

Sisekaitseakadeemia

Päästekolledž

Almar Nuuma

SUNNIRAHA RAKENDAMISE JA
VÄÄRTEOMENETLUSE LÄBIVIIMISE VÕIMALUSED
TULEOHUTUSJÄRELEVALVES

POSSIBILITIES OF IMPOSING PENALTY PAYMENTS AND CONDUCTING
MISDEMEANOUR PROCEDURE IN SUPERVISION OVER FIRE SAFETY

Lõputöö

Juhendaja:

Viljar Schmidt

Kaasjuhendaja:

Sander Põllumäe, MPA

Tallinn 2007

ANNOTATSIOON

LÕPUTÖÖ KÄSITLEB SUNNIRAHA RAKENDAMISE JA VÄÄRTEOMENETLUSE LÄBIVIIMISE VÕIMALUSI RIIKLIKU TULEOHUTUSJÄRELEVALVE TEOSTAMISEL.

TÖÖ ON KIRJUTATUD EESTI KEELES NING KOOSNEB SISSEJUHATUSEST, 3 PEATÜKIST, KOKKUVÕTTEST, INGLISE KEELSEST KOKKUVÕTTEST, VIIDATUD KIRJANDUSEST, 1 TABELIST, 2 JOONISEST NING 3 LISAST. LÕPUTÖÖ KIRJUTAMISEKS ON KASUTATUD 11 ALLIKAT NING TÖÖ KOOSNEB 54 LEHEKÜLJEST. LÕPUTÖÖ KIRJUTAMISEL KASUTATI PEAMISELT ERINEVAID ÕIGUSAKTE JA ÕIGUSALAST KIRJANDUST, DOKUMENDI-ANALÜÜSI, JUHTUMIANALÜÜSI JA INTERVJUUD.

TÖÖD ISELOOMUSTAVAD MÄRKSÕNAD: HALDUSSUND, SUNNIRAHA, HALDUSMENETLUS, VÄÄRTEGU, VÄÄRTEOMENETLUS, TULEOHUTUSJÄRELEVALVE, TULEOHUTUSJÄRELEVALVE AMETNIK, EESMÄRGIPÄRANE MENETLUSLIIK.

LÕPUTÖÖ EESMÄRGIKS ON VÄLJA SELGITADA OBJEKTI TULEOHUTUSJÄRELEVALVE LÄBIVIIMISEL EESMÄRGIPÄRASEIM MENETLUSLIIK, ANALÜÜSIDES SENIST PRAKTIKAT JA JUHTUMEID, NING TEHA ETTEPANEKUID SUNNIRAHA RAKENDAMISEKS JA VÄÄRTEOMENETLUSE LÄBIVIIMISEKS.

LÕPUTÖÖ TEEMA ON AKTUAALNE, KUNA SENI POLE EESTI JÄRELEVALVESÜSTEEMIS OBJEKTI TULEOHUTUSJÄRELEVALVES VÄÄRTEOMENETLUST LÄBI VIIDUD, SAMAS ON VÕETUD SUUND VÄÄRTEOMENETLUSE LÄBIVIIMISE PRAKTISEERIMISELE. SEETÕTTU ON ÕIGE AEG LÕPUTÖÖS KÄSITLETAVATE MENETLUSLIIKIDE ANALÜÜSIMISEKS.

SISUKORD

ANNOTATSIOON	2
SISUKORD	3
LÜHENDITE JA MÕISTETE SELGITUSED	4
SISSEJUHATUS	5
1. ptk HALDUSSUNNI RAKENDAMINE HALDUSMENETLUSES JA VÄÄRTEOMENETLUS	7
1.1. Haldussund: sunniraha mõiste ja olemus	7
1.1.1. Sunniraha täitmisele pööramine.....	11
1.1.2. Praktikas esinevad probleemid sunniraha rakendamisel	15
1.2. Väärteomenetlus: mõiste ja olemus	16
1.2.1. Väärteoasja menetlemine	18
1.2.2. Praktikas esinevad probleemid väärteomenetluse läbiviimisel	27
1.3. Haldus- ja väärteomenetluse paralleelse rakendamisega seotud ohud	28
2.ptk RIIKLIKU TULEOHUTUSJÄRELEVALVE DOKUMENTIDE ANALÜÜS	32
2.1. Metodoloogia	32
2.2. Dokumendianalüüs	33
2.3. Juhtumianalüüs	36
3.ptk SUNNIRAHA JA VÄÄRTEOMENETLUSE KOHALDAMINE TULEOHUTUSJÄRELEVALVES, TUGINEDES UURINGU TULEMUSTELE	39
3.1. Haldusmenetlus kui eesmärgipärane menetlusliik sunniraha kasutamisel	39
3.2. Haldusmenetlus ei välista väärteomenetlust	42
KOKKUVÕTE	46
SUMMARY	48
VIIDATUD ALLIKAD	50
LISA 1. Dokumendianalüüsi tulemuste tabel	51
LISA 2. Dokumendianalüüsi tabeli alus	53
LISA 3. Riikliku tuleohutusjärelvalve läbiviimise pädevuse skeem	54

LÜHENDITE JA MÕISTETE SELGITUSED

Ametnik- riiklikku tuleohutusjärelvalvet teostav isik

AtSS- asendustäitmise ja sunniraha seadus

HKMS- halduskohtumenetluse seadustik

HMS- haldusmenetluse seadus

KarS- karistusseadustik

KOKS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

KOV- kohalik omavalitsus

KrMS- kriminaalmenetluse seadustik

LõEPK- Lõuna-Eesti Päästkeskus

PA- Päästeamet

PS- põhiseadus

PäästeS- päästeseadus

SiM- siseminister

TsKMS- tsiviilkohtumenetluse seadustik

VTMS- väärteomenetluse seadustik

VVS- Vabariigi Valitsuse seadus

SISSEJUHATUS

Inimeste teadmised ja kogemus võimaldavad hinnata, millised tegevused on inimese enda, teise inimese, tema vara või üldsuse jaoks ohtlikud. Selleks, et inimesed oleksid teadlikud tegevuste võimalikust ohust, on kehtestatud isikute tegevust ja asjade seisundit reguleerivad ohutusnõuded. Kõik meist on kohustatud endale selgeks tegema ohutusnõuded ning neid oma tegevustes järgima.

Lõputöö koostamisel on autor seadnud endale ülesandeks välja selgitada eesmärgipäraseim menetlusliik tuleohutusnõuete rikkumiste likvideerimise tagamiseks objektil riikliku tuleohutusjärelvalve teostamisel. Ajendi selleks sai autor tuleohutusjärelvalve teostamise praktikas tõstatunud probleemidest ja aset leidnud järelvalvejuhtumitest. Töö käigus aset leidnud probleemide analüüsimise tulemusena sõnastab autor järeldused ja omapoolsed soovitused probleemide kõrvaldamiseks.

Autor loodab, et selle lõputöö raames sedastatud probleemid sunniraha rakendamisel ja väärteomenetluse läbiviimisel objekti tuleohutusjärelvalves ning nende põhjal antud soovitused annavad ideid ja mõtteid seadusandlusesse paranduste sisseviimisel kui ka tuleohutusjärelvalve töö korraldamisel ja läbiviimisel. Sellega soovib töö autor aidata kaasa tuleohutusjärelvalve valdkonna arengule Eesti päästesüsteemis.

Lõputöö uuringu aluseks on väide, et kui haldusmenetluse raames rakendatakse sunniraha, siis on tegemist eesmärgipärase menetlusliigiga riikliku tuleohutusjärelvalve teostamisel objektil ning karistamine väärteomenetluse korras ei pruugi tagada tuleohutusnõude rikkumise likvideerimist (hüpotees).

Lõputöö tulemusena tuuakse välja sunniraha rakendamist ja väärteomenetluse läbiviimist takistavad või praktikas sageli eiratavad sätted, hinnatakse nende sätete vajalikkust tuleohutusjärelvalve menetluste läbiviimise tõhususe seisukohast, antakse soovitusi õigusaktide muutmiseks ning tuleohutusjärelvalve erinevate menetlusliikide tõhusamaks rakendamiseks.

Lõputöö koosneb annotatsioonist, sissejuhatusest, põhiosa kolmest peatükist, kokkuvõttest, inglisekeelsest kokkuvõttest ja lisadest.

Lõputöö esimeses peatükis selgitatakse haldussunni ja väärteomenetluse mõistet ja olemust, sunniraha ja väärteomenetluse täitmisele pööramist ning analüüsitakse praktikas esinevaid probleeme sunniraha rakendamisel ja väärteomenetluse läbiviimisel.

Lõputöö teine peatükk sisaldab objektide tuleohutusjärelvalve asjade analüüsi. Peatükk on struktureeritud analüüsimeetodite kaupa – dokumendianalüüs ning juhtumianalüüs ja intervjuu. Dokumendianalüüsi aluseks on Lõuna-Eesti Päästkeskuse (LõEPK) tuleohutusbüroo Tartu piirkonna riikliku tuleohutusjärelvalve ametnike 2006.a järelvalve asjade toimikud. Juhtumianalüüsi aluseks on praktikas aset leidnud Comex Moto AS juhtum, millesse on pikitud intervjuuga ilmnenuid probleeme ja nende võimalikud lahendused.

Lõputöö kolmas peatükk sisaldab autori oma järeldusi ja soovitusi eesmärgipärase menetlusliigi valikuks. Lõputöö koostamisel on kasutatud teadus- ja õppekirjandust ning õigusakte.

1. ptk HALDUSSUNNI RAKENDAMINE HALDUSMENETLUSES JA VÄÄRTEOMENETLUS

1.1. Haldussund: sunniraha mõiste ja olemus

Haldussund seisneb teatud teo tegemiseks või sellest hoidumiseks kohustava kirjaliku haldusakti täitmise tagamises haldussunnivahenditega. Põhiakt, milles nõutakse isikult teatud kohustuse täitmist määratud tähtajaks, peaks õigusakti teooria järgi olema korraldus. Põhiakt antakse seaduse või määruse alusel üksikjuhtumi lahendamiseks. Põhiakt peab sisaldama nõuet või keeldu ning olema nii konkreetne ja arusaadav, et seda on võimalik täita. (Anton 1998: 390)

Haldusmenetluse üheks probleemseks kohaks on haldusotsuste täitmise tagamine. Mõningaid võimalusi selle kitsaskoha avardamiseks pakub võimalus näha ette sunnivahendid, mida rakendades võiksid ametnikud korraldada haldusaktides sisalduvate nõuete täitmist. Sellise haldussunni mõte on isikute tegude ja tegematajätmisteh kahjulike tagajärgede ärahoidmine või kõrvaldamine. Karistuslik eesmärk aga haldussunnil puudub.

Ametiisik saab seadusega või seaduse alusel antud õigusaktiga volituse teatud nõuet sisaldava haldusakti andmiseks.

Haldussundi rakendab reeglina ametiasutuse pädev ametiisik. Päästeseaduse (PäästeS)

§ 26 lõike 1 kohaselt kuuluvad riikliku järelevalve volitused riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustele, konkreetset õigused järelevalve teostamisel aga § 28¹ järgi riiklikku järelevalvet teostavale ametiisikule.

Riikliku tuleohutusjärelevalve teostamisel on samaliigilisteks aktideks tuleohutusjärelevalve ametniku ettekirjutused, seepärast haldussunni abil täidetavate haldusaktide määratlus tuleb anda lähtuvalt sisust, mitte vormist.

Haldussunni adressaat peab olema teovõimeline füüsiline või juriidiline isik, keda kohustati tegema teatud tegu või sellest hoiduma. Seoses haldussunni rakendamisega juriidiliste isikute suhtes, tuleb lahendada küsimus, kas haldussundi võib ja saab rakendada kõigi juriidiliste isikute suhtes.

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 11 lg 1 p 2 kohaselt on adressaadiks isik. Pääste- ja haldusõiguses laiemalt ei ole omistatud haldusorganitele ega asutustele juriidilise isiku staatust. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud on riik, kohaliku omavalitsuse üksus ning eriseadustes nimetatud avalik-õiguslikud juriidilised isikud (nt Rahvusraamatukogu, rahvusringhääling, Eesti Pank, rahvusooper, haigekassa jt - kõigi nende kohta on eriseadus, milles on neile omistatud avalik-õigusliku juriidilise isiku seisund). Kõik ülejäänud asutused on üksnes riigi või omavalitsuse organid.

Samas tuleb omakorda riigiasutusi eristada avalik-õiguslikest isikutest sh omavalitsuste asutustest. Riigiasutustel ei ole mingeid subjektiivseid õigusi, nende puhul on nii vaide kui ka kaebemenetlus välistatud.

See ei kehti vääртеomenetluse kohta, mida riigi ega omavalitsuse suhtes üldse kohaldada ei saa. Samas ei ole välistatud ametniku kui füüsilise isiku karistamine, kui tema tegevus täidab süüteokoosseisu.

Töö autori seisukoht on, et kõigi riigist eraldiseisvate avalik-õiguslike juriidiliste isikute (sh vald ja linn) suhtes saab haldussundi kohaldada niisamuti, kui viia läbi täitevmenetlust.

Kui sundi saab üldse kohaldada, siis kindlasti isiku, st valla või linna (või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku) suhtes tervikuna, mitte näiteks lasteaia või kooli suhtes.

Haldussunni n-ö üldossa kuulub lisaks haldussunni olemuse, rakendamise aluse ja rakendaja ning adressaadi käsitlemisele ka haldussunni rakendamise erandjuhtum – haldussunni rakendamine eelnevalt antud põhiaktita.

Eelnevalt antud põhiaktita on lubatud haldussundi rakendada juhul, kui tegeliku ohu tõttu on vajalik kohene tegutsemine. Ohu all peetakse silmas ohtu haldussunni adressaadiks mitteoleva isiku õigustele ja vabadusele või avalikule korrale. Sunnivahenditest on siis rakendatavad vaid asendustäitmine ja vahetu sund. Haldussunni rakendamisest eelnevalt antud põhiaktita tuleb asjaosalist isikut informeerida.

Näiteks võib sunnivahendi rakendamisele eelnev hoiatus olla suuline või hoopis puududa. Haldussunni rakendamine eelnevalt antud põhiaktita on toiminguna kaevatav. Tähtis on see, et kasutada tohib ainult seadusega ette nähtud sunnivahendeid.

Teatud teo tegemise või sellest hoidumise tagamiseks kasutatakse kolme liiki sunnivahendeid:

1. sunniraha;
2. asendustäitmine;
3. vahetu sund.

Käesolevas diplomitöös käsitleb autor haldussunni vahenditest ainult sunnirahaga seonduvat.

Sunniraha on hoiatuses kindlaksmääratud summa, mille peab adreassaat tasuma, kui ta ettekirjutusega pandud kohustust hoiatuses märgitud tähtaja jooksul ei täida (AtSS § 10 lg 1).

Kui isikut kohustatakse mitme teo tegemiseks või mitmest teost hoidumiseks, ei tohi sunniraha määrata ühes summas, mis nõutakse sisse ükskõik millise kohustuse täitmata jätmise korral, vaid iga kohustuse kohta eraldi. (Anton 1998: 395)

Sunniraha :

- tohib määrata ühe akti täitmise tagamiseks korduvalt (piiramatu arv kordi kuni kohustuse täitmiseni), kusjuures summa tõstmine on lubatud. Uus sunniraha määratakse täitmisele alles siis, kui eelnev on sisse nõutud või püütud sisse nõuda, st eelnev vahend on ammendatud ja tulemus teada;
- tohib määrata ka paralleelselt karistusega süüteo eest, sest sunniraha on vahend edasise käitumise suunamiseks, mitte karistus juba toimunud õigusvastase käitumise eest.

Haldussunni rakendamise menetluses tuleb juhinduda proportsionaalsuse printsiibist, sunnivahendite rakendamise paindlikkusest ja majanduslikust otstarbekusest.

Haldussunni rakendamise etapid on järgmised:

1. Hoiatuse tegemine

Hoiatus on kirjalik haldusakt, milles näidatakse konkreetne sunnivahendi liik (sunniraha puhul ka summa), mida kasutatakse, kui isik ettekirjutuses näidatud kohustust määratud kuupäevaks ei täida. Tavaliselt sisaldub hoiatus ettekirjutuses.

2. Sunnivahendi rakendamise otsustamine

Sunnivahendi rakendamise otsustamine on kirjalikus vormis antud haldusakt, mis teavitab kohustatud isikut hoiatuses näidatud sunnivahendi rakendamisele asumisest.

3. Sunnivahendi rakendamine

Sunnivahendi rakendamine on samuti haldusakt, kuid see on reaalakt ehk toiming. Sunnivahendi tegelik rakendamine on lubatud, kui ettekirjutus, hoiatus ja sunnivahendi rakendamise otsus on muutunud vaidlustamatuks (kaebuse esitamise tähtaeg on möödunud) või kui kaebuse esitamine ei peata täitmist või kui ettekirjutus on määratud kohesele täitmisele.

Ettekirjutus, hoiatus ja sunnivahendi rakendamise otsus kolme erineva haldusaktina võivad olla esitatud ühes dokumendis või eraldi. Nii ettekirjutus kui kõik haldussunni rakendamise menetluse etapid on kaevatavad.

Haldussunni sätestamisel ja rakendamisel tuleb juhinduda järgmistest põhimõtetest:

- proportsionaalsus – rakendada ei tohi rangemaid sunnimeetmeid, kui on taotletava eesmärgi saavutamiseks tingimata vajalik, st eeldatavalt efektiivseist vahendeist tuleb valida leebeim;
- haldussund on lubatud üksnes siis, kui sellega saavutatakse seaduses soovitud või lubatud eesmärk;
- haldussunni vahendeid tohib rakendada korduvalt kuni taotletava eesmärgi saavutamiseni;
- enne sunni rakendamist tuleb asjaosalisele teha ettepanek teatud kohustus täita, määrata täitmise tähtaeg, näidata vastasel korral kasutatav sunnivahend;
- täideviimine on lubatud siis, kui haldusakti ei saa enam vaidlustada, kui haldusakt on antud koheselt täitmiseks või kui kaebuse esitamisel ei ole edasilükkavat toimet ja kui isik ei ole kohustust juba täitnud;
- täideviimine ei ole lubatud, kui haldusakti täitmise ajaks on õigusnormid muutunud ja seetõttu ei tohiks sellist ettekirjutust enam välja anda;
- haldussundi ja karistust (nt sunniraha ja väärteomenetlust) võib kohaldada paralleelselt.

1.1.1. Sunniraha täitmisele pööramine

Sunnivahendite rakendamine toimub vastavalt asendustäitmise ja sunniraha seadusele (AtSS) juhul, kui tuleohutusjärelvalve ametniku ettekirjutus jäetakse hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täitmata.

Hoiatus on ettekirjutuse adressaadile viimaseks meeldetuletuseks, et talle ettekirjutusega pandud kohustus tuleb täita ning vajaduse korral rakendab haldusorgan sunnivahendeid ettekirjutuse täitmise tagamiseks. Hoiatuses peab olema välja valitud konkreetne sunnivahend, millena antud lõputöös käsitletakse sunniraha, lisatud peab olema sunniraha konkreetne summa. Menetluse ökonoomsuse vajalikkusest lähtuvalt on kõige praktilisem hoiatuse andmine koos ettekirjutusega ühes haldusaktis.

Sunnivahendi adressaat on füüsiline isik, era-õiguslik juriidiline isik või avalik-õiguslik juriidiline isik, keda on ettekirjutusega kohustatud nõutavat tegu tegema või keelatud teost hoiduma.

Sunnivahendi adressaadiks võib lisaks olla ka:

- adressaadiks oleva isiku õigusjärglane, kui ettekirjutusest tulenev kohustus kehtib ka tema kohta;
- kolmas isik, kes seadusest tulenevalt vastutab sunnivahendi adressaadile ettekirjutusega pandud kohustuse täitmise eest.

Erinevalt asendustäitmisest ei ole sunniraha võimalik kohaldada eelnevalt tehtud ettekirjutuseta ning sunniraha saab rakendada alles siis, kui hoiatuses toodud kohustuse vabatahtlik täitmise tähtaeg on möödunud. Kui aga tegemist on ettekirjutusega, mis sisaldab kohustust teatud teost hoiduda, siis ei määrata hoiatuses tähtaega ning sunniraha kuulub kohaldamisele koheselt pärast vastava kohustuse rikkumist (nt mittekorras kütteseadmete kütmise peatamine).

Kui ettekirjutusega on isikule pandud kohustus mitme erineva teo tegemiseks või mitme erineva teo tegemisest hoidumiseks, siis määratakse sunniraha iga kohustuse kohta eraldi, kõigile tegudele kindel summa. Kui isik on mõne kohustuse täitnud, aga mitte kõiki täitnud, kohaldatakse sunniraha üksnes täitmata kohustuste kohta ning nende täitmata jätmise eest saab sunnivahendit rakendada vaid määratud sunniraha summa ulatuses.

PäästeS §28⁵ alusel võib tuleohutusjärelvalve ametnik teha isikule, kes oma tegevusega põhjustas tuleohu või kelle omandist tuleoht lähtub, ettekirjutuse.

Ettekirjutuse täitmata jätmisel rakendab ettekirjutuse teinud haldusorgan asendustäitmist või sunniraha AtSS-s sätestatud korras. Sunniraha ülemmäär ettekirjutuse täitmiseks on 25 000 krooni. Tulekahju tekkimise ohu või muu kiiret sekkumist nõudva ohu inimese elule, tervisele, varale või keskkonnale ennetamiseks tehtava ettekirjutuse objekti kasutamise, tegevuse või seadme töö peatamise täitmiseks on sunniraha ülemmäär 50 000 krooni.

Tuleohutusjärelvalve ametnik teeb enne sunnivahendi rakendamist ettekirjutuse adressaadile kirjaliku hoiatuse vastavalt AtSS §7 kohaselt. Hoiatus võib kaasneda ettekirjutusega või olla tehtud eraldi teatena. Ettekirjutuses on märgitud tähtaeg, milleni objekti valdaja on kohustatud vabatahtlikult täitma ettekirjutuse nõude. Kui ettekirjutusega koos tehtud hoiatuses märgitud tähtaja jooksul jäetakse ettekirjutus täitmata, rakendatakse AtSS-s ettenähtud sunnivahendit (sunniraha) seaduse §10 lõike 1 kohaselt hoiatuses määratud summas. Kohustuste täitmise tagamiseks kasutatakse leebeimat sunniraha määra, mis eelduste kohaselt on tõhusaim. Tuleohutusjärelvalve ametnik peab valima sunniraha määra, mis isikut võimalikult vähe kahjustades sunnib teda täitma talle ettekirjutusega pandud kohustust. Hoiatusega ettekirjutuse vabatahtlikuks täitmiseks antud tähtaeg peab võimaldama sunnivahendi adressaadil kohustust täita.

Üldjuhul ei tohiks koos hoiatusega ettekirjutuses antud tähtaeg ulatuda üle ühe aasta. Üks aasta on piisavalt pikk aeg ükskõik millise tuleohutusala rikkumise lõpetamiseks.

Erandiks võivad siin olla kohaliku omavalitsuse asutused, mida ühe omavalitsuse kohta võib olla mitukümmend. Siin tuleb autori arvates saavutada kokkulepped just ehituslike tuleohutusnõuete rikkumiste likvideerimiseks läbi omavalitsuse poolt esitatava puuduste kõrvaldamise ajakava või läbi halduslepingute.

Ettekirjutuse täitmist kontrollib ettekirjutuse teinud haldusorgan ettekirjutuse täitmise tähtpäeva saabumisest (PäästeS §28⁵ lõige 3).

Ettekirjutuse täitmise kontrollimiseks viiakse läbi paikvaatlus, mis protokollitakse. Kavandatavast paikvaatlusest informeeritakse eelnevalt objekti omanikku. Paikvaatlus viiakse läbi objekti omaniku või tema poolt volitatud isiku juuresolekul. Kui menetlusosaline on paikvaatluse toimumisest teadlik ja ei ole taotlenud paikvaatluse aja

edasilükkamist, viiakse ettekirjutuse täitmise kontroll läbi kokkulepitud tähtjal. Kui paikvaatlusest lähtub, et ettekirjutus on täitmata ning objekti omanik taotleb põhjendatult täitmise tähtaja ajatamist, siis tuleohutusjärelvalve ametnikul kaalutusõigusest tulenevalt on õigus ja võimalus ettekirjutuse tähtaega ajatada. Ajatamise tähtaeg ei tohi olla pikem kui kaks kuud.

Menetlusosalisele tuleb anda võimalus selgitamiseks ja põhjendamiseks, miks ettekirjutus on määratud tähtjaks täitmata.

Kui ettekirjutust ei ole hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täidetud, ettekirjutuse vaidlustamise tähtaeg on möödas ning tuleohutusjärelvalve ametnik leiab, et mõjuvaid põhjusi ettekirjutuse tähtaja ajatamiseks ei ole, annab ta sunnivahendit rakendavale isikule (kohtutäiturile) kirjaliku täitekorralduse, võttes aluseks PäästeS §28⁵ lg 4 ning AtSS § 8 ja 9.

Autor leiab, et koos hoiatusega antud ettekirjutuses tuleks anda adressaadile võimalus tähtjaks täitmata jäetud ettekirjutuse puhul maksta sunniraha ära vabatahtlikult, sest kui täitekorraldus saadetakse kohtutäiturile, siis peab ta täiendavalt tasuma ka kohtutäituri tasu (küll madalama määra järgi). Samas ei ole sunniraha eesmärk kohtutäiturite rikastamine. Autori arvates on vabatahtliku tasumise võimaluse puudumine isiku põhjendamatu koormamine.

Vastavalt AtSS § 9 annab sunnivahendit rakendav haldusorgan sunnivahendit haldusorgani nimel vahetult rakendavale isikule kirjaliku täitekorralduse, kui ettekirjutust ei ole hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täidetud ja ettekirjutuse vaidlustamise tähtaeg on möödas.

Täitekorraldus peab sisaldama:

- 1) ettekirjutuse teinud ja sunnivahendit rakendava haldusorgani (päästekeskuse) nimetuse;
- 2) sunnivahendit vahetult rakendava isiku ees- ja perekonnanime või juriidilise isiku nime;
- 3) viite haldusaktile, millega ettekirjutus tehti ja ettekirjutuse sisu;
- 4) kinnituse, et hoiatuses märgitud sunnivahendit hakatakse rakendada;
- 5) adressaadi ees- ja perekonnanime või juriidilise isiku nime;
- 6) asendustäitmise korral sunnivahendi rakendamise koha;
- 7) rakendatava sunnivahendi.

Täitekorralduse andmine on asutusesisene menetlustoiming, millega formaalselt algatatakse haldustäitemenetlus. Sundi reaalselt läbi viiva isiku või asutuse jaoks on täitekorralduse andmine menetlusõiguslik alus haldustäitemenetluse läbiviimiseks. Juhul kui sunnivahendit rakendab mõni teine isik või asutus peale päästeskuse, põhjendab täitekorralduse andmine selle isiku või asutuse õigust adressaadi suhtes sunnivahendite kohaldamiseks. Seetõttu võib täitekorralduse anda alles siis, kui kõik eeldused sunnivahendi rakendamise läbiviimiseks on selleks hetkeks olemas.

Eriti oluline on täitekorralduse andmine juhul, kui sunnivahendi rakendamise üle otsustav päästeasutus ning sundi reaalselt teostav asutus ei ole samad, kuid ka nende samasuse korral on täitekorralduse andmine sunnimenetluse läbiviimise eelduseks. Juhul, kui täitekorralduse annab ning ka sunnivahendit kohaldab päästeasutus, on täitekorralduse andmise eesmärgiks eelkõige vaid vastava korralduse kajastamine objekti puudutavas dokumentatsioonis.

Sunnivahendi adressaadi ning teiste päästeasutuseväliste isikute suhtes on täitekorraldus haldussisene akt ning seetõttu ei saa nad selle andmist vaidlustada. Vaidlustada saab küll täitekorralduse aluseks olevat haldusakti või sunnivahendi kohaldamist kui toimingut, mitte aga täitekorraldust, mis ei sekku otseselt isiku õigustesse.

Enne täitekorralduse andmist on päästeasutus kohustatud kontrollima sunnivahendi rakendamise aluste olemasolu:

- olemas peab olema adressaati kohustava sisuga haldusakt;
- haldusakt peab olema jõustunud;
- kohustus peab olema mitte täidetud;
- ei tohi esineda ühtegi sunnivahendi rakendamise lõpetamise alustest (näiteks kui kohustus on täitekorralduse andmise ajaks juba täidetud).

Kui aga täitekorralduse andmise alused olid ebapiisavad, ei saa täitekorralduse andmist siiski vaidlustada ning tegelikkuses puudub vajadus selle vaidlustamise järele - kuna täitekorraldus on osa sunnimenetluse protsessist, siis saab teda vaidlustada, vaidlustades tema aluseks oleva haldusakti. Kui aga täitekorralduse rakendamine oli puudulik, siis on selle eest vastutavaks sunnivahendit kohaldav isik või asutus (kui sunnivahendit rakendas

reaalselt päästeasutus, siis ka vastutab tema, kui rakendajaks oli muu isik või asutus, on ka vastutajaks teine isik või asutus).

Kui isik leiab, et haldusakt (täitekorraldus) rikub tema õigusi või vabadusi, siis võib ta esitada haldusakti peale vaide HMS §71-87 sätestatud korras või kaebuse halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus (HKMS) sätestatud korras. Vaie tuleb esitada haldusakti andnud haldusorganile või kaebus piirkonna halduskohtule. Vaie või kaebus tuleb esitada 30 päeva jooksul haldusakti jõustumisest.

Täitekorraldus vormistatakse vähemalt kolmes eksemplaris, millest üks antakse sunnivahendit vahetult rakendavale isikule, teine adressaadile ettekirjutuse täitmiseks, kolmas jääb haldusorganile.

1.1.2. Praktikas esinevad probleemid sunniraha rakendamisel

Nagu lõputöö eelnevas alapunktis puudutas autor õigust teatud avalik-õiguslike juriidiliste isikute suhtes rakendada sunniraha, nii võib see tekitada kahtlusi ametnikus, millise avalik-õigusliku juriidilise isiku suhtes sunniraha kohaldada on võimalik. Sellist kahtlust võib süvendada asjaolu, et taoline kohtulahend Eestis veel puudub, kus näiteks kohaliku omavalitsuse suhtes tema allasutuses tuleohutusnõuete täitmise tagamiseks oleks kohaldatud sunniraha.

Töö autori seisukoht on, et kõigi riigist eraldiseisvate avalik-õiguslike juriidiliste isikute (sh vald ja linn) suhtes saab haldussundi kohaldada niisamuti kui viia läbi täitevmenetlust.

Kui sundi saab üldse kohaldada, siis kindlasti isiku st valla või linna (või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku) suhtes tervikuna, kellele on haldusakt antud, mitte näiteks lasteaia või kooli suhtes.

See ei tähenda, et kohtutäitur ei peaks lahendi täitmisel valima ettekirjutusega kõige enam seotud kontot, millelt raha kinni pidada.

Autori seisukoht on, et nagu kardioloog ei tee ettekirjutust rohu võtmiseks südamele, vaid inimesele, nii ei tee kehtiva õiguse järgi ka tuleohutusjärelvalve ametnik ettekirjutust koolile või lasteaiale (kohaliku omavalitsuse asutusele), vaid kohaliku omavalitsuse

üksusele kui avalik-õiguslikule ühingule. Sama kehtib ka riigiasutuste kohta - adressaadiks on Eesti Vabariik kui avalik-õiguslik juriidiline isik.

Samas tuleb omakorda riigiasutusi eristada avalik-õiguslikest isikutest sh omavalitsuste asutustest. Riigiasutustel ei ole mingeid subjektiivseid õigusi, nende puhul on nii vaide kui ka kaebemenetlus välistatud. Küll lahendatakse küsimused alluvuskorras vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 101.

1.2. Väärteomenetlus: mõiste ja olemus

Süütegu on karistusseadustikus (KarS) või muus seaduses sätestatud karistatav tegu, süüteod jagunevad kuritegudeks ja väärtegudeks. Sisuliselt asuvad nii väärteod kui kuriteod samal teljel.

Väärtegu on kergem avaliku õiguse rikkumine kui kuritegu. Teatud maal tõmbab seadusandja piiri ja loeb ühel pool piiri asuvad karistatavad teod väärtegudeks ning teised kuritegudeks.

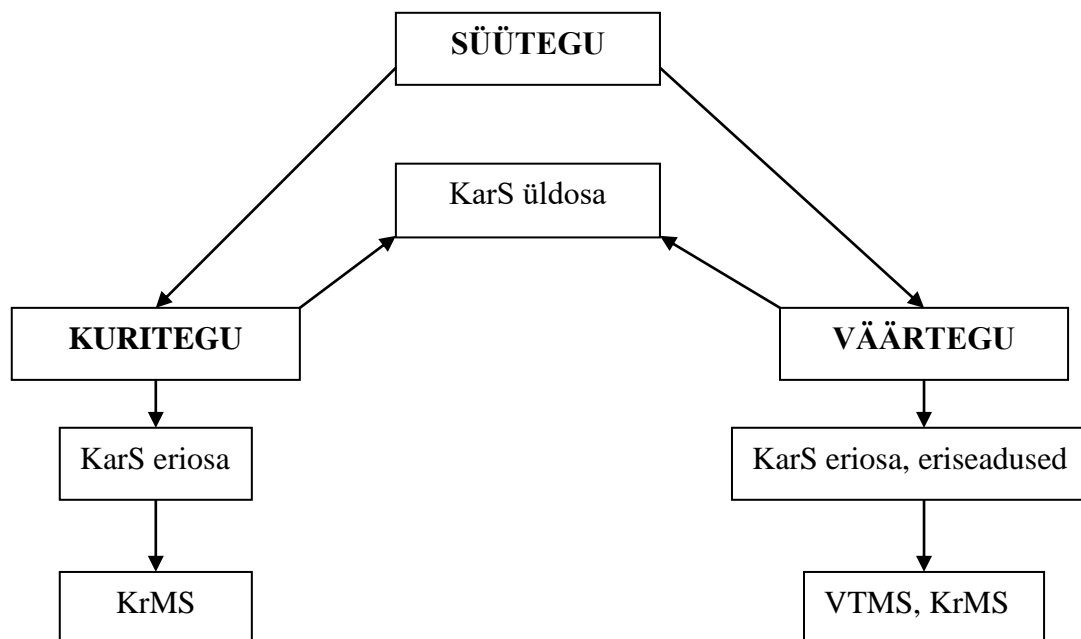
Piiri tõmbamine on seadusandja vaba otsustuspädevus. Sellest piiri tõmbamisest sõltub ka nende rikkumiste menetluskord – kergemate rikkumiste puhul ei ole otstarbekas rakendada kriminaalmenetluslikku “masinavärki” ning teatud juhtudel võib menetluse otstarbekuse kaalutlusel isegi lõpetada. Rikkumise menetlus ei tohiks riigile minna kallimaks kui rikkumine ise. Samas ei saa (ega tohi) seda alati seada eesmärgiks. Väärteod on rõhuvas enamuses formaalsed õiguserikkumised, mis tavaolukorras ei too kaasa kahjulikku tagajärge. Küll on aga väärtegude eest vastutuse kohaldamisel tugev preventiivne jõud, hoidmaks ära tulevikus saabuda võivat kahju. (Eerik jt 2002: 4)

Alates 01.09.2002.a kehtib väärteomenetluse seadustik, mille reguleerimisalaks on väärtegude kohtueelne menetlus, kohtulik menetlus ja väärtegude eest kohaldatud karistuste täitmisele pööramine (VTMS §1). Nagu õigusakti reguleerimisobjektist nähtub, tuleb kõigepealt määratleda, millised teod on väärteod. Seejärel tuleb otsustada, kelle pädevusse millistest põhimõtetest lähtuvalt väärtegude menetlemine kuulub. (Pajula jt 2004: 5)

Väärteomenetluse seadustiku (VTMS) eesmärk on tagada menetlusaluse isiku õiguste tõhusam kaitse ning selle põhimõtte kohaselt toimub tõendite kogumine tavaliselt kriminaalmenetluse sätete kohaselt.

Karistusseadustik sätestab väärteo formaalse määratluse ja seda sisuliselt ei ava.

Väärtegu on käesolevas seadustikus või muus seaduses sätestatud süütegu, mille eest on põhikaristusena ette nähtud rahaträhv või arest (Sootak jt 2004: 41).



Joonis 1. Väärteomenetluse skeem (Pajula jt 2004: 5)

Erinevus kuriteo- ja väärteokoosseisude osas seisneb selles, et esimesed on kodifitseeritud, st sisalduvad kõik KarS eriosas, kuid teised asetsevad nn eriseaduste lõpus, st ei ole kodifitseeritud. Karistusõiguse taoline liigendamine lähtub arusaamast, et olukorras, kus riiklik juriidiline regulatsioon muutub üha laiaulatuslikumaks, ei ole võimalik kõikide karistatavate tegude koondamine ühtsetesse seadustikesse. Väärteokoosseisude jagamisel KarS-i ja muude seaduste vahel on lähtutud põhimõttest, et kõik teod, mille karistatavus tuleneb kindlat valdkonda reguleerivast seadusest ehk eriseadusest, nähakse ette vastava seaduse lõpus. Vastava eriseaduse puudumisel on väärtegu sätestatud aga KarS-s. (Pajula jt 2004: 5)

Väärteomenetlus on süüteomenetlus väärteoasjas, millega on määratud kindlaks väärtegude kohtuvälise menetluse ja kohtumenetluse kord ning väärteo eest kohaldatud karistuse

täitmisele pööramise kord. Väärteomenetluses arvestatakse kriminaalmenetluse sätteid, kui VTMS ei sätesta teisiti.

PäästeS § 39³ lg 5 ja VTMS § 52 lg 5-8 ja 11 kohaselt on päästeameti ja päästeskuste pädevuses järgmiste väärtegude kohtuväline menetlemine:

- tuleohutusnõuete või tuleohutuspaigaldiste projekteerimis-, paigaldamis-, kontrollimis- või hooldamisnõuete rikkumine (PäästeS § 39³ lg 1-4).
Tuleohutusnõuded on tehnilised ja korralduslikud nõuded, mille eesmärk on tagada maa ning selle juurde kuuluvate hoonete ja rajatiste, tegevuse ja seadme töö tuleohutus, samuti nõuded tuleohutuspaigaldistele (PäästeS § 21 lg 1) ning need on kehtestatud valitsuse või ministri määrusega;
- võimuesindaja seadusliku korralduse eiramine (KarS § 276);
- ametniku vormirietuse ja ametitunnistuse ebaseaduslik kasutamine (KarS § 277 lg 1);
- tuletõrje, päästeteenistuse, politsei, kiirabi või muude eritalituste teadvalt vale väljakutse või väljasõidu põhjustamine (KarS § 278);
- riikliku järelevalve takistamine, järelevalveks vajalike dokumentide või andmete esitamisest keeldumine või tähtaegselt esitamata jätmine või valeandmete esitamine või dokumentide või andmete esitamine sellisel kujul, mis ei võimaldanud järelevalve teostamist (KarS § 279);
- metsas või mujal looduses tuleohu tekitamine või tuleohutuse tagamise või tule leviku tõkestamise nõuete eiramine (KarS § 352).

Käesolevas lõputöös käsitleb autor ainult väärtegude kohtuvälise menetlusega seonduvat objektil tuleohutusülevaatusel läbiviimise raames.

1.2.1.Väärteoasja menetlemine

Väärteomenetluse seadustik reguleerib kolme kohtuvälise menetluse liiki:

- hoiatamismenetlus;
- kiirmenetlus;
- üldmenetlus.

Väärteomenetluse lõpuleviimine seisneb lahendi tegemises, kas siis konkreetse menetlusliigi valikus, karistamaks isikut väärteo toimepanemise eest, või väärteomenetluse lõpetamine määrusega.

Hoiatamis- ja kiirmenetlused on kokkuleppemenetlused, mille eesmärgiks on menetluse kiiremaks ja ratsionaalsemaks muutmine. Kokkulepe seisneb menetlusaluse isiku ja ametniku vahel karistuse mõistmises. Menetlusliigi valik võib sõltuda ka väärteo keerukusest ja laadist, mille üle otsustab menetleja pärast tõendite kogumist üldmenetluse printsiipe arvestades väärteo toimepanemise kohta. (Pajula jt 2004: 37)

Hoiatamismenetlus kuulub kohaldamisele vähetähtsa väärteo puhul ja seisneb isiku karistamata jätmises ning selle asemel suulises hoiatamises või hoiatustrahvi määramises.

Vähetähtsa väärteo mõistet ei ole VTMS-s defineeritud, st tegemist on määratlemata õigusmõistega. Vähetähtis saab olla tegu seoses muude sarnaste tegudega ning eelkõige sõltuvuses konkreetse teo toimepanemise asjaoludest ja teo toimepanijast. Hoiatamismenetluse kohaldamine on kohtuvälise menetleja otsustada ning seetõttu oleks õigem, kui asutusesiseselt kehtestatakse põhimõtted, milline väärtegu on vähetähtis ehk millistel juhtudel kohaldada hoiatamismenetlust. Sel juhul, nagu see teatud väärtegu osas mõnedes piirkondades juba toimib, on tegemist kohaliku korrakaitsepoliitika kujundamisega.

Riikliku korrakaitsepoliitika kujundamine peaks aga toimuma väärteomenetlust teostava asutuse juhi poolt, et tagada Põhiseaduse §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõte, st sarnaste väärtegu lahendamine peaks toimuma riigis ühtsetel alustel. (Koolmeister jt 2007: 41)

Autor soovib hoiatusmenetlust rakendada objekti tuleohutusülevaatusel tuleohutusnõuete rikkumiste puhul, millised on vähetähtsad, kiiresti ja lihtsalt kõrvaldatavad. Samas ei tohi olla õigusrikkuja varem tuleohutusnõuete rikkumisi toime pannud.

Sellisteks tuleohutusnõuete rikkumisteks võivad olla näiteks tuletõkkeuste avatud asendis fikseerimised (kui see ei tulene ehitusprojektist ja ei ole ühendatud süsteemiga, mis tagab ohu korral uste automaatse sulgumise), tuletõkkeuste sulgurseadmete lahti ühendamine, evakuatsiooniteel olevate uste lukustatud asendis hoidmine, tulekustutite vaatluse, kontrolli ja hoolduse nõuete eiramine, evakuatsiooniteede takistamine pakendite või muude esemetega jne.

Eelpoolnimetatud tuleohutusnõuete rikkumised on kiiresti, lihtsalt ja väheste kulutustega kõrvaldatavad ning seetõttu ei ole mõttekas nende suhtes haldusmenetluses ettekirjutust anda, vaid otstarbekas oleks läbi viia väärteomenetlus.

Samas tuleb loomulikult need tuleohutusnõuete rikkumised fikseerida haldusmenetluse raames läbiviidava paikvaatluse protokollis, et järgnevate tuleohutusülevaatuste eel saaks ametnik ülevaate tuleohutusnõuete rikkumistest objektil eelnevalt läbi viidud tuleohutusülevaatusel.

Hoiatusmenetluse läbiviimise otsustamine sõltub siiski paljuski tuleohutusjärelvalve ametniku kaalutlustest ja teo asjaoludest.

Karistamata jätmise tähendab seda, et kohtuvälise menetleja otsus hoiatusmenetluses ei leia kajastamist karistusregis. Vastavalt VTMS § 19 tuleb menetlusalusele isikule selgitada tema kohustused ja õigused, mis on ka hoiatamismenetluse kohaldamise üheks tingimuseks, sh õigus keelduda hoiatamismenetlusest ja et on selgitatud hoiatamismenetluse korda.

Hoiatamismenetluses võib kohaldada hoiustrahvi või suulist hoiatamist.

Hoiustrahvi kohaldamise tingimused on toodud VTMS § 53 lg 3. Tähtis on, et menetlusalune isik annab tema ülekuulamise protokollis eraldi allkirja selle kohta, et ta on hoiatamismenetlusega nõus. Isikule tuleb selgitada hoiatamismenetluse eripärasid, eeskätt seda, et hoiatamisotsust ei saa kaebemenetluse korras vaidlustada. Seega tuleb menetlusalune isik üle kuulata, ülekuulamisprotokollil peab olema tema allkiri selle kohta, et ta teab hoiatamismenetluse läbiviimise korda.

Kui menetlusalune isik ei anna nõusolekut hoiatamismenetluse kohaldamiseks, tuleb kohaldada kiir- või üldmenetlus.

Hoiustrahvi suurus võib olla:

- füüsilisele isikule 25-200 krooni;
- juriidilisele isikule 200-1000 krooni.

Hoiatamistrahv on väiksem, võrreldes karistusega, mida üldmenetluses määratakse.

Hoiatamistrahvi määramise kohta koostab tuleohutusjärelvalve ametnik hoiatamisotsuse. Hoiatamisotsus koostatakse kahes identses eksemplaris ja ametnik kirjutab sellele alla.

Menetlusaluselt isikult võetakse allkiri, et ta on otsuse kätte saanud. Allkirja võtmine on oluline, kuna alates allakirjutamise päevast 7 päeva jooksul peab hoiustrahv olema tasutud. Nimetatud ajal hoiustrahvi tasumata jätmisel uuendab ametnik väärteomenetluse kiir- või üldmenetluse korras. Kui menetlusaluselt isikult ei võetud allkirja otsuse kättesaamise kohta, antud tähtaeg lugema ei hakka. Hoiustrahvi tasumise kontrollimine on kohtuvälise menetleja ülesanne. Menetluse uuendamine on hoiustrahvi tähtaegsel mittetasumisel kohustuslik.

Vastavalt VTMS §53 lg 2 võib ametnik hoiustrahvi määramise asemel piirduda ka suulise hoiatamisega, kui ta leiab, et see on piisav mõjutusvahend. Suulise hoiatamise korral hoiatamisotsust ei koostata. Kuid ka selle menetlusliigi puhul tuleb menetlusalusele isikule selgitada tema õigusi, kohustusi ning hoiatusmenetluse korda. Tulenevalt VTMS §-st 19 on isikul õigus anda ka ütlusi, kuna selles osas erikorda ei ole. Ütlused tuleb kirjalikult fikseerida ning sellest tulenevalt tekib küsimus, kas ikka on tegemist suulise menetlusega.

Ilmselt on tegemist puudusega seaduse regulatsioonis, kuna suulise hoiatamise mõte on selles, et teatud väärtegade puhul võib menetleja piirduda vaid suulise hoiatamisega, mõjutamiseks isikut edaspidi väärtegade toimepanemisest hoiduma.

Kohtupraktikas on hoiustrahvi ja suulise hoiatamise erisusi tunnistatud. Harju Maakohus on leidnud, et juhul kui kohtuvälise menetleja lõpetas väärteomenetluse VTMS § 30 lg 1 p 1 alusel otstarbekuse kaalutlustel ning piirdus suulise hoiatamisega VTMS § 53 lg 2 kohaselt. Isik esitas kaebuse, kuna ei tagatud tema õigusi, mis on ette nähtud VTMS § 53 lg-s 3: ei ole küsitud tema nõusolekut hoiatamismenetluse kohaldamiseks ja allkirja selle kohta ta ei ole andnud. Harju Maakohus jättis kaebuse rahuldamata, kuna viide VTMS § 53 lg-s 3 sätestatud õigustele ja kohtuvälise menetleja kohustustele ei ole asjakohane, sest nimetatud säte reguleerib hoiatamistrahvi määramist, mis ei ole samane suulise hoiatusega. Suuline hoiatus ei vaja menetlusalusele isikule õiguste selgitamist ega ülekuulamist. Väärteomenetluse lõpetamine oli kooskõlas VTMS § 53 lg-ga 5, mille kohaselt hoiatamismenetluse kohaldamine VTMS § 53 lg 1 või lg 2 sätestatud korras lõpetab väärteomenetluse (Harju Maakohtu 08.10.2003 otsus väärteoasjas nr 3/9-145/03). Maakohtu seisukoht, et suuline hoiatus ei vaja menetlusaluse isikule õiguste selgitamist ega ülekuulamist, on vale, kuna vastavad õigused tulenevad juba VTMS § 19-st. (Pajula jt 2004: 39)

Selleks, et suulise hoiatamise kohaldamise alused oleksid üheselt mõistetavad, tuleks VTMS § 54 täiendada.

Suuline hoiatus ja hoiatustrahv ei ole karistus ning seda ei kanta karistusregistrisse. See asjaolu on üks olulisi aspekte, miks autor soovib võimalusel kohaldada hoiatusmenetlust, kuid konkreetne otsus väärteomenetluse liigi valikuks tuleb teha ikkagi ametnikul.

Kiirmenetlust saab kohaldada, kui väärteo toimepanemise asjaolud on selged ja selle otsustab ametnik kohtuvälise menetlejana. Kiirmenetluse kohaldamine ei sõltu väärteo tähtsusest, vaid lähtub väärteo menetlemise kiiremaks muutmisest. Kiirmenetluses ei koostata väärteoprotokoll, vaid kohe kiirmenetluse otsus. Kiirmenetluse otsusega määratav karistusmäär on piiratud.

Sarnaselt hoiatamismenetlusega eeldab kiirmenetluse kohaldamine menetlusaluse isiku kirjalikku nõusolekut, mis tuleb fikseerida ülekuulamise protokollis st menetlusaluse isikule tuleb võimaldada anda ütlusi väärteo toimepanemise kohta (VTMS § 55 lg 1 p 3). Antud regulatsioon kohustab kohtuvälist menetlejat teostama menetlusaluse isiku ülekuulamist, mis tuleb vormistada eraldi ülekuulamise plangil (VTMS § 56 lg 1). Tähelepanu tuleb juhtida sellele, et juriidilise isiku puhul peab ütlusi andma juriidilise isiku seaduslik esindaja. Kui menetlusalune isik keeldub ütluste või allkirja andmisest, loetakse see kiirmenetlusega mitte-nõustumiseks. (Koolmeister jt 2007: 93)

Kiirmenetlust ei või kohaldada kui:

- menetlusalune isik ei nõustu kiirmenetluse kohaldamisega;
- menetlusalune isik on 14-18-aastane või psüühikahäirega;
- on vaja otsustada konfiskeerimise või aresti kohaldamine.

Kiirmenetluse otsuses võib määrata:

- füüsilisele isikule kuni 100 trahviühiku suuruse rahatrahvi;
- juriidilisele isikule kuni 20 000 krooni suuruse rahatrahvi .

Nendest piirmääradest tuleb kinni pidada ka juhtudel, kui määratakse mitme väärteo eest mitu karistust. Üldsumma kiirmenetluse otsuses ei tohi olla suurem kui 6 000 krooni. Juhul kui menetleja peab otstarbekaks korrakaitsepoliitika huvides ja arvestades teo või tegude raskusastet määrata isikule suurem trahv kui 6 000 krooni, siis peab läbi viima üldmenetluse.

Väärteo toimepanemise asjaolud on selged, kui kohtuvälise menetleja ametniku arvates on väärteoasja menetlemisel kogutud piisavalt tõendeid, et lahendada väärtegu. Asjaolude selgus tähendab eelkõige seda, et väärteo kvalifikatsioon on üheselt kindlaks määratud.

Riigikohus leidis, et VTMS-st ei tulene, et menetlusaluse isiku poolt väärteo toimepanemise eitamine oleks kiirmenetlust välistav asjaolu. Kiirmenetluse otsustamise kohaldamise otsustab kohtuvälise menetleja. Menetlusalune isik ei pruugi seejuures nõustuda rikkumisega, kuid ta peab andma nõusoleku kiirmenetluse kohaldamiseks. Kui menetleja on veendunud, et tal õnnestub väärteo toimepanemine menetlusaluse isiku poolt tõendada ka teiste tõendite alusel ning on järgitud menetlusnõudeid VTMS § 55 lg-s 1 sätestatule, võib kiirmenetlust kohaldada. Praktikast on välja kujunenud, et kiirmenetlust kohaldatakse siiski vaid juhul, kui menetlusalune isik end süüdi tunnistab väärteo toimepanemises. (Pajula jt 2004: 40)

Väärteomenetlust alustatakse esimese menetlustoiminguga. Väärteomenetluse alustamisest või alustamata jätmisest teatatakse avaldajale 15 päeva jooksul. Menetluse alustamata jätmise puhul viidatakse teatistes kaebeõigusele vastavalt VTMS §-de 59 ja 76 kohaselt.

Kohtuvälise menetluse kohta ei ole lubatud avaldada andmeid enne otsuse tegemist, kui nende teatavaks saamine võib kahjustada väärteomenetlust, riigi või ärisaladust, kõlblust, perekonna- või eraelu või alaealise huve.

Üldmenetluses, erinevalt hoiatus- ja kiirmenetlusest, koostatakse väärteoprotokoll.

Tähtis on järgida protokollis sisule kehtestatud nõudeid, kuna protokollis võib sisuliselt käsitada süüdistuse esitamist kriminaalmenetluses. Riigikohus on võrrelnud väärteoprotokollis ja süüdistuskokkuvõtet järgnevalt: "Väärteoprotokoll on käsitletav menetlusdokumendina, mis on kriminaalmenetluses võrreldav süüdistuskokkuvõtte või süüdistusaktiga ja milles

fikseeritakse süüdistusfunktsiooni kandja (väärteomenetluses kohtuväline menetleja) veendumus väärteo toimepanemise kohta koos selle veendumuse põhistusega. (Pajula jt 2004: 42)

Samas on väärteoprotokollil laiem tähendus, võrreldes süüdistuskokkuvõtte või süüdistusaktiga. Nimelt võidakse väärteoprotokollil kanda ka menetlusosaluse isiku ja tunnistaja ütlusi. Arvestades seda, et need ütlused on tõendid, tuleb ka väärteoprotokollil lugeda tõendiks niivõrd, kuivõrd ta sisaldab kõnealuseid ütlusi.

Väärteoprotokoll on kohtuvälises menetluses menetlusedokument, milles vaid fikseeritakse väärteo toimepanemine ja selle toime pannud isik ning tõendid, millega väärteo toimepanemine ja isiku süü on tõendatud. Protokoll on väärteo arutamise aluseks kohtumenetluses.

Väärteoprotokollile on võimalik 15 päeva jooksul koopia kättesaamisest esitada vastulause. 30 päeva jooksul väärteoprotokollil menetlusosalusele isikule või tema kaitsjale kätteandmisest alates peab kohtuväline menetleja tegema lahendi. Lahend tehakse kirjalikus menetluses menetlusosalisi välja kutsumata. Vastulause on menetlusosaluse isiku selgitused ja põhjendused väärteoprotokollil sisu kohta, miks isik ei pea õigeks menetleja poolt märgitud teo kvalifikatsiooni või teo kirjeldust või vms ning millega ta seda tõendab. Vastulause esitamine on menetlusosaluse isiku õigus ning seda teeb ta siis, kui protokoll on juba koostatud. Vastulause esitatakse eraldi lehel, kuid seadus ei keela ka suulist vastulause esitamist ning sel juhul peaks vastulauseid protokollima. Kui isik ei kasuta vastulause esitamise õigust, ei saa seda tõlgendada väärteo toimepanemise tunnistamisena.

Väärteoprotokollil peab olema märgitud, et kohtuvälise menetleja otsus peab olema menetlusosalisele kohtuvälise menetleja juures kättesaadav 30 päeva möödudes väärteoprotokollil koopia menetlusosalusele isikule või tema kaitsjale kätteandmisest alates.

Peamine nõue otsusele on, et see peab olema motiveeritud. Ametnik peab selgelt välja tooma, milliste tõendite alusel, neile viidates ta ühe või teise järelduse teeb.

Menetlusosalisel ja menetlusvälisel isikul on õigus kuni asjas kohtuvälise menetleja otsuse tegemiseni esitada kohtuvälise menetleja juhile kaebus kohtuvälise menetleja:

- tegevuse peale;
- määruse peale väärteomenetluse lõpetamise kohta.

Kaebeõigust peab saama kasutada vaid see isik, kelle õigusi on menetleja tegevusega või väärteomenetluse lõpetamisega rikutud.

Kohtuvälise menetleja tegevuse peale on võimalik esitada kaebus kohtuvälise menetleja juhile ning tema otsustusega mitte nõustumise korral maa- või linnakohtule.

Oluline on, et kohtuvälise menetleja tegevuse peale kaebuse esitamine ei peata vaidlustatud tegevust ning menetleja võib menetlustoimingu läbiviimist jätkata, olenemata esitatud kaebusest.

Kaebuse lahendamine kohtuvälise menetleja juhi poolt peab toimuma kaebuse kättesaamisest alates viie päeva jooksul kirjalikus menetluses. Kui kaebuse esitanud isik ei nõustu kohtuvälise menetleja juhi määrusega kaebuse lahendamise kohta, võib ta selle edasi vaidlustada maa- või linnakohtus.

Kohtuvälise menetleja otsus, kohtu otsus ja määrus jõustuvad, kui nende peale ei ole kaebust esitatud ja kaebuse tähtaeg on möödunud. Nii kiir- kui ka üldmenetluse otsuse peale kaebuse esitamise tähtaeg on 15 päeva, kuid esimesel juhul otsuse kättesaamisest, teisel juhul, arvestades, millal otsus on menetlusosalisele kohtuvälise menetleja juures kättesaadav. Kohtuvälise menetleja lahendi jõustumise juures ei reguleerita olukorda, kui isik on kaebemenetluse tähtaja mööda lasknud, kuid on taotlenud kaebetähtaja ennistamist.

VTMS-s on küllaltki täpselt reguleeritud karistuste (rahatrahv ja arest) täitmisele pööramine. Kohtuvälise menetleja ja kohtu lahend pööratakse täitmisele reeglina alates jõustumisest, välja arvatud, kui täitmisele pööramist on edasi lükatud. Kui väärteoasi on kohtust tagastatud, pööratakse see täitmisele tagastamise päevast alates 3 päeva jooksul. Jõustunud otsuse või määruse pöörab täitmisele selle tegija.

VTMS näeb ette mitu alust, mil kohus võib karistuse täitmisele pööramisest üldse loobuda.

Vastavalt KarS §82 lg1 p3 lahendit ei pöörata täitmisele ega täideta, kui on möödunud 18 kuud väärteo kohta tehtud otsuse jõustumisest ja kui otsuse täitmisele pööramist ei ole edasi lükatud.

Rahatrahvi vabatahtlik tasumise aeg on 15 päeva otsuse kättesaamisest. Juhul kui selle aja jooksul trahvi ei tasuta, pööratakse lahend täitmisele ning lahendi koopia kaaskirjaga saadetakse kohtutäiturile ehk asutakse lahendit sundkorras täitma.

Lahendi täitmisele pööramise regulatsiooni osas on ilmnunud mõned puudused.

VTMS § 204 lg 1 sätestab, et otsus rahatrahvi kohaldamise kohta loetakse täidetuks ja otsust täitmisele ei pöörata, kui rahatrahv on täies ulatuses 15 päeva jooksul tasutud. Väärteomenetluse seadustiku § 57 ja § 74 kohaselt võib kohus või väärtegu menetlev kohtuväline menetleja mõjuvatel põhjustel määrata rahatrahvi tasumise ositi, järgides karistusseadustiku §-s 66 sätestatut. Kuid kui rahatrahvi tasumine on määratud ositi (ositi tasumise tähtaeg on üle 15 päeva), kas siis sellisel juhul tuleb rahatrahvi täitmisele pööramisel lähtuda trahvist tervikuna või osamaksete kaupa? Käesoleval ajal on ositi määratud rahatrahvi täitmisele pööramine reguleerimata.

Rahatrahvi ositi maksmine peab olema tehtud rahatrahvi määramise otsuses ning hilisemalt võib vastavalt VTMS §-le 210 ositi tasumise tähtaega pikendada kuni 6 kuud. Praktikas aga pöörduvad inimesed taotlusega ositi maksmise kohta alles peale otsuse tegemist, kui nad on teada saanud määratud trahvi suuruse. Kuna menetlus on kirjalik, st menetlusalust isikut otsuse tegemisel välja ei kutsuta, puudub tal võimalus taotluse esitamiseks otsuse koostamise ajal. Seega oleks mõistlik seaduses ette näha võimalus ositi tasumise taotlus lahendada pärast otsuse tegemist nt kohtuvälise menetleja määrusega või täiendava otsusega. (Pajula jt 2004: 50)

Karistamisotsuse jõustumise juures on vajalik lahendada ka olukord, kus inimene loobub maa- või linnakohtu otsuse kuulutamisel kassatsiooniõigusest, kuid siiski teatab hiljem kassatsioonisoovist (7 päeva jooksul). Selgusetu on, kas sellisel juhul otsus jõustub kuulutamisest või on tähtjaks 7 päeva (kassatsiooniõiguse kasutamise teatamise tähtaeg). Samuti on reguleerimata, millise tähtaja jooksul peab olema lahend kohtumenetluse pooltele kättesaadav.

Lahendi täitmisel võib olla asjaolusid, mille tõttu ei ole võimalik viivitamatult karistusena kohaldatud aresti või rahatrahvi täitmisele pöörata. Juhul kui süüdlane on esitanud avalduse karistuse täitmise edasilükkamiseks, tuleb lahendit täitval menetlejal otsustada, kas see rahuldada või jätta rahuldamata.

Aresti puhul võib selliseks asjaoluks olla nt süüdlase haigus, rahatrahvi korral süüdlase varanduslik olukord, mis ei võimalda tal viivitamatult karistust täita.

VTMS võimaldab kohtul kohtutäituri avalduse alusel asendada rahatrahvi arestiga, kui süüdlasel ei ole rahatrahvi tasutud või osalise rahatrahvi maksetähtaegu täidetud ja süüdlasel ei ole vara, millele sissenõuet pöörata.

1.2.2. Praktikast esinevad probleemid väärteomenetluse läbiviimisel

Tuleohutusjärelevalve ametnik avastab kogunemishoones ettekirjutuse täitmise kontrollimiseks läbi viidava paikvaatluse käigus, et objekti omanik on vaatamata eelnevale ettekirjutusele hoones jaotatult olema peavad 12 tulekustutit kogunud kokku keldrisse lukustatud ruumi, väites, et muidu nad varastatakse ära. Tuleohutusjärelevalve ametnik tegi omanikule hoiatustrahvi 50 krooni.

Kindlasti ei tohiks siin piirduda hoiatustrahviga. Siin tekib küsimus, kuidas hoiatustrahvi tühistada, et määrata karistus, mis peaks sellistele väärtegedele järgnema.

VTMS § 114 lg 2 ei näe ette võimalust hoiatusmenetluse käigus määratud hoiatustrahvi vaidlustamiseks ka isikul endal, rääkimata kõrvalseisjatest või sellise otsusega mittenõustuvatest kohtuvälise menetleja ametnikest. Vastavalt VTMS § 54 lg 3 p 2 on kohtuvälisel menetlejal kohustus uuendada väärteomenetlus kiir- või üldmenetluse korras juhul, kui isik ei ole seitsme päeva jooksul hoiatusotsuse kättesaamise päevast alates hoiatustrahvi täies ulatuses tasunud. Ainult siis, kui objekti omanik ei tasu ära talle määratud rahatrahvi 7 päeva jooksul, on võimalik alustada kiir- või üldmenetlust ning teda karmimalt karistada.

Sama tuleohutusnõuete rikkumine, mis eelmises näites, kuid kohtuvälise menetleja koostab hoiatamisotsuse, millel puuduvad menetlusaluse isiku nõusolekud hoiatamismenetluse kohaldamiseks. Kui võrd talle määrati väike rahatrahv, siis ta tasub selle koheselt ära. Kuid kahe nädala pärast avastab kohtuvälise menetleja juht antud puuduse hoiatamisotsuses. Samas objekti omanik avastab ka antud asjaolu ning soovib vaidlustada hoiatamisotsust, kuna see pole vormistatud VTMS kohaselt õiguspäraselt ning et rahatrahv tühistataks. Kohtuvälise

menetleja oma otsust tühistada ei saa. Samuti ei saa objekti omanik esitada kaebust hoiatamisotsuse suhtes.

Tuleohutusjärelvalve ametniku eesmärk võis olla kaebemenetluse välistamine menetlusökonoomikast lähtudes, kuna tegemist oli tema arvates vähetähtsa väärtetega ning karistus ei ole ka suur. Samas Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 15 kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse.

Eeltoodust lähtuvalt leiab autor, et VTMS § 114 lg 2 on kohaldatav nendel juhtudel, kui on järgitud hoiatamismenetluse nõudeid. Menetlusnormide rikkumise korral peaks aga ka hoiatamisotsus olema vaidlustatav.

Menetluse uuendamise kohustus ja hoiatamismenetluse alternatiiv kiir- ja üldmenetluse näol tähendab seda, et ka hoiatusmenetluses tuleb suhtuda täie põhjalikkusega. Menetluse uuendamisel peavad hoiatamismenetluses kogutud tõendid olema piisavad selleks, et väärtetu menetleda kiir- või üldmenetluse korras. Seetõttu peab tuleohutusjärelvalve ametnik kohtuvälise menetlejana alati mõtlema, kas kogutud tõenditest on piisav väärtetu menetlemiseks teistes menetlustes.

Autori hinnangul on hoiatamismenetluse ohtudeks :

- menetlusalune isik ei tasu hoiatustrahvi;
- väärtetomenetlus tuleb trahvi tasumata jätmisel uuendada kiir- või üldmenetluse korras;
- ei ole kogutud piisavalt tõendeid, et väärtetu uuendada ja menetleda kiir-või üldmenetluse korras.

1.3. Haldus- ja väärtetomenetluse paralleelse rakendamisega seotud ohud

Vastavalt HMS §2 lg 2 ei kuulu väärtetomenetlus ning süütegude kohtueelse uurimise menetlemine haldusmenetluse seaduse reguleerimisalasse. Tihti võib aga haldusmenetluse ning väärtetomenetluse eristamine tekitada raskusi, seda eriti valdkondades, kus läbiviidav haldusmenetlus põimub tihedalt väärtetomenetlusega, olles sellele vahetult eelnevaks või paralleelselt läbiviidavaks menetluseks. (Aedmaa jt 2004: 201)

Tüüpiliseks näiteks sellele on haldusmenetluse valdkonda kuuluv riikliku tuleohutusjärelvalve menetlus.

Viimaste aastate kohtupraktikas on tekkinud mitmeid küsimusi, mis seonduvad ühelt poolt haldusmenetluse ja sellele võimalikult järgneva halduskohtumenetluse ning teiselt poolt süüteoemenetluste (kriminaal- ja väärteomenetluse) omavaheliste suhetega. Nii näiteks tekib rida iselaadseid probleeme olukorras, kus ühed ja samad elulised asjaolud satuvad või peaksid sattuma nii haldusmenetluse kui ka kriminaal- või väärteomenetluse huviorbiiti. (Sarv 2005: 308)

Haldusõigusesse liigituvate normide tohutust massist tuleneb isikutele muuhulgas mitmesuguseid kohustusi, mille täitmist on avalik võim õigustatud nõudma ja kontrollima. Kui haldusorgan leiab, et isik on eiranud haldusõigusse tulenevat kohustust, annab ta haldusmenetluses (järelvalvemenetluses) välja haldusakti, millega nõuab isikult käitumise kooskõlla viimist õigusnormiga, rikkumise tagajärgede kõrvaldamist, edasisest rikkumisest hoidumist, teatud tegevuse peatamist või jätab isiku hoopiski ilma tegevusloast jne. Lisaks nimetatule on võimalik rikkuja suhtes erinevate haldussunnivahendite (nt sunniraha või asendustäitmise) rakendamine. Väidetav õigusrikkuja võib vaidlustada haldusorgani tuvastatud asjaolud ja õigusliku hinnangu – mis reeglina materialiseeruvad haldusaktis – vaidemenetluses. (Sarv 2005: 308)

Sageli ei ole seadusandja siiski pidanud haldusmenetluse võimalusi piisavaks, et tagada isikute kuulekus haldusõiguses. Sellistel juhtudel sanktsioneeritakse haldusõigusnormi rikkumine ka karistusõiguslikult: luuakse blanketne väärteokoosseis, mis seisneb haldusõigusest tuleneva kohustuse teatud tunnustel ja teatud intensiivsusega rikkumises.

Süüteoemenetlus, üldjuhul samade asjaolude suhtes, ei asenda toimuvat haldusmenetlust. Haldussüüteo tunnuste avastamisel süüteoemenetluse alustamisel ei tähenda, et samas asjas alustatud haldusmenetluse võiks jätta lõpule viimata. Süüteoemenetluse eesmärk ei ole asendada haldusmenetlust ja haldusorgan ei saa samal ajal toimuva süüteoemenetluse tõttu jätta oma kohustusi täitmata.

Eelpool kirjeldatud olukorras tekibki haldusmenetluse ja süüteoemenetluse paralleelsus, kus ühe ja sama teoga seotud faktilised asjaolud tuvastatakse ning neid käsitletakse õiguslikult

teeneteisest sõltumatult, samaaegselt või teineteisele järgnevalt nii haldusmenetluses kui ka vääртеomenetluses.

Üks sõlmprobleeme, mis seondub haldus- ja süüteomenetluse paralleelsusega, seisneb nende menetlustevahelise konflikti tekkimise võimaluses. Menetlustevahelise konfliktina on siinkohal mõistetud olukorda, kus samade asjaolude suhtes samal ajal toimivas haldus- ja süüteomenetluses jõutakse vastuoluliste (osaliselt või täielikult teineteist välistavate) tulemusteni. Seejuures võib eristada kaheksa tüüpi konfliktide:

1. tuvastamiskonflikt tekib siis, kui haldusmenetluses ja süüteomenetluses tuvastatud faktilised asjaolud on teineteist välistavad;
2. tõlgendamiskonfliktiga on aga tegemist juhul, kui ühele ja samale juriidilisele faktile antakse haldus(kohtu)menetluses ja süüteomenetluses erinev õiguslik hinnang.

Menetlustevaheliste konflikti tekkimise võimalus ei ole mõistetavalt ainuomane mitte üksnes haldus(kohtu)- ja süüteomenetluse omavahelistele suhetele. Konflikte võib ette tulla ka näiteks kriminaal- ja tsiviilkohtumenetluse tsiviil- ja haldus(kohtu)menetluse tulemuste vahel. Paralleelmenetluste vaheline tõlgendamiskonflikt on seletatavad lihtsa ja paratamatu tõsiasjaga, et üksteisest sõltumatud menetlejad (lõppastmes kohtud) võivad ühte või teist õigusnormi sisustada erinevalt. (Sarv 2005: 308)

Tuvastamiskonflikt võib alata haldus- ja vääртеomenetluse vahel asjaolust, et lähtuvalt erinevatest menetlusseadustest on tõendamisnõuded ja tõendamiskord erinevad.

Haldus- ja vääртеomenetluse konflikt võib tekkida näiteks olukorras, kus haldusmenetlust läbi viiv päästeasutus on samal ajal pädev kohtuväline menetleja vääртеomenetluses. Sel juhul võib haldusõigusliku normi rikkumine, milline moodustab ka vääртеokoosseisu, tuua kaasa selle, et vormistatakse nii ettekirjutus kui ka kohtuvälise menetleja otsus vääртеomenetluses.

Näiteks PäästeS §26 nimetab tuleohutusjärelevalvet teostavate asutustena Päästeametit, Päästeameti kohalikke päästeasutusi, KOV päästeasutusi (vastavalt halduslepingule), Raudteeinspeksiooni, Lennuametit, Veeteede Ametit, Tehnilise Järelevalve Inspeksiooni, keskkonnajärelevalve asutusi ja Kaitseministeeriumi.

Vastavalt PäästeS § 39³ lg 6 on samad ametid (va Kaitseministeerium) ka päästeseaduses sätestatud väärtegade kohtuväliseks menetlejaks. PäästeS § 28⁵ lõigetes 1-2 sätestatakse, et õiguserikkumise avastamise korral teeb tuleohutusjärelvalve ametnik ettekirjutuse isikule, kes oma tegevusega põhjustas tuleohtu või kelle omandist tuleoht lähtub.

Tulekahju tekkimise ohu või muu kiiret sekkumist nõudva ohu inimese elule, tervisele, varale või keskkonnale ennetamiseks või kõrvaldamiseks võib PäästeS § 26 lõike 1 punktides 1–9 nimetatud asutuse juht või nende poolt volitatud ametnik teha tuleohutuse eest vastutavale isikule ettekirjutuse objekti kasutamise, tegevuse või seadme töö peatamise kohta.

Samas sätestab PäästeS § 39³ väärteokoosseisu, mis seisneb tuleohutusnõuete või tuleohutuspaigaldiste projekteerimis-, paigaldamis-, kontrollimis- või hooldamisnõuete rikkumises. Seega võib tekkida olukord, kus Päästeameti kohalik päästeasutus asub seisukohale, et isik on rikkunud teatud tuleohutusnõudeid. Sellele reageerides teeb päästeasutus PäästeS § 28⁵ lg 1 alusel isikule ettekirjutuse õigusrikkumise lõpetamiseks. Samas alustatakse ka väärteomenetlust PäästeS § 39³ tunnustel, kusjuures isiku süütegu seisneb sellesama nõude rikkumises.

Kui isik vaidlustab halduskohtus ettekirjutuse ja maa- või linnakohtus kohtuvälise menetleja otsuse väärteoasjas, võib juhtuda, et üks kohtutest nõustub päästeasutuse seisukohaga, teine aga mitte. Seejuures võib kohtute erinev hinnang olla põhjustatud erinevusest faktiliste asjaolude tuvastamisel kui ka sellest, et ühe kohtu tõlgenduse kohaselt rikub tegu mingit konkreetset nõuet, teise kohtu arvates see nii ei ole. Nii võib tekkida olukord, kus üldkohus jätab jõusse päästeasutuse kui kohtuvälise menetleja karistusotsuse, halduskohus aga tühistab päästeasutuse kui haldusorgani ettekirjutuse.

Menetlustevaheline konflikt võib tekkida ka olukorras, kus menetlusosalised haldusmenetluses ja väärteomenetluses kokku ei lange. Näiteks on ettekirjutuse adressaadiks juriidiline isik, menetlusaluseks isikuks väärteomenetluses aga juriidilise isiku töötaja või juriidiline isik ja füüsiline isik koos.

2.ptk RIIKLIKU TULEOHUTUSJÄRELEVALVE DOKUMENTIDE ANALÜÜS

2.1. Metodoloogia

Dokumendianalüüsi eesmärk on selgitada välja, kas tuleohutusjärevalve juhtumis on antud ettekirjutusi ilma sunnirahahoiatuseta, ettekirjutusi koos sunnirahahoiatusega, kas on läbi viidud väärteomenetlusi või on rakendatud mõlemat menetlusliiki paralleelselt ning kas konkreetsel juhul menetlusliik on taganud ettekirjutuse täitmise.

Dokumendianalüüsi aluseks on Lõuna-Eesti Päästkeskuse (LõEPK) tuleohutusbüroo ametnike järelevalvejuhtumite toimikud. Valimi koostamisel on autor lähtunud sellest, millises päästkeskuses ta ise töötab ning et tagatud oleks järelevalvejuhtumite toimikute parem kättesaadavus.

Valimi koostamisel ei tehtud mingeid piiranguid ega eelistusi vaadeldavate järelevalvejuhtumite suhtes. Dokumendianalüüsi valimiks on 10% LõEPK tuleohutusbüroo Tartu piirkonna järelevalvejuhtumitest 2006.a. Arvuliselt on valim 50 järelevalvejuhtumi toimikut ca 500-st juhtumist st iga 10-s juhtum. Valimi suuruseks on valitud 10%, sest tegemist küllaltki standartsete otsuste ja menetlustega. Uurimus hõlmab kogu aastast perioodi, mis annab ülevaate hetkeolukorrast.

Dokumendianalüüs on kasutatav üleriigilisena, kuna Päästeameti andmetel 2005.-2006.a päästeasutustes objektidel riikliku tuleohutusjärevalve teostamisel väärteomenetlusi tuleohutusnõuete rikkumiste likvideerimise tagamiseks läbi viidud ei ole.

Sunniraha rakendati tuleohutusjärevalve ametnike poolt 2005.a tuleohutusnõuete rikkumiste kõrvaldamise tagamiseks 2 juhul ja 2006.a 24 juhul.

Eeltoodu oli ka üheks argumendiks, miks valim koostati ühe päästkeskuse järelevalvejuhtumite seast.

Juhtumianalüüsi eesmärk on selgitada välja õigusaktide rakendamise järeldused ja võimalikud kitsaskohad konkreetse elulise juhtumi varal. Juhtumianalüüsi tulemiks on konkreetse juhtumi õiguspärase ja otstarbeka lahendamise kirjeldus ning järeldused võimalike puuduste kohta. Juhtumianalüüsi aluseks on LõEPK tuleohutusjärelvalve praktikas aset leidnud juhtum.

Juhtumianalüüsi raames käsitleb autor järelevalvejuhtumit, kus rakendati sunniraha ning analüüsib, miks kasutas tuleohutusjärelvalve ametnik just seda menetlusliiki ja kas ta oli menetlusliigi valikul mõjutatud teadmiste puudumisest, administratiivsetest juhistest, ebaselgest õigusnormist või avaldati talle survet. Juhtumianalüüsi on pigitud intervjuuga saadud teave ja arvamused.

Intervjuu eesmärk oli kontrollida ja võrrelda teiste uuringutega sedastatud probleemide asjakohasust ja ettepanekute kasutatavust, samas sedastada täiendavalt praktikas esinevaid probleeme. Intervjuueeritaval lasti rääkida käsitletavast järelevalve juhtumist, menetlusele eelnevast olukorrast ning esitati suunavaid küsimusi. Autor tegi intervjuu juhtumianalüüsis käsitletud järelevalvejuhtumit menetlenud LõEPK tuleohutusbüroo vaneminspektoriga .

2.2. Dokumendianalüüs

Dokumendianalüüsi käigus uuritud järelevalvejuhtumite toimikute koosseisu kuulusid peamiselt teatiseid haldusmenetluse alustamise kohta, avaldused ja taotlused järelevalvemenetluse läbiviimiseks, paikvaatluse protokollid, tuleohutusjärelvalve ametniku ettekirjutused, isikutepoolsed taotlused ning muud järelevalvemenetlusega seotud kirjavahetus ja dokumendid.

Dokumendianalüüsi tulemuste tabel on lisatud lõputööle LISA 1-na.

Töö autor analüüsis järelevalvemenetlusi füüsiliste isikute, era-õiguslike juriidiliste isikute, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja eraldi riigiasutuste lõikes.

Dokumendianalüüsis seotakse isik, järelevalveasjade arv, koostatud ettekirjutuste arv, ettekirjutuse nõuded, sunnirahahoiatuste arv, sunniraha kohaldamiste arv, väärteomenetluse läbiviimine, ettekirjutuse täitmine tähtaegselt, tuleohutusealasel nõuetele vastavate objektide arv, mitmekordselt sunnivahendi rakendamiste arv ning juhtumid, kus täitmise tähtaeg on

saabumata, ettekirjutuse täitmine on kontrollimata või on täitmise tähtaega ajatatud. Dokumendianalüüsi tabeli alus on esitatud LISA 2-na.

Järelevalve dokumentide analüüsist selgus, et põhiliselt antakse ettekirjutusi isikutele vastavalt PäästeS §28⁵ lg 1 p 1 tuleohutusnõuete rikkumiste kõrvaldamiseks. Ainult ühel juhul anti ettekirjutus vastavalt PäästeS § 28⁵ lg 1 p 2 tuleohu vältimiseks või kõrvaldamiseks ja ühel juhul PäästeS § 28⁵ lg 2 tulekahju tekkimise ohu või muu kiiret sekkumist nõudva ohu inimese elule, tervisele, varale või keskkonnale ennetamiseks või kõrvaldamiseks seadme töö peatamisega.

Valimis 2006.a 107-st ettekirjutusest anti koos sunnirahahoiatusega 35 ettekirjutust. Kui 107-st ettekirjutusest maha arvata 8 riigiasutustele antud ettekirjutust, sest Eesti Vabariigi suhtes ei saa sunnivahendit kohaldada, siis tehti sunnirahahoiatus 35 % ettekirjutustele.

Alates 2007.a antakse LõEPK kõik ettekirjutused koos sunnirahahoiatusega (va riigiasutused). Uuritavas valimis olid tuleohutusnõuded täidetud 50 objektist 6-l ehk 12 % objektidest. Kõigil juhtudel oli tegemist era-õiguslike juriidiliste isikutega.

Ühe objekti kohta, kus tuvastati tuleohutusnõuete rikkumised, anti keskmiselt 2,1 ettekirjutust.

Tabel 1. Keskmise ettekirjutuste ning sunnirahahoiatuste arv

Isik	Ettekirjutusi ühe haldusakti raames keskmiselt	Sunnirahahoiatusi ettekirjutuse kohta keskmiselt
Füüsiline isik	1	0,5
Era-õiguslik juriidiline isik	1,8	0,4
Avalik-õiguslik juriidiline isik	2,9	0,3
Riigiasutus (riik)	2,7	0

Väärteomenetlust ühegi tuleohutusnõuete rikkumise puhul valimis läbi viidud ei ole.

Valimis käsitletud järelevalvejuhtumitest oleks olnud võimalus ametnikul väärteomenetlus läbi viia 2 juhul füüsilise isiku suhtes, 57 juhul nii füüsilise või füüsilise ja juriidilise isiku suhtes.

Tabelist 1 nähtub, et kõige suuremad probleemid tuleohutusnõuete tagamisel on avalik-õiguslik juriidilistel isikutel (sh KOV asutustel) ja riigiasutustel. Analüüsist selgub ka tõik, et autori

poolt valitud perioodil ei ole ettekirjutuse täitmise tähtaeg saabunud 77 % avalik-õiguslik juriidilisele ja 63 % riigiasutustele antud ettekirjutustel.

Eelpool mainitud asjaolu on seletatav sellega, et KOV asutustele ja riigiasutustele määratakse ettekirjutuste täitmise reaalsed tähtajad kokkuleppel valla või linnaga läbi tuleohutusnõuete rikkumiste likvideerimise põhjendatud ajakava või halduslepingu ja riigiasutuse üle järelevalvet teostava organiga.

Autori arvates selline tähtaegade kokkuleppimine ning fikseerimine dokumendina KOV ja riigiasutustega välistab võimaluse, kus tuleohutusjärelvalve ametnikud annavad aastast aastasse korduvaid ettekirjutusi, milliseid reaalset ei täideta. KOV asutustele antavatele ettekirjutustele lisatakse sunnirahahoiatus, kuna ettekirjutus on reeglina juba aastaid täitmata. Ilma sunniraha hoiatuseta ettekirjutus annab ametnikule võimaluse see tuleohutusnõuete rikkumine jälle ettekirjutusse lisada, kuna uus tuleohutusnõude rikkumise likvideerimise tähtaeg peab olema reaalne ja mõistlik. Nii oligi mugav rikkumise kohta anda ettekirjutus igal aastal, lisamata sunnivahendit, mis tagaks ettekirjutuse täitmise.

Analüüsist selgub, et kõigil juhtudel, kui ettekirjutuse täitmise tagamiseks on antud sunnirahahoiatus, on ettekirjutus ka tähtaegselt täidetud. Ainult kolmel juhul toimus ettekirjutuse täitmise tähtaja ajatamine kahe kuu võrra. Seega puudus vajadus sunniraha kohaldada.

Eelpool olevat kinnitab asjaolu, et ametnikud on hakanud koos ettekirjutusega andma ka sunnirahahoiatusi igal võimalikul juhul, kasutades kaalutusõigust. Analüüsist selgub, et sunnirahahoiatusega ettekirjutus tagab üldjuhul ettekirjutuse õigeaegse täitmise ning puudub vajadus sunniraha täitmisele pööramiseks.

Dokumendianalüüsist võib järeldada, et ettekirjutuse täitmise tagamiseks piisab sunnirahahoiatuse andmisest ning üldjuhul puuduks vajadus väärteomenetluse läbiviimiseks.

LõEPK-s on asutud seisukohale, et sunnirahahoiatus antakse kõigi ettekirjutustega (va riigiasutus) ning konkreetne haldusmenetlus lõpeb isiku suhtes ettekirjutuse täitmisega mitte haldusakti andmisega.

Ettekirjutuse täitmiseni isiku poolt pole aga välistatud sunniraha rakendamine või väärteomenetluse läbiviimine.

2.3. Juhtumianalüüs

04. oktoobril 2005.a andis Valgamaa Päästeteenistuse vaneminspektor K.K. Comex-Moto AS-ile Jaanikese küla, Tõlliste vald, Valgamaa, vastavalt PäästeS § 28⁵ lg 1 p 1 tuleohutusnõuete rikkumise kõrvaldamiseks riikliku tuleohutusjärelvalve ettekirjutuse nr 67, millega kohustati adressaati varustama hoone teine korrus nõuetekohase evakuatsioonitrepiga, et tagada hoone teise korruse evakuatsioonialalt kaks evakuatsioonipääsu, täitmise tähtajaga 01.12.2005.a.

Tegemist on kahekorruselise hoonega, mille kasutusotstarbena registreeritud majutamine, hoone teisel korrusel asub ka toitlustusasutus ja rõdu, millel ürituste läbiviimise ajal viibivad inimesed. Rõdult ja teiselt korruselt majutusruumidest ning toitlustusasutuse ruumidest viib läbi esimese korruse ruumide üks evakuatsioonitee ohutusse kohta maapinnal.

Ettekirjutuse alus: Vabariigi Valitsuse 27. oktoobri 2004.a määrus nr 315 Ehitisele ja selle osale esitatavad tuleohutusnõuded § 40 lg 1 ja § 23 lg 2 : ehitise igalt evakuatsioonialalt, kus alaliselt viibib või töötab inimesi, peab üldjuhul olema võimalik jõuda vähemalt kahe erineva, hajutatult paigutatud evakuatsioonipääsuni.

Valgamaa Päästeteenistuse ettekirjutusega nr 67 kaasnes sunnirahahoiaatus, määrates ettekirjutuse tähtajaks täitmata jätmise korral sunniraha määraks 10 000 krooni.

Järelevalvejuhtumi toimiku materjalidest selgub, et menetlusalune isik ettekirjutuse täitmise tähtaja ajatamist ei soovinud, vaid 12.12.2005.a taotles Comex-Moto AS ettekirjutusele pikendust. Ettekirjutuse täitmise tähtaja pikendamise taotluses teatab Comex-Moto AS, et 15.01.2006 esitatakse Jaanikese Puhkekeskuse ehitusprojekt motelli renoveerimise kohta, milline näeb ette kõigi tuleohutusosalaste nõuete täitmist. Renoveerimistöödega plaaniti väidetavalt alustada 2006.a kevadel ja tööde lõpetamisel on täidetud kõik tuleohutusnõuded. Samas taotluses teatab Comex-Moto AS, et kui renoveerimistöid ei alustata enne 01.06.2006.a, paigaldatakse evakuatsioonitrepp hoone teiselt korruselt.

Esitatud taotluse alusel pikendas Valgamaa Päästeteenistuse vaneminspektor K.K. kaalutusõigust kasutades ja lähtudes taotluses esitatud põhjendustest ettekirjutuse täitmise tähtaega kuni 01.06.2006.a .

Küsimusele, miks tuleohutusjärelvalve vaneminspektor K.K ei kohaldanud sunniraha siis, kui ilmnes, et menetlusalune isik oli jätnud ettekirjutuse esimest korda tähtajaks 01.12.2005.a täitmata, väitis ametnik K.K., et renoveerimisest oli juttu juba tuleohutusülevaatusel 26.09.2005.a. Objekti omanikud olid uued (objekti ostsid suvel 2005) ja planeerisid renoveerimistöid kogu hoone ulatuses, mis oleksid puudutanud ka evakuatsiooniteid. Nüüd esitasid objekti omanikud taotluse, milles esitasid esmased renoveerimistähtajad ja ehitusprojekti esitamise tähtaja. Tuginedes eeltoodule, otsustas ametnik K.K. lähtuda esitatud taotlustest ja pikendada ettekirjutuse täitmise tähtaega kuni 01.06.2006.a.

Küsimusele, miks ametnik K.K. pikendas, aga ei ajatanud ettekirjutuse täitmise tähtaega, vastas ta, et kahe kuuga ei oleks olnud võimalik renoveerimist läbi viia.

Arvestades esitatud põhjendusi ja tõendeid, on selline ametniku toimimine igati mõistlik.

Tuleohutusnõuete rikkumine tuvastati objektil esmakordselt 26.09.2005.a läbi viidud tuleohutusülevaatusel. Ohutusnõuete rikkumine oli tuvastatud, aga väärtemenetlust ei kohaldata, nagu ka peale ettekirjutuse esmakordset eiramist.

Väidetavalt lähtus tuleohutusjärelvalve ametnik K.K. eesmärgipärasest tegevusest vastavalt päästeseadusele, et haldumenetluse korras likvideerida tuleohutusnõuete rikkumine. Objekt tunnistas rikkumisi ja tahtis neid likvideerida, esitades tuleohutusnõude rikkumise likvideerimise tähtajad. Ehituslike tuleohutusnõuete rikkumiste likvideerimine ei toimu kiiresti. Objekti renoveerimiseks oli vaja kooskõlastuste ja heakskiidu ringi läbinud projekti, mille alusel väljastatakse ehitusluba. Ka see võtab piisavalt aega. Isik oli objekti just soetanud ja sellel toimus tegevuse taaskäivitamine. See, et objekt tegelikult „jalgu alla” ei saanudki, ilmnes 2006. aasta kevadeks, kui selgus, et renoveerimist ei alustata. Lähtuvalt sellest nõuti ettekirjutuse mittetäitmise eest välja sunniraha, sest objektil siiski tegevus toimus.

Järelkontrolli käigus 06.09.2006.a (haldusmenetlus nr 7-7/698) tuvastas LõEPK tuleohutusbüroo vaneminspektor K.K, et pikendatud tähtajaga ettekirjutuse nr 67 nõue tagada hoone teise korruse tasandilt teine evakuatsioonipääs on täitmata.

Valgamaa Päästeteenistuse riikliku tuleohutusjärelvalve 04.10.2005.a ettekirjutuse nr 67 pikendatud täitmise tähtaeg möödus 01.06.2006.a.

Adressaat ei esitanud haldusakti peale või läbiviidud haldusmenetluse kohta valet haldusorganile ega kaebust halduskohtule. Adressaat ei taotlenud ettekirjutuse tähtaja ajatamist ja sunniraha rakendamise edasilükkamist.

Lähtudes eeltoodust ning juhindudes AtSS § 2 ja PäästeS § 28⁵ lg4 otsustas riikliku tuleohutusjärelvalve ametnik:

1. rakendada adressaadi – Comex- Moto AS suhtes sunniraha summas 10000 krooni (kümme tuhat krooni);
2. määrata sunniraha sisse nõudma kohtutäitur A.K;
3. teha haldusakt- täitekorraldus teatavaks Comex- Moto AS-ile.

Võttes arvesse, et Valgamaa Päästeteenistuse riikliku tuleohutusjärelvalve 04.10.2005.a ettekirjutuse nr 67 nõudega tagada hoone teise korruse tasandilt teine evakuatsioonipääs kaasnenud sunniraha hoiatus summas 10 000 krooni ei mõjutanud Comex-Moto AS-i tuleohutusnõuete rikkumist likvideerima, tõstis haldusorgan sunniraha summat hoiatuses 15 000 kroonini, mida rakendatakse juhul, kui ettekirjutust ei täideta tähtajaks.

25.01.2007.a haldusmenetluse nr 1413 raames läbi viidud paikvaatlusel selgus, et Valgamaa Päästeteenistuse riikliku tuleohutusjärelvalve 04.10.2005.a ettekirjutus nr 67 on täidetud hoone teise korruse tasandilt teise evakuatsioonipääsu loomisel evakuatsioonitrepi paigaldamisega.

Tuleohutusnõude rikkumise likvideerimata jätmisel pikendatud tähtajaks 01.06.2006.a oleks ametnik K.K. võinud paralleelselt sunniraha kohaldamisega läbi viia ka väärteomenetluse.

Ametnik K.K. ei näinud selleks vajadust, kuna eesmärgipärane tegevus tuleohutusnõuete täitmiseks oli tagatud. Samas oleks kahe menetluse paralleelne läbiviimine olnud tülikas, aga lõpptulemus sama. Haldusmenetlus oleks tulnud lõpuni viia ikkagi.

Sunniraha rakendamisel praktikas esinevad probleemid on seotud pigem sunniraha kohaldava ametniku võimekuse ja julgusega sunniraha kohaldada.

3.ptk SUNNIRAHA JA VÄARTEOMENETLUSE KOHALDAMINE TULEOHUTUSJÄRELEVALVES, TUGINEDES UURINGU TULEMUSTELE

3.1. Haldusmenetlus kui eesmärgipärane menetluslik sunniraha kasutamisel

Eesti Vabariigis reguleerib päästeala korraldamist ning sätestab füüsiliste ja juriidiliste isikute sh kohalike omavalitsuste (avalik-õiguslik juriidiline isik KOKS-i mõistes) ning riigiasutuste kohustused, õigused ja vastutused päästealal päästeaseadus. Vastavalt PäästeS § 2 kohaldatakse seaduses haldusmenetlusele ettenähtud juhtudel HMS sätteid, kuid arvestatakse PäästeS erisusi.

PäästeS annab õiguse teha isikule, kes oma tegevusega põhjustas tuleohu või kelle omandist tuleoht lähtub, ettekirjutuse. Ettekirjutuse näol on tegemist haldusaktiga HMS-i mõistes ja haldusakti andmiseks viiakse läbi haldusmenetlus vastavalt HMS-s seatud nõuetele. Haldusakti andmine on avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks, antud juhul isiku kohustuste tekitamisele suunatud ettekirjutus.

Riikliku tuleohutusjärelvalve ettekirjutusega võib nõuda PäästeS alusel tuleohutusnõuete rikkumiste kõrvaldamist, tuleohu vältimist või kõrvaldamist, tuleohu tekitamisega põhjustatud tagajärgede kõrvaldamist ja tuleohutuspaigaldiste nõuetega vastavusse viimist.

Haldusmenetluse läbiviimise eesmärgiks on kõrvaldada oht ja hoida ära õnnetus või kõrvaldada selle tagajärjed. Haldusmenetlus on suunatud tänase probleemi lahendamisele tulevikus, tähtis on probleemile lahenduse leidmine.

Haldusakti andmise juures tuleb arvestada, et avaliku võimu teostamiseks on vajalik peale seadustest kinnipidamise kontrollimise ka seadusandja volitus – õiguslik alus haldusakti andmiseks. Riikliku tuleohutusjärelvalve ettekirjutuse puhul on tegemist tavaliselt kohustava õigusliku alusega.

Riikliku tuleohutusjärelvalve läbiviimise pädevuse kujunemist nii haldusmenetluses kui ka väärteomenetluses on skemaatiliselt kirjeldatud lõputöö LISA-s 3.

PäästeS alusel on välja antud siseministri (SiM) määrustena tuleohutuse üldnõuded, kütteseadmete puhastamise tuleohutusnõuded, nõuded tulekahju-signalisatsioonisüsteemidele, nõuded esmastele tulekustutusvahenditele ja nende vajadusele, nõuded tuletõrjeveevarustuse seadmetele, tuletööde tuleohutusnõuded ning tuleohutuspaigaldistele esitatavad nõuded.

Lisaks neile määrustele sisalduvad õiguslikud alused riikliku tuleohutusjärelvalve ettekirjutuse andmiseks ka Vabariigi Valitsuse määruses nr 315 Ehitisele ja selle osale esitatavad tuleohutusnõuded.

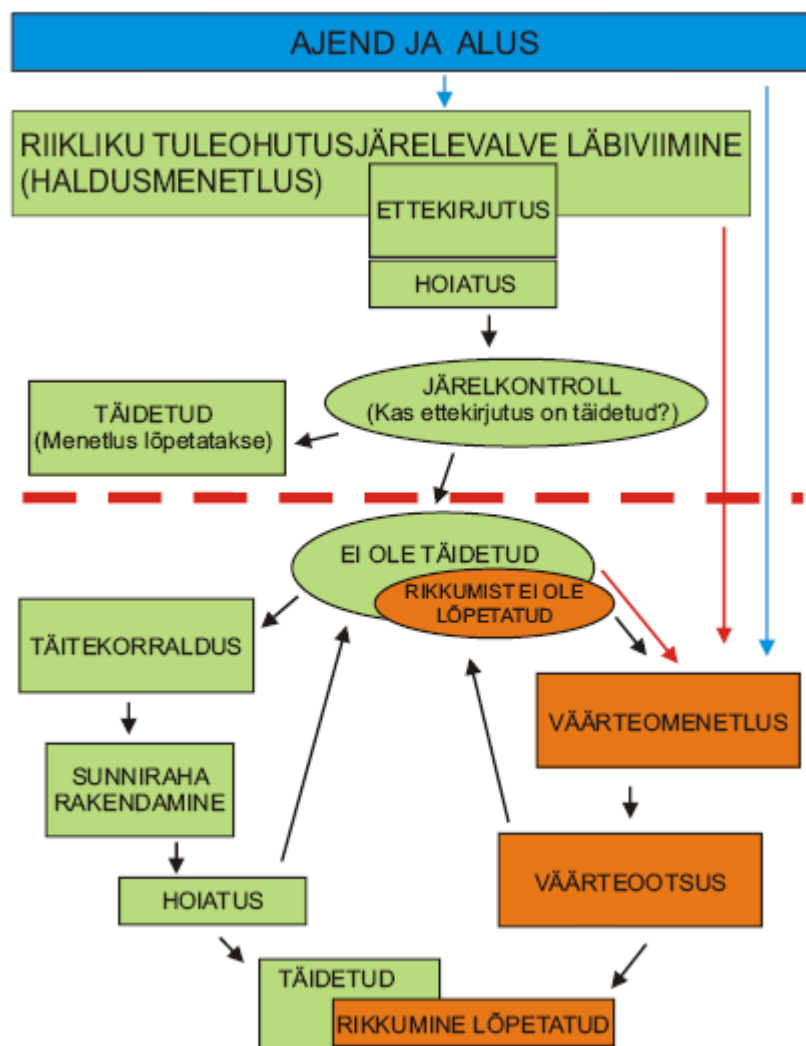
Autori arvates tuleb haldusmenetluse korras järelvalvejuhtum lahendada, kui rikkumisega ei kaasne reaalselt tuleohtu, kuid rikutakse tuleohutuslaseid nõudeid, nt millised on suunatud tuleohutuspaigaldiste nõuetele vastavuse kohta, ehituslike tuleohutusnõuete rikkumised, tuleohutuslase tegevuse korraldamine jne.

Ka dokumendianalüüsist selgus, et põhiliselt antakse ettekirjutused vastavalt PäästeS §28⁵ lg 1 p 1 alusel tuleohutusnõuete rikkumiste kõrvaldamiseks ning milliste olemus vastab eelnevas lõigus kirjeldatule.

Üldjuhul tuleks haldusmenetluse raames järelvalvejuhtum lahendada, kui tuleohutusnõuete tagamiseks kaasneb kohustus midagi teha.

Suurem osa riikliku tuleohutusjärelvalve menetlusi algab haldusorgani initsiatiivil vastavalt päästeseadusele, arvestades HMS-s sätestatud ja PäästeS erisusi, st objektile minnes on alustatud haldusmenetlus ja objektile vormistatakse paikvaatlusprotokoll.

Tuleohutusnõuete rikkumise tuvastamisel koostatakse rikkumise likvideerimiseks ettekirjutus, kas koos sunnirahahoiatusega, sunnirahahoiatus antakse eraldi või ei anta hoiatust üldse. Uurimuse alusel anti 2006.a sunnirahahoiatus 35 % ettekirjutustele. Siinjuures autor soovib anda hoiatuse koos ettekirjutusega.



Joonis 2. Menetluste skemaatiline plaan

Kui ettekirjutuse täitmise tähtaja saabumisel selgub, et ettekirjutus on täitmata (haldusmenetlust ei saa lõpetada) ja isikule on antud sunnirahahoiaatus, koostab haldusorgan täitekorralduse sunniraha rakendamiseks. Samas antakse isikule uus hoiatus tuleohutusnõuete rikkumise kohta antud ettekirjutuse täitmiseks koos reaalse täitmise tähtajaga.

Kui uue täitmise tähtaja saabumisel selgub, et ettekirjutus on täidetud, siis lõpetatakse haldusmenetlus. Järjekordsel ettekirjutuse täitmata jätmisel teeb haldusorgan täitekorralduse sunniraha rakendamiseks, uue sunnirahahoiaatus ja toimingute ring hakkab jälle pihta. Menetluste skemaatiline kulgemine on kujutatud joonisel 2.

Kui haldusorgani poolt antakse haldusmenetluse käigus ettekirjutus ilma hoiatuseta, siis tuleb uue tähtaja määramisel jälle arvestada rikkumise kõrvaldamiseks kuluvat mõistlikku aega. Selline asjaolu andiski tuleohutusjärelevalve ametnikule võimaluse teha aastast aastasse ilma hoiatuseta ettekirjutusi, mida reaalselt ei täidetud. Ettekirjutuste täitmata jätmise korral ei viidud läbi ka väärteomenetlust.

Eelnevas lõigus kirjutatud toetab ka autori poolt läbiviidud uurimus, millest selgus, et KOV asutustele ja riigiasutustele tehtud ettekirjutused kordasid suures osas eelnevate aastate ettekirjutusi.

Vastavalt lõputöö uurimusele anti LõEPK 2006.a sunnirahahoiatus 35% ettekirjutustele.

Kõik sunnirahahoiatusega ettekirjutused täideti tähtaegselt.

Eelpool mainitud asjaolud on põhjuseks, miks autor soovib anda kõik ettekirjutused sunnirahahoiatustega (v.a riigiasutused). Sunniraha võib kohaldada korduvalt nii kaua, kuni haldusmenetlusega seatud eesmärk – tuleohutusnõuete rikkumise likvideerimine – on saavutatud.

Ettekirjutuste täitmata jätmise korral on võimalus läbi viia väärteomenetlust paralleelselt haldusmenetlusega.

3.2. Haldusmenetlus ei välista väärteomenetlust

PäästeS § 39³ nimetatakse süütegudeks tuleohutusnõuete või tuleohutuspaigaldiste projekteerimis-, paigaldamis-, kontrollimis- ja hooldamisnõuete rikkumised, mis on karistatavad väärtegudena. Menetluspädevus on antud päästeametile, päästeameti kohalikule päästeasutusele ja kohaliku omavalitsuse päästeasutusele.

Tulenevalt VTMS §2 kehtib väärteomenetluses KrMS §6 sätestatud menetluse kohustuslikkuse põhimõte.

Lähtuvalt eeltoodust on tuleohutusnõuete rikkumised süüteod, mille eest on ette nähtud seaduseandja poolt väärteomenetluse korras karistamine.

Isiku karistamise eesmärgiks on hinnata toimepandud tegu ja mõjutada teda edaspidi seaduskuulekale käitumisele.

Tuleohutusnõuete rikkumise tuvastamisel tuleb alustada väärteomenetlust, kuigi vastavalt PäästeS § 28³ lg 3 p 4 tuleb õigusrikkumise korral teha selle likvideerimiseks ettekirjutus, sest väärteomenetlus on ülimuslik haldusmenetluse suhtes.

Kohustuslikkuse põhimõttest teeb erandi VTMS § 30, andes menetlejale võimaluse lõpetada menetlus juhul, kui menetleja ei pea selle jätkamist otstarbekaks. Menetluse võib lõpetada juhul, kui menetlusaluse isiku süü on väike ja kui avalik huvi ei nõua asja menetlemist. Kuid selle teadmiseni jõudmiseks tuleb koguda tõendeid, millised tuleb kanda menetlustoimingu protokollis. Teadaolevalt tõendite kogumine väärteomenetluses toimub kriminaalmenetluse nõuete kohaselt, arvestades väärteomenetluse erisusi. Sellest lähtuvalt ei saa väärteomenetluses kogutud tõendeid kanda haldusmenetluses vormistatavasse paikvaatlus protokollis. Arvestades tuleohutusnõuete rikkumiste fikseerimisvõimalusi, tuleb kasutada kriminaalmenetluse nõuete kohaselt sündmuskoha vaatlusele esitatud nõudeid. Haldusmenetluse käigus ei tohi koguda materjale väärteomenetluse tarvis, sest adressaadi või taotleja roll haldusmenetluses muutub menetlusaluse isiku rolliks väärteomenetluses.

Kuna tänases tuleohutusjärelvalve praktikas väärteomenetlust ei ole paralleelselt haldusmenetlusega rakendatud (2005-2006 ei ole läbi viidud ühtegi väärteomenetlust objekti tuleohutusülevaatuste raames) ja sunniraha kohaldamine haldusmenetluse raames on olnud üldjuhul eesmärgipärane, siis autori arvates peaks päästeseaduses või muus seaduses olema sätestatud, millised tuleohutusnõuete rikkumised on karistatavad väärteomenetluse korras. Momendil on kõik tuleohutusnõuete rikkumised karistatavad väärteomenetluse korras, kuigi PäästeS 28³ lg 3 p 4 suunab õigusrikkumise või tuleohutusnõuete rikkumise puhul andma haldusakti rikkumise kõrvaldamiseks.

Näiteks Liiklusjärelvalve teostamise korra § 36 lg 2 näeb ette, et väheohtliku liiklusalase õiguserikkumise korral võib liiklusjärelvalve teostaja piirduda kohapeal sellele tähelepanu juhtimisega või suulise märkusega.

Autori arvates tuleks ka päästeseadusega anda võimalus kaalutusõiguse alusel ametnikul valida menetlusliik tuleohutusjärelvalve teostamise ajal õiguserikkumisele reageerimiseks.

Seda autori arvamust toetavad juhtumianalüüsis järelevalvejuhtumit menetlenud ametniku põhjendused eesmärgipärase tegevuse tagamisel tuleohutusjärelvalve teostamisel.

Tuleohutusjärelvalve teostamisel objektil väärteomenetluse läbiviimist praktiseeritud ei ole. See asjaolu ilmnes ka dokumendianalüüsist. Küll on tuleohutusjärelvalves väärteomenetlust praktiseeritud paar viimast aastat, kui ajend on seotud tulekahju tekkimisega.

Kui rikkumisega kaasneb reaalne tuleoht, nt tuleohutusnõuetele mittevastav tegevus lahtise tulega, hooletus lahtise tulega, mittekorras elektri- ja kütteseadmete kasutamine jne, siis sellistel juhtudel on tegemist nõuete rikkumisega. Sellisel juhul oleks ettekirjutuse tegemine nt lõkke kustutamiseks võimalik ainult suuliselt, mis on suuline haldusakt. Samas saab suulise haldusakti anda ka peale või enne väärteomenetluse läbiviimist. Samas rikkumise likvideerimiseks, millise puhul tegevuse peatamine ei lõpeta veel rikkumist, on vaja haldusakt anda kirjalikult.

Autor soovib sarnaselt eelnevaga rakendada väärteomenetlust tuleohutusbüroole laekuvate avalduste või kaebuste menetlemisel. Avalduse või kaebuse korral peaks väärteomenetluse läbiviimine olema kohustuslik, kuna avalduse või kaebuse laekumisega on ajend e rikkumise kahtlus kohe olemas. Üldjuhul on avaldus või kaebus suunatud minevikus asetleidnud teole või sündmusele hinnangu andmisele.

Eesmärgipärane on karistada rikkumise eest, et rikkumine koheselt lõpetataks. Näiteks tuleb kohaldada karistust, kui isik suitsetab selleks mitte ette nähtud kohas, objektil või on põlev küünal jäetud järelevalveta. Siin suitsetamise lõpetamisega ja järelevalveta küünla kustutamisega ongi rikkumine lõpetatud.

Samuti tuleks väärteomenetlust kohaldada tuletõkkeuste sulgurseadmete pahatahtliku lahtiühendamise või tuletõkkeuste avatud asendis fikseerimise korral, milline rikkumine on kiiresti likvideeritav ja selle kohta pole mõtet ettekirjutust anda.

Autori arvates tuleks väärteomenetluse raames järelevalvejuhtum lahendada, kui tuleohutusnõuete tagamiseks kaasneb kohustus mingist tegevusest hoiduda.

Näiteks ei ole mõtet kütteseadmete tuleohutusnõuete rikkumise korral anda koos ettekirjutusega, peatada kütteseadme kütmine, sunnirahahoiatust, vaid kui isik jätkab kütteseadme kütmist, rakendatakse väärteomenetlust.

Nii nagu korduvalt sunniraha kohaldades saab tekkida ka väärteomenetlust rakendades korduv tsükkel, mis kestab kuni ohutusnõuete rikkumiseni.

Näiteks kui tuleohutusnõuete rikkumise puhul on rakendatud väärteomenetlust ja väärteootsus on jõustunud, aga rikkumine kestab edasi, siis loetakse KrMS järgi jätkuv rikkumine uueks teoks ja saab uuesti rakendada väärteomenetlust kuni rikkumise lõpetamiseni. Ainult ka siin tuleb sel juhul arvestada rikkumise kõrvaldamise reaalsel aega. Väärteomenetluse korduv rakendamine on kujutatud lõputöö joonisel 2 lk 41.

Arvestades eeltoodut, oleks mõistlik rikkumiste suhtes, mille kõrvaldamiseks nõutakse mingi teo sooritamist teatud aja jooksul, esmalt läheneda haldusmenetluse sätteid rakendades. Kui tuleohutusnõuete rikkumine on lõpetatav mingist tegevusest hoidumisega või kui tuleohutusnõuete rikkumise lõpetamiseks antud ettekirjutust ei täideta, on mõistlik rakendada väärteomenetluse läbiviimist või siis paralleelselt mõlemat menetlusliiki.

Tuleohutusjärelvalve käigus läbi viidavate reidide (näiteks kogunemishoonete evakuatsiooniteede tuleohutusnõuetele vastavuse kontroll) raames tuleohutusnõuete rikkumiste tuvastamisel on autori arvates otstarbekas rakendada väärteomenetlust (Joonisel 2 lk 41 näidatud sinise noolega).

KOKKUVÕTE

Sunnivahendid ja väärteomenetlus on jätkuks tuleohutusnõuete kehtestamisele. Tuleohutusnõuded ilma nende rikkumiste likvideerimist tagavate sunnivahenditeta ning karistuste määramist reguleeriva menetluskorrata oleksid tühjad nõuded.

Käesoleva lõputöö eesmärgiks oli välja selgitada eesmärgipäraseim menetlusliik objektile tuleohutusjärelvalve läbiviimiseks. Autor seadis eesmärgiks leida vastused küsimusele, millal tuleohutusnõuete rikkumise korral rakendada sunniraha, millal viia läbi väärteomenetlus või hoopis kasutada mõlemat menetlusliiki paralleelselt.

Tööle seatud eesmärgi saavutamiseks viis autor läbi uurimistöö, milline koosnes kolmest osast. Dokumendianalüüsiga selgitati välja, kas tuleohutusjärelvalve asjades on antud ettekirjutusi ilma sunniraha hoiatuseta, ettekirjutusi koos sunnirahahoiatusega, kas on läbi viidud väärteomenetlusi või on rakendatud mõlemat menetlusliiki paralleelselt ning kas konkreetsel juhul menetlusliik on taganud ettekirjutuse täitmise.

Dokumendianalüüsi valimiks olid Lõuna-Eesti Päästkeskuse tuleohutusbüroo ametnike järelvalvejuhtumite 2006.a toimikud.

Analüüs on kasutatav üleriigilisena, kuna tegemist küllaltki standardsete otsuste ja menetlustega ning uurimus hõlmab kogu aastast perioodi, mis andis ülevaate hetkeolukorrast.

Juhtumianalüüsis selgitati välja õigusaktide rakendamise järelmid ja võimalikud kitsaskohad konkreetse elulise juhtumi varal. Juhtumianalüüsi tulemiks oli konkreetse juhtumi õiguspärase ja otstarbeka lahendamise kirjeldus ning järeldused võimalike puuduste kohta.

Intervjuuga kontrolliti ja võrreldi teiste uurimustega sedastatud probleemide asjakohasust ja ettepanekute kasutatavust, samas sedastati täiendavalt praktikas esinevaid probleeme.

Analüüsi tulemusel leidis kinnitust uurimuse aluseks olnud hüpotees, et kui haldusmenetluses rakendatakse sunniraha, siis on tegemist eesmärgipärase menetlusliigiga riikliku tuleohutusjärelvalve teostamisel objektile ning karistamine väärteomenetluse korras ei pruugi tagada tuleohutusnõude rikkumise likvideerimist.

Uurimustööga selgus, et üldjuhul täidavad isikud sunnirahahoiatusega ettekirjutused tähtaegselt. Toimiva ettekirjutuste täitmise kontrolli puhul ei ole probleemiks ettekirjutusi mittetäitvatelt isikutelt sunniraha sissenõudmine riigi tuludesse, seda ka korduvalt, kuni haldusmenetluse eesmärgiks olev tuleohutusnõuete rikkumise kõrvaldamiseni on saavutatud.

Autor teeb lõputöös ettepanekuid, kuidas vältida olukorda, kus tuleohutusjärelvalve ametnike poolt antakse aastast aastasse ettekirjutusi, mida reaalselt ei täideta.

Lõputöös annab autor soovitusi, millal rakendada haldusmenetluses sunniraha või sunniraha ja väärteomenetlust paralleelselt ning millisel juhul on eesmärgipärane alustada väärteomenetlust. Samas tekitab autor ka mõtteainet seadusandlusesse selguse toomiseks ja muudatuste sisseviimiseks, et oleks tagatud kaalutletult eesmärgipärase menetlusliigi valik tuleohutusjärelvalve teostamise ajal õiguserikkumisele reageerimiseks.

SUMMARY

THE DIPLOMA PAPER DEALS WITH THE ISSUES OF PENALTY PAYMENTS AND MISDEMEANOUR PROCEDURE IN SUPERVISION OVER FIRE SAFETY. THE PAPER PROVIDES THEORETICAL BACKGROUND TO THE SUBJECT AS WELL AS CARRIES OUT A RESEARCH IN THE FIELD. IT AIMS AT ESTABLISHING THE BEST PROCEDURE FOR CARRYING OUT THE SUPERVISION OVER FIRE SAFETY.

THE KEYWORDS OF THE PAPER INCLUDE ADMINISTRATIVE COERCION, PENALTY PAYMENT, ADMINISTRATIVE PROCEEDING, MISDEMEANOUR PROCEDURE, SUPERVISION OVER FIRE SAFETY, OFFICIAL EXERCISING SUPERVISION OVER FIRE SAFETY, TYPES OF PROCEDURE.

THE PAPER CONSISTS OF INTRODUCTION AND THREE CHAPTERS, CONCLUSION, SUMMARY IN ENGLISH AND FIVE APPENDICES. THE PAPER IS BASED ON 11 WRITTEN SOURCES INCLUDING VARIOUS ACTS ON THE SUBJECT.

CHAPTER 1 EXAMINES THE NOTION OF PENALTY PAYMENT AND MISDEMEANOUR PROCEDURE AS WELL AS DESCRIBES THE ENFORCEMENT OF PENALTY PAYMENT AND MISDEMEANOUR PROCEDURE. THE CHAPTER ALSO FOCUSES ON PROBLEMS IN IMPOSING PENALTY PAYMENTS AND CONDUCTING MISDEMEANOUR PROCEDURE.

CHAPTER 2 FALLS INTO THREE PARTS: DOCUMENT ANALYSIS, CASE ANALYSIS AND AN INTERVIEW.

CHAPTER 3 RAISES SOME DISCREPANCIES BETWEEN ADMINISTRATIVE PROCEEDING AND MISDEMEANOUR PROCEDURE, DISCUSSES THE PROBLEMS OF PARALLELISM AND MAKES SUGGESTIONS FOR IMPOSING PENALTY PAYMENT AND CONDUCTING MISDEMEANOUR PROCEDURE.

THE CONCLUSION DRAWS TOGETHER ALL THE RELEVANT THEORETICAL CONSIDERATIONS PRESENTED IN THE PAPER AND SUMMARIES THE RESULTS OF THE RESEARCH.

THE SUBJECT OF THE PAPER IS RELEVANT SINCE NO MISDEMEANOUR PROCEDURE ON AN OBJECT'S FIRE SAFETY HAS BEEN CONDUCTED IN ESTONIA. HOWEVER, THERE IS A PRACTICE TOWARDS CONDUCTING MISDEMEANOUR PROCEDURE. THEREFORE, THE TIME IS RIGHT TO ANALYSE VARIOUS TYPES OF PROCEDURE.

VIIDATUD ALLIKAD

1. Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. 2004. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
2. Anton, Ü.1998. Haldussund kui haldustäide. *Juridica*, 8.
3. Asendustäitmise ja sunniraha seadus. 9.05.2001 – RT I 2001, 50, 283, RT I 2007,24, 127
4. Eerik, M. Ploom, T. 2002. Väärteomenetlus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
5. Haldusmenetluse seadus. 6. 06. 2001- RT I 2001, 58, 354, RT I 2007, 24, 127
6. Koolmeister, I., Kangur, A., Lind, S., Pajula, E., Ploom, T., Sirk, I.2007. Väärteomenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Kirjastus Juura.
7. Pajula, E., Ploom, T. 2004. Väärteomenetlus II. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
8. Päästeseadus. 23. 03. 1994 - RT I 1994, 28, 424, RT I 2006, 14, 112
9. Sarv, J. 2005. Mõningatest haldusmenetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. *Juridica* V.
10. Sootak, J., Pikamäe, P. 2004. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Kirjastus Juura.
11. Väärteomenetluse seadustik. 22.05.2002 – RT I 2002, 50, 313, RT I 2007, 23, 119

LISA 1. Dokumendianalüüsi tulemuste tabel

LISA 1

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
	Järelevalve asju	Ettekirjutusi	lg1 p1	lg1 p2	lg1p3	lg1 p4	lg 2	Hoiatus	Sunniraha kohaldamine	Väärteo- menetlus	Ettekirjutus täidetud	Tähtaeg saabumata	Nõuded täidetud	Järelkontroll teostamata	Korduv sunnivahend
Füüsiline isik	2	2	1	0	0	0	1	1	0	0	2	0	0	0	0
Eraõiguslik juriidiline isik	31	57	56	1	0	0	0	24	0	0	42	10	6	2	1
Avalik-õiguslik juriidiline isik	14	40	40	0	0	0	0	10	0	0	8	31	0	0	0
Riigiasutus (riik)	3	8	8	0	0	0	0	0	0	0	3	5	0	0	0
KOKKU	50	107	105	1	0	0	1	35	0	0	55	46	6	2	1

Veergude selgitused:

Veerg 1: Valimis järelevalve asju isikute lõikes ja kokku.

Veerg 2: Ettekirjutuste arv isikute lõikes ja kokku.

Veerg 3: Ettekirjutusi vastavalt PäästeS §28 5 lg 1 p1 tuleohutusnõuete rikkumise kõrvaldamiseks

Veerg 4: Ettekirjutusi vastavalt PäästeS §28 5 lg 1 p 2 tuleohu vältimiseks või kõrvaldamiseks

Veerg 5: Ettekirjutusi vastavalt PäästeS §28 5 lg 1 p 3 tuleohu tekitamisega põhjustatud tagajärgede kõrvaldamiseks

Veerg 6: Ettekirjutusi vastavalt PäästeS §28 5 lg 1 p 4 ehitisse paigaldatud või paigaldatava nõuetele mittevastava päästevahendi või tuleohutuse seisukohalt olulise nõuetele mittevastava ehitustoote asendamiseks või kõrvaldamiseks

Veerg 7: Ettekirjutusi vastavalt PäästeS §28 5 lg 2 tulekahju tekkimise ohu või muu kiiret sekkumist nõudva ohu inimese elule, tervisele, varale või keskkonnale ennetamiseks või kõrvaldamiseks objekti kasutamise, tegevuse või seadme töö peatamise kohta

Veerg 8: Antud sunniraha hoiatusi

Veerg 9: Kohaldatud sunniraha

Veerg 10: Läbi viidud väärteomenetlusi

Veerg 11: Antud ettekirjutus on täidetud

Veerg 12: Antud ettekirjutuse täitmise tähtaeg on saabumata

Veerg 13: Objektil tuleohutusülevaatusena tuleohutusnõuete rikkumisi ei tuvastatud

Veerg 14: Objektil on järelkontroll teostamata ja isik ei ole ka ise teavitanud tuleohutusnõuete rikkumiste likvideerimisest

Veerg 15: Sunniraha sisse nõutud ja määratud uus hoiatus

LISA 2. Dokumendianalüüsi tabeli alus

LISA 2

Järelevalve asja nr	Isik 1	Liik 2	Ettekirjutuse sisu 3	Hoiatus	Sunniraha kohaldamine	Väärteomenetluse otsus	Märkused4

1 – järelevalve subjekti nimi

2 – märgitakse isiku liik : 1. füüsiline isik 2. eraõiguslik juriidiline isik 3. avalik-õiguslik juriidiline isik 4. riigiasutus (riik)

3 – märgitakse vastavalt PäästeS §285 lg 1 , kas ettekirjutus tehti:


- 1) tuleohutusnõuete rikkumise kõrvaldamiseks
- 2) tuleohu vältimiseks või kõrvaldamiseks
- 3) tuleohu tekitamisega põhjustatud tagajärgede kõrvaldamiseks
- 4) ehitisse paigaldatud või paigaldatava nõuetele mittevastava päästevahendi või tuleohutuse seisukohalt olulise nõuetele mittevastava ehitustoote asendamiseks või kõrvaldamiseks.

või PäästeS § 285 lg 2: tulekahju tekkimise ohu või muu kiiret sekkumist nõudva ohu inimese elule, tervisele, varale või keskkonnale ennetamiseks või kõrvaldamiseks objekti kasutamise, tegevuse või seadme töö peatamine.

4 - märkuste lahtrisse märgiti, kas ettekirjutust ei antud, ettekirjutus täideti, ettekirjutus jäeti tähtajaks täitmata, ettekirjutust ajatati, ettekirjutuse täitmise tähtaeg oli saabumata,tähtaeg saabunud, aga järelkontroll teostamata.

LISA 3. Riikliku tuleohutusjärelvalve läbiviimise pädevuse skeem

Riikliku tuleohutusjärelvalve läbiviimise pädevus (Lõuna-Eesti Päästkeskuse näitel)

<i>Menetlusliik</i>	<i>HALDUSMENETLUS</i>	<i>VÄÄRTEOMENELUS</i>
<i>Menetleja</i>	PÄDEV HALDUSORGAN (PäästeS § 26 lg 1 p 2 ja HMS § 8 lg 1)	TÄIDESAATVA RIIGIVÕIMU VOLITUSTEGA ASUTUS (VTMS § 9 p 1)
 <p>LÕUNA-EESTI PÄÄSTEKESKUS</p>		
<i>Menetleja pädevuse tulenemine</i>	PÄÄSTESEADUS (PäästeS § 26 lg 1 p 2)	PÄÄSTESEADUS (PäästeS § 39 ³ lg 6) VÄÄRTEOMENETLUSE SEADUSTIK (VTMS § 52 lg 5 – 8 ja 11)
<i>Menetleja nimel toiminguid teostava ametniku volitamine</i>	LÕUNA-EESTI PÄÄSTEKESKUSE DIREKTORI KÄSKKIRI “Riikliku tuleohutusjärelvalve teostamise volitamine” (PäästeS § 28 lg 1 ja HMS § 8 lg 2)	LÕUNA-EESTI PÄÄSTEKESKUSE DIREKTORI KÄSKKIRI “Tuleohutusjärelvalve toimingutes ja väärteo menetlemises osalevate volitatud ametnike loetelu kinnitamine” (PäästeS § 28 lg 1 ja VTMS § 10 lg 1 ja 2)
<i>Ametniku pädevust tõendavad dokumendid</i>	AMETITÕEND (PäästeS § 28 ³ lg 3 p 1)	AMETITÕEND (PäästeS § 28 ³ lg 3 p 1) PÄDEVUST TÕENDAV TUNNISTUS (VTMS § 10 lg 3 ja 4)