴.

Et otsustada karistuse vajalikkuse üle, tuleb esmalt mõista, milliseid eesmärke võib karistus kanda. Karistusseadustiku § 56 lg 1 alusel peavad nii kohus kui kohtuvälise menetleja karistuse määramisel hindama kergendavaid ja raskendavaid asjaolusid. Kergendav asjaolu on näiteks teo puhtsüdamlik kahetsus¹⁰⁵, raskendav asjaolu võib olla näiteks omakasu eesmärgil toimepandud tegu¹⁰⁶.

Lisaks eelmainitule tuleb sama lõike alusel hinnata ka võimalust mõjutada süüdlast edaspidi olema seaduskuulekas. Süüdlase mõjutamist on nimetatud ka karistuse eripreventiivseks eesmärgiks¹⁰⁷. Käesoleva töö autori hinnangul on see eesmärk rahva seas rohkem tajutav ja mõistetav. Hea on kasutada paralleeli näiteks laste kasvatamisega – karistatakse last ju reeglina samuti eesmärgiga suunata teda tulevikus teatud viisil käitumisest hoiduma.

Sootak kirjeldab eripreventatsiooni kolme realiseerumise vormi: hirmutamine, parandamine ja kindlustamine¹⁰⁸. Hirmutamine avaldub tauniva hinnangu andmises teole; parandamine tähendab isiku mõjutamist selliselt, et ta rohkem seadusrikkumisi toime ei paneks, ja kindlustamine tähendab isiku isoleerimist üldsuse kaitseks¹⁰⁹.

Käesoleva töö autori hinnangul on karistuse teine, sageli tähelepanuta jääv, üldpreventatiivne eesmärk väga oluline ning seostub otseselt just päästeameti jaoks tähtsa ennetustegevusega.

Üldpreventatiivne tähendab lihtsustatult öeldes seda, et riik annab läbi karistuse määramise mõista, et seda laadi õigusrikkumine on selgelt taunitud ja rangelt karistatud. Teatud laadi tegude karistamine tekitab paratamatult ühiskonnas mingite käitumistavade muutumise.

Kõige parem näide selle kohta praegusel ajal on tõenäoliselt purjus peaga autojuhtimise karistamine. Autori hinnangul ei piisa muutuste saavutamiseks ainult

¹⁰⁴ Riigikohtu lahend 17.12.2013 nr 3-2-1-4-13 p 44

¹⁰⁵ Karistusseadustik, jõustunud 01.09.2002, RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 17.12.2015, 9, § 57 lg 1 p 3

¹⁰⁶ Ibid § 58 p 1

¹⁰⁷ Kruusamäe, M. 2012. Karistuse kohaldamise etapid Eesti kohtupraktikas. Analüüs. lk 18

¹⁰⁸ J. Sootak. 2007. Sanktsiooniõigus. Tallinn: Kirjastus Juura, lk 132

¹⁰⁹ Ibid lk 54

sellest, et hakatakse mingeid süütegusid rohkem karistama, kuid karistus võib olla üks väga oluline osa laiemast tegevuskavast.

Kuigi haldus- ja väärteomenetluse vahel valides on oluline menetluse eesmärk, siis ei ole seadusandja lubanud kasutada kaalutusõigust ainult menetluse eesmärgist lähtuvalt. Nimelt on väärteomenetluses kehtiv legaliteedipõhimõte, mis ütleb, et ajendi ja aluse olemasolul tuleb alustada väärteomenetlust ning ametnikul pole võimalik seda kaaluda.

Võrreldes KrMS'iga, kust legaliteedipõhimõte tuletati¹¹⁰, on väärteomenetluses loodud siiski võimalus menetlust mitte alustada, kui tegu on vähetähtis¹¹¹. Vähetähtsat väärtegu on käsitletud juba peatükis 1.2. Nagu autor juba eelnevalt on arvanud, ei ole üldjuhul võimalik jätta tuleohutusnõuete rikkumiste puhul väärteomenetlust alustamata, kuna õigushüve, mida need nende nõuetega kaitstakse, on inimese elu, tervis ja vara.

Autor toob näitliku olukorra, kus tuleohutusjärelvalvet teostav ametnik on paikvaatluse käigus tuvastanud mõne rikkumise, mis vastab väärteotunnustele näiteks TuOS § 44 järgi. Oletame, et rikutud on näiteks § 3 lg 1 p 6 ja § 6 lg 1, mis mõlemad kirjeldavad valdaja kohustust tagada ohutu evakuatsioon. Vastavalt TuOS § 44 on ehitise tuleohutusnõuete rikkumine, kui sellega takistati ohutut evakuatsiooni, karistatav rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

Väärteomenetluses kehtivast legaliteedipõhimõttest lähtudes tuleks alustada sellisel juhul väärteomenetlust, kuna selle rikkumisega tekitati oht isikute tervisele, elule ja varale. Samas on selge, et võib esineda olukordi, kus selline rikkumine on põhjendatud või on selge, et tegu on erandolukorraga või mõnel muul ratsionaalsel kaalutlusel on selge, et tegu ei ole karistust väärt.

Sellises olukorras paneb praegu kehtiv seadus ametniku küllaltki keerulisse olukorda. Esiteks ei saa väärteomenetlust välistada sellega, et tegu ei olnud tahtlik, kuna vastavalt KarS § 15 lg 3 on süüteona karistatav ka ettevaatamatu tegu.

¹¹⁰ Kriminaalmenetluse seadustik, jõustunud 01.07.2004, RT I 2003, 27, 166 ... RT I, 06.01.2016, 19, § 6

¹¹¹ Väärteomenetluse seadustik, jõustunud 01.09.2002, RT I 2002, 50, 313 ... RT I, 19.03.2015, 37, § 3¹ lg 1

Seega on üks seaduslik otsus ametniku jaoks kaalutusõiguse kasutamine trahvi suuruse määramisel. Vastavalt Kars § 47 lg 1 on minimaalne trahvimäär 3 trahviühikut ehk 12 eurot.

Teiseks ei lihtsusta olukorda ka väärteomenetluse seadustikus tehtud muudatus, millega lubatakse vähetähtsa väärteo puhul, kui isiku süü ei ole suur, väärteomenetlus jätta alustamata. Nimelt on ametnikul väga raske põhjendada, et olukorras, kus rikkumisega tekkis oht inimeste elule, tervisele ja varale, on tegu vähetähtis. Samas leiab käesoleva töö autor, et seda põhjendust oleks võimalik kohaldada, kui tegu on hoonega, kus ei liigu palju inimesi ja üldiselt on hoone tuleohutusnõuetele vastav.

Käesoleva töö autori hinnangul ongi praegu kehtiva seaduse järgi ainus korrektne ja seaduslik lähenemine see, et ametnikud peavad alustama väärteomenetlust ning seejärel selle lõpetama VTMS § 30 lg 1 alusel. Seejärel oleks ilmselt enamikul juhtudest vaja koostada ettekirjutus sama rikkumise kõrvaldamiseks või tulevikus sellisest teost hoidumiseks.

Samas ei ole selline lähenemine kindlasti kooskõlas menetlusökoonoomia nõuetega ja tooks kaasa palju bürokraatiat. Käesoleva töö autori hinnangul oleks vaja tuleohutuse seadusesse viia sisse mõned muudatused, mis täpsustaksid just seda, millised rikkumised täpselt on Päästeameti jaoks piisavalt olulised, et neid karistada rahalise trahviga.

Praegu kehtiva seaduse alusel kuuluvad enamus tuleohutuse seaduses kirjas olevate nõuete rikkumised väärteokoosseisu alla. Selline seadus tekitab väga palju küsimärke. Nimelt on ametnik pandud sellega sundolukorda, kus ta peab ise leidma mingi loogika, millest lähtuda, kui on vaja otsustada, kas mingit rikkumist väärteokorras karistada või mitte.

Mõned keerulisemad näited rikkumistest, kus ametnik seisab raske valiku ees: ettevõtte ei ole koostanud enesekontrolli tuleohutusaruannet; korteris või eramajas puudub suitsuandur; küttekolle ja korsten ei ole korstnapühkija poolt hooldatud. Need rikkumised on kõik vastavalt TuOS § 44 lg 1 väärteona karistatavad. Keeruliseks teeb nad asjaolu, et selliste rikkumiste puhul on vaja anda objekti esindajale ka ettekirjutus, millega kohustatakse ta tegema teatavad toimingud.

Autori hinnangul on need rikkumised keerulised, kuna nende puhul ei ole oht inimese elule, tervisele või varale vahetu. Seega võib ametniku esimene mõte olla, et ettekirjutus peaks olema piisav riigipoolne sekkumine selleks, et viia objekt tuleohutusnõuetega kooskõlla. Siinkohal ongi autori hinnangul oluline, et ametnikud saaksid aru, milliseid eesmärke võib karistus kanda, näiteks võib olla karistamisel siinkohal eripreventatiivne eesmärk ehk karistatava mõjutamine tulevikus süüteo toimepanemisest hoidumiseks.

Samas on ka lihtsamaid näiteid, kus küllaltki suure tõenäosusega on ettekirjutus ja haldussund parimad lahendused. Käesoleva töö autori hinnangul on nendeks näiteks ehituskonstruksioone puudutavad rikkumised, eriti kui hoone valdaja ei ole see, kes hoone on ehitanud või projekteerinud. Lisaks võiks kasutada ka haldusmenetlust olukordades, kus ei ole päris selge, kes on rikkumise põhjustanud.

2 UURING NELJA EESTI PÄÄSTEKESKUSE NÄITEL

2.1 Uurimismetoodika ja valim

Et leida vastus lõputöö uurimisprobleemile, esitas autor kaks uurimisküsimust. Esimene küsimus oli kas seadusandja on loonud selged reeglid, mille järgi menetluse liiki valida? Sellele küsimusele vastuse leidmiseks analüüsis töö autor esimeses peatükis kehtivaid seadusi ja teemakohaseid artikleid.

Teine küsimus, mis töö alguses seati oli: kuidas on praktikas lahendatud olukorrad, kus mõne rikkumise eest saab seadusest lähtudes kohaldada nii haldus – kui väärteomenetlust? Et leida vastust sellele küsimusele viis autor läbi empiirilise uuringu tuleohutuskontrolli büroo ametnike seas.

Teostati kaardistav uuring, mille eesmärk oli, saada ülevaade sellest, kuidas toimub menetluste piiritlemine praktikas. Uuringu läbiviimiseks kasutati küsitluse meetodit, mille abil koguti nii kvalitatiivset kui kvantitatiivset informatsiooni.¹¹²

Empiirilise uuringu läbiviimisel kasutati küsitluse meetodit. Küsitluse, täpsemalt ankeetküsitluse, meetodi kasuks otsustati sellepärast, et see lubab kasutada erinevat sorti küsimusi ja kasutades seda koos elektrooniliste küsitluse loomise keskkonnaga(Google Forms) on ka andmete analüüs lihtsam ja kiirem.

Lisaks sellele võimaldab ankeetküsitlus küsitleda väikese ajaga paljusid inimesi, kes asuvad geograafiliselt erinevates piirkondades.

Valim

Valimi moodustamine tähendab teatud suuremast hulgast, mida uuritakse, mingi väiksema hulga inimeste väljavalimist, kelle põhjal tehakse üldistavaid järeldusi kogu hulga kohta.¹¹³

¹¹² Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. 2004. Uuri ja kirjuta. Tallinn. Kirjastus Medicina. Lk 129

¹¹³ Kumar, R., 2011. Research Methodology, a step-by-step guide for beginners. London: Sage Publications Ltd. p 193

Kuna töö eesmärk on uurida menetluste piiritlemisega seotud probleeme just tuleohutuskontrolli büroode näitel, siis on ka uuringus kasutatud kõikset ekspert valimit, ehk ankeetküsimustik on saadetud kõigile tuleohutuskontrolli büroodes töötavatele ametnikele.

Valimit kitsendada ei olnud otstarbekas, kuna ankeetküsitluste puhul on alati üks probleem väike vastajate hulk, mis kohati võib olla kuni 20% valimist¹¹⁴. Lisaks sellele oli autori hinnangul oluline saada vastuseid erinevatest regioonidest, kuna tööks ettevalmistusi tehes olid mõned ametnikud vihjanud, et erinevates regioonides on praktika erinev. Seega võimaldab kõigi regioonide küsitlemine ka analüüsida, kas Päästeameti sees toimuvad menetlused sarnaselt.

Ankeetküsitlus on hea meetod, kuna võimaldab ühtesid ja samu asju küsida paljudelt vastajatelt, et saada andmeid üldistuste tegemiseks. Päästeameti koduleheküljel olevate andmete järgi on neljas regioonis kokku 45 tuleohutusjärelvalve ametnikku¹¹⁵. Keskuste kaupa on nad jaotatud: Ida-Päästkeskuses 10, Lõuna-Päästkeskuses 13, Lääne-Päästkeskuses 8 ja Põhja-Päästkeskuses 14.

2.2 Ankeetküsitluse tulemused ja nende analüüs

Kokku vastas küsitlusele 19 inimest, see on 42,2% kogu valimist. Protsentuaalselt oli vastajaid: Ida-Päästkeskusest 8 inimest kümnest (80%), Lõuna-Päästkeskusest 7 inimest 13'st(53,8%), Lääne-Päästkeskusest 3 inimest 8'st(37,5%) ja Põhja-Päästkeskusest 1 inimene 14'st(7,69%). Sooliselt jagunesid vastanud peaaegu pooleks, nimelt vastas 11 meest ja 8 naist.

Vabavastustega küsimused olid koostatud nii, et neist oleks võimalik saada kahesugust informatsiooni. Esiteks pidid need küsimused peegeldama ametnike teadmisi õiguse valdkonnast ja teiseks andma ülevaate toimivast praktikast.

¹¹⁴ Kumar, R., 2011. Research Methodology, a step-by-step guide for beginners. London: Sage Publications Ltd. p 149

¹¹⁵ Päästeameti kodulehekül. Kontaktid. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://paasteamet.ee/et/paasteamet/kontaktid.html>, 18.04.2016

Kõike peale ühe vastanu pidasid riikliku järelevalve eesmärgiks tuvastada haldusõigus rikkumisi. Üks inimene vastanust arvas, et pigem tuvastatakse väärtetoimepanemisi.

Kuuenda küsimusega uuriti, kui paljud ametnikud on paralleelmenetlust läbi viinud. Viis inimest vastasid, et nad ei ole kunagi paralleelmenetlust läbi viinud. Nendest kolm olid lääne-päästkeskusest. Seega tuli välja, et Ida- ja Lõuna Päästkeskustes on olemas praktilised kogemused paralleelmenetluse läbiviimisega.

Kuuenda küsimuse vastuste põhjal võib väita, et käesolev teema on asjakohane mitte ainult teoreetilisel tasandil, vaid on oluline ka praktikas ametnike igapäevases töös. Küsimused 12 ja 13 palusid hinnata seaduste selgust menetlusliigi valikul (küsimus nr 12) ja olukorras, kus on vaja ühest menetluseliigist teise üle minna.

Kolmandik vastanust arvasid, et mõlemad olukorrad on seadustes piisavalt hästi kirjeldatud. Nende kahe küsimuse analüüsi käigus selgus, et vastused olid väga selges korrelatsioonis tööstaažiga. Nimelt oli kõigil kuuel, kes arvasid, et seadustes on kõik selgelt kirjas, tööstaaži vähemalt 9 aastat. Need, kes leidsid, et vähemalt üks eelmainitud probleem on seadustes selgelt kirjas, olid töötanud 5 kuni 8 aastat ning inimesed, kelle tööstaaž jääb alla nelja aasta, arvasid, et mõlemad juhtumid on seadustes kirjas ebaselgelt ja vajaksid täiendusi.

Selline seos staaži ja vastuste vahel viitab tõenäoliselt sellele, et läbi kogemuste ja praktika tulevad ka teadmised ja parem arusaamine seadustest. Sellest tulenevalt oleks hea kui Päästeamet leiaks võimaluse staažikamate inspektorite teadmiste edasi andmiseks noorematele kolleegidele.

Küsimustega nr 8 ja nr 9 uuris autor vastavalt, mida võtab ametnik arvesse, kui otsustab kasutada haldusmenetlust või väärtetomenetlust. Oluline on märkida, et nende kahe küsimuse puhul erinesid vastused omavahel palju, mis autori hinnangul tähendab seda, et Päästeameti siseselt ei ole ühtset kehtivat praktikat menetluste läbiviimisel.

Autori arvates võivad küsitluse tulemused kahtluse alla seada sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtte järgimise, täpsemalt õiguskindluse põhimõtte. Õiguskindluse põhimõttest lähtudes peab kodanikul olema võimalik riigi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada. Kui ametnikud teevad otsuseid

isiklike kogemuste põhjal, siis võib juhtuda, et sarnaseid olukordi lahendavad erinevad ametnikud väga erinevalt.

Ametnikud tõid välja erinevaid kaalutlusargumente, mida nad kasutavad haldusmenetluse eelistamiseks olukorras, kus oleks ka alust alustada vääртеomenetlust. Viis ametnikku pakkusid, et üks kaalutlusargument on see, kui rikkumine on esmakordne. Iseenesest on see arusaadav ja loogiline argument, milleni tõenäoliselt on jõutud ratsionaalse mõtlemise abil, kuid oluline on siinkohal märkida, et seadus ei luba jätta vääртеomenetlust alustamata lähtudes inimese varasematest rikkumistest.

Üks argument, mida erinevate sõnastustega kaalutluse alusena välja toodi oli teo objektiivne eesmärk. Mida selle all mõeldi oli see, et lähtutakse eesmärgist, milleks on objekti tuleohutusnõuetega kooskõlla viimine isiku poolt. Seda eesmärki aitab saavutada ettekirjutus. Näiteks vastas üks inimene niimodi: *“Oluline on tulemus ehk rikkumised saaks kõrvaldatud. Vääртеomenetluse rakendamine ei pane inimest tegutsema. Lisaks rikkumise kõrvaldamisele kuluvatele väljaminekutele kaasnev trahv ei motiveeri inimest positiivselt tegutsema.”*

Sarnast mõtet väljendasid kokku 9 vastanut, kolmest eri piirkonnast, mis lubab oletada, et see on küllaltki laialt levinud praktika, mis vähemalt käesoleva töö autori hinnangul ei ole kooskõlas kehtiva seadusega.

Üks vastanu, kes küsimusele nr 6 vastas nii, et viib sageli läbi paralleelmenetlust, vastas küsimusele nr 8, et reeglina tuleb esmalt viia läbi vääртеomenetlus ja siis haldusmenetlus. See on üks näide kuivõrd erinev on praktika ametnike vahel.

Siinkohal toob autor välja vastused, mis käesoleva töö teoreetilise osaga ühtisid või tugevalt lahknesid küsimuse nr 8 raames:

- Kas rikkumisega kaasneb ka tegelikult oht inimeste tervisele

Vastavalt TuOS § 44 lg 1 on tuleohutusnõuete rikkumised karistatavad, kui nendega kaasnes tulekahju, tulekahju tekkimise oht või takistati ohutut evakuatsiooni.¹¹⁶

- Inimene on koostöövalmis ja nõus rikkumised kõrvaldama kiiresti

¹¹⁶ Tuleohutuse seadus, jõustunud 01.09.2010, RT I 2010, 24, 116 ... RT I, 30.12.2015, 52, § 44 lg 1

VTMS lubab menetlust jätta alustamata ainult siis kui tegu on vähetähtis ja pole tekitatud kahju või kui esinevad vääртеomenetlust välistavad asjaolud.¹¹⁷

- Peab kasutama leebemat menetluse vormi, mis tagab eesmärgi, ehk tuleohutusnõuete täitmise

Proportsionaalsuse põhimõtte, mida on käsitletud käesolevas töös lk 13, järgi tuleb tõesti kohaldada vähimat võimalikku sunnivahendit, mis võimaldab eesmärgi saavutada, kuid selle alusel menetluse liiki valida ei saa.

- Isiku majanduslik olukord

Isiku majanduslikku olukorda võib samuti proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt võtta arvesse sunniraha suuruse või isegi trahvi määramisel, kuid mitte kui alust menetlust mitte alustada.

Kõige rohkem (8 korda) oli vääртеomenetluse alustamise aluseks toodud läbi erinevate sõnastuste hinnang teo raskusastmele või olulisusele. Siin võib arvata, et ametnikud peavad silmas VTMS § 3¹ lg 1, mis nagu peatükis 1.2.2 on sõnastatud, lubab jätta vääртеomenetluse alustamata kui tegu on vähetähtis.

Küsimust, kas tuleohutusjärelvalve raames saab vääртеomenetlust jätta alustamata, põhjendades seda sellega, et tegu on vähetähtis, on autor kajastanud peatükis 2.3

Teine argument, mida kokku kuus vastanut nimetas, oli korduv rikkumine. Paaril korral täpsustati, et kui rikkumine on korduv, ehk ettekirjutuses pandud kohustust ei ole täidetud, siis kohaldatakse vääртеomenetlust. Siinkohal jääb ankeetküsitluse eripärast tingitult teadmata, kas sellistel juhtudel kohaldatakse ka sunniraha nagu seadus ette näeb.

Neli vastanut tõid esile ka isiku suhtumise, kui kaalutlusargumendi. Taaskord ei ole töö autori hinnangul seadusandja sellist kaalutlust lubanud, pigem on tegemist jällegi ühe asjaoluga, mida võib lugeda kas kergendavaks või raskendavaks asjaoluks karistuse määramisel, mitte aga kaalutlusargumendiks menetluse alustamise kohta otsuse tegemisel.

¹¹⁷ Vääртеomenetluse seadustik, jõustunud 01.09.2002, RT I 2002, 50, 313 ... RT I, 19.03.2015, 37, § 3¹ lg 1

Kaks vastanut tõid välja, et väärtegu alustatakse kui rikkumisega on põhjustatud tulekahju. See on selge alus, mis on kirjas ka näiteks TuOS § 44 lg's 1. Samas on üks vastanu toonud välja küsimus nr 14 raames, et kui isik on oma lohakuse või hooletusega tulekahju põhjustanud, siis on tema trahvimine nagu maasoliija löömine, ehk tulekahju on juba nõ karistus.

Siinkohal toob autor välja mõned vastused küsimusele nr 9, mis aitavad illustreerida seda, kui erinevad on ametnike vastused:

- (Väärteomenetlust kohaldatakse) Tuleohutuspäigaldiste hooldusfirmade tehnikutele ebakvaliteetse töö tegemise eest, kus ei ole võimalik tagant järgi kasutada haldusmenetlust.
- Kuidas võib mõjutada see rikkumine võimaliku tulekahjukorral inimeste turvalisust, tulekahju levikut ja päästetööde tegemise võimalus, seda viimast küll väärteokvalifikatsioonid enam ei toeta
- Avalik huvi, kas süü on tõendatav
- Kui korduvatele märkustele ja tähelepanu juhtimisele on pahatahtlikult jäetud nõuded täitmata ning õues seisab BMW ja kaelas ripub jäme kuldkett ja kodaniku suhtumine probleemi on eirav, siis saab ilma mureta alustada väärteomenetlus.

Küsimusega nr 7 uuris autor seda, kas paralleelmenetluse tulemusel antakse nii haldusakt kui ka väärteo otsus. Küsimuse eesmärk oli saada ülevaade, sellest, kuidas lõpetatakse paralleelselt kulgevad menetlused- kas mõlemad viiakse lõpuni või esineb mingeid muid variante.

Kõik vastanud, kes olid eelnevalt vastanud jaatavalt küsimusele, kas nad on viinud läbi paralleelmenetlusi, vastasid sellele küsimusele üheselt, et üks ei asenda teist.

Küsimus nr 10 uuris seda, kui tihti jäetakse ettekirjutus tähtjaks täitmata. Küsimuse eesmärk oli anda esialgne hinnang haldussunnivahendi efektiivsusele. 12 inimest vastas, et aeg-ajalt jäetakse ettekirjutus täitmata. 2 inimest vastas, et harva ja 4 inimest, et ettekirjutusi jäetakse tihti tähtjaks täitmata.

Küsimus nr 10 oli koostatud sedasi, et oleks võimalik analüüsida koos küsimusega nr 11, mis küsib peaaegu sama küsimuse, ainult teise nurga alt. Küsimusega nr 11 uuris töö autor, kui sageli peab rakendama sunniraha.

ATSS § 8 lg 1 lubab sunnivahendit kasutada, kui on kehtiv ettekirjutus, mida ei ole tähtjaks täidetud. Sama paragrahvi lõige 2 lisab, et ettekirjutuse tähtaega koos sunniraha hoiatusega pikendada adressaadi poolse põhjendatud taotluse alusel kuni 2 kuud.¹¹⁸

Eelnevast tulenevalt oleks loogiline, et küsimustel 10 ja 11 oleksid samasugused vastused, kuid tegelikult ühtisid need ainult kaheksal iuhul. Küsimuse laadist tingitult ei ole võimalik väga kaugeleulatuvaid järeldusi teha, kuid käesoleva töö autori arvates võib see viidata asjaolule, et sunniraha rakendatakse vähe ja pigem pikendatakse ettekirjutuste tähtaegu.

Viimane küsimus oli selline, kus vastajad said avaldada oma arvamust, milline lähenemine tuleohutusnõuete rikkumise puhul on parem – kas karistus või haldussund. Selle küsimuse eesmärk oli saada inspektorite hinnangut kahe erineva meetme efektiivsusele ja samas ka saada teada nende hoiakuid üldiselt karistamise suhtes.

Küsimuse nr 14 vastuseid analüüsid tuli välja, et 13 inimest eelistavad pigem haldussunni vahendeid. Kusjuures põhjendused selleks olid küllaltki erinevad. Viidati näiteks Tuleohutuse seaduses vähenenud väärtekoosseisudele; sellele, et trahv tekitab inimestes pahameelt; trahv ei too kaasa nõuete täitmist, vaid tuleb ikkagi eraldi ettekirjutus ka koostada; viidati ka sunniraha kaudsele karistavale funktsioonile.

Kokkuvõtvalt võiks öelda, et kõigi küsimuste koosmõjul on selge see, et hetkel ei ole ühtset toimivat praktikat tuleohutuskontrolli büroode vahel, isegi büroode siseselt on see erinev. Lisaks tuleb välja, et väärtemenetluse alustamist kaaludes kasutatakse palju subjektiivseid hinnanguid, mis ei ole kindlasti kookõlas põhiseadusest tuleneva õiguskindluse põhimõttega ega ka kriminaalmenetluse seadustikust tuleneva legaliteedi põhimõttega.

¹¹⁸ Asendustäitmise ja sunniraha seadus, jõustunud 01.01.2002, RT I 2001, 50, 283 ... RT I, 12.07.2014, 29, § 8

2.3 Järeldused ja ettepanekud

Analüüsisides teooriat ja tõlgendades seaduse sätete taga olevaid mõtteid teeb autor järgmised järeldused:

- Seadusandja võiks väärtegusid käsitlevates normides esile tõsta neid rikkumisi, mis on seotud hoonetega, kus elab või käib läbi palju rahvast (korterelamud, avalikud kogunemiskohad, kauplused, büroohooned jne). Selleks tuleks luua eraldi paragrahv, kus oleks kirjas need rikkumised, mille tuvastamisel hoones, kus viibib teatud aegadel palju rahvast, kohaldatakse trahvi. Siin oleksid kindlasti automaatse tulekustutussüsteemiga ja automaatse tulekahjusignalisatsiooni seadmetega seotud rikkumised. Lisaks peaks siin olema rikkumised, mis otseselt takistavad evakuatsiooni ning samuti ettenähtud tulekustutusvahendite puudumine.
- Tuleohutuse seadusesse koostada eraldi paragrahv, mis nimetaks konkreetselt need rikkumised, mille tuvastamisel korteris või elamus määratakse trahvi. Nendeks peaksid olema: suitsuanduri puudumine, korstnapühkija poolt puhastamata küttekolle, esmaste kustutusvahendite puudumine. Rikkumised, mida selles paragrahvis ei ole, lahendatakse edaspidi haldusmenetluse raames, erandiks jääks olukord, kus rikkumisega on põhjustatud tulekahju.

Ken-Marti Vaher on öelnud, et nõ väikeste rikkumiste arvu kasvades tuleb seadusandjal otsustada, millised sammud on õigusrikkumiste peatamiseks parimad. Seejuures tuleb analüüsida senist karistuspraktikat, kehtivaid materiaal- ja menetlusõiguse norme ning riigi tegelikku suutlikkust karistuslike meetmete ja sunnivahendite kohaldamisel. Kui valitud meedet ei suudeta ellu viia või kui süüdlasel on võimalik karistusest kõrvale hoida vähendab see karistusseaduse mõju ja ühiskonna õiguskuulekust. Sellepärast ongi vaja tegelikkuses toimivaid õigusnorme.¹¹⁹

Käesoleva töö autori hinnangul tuleks muuta TuOS § 44 selliseks, et selle alusel saab karistada neid rikkumisi, mis tõid kaasa tulekahju või ohustasid inimesi reaalselt

¹¹⁹ Vaher, K.-M. Masskuriteod: väike teosüü ja suur ohtlikkus. Juridica, 2008/VIII, lk 527

toimunud evakuatsiooni käigus. Selline muudatus toimiks koos eelnimetatud muudatustega selliselt, et ametnike jaoks oleks täiesti selge, millal tuleb kohaldada vääртеomenetlust või haldusmenetlust ning millal tuleb läbi viia mõlemad paralleelselt.

Lisaks eelpool tehtud ettepanekutele, annab autor veel mõned soovitusel, mis tulenevad küsitluse põhjal saadud praktika ülevaatest.

1. Viia läbi koolitusprogramm kõigile nendele Päästeametnikele, kelle pädevuses on haldus- ja vääртеomenetluse läbiviimine. Koolituse eesmärk oleks ühtse praktika tutvustamine kõigile. Selleks peab Päästeametil esmalt olema selge nägemus sellest, milline peab see ühtne praktika olema.
2. Selleks, et saada kinnitust täpsemate karistusnormide loomise vajadusele või selle puudumisele, viia läbi uuring, mille eesmärk on selgitada välja kui tõhus on haldusmenetlus hoiakute kujundamiseks ühiskonnas.

KOKKUVÕTE

Lõputöö eesmärgiks oli selgitada välja haldus – ja väärteomenetluse piiritlemisega seonduvad probleemid tuleohutuse valdkonnas nii teoorias kui toimivas praktikas. Eesmärgi saavutamiseks seatud ülesanded täideti. Autori hinnangul saavutas töö eesmärgi ja tõi välja probleeme nii seaduste tasandil kui ka toimivas praktikas. Olulisemad järeldused olid:

- Seadusandja ei ole täna võtnud täpset seisukohta, millised tuleohutusnõuete rikkumised on piisavalt olulised, et nende puhul rakendada karistusmeetmeid.
- Ametnikud on pandud raskesse olukorda, kus nad peavad ise otsustama, milliseid rikkumisi tuleb karistada ja milliseid ei tule. Selline kaalutusõiguse andmine, võib seada kahtluse alla sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtte järgimise, täpsemalt õiguskindluse põhimõtte.

Uurimisprobleem - milliste kaalutusargumentide põhjal toimub riikliku järelevalve käigus haldus – ja väärteomenetluse piiritlemine kui elulises juhtumis on võimalik näha mõlema tunnuseid, sai autori poolt lahendatud ja täpsed tulemused on kirjas peatükis 2.3.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et kehtivad seadused ei ole täpselt sätestanud, milliseid tegusid tuleb käsitleda väärtegudena ja milliseid haldusõigusrikkumistena. TuOS-s on küll loetletud need rikkumised, millele laieneb vastutus väärteo korras, kuid seaduse sõnastuses olev teokirjeldus võimaldab väga laialt neid rikkumisi tõlgendada. Seega on praktiseerivad ametnikud sageli probleemi ees, millist rikkumist millise menetlusliigi alla asetada.

Kuigi seadusandja ei ole teinud takistusi alustada mõlemat liiki menetlust, st paralleelmenetlust, siis menetluse liigi määramisel on menetlejatele jäetud liiga lai tõlgendusargumentide võimalus. Selline lähenemine aga toob kaasa seaduste mitteühetaolise kohaldamise võimalused, mis ei pruugi olla kooskõlas teatud õiguse põhimõtetega.

Menetlejate praktikat uurides selgus, et mõned ametnikud väldivad paralleelseid menetlusi ja rakendavad hoopis haldusmenetlust, teised hindavad iga juhtumit subjektiivselt ja oma kogemustest lähtudes.

Selleks, et hetkel olemasolevat menetluste piiritlemise probleemi lahendada on vaja kõigepealt viia läbi uuring, mis selgitaks välja millise suuna peaks Päästeamet edaspidi võtma – kas suurendada väärteomenetluste osakaalu tuleohutuskontrolli büroo ametnike seas või jätkata praegu toimiva praktikaga ja lihtsalt viia seadused praktikaga kooskõlla. Täpsemalt on seda küsimust käsitletud käesolevas töös peatükis 2.3.

Lisaks sellele on igaljuhul vajalik ametnike täiendav koolitamine, mille eesmärk on ühtse praktika tutvustamine ja kinnistamine kõigis tuleohutuskontrolli büroodes.

SUMMARY

The title of the thesis is „Drawing a line between administrative law procedures and misdemeanours on the example of the fire safety bureau.“ The thesis has 55 pages and has 32 sources.

The objective of the thesis was to find out if the law has stated clearly enough which procedures must follow certain contraventions of fire safety law. In some cases a certain contravention could be followed either by an administrative procedure or it could be a misdemeanour.

To reach the objective the thesis was composed of two parts. First part uses document analysis to find out how the lawmakers have solved the problem. The second part uses a survey to find out how fire safety officials have dealt with the problem in practice and whether or not they feel it is a problem.

The thesis reaches a conclusion, that at the moment the law has not stated clearly enough how to draw the line between a misdemeanour and an administrative procedure. This is a problem that both Estonian Rescue Board and Parliament of Estonia must address together.

Also the survey shows, that currently fire safety officials are making the decision between misdemeanour and administrative procedures according to their own opinion and experience, not according to the law. This situation is in conflict with Estonian constitution.

The thesis consists of the title, table of content, introduction, two main chapters, conclusion, summary, sources of reference and one extra - the survey.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

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

Allikmets, S. Tuntud või tundmatu hea halduse põhimõte. – Juridica, 2014/III, lk 221-231.

Annus, R. Uurimispõhimõte haldusmenetluses. – Juridica, 2008/VII, lk 499-506

Asendustäitmise ja sunniraha seadus, jõustunud 01.01.2002, RT I 2001, 50, 283 ... RT I, 12.07.2014, 29

Eesti vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. Kolmas, täiendatud trükk. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda

Haldusmenetluse seadus, jõustunud 01.01.2002, RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8

Harju Maakohtu lahend, 15.12.2015 nr 4-15-10855/3

Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. 2004. Uuri ja kirjuta. Tallinn. Kirjastus Medicina.

Joamets, K. Riiklik järelevalve vajab suuremat tähelepanu. - Riigikogu toimetised, 2003/8.

Jäätma, J. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. - Juridica, 2015/10, lk 720-734.

Kalmo, H. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu. Juridica, 2013/II lk 79-97

Karistusseadustik, jõustunud 01.09.2002, RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 17.12.2015, 9

Kergandberg, E., Pikamäe, P. 2012., Kriminaalmenetluse seadustik kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Kirjastus Juura.

Korrakaitse seadus, jõustunud 01.07.2014 RT I, 22.03.2011, 4 ... RT I, 23.03.2015, 207

Kranich, H. Inimväärikuse mõiste sisu sõltuvus õigussüsteemist, Suurbritannia näide. - Juridica, 2010/IX, lk 639-648

Kriminaalmenetluse seadustik, jõustunud 01.07.2004, RT I 2003, 27, 166 ... RT I, 06.01.2016, 19

Kruusamäe, M., 2012. . Karistuse kohaldamise etapid Eesti kohtupraktikas. Analüüs.[Võrgumaterjal] Leitav:
<http://www.riigikohus.ee/vfs/1391/Karistuse%20kohaldamise%20etapid.pdf>
[kasutatud 02.05.2016]

Kumar, R. 2011. Research Methodology, a step-by-step guide for beginners. London: Sage Publications Ltd.

Lambing, M., Priit, L., Eneken, K. 2013. Tuleohutuse seaduse käsiraamat. Tallinn: AS Printon trükikoda.

Lind, S. Karistuse mõistmine ja selle põhistamine. - Juridica, 2012/VIII, lk 634-646.

Maurer, K. 2000. – Õigusleksikon. Tallinn; Kirjastus Interlex

Nõuded tuleohutuse enesekontrollile ja tuleohutusaruandele ning tuleohutusaruande koostamise kohustuslikkuse kriteeriumid, jõustunud 18.02.2011, RT I, 15.02.2011, 5 ... RT I, 13.09.2013, 5,

Pajula, P., Ploom, T. 2004. Väärteomenetlus II. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Põhiseadus, jõustunud 03.07.1992, RT 1992, 26, 349 ... RT I, 15.05.2015, 2,

Päästeameti kodulehekülg. Kontaktid. – Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://paastemet.ee/et/paastemet/kontaktid.html>, 18.04.2016

Riigikogu kodulehekülg. Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu seletuskiri. - Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3/Korrakaitseaduse%20muutmise%20ja%20rakendamise%20seadus/>,
01.05.2016

Riigikohtu otsus 06.03.2002 nr 3-4-1-1-02.

Riigikohtu otsus 11.12.2012 nr 3-3-1-75-11.

Riigikohtu otsus 12.06.2008 3-1-1-37-07.

Riigikohtu otsus 17.12.2013 nr 3-2-1-4-13.

Riigikohtu otsus 18.04.2005 nr 3-1-1-19-05.

Riigikohtu otsus 27.11.2006 nr 3-3-1-59-06.

Seadme ohutuse seadus, jõustunud 11.03.2015 otsus nr 635, RT I, 23.03.2015, 4

Sootak, J. 2007. Sanktsiooniõigus. Tallinn: Kirjastus Juura

Tuleohutuse seadus, jõustunud 01.09.2010, RT I 2010, 24, 116 ... RT I, 30.12.2015, 5

Vaher, K.-M. Masskuriteod: väike teosüü ja suur ohtlikkus. - Juridica, 2008/VIII, lk 527-530.

Väärteomenetluse seadustik, jõustunud 01.09.2002, RT I 2002, 50, 313 ... RT I, 19.03.2015, 37

LISA 1 ANKEETKÜSITLUS

Lugupeetud tuleohutuskontrolli büroo inspektor!

Olen Sisekaitseakadeemia Päästekolledži üliõpilane Tormi Soekõrv ja kirjutan lõputööd teemal „**Haldus- ja väärteomenetluse piiritlemine päästeasutuste näitel**“. Seoses lõputöös püstitatud uurimisprobleemiga – kuidas toimub riikliku järelevalve käigus haldus- ja väärteomenetluse piiritlemine – palun Teil vastata oma kogemustele ja teadmistele tuginedes järgnevatele küsimustele.

Palun Teil leida aega ja vastata alljärgnevatele küsimustele **hiljemalt 06.05.2016**.

Lõputöö eesmärgiks on selgitada välja, kuidas on haldus – ja väärteomenetluse piiritlemise probleemid lahendatud seadusandja poolt ja kuidas toimub see praktikas tuleohutuskontrolli büroodes.

Kuigi alates 01.01.2015 kehtima hakanud Tuleohutuse seaduse muudatusega vähendati väärteokoosseisu kirjeldavate paragrahvide hulka oluliselt, on sisuliselt ikkagi suur hulk tuleohutusega seotud nõuete rikkumisi käsitletavad väärtegudena. Kuna praktikas ei ole sugugi mõistlik igasuguse rikkumise eest väärteomenetlust läbi viia ja rakendada pigem, haldusmenetlust, siis on antud lõputöö uuringu eesmärgiks uurida, kas kehtiv õigus annab menetlejatele kaalutlusruumi menetlusliikide valikul. Sealjuures on oluline meele pidada õiguse üldisi põhimõtteid, nagu karistusõiguslikku *ultima ratio* põhimõtet, mis peab karistamist viimaseks võimaluseks.

Käesoleva küsimustiku eesmärk on selgitada välja, kuidas on seaduse rakendajad(tuleohutuskontrolli büroo inspektorid) praktikas lahendanud olukorrad, kus esineb aluseid nii haldus- kui väärteomenetluse alustamiseks.

Küsimustik asub aadressil:

<http://goo.gl/forms/CIgKJfG6it>

Küsimustiku täitmine on lihtsustatud sellega, et osadel küsimustel on valikvastused. Küsimustiku tulemused on anonüümsed ja tulemusi hinnatakse üldiste tunnuste alusel.

Täna Teid juba ette, et võtsite aega küsimustele vastata, see on väga suureks abiks minu lõputöö valmimisele!

P.S. Kui soovite teada, millise tulemuseni oma lõputöös jõuan või tahate tutvuda lihtsalt käesoleva uuringu tulemustega, siis kirjutage mulle ning ma vastan esimesel võimalusel.

Lõputöö uuring

Haldus - ja väärteomenetluse piiritlemine päästeasutuste näitel

***Required**

1. Teie vanus(sisestage numbrites) *

.....

2. Teie sugu *

Mark only one oval.

☐ Mees

☐ Naine

3. Tööstasite tuleohutuskontrolli büroos Inspektorina(aastat) *

.....

4. Päästkeskuse regioon, kus töötate *

Mark only one oval.

☐ Põhja-Päästkeskus

☐ Lõuna-Päästkeskus

☐ Ida-Päästkeskus

☐ Lääne-Päästkeskus

5. Riikliku järelvalve käigus tuvastatakse pigem tuleohutusalasid *

Mark only one oval.

☐ Haldusõigusrikkumisi

☐ Väärteo toimepanemisi

6. Kui tihti olete viinud läbi samal objektil isiku suhtes nii haldusmenetlust kui väärteomenetlust(tuntud ka kui paralleelmenetlus) *

Mark only one oval.

☐ Mitte kunagi

☐ Paar korda

☐ Umbes korra kuus

☐ Sageli

7. Kui menetlus kulgeb paralleelmenetlusena, siis kas tagajärjena rakendatakse nii karistust kui ka haldussundi? Kui ei, siis palun täpsustage.

Kui vastasite eelmisele küsimusele "Mitte kunagi", siis jätkke see küsimus vahele.

8. Kui otsustate koostada Isikule tuleohutusnõuete rikkumise eest ettekirjutuse olukorras, kus oleks nähteks TuOS § 44 järgi võimalik viia läbi ka väärteomenetlus, siis millised on need kaalutusargumendid millest lähtute? *

Millised argumendid aitavad Teil otsustada, et väärteomenetlust ei ole vaja läbi viia?

9. Kui otsustate viia läbi väärteomenetluse tuleohutusnõuete rikkumise tuvastamisel, siis millised on need kaalutusargumendid, millest Te lähtute? *

Kirjeldage, mis on need asjaolud/argumendid, mille alusel te otsustate, et tuleb inimest trahviga karistada?

10. Kui sageli ei täideta ettekirjutusi algselt antud tähtajaks? *

Siin ei ole oluline täpne statistika, vaid Teie isiklik arvamus, mis põhineb Teie kogemusel
Mark only one oval.

- ☐ Mitte kunagi ei jää ettekirjutused algselt antud tähtajaks täitmata
- ☐ Harva
- ☐ Aeg-ajalt
- ☐ Tihti
- ☐ Ettekirjutuste tähtaega tuleb alati pikendada

11. Kui sageli peab rakendama sunniraha? *

Mark only one oval.

- ☐ Mitte kunagi
- ☐ Harva
- ☐ Aeg-ajalt
- ☐ Tihti
- ☐ Alati

12. Kas materiaalõigus (so seaduses sätestatud rikkumiste kirjeldused) annab piisavalt selged alused elulisi juhtumeid piiritleda haldusõigusrikkumiste või väärtegudena?

Mark only one oval.

- ☐ Jah
- ☐ Ei, tihti jääb selgusetuks, millist menetlust antud olukorras tuleks läbi viia

13. Kas menetlusõigustes (haldus- ja väärteomenetlusõiguses) sätestatud reeglid on piisavad võimaldamaks ühest menetlusilgist üle minna teise? *

Mark only one oval.

- ☐ Jah
- ☐ Ei, seaduses olevaid reegleid on vaja täiendada/täpsustada

14. Kas Teie hinnangul tuleks tuleohutusnõuete rikkumiste puhul rakendada karistusi või haldussunnimeetmeid, põhjendage vastust? *

Mis on Teie isiklik arvamus, kas tuleks inimesi pigem rohkem karistada või kasutada rohkem ettekirjutusi ja haldussunni vahendeid?

.....

.....

.....

.....

.....

15. Tänan, et leidsite aega vastata!

Kui soovite anda kommentaare, soovitusi või jagada oma mõtteid antud teemaga seoses, kasutage selle küsimuse all olevat ruumi selleks. Kui soovite tutvuda käesoleva küsitluse või kogu mu lõputöö tulemustega, siis kirjutage mulle: tomisoekorv@gmail.com

.....

.....

.....

.....

.....