

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Sotsiaalteaduskond

Õiguse instituut

Liis Seisonen

**PÄÄSTEAMETI POOLT LÄBIVIIDAVATE
KODUKÜLASTUSTE ÕIGUSLIK MÄÄRATLUS**

Magistritöö

Juhendajad: Tagne Tähe, MA

Monika Mikiver, LL.M

Tallinn 2016

Deklareerin, et käesolev magistritöö,
mis on minu iseseisva töö tulemus, on
esitatud Tallinna Tehnikaülikooli
magistrikraadi taotlemiseks ja selle
alusel ei ole varem taotletud akadeemilist
kraadi.

Üliõpilane Liis Seisonen

“ “ 2016

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Monika Mikiver, LL.M

“ “ 2016

Juhendaja Tagne Tähe, MA

“ “ 2016

Kaitsmisele lubatud “ “ 2016

Õiguse instituudi magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Sisukord

Lühendid.....	3
Sissejuhatus	4
1. Kodukülastuse protsessikirjeldus ning õiguslik määratlus	11
1.1. Tuleohutuskontrolli- ja nõustamisteenuste raames läbiviidavad tegevused kodude külastamisel	11
1.1.1. Nõustamist vajavate kodude selektsioon	13
1.1.2. Teavitamine	15
1.1.3. Tuleohutusosalase olukorra väljaselgitamine ja dokumenteerimine	15
1.1.4. Ettekirjutuse koostamine ning selle alternatiivid	16
1.1.5. Järelekontrolli/korduvkülastuse läbiviimine	17
1.1.6. Väärteomenetluse läbiviimine	18
1.1.7. Vahekokkuvõte	19
1.2. Nõustamisteenuse seotus riikliku järelevalve läbiviimisega	19
1.2.1. KorS nõuded ohuolukorras tegutsemiseks	25
1.3. Haldusmenetluse olemus ning seotus kodukülastustega	26
1.3.1. Määrus ja haldusleping	28
1.3.2. Haldusakti, toimingute ning menetlustoimingute erisused	29
1.3.3. Menetlustoiming, toiming ja haldusakt kodukülastuses	34
1.4. Korrakaitse- ja haldusmenetluse seaduse põhimõtete rakendamine	39
1.4.1. Otstarbekuse põhimõte	39
1.4.2. Kaalutusõigus	40
1.4.3. Proportsionaalsuse põhimõte	43
1.4.3.1. Sobivuse nõue riikliku järelevalve menetluses	44
1.4.3.2. Vajalikkuse nõue riikliku järelevalve menetluses	45
1.4.3.3. Mõõdukuse (proportsionaalsus kitsamas tähenduses) nõue riikliku järelevalve menetluses	46
1.4.3.4. Proportsionaalsuse ajaline mõõde riikliku järelevalve menetluses	47
1.4.4. Kaalutusõiguse vähenemine nullini – ettekirjutus nõustamisteenuses	47
1.5. Ohuprognoozi koostamine kodukülastuste läbiviimiseks	52
1.6. Väärteomenetluse seadustiku nõuded süüteomenetluse algatamiseks	53
1.7. Korrakaitsemenetluse ja süüteomenetluse paralleelsus kodukülastuste temaatikas	55
1.8. Korduvkülastuste läbiviimine	58
1.9. Peatüki kokkuvõte	60
2. Kodukülastuse läbiviimine kooskõlas Põhiseaduse ning õiguse üldpõhimõtetega	62
2.1. Põhiõiguse riive esinemise võimalikkus nõustamisteenuse osutamisel	62
2.2. Ennetustöö osakonna ametnike ning kutseliste ja vabatahtlike päästjate õigus rakendada korrakaitsemeetmeid ning väärteomenetlust	66
2.3. Põhiõiguse riive esinemise võimalikkus tuleohutuskontrolli teenuse osutamisel	71
2.3.1. Kodu puutumatus riive põhiseaduspärasuse analüüs	72
2.4. Päästeameti poolt avalikkusele antav kuvand kodukülastuste kohta	76
2.5. Haldusorgani lubadus ja vastuolulise käitumise keeld	77
2.5.1. Hea halduse põhimõtte rakendumine nõustamisteenuse osutamisel	79
2.5.1.1. Halduseeskiri kui abistav dokument Päästeametile ja haldusvälistele isikutele	83
2.6. Peatüki kokkuvõte	86
Kokkuvõte	88
Summary	97
Kasutatud allikate loetelu	99
Lisa 1 – Ekspertintervjuu	109

Lühendid

APoS – Abipolitseiniku seadus
ATS – Avaliku teenistuse seadus
ATSS – Asendustäitmise ja sunniraha seadus
EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus
EK – Euroopa Kohus
EÜK – Euroopa Üldkohus
HMS – Haldusmenetluse seadus
KoS – Korrakaitse seadus
KoSMRS – Korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seadus
m – määrus
o – otsus
PS – Eesti Vabariigi põhiseadus
PäästeS – Päästeseadus
RKEK – Riigikohtu erikogu
RKHK – Riigikohtu halduskolleegium
RKKK – Riigikohtu kriminaalkolleegium
RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
RKÜK – Riigikohtu üldkogu
TlnHK – Tallinna Halduskohus
TlnRnK – Tallinna Ringkonnakohus
TrtRnK – Tartu Ringkonnakohus
TuOS – Tuleohutuse seadus
VTMS – Väärteomenetluse seadustik

Sissejuhatus

2014. aastal töötati Päästeameti edasiste eesmärkide ja suundade kaardistamiseks välja „Päästeameti strateegia 2015-2025“. Nimetatud dokumendis seadis Päästeamet endale visiooniks vähendada aastaks 2025 Eestis õnnetuste arv ja kahju igapäevasele kaasabil Põhjamaade tasemele.¹ Kuigi Päästeamet tegeleb erinevate õnnetuste ärahoidmisega ning nende tagajärgede likvideerimisega, siis vaieldamatult suurim ressurss ning võimekus läheb tuleõnnetustele ning inimeste tuletõrjumisele.² Vaadeldes Põhjamaade tulekahjudes hukkunute statistikat, siis näiteks 2013. aastal oli Soomes 100 000 inimese kohta keskmiselt 1,1 hukkunut, Rootsis oli selleks näitajaks 1,0, Norras 1,2. 2014. aastal olid nimetatud maade numbriteks vastavalt Soomes 1,59, Rootsis 0,76, ja Norras 1,06. Eestis on mõlemal aastal hukkunud märkimisväärselt rohkem inimesi 100 000 elaniku kohta – 2013. aastal 3,6 ning 2014. aastal 4,1. Kuigi Eesti numbrid on mõnevõrra väiksemad, kui teiste Balti riikide – Läti ja Leedu omad (Lätis oli 2013. aastal 5,1 ning 2014. aastal 4,7 hukkunut 100 000 inimese kohta, Leedus olid nendeks numbriteks vastavalt 5,3 ja 4,14),³ siis saab statistikas sisalduvate numbrite põhjal järeldada, et Eestil on Põhjamaade taseme saavutamiseni veel omajagu arenguruumi.

Selleks, et Päästeameti strateegias nimetatud eesmärki saavutada, peab silmas pidama, et tulesurmade vähendamiseks ei piisa vaid tagajärgedega tegelemisest. Oluline on tähtsustada tuleohtliku olukorra tekkimise ennetamist, st rõhuma peab inimeste teadlikkuse tõstmisele, mis tähendab lisaks kehtivatele tuleohutusnõuetele ka tulekahjude tekkepõhjuste uurimist ning nende põhjustest teavitamist. Samuti on siin oluline roll tuleohutusnõuete täitmise kontrollimisel ja vajadusel sunnimeetmete kasutamisel, mis samuti, kuigi küll üksikisiku jaoks koormavama nurga alt, aitavad kaasa tuleohtliku olukorra tekkimise ennetamisele.⁴

Lähtuvalt eeltoodust on Päästeameti üheks suurimaks prioriteediks tulekahjudes hukkunute arvu vähendamine ning veel enam – tulekahjude ärahoidmine, seda läbi elanikkonna ohutusalase

¹ Päästeamet. Päästeameti strateegia 2015-2025, 2014, lk 23. www.paasteamet.ee/dotAsset/3335858a-fc39-49d7-85f3-15962dfdc124.pdf (13.03.2016).

² Vt nt Päästeamet. Päästesündmuste statistika. www.xn--psteamet-0zaa.ee/et/paasteamet/statistika/paeastesuendmused.html (22.04.2016).

³ Brushlinsky, N.N. jt World fire statistics. International Association of Fire and Rescue Services 2015, 20, lk 25. www.ctif.org/sites/default/files/ctif_report20_world_fire_statistics_2015.pdf (14.03.2016).

⁴ Siseministerium. Raivo Küüt: turvalisust suurendab ohutu elukeskkond ja inimeste teadlikkuse kasv, 2015. www.siseministerium.ee/et/uudised/raivo-kuut-turvalisust-suurendab-ohutu-elukeskkond-ja-inimeste-teadlikkuse-kasv (15.04.2016).

teadlikkuse suurendamise⁵. Kui vaadelda täpsemalt tulesurmasid, siis viimase 13 aasta statistika Eesti kohta on näidanud⁶, et peamiselt hukuvad inimesed eluruumides. Statistikast lähtuvalt on Päästeamet üha enam hakatud rõhku pöörama tuleohutusele eluhoonetes, inimeste kodudes.⁷

Päästeameti ennetuse valdkonna teenistujad on alates aastast 2007 teinud kodukülastusi, mille eesmärgiks on eluruumi valdaja tuleohutusala nõustamine. Sellest ajast alates on kodukülastuste arv aastas varieerunud, ulatudes umbkaudu 500-st külastusest aastas kuni 10 000 külastuseni aastas (2014 a). 2015. aastal oli Päästeameti tööplaanis kinnitatud juba 15 000 kodukülastust, reaalselt jõuti külastada aga veel rohkem – umbkaudu 16 400 eluruumi.⁸ Seega kodukülastuste ja nõustamise trend on pidevas kasvamises.

2009. aastast, mil muutus kohustuslikuks suitsuanduri paigaldamine olemasolevatesse eluhoonesse, hakkasid kodusid riikliku järelevalve menetluse raames paralleelselt kontrollima ka Päästeameti tuleohutusjärelvalve ametnikud, veendumaks suitsuanduri olemasolus. 2016. aasta algusest lepitati aga Päästeameti siseselt kokku, et eluhoonete külastamine jääb ennekõike kutseliste ning vabatahtlike päästjate ja ennetustöö valdkonna teenistujate kätte. Kui eelnevalt kontrollisid kodusid vastavalt tööplaanile ka tuleohutusjärelvalve ametnikud, siis alates aastast 2016 keskenduvad nad mitteleuhoonetele, eluhooneid kontrollitakse erijuhtudel (nt avalduste alusel). Tuleohutusjärelvalve ametnikud tegelevad eluhoonete järelevalvega üldjuhul vaid siis, kui ennetajad nõustamise käigus näevad, et nende tegevusest hoolimata valitseb eluhoones endiselt tuleohtlik olukord, samuti, kui eluruumi valdaja keeldub koostööst (nt teenistujaid oma koju sisse laskmast) ning puuduste kõrvaldamisest vabatahtlikult.⁹

Hetkel on Päästeameti sisene reeglistik paika pandud selliselt, et tuleohutusjärelvalve ametnikud viivad läbi riiklikku järelevalvet, rakendavad riiklikku sundi ning vajadusel väärtemenetlust, osutades nii tuleohutuskontrolli teenust¹⁰. Päästeameti seisukoht on, et

⁵ Päästeameti strateegia 2015-2025, *supra* note 1, lk 39.

⁶ Selgituseks: Päästeamet kogub ühtsetel alustel tulesurmade statistikat alates aastast 2002, vt täpsemalt Lisa 1- Ekspertintervjuu, p 1.

⁷ *Ibid.*

⁸ Päästeamet. Kodukülastuste kokkuvõte 2015, 2016, lk 3 (kättesaadav Päästeametist ja autori valdusest).

⁹ Lisa 1, *supra* note 6, p 2

¹⁰ Alates 2008. aastast on Päästeametis arendatud teenuspõhist juhtimist ja kogu tegevus on kirjeldatud sihtrühma vajadustest lähtuvalt erinevate teenustena. Asutusesiseselt on välja töötatud teenuskaardid erinevate tegevuste ja asutuse ülesannete kohta, seetõttu räägitakse magistristöös edaspidi riikliku tuleohutusjärelvalve osutamise korral ka tuleohutuskontrolli teenusest ning kodude nõustamise puhul nõustamisteenusest. Vt täpsemalt Päästeamet. Päästeameti aastaraamat 2014, lk 9. www.paasteamet.ee/dotAsset/0cea0fd4-fd91-40bb-b482-ff61aba07f55.pdf

ennetustööga tegelevad teenistujad (nõustamisteenuse raames, mille alla kuuluvad ka kodukülastused) haldusmenetlust läbi ei vii, riiklikku sundi ei rakenda, ei karista. Kodukülastuse raames talletatakse andmeid vaid eelnevalt väljatöötatud vormikohase kodukülastuse ankeedi täitmisega, millest saadud andmed kantakse vastavasse registrisse.¹¹ Samas magistr töö autor seab viimati nimetatud Päästeameti poolse seisukoha kahtluse alla – kodukülastust ning seejuures tuleohutusosalast nõustamist peaks tõenäoliselt siiski haldusmenetlusena käsitlema. Näiteks eelnevalt viidatud vormikohane ankeet, mis kodukülastuse raames täidetakse, võib töö autori esialgsel hinnangul kujutada endast siiski paikvaatluse protokoll haldusmenetluse seaduse (HMS)¹² § 38 tähenduses. Samuti on küsitav nõustajate tegevus juhul, kui avastatakse kodus tõsiseid rikkumisi ning eksisteerib korrakaitse seaduses (KorS)¹³ sätestatud kõrgendatud või oluline tuleoht (vt KorS § 5 lg 3 ja 4). Kas sellisel juhul ei tuleks siiski koheselt sekkuda ja rikkumiste kõrvaldamist nõuda, arvestades, et tekkida võib olukord, kus avalikud huvid kaaluvad üle üksikisiku huvid (tuleohtlik olukord kodus ei pane ohtu vaid konkreetsetes kodus viibivaid isikuid, vaid ka ümberkaudsed elanikud)? Nimetatud teemat hakatakse magistr töö käigus ka süvitsi uurima, analüüsima ja põhjendama.

Tuleohutusjärelvalve teostamise puhul on olemas kindlad õiguslikud meetmed, mis aitavad tuleohutusnõuete täitmist tagada ning need on toodud erinevates õigusaktides – HMS, KorS, tuleohutuse seadus (TuOS)¹⁴, päästeseadus (PäästeS)¹⁵, vääртеomenetluse seadustik (VTMS)¹⁶. Nõustatavates kodus avastatud puuduste puhul proovitakse isikut vabatahtlikult neid likvideerima motiveerida ning kokkulepitud aja pärast viiakse läbi nn korduvkülastus, kus kontrollitakse nõuete täitmist, viiakse vajadusel läbi korduvnõustamine ning lepatakse kokku uue külastuse aeg.¹⁷

Päästeametis on asutusesiseselt kokku lepitud, et kui kodukülastuste raames avastatakse tuleohtlik olukord, mis vajaks kiiret lahendust ja sekkumist, kuid eluruumi valdaja ei ole nõus

(12.03.2016); Siseministeerium. Siseministeeriumi valitsemisala teenusepõhise juhtimise raamistik. Kontseptsioon, mõisted ja näited, 2014. drive.google.com/file/d/0BznMGHJo18miRUVtMUtiel9STFk/view?usp=sharing (28.04.2016); Päästeamet. Tuleohutuskontrolli teenuskaart (kättesaadav Päästeametist ja autori valdusest); Päästeamet. Nõustamise teenuskaart (kättesaadav Päästeametist ja autori valdusest).

¹¹ Lisa 1, *supra* note 6, p 6.

¹² HMS RT I, 23.02.2011, 8.

¹³ KorS RT I, 23.03.2015, 207.

¹⁴ TuOS RT I, 30.12.2015, 52.

¹⁵ PäästeS RT I, 30.12.2015, 37.

¹⁶ VTMS RT I, 19.03.2015, 37.

¹⁷ Päästeamet. Kodukülastused ja eluruumide tuleohutuskontroll. Info liikumine, asutusesisene juhendmaterjal, lk 2. (kättesaadav Päästeametist ja autori valdusest).

koostööks ennetuse teenistujatega, kaasatakse kas tuleohutusjärelvalvet teostavad ametnikud või kohalik omavalitsus, kes sekkub probleemide lahendamisse enda pädevusse kuuluvate meetmete rakendamisega¹⁸. Kohalikud omavalitsused saavad abistada nt rahaliste probleemide olemasolul, st juhul kui isikul endal ei ole piisavalt võimalusi oma kodu tuleohutumaks muutmiseks. Tuleohutuskontrolli teostavate ametnike sekkumisel antakse aga isiku suhtes menetlusele nõ ametlikum käik – tuleohutusnõuete rikkumise kõrvaldamiseks koostatakse ettekirjutus koos sunniraha- või asendustäitmise hoiatusega vastavalt KorS § 28 lõikele 1. Ettekirjutuse tähtaegselt täitmata jätmisel rakendatakse sunniraha või asendustäitmist kooskõlas TuOS §-ga 40, KorS §-ga 23 lg 4 ning asendustäitmise ja sunniraha seaduse (ATSS)¹⁹ §-ga 11. Samuti on tuleohutusjärelvalve ametnikul õigus karistada isikuid väärteomenetluse korras²⁰. Nagu eespool mainitud, on Päästeamet samas seisukohal, et nõustamisteenuse raames ei ole eesmärgiks kellegi karistamine või nõuete täitma sundimine. Päästeamet on ka meedias avalikkusele rõhutanud, et kodukülastuse raames käiakse vaid nõustamas²¹. Seega kuigi nõustamisteenuse raames isikutega suhtlemine oli Päästeameti poolt algselt planeeritud paljuski mitteformaalsel tasandil, siis praktikas käitub asutus enda poolt lubatust teisiti. Karmimat käitumist toetavad ja nõuavad tegelikult ka kehtivad õigusaktid – nimetatut asub autor ka töö raames tõestama. Töö autori hinnangul vajab kontrollimist, kas ja kuidas kirjeldatud olukorras on riivatud isikute ootus Päästeameti nõustamisteenuse suhtes: isik on lasknud ametnikud enda koju, loobudes seega vabatahtlikult Eesti Vabariigi Põhiseaduses (PS)²² toodud kodu puutumatus põhiõiguse kaitsest enda suhtes (PS § 33) ning loodab saada nõustamisteenust Päästeametilt, mitte sunniraha ähvardusel lisakohustusi tuleohutuse parandamiseks, mis tihtipeale võivad ka suhteliselt kulukad olla. Selle temaga seotult analüüsib autor Päästeameti tegevust täpsemalt hea halduse põhimõttest lähtuvalt ning annab omapoolsed soovitusel.

Sügavamat uurimist vajab ka see, kas Päästeameti nõustamisteenuse ümber eksisteerib nn õiguslik raamistik, nii nagu seda omab tuleohutuskontrolli teenus, kus erinevad tegevused ja toimingud on õigusaktidega reguleeritud, peavad olema dokumenteeritud ning on ka (kohtus) vaidlustatavad. Hetkel Päästeamet nõustamisteenust osutades ühegi konkreetse menetluse kohta kehtestatud reegleid otseselt ei järgi, nõustamisteenust osutatakse paljuski asutusesiseselt

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ ATSS RT I, 12.07.2014, 29.

²⁰ TuOS, *supra* note 14, § 57.

²¹ Vt nt Lakson, P. Päästjad hakkavad kodudes nõustamas käima. Postimees, 14.04.2014. tarbija24.postimees.ee/2760890/paastjad-hakkavad-kodudes-noustamas-kaima (07.02.2016).

²² PS RT I, 15.05.2015, 2.

kokkulepitud reeglite kohaselt²³, mis aga isikutele väljaspool asutust ei pruugi teada olla. Lisaks ei ole üheselt selged alused, kuidas isik ennast kaitsta saaks, juhul kui tal tekib Päästeametiga eriarvamusi või leiab, et tema õigusi on rikutud. Seega magistr töö üldiseks uurimisküsimuseks ning eesmärgiks ongi nõustamisteenuse raames läbiviidava kodukülastuse õigusliku tausta väljatoomine:

- Kas ja milliste õigusnormide alla antud tegevust liigitada saab, sh kas võib olla tegemist haldusmenetlusega (riikliku järelevalvega) ja haldustoiminguga või mitte?
- Kas nõustamisteenuse osutamisel on tegemist KorS alla kuuluva tegevusega, st ohu ennetamisega KorS § 5 lg 7 tähenduses? Kuidas läheb selline nõustamise idee kokku KorS ideoloogiaga, mille kohaselt Päästeamet peab tuleohutusjärelvalvega seotud tegevusi planeerima ohuproгноosis lähtuvalt²⁴?
- Kas inimesed on kohustatud laskma ametnikke enda koju neid tuleohutusalaselt nõustama? Kas esineb seejuures põhiõiguse riivet ning millisel määral?
- Päästeamet on avalikkusele andnud mõista, et tuleb kodudesse vaid nõustama ja kedagi ei karistata rikkumiste leidmisel. Samas on siiski võimalik olukorra tekkimine, kus sekkuvad tuleohutusjärelvalve ametnikud, kellel on õigus kasutada nii haldussunnivahendeid kui karistuslikke meetmeid tuleohutusnõuete täitmise tagamiseks. Millise maine Päästeamet sellise käitumisega endale avalikkuse silmis siis loob ning kas see on kooskõlas õiguse üldpõhimõtetega? Mida Päästeamet saaks teha, et tagada avalikkusele selge ja läbipaistev kodukülastuste läbiviimise protsess?
- Mida nõustamisteenuse osutajad saaks teha, et oma tegevused õigusaktidega kooskõlas hoida? Kas seadusandluses on puudujääke, mida tuleks likvideerida?

Nimetatud küsimused aitavad autoril tõestada magistr töö raames püstitatavat hüpoteesi, mis sõnastatakse järgnevalt: Päästeameti poolt läbiviidav kodukülastus on sisult riiklik tuleohutusjärelvalve menetlus ning peab seega vastama haldusmenetluse seaduses, korrakaitse seaduses ja teistes valdkonda reguleerivates õigusaktides toodud nõuetele.

²³ Lisa 1, *supra* note 6, p 6.

²⁴ Selgituseks: Ohuproгноosis korrakaitse seaduse mõistes on koostatud Päästeametil hetkel hoonepõhiselt (sätestatakse kriteeriumid, millised hooned on potentsiaalselt kõige tuleohtlikumad ning mida tuleks kontrollida), nõustamisteenusesse kaasatakse hetkel aga isikutepõhiselt nn riskirühmi- ennekõike sotsiaaltoetuste saajad, madalamate sissetulekutega leibkonnad jne. Vt täpsemalt Lisa 1, *supra* note 6, p 3, 11.

Teisteks valdkonda reguleerivateks õigusaktideks saab siinkohal pidada näiteks nii väärteomenetluse seadustikku, tuleohutuse seadust, päästeseadust, aga ka asendustäitmise ja sunniraha seadust ning nimetatud seaduste alamakte, mis kõik reguleerivad riikliku tuleohutusjärelvalve menetluse läbiviimist.

Teema on Päästeameti poolt aktuaalseks kinnitatud just ennekõike seoses kasvavate kodukülastuste arvuga ning eelpool kirjeldatud 2016. aastast rakendunud asutusesiseste korralduslike muudatustega. Asutus soovib saada kodukülastuste mõistele õigusosalast määratlust ning kindlust, et tegutsetakse kehtivate õigusaktidega kooskõlas. Magistritöö eesmärgiks ongi kodukülastuse ja nõustamisteenuse õigusliku olemuse määratlemine ning nimetatud tegevuste õiguspärasuse analüüs. Töö tulemusel esitatakse Päästeametile ettepanekud ja juhised oma tegevuste edasisel läbiviimisel kodusid külastades, tagades seeläbi teenistujate õiguspärase tegevuse, mis omakorda suurendab kodukülastajate endi kindlustunnet. Ühtlasi aitab töö raames välja töötatud õiguslik raamistik Päästeametil ka asutusest väljapoole anda konkreetseid ja selgemaid signaale oma tegevuse osas, mis omakorda vähendab nt isikute kahtlusi Päästeameti pädevuses kodusid külastada ning aitab luua selgemat kuvandit kodukülastuse kohta üldiselt.

Töö koosneb kahest peatükist, mis omakorda jagunevad väiksemateks alapeatükkideks. Esimeses peatükis käsitleb autor kodukülastuse kui tervikliku protsessi läbiviimist – seletab lahti kodukülastuse käigus läbiviidavad tegevused nii tuleohutuskontrolli- kui nõustamisteenuse kontekstis. Seejärel uuritakse täpsemalt, kas tegemist võib olla haldusmenetluse ning selle kitsama valdkonna – riikliku tuleohutusjärelvalve menetlusega. Selgitatakse ka KorS, HMS ja VTMS põhimõtteid, mille kohaselt tuleks näiteks menetluste käigus erinevaid otsuseid teha kaalutlemise teel ning antakse Päästeametile soovitusi oma tegevuste planeerimisel nimetatud põhimõtetest lähtuvalt. Peatüki lõpetab kogu kodukülastuse protsessi kokkuvõttev korduvkülastuste läbiviimise temaatika analüüs. Magistritöö teises peatükis analüüsib autor võimalikku põhiõiguse riive toimumist kodukülastuse käigus. Samuti analüüsitakse, millist infot võiks Päästeamet asutusevälistele isikutele kodukülastuste kohta anda. Tehakse ettepanekud asutuse töö paremaks korraldamiseks.

Töö käigus viiakse läbi kvalitatiivne allikate analüüs. Allikatena kasutatakse ja uuritakse ennekõike Eesti Vabariigi õigusakte (samas viidatakse ka Euroopa Liidu ja Saksamaa õigusele), nende seletuskirju ja käsiraamatuid, teemakohast õigusosalast kirjandust ning teadusartikleid (nt *Juridica*), siseriiklikku kohtupraktikat (samas ka mõned rahvusvahelised lahendid), kohtuväliste

organite (nt õiguskantsler) arvamusi, samuti muud teemat toetavat materjali (nt Päästeameti ja Siseministeeriumi juhendmaterjalid). Töös käsitletakse ka teemasid, mille kohta varasemalt on kirjutanud magistr töö Anu Maria Kütimaa²⁵ (haldusorgani lubadus) ning doktoritööd Mait Laaringult²⁶ ja Janar Jäätmalt²⁷ (korrakaitse ja riiklik järelevalve). Nimetatud allikad toetavad töö autori läbiviidavat analüüsi ning aitavad korrektsete lõppjärel dusteni jõuda. Kuna Päästeameti kodukülastuste teemat kui tervikut pole eelnevalt käsitletud, siis on autor seisukohal, et magistr töö raames läbiviidavat uuringut saab pidada ka reformile orienteeritud uuringuks/analüüsiks, sest aitab kodukülastuste teema kokku koondada ning selle toimimiseks ühtsed alused välja töötada.

²⁵ Kütimaa, A.M. Haldusorgani vastuolulise käitumise keeld, magistr töö, Tartu Ülikooli Õigusteaduskond 2012.

²⁶ Laaring, M. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena, doktoritöö, Tartu Ülikooli kirjastus 2015.

²⁷ Jäätmä, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega, doktoritöö, Tartu Ülikooli kirjastus 2015.

1. Kodukülastuse protsessikirjeldus ning õiguslik määratlus

1.1. Tuleohutuskontrolli- ja nõustamisteenuste raames läbiviidavad tegevused kodude külastamisel

Kuna magistritöö keskendub Päästeameti poolt läbiviidavate kodukülastuste õigusliku tausta uurimisele, siis antud peatükis toob autor välja, kuidas puutuvad kokku kaks Päästeameti valdkonda (ennetus ja tuleohutusjärelvalve) ja teenust (nõustamise- ja tuleohutuskontrolli teenus) kodude külastamisel, mis on seejuures kummagi ülesanded ning täpsemad tegevused.

Nagu autor töö sissejuhatavas osas juba selgitas, tegelevad alates 2016 aastast kodude nõustamisega ja seejuures ka kodude külastamisega peamiselt Päästeameti ennetuse valdkonna teenistujad ning selleks on Päästeametis välja töötatud ka vastav teenus – nõustamisteenus²⁸. Nõustamisteenuse eesmärgid, tegevused, sihtrühmad jmt on määratletud Päästeameti peadirektori poolt kinnitatud teenuskaardi vormil – nõustamise teenuskaardil. Selle kohaselt on nõustamisteenuse peamiseks tegevuseks isikute nõustamine – vestlus teenistuja ja abivajaja vahel, mille käigus arutatakse läbi eksisteerivad ohutusalsed probleemid ning nõustaja peab nõustatavale edasi andma oma teadmisi ja oskusi, sh ka infomaterjale tuleohutusalsase taseme tõstmiseks kodus. Samuti kogutakse ja analüüsitakse nõustamisteenuse osutamise käigus saadud andmeid ning sisestatakse need selleks kodukülastuste andmebaasi.²⁹ Päästeameti siseselt kokku lepitud reeglite kohaselt nõustamisteenuse osutamisel kedagi ei karistata, ettekirjutusi ei tehta, võimalikele puudustele juhitakse tähelepanu ning motiveeritakse isikuid tuleohutusnõudeid täitma peamiselt suuliselt. Nõustamisteenuse raames on eesmärgiks saada isikuga usalduslik suhe, mille liigne formaalsus Päästeameti teenistujate poolt võiks rikkuda.³⁰ Hetkel kehtivad Päästeameti sisesed juhendid ning kokkulepped ei sätesta seejuures eraldi tegevusi juhul, kui kodukülastuste käigus avastatakse kiiret sekkumist vajav olukord, samuti ei eksisteeri info liikumise reegleid viivitamatut sekkumist vajavate olukordade tarbeks.³¹ Nõustamisteenust saab hetke seisuga Päästeameti poolt vaadata kui nõ menetluseta kodukülastust, kuna teenuse raames ühegi konkreetse menetluse kohta kehtestatud reegleid otseselt ei järgita.³²

²⁸ Nõustamise teenuskaart, *supra* note 10.

²⁹ *Ibid*, p 5; Lisa 1, *supra* note 6, p 13.

³⁰ Lisa 1, *supra* note 6, p 6.

³¹ Kodukülastused ja eluruumide tuleohutuskontroll. Info liikumine, *supra* note 17, p 2.3, 2.4; Lisa 1, *supra* note 6, p 8.

³² Täpsustuseks: Kuigi Päästeamet hetkel selliselt nõustamisteenust käsitleb, soovib töö autor taolise käsitluse ümber lükata ning analüüsib töö käigus nimetatud Päästeameti tegevused täpsemalt läbi ja toob oma põhjendused, kuidas ja

Tuleohutusjärelvalve ametnikud, kes sekkuvad kodude kontrollimisse probleemsematel juhtudel, teostavad tuleohutusjärelvalvet tuleohutuskontrolli teenuse raames³³. Probleemsemateks ja erandlikeks juhtudeks peetakse Päästeameti kokkuleppeliselt nt seda, kui nõustamisteenuse raames ei tee isik nõustajatega koostööd, kuid eksisteerib tuleohtlik olukord, mis vajab likvideerimist,³⁴ samuti kui näiteks on esitatud avaldus kodu tuleohutusalaseks kontrollimiseks, lisaks sooritatakse elumajadesse ka üleriigilisi samaaegselt läbiviidavaid konkreetsele kontrolli objektile (nt suitsuandurite olemasolule) suunatud kontrole ehk reide³⁵. Tuleohutuskontrolli teenuse eesmärgiks on ennekõike riikliku järelvalve teostamine mittelehoonetes³⁶. Kodusid külastavad tuleohutusjärelvalve ametnikud vaid eelnevalt mainitud erandjuhtudel, viies seal muuhulgas läbi ka isikute nõustamist, kuid kuna nendele ametnikele on Päästeameti poolt antud õigus alustada tuleohutusnõuete kontrollimiseks riikliku järelvalve menetlus, siis üldiselt menetlust ka kodusid külastades alustatakse³⁷. Tuleohutusjärelvalve menetluse raames kasutatakse tuleohutusnõuete täitmise tagamiseks haldus- ja väärteomenetlust ning rakendatakse riiklikku sundi³⁸.

Selguse huvides nimetab töö autor edaspidi „nõustamisteenuseks“ eelpool nimetatud ennetustöö valdkonna eestvedamisel läbiviidavat ning Päästeameti poolt vaadatuna haldusmenetluseta kodukülastust, mis lõppeb sellega, et riigi esindaja fikseerib vastaval ankeedil tuleohutusalasest olukorra kodus ning kannab andmed kodukülastuse kohta vastavasse andmebaasis³⁹. „Tuleohutuskontrolli teenuseks“ nimetab autor olukorda, kus kodu kontrollima lähevad Päästeameti tuleohutusjärelvalve ametnikud, kellele on vastav õigus teostada järelvalvetoiminguid ning läbi viia väärteomenetlust antud Päästeameti peadirektori vastava

millise menetlusena nõustamisteenust käsitleda võiks. Töö autor nimetab antud lõigus nõustamisteenuse menetlust „haldusmenetluseta“ menetluseks, et see oleks paremini eristatav tuleohutuskontrolli teenuse raames läbiviidavast tuleohutusjärelvalve menetlusest, mis on oma iseloomult haldusmenetlus ning kus samuti kodudes käiakse ning tegevused on erinevate õigusaktide alusel täpselt määratletud.

³³ Tuleohutuskontrolli teenuskaart, *supra* note 10.

³⁴ Kodukülastused ja eluruumide tuleohutuskontroll. Info liikumine, *supra* note 17, p 2.2.3.

³⁵ Lisa 1, *supra* note 6, p 3, 12.

³⁶ „Tuleohutuskontrolli teenus on ehitiste, nendes toimuva tegevuse ja avaliku ürituse tuleohutusnõuetele vastavuse hindamine, mille tulemusena kontrollitud objektid vastavad kehtestatud tuleohutusnõuetele. Kontrolli teostatakse riskipõhiselt ohuprognosi alusel ning taotluste alusel. Tuleohutusnõuete täitmise tagamiseks kasutatakse haldus- ja väärteomenetlust ning rakendatakse riiklikku sundi.“ Tuleohutuskontrolli teenuskaart, *supra* note 10, p 5

³⁷ Päästeamet. Tuleohutusjärelvalve toimingutes ja väärteomenetluses osalevate ametikohtade loetelu kinnitamine. Peadirektori käskkiri, PA 3.1-1 nr 747P, 29.06.2012 (asutusesiseseks kasutamiseks).

³⁸ Päästeamet. Tuleohutuskontrolli büroode rakendusjuhised, 2016 (kättesaadav Päästeametist ja autori valdusest).

³⁹ Lisa 1, *supra* note 6, p 5, 6.

käskkirjaga⁴⁰. „Kodukülastuseks“ nimetab töö autor edaspidi kodu külastamist, mis hõlmab nõustamisteenuse raames tehtud tegevusi, kuid vajadusel ka tuleohutuskontrolli teenuse raames tehtud toiminguid ja läbiviidud menetlusi. Ehk „kodukülastuse“ mõiste võib hõlmata magistritöös ühe kodu külastamise protsessi tervikuna, olenemata sellest, kas seda külastavad ennetuse valdkonna teenistujad, kes vaid nõustavad isikut, või külastavad seda peale ennetuse teenistujate külastust ka tuleohutusjärelvalve ametnikud, kes teostavad haldusmenetlusele iseloomulikke toiminguid (nt ettekirjutuse tegemine, sunnirahaga hoiatamine) ning kellel on õigus läbi viia ka väärtemenetlust. Sellist ühist nimetajat soovib autor kasutada Päästeameti välise isiku seisukohast lähtuvalt, kes ei erista Päästeameti sisese töökorraldusena väljatöötatud tegevusi ning mõisteid. Kõrvaltvaataja jaoks ongi kodukülastuse näol tegemist Päästeameti poolt läbiviidava ühtse ja järjepideva protsessiga. Järgnevalt toobki töö autor välja kodukülastuse käigus läbiviidavad tegevused, samuti kahe teenuse erisused kodude külastamisel.

1.1.1. Nõustamist vajavate kodude seleksioon

Nagu eelpool mainitud, sekkuvad tuleohutusjärelvalve ametnikud kodude külastamisse ja nõustamisse alles siis, kui esineb probleeme, samuti juhul kui Päästeametil on alust arvata, et konkreetses kodus esineb tuleoht (nt kellegi poolt on tehtud vastav avaldus vmt) või teostatakse suurem arv üleriigilisi samaaegselt läbiviidavaid konkreetsele kontrolli objektile suunatud kontrole ehk reide⁴¹. Seega kodude külastamise protsessi planeerimist ja nõustamise läbiviimist alustavad üldiselt nõustamisteenust osutavad teenistujad (teenuse omanik ja juht on Päästeameti ennetustöö osakonna ametnik⁴²), mitte tuleohutusjärelvalve ametnikud tuleohutuskontrolli teenuse raames. Seetõttu on ennetuse valdkonna ülesandeks kokku panna ka valim kodudest, kus nõustamist läbi viiakse. Hetkel saadakse külastamist vajavate kodude kohta infot üldjuhul kohalikelt omavalitsustelt, Statistikaametilt, samuti nt tulekahjude statistikast või eraldi avaldustest (nt naabrid teevad ühise avalduse nõustamise sooviga vmt)⁴³. Nõustamisega

⁴⁰Selgituseks: Nõustamisteenuse osutajad ehk ennetustöö osakonna ametnikud, kutselised ja vabatahtlikud päästjad hetkel selliseid õigusi ei oma. Täpsemalt Päästeameti peadirektori käskkirjas nr 747P, *supra* note 37; samuti magistritöö alapeatükis 1.8.

⁴¹ Nt lähtuvalt 2016. aasta alguses kasvanud tulesurmade arvust eluhoonetes - 2016 a jaanuaris 11 hukkunut, samal ajal kui 2015 a jaanuaris hukkus 9 ja 2014 a jaanuaris 6 inimest, leiti Päästeametis, et tuleb sekkuda jõulisemalt ning viidi läbi nõ plaaniväline kodude kontroll ligikaudu 700 kodus tuleohutusjärelvalve ametnike poolt. Vt nt Reinik, M. Päästeamet: pea igas teises kodus on tuleohutusnõuete puudused. Postimees, 18.02.2016 arbiaja24.postimees.ee/3588549/paasteamet-pea-igas-teises-kodus-on-tuleohutusnõuete-puudused (15.04.2016). Tulekahjude statistikat vt täpsemalt: Päästeamet. Tulekahjudes hukkunud. www.xn--psteamet-0zaa.ee/et/paasteamet/statistika/tulekahjudes-hukkunud.html (13.03.2016).

⁴² Nõustamise teenuskaart, *supra* note 10, p 2 ja 3.

⁴³ Lisa 1, *supra* note 6, p 3

soovitakse jõuda ennekõike riskirühmani, kelleks on sotsiaalselt vähekindlustatud⁴⁴ ja toimetulekuraskustes⁴⁵ pered. Päästeameti poolt 2013. aastal määratud riskirühma moodustavad:

- leibkonnad, kus on vähemalt neli last;
- leibkonnad, kus on kaks töötut või töövõimetuspensionäri;
- üksi elavad inimesed, kes on töötud või töövõimetuspensionärid;
- üksikvanemad lastega, kes on töötud või töövõimetuspensionärid;
- üksi elavad inimesed, vähemalt 65 a ja vanemad;
- mitme pere leibkonnad, kus on vähemalt kaks töötut liiget ja kus rohkem kui pooled leibkonnaliikmed ei ole hõivatud ega lapsehoolduspuhkusel ega pensionärid.⁴⁶

Tuleohutuskontrolli läbiviimisel tehakse valik, milliseid hooneid täpselt kontrollida, lähtudes KorS § 24 sätestatud ohuprognoozi koostamise põhimõtetest. Vastavalt KorS § 24 lõikele 2 peab ohuprognooz põhinema faktidel või korrakaitseorgani teaduslikel või tehnilistel teadmistel või Euroopa Liidu õigusaktist tuleneval järelevalvekohustusel ning lähtuma võrdse kohtlemise põhimõttest. Tuleohutuskontrolli teenuse jaoks on nii mitte-eluhoonete kui eluhoonete kohta Päästeametis ohuprognooz kinnitatud, prognooside kinnitamisel lähtutakse vaid hoonete kriteeriumitest, kõrvale jäetakse nendes elavate või viibivate isikute sotsiaalne taust. Nõustamisteenuse raames kodusid, mida külastada, Päästeameti peadirektori poolt kinnitatud ohuprognoozile tuginedes ei valita, hetkel lähtutakse ennekõike just hoonetes elavate isikute sotsiaalsetest parameetritest. Küll aga on väljatöötamisel meetodika, mis liidaks kokku nii hetkel juba Päästeametis KorS alusel kinnitatud hoonetest tulenevad ohukriteeriumid, kui ka nn isikute riskirühma parameetrid.⁴⁷ Seega saab öelda, et nõustamisteenuse puhul toimetatakse selles suunas, et siiski lähtuda oma tegevuste planeerimisel samuti KorS põhimõtetest. Ohuprognoozi vajalikkust nõustamisteenuse läbiviimisel käsitleb töö autor pikemalt magistritöö alapeatükis 1.5.

⁴⁴ Täpsustuseks: Päästeamet loeb sotsiaalselt vähekindlustatud perekonnaks pere, kelle sissetulek ühes kuus pereliikme kohta on väiksem kui kahe ja poole kordne riigieelarvega kehtestatud toimetulekupiir. Kodukülastuste kokkuvõte 2015, *supra* note 8, lk 3.

⁴⁵ Täpsustuseks: Toimetulek on isiku või perekonna füüsiline või psühhosotsiaalne võime igapäevases elus toime tulla. Toimetulemise raskuse põhjustavad enamikel inimestel vähemal või suuremal määral - töötus, vanadus, tööõnnetus ja kutsehaigus, püsiv töövõimetus, puue, tervis, rasedus ja sünnitus, toitjakaotus ning pere. Siinjuures võib toimetulekuraskus olla nii materiaalne kui mitte-materiaalne. Kodukülastuste kokkuvõte 2015, *supra* note 8, lk 3.

⁴⁶ Kodukülastuste kokkuvõte 2015, *supra* note 8, lk 3.

⁴⁷ Lisa 1, *supra* note 6, p 11.

1.1.2. Teavitamine

Juhul, kui kodu külastamisse sekkutakse tuleohutuskontrolli teenuse raames, siis viiakse läbi riikliku järelevalvemenetlus KorS ja HMS alusel (vastavalt KorS § 1 lg 2 ja § 2). Sealhulgas viiakse läbi mitmeid erinevaid menetluslikke toiminguid, mis dokumenteeritakse ja säilitatakse kooskõlas õigusaktides sätestatud nõuetega. Samuti on tuleohutusjärelevalve ametniku toimingute ja otsuste peale võimalik esitada vaie ja/või kaebus halduskohtule vastavalt haldusmenetluse seaduse §-le 71 ja halduskohtumenetluse seadustiku⁴⁸ §-le 37. Nõustamisteenuse raames külastavad kodusid ennetuse ametnikud, samuti kutselised ning vabatahtlikud päästjad, selle erinevusega, et hetkel teadlikult ühegi menetlusega ettenähtud reegleid ei järgita ning tegevused toimuvad Päästeameti siseste kokkulepete alusel.⁴⁹

Tuleohutuskontrolli teenuse puhul ametnik teavitab vastavalt HMS §-35 lõike 1 punktile 2 külastatava kodu omanikku või valdajat haldusmenetluse alustamisest, protokollib oma teavituse vastavalt HMS §-le 18. Ka nõustamise läbiviimiseks Päästeameti esindajad lepivad üldjuhul külastamise ajas kokku, saadetakse kas kirjalik teavitus või helistatakse. Teavitamine dokumenteeritakse vabas vormis⁵⁰, mida aktsepteerib ka HMS, kuna § 18 toob välja vaid suletud loetelu juhtumite kohta, kus protokollimine on vajalik (menetlustoiming protokollitakse, kui menetlusosaline esitab selleks põhjendatud taotluse; seda peab vajalikuks asja menetlev haldusorgan; toimingu sisu on ütluse, arvamuse või seletuse andmine haldusorganile; protokollimise kohustus tuleneb seadusest või määrusest). Seega saab öelda, et teavitamine toimub nii tuleohutuskontrolli kui nõustamisteenuse puhul sarnastel alustel.

1.1.3. Tuleohutusosalase olukorra väljaselgitamine ja dokumenteerimine

Kodu külastamisel on tuleohutusjärelevalve ametnikul vastavalt HMS §-le 6 kohustus erinevad menetluse raames tähtsust omavad asjaolud välja uurida, seejuures lähtuvalt HMS §-st 38 koguda erinevaid tõendeid, mis tagavad korrektse haldusotsuse tegemise. Kodukülastuse kohta koostab tuleohutusjärelevalve ametnik paikvaatluse protokoll, kus fikseerib tuleohutusosalase olukorra ning vajadusel ka edasised tegevused. Ametnikul tuleb seejuures tagada, et protokoll

⁴⁸ HKMS RT I, 19.03.2015, 24.

⁴⁹ Lisa 1, *supra* note 6, p 6.

⁵⁰ *Ibid*, p 4.

vastaks taaskord HMS §-s 18 sätestatud nõuetele, protokollil alusel koostatakse vajadusel hiljem ettekirjutus.

Ka nõustamisteenuse puhul hinnatakse kodus kohapeal olles tuleohutuslikku seisundit, seejuures täidetakse etteantud vormikohane ankeet, kus talletatakse vajalik kodu tuleohutusala informatsioon⁵¹. Autor analüüsis täpsemalt nõustamisteenuse läbiviimisel täidetavat tuleohutusala nõustamise ankeeti ning võrdles seda HMS § 18 lõikes 2 esitatud nõuetega: protokoll peab sisaldama menetlustoimingu teostamise aega ja kohta; menetlustoimingut läbiviiva haldusorgani nime ning kohalviibivate menetlusosaliste, tõlkide, ekspertide ja tunnistajate nimesid; menetlustoimingu eesmärki; menetlustoimingu käigus esitatud taotlusi; menetlusosalise seletuste, eksperdi või tunnistaja ütluste sisu või paikvaatluse tulemust; protokollil koostanud isiku allkirja. Analüüsi põhjal saab tõdeda, et enamuse nõudeid nimetatud ankeedi puhul on täidetud. Toimingu eesmärki ei ole küll konkreetselt välja toodud, kuid autori hinnangul avab eesmärgi juba ankeedi pealkiri: „Tuleohutusala nõustamise ankeet“, mis ütleb, et eesmärgiks ongi isikut tuleohutusalaselt nõustada. Samas ei ole eraldi välja toodud menetluse käigus esitatud taotluste või seletuste märkimise võimalust, kuid vastavalt asutusesisestele reeglitele⁵² märgitakse isikuga tehtud kokkulepped või korduvkülastuse aeg ankeedis punkti 4.10 alla, seega teatud märkmete tegemise koht on siiski jäetud. Seega võib töö autori hinnangul pidada kodukülastuse raames täidetavat ankeeti samaväärseks (küll väikeste puudustega) tuleohutuskontrolli teenuse raames (tuleohutusjärelvalve teostamisel) koostatava paikvaatlusprotokolliga.

1.1.4. Ettekirjutuse koostamine ning selle alternatiivid

Tuleohutuskontrolli läbi viies selgitab ametnik tuleohutusala nõuete sisu ja täitmise vajalikkust, võimalusel kõrvaldatakse ametniku juhendamisel rikkumised koheselt või esimesel võimalusel. Kuulatakse ära ka isiku mured, probleemid, vastuväited, mis samuti fikseeritakse paikvaatlusprotokollis (sellega täidetakse muuhulgas ka haldusmenetluse raames ärakuulamise kohustust vastavalt HMS §-le 40). Vajadusel (juhul kui probleeme ei kõrvaldata koheselt või kiiremini, kui ametnik need kirjalikult ettekirjutusse vormistada jõuaks) koostatakse rikkumiste kohta eraldi ettekirjutus, mis on haldusaktiks HMS § 51 tähenduses. Ettekirjutuses selgitatakse veelkord nõude vajalikkust, pannakse ettekirjutuse adressaadile tähtajad tuleohutusala

⁵¹ Päästeamet. Tuleohutusala nõustamise ankeet (kättesaadav Päästeametist ja autori valdusest).

⁵² Kodukülastused ja eluruumide tuleohutuskontroll. Info liikumine, *supra* note 17, p. 2.2.2.

puuduste kõrvaldamiseks. Üldjuhul tehakse ettekirjutus koos sunnirahahoiatusega, selleks annab aluse KorS § 23 lõige 4. Harvemal juhul kasutatakse ka asendustäitmisega hoiatamist vastavalt ATSS §-le 11 ja KorS § 28 lõikele 2.

Nõustamisteenuse osutamisel keskendutakse erinevate kodus eksisteerivate ohtude või probleemide osas soovitude jagamisele, kuidas neid kõrvaldada ja neist hoiduda, ettekirjutusi ning sunnivahendite kohaldamisega hoiatamist ei kasutata. Juhul kui leitakse eksimusi õigusaktide vastu, st tuleohtlikke olukordi kodus, palub nõustaja need ära lahendada, vajadusel sõlmitakse isikuga selleks kokkulepe, mille sisu fikseeritakse ka kodukülastuse ankeedis, sh lepitakse kokku puuduste kõrvaldamise tähtaeg, mille möödudes on Päästeametil õigus teha korduvkülastus.⁵³ Töö autor leiab, et sellel lähenemisel võib olla palju sarnaseid jooni tuleohutuskontrolli teenuse raames antava ettekirjutusega ning nimetatud teenuse raames tehtava järelkontrolliga, eriti kui olukord ning kuupäev, mis ajaks probleem lahendatakse, fikseeritakse ka kodukülastuse ankeedis. Nimetatud teema kohta teostatakse täpsem analüüs magistritöö alapeatükkides 1.3.3. ning 1.4.4.

1.1.5. Järelkontrolli/korduvkülastuse läbiviimine

Peale ettekirjutusega määratud tähtaja saabumist viiakse tuleohutuskontrolli teenuse raames läbi järelkontroll, kus on taas ametnikul vastavalt HMS §-le 6 kohustus erinevad tähtsust omavad asjaolud välja uurida, ning kooskõlas HMS §-ga 38 koguda erinevaid tõendeid, mis tagavad ametniku korrektse edasise tegevuse. Järelkontrolli raames fikseeritakse, kas puudused on kõrvaldatud või on alust rakendada sunniraha või asendustäitmist vastavalt ATSS §-dele 10 ja 11. Sunniraha rakendamise juures on Riigikohus seisukohal, et sunniraha hoiatus ei ole lõplik ja siduv otsus, mis tähendaks seda, et sunniraha rakendamine on vältimatu, vaid haldusorganil on siinkohal kaalutusõigus. Arvesse tuleb võtta proportsionaalsuse põhimõtet, mistõttu on võimalus rakendada sunniraha ka hoiatuses toodust väiksemas määras.⁵⁴ Seejuures ei ole ei sunniraha ega asendustäitmine isikule karistuseks, vaid riigi proaktiivne meede, mõjutamaks ja motiveerimaks haldusaktiga kohustatud isikut täitma talle pandud kohustust⁵⁵. Isikut püütakse veenda, et alati on mõistlikum ja vähem kulukam suunata oma raha tuleohutusosalase olukorra parandamiseks, kui sunniraha või asendustäitmisega seotud kulude tasumiseks. Seda on rõhutanud ka Riigikohus,

⁵³ *Ibid*, p 2.2; vt ka Tuleohutusosalase nõustamise ankeet, *supra* note 51.

⁵⁴ RKHKo 3-3-1-72-14, p 14.

⁵⁵ Jäätma, J. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. *Juridica* 2015, 10, lk 733.

väites et valida tuleb sunnivahend, mis isikut võimalikult vähe kahjustades sunnib teda ettekirjutust täitma⁵⁶. Juhul kui isik vabatahtlikult sunniraha ära ei maksa, esitab haldusorgan nõude kohtutäituri kaudu vastavalt ATSS §-le 9. Samuti saab kooskõlas ATSS § 2 lõikega 2 kohaldada sunniraha mitmeid kordi, seda ajani kuni ettekirjutus on täidetud.

Ka nõustamisteenuse raames tehakse nõ õhku jäänud rikkumiste kõrvaldamise osas järelkontroll, kuid siinkohal nimetatakse seda korduvkülastuseks. Erinevalt tuleohutuskontrolli teenusest, ei anta nõustamise raames sunniraha ja asendustäitmise hoiatusi, seega riiklikku sundi nõustamisteenuse puhul ei kasutata. Kui korduvkülastuse raames selgub, et tuleohutusnõuete rikkumist pole vastavalt kokkuleppele kõrvaldatud, teeb nõustaja nõustatavaga täiendava kokkuleppe ning fikseerib andmebaasis uue tähtaja. Nõustaja teavitab nõustatavat võimalikust tuleohutuskontrolli teenuse poolsest sekkumisest ning järelevalvemenetluse algatamisest, juhul kui rikkumisi ei kõrvaldata.⁵⁷ Korduvkülastuste läbiviimist nõustamisteenuse raames analüüsib töö autor täpsemalt alapeatükis 1.9.

1.1.6. Väärteomenetluse läbiviimine

Tuleohutuskontrolli teenust läbiviivatele järelevalve ametnikele on asutuse poolt antud volitused vajadusel ka väärteomenetluse läbiviimiseks. Selleks annab aluse väärteomenetluse seadustiku § 3¹ lg 1. Väärteomenetlust alustatakse tuleohutuskontrolli teenuse osutamisel üldjuhul järgmistel juhtudel:

- ametnik avastab, et järelevalve subjekt paneb (korduvalt) toime tuleohutusala nõuete rikkumisi;
- eksisteerivad kiiresti likvideeritavad puudused;
- järelevalve teostamist takistatakse;
- päästkeskusele esitatakse valeandmeid.⁵⁸

VTMS § 3¹ lg 1 kohaselt on väärteo tunnuste ilmnmisel kohtuväline menetleja kohustatud alustama ja läbi viima väärteomenetluse, välja arvatud juhul, kui tegemist on vähetähtsa väärteoga või puuduvad väärteomenetlust välistavad asjaolud – viimati nimetatud olukorda

⁵⁶ RKHKo 3-3-1-72-14, p 27; RKÜKo 3-2-1-4-13, p 42.

⁵⁷ Kodukülastused ja eluruumide tuleohutuskontroll. Info liikumine, *supra* note 12, p 5.2.1.

⁵⁸ Tuleohutuskontrolli büroode rakendusjuhised, *supra* note 38, lk 26.

reguleerib täpsemalt VTMS § 29. Vähetähtsa väärteo korral võib järelevalveametnik piirduda isiku suulise hoiatamisega. Väärtegu ei ole vähetähtis, kui väärteo toimepanemisega on tekitatud kahju või kui väärteoteates on osutatud tekitatud kahjule. Väärteomenetluse alustamist kodude külastamisel käsitletakse alapeatükis 1.6.

1.1.7. Vahekokkuvõte

Kodude külastamise kõige üldisemaks eesmärgiks on tuleohutuse tagamine – ükskõik, kas kodusid külastatakse nõustamise eesmärgil ja isikud lasevad teenistujad oma koju vabatahtlikult või minnakse sinna tuleohutuskontrolli teenuse raames (vajadusel ka sunniviisiliselt) ja alustatakse vastavat menetlust. Nagu eelnevalt väljatoodud kahe teenuse võrdlusest nähtub, on kodude külastamise käigus läbiviidavad toimingud nii nõustamisteenuse kui tuleohutuskontrolli teenuse raames suhteliselt sarnase iseloomuga. Erinevus seisneb siis hetkel selles, et tuleohutuskontrolli teenuse raames toimub tegevus peamiselt haldusmenetluse seaduse sätetest lähtudes (viiakse läbi haldusmenetlus), kuid nõustamisteenuse raames Päästeameti poolt teadlikult ühtegi menetlust läbi ei viida – andmed potentsiaalsete tuleohtlikemate kodude kohta saadakse peamiselt kas Statistikaametilt või kohalikest omavalitsustelt, külastatakse nn riskirühma kuuluvaid kodusid ning täidetakse külastatud kodu kohta kokkulepitud vormil tuleohutusalasest olukorrast ülevaadet andev ankeet.⁵⁹ Samuti nagu ka juba ülal mainitud, erinevad tuleohutuskontrolli teenuse ja nõustamisteenuse põhimõtted selle poolest, et nõustamisteenuse puhul ei koostata nõuete rikkumise korral ettekirjutusi, ei hoiatata sunnirahaga või asendustäitmisega ega viida läbi väärteomenetlust. Tuleohutuskontrolli teenus aga just eelnimetatud viisil rikkumistele üldjuhul reageerib. Lähtuvalt eeltoodust, analüüsib töö autor järgmistes peatükkides täpsemalt, mil määral saab nõustamisteenust samastada KorS ja HMS alusel läbiviidava riikliku järelevalve ja haldusmenetlusega ning kuidas on õigusaktidega kooskõlas nimetatud nõustamisteenuse lähenemine, kus isikule koormavaid meetmeid ei kasutata.

1.2. Nõustamisteenuse seotus riikliku järelevalve läbiviimisega

Eelmises alapeatükis kirjeldati töö autori poolt nõustamisteenuse ja tuleohutuskontrolli teenuse raames läbiviidavate tegevuste sarnasust kodude külastamisel. Seejuures leidis autor, et

⁵⁹ Lisa 1, *supra* note 6, p 3, 6.

nõustamisteenusel esineb mitmeid tuleohutuskontrolli teenuse raames läbiviidavale riiklikule järelevalvele iseloomulikke jooni. Et tuvastada, kas nõustamisteenust saab samastada riikliku järelevalve läbiviimisega, tuleks järgnevalt defineerida, mida kujutab endast täpsemalt tuleohutuskontrolli teenuse raames läbiviidav ning tuleohutuse seaduse § 38 lõikes 1 nimetatud mõiste „riiklik järelevalve“.

Kuni KorS kehtima hakkamiseni 2014 aasta juulis, ei sisaldanud Eesti õigusaktid riikliku järelevalve legaaldefiniitsiooni. Vabariigi Valitsuse seaduse § 75 lõige 1⁶⁰ nägi seni ette vaid riikliku järelevalve isikulise pädevuse, st sätestas, milliste asutuste ametnikud kvalifitseeruvad riiklikeks järelevalveametnikeks. Sama paragrahvi lõige 2 täpsustas, et seadusliku aluse põhimõttest lähtuvalt tuli riikliku järelevalvepädevuse sisu ja selle teostamise kord näha ette eriseaduses.⁶¹

Riigikohus on pidanud riikliku järelevalve menetlust üheks haldusmenetluse liikidest, millele laienevad lisaks eriseadustele ka HMS sätted⁶². Kohtupraktikale tuginedes võib öelda, et riikliku järelevalve eesmärgina nähti pigem õiguskorra, mitte avaliku korra kaitsmist⁶³. Samuti on Riigikohus käsitlenud järelevalvet kui tegevust, mis võib toimuda muuhulgas ilma konkreetse õigusrikkumise kahtlusega, sellisel seisukohal oldi nt RKKK 18.04.2005 otsuses asjas nr 3-1-1-19-05, punktis 7.1, kuigi antud juhul küll politseilises kontekstis ning joobekahtluse puudumisega seotult. Samuti on Riigikohtu praktikas riiklikku järelevalvet muuhulgas nimetatud ka lihtsalt „järelevalvemenetluseks“ või „järelevalveliseks tegevuseks“⁶⁴.

Õigusteoorias seostati riiklikku järelevalvet nii avalik-õiguslike kui eraõiguslike isikute tegevuse õiguspärasuse kontrolliga haldusorganite poolt, mida eristati teenistuslikust ja haldusjärelevalvest⁶⁵. Laaring on oma doktoritöös seisukohal, et riikliku järelevalve mõiste on

⁶⁰ VVS RT I, 27.12.2013, 33.

⁶¹ Laaring (2015), *supra* note 26, lk 74.

⁶² Vt nt RKHKo 3-3-1-38-04, p 9; Laaring (2015), *supra* note 26, lk 74.

⁶³ RKHKo 3-3-1-38-04, p 13; RKHKm 3-3-1-13-12, p 23; Laaring (2015), *supra* note 26, lk 74.

⁶⁴ vt nt RKHKo 3-3-1-21-12, p 17; Laaring (2015), *supra* note 26, lk 74.

⁶⁵ Haldusjärelevalve omas aastal 2004 teist tähendust, kui magistritöö kirjutamise hetkel Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ selle sätestab. Riikliku järelevalvega võrreldes omas see kitsamat järelevalvesubjektide ringi, samas laiemat järelevalve sisu. Haldusjärelevalve korras kontrolliti isikute tegevust konkreetsemalt avalik-õiguslike haldusülesannete täitmisel, samuti kontrolliti haldusjärelevalve korras nii haldusülesande täitmise seaduslikkust kui ka otstarbekust. Vt täpsemalt Aedmaa, A. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. *Juridica* 2004, 7, lk 502.

varasemalt tähendanud pigem juba toimepandud õigusrikkumiste avastamist ja lõpetamist, ohuennetuslikule eesmärgile niiväga ei rõhutatud.⁶⁶

KorS-i jõustumisel muutus riikliku järelevalve mõiste üldisemaks, saades üheks korrakaitse osaks. Kui korrakaitsest sätestab KorS § 2 lg 1 kõik tegevused (sõltumata nende läbiviijast ja sisust), mis on suunatud avaliku korra kaitsmisele (ohu ennetamine, ohukahtluse korral ohu väljaselgitamine, ohu tõrjumine ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamine), siis riiklik järelevalve tähendab vastavalt KorS § 2 lõikele 4 korrakaitseorganite (ehk korrakaitseülesannet täitvate haldusorganite) poolt oma pädevuse piires läbi viidavat tegevust eesmärgiga kaitsta avalikku korda. Samas on nii korrakaitse kui ka riiklik järelevalve omakorda jagatavad ajafaktorist lähtuvalt ohuennetuse faasiks, tegevuseks ohukahtluse korral, ohutõrjeks ja korrarikkumise kõrvaldamiseks. Sellist ajahetkest tulenevat liigitust enne KorS-i jõustumist ei eksisteerinud.⁶⁷

KorS § 2 lõige 4 sätestab: „Riiklik järelevalve on korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine“. See definitsioon omakorda sisaldab mitmeid KorS-is avatud antud magistritöö kontekstis olulisi mõisteid nagu:

1. Korrakaitseorgan - seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik (KorS § 6 lg 1), kelleks hetke kontekstis on Päästeamet, seda vastavalt PäästeS § 13¹ lõikele 1 ja TuOS §-le 39. Samuti täidavad korrakaitse ülesandeid kodukülastustel osalemise tõttu ka vabatahtlikud päästjad, millest kirjutatakse täpsemalt alapeatükis 1.8.
2. Ohu ennetamine – vastavalt KorS § 5 lõikele 7 see osa korrakaitsest, kus puudub ohukahtlus, kuid saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib ohukahtlus või oht, muuhulgas on selleks teabe kogumine, vahetamine ja analüüs, toimingute kavandamine ja elluviimine ning riikliku järelevalve meetmete kohaldamine avalikku korda tulevikus ähvardada võivate ohtude tõrjumiseks, sealhulgas süütegude ennetamine. Korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse (KorSMRS) eelnõu seletuskirja kohaselt on ohu ennetamine korrakaitse kõige varasem staadium, mis eelneb ajaliselt ohukahtlusele ja -tõrjele. Oht ei ole veel tekkinud, kuid on võimalik, et see siiski

⁶⁶ Laaring (2015), *supra* note 26, lk 75

⁶⁷ *Ibid.*

tekib. Ohu ennetamise staadiumis on suur roll nõ mitteriivaval korrakaitsetegevusel, milleks on nt politseiametnike regulaarsed patrullkäigud, teavitamistoimingud, millega ei riivata isikute õigusi jne.⁶⁸ Magistritöö autori hinnangul saab eeltooduga analoogiat kasutades ohu ennetamise alla liigitada ka nõustamisteenuse osutamise ning enamus tuleohutuskontrolli teenuse raames läbiviidavatest tuleohutusjärelvalve menetlustest, kuna antud tegevused toimuvad samuti ilma konkreetse ohu kahtluseta, vaid oletuse tõttu, et konkreetnes hoones või teatud tingimustele vastava leibkonna käitumisharjumisi, rahalist olukorda või eluhoone seisukorda silmas pidades, võib oht realiseeruda. Seejuures on nõustamise eesmärgiks panna inimesi ohuteadlikumalt käituma, viies nii tuleohtlikkuse taseme kodudes võimalikult madalale.

Ohtu ennetavas tegevuses on KorSMRS eelnõu seletuskirja kohaselt lubatud arvestada ka abstraktset ohuolukorda, st põhiõiguste riive õigustamiseks ei ole nõutav konkreetne ohuolukord. Seletuskiri toob välja konkreetse ja abstraktse ohu mõisted ja nende peamised erisused:

- Konkreetne oht esineb üksikjuhtumi korral, mis on ajaliselt ja ruumiliselt määratletav.
- Abstraktne oht esineb olukorras, mis on hüpoteetiline, tüüpiline ning mõtteliselt ettekujutatav.⁶⁹

KorSMRS eelnõu seletuskirjas leiti, et abstraktse ohu olukorras põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks tuleks luua lisaks täiendavad kriteeriumid seaduse tasemel, mis juhtudel saaks rakendada ohu ennetuseks vastavaid meetmeid, seega toodi KorS-i ohuprognooosi mõiste (KorS § 24).⁷⁰ Analüüs ohuprognooosi vajalikkusest nõustamisteenuses tuuakse ära magistritöö peatükis 1.5.

3. Ohukahtlus (ohu väljaselgitamine) – KorS § 5 lõike 6 kohaselt olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal ei saa tõenäosust, et korrarikkumine aset leiab, pidada piisavaks, kuid mille puhul on alust arvata, et korrarikkumine ei ole

⁶⁸ Riigikogu. Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadus 424 SE seletuskiri, lk 9. www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3/ (15.03.2016).

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

väljastatud. KorS eelnõu seletuskirjale vastavalt on ohukahtluse näol tegemist ohu kindlakstegemise eelse faasiga hindaja poolt. Eksisteerivad andmed võimaliku ohu kohta, samas ei ole need andmed siiski piisavad selleks, et olla kindel kahju tekkimise tõenäosuses. KorS eelnõu seletuskiri on seisukohal, et ohukahtlust võib pidada väga väikese tõenäosusega ohuks.⁷¹ Seega ohukahtlus on juba samm konkreetsema ohu poole.

Siia alla nõustamisteenus pigem ei kuulu, ohukahtluse korral külastab kodu järelevalveametnik tuleohutuskontrolli teenuse raames, kes alustab täpsemate asjaolude väljaselgitamiseks vastava menetluse. Ohu kahtluse kategooriasse kuuluvad siiski näiteks riikliku järelevalve raames lahendatavad avaldused ja teated tuleohutusnõuete rikkumise kohta, mida korrakaitseorganil – Päästeametil samuti menetleda tuleb.

Korrakaitseseaduse seletuskiri toob seaduse tõlgendamisel välja kolmeastmelise korrakaitseüsteemi avalikku korda ähvardavate ohtude tõrjumisel. Selle süsteemi kohaselt peab igal järgmisel astmel olev isik või organ avaliku korra kaitse tagama vaid siis, kui eelmisel astmel asetseja oma ülesandeid mingil põhjusel ei täida.⁷²

1. astme alla kuuluvad üksikisikud, ehk need, keda kodukülastuse raames nõustatakse. KorS-i põhimõtte kohaselt peaks isiku enda mure ja vastutus olema see, et vajalikud nõuded oleksid täidetud ning seeläbi ei eksisteeriks ka ohtlike olukordi, samuti on antud põhimõtte toodud ära TuOS §-s 3. Sellega oleks tagatud avaliku võimu võimalikult vähene sekkumine üksikisiku õigustesse ja vabadustesse, kuna nende õiguste piiramine ja sunnivahendite kasutamine tuleb kõne alla alles siis, kui nõudeid isiku poolt ei täideta.⁷³

2. astme kohaselt peab vajadusel nõuete täitmise tagamiseks sekkuma korrakaitseorgan, ehk antud juhul Päästeamet. Seda alles siis, kui üksikisik esimesel astmel oma kohustusi ei ole täitnud ning mingil põhjusel neid ka ei täida. Sellisel juhul saab kõne alla tulla KorS-is sätestatud riiklike järelevalvemeetmete kasutamine.⁷⁴

⁷¹ Riigikogu. Korrakaitseseadus 49 SE seletuskiri, lk 24. www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/ (08.02.2016).

⁷² *Ibid*, lk 16.

⁷³ *Ibid*.

⁷⁴ *Ibid*.

3. aste kaasab ohu kõrvaldamisse peale üksikisiku ning korrakaitseorgani veel kolmanda isiku, kelle ülesanne on ohu kõrvaldamine korrakaitseorgani juhtimise all. Nimetatud tegevusi reguleerib täpsemalt KorS § 16, kuid seda teemat töö autor antud töö raames ei käsitle.⁷⁵

Magistritöö autori hinnangul võib kodudes läbiviidava nõustamisteenuse osutamise liigitada KorS eelnõu seletuskirjas nimetatud „astmete“ süsteemis esimese ja teise astme vahele. Teenuse osutamisega soovitakse isikut motiveerida iseenda turvalisuse heaks võimalikult palju ära tegema, lepitakse isikuga kokku võimalike rikkumiste kõrvaldamiseks ning kokku lepitud aja pärast viiakse vajadusel läbi korduvkülastus, eesmärgiga fikseerida, kas tuleohutusala olukord on paremuse suunas liikunud, võrreldes eelmise külastusega. KorS eelnõu seletuskirjas nimetatud teisest astmest lahutab nõustamisteenust hetkel see, et nõustamise käigus ei soovita kasutada KorS-is toodud järelevalvemeetmeid, ennekõike ettekirjutuse tegemist, kuna tahetakse hoida suhtlust isikuga võimalikult mitteformaalsena, avatuna. Erinevate KorS järelevalvemeetmete kasutamine võib sellist riigi ja üksikisiku nõ sõbralikku suhet kahjustada. Samas on nõustamise puhul võimaik siiski rääkida ohu ennetamisest ning KorS-i põhimõtteid arvestades on siinkohal tegemist siiski juba riikliku järelevalve teostamisega (KorS § 2 lg 4).

Töö autori seisukoht saab toetust ka Mait Laaringu doktoritöös, kus ta on arvamisel, et ohuennetus on käsitletav riikliku järelevalve menetluse osana, kui seda viivad läbi korrakaitseorganid ning kui sellel on haldusväline mõju. See on riikliku järelevalve osa, mis toimub kõige madalamate või üldisemate kahjutõenäosuste korral.⁷⁶ Samuti on Laaring seisukohal, et ennetusülesannete täitmisel kehtivad samad põhimõtted ja regulatsioonid, mis muus haldus- ja riikliku järelevalve menetluses.⁷⁷ Kuna ka nõustamisteenuse peamiseks eesmärgiks ja tegevusteks on inimeste elu, tervise ja vara ohustavate sündmuste ennetamine ning võimalike ohuolukordade kaardistamine⁷⁸ ning seda eesmärki täidab ka tuleohutuskontrolli teenus riikliku järelevalvemenetluse läbiviimisel, saab taaskord tuua välja paralleele nõustamisteenuse osutamise ning tuleohutuskontrolliteenuse kui riikliku järelevalve teostamise vahel.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Laaring (2015), *supra* note 26, lk 76.

⁷⁷ Laaring, M. Estonian Law Enforcement Law as Danger Prevention Law. *Juridica International* 2013, 1, lk 202.

⁷⁸ PäästeS, *supra* note 15, § 2 lg 1 ja 2.

Seega kuigi asutusesiseselt on hetkel Päästeametis kokku lepitud selliselt, et riiklik tuleohutusjärelvalve (tuleohutuskontrolli teenus) sekkub kodude külastamisse alles siis, kui nõustamisteenuse läbiviimisel esineb tõrkeid⁷⁹, saab nõustamisteenuse osutajate tegevust kodude külastamisel töö autori hinnangul samuti riikliku järelvalve teostamiseks pidada.

1.2.1. KorS nõuded ohuolukorras tegutsemiseks

Eelnevas alapeatükis tõi töö autor välja, et nõustamisteenuse eesmärk on ohu ennetamine, st tagada see, et kodudes ei tekiks tuleohtlikku olukorda. Juhul aga, kui Päästeameti esindajad lähevad kodukülastust tegema ning leiavad eest juba eksisteeriva ohtliku olukorra, siis selleks on KorS-is sätestatud täpsemad nõuded edasiseks tegevuseks. KorS eelnõu seletuskiri avab täpsemalt kõrgendatud ja olulise ohu mõisted ning selgitab seejuures ka ohu realiseerumise ajalist ja tõenäosuslikku aspekti vahetu ohu vaatenurgast.

Kõrgendatud ohu puhul on oluline, et tegemist oleks ohuga eriti väärtuslikule hüvele. Kõrgendatud oht on oht elule (nt tulesurm), oht kehalisele puutumatusel⁸⁰, oht isiku füüsilisele vabadusele⁸¹, oht suure väärtusega varalisele hüvele⁸² ning oht ühiskonna turvalisusele⁸³. Suure keskkonnakahju tekkimise oht on üks kõrgendatud ohu alaliik.⁸⁴ Oluline oht on oht samuti isiku tervisele, välja on arvatud see osa, mis sisaldub kõrgendatud ohu mõistes, olulisele varalisele hüvele⁸⁵, looduskeskkonnale⁸⁶. KorS seletuskiri ei anna juhiseid selleks, kuidas olulist ohtu üksikjuhul eristada kõrgendatud ohust ja nõ lihtohust, väites, et seda ei ole võimalik seaduse tasandil kindlaks määrata ning lahenduse kujuneb välja haldus- ja kohtupraktikas⁸⁷. Kui suur tõenäosus ja millisel ajahetkel on ohu realiseerumiseks, seda iseloomustab mõiste „vahetu oht“.

⁷⁹ Lisa 1, *supra* note 6, p 2.

⁸⁰ KorS § 5 lg 4 teine lause sätestab: Kehalise puutumatuse riive KorS tähenduses on seksuaalse enesemääramise õiguse raske rikkumine või raske tervisekahjustuse tekitamine.

⁸¹ Oht, mis ähvardab isiku vabadust kui karistusseadustiku §-des 133–140 kaitstavat hüvet.

⁸² Suure väärtusega varaline hüve ületab kehtivat palga alammäära ühes kuusajakordselt (KorS § 5 lg 8 p 2).

⁸³ „Ühiskonna turvalisust võib määratleda kui kollektiivsete õigushüvede kogumit, mille olemasolu on vajalik organiseeritud ühiskondlikuks eluks, siia kuuluvad nt elutähtsaid avalikke teenuseid osutavate institutsioonide kaitse ja toimimine (nt liikluse toimimine, vee- ja elektrivarustus ning muud kommunikatsioonid), avalike teabevahendite toimimine, rahvatervise kaitse jne. Avalike teenuste tagamisel pole oluline, millises vormis (kas riigi, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või eraõigusliku isiku kaudu) neid osutatakse. Üldjoontes peaks ühiskonna turvalisus kui hüve kattuma karistusõiguslikult kaitstava „üldise turvalisusega“ (vähemasti selles osas, milles see hüve pole hõlmatud avaliku võimu ning avalike teenuste toimimisega).“ Korrakaitseadus 49 SE seletuskiri, *supra* note 71, lk 19.

⁸⁴ Korrakaitseadus 49 SE seletuskiri, *supra* note 71, lk 23.

⁸⁵ Olulise väärtusega varaline hüve ületab kehtivat palga alammäära ühes kuus kümnekordselt (KorS § 5 lg 8 p 1).

⁸⁶ Ohustatud hüve on looduskeskkond karistusseadustiku §-de 352–371 tähenduses, oluline oht hõlmab selle osa looduskahjustuse ohust, mis pole hõlmatud kõrgendatud ohuga.

⁸⁷ Korrakaitseadus 49 SE seletuskiri, *supra* note 71, lk 23.

Vahetu ohu puhul peab olema olema ohu realiseerumise suur tõenäosus, samuti peab oht olema ajaliselt vahetus tulevikus realiseeruv. Lähtuvalt sellest, millise väärtusastmega hüvesid vahetu oht ähvardab, võib eristada kõrgendatud vahetut ohtu, olulist vahetut ohtu jne.⁸⁸

Nimetatud ohu liigid võivad kindlasti ka kodudes realiseeruda, nt köetakse väga halvas seisukorras kütteseadet, kasutatakse katkisi elektriseadmeid jne (see, kas antud näidete puhul on tegemist olulise või kõrgendatud vahetu ohuga, oleneb ennekõike tekkida võivast kahju suurusest). Seega tekib küsimus, et kui sellisele ohuolukorrale satub peale koju nõustamist tegema läinud teenistuja, millised on tema võimalused ohu kõrvaldamisele kaasaaitamiseks? Nagu eelpool kirjeldati, sekkutakse nõustamisteenuse puhul vaid motiveeriva vestlusega – on see tegutsemisviis aga proportsionaalne ja tõhus ning kooskõlas teiste korrakaitse- ja haldusmenetluse põhimõtetega? Täpsemalt käsitletakse toodud küsimusi alapeatükis 1.4.4., esmalt vajab selgitust nimetatud haldusmenetluse üldpõhimõtete olemus, samuti kodukülastuse läbiviimise seotus haldusmenetlusega.

1.3. Haldusmenetluse olemus ning seotus kodukülastustega

Nii KorS eelnõu seletuskirjas, Riigikohtu praktikas, kui ka Laaringu ja Jäätma doktoritöodes rõhutatakse, et riikliku järelevalve puhul on tegemist haldusmenetluse eriliigiga⁸⁹. Seega analüüsib magistritöö autor järgnevalt nõustamisteenuse ja haldusmenetluse vahelist suhestumist. Alapeatüki eesmärgiks on seletada lahti haldusmenetluse olemus ning analüüsida täpsemalt, kas nõustamisteenuse osutamise puhul on tegemist haldusmenetlusega ning millist osa haldusmenetlusest nõustamisteenus täpsemalt hõlmab.

HMS § 2 lg 1 avab haldusmenetluse mõiste järgnevalt: „Haldusmenetlus on haldusorgani (§ 8) tegevus määruse (§ 88) või haldusakti (§-d 51 ja 52) andmisel, toimingu (§ 106) sooritamisel või halduslepingu (§ 95) sõlmimisel.“ Seejuures sama paragrahvi lõige 2 annab suletud loetelu riigiasutuste poolt läbiviidavate tegevuste kohta, mida haldusmenetluseks ei loeta: vääртеomenetlus, süütegude kohtueelne uurimine, tööstusomandi õiguskaitse menetlus, riigihangete pakkumismenetlus ja selle käigus puhkenud vaidluste lahendamine. Selleks aga, et

⁸⁸ *Ibid*, lk 23-24.

⁸⁹ Vt nt *Ibid*, lk 9-10; Laaring (2015), *supra* note 26, lk 81; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 57; RKHKo 3-3-1-38-04, p 9.

haldusmenetluse definitsioonis täielikku selgust saada, tuleb omakorda lahti defineerida haldusmenetluse definitsioonis kasutatavad nõ alammõisted.

Haldusorgani mõiste annab HMS § 8 lg 1: „Haldusorgan on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik.“. Haldusmenetluse käsiraamat täpsustab, et haldusorganiks on haldusaparaadi struktuuriüksus, kellel on pädevus mingit haldusülesannet täita ja selle raames otsuseid teha⁹⁰. Mida mõeldakse avaliku halduse ülesannete all, seda HMS ei täpsusta. Professor Kalle Merusk on arutlenud mõiste „avalikud ülesanded“ üle oma Juridica artiklis „Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid“. Võttes aluseks Eesti õiguskorra põhimõtted, on professor Merusk seiskohal, et „(...) avalikke ülesandeid võib õiguslikult määratleda kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusinstituutidele pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on interpreteerimise teel vastavast õigusnormist tuletatud“.⁹¹ Seega peavad avaliku halduse ülesanded olema kirjas õigusaktis ning õigusaktist tuleneb üldjuhul ka see, milline asutus täpselt (ehk antud juhul siis haldusorgan), neid ülesandeid täitma on volitatud. Kohati võib esineda siiski raskusi õigusaktidest avalike ülesannete tuletamisel, kuid üldiselt loetakse avalikeks ülesanneteks eelkõige avaliku korra ja julgeoleku kaitsmine; üksikisiku toetamine ja normaalsete elutingimuste tagamine; sotsiaalse-, majandusliku ning kultuurilise valdkonna arengu soodustamine ja juhtimine; riigile vajalike vahendite kindlustamine ning haldusülesandeid täitva personali komplekteerimine ja töövahenditega varustamine⁹². Ka Päästeamet kuulub asutuste hulka, kes täidavad seaduse või muu õigusakti alusel avalikke ülesandeid. Päästeameti põhimäärus § 1 lg 1 sätestab, et Päästeamet on Siseministeriumi valitsemisala valitsusasutus, kes täidab seadusest ja teistest õigusaktidest tulenevaid ülesandeid, teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alusel, ulatuses ja korras⁹³. Seega saab Päästeametit lugeda haldusorganiks haldusmenetluse seaduse mõistes.

Haldusmenetluseks ei saa aga pidada mitte igasugust haldusorgani tegevust, vaid üksnes seda, mis on seotud määruste, haldusaktide, halduslepingute ja toimingutega, kuna nimetatud mõisted tähistavad asutuste avalik-õiguslikke, üksikisikut puudutavaid tegevusvorme. Haldusmenetluseks

⁹⁰ Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 41.

⁹¹ Merusk, K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. Juridica 2000, 8, lk 499–500.

⁹² Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn, Juura 1995, lk 19 ja 20.

⁹³ Päästeameti põhimäärus - RT I, 09.10.2014, 9 Siseministri määrus, § 1 lg 1.

saab pidada vaid seda osa riigi tegevusest, mis ka kodanikke puudutab.⁹⁴ Haldusmenetluse põhieesmärk on kaitsta kodanikke riigivõimu omavoli eest ning see põhimõte peegeldub ka HMS §-s 1, mille kohaselt on seadus suunatud isiku õiguste kaitse tagamisele ühtlase, isiku osalust ja kohtulikku kontrolli võimaldava haldusmenetluse korra loomise abil.⁹⁵

1.3.1. Määrus ja haldusleping

Haldusmenetluse defineerimisest abistavad ka mõisted „määrus“, „haldusakt“, „toiming“ ning „haldusleping“, st et haldusmenetlus on haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel. Kuna magistritöö keskendub nõustamisteenuse osutamise regulatsiooni tausta uurimisele, siis tuleks täpsemalt uurida, kas mõni nimetatutest samastub nõustamisteenuse olemuse ja eesmärkidega.

HMS § 88 ütleb, et määrus on õigusakt, mille haldusorgan annab piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks. Siinkohal saab ilma määruse definitsiooni sügavamasse sisusse süüvimata öelda, et nõustamisteenuse raames nimetatud tegevust ei toimu. Nõustamisteenuse puhul lähenetakse isikule individuaalselt ning kui üldse õigusaktide andmisest juttu saab olla, siis kindlasti antakse neid akte üksikjuhtumite raames.

Sama seaduse § 95 annab halduslepingu mõiste: „Haldusleping on kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid. Halduslepingu võib sõlmida kas üksikjuhtumi või piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks.“. Lisaks annab HMS § 98 lg 1 halduslepingu sõlmimise juurde järgmise täpsustava klausli: „Haldusorgan võib haldusakti andmise asemel sõlmida üksikjuhtumi reguleerimiseks halduslepingu isikuga, kellele haldusakt oleks muidu suunatud, kui seadus või määrus ei näe otseselt ette üksnes haldusakti andmist.“. Nõustamisteenuse raames ei ole Päästeameti eesmärgiks isikutele haldusakte anda (ehk järelevalve kontekstis täpsemalt öeldes – ettekirjutusi teha), samas tehakse isikutega rikkumiste avastamisel kokkuleppeid, mis ajaks ta nõustub esineva tuleohutuselase rikkumise oma kodus likvideerima.⁹⁶ Seega väärrib eraldi analüüsimist, kas nimetatud kokkulepe võib oma sisult olla halduslepinguks? Samuti, kas siinkohal saaks ära kasutada HMS §-s 98 antud võimalust rikkumise avastamisel ettekirjutuse asemel sõlmida isikuga haldusleping rikkumiste kõrvaldamiseks? Kui HMS § 95 sõnastuse

⁹⁴ Aedmaa jt., *supra* note 90, lk 24.

⁹⁵ *Ibid*, lk 38.

⁹⁶ Kodukülastused ja eluruumide tuleohutuskontroll. Info liikumine, *supra* note 17, p 2.2.1.

kohaselt saaks halduslepingu sõlmimine kodukülastuse raames ehk kõne alla tulla, siis §-s 98 sisalduv täpsustus töö autori hinnangul halduslepingu sõlmimise siiski välistab. Nimelt HMS käsiraamat selgitab § 98 lg 1 tõlgendamist selliselt, et haldusakti andmisel tuleb halduslepingu sõlmimist kavandades tutvuda esmalt seaduse või määruse sõnastusega, ning kui õigusakti sõnastusest tuleb välja vaid haldusakti andmise võimalus (“ettekirjutus”, “korraldus”, “otsus”), siis ei saa haldusakti kohustuslikku vormi eirata.⁹⁷ Haldusakti andmise kohustusliku vormi annab siinkohal KorS § 28 lg 1, mis sätestab, et ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamiseks on pädeval korrakaitseorganil õigus vastav kohustus panna avaliku korra eest vastutavale isikule ettekirjutusega, mis on haldusaktiks HMS mõistes. Siinkohal ei anna seadus kaalutusõigust haldusakti andmise osas, vaid pelgalt selles, kas kohustus isikule panna või mitte.⁹⁸ Seega töö autor välistab hetkel kehtiva õigusliku regulatsiooni valguses halduslepingu sõlmimise võimaluse nõustamisteenuse ja kodukülastuste läbiviimise raames. Nimetatud võimalus võiks tulla kõne alla vastava KorS regulatsiooni muutmisel, kuid antud teema analüüsimine läheks magistritöö fookusest liialt kaugemale ning seetõttu autor seda teemat edasi ei käsitle.

1.3.2. Haldusakti, toimingu ning menetlustoimingu erisused

Haldusorgani poolt õigusaktide andmise ja toimingute sooritamise ning nende tegevustega seotud haldusmenetluse eesmärgiks on eelkõige seaduste efektiivne ning õigusriigi põhimõtetest lähtuv elluviimine. Seega on haldusmenetluse üheks peamiseks eesmärgiks haldusorgani otstarbeka ja õiguspärase tegevuse tagamine haldusotsustuste leidmisel ja tegemisel.⁹⁹ Kalle Merusk juhib oma 2011. aasta artiklis „Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika“ tähelepanu sellele, et avalik haldus on muutumas järjest keerukamaks, kuna avalik võim sekkub üha sagedamini oma regulatsioonidega eraõiguslikesse suhetesse, tehes seda kas siis otsesemalt või kaudsemalt. See omakorda on kaasa toonud selle, et väga raske on mõnel juhul riigiasutuse otsuseid ja tegevusi nõ traditsioonilise haldusmenetluse raamidesse paigutada.¹⁰⁰

HMS § 51 lõike 1 kohaselt on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või

⁹⁷ Aedmaa jt., *supra* note 90, lk 433.

⁹⁸ Vt täpsemalt Korrakaitseseadus 49 SE seletuskiri, *supra* note 71, lk 52.

⁹⁹ Merusk, K. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. *Juridica* 2001, 8, lk 520.

¹⁰⁰ Merusk, K. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. *Juridica* 2011, 1, lk 34.

muu õigusakt. Kuigi seadus seab haldusakti defineerimiseks esmapilgul suhteliselt selgesõnalised ja arusaadavad kriteeriumid, siis praktikas on haldusakti tuvastamisel kohati probleeme esinenud. Näiteks sageli on haldusaktid, mis suunatakse haldusvälistele isikutele, adresseeritud pelgalt kirjadena, kuid reaalsuses ei lange akti pealkiri ja sisu tihti kokku. Otsuse või tegevuse vorm ega pealkiri ei määra ära seda, kas tegu on haldusakti, toiminguga või menetlustoiminguga, oluline on asja sisu. Kui rääkida näiteks konkreetset haldusakti vorminõuete eiramisest, siis see toob kaasa haldusakti õigusvastasuse, kuid ei muuda seda mõneks teiseks haldustegevuse liigiks.¹⁰¹ Haldusorgani subjektiivne nägemus ei mängi siinkohal suurt rolli, otsustav on, kuidas mõistlik kolmas isik asjast aru saama pidi¹⁰². Oluline on nimetatut silmas pidada ka õigusselguse ja võrdse kohtlemise aspektist. Sellest sõltub, millised õiguslikud regulatsioonid tulevad kohaldamisele haldusorgani tegevuse suhtes, eelkõige puudutab see akti andmise või toiminguga teostamise formaalseid eeldusi, õiguslikke tagajärgi ja kohtulikku õiguskaitset.¹⁰³

Eeltoodut kinnitab ka kohtupraktika, mis on õigusakti või tegevuse liigi määramisel aluseks võtnud akti materiaalse sisu, mitte seadusandja poolt ette nähtud formaalse vormi¹⁰⁴. Nii Riigikohus kui ka Tartu Ringkonnakohus on jõudnud seisukohale, et haldusakti mõiste sisustamisel tuleb lähtuda otsuse sisust, ei piisa vaid haldusaktile esitatavate vorminõuete järgimisest¹⁰⁵. Samuti võib haldusaktiga tegemist olla ka juhul, kui haldusakt on jäetud nõuetekohaselt vormistamata¹⁰⁶. Näiteks Riigikohtu lahendis nr 3-3-1-50-09 oli vaidlusaluseks küsimuseks kiri pealkirjaga „Vastus taotlusele“. Just pealkirja tõttu käsitleti nii alama astme kohtute kui ka menetlusosaliste poolt kirja toiminguna, kuigi õiguslikult oli tegemist haldusaktiga ning Riigikohus sellele oma lahendis ka tähelepanu juhtis¹⁰⁷. Riigikohtu hinnangul ei ole oluline ka see, et haldusorgan ei ole seadusest tulenevalt kohustatud vastavat haldusakti andma – sellest hoolimata võib olla tegemist haldusaktiga¹⁰⁸. Kohtupraktikast toodud näidete põhjal saab seega järeldada, et haldusaktide ja toimingute eristamise kriteeriumiks ei ole asutuse

¹⁰¹ Rauk, T. Regulaatiivsus ja selle sisustamise problemaatika, *Juridica* 2013, 6, lk 377; Aedmaa jt., *supra* note 90, lk 256.

¹⁰² Kluth, W. Rechtsfragen der verwaltungsrechtlichen Willenserklärung Auslegung, Bindung, Widerruf, Anfechtung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1990, 7, lk 610 (viidatud: Rauk, *supra* note 101, lk 377).

¹⁰³ Merusk (2011), *supra* note 100, lk 34.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ RKHKm 3-3-1-64-00, p 2; RKHKm 3-3-1-38-10 p 18; TrtRnKo 3-08-2100, p 8.

¹⁰⁶ RKHko 3-3-1-32-04, p 10; RKHko 3-3-1-85-08, p 22; RKHko 3-3-1-49-09, p 16; RKHko 3-3-1-95-09, p 20; RKHko 3-3-1-54-10, p 12; RKHko 3-3-1-68-12, p 20 jj; Rauk, *supra* note 101, lk 377.

¹⁰⁷ RKHko 3-3-1-50-09, p 11 ja 12; Rauk, *supra* note 101, lk 377.

¹⁰⁸ Vt nt RKHko 3-3-1-70-10 p 28.

väljastatud dokumentide või sooritatud tegevuste vorm ega pealkiri, vaid see, milline on selle dokumendi sisu: kas see sisaldab õiguslikku regulatsiooni või mitte ning kuidas see adressaadi õigusi ja kohustusi mõjutab¹⁰⁹.

Kui haldusakti määratlemiseks on õiguskirjandus, kohtupraktika ning ka HMS andud konkreetsed pidepunktid, siis toimingut defineeritakse tihti seletades, kuidas seda haldusaktist eristada ning miks see eristamine nii oluline on. Tõenäoliselt saab selle põhjuseks pidada toimingu mõiste HMS-s defineerimist selle kaudu, mida toiming ei ole. Toimingu mõiste tuleneb HMS § 106 lõikest 1, mis sätestab, et toiming on haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes. Võrdlusena veelkord haldusakti definitsioon, mis on HMS § 51 lg 1 kohaselt järgmine: Haldusakt on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. Seejuures on oluline märkida veel asjaolu, et haldusakti legaaldefiniitsioonis toodud kriteeriumid peavad esinema üheaegselt ehk kumulatiivselt. Kui üks haldusakti tunnus puudub, siis tähendab see, et antud juhul ei saa olla tegemist haldusaktiga, vaid näiteks hoopis toiminguga.¹¹⁰

Nagu ülalpool põgusalt mainitud, siis toimingu ja haldusakti peamiseks erisuseks on, et toiming ei ole suunatud õigussuhte loomisele, vaid selle eesmärgiks on faktiliste tagajärgede saabumine¹¹¹. Seejuures tõlgendatakse faktiliste tagajärgedena selliseid muutusi elulistes asjaoludes, mis ei mõjuta isiku õigusi ja kohustusi. Kui toiminguga kaasnevadki õiguslikud tagajärjed, siis peavad need olema haldusorgani tahtest sõltumatud.¹¹² Haldusaktiga on tegemist, kui saabub õiguslik tagajärg ning seda haldusorgani tahtel,¹¹³ seega ei saa eristamiskriteeriumitena käsitleda pelgalt kaasnevate tagajärgede laadi.

Riigikohtunik Ivo Pilving andis 2002 aastal, kui Eesti haldusmenetluse üldpõhimõtted olid alles välja kujunemas, ülevaate Riigikohtu 2001. aasta praktikast haldusmenetluse valdkonnas, tuues seal välja regulatiivsuse kui ühe olulise kriteeriumi haldusakti ja toimingu eristamisel. Ta

¹⁰⁹ Pilving, I. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. *Juridica* 2002, 2, lk 116; Rauk, *supra* note 101, lk 377.

¹¹⁰ TlnHKm 3-06-351, p 4.

¹¹¹ Merusk, Koolmeister, *supra* note 92, lk 111; Rauk, *supra* note 101, lk 372.

¹¹² Hoffmann, M. Der Abwehrauspruch gegen rechtswidrige hoheitliche Realakte. *Schriften zum öffentlichen Recht*. Band 107. Berlin, Dunker & Humblot 1969, lk 19 (viidatud: Rauk, *supra* note 101, lk 372).

¹¹³ Pilving, *supra* note 109, lk 115.

nimetas seal haldusaktiks õigusakti, mis reguleerib õigussuhteid, samas kui toiming seda ei tee. Ühtlasi nendib ta, et regulatiivsuse sisuline hindamine on keeruline, sest vahest toovad ka toimingud õiguslikke tagajärgi kaasa.¹¹⁴ Ivo Pilvingu väidetega nõustus aastal 2013 ka Triinu Rauk, tuues oma Juridica artiklis „Regulatiivsus ja selle sisustamise problemaatika“ välja, et olulisim haldusakti, toimingu ja menetlustoimingu eristamise kriteerium on regulatiivsus – see tunnus on omane haldusaktile, samas kui kahel viimasena nimetatud haldustegevuse vormil vastav tunnus puudub. Praktikast on aga problemaatiline regulatiivsuse täpne sisustamine, mistõttu tuleb ette juhtumeid, kus haldustegevuse vormi kvalifitseerimine kas haldusaktiks või toiminguks võib kujutada endast suuri raskusi. Samas on haldustegevuse vormi õige määratlemine siiski oluline, kuna sellest sõltub korrektse menetluse valik, haldusmenetluslikud garantiid ja isiku õiguste kaitse, samuti kohtusse pöördumise alused, juhuks kui isik leiab, et tema õigusi on rikutud.¹¹⁵

Toimingu ja haldusakti erinevust on mitmetes lahendites käsitletud ka Riigikohus. Näiteks on Riigikohus sedastanud, et kui haldusorgani tegevuse tagajärjel muutub isiku õiguste ja kohustuste maht ning kui haldusorgani tegevuse eesmärgiks on isiku õiguste tekitamine, muutmine või lõpetamine, on tegemist haldusaktiga, vastupidistel juhtumitel aga toimingutega.¹¹⁶ Seejuures on oluline välja tuua, et õiguste ja kohustuste mahu muutumine ei too Riigikohtu hinnangul kaasa vältimatult haldustegevuse vormi määratlemist regulatiivsetena, kuna eeltoodule lisaks peab haldusorgan tegutsema eesmärgiga regulatiivsust kaasa tuua¹¹⁷. Ennekõike regulatiivsuse puudumist, mis on iseloomulik toimingule, rõhutatakse ka kohtuasjades nr 3-3-1-72-1, 3-3-1-44-10 ning 3-3-1-22-15¹¹⁸. Samuti on Riigikohus jõudnud seisukohani, et kui dokument sisaldab nii regulatiivset kui ka mitteregulatiivset osa, on see tervikuna käsitletav haldusaktina. Seevastu eksisteerib ka Tallinna Ringkonnakohtu otsus, milles kohus näeb ette akti osadeks jagamise ja nende erineva määratlemise võimalikkuse (Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud haiglavõrgu arengukavas toodud haiglate loetelu on haldusakt, muus osas on dokumendil aga määruse iseloom)¹¹⁹.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Rauk, *supra* note 101, lk 371.

¹¹⁶ RKHKo 3-3-1-10-11, p 13, vt ka RKHKo 3-3-1-76-10 ja 3-3-1-20-08; Rauk, *supra* note 101, lk 372.

¹¹⁷ RKHKo 3-3-1-10-11 p 13; Rauk, *supra* note 101, lk 372.

¹¹⁸ RKHKo 3-3-1-72-14, p 11-14; RKHKo 3-3-1-44-10, p 11-13; RKHKo 3-3-1-22-15, p 9-10.

¹¹⁹ TlnRnKo 3-13-986, p 10.

Toimingu puhul ei räägita selle kehtivusest, sest toimingu õiguslikud tagajärjed sõltuvad ainult toimingu sooritamise faktist, mitte haldusorgani tahtest. Kuna toiming kui tegevus kas viiakse haldusorgani poolt läbi või mitte, siis pole seda ka ei vaide- ega halduskohtumenetluses võimalik kehtetuks tunnistada.¹²⁰ Küll aga ei välista see toimingu õigusvastaseks tunnistamist ning sealhulgas ka riigilt õigusvastase toiminguga tekitatud kahju hüvitamise kohustust. Haldusorgani toimingutel on siiski oluline õiguslik tähendus, olenemata sellest, et nende eesmärgiks ei ole saavutada õiguslikke tagajärgi. Haldusorgan on toimingute sooritamisel seotud õigusaktidega, samuti võivad toimingud riivata isikute õigusi ja vabadusi.¹²¹ Just seetõttu saab toiminguid kohtutes vaidlustada ning nende suhtes kohaldatakse haldusõiguse üldisi põhimõtteid, samuti ka haldusaktide suhtes kehtivaid reegleid analoogia alusel¹²².

Selleks, et haldusakt saaks antud või toiming terviklikult läbiviidud, teostatakse haldusmenetluses eelnevalt mitmeid haldusmenetluse lõppresultaadi (õiguspärane haldusakt või toiming) saavutamise jaoks vajalikke tegevusi – menetlustoiminguid¹²³. Kuigi HMS seda mõistet palju kasutab, ei ole seadus selle sisu avanud. Seadus sätestab vaid seda, et toimingu kohta kehtivaid sätteid menetlustoimingu suhtes ei kohaldata¹²⁴. Riigikohtu haldusõiguse analüütik Liina Kanger koostas 2010. aastal kohtupraktika analüüsi menetlustoimingu ning selle vaidlustamise kohta ning üheks põhjuseks, miks dokument koostati, oli muuhulgas ka vähene menetlustoimingu käsitlemine eestikeelses õiguskirjanduses. Seetõttu aitas temalgi menetlustoimingut defineerida Saksa õiguskirjandus, mille kohaselt menetlustoimingut määratletakse kui „(...) mistahes haldusmenetluse kestel võetud meetet või abinõu, mida vastavalt haldusorganilt on kohane nõuda, kuid mis ise ei lõpeta menetlust.“¹²⁵.

Vastavalt HMS § 35 lõike 1 punktile 3 algab haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetlus haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu soorimisega. Seega menetlustoiminguna käsitletav tegevus määrab ära menetluse alguse ning toob isikule kaasa menetlusosalise õigused ja kohustused, omades seetõttu ka regulatiivset mõju. Ülejäänud menetluse käigus teostatavaid menetlustoiminguid iseseisvalt

¹²⁰ Aedmaa jt., *supra* note 90, lk 469.

¹²¹ Merusk (2001) *supra* note 99, lk 520.

¹²² Aedmaa jt., *supra* note 90, lk 469-470.

¹²³ Aedmaa jt., *supra* note 90, lk 470.

¹²⁴ HMS, *supra* note 12, § 106 lg 1.

¹²⁵ Kanger, L. Menetlustoiming ja selle vaidlustamine. Kohtupraktika analüüs. Tartu, Riigikohus, õigusteabe osakond 2010, lk 4-5 www.riigikohus.ee/vfs/1119/1-Menetlustoiming_L_Kanger.pdf (26.03.2015).

regulatiivseteks ei peeta.¹²⁶ Ka kohtupraktika toetab eelpool nimetatut, tuues välja, et haldusmenetluse alustamist saab pidada menetlustoiminguks¹²⁷. Samas on kohtupraktika menetlustoiminguks lugenud veel lisaks nt menetlusosalise ärakuulamist ja seisukoha küsimist¹²⁸, menetlustähtaegade pikendamist¹²⁹, aga ka nt keskkonnamõju hindamise algatamata jätmist – nimetatud otsus on menetlustoiming detailplaneeringu menetluses¹³⁰.

HMS § 5 lg 1 järgi määrab menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad haldusorgan kaalutlusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Sarnaselt toimingule, saab ka menetlustoimingu haldusaktist eristada peamiselt seeläbi, et menetlustoiming ei ole regulatiivne, samas kui haldusakt seda on¹³¹. Toimingu ja menetlustoimingu eristamine on seevastu mõnevõrra keerulisem. Menetlustoiminguna on käsitletavad vaid need haldusorgani poolt läbiviidavatest toimingutest, mille sooritamine aitab kaasa konkreetse haldusmenetluse läbiviimisele¹³². Menetlustoimingud on reaaltoiminguid, mis ei ole suunatud menetluslikult ühegi haldusakti (halduslepingu või määruse) andmisele, vaid lõpetavad iseseisva haldusmenetluse¹³³.

1.3.3. Menetlustoiming, toiming ja haldusakt kodukülastuses

Kui vaadelda faktilisi tegevusi, mida nõustamisteenuse raames kodude külastamisel läbi viiakse, siis need tegevused tõi autor ära magistritöö alapeatükis 1.1, kus viis läbi tuleohutuskontrolliteenuse ja nõustamise teenuse tegevuste võrdluse kodukülastuste raames (kodukülastuseks andmete kogumine, kodudest valimi tegemine, isikute teavitamine, tuleohutusosalase olukorra protokollimine jne). Kuna nimetatud tegevused aitavad kaasa kodukülastuse ettevalmistamisele, läbiviimisele ja hilisemale andmetöötlemisele, nagu eelnevas alapeatükis kirjeldati, siis saab töö autori hinnangul öelda, et tegemist on menetlustoimingutega HMS tähenduses.

¹²⁶ *Ibid*, lk 5.

¹²⁷ RKHKm 3-3-1-30-12, p 10, RKHKm 3-3-1-52-11, p 22; RKHKm 3-3-1-64-11, p 8-9; RKHKm 3-3-1-12-08, p 15.

¹²⁸ TlnRnKo 3-09-671, p 7.

¹²⁹ TlnRnKo 3-07-1260, p 7.

¹³⁰ RKHKo 3-3-1-58-11, p 7; RKHKm 3-3-1-64-11, p 8.

¹³¹ Kanger, *supra* note 125, lk 5.

¹³² vt nt TlnRnKo 3-07-2252, p 10.

¹³³ TrtRnKo 3-08-2100, p 13; Kanger, *supra* note 125, lk 5-6.

Magistritöö autor on seisukohal, et Päästeameti poolt nõustamisteenuse osutamist võib käsitleda haldusorgani toiminguna, kuna nõustamisteenuse eesmärgiks ei ole isikule õigussuhete tekitamine riigiga, isikule kohustuste panemine. Isegi kui nõustamisteenust osutades isiku tähelepanu juhitakse tuleohutuslastele puudustele, kuid seejuures siiski ei anta konkreetset ettekirjutust koos täitmistähtajaga ning hilisema järelkontrolli teostamiseta, saab samuti öelda, et tegemist on ikkagi toiminguga. Seda seetõttu, et isiku kohustuste maht küll mingil määral suurenes (nõustamise raames juhiti tähelepanu tuleohutuslastele puudustele ning sellele, et isikul on õigusaktidest tulenev kohustus need puudused kõrvaldada), kuid kuna haldusorganil puudus tahe ja eesmärk oma tegevusega olukorda reguleerida, ei saa Päästeameti tegevust kategoriseerida haldusakti andmise alla. Samas eksisteerib siiski avalik-õiguslik suhe isiku ja riigi vahel, mida reguleerib haldusmenetlus.

Töö autori hinnangul ilmestab nõustamisteenuse osutamise kategoriseerimist haldustoiminguks hästi Riigikohtu lahend nr 3-3-1-22-15, milles kohus asus seisukohale, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kiri hoiatusena on toiming: hoiatusega anti teada, et A OÜ korraldatavatel autovedudel järgmise raske õigusrikkumise tuvastamisel võidakse kaaluda rangemate meetmete rakendamist autoveoseaduse §-des 19¹ ja 19² sätestatud korras. Oma seisukohas märgib kohus järgnevat: „Haldusaktiga saaks olla tegemist näiteks siis, kui hoiatusest nähtuks haldusorgani tahe panna isikule peale kohustus või keeld või konkretiseerida üksikjuhtumil seadusest tulenevat üldist kohustust või keeldu või muuta isiku õiguslikku staatust. Vaidlustatud hoiatus on pelgalt teavitus tagajärgedest, mis võivad saabuda järgmise raske õigusrikkumise tuvastamise korral. Püüd suunata isiku käitumist tema informeerimise abil ei kujuta endast juriidilise kohustuse pealepanekut ega tema õigusliku staatuse muutmist.“¹³⁴

Samuti tegutsetakse tegelikult ka nõustamisteenuse raames. Juhitakse tähelepanu tuleohutuslastele rikkumistele kodus ning soovitakse isikul need kõrvaldada. Olenevalt rikkumise tõsidusest lepatakse vajadusel kokku järgneva kodukülastuse kuupäev ning hoiatatakse, et kui puuduseid ei kõrvaldata, võtab Päästeamet kasutusele talle KorS-ist ja TuOS-st tulenevad õigused ning koostatakse rikkumiste kõrvaldamiseks ettekirjutus, vajadusel rakendatakse sunniraha/asendustäitmist või alustatakse väärteomenetlust/karistatakse selle menetluse raames. Ainuke vahe kohtukaasuses toodud näitest seisneb siin selles, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium hoiatas isikut kirjalikult, nõustamisteenuse raames minnakse

¹³⁴ Vt täpsemalt RKHKo 3-3-1-22-15 p 9-10.

isikule koju ja hoiatatakse teda seal suuliselt (samas on ka selle hoiatuse kirjalik fikseerimine võimalik – tuleohutusosalase külastuse ankeedis markeeritult).

Toiminguna saab käsitleda mitmeid erinevaid riigiasutuste tegevusi, seega on toimingute mõiste paremaks lahti seletamiseks toodud ka haldusmenetluse käsiraamatus välja erinevaid toimingute liike, sh mitmeid näiteid toimingute kohta. Seejuures tasub tähelepanu juhtida, et eraldi toimingute liigina on välja toodud ka „nõustamine“. Näideteks on seejuures ära toodud töötunõustamine Tööturuameti poolt, tarbijale õigusosalase nõu andmine Tarbijakaitseameti poolt, politseiniku soovitus, mida teha tülika naabriga.¹³⁵ Töö autori seisukoht on, et sellise toiminguliigi alla saab paigutada ka nõustamisteenuse, mida osutatakse Päästeameti poolt tuleohutusosalase olukorra parandamiseks kodudes. Nagu Päästeametil, on ka teistel näidetes toodud asutustel soov ja kohustus olla isikutele oma valdkonnas parimaks toeks ja nõustajaks Eesti Vabariigis. Konkreetselt Päästeameti puhul saab kodanike nõustamise kohustuse välja lugeda päästeseaduse § 2 lõigetest 1 ja 2, mis sätestavad päästeasutuse tegevuse põhialused: „Päästeasutuse tegevuse eesmärk on turvalise elukeskkonna kujundamine ja hoidmine, ohtude ennetamine ning operatiivne ja professionaalne abistamine. Päästeasutuse tegevus on suunatud inimeste elu, tervist ja vara ning keskkonda ohustavate päästesündmuste ennetamisele, ohu väljaselgitamisele, ohu tõrjumisele ning päästesündmuse tagajärgede leevendamisele, kui teistes seadustes ei ole sätestatud teisiti.“

Seaduse täitmise täpsemad tegevused ja reeglid pannakse paika asutusesiseselt, seega Päästeamet on leidnud, et üheks võimaluseks, kuidas paremini täita seadusest tulenevat kohustust ohtude ennetamisel ning operatiivsel ja professionaalsel abistamisel, on osutada nõustamisteenust kodusid külastades. Kasutades analoogiat HMS käsiraamatus toodud näidetega, võibki taaskord öelda, et ka nõustamisteenust tervikuna saab pidada Päästeameti poolt läbiviidavaks toiminguks, mis omakorda koosneb veel väiksematest (menetlus)toimingutest, nt adressaatide ringi kaardistamine, isiku teavitamine kodukülastusest, kodukülastuse kohta vastavasisulise ankeedi täitmine, kodukülastuste andmete sisestamine infosüsteemi jmt, millest töö autor rääkis eespool.

Viidates veelkord Riigikohtu lahendile nr 3-3-1-22-15, tuleks ära märkida ka asjaolu, et seaduse reservatsiooni põhimõttest¹³⁶ tulenevalt ei pea seaduses sätestatud õiguslikku alust olema

¹³⁵ Aedmaa jt., *supra* note 90, lk 468.

¹³⁶ PS, *supra* note 22, § 3 lg 1 esimene lause, HMS, *supra* note 12, § 3 lg 1.

igasugusel toimingul. Seaduses sätestatud õiguslik alus peab toimingul olema vaid siis, kui sellega piiratakse isiku õigusi või vabadusi.¹³⁷ Kaasuses tehti kaebajale hoiatus, kuid kohus leidis, et kuna see kaebaja ettevõtlust ei takista, ei olnud selle tegemiseks tarvis seadusega sätestatud õiguslikku alust. Samuti polnud riive puudumise tõttu tarvis kaebajat ära kuulata vastavalt HMS § 40 lõikele 2.¹³⁸ Nii on ka nõustamisteenuse kui toimingu puhul – nõustamisteenuse raames ei ole asutuse eesmärgiks kedagi karistada, ettekirjutusega või muul viisil koormata ning seda üldiselt ka ei tehta. Seega ei piirata ka kellegi õigusi ega vabadusi ning nagu eelpool viidatud, ei ole selleks vajalik ka eraldi seadusega sätestatud õiguslikku alust. Juhul, kui koostatakse ettekirjutus või alustatakse vääртеomenetlust, tuleb toimingu sooritamise menetluse asemel rääkida kas haldusakti andmise- või vääртеomenetlusest, milleks on Päästeametile seaduses sätestatud alused antud.

Seega rõhutab töö autor, et eelpool mainitud toimingu määratluseni jõuti siinkohal ainult nõustamisteenuse osas, mida viivad läbi ennetajad, kutselised ja vabatahtlikud päästjad ning mis lõppeb kas isiku kodus nõustamise läbiviimise, vastavasisulise ankeedi täitmise ja andmete kandmisega andmebaasi või juhul, kui koju ei lasta nõustajaid sisse ja/või keeldutakse nendega koostööst (mh tuleohutusnõuete täitmisest). Autori arvates võib kodukülastus tervikuna hõlmata ka haldusakti andmist (st olla ka haldusakti andmise menetlus, mitte vaid toimingu sooritamise menetlus), seda siis probleemsematel juhtudel ning üldjuhul tuleohutuskontrolli teenuse sekkumisel. Sellisel juhul antakse rikkumiste kõrvaldamiseks KorS § 28 lõikes 1 nimetatud ettekirjutus, mis on haldusaktiks HMS § 51 lõike 1 mõistes. Nimetatud ettekirjutusega pannakse isikule kohustus rikkumised kõrvaldada – tegemist on regulatiivse halduse aktiga, millega tekitatakse subordinatsiooniline suhe isiku ja riigi vahel ning Päästeamet tegutseb teadlikult ja sooviga vastavasisulist akti anda. Nimetatud akt antakse seega riikliku järelevalve teostamise käigus, mis on haldusmenetluseks, kuid mille täpsema olemuse analüüsimine ei ole antud magistritöö sisuks.

Seevastu vajab kontrollimist, kas samasugust haldusakti, nagu antakse tuleohutuskontrolli teenuse osutamisel, annavad ka nõustamisteenuse osutajad kodusid külastades. Nimelt kui kodus nähakse tuleohutusala seid rikkumisi, saavad nõustajad neile rikkumistele tähelepanu juhtida ning kas suuliselt või ankeedis ka kirjalikult fikseeritult paluda isikul rikkumine kõrvaldada. Nagu ka

¹³⁷ HMS, *supra* note 12, § 107 lg 1 teine lause.

¹³⁸ RKHKo 3-3-1-22-15, p 23

eelpool mainitud, siis nõustamisteenuse raames isikut sunniviisiliselt nõudeid täitma ei panda, soovitakse isikut suuliselt motiveerida. Seega tuleks järgnevalt kindlaks teha, kas nõustamisteenuse raames nõustaja poolt antud soovitus või palve tuleohutusnõuete täitmiseks võib olla ettekirjutus ATSS mõistes. ATSS § 4 sätestab: Ettekirjutus käesoleva seaduse tähenduses on haldusakt, mis paneb isikule kohustuse teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost. Ettekirjutuse kui haldusakti nõuded sätestab HMS § 51 lg 1 ning nimetatud norm toob ära haldusaktiks vajalikud tingimused, mis peavad esinema kõik üheaegselt, et tegemist saaks olla haldusaktiga: haldusakt peab olema avalik-õiguslikus suhtes ning haldusvälisele isikule antud ühepoolne regulatiivne haldusorgani tahteavaldus. Kui ülejäänud tingimuste osas töö autori hinnangul küsimust ei teki, siis nagu eespool juba mainitud sai – regulatiivsus ja haldusorgani tahtlus võivad siiski nimetatud loetelust välja jääda. Haldusakti üheks nõudeks on regulatiivne iseloom. Reguleerimise eesmärgiks on kellelegi õigusi või kohustusi tekitada, neid muuta või lõpetada.¹³⁹ Töö autor jõudis eelnevalt seisukohani, et nõustamisteenust saab pidada toiminguks, millel puudub regulatiivne iseloom ning Päästeameti eesmärk ei ole nõustamisel kellelegi kohustusi tekitada, neid muuta või lõpetada. Samas on vastavalt HMS § 55 lõikele 2 võimalik haldusorganil anda ka suulisi ettekirjutusi: „Haldusakt antakse kirjalikus vormis, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Haldusakti võib anda muus vormis edasilükkamatu korralduse tegemiseks. Isiku taotlusel, kellel on selleks põhjendatud huvi, tuleb muus vormis antud haldusakt tagantjärele viivitusega kirjalikult vormistada.“ Riigikohus on oma praktikas pidanud haldusaktiks haldusmenetluse seaduse mõttes näiteks kinnipeetavale vangla julgeoleku ja kinnipeetavate järelevalvet tagavaid vanglaametnike suulisi korraldusi¹⁴⁰. Töö autori hinnangul saab siin paralleele tõmmata kodude külastamisel avastatud vahetu kõrgendatud või vahetu olulise ohu situatsioonidega, mis nõuaksid tegelikult kohest sekkumist. Juhul kui aga kodus eksisteeribki KorS mõistes vahetu kõrgendatud või vahetu oluline tuleoht (nt köetakse ahju, kust leek välja paistab, kasutatakse ilmselgelt vigastatud ja ohtlikke elektriseadmeid vmt), kas siis sellisel juhul on rikkumise lõpetamist paluda või soovitada teenistuja poolt kohane ja proportsionaalne? Vastuse leidmiseks tuleb järgnevalt vaadelda KorS ja haldusmenetluse põhimõtteid ning analüüsida nimetatud küsimust järgnevas peatükis kajastatavast lähtudes.

¹³⁹ Aedmaa jt., *supra* note 90, lk 254.

¹⁴⁰ Vt ka RKKKo 3-3-1-103-06 p 14; Õiguskantsler. Seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta. Vanglateenistuse ametniku õigus anda suulist korraldust, 21.06.2012. oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_oigusrikkumise_puudumise_kohta_va_nglateenistuse_ametniku_oigus_anda_suulist_korraldust.pdf (30.04.2016).

1.4. Korrakaitse- ja haldusmenetluse seaduse põhimõtete rakendamine

KorS seletuskirjas ollakse seisukohal, et nimetatud seadus on oluliselt suurema abstraktsuse astmega õigusakt, kui see on seni Eesti õiguskorras tavaks olnud, tähendades seaduse rakendaja jaoks ühelt poolt võimalusi paindliku ja õigusriikliku korrakaitse teostamiseks, teiselt poolt aga ohte, mis võivad lähtuda kaalutusvigadest võimuvolituste kasutamisel. Seega on KorS rakendamise puhul väga olulise tähtsusega kogu haldusmenetlusele ja laiemalt ka avaliku võimu toimimisele omased põhimõtted nagu kaalutusõiguse otstarbekas kasutamine (oportuniteet) ja kaalutusõiguse raames rakendatava meetme proportsionaalsus. Just nimetatud põhjendusel peeti vajalikuks kõnesolevate põhimõtete sisu sätestada oluliselt detailsemalt, kui seda teevad HMS § 3 lg 2 ja § 5 lg 2.¹⁴¹ HMS § 5 lõike 2 kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. HMS § 3 lõige 2 sätestab, et halduse õigusakt ja toiming peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes.

Vastavalt KorS § 1 lõikele 2, tuleb riikliku järelevalve menetluses kohaldada ka haldusmenetluse seaduse sätteid. HMS § 4 lg 1 näeb ette kahte liiki kaalutlemist: otsustus- ja valikudiskretsiooni. Ametnikule on jäetud vastavalt oportuniteedipõhimõttele järelevalvemenetluses lai kaalumiseruum – kas, kuidas ja kelle suhtes sekkuda ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks.¹⁴² Teatud juhtudel võib kaalutusõigus redutseeruda nullile, sellisel juhul on korrakaitseorgani sekkumine avaliku korra kaitseks kohustuslik või vastupidi, välistatud¹⁴³. Seega saab siinkohal öelda, et ka kodu külastamisel ei ole reegliti, mis kohustaks haldusakti andmise menetlust alustama ning KorS-is sätestatud meetmeid kohaldama, vaid lähtutakse otstarbekuse põhimõttest ning vastavad otsused tehakse kaalutusõiguse alusel.¹⁴⁴

1.4.1. Otstarbekuse põhimõte

Otstarbekuse põhimõte on kirjas KorS §-s 8: Korrakaitseorgan tegutseb riiklikku järelevalvet teostades eesmärgipäraselt ja efektiivselt ning kohaldab õiguspärase kaalutluse piires riikliku järelevalve meetmeid paindlikult. Need põhimõtted on tegelikult antud ka juba HMS §-ga 4 ja § 5 lõikega 2, kuid KorS-is peeti oluliseks neid eraldi rõhutada. KorS seletuskiri avab kõnesoleva

¹⁴¹ Korrakaitseseadus 49 SE seletuskiri, *supra* note 71, lk 29.

¹⁴² *Ibid*, lk 30; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 60.

¹⁴³ Korrakaitseseadus 49 SE seletuskiri, *supra* note 71, lk 30.

¹⁴⁴ Kaalutusõiguse kohta järelevalvemenetluse algatamise osas vt ka RKHKo 3-3-1-44-10, p 15–19; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 60.

paragrahvi tausta ning nimetab eesmärgipärasuse põhimõtte sisuks seda, et korrakaitseorgan teadvustaks endale oma tegevuse eesmärgid. Efektiivsus tähendab, et valitud abinõud peavad tagama nimetatud eesmärkide saavutamise. Meetmete paindlikkus tähendab seejuures korrakaitseorgani kohustust muuta meedet, juhul kui olukord peaks muutuma ning valida iga ohu tõrjumiseks just sellele ohuliigile vastavad meetmed. Meede saab olla paindlik aga ainult korrakaitseorganile tegutsemisvõimusega antud piirides.¹⁴⁵

1.4.2. Kaalutusõigus

Vastavalt HMS § 4 lõikele 1 on kaalutusõigus (diskretsioon) haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. Kaalutusõiguse tähtsusele on hakatud üha enam tähelepanu pöörama, osad autorid on isegi seisukohal, et kaalutusõiguse näol on tegemist tähtsaima printsiibiga haldusõiguses¹⁴⁶. Ka Riigikohus peab kaalutusõigust oluliseks ning on näiteks nentinud, et norm, mis ei võimaldada täitevvõimul erinevaid, antud olukorras olulisi asjaolusid arvesse võttes kaaluda parimat ja proportsionaalset otsustust, võib olla põhiseadusega vastuolus¹⁴⁷.

Haldus tervikuna on muutumas võimukeskselt lähenemiselt nõ klienditeeninduslikkuse poole – võimu ei teostata isikute suhtes, vaid nende jaoks, sh keskele kohale asetatakse isik oma õigustega¹⁴⁸. Sellest lähtuvalt on esile hakanud kerkima ka nn soft law, mis haldusmenetluses avaldub ennekõike hea halduse põhimõtte nime all¹⁴⁹. Hea halduse üheks tunnuseks on isiku kaasamine haldusotsuse tegemisse. Ennekõike mõeldakse siinjuures isiku ärakuulamist, mille käigus antakse isikule võimalus esitada omapoolsed seisukohad tehtava otsuse suhtes. Seetõttu on kaalutlemist käsitletud ka kui dialoogi otsustaja ja isiku vahel.¹⁵⁰ Samuti on kaalutusõiguse positiivseks ja kliendisõbralikuks pooleks peetud seda, et kaalutlemise läbi saab võtta paremini arvesse isikute vajadusi ja soove ning ühtlasi reageerida konkreetse juhtumi asjaoludest

¹⁴⁵ Korrakaitseseadus 49 SE seletuskiri, *supra* note 71, lk 30.

¹⁴⁶ Vt nt Cartier, G., Administrative discretion as dialogue: a response to John Willis (or: from theology to secularization). University of Toronto Law Journal 2005, vol 55, no 3, lk 629.

¹⁴⁷ RKÜKo 3-3-1-44-11, p 83; Roosve, T., Käbi, M. Kaalutusõiguse teostamine: teooriast praktikani. Sisekaitseakadeemia toimetised: Lisa 2014, 12, lk 32.

¹⁴⁸ Lord Millett, The right to good administration in European Law. Public Law 2002, lk 309 (viidatud: Roosve, Käbi, *supra* note 147, lk 32).

¹⁴⁹ Vt ka Harlow, C., Law and public administration: convergence and symbiosis. International Review of Administrative Sciences 2005, 71, 279-294 (viidatud: Roosve, Käbi, *supra* note 147, lk 33); hea halduse põhimõtte kohta täpsemalt vt alapeatükk 2.4.1.

¹⁵⁰ Vt lisaks Cartier, *supra* note 146, lk 629-656; Roosve, Käbi, *supra* note 147, lk 33.

lähtuvalt¹⁵¹. Siinkohal saab paralleele tuua ka nõustamisteenuse osutamisega, kus kogu kodukülastuse protsess seisneb paljuski dialoogis nõustaja ja isiku vahel. Isik saab rääkida endapoolsest nägemusest tuleohutusnõuete täitmisel, nõustaja selgitab esitatavate nõuete tausta jmt, koostöös jõutakse lahenduseni. Edasine tegevus otsustatakse konkreetsete asjaolude baasil, soovides nii isikule kui riigile parimat võimalikku lahendust.

HMS § 4 lg 2 sätestab: „Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.“ Kuna õigusriigi ja hea halduse põhimõtete kohaselt ei tohi kaalutusõigust teostada asutuse kontrollimatu suva järgi, ning kaalutusotsus peab olema õiglane ja mõistlik, siis eksisteerivad täpselt paika pandud kriteeriumid, millele kaalutusotsus peab vastama¹⁵²:

- Volituse/diskretsiooni piirid – volitus kaalutusõiguse teostamiseks saab tuleneda konkreetsest seaduse normist. Näiteks valikudiskretsiooni puhul saab haldusorgan lähtuda vaid normis toodud valikutest. Samuti on ka otsustusdiskretsiooni puhul, mis annab võimaluse kaaluda vaid normis otseselt ette nähtud tagajärje kohaldamist või mittekohaldamist¹⁵³.
- Kaalutusõiguse eesmärk – kaalutusõiguse teostamisel tuleb lähtuda seadusandja tegelikust eesmärgist. Analüüsida tuleks, miks on seadusandja konkreetse õigusakti ning konkreetse normi puhul andnud kaalutusõiguse haldusakti andmiseks. Seejuures tuleb otsuse tegemisel tagada alusnormi eesmärgi saavutamine, piirduda ei tohi vaid kaalutusnormi formaalse täitmisega.¹⁵⁴
- Õiguse üldpõhimõtted – siin mõeldakse eelkõige põhiseadusest tulenevaid printsiipe – õiglus (PS preambula) ja võrdne kohtlemine (PS § 12), proportsionaalsus (PS § 11) ning inimväärikus (PS § 10), aga ka teisi üldtunnustatud põhimõtteid, nt hea halduse põhimõte. Ka Riigikohus on mitmetes lahendites rõhutanud hea halduse osaks oleva ärakuulamisnõude olulisust, eriti kaalutusotsuste puhul.¹⁵⁵

¹⁵¹ Cinque, S. Administrative discretion in management of Swedish wolf policy. Policy Studies 2011, vol 32, lk 613.

¹⁵² Aedmaa jt., *supra* note 90, lk 280.

¹⁵³ Roosve, Käbi, *supra* note 147, lk 36

¹⁵⁴ RKHKm 3-3-1-17-98, p 2; RKHKo 3-3-1-32-02, p 12; RKHKo 3-3-1-62-02, p 16; RKHKo 3-3-1-52-02, p 13; RKHKo 3-3-1-49-02, p 13; RKHKo 3-3-1-66-02, p 25; Aedmaa jt., *supra* note 90, lk 282.

¹⁵⁵ RKHKo 3-3-1-80-06, p 20; Roosve, Käbi, *supra* note 147, lk 37.

- Olulised asjaolud ja põhjendatud huvid – õige kaalutusotsuse tegemisel on olulise tähtsusega konkreetse juhtumi eripära arvestamine, selles juhtumis tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamine, aga ka nende õige käsitus. Oluline on kaalumisel arvesse võtta lisaks isiku huvidele ka avalikku huvi. Samas peab silmas pidama, et mida olulisema kaaluga väärtus avaliku huvi taga konkreetsel juhul on, seda intensiivsemalt võidakse sekkuda isiku õigustesse, samuti ka vastupidi.¹⁵⁶

Lisaks eeltoodule, saab ka asutus ise sätestada kaalutusõigusele piirid, andes asutusesiseseid juhiseid (halduseeskirjad¹⁵⁷), kuidas ühes või teises olukorras otsustada ning kaalutleda. Samas tuleb selliste asutusesiseste juhiste puhul silmas pidada, et otsustajal oleks siiski võimalus vajadusel nendest juhustest mööda minna, vastasel juhul võib olla takistatud sisult õige ja kaalutusvigadeta otsuse tegemine.¹⁵⁸ Nimetatule on tähelepanu juhtinud nt ka Riigikohus oma lahendis haldusasjas nr 3-3-1-81-07¹⁵⁹.

Eeltoodud nõ õiguslikku laadi kaalutluse piiridele lisaks võib mõjutajaid olla teisigi. Näiteks moraalsed kaalutlused: otsustaja hoiak ja ellusuhtumine, hariduslik taust või hobid. Samuti on mõjutajateks kindlasti ka organisatsiooni poolsed mõjurid: rahalised vahendid, ametnike hulk, nende töökogemus, samuti aeg, kui kiiresti tuleb otsus teha, ülemuse arvamus ning argumendid jmt.¹⁶⁰ Seega ei saa eeldada, et samas situatsioonis jõuaksid erinevad otsustajad samale tulemile.

Kaalumisel on võimalik teha ka vigu, mis üldise esinemissageduse alusel on jagatud kolme erinevasse kategooriasse:

- Diskretsiooni piiride ületamine – tegemist on eelkõige normist tulenevate piiride ületamisega. Veega on tegemist juhul, kui haldusorgan rakendab õiguslikku tagajärge, mida tal õigusnormist tulenevalt tegelikult õigust rakendada ei ole. Siinjuures saab eristada nõ normi laiendamist (nt kohaldati sunniraha lubatust rohkem), samuti ka uue tagajärje kohaldamist, mida seadus üldse ette ei näinudki.¹⁶¹

¹⁵⁶ Roosve, Käbi, *supra* note 147, lk 37-38.

¹⁵⁷ Halduseeskirjade kohta vt täpsemalt alapeatükk 2.4.1.

¹⁵⁸ Roosve, Käbi, *supra* note 147, lk 38.

¹⁵⁹ RKHKo 3-3-1-81-07, p 14.

¹⁶⁰ Cinque, *supra* note 151, lk 607-610; Roosve, Käbi, *supra* note 147, lk 39.

¹⁶¹ Merusk, K., Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn, Juura 1997, lk 50-51; Roosve, Käbi, *supra* note 147, lk 39.

- Diskretsiooni mittekasutamine – erinevatel põhjustel (nt hooletus, süvenematus, seaduse sätte segane sõnastus, asutusesiseste juhiste järgimine jmt) haldus ei kasuta talle seadusega antud õigust kaaluda normi õigusliku tagajärje rakendamist või valida etteantud tagajärgede vahel. Sellisel juhul on mööda mindud seadusandja tahtest ning tehtud otsus on vaidlustatav.¹⁶²
- Diskretsiooni vale kasutamine – HMS § 4 lg 2 näeb diskretsiooni piiridena ette oluliste asjaolude ja põhjendatud huvidega arvestamise kohustuse. Diskretsiooni on valesti kasutatud juhul, kui otsus ei rajane olulistel kaalutlustel, haldus ei ole välja selgitanud või ei tugine kõikidele olulistele asjaoludele või põhjendatud huvidele või tugineb ebaolulistele asjaoludele. Ehk üldisemalt öeldes – ei ole õigesti analüüsitud läbi küsimust, mis on täpsemalt antud normi eesmärgiks ning miks on seadusandja soovinud siinkohal anda õiguse rakendajale kaalutusõiguse.¹⁶³

1.4.3. Proportsionaalsuse põhimõte

Kaalumise ja võimaliku meetme rakendamise juures tuleb arvestada lisaks üldistele kaalutusreeglitele ka õiguse üldpõhimõtetega¹⁶⁴. Kuna korra- ja õiguseõiguses on kasutatavate meetmete aluseks olevad õigusnormid väga suure abstraktsusastmega, siis tuleb kindlasti lähtuda ka proportsionaalsuse põhimõttest¹⁶⁵. Proportsionaalsuse põhimõte piirab avarat kaalumiseruumi, mis seob korra- ja õiguseõiguse organit nii otsustus- kui ka valikukaalutluse juures¹⁶⁶. Proportsionaalsuse põhimõte reguleerib haldustegevuse eesmärgi ning selle saavutamiseks kasutatavate vahendite suhetust¹⁶⁷. Proportsionaalsuse põhimõtte eesmärgiks on lahendada ka olukordi, kus esineb konflikte kahe erineva võrdse nõude või sätte vahel, samuti erahuvi ja avaliku huvi erimeelsusi¹⁶⁸.

¹⁶² Merusk (1997), *supra* note 161, lk 49; Roosve, Käbi, *supra* note 147, lk 40.

¹⁶³ Diskretsiooni vale kasutamist saab veel omakorda alakategooriatesse jagada, vt nt Pikamäe, K. Kaalutusvigadest. *Juridica* 2006, 2, lk 79-82; Merusk (1997), *supra* note, lk 31 jj; Roosve, Käbi, *supra* note 147, lk 40.

¹⁶⁴ Vt nt HMS, *supra* note 12, § 3 lg 2 ja § 4 lg 2; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 84.

¹⁶⁵ Vt nt KorS, *supra* note 13, § 7; HMS *supra* note 12, § 3 lg 2, Korra- ja õiguseõiguse seadus 49 SE seletuskiri, *supra* note 71, lk 29; samuti RKHKo 3-3-1-80-11, p 11 ja 16; RKHKo 3-3-1-18-12, p 11; RKHKo 3-3-1-62-02, p 11; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 84.

¹⁶⁶ Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 85.

¹⁶⁷ Marsch, N., Tümsmeyer, V. The principle of proportionality in German administrative law. The Judge and the Proportionate Use of Discretion. A comparative study. Edited by Ranchordas, S., de Waard, B. Routledge 2016 lk 13-39, lk 13.

¹⁶⁸ Harbo, T-I. The Function of the Proportionality Principle in EU Law. *European Law Journal* 2010, vol. 16, no 2, lk 158-185, lk 164.

Haldusorgani tegevuse õiguspärasuse kontrollimisel eristatakse formaalset ja materiaalist õiguspärasust. Seejuures formaalse õiguspärasuse moodustavad menetlus-, pädevus- ja vormireeglite järgimine ning materiaalse õiguspärasuse haldusorgani tegevuse vastavus seadusele, kaalutusreeglitele ning õiguse üldpõhimõtetele.¹⁶⁹ Proportsionaalsus on haldusorgani tegevuse materiaalse õiguspärasuse küsimus, seega selleks, et proportsionaalsuse kolmeastmelist testi kohaldada, peab esmalt kontrollima haldusorgani tegevuse formaalselt õiguspärasust¹⁷⁰. HMS § 3 lg 2 sätestab, et halduse õigusakt ja toiming peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. Üldjuhul on Riigikohtu halduskolleegium oma õiguslikes hinnangutes nimetatud sätte kohta piirdunud üldise tõdemisega, kas vastav meede oli oma olemuselt proportsionaalne või mitte¹⁷¹. Samas eksisteerib ka Riigikohtu lahend, milles halduskolleegium leidis, et meede ei ole proportsionaalne, kui see ei aita kaasa eesmärgi saavutamisele¹⁷².

1.4.3.1. Sobivuse nõue riikliku järelevalve menetluses

Vastavalt KorS § 7 punktile 1 kohaldab korrakaitseorgan riiklikku järelevalvet teostades mitmest sobivast ja vajalikust riikliku järelevalve meetmest seda, mis nii isikut kui ka üldsust eeldatavalt kõige vähem kahjustab. KorS-i seletuskiri täpsustab, et oluline on siinkohal järelevalve meetme sobivuse nõue, mille kohaselt peab korrakaitsetegevus olema eelkõige efektiivne, oht tuleb kõrvaldada võimalikult kiiresti ja lõplikult.¹⁷³ Sobivuse nõude kaudu rõhutakse sellele, et ametnik peab meedet rakendama kiiresti ja efektiivselt¹⁷⁴.

Vastavalt sobivuse nõudele, on rakendatava meetme eesmärgiks ohu ennetus ja tõrjumine, ohukahtluse puhul selle väljaselgitamine ning rikkumise kõrvaldamine. Kui rakendatav meede on suunatud viidatud eesmärkide saavutamisele, vastab ta sobivuse nõudele.¹⁷⁵ Nt on Riigikohus seisukohal, et isiku suhtes, kelle julgeolek on ohus, on vanglal õigus kohaldada täiendavaid julgeolekuabinõusid¹⁷⁶. Seejuures on oluline rõhutada, et täiendavaid julgeolekuabinõusid kohaldatakse ennetaval, mitte karistuslikul eesmärgil. Kui vanglal on tekkinud põhjendatud

¹⁶⁹ Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 85, Aedmaa jt., *supra* note 90, lk 271-272.

¹⁷⁰ Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 85.

¹⁷¹ Vt nt RKHKo 3-3-1-44-12, p 14, 18, 20; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 85.

¹⁷² RKHKo 3-3-1-84-11, p 42; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 85.

¹⁷³ Korrakaitseadus 49 SE seletuskiri, *supra* note 71, lk 29-30; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 86.

¹⁷⁴ Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 85.

¹⁷⁵ *Ibid*, lk 87.

¹⁷⁶ RKHKo 3-3-1-94-10, p 12; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 87.

kahtlus, et esineb oht kaitstavale õigushüvele, on olemas ka alus julgeolekuabinõude kohaldamiseks.¹⁷⁷

Sobiv saab olla ka selline meede, mis vähendab ohtu või tõrjub seda ajutiselt¹⁷⁸. Näiteks Riigikohus on öelnud, et „Abinõu sobivus ei tähenda, et see peab tagama eesmärgi saavutamise igas olukorras. Abinõu on sobimatu siis, kui see üldse ei aita eesmärgi saavutamisele kaasa.”¹⁷⁹. Samuti ei ole sobiv faktiliselt või õiguslikult võimatu meede: meetmega ei saa nõuda isikult seda, mida objektiivselt ei ole võimalik saavutada¹⁸⁰. Seejuures tähendab õiguslik võimalikkus seda, et isiku õigustesse sekkumine peab olema kooskõlas kehtiva õigusega ja seaduslik ning õiguslikult lubamatu on näiteks see, kui isikut kohustatakse toime panema tegu, mis on õigusaktidega vastuolus¹⁸¹. Majanduslikku suutmatust või eraõiguslikke takistusi meetme täitmise puhul ei saa aga lugeda piisavaks¹⁸². Majanduslikke raskusi võib kindlasti esineda ka tuleohutusnõuete täitmise puhul, kuid nagu õiguskirjandusest tuleneb, ei saa selletaolised põhjendused olla aluseks, miks nimetatud nõudeid täitma ei peaks.

Kui korrakaitseorganil tekib KorS § 7 punktis 1 sätestatud võimalus valida mitme sobiva meetme vahel, siis tuleks eelistada seda, mis on isikule ja üldsusele tõenäoliselt kõige vähem koormav¹⁸³. Samas, kui eksisteerib olukord, kus ohu tõrjumiseks tuleb kiiresti reageerida, ei ole haldusorganil aega pikka analüüsi läbi viia, kas meetmed on sobivad või milline meede kahjustab isikut ja üldsust vähem. Tihtilugu on tegemist olukordadega, kus sekkuda tuleb viivitamata või ei saa sekkumata jätta, kuna ohus on kellegi elu¹⁸⁴.

1.4.3.2. Vajalikkuse nõue riikliku järelevalve menetluses

Nagu sobivuse nõue, on ka vajalikkuse nõue sätestatud KorS § 7 punktis 1, mis ütleb, et korrakaitseorgan kohaldab riiklikku järelevalvet teostades mitmest sobivast ja vajalikust riikliku

¹⁷⁷ RKHko 3-3-1-33-10, p 12; RKHko 3-3-1-63-09, p 16; RKHko 3-3-1-80-11 p 20; RKHko 3-3-1-18-12 p 14; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 87.

¹⁷⁸ Götz, V. Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. München 2013, 15. Auflage, S 108, Rn 21 (viidatud Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 87).

¹⁷⁹ RKÜko 3-4-1-6-12, p 180; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 87.

¹⁸⁰ Pieroth, B., Schlink, B., Kniessel, M. Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht. München 2010, 6. Auflage, § 10, S 168, Rn 18 (viidatud Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 87).

¹⁸¹ *Ibid*, § 10, S 169, Rn 20; Knemeyer, F.-L. Polizei- und Ordnungsrecht. München 2007, 11. Auflage, S 168, Rn 282 (viidatud Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 88).

¹⁸² Knemeyer, *supra* note 181, S 169, Rn 284 (viidatud Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 88).

¹⁸³ Korrakaitseseadus 49 SE seletuskiri, *supra* note 71, lk 29-30; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27 lk 88.

¹⁸⁴ Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 88.

järelevalve meetmest seda, mis nii isikut kui ka üldsust eeldatavalt kõige vähem kahjustab. KorS seletuskiri täpsustab: „Vajalikkus tähendab, et korrakaitseks tuleb kasutada mitmest võrdselt sobivast vahendist seda, mis koormab üksikisikuid ja avalikkust väikseimal võimalikul määral.”¹⁸⁵. Jäätma toob oma doktoritöös välja muuhulgas ka selle, et nimetatud selgitus vajalikkuse nõude kohta ühtib Saksa õiguses kehtivate põhimõtetega¹⁸⁶.

Jäätma selgitab, et meede loetakse vajalikuks sellisel juhul, kui ei ole alternatiivset meedet, mis tagaks ohu tõrjumise sama tõhusalt, olles samal ajal üksikisikule väiksemaks koormaks. Samas saab vajalikkuse nõude negatiivseks küljeks pidada suurt hinnangulisuse ja abstraktsuse määra, samuti eeldab nõue pikemat analüüsi selle kohta, kas esineb sarnane, kuid isikule vähem koormavat toimet toov teine meede. Kuna aga tihti on vaja ohuolukorras kiirelt otsustada, võib selline analüüsimise nõue oluliselt raskendada ametnike tööd.¹⁸⁷

1.4.3.3. Mõõdukuse (proportsionaalsus kitsamas tähenduses) nõue riikliku järelevalve menetluses

Mõõdukuse nõude ehk proportsionaalsuse kitsamas tähenduses sätestab KorS § 7 punkt 2, mille kohaselt tuleb korrakaitseorganil kohaldada ainult sellist riikliku järelevalve meedet, mis on proportsionaalne, arvestades meetmega taotletavat eesmärki ja kiireloomulist kohaldamist nõudvat olukorda. Nimetatu tähendab seda, et kasutatav meede ei tohiks olla ebaproportsionaalselt koormav ega muul viisil mõõdupäratu saavutatava eesmärgiga võrreldes.¹⁸⁸ Mõõdukuse juures peab esinema vähemalt kaks erinevat väärtust, mida saaks omavahel kaaluda. Ühelt poolt tuleb kaaluda meetmega kaasneva isiku põhiõiguse riive intensiivsust ning teiselt poolt meetme rakendamise eesmärki. Riigikohus on asunud seisukohale, et meetme eesmärk peaks olema seda kaalukam, mida tõsisem ja laiaulatuslikum on meetmega kaasnev isiku põhiõiguse riive.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Korrakaitseseadus 49 SE seletuskiri, *supra* note 71, lk 29-30; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 90.

¹⁸⁶ Vt nt Götz, *supra* note 178, S 109, Rn 24; Pieroth, Schlink, Kniesel, *supra* note 180, § 10, S 170, Rn 25; Schenke, W.-R. Polizei- und Ordnungsrecht. Heidelberg 2009, 6. Auflage, S 211, Rn 335; Knemeyer, *supra* note 182, S 170-172, Rn 290- 299 (viidatud Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 90).

¹⁸⁷ Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 91.

¹⁸⁸ Korrakaitseseadus 49 SE seletuskiri, *supra* note 71, lk 30; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 93.

¹⁸⁹ Nt RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15; RKPJKo 3-4-1-3-04, p 31; RKPJKo 3-4-1-20-07, p 21; RKPJKo 3-4-1-6-09, p 21; RKPJKo 3-4-1-25-09, p 24; RKPJKo 3-4-1-9-10, p 62; RKÜKo 3-1-3-10-02, p 30; RKÜKo 3-3-1-101-06, p 27; RKÜKo 3-3-1-5-09, p 37; RKÜKo 3-4-1-6-12, p 188; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 94.

1.4.3.4. Proportsionaalsuse ajaline mõõde riikliku järelevalve menetluses

KorS § 7 punkt 3 rõhutab proportsionaalsuse põhimõtte puhul eraldi ka meetme ajalist mõõdet: meedet tuleks kohaldada üksnes nii kaua, kui selle eesmärk on saavutatud või seda ei ole enam võimalik saavutada. Ajaline mõõde nõuab seega meetme rakendamiseks kahe tingimuse olemasolu: meetme rakendamiseks peab eksisteerima endiselt vajadus ja meede peab kogu kohaldamise aja olema eesmärgipärane. Juhul, kui on ära langenud otsene vajadus meedet rakendada, samuti kui jõutakse arusaamiseni, et valitud meede ei aita enam eesmärgi saavutamisele kaasa, siis saab öelda, et meetme kohaldamine ei ole enam proportsionaalne.¹⁹⁰ Kui kumbki mainitud olukordadest peaks realiseeruma, tuleks kas meetme kohaldamine lõpetada või meede kehtetuks tunnistada, muuta või asendada see uuega¹⁹¹.

Küsimusi tekitavad olukorrad, kus meedet rakendatakse haldusakti andmise teel. Nii HMS § 54 kui Riigikohtu praktika rõhutavad, et haldusakti õiguspärasust tuleks hinnata selle andmise ajal kehtinud õiguslikest ja faktilistest asjaoludest lähtuvalt¹⁹². Kui näiteks pärast haldusakti andmist asjaolud muutuvad ning seetõttu on juba saavutatud ka haldusakti eesmärk, on haldusakt andmise aja seisuga küll õiguspärane, kuid selle täitmise nõudmine ei ole enam sisuliselt põhjendatud. Kui korrakaitseorgan on tuvastanud haldusakti andmise aluseks olnud asjaolude muutumise, tuleks haldusorgani poolt kaaluda akti kehtetuks tunnistamist.¹⁹³

1.4.4. Kaalutusõiguse vähenemine nullini – ettekirjutus nõustamisteenuses

Nagu eelnevalt töö autori poolt välja toodi, põhineb korrakaitseorgani tegevus kaalutlusel ehk valikuvõimalustel, teisisõnu ka oportuuniteedi ehk otstarbekuse põhimõttel. Korrakaitseorgan on ohuolukorras õigustatud, mitte kohustatud ohutõrjemeedet kohaldama. Korrakaitseorganile on riikliku järelevalve menetluse raames seadusandja poolt jäetud suur kaalutlemisruum otsustamiseks, kas sekkuda isiku õigustesse või mitte ning kui, siis mil määral seda teha. Nimetatud kaalutlustele seavad siiski piirid eelpool nimetatud kaalumisreeglid ja õiguse

¹⁹⁰ Korrakaitseseadus 49 SE seletuskiri, *supra* note 71, lk 30; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 95.

¹⁹¹ Knemeyer, *supra* note 181, S 177, Rn 311 (viidatud Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 95).

¹⁹² HMS, *supra* note 12, § 54: Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Vt nt RKEKo 3-3-1-72-09, p 18; RKHKo 3-3-1-29-02, p 12; RKHKo 3-3-1-33-02, p 11; RKHKo 3-3-1-49-08, p 11; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 95.

¹⁹³ Vt nt RKHKo 3-3-1-36-04, p 11; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 96.

üldpõhimõtted. Ohtude tõrjumisel (samuti ka haldusõiguses üldiselt) eksisteerib kahte liiki kaalutlusi: otsustuskaalutus (ehk kas tegutseda) ja valikukaalutus (kuidas tegutseda).¹⁹⁴

Juhul kui eksisteerib olukord, kus korrakaitseorgani kõik teised otsustused sisaldaksid diskretsioonivigu ning ainult ühte otsustust saab pidada õiguspäraseks, on tegemist kaalutusõiguse vähenemisega nullini. Sellisel juhul on korrakaitseorganil kohustus valida see ainuke õiguspärane otsus ning sekkuda.¹⁹⁵ Riikliku järelevalve menetluses on kaalumise vähenemine aktuaalne eelkõige otsustuskaalutluse puhul, sest valikukaalutluses eksisteerivad üldiselt laiemad võimalused ohu kõrvaldamiseks.¹⁹⁶ Jäätma rõhutab, et eelkõige mõjutavad ohtutõrjeõiguses kaalutusõiguse vähenemist kaitstava õigushüve kaalukus ja ohu intensiivsus¹⁹⁷. Kindlasti tuleb otsustuskaalutluse puhul lugeda kaalutusõigus vähenenuks nulli lähedale olukordades, kus eksisteerib kõrgendatud või vahetu oht olulisele õigushüvele nagu elu, tervis, vabadus või riigi toimimine. Seega tähendab nimetatud seda, et kui tegemist on ohuga olulisele õigushüvele, on korrakaitseorganil kohustus tegutseda¹⁹⁸.

Vastavalt KorS § 28 lõikele 1, on ohu või korrarikkumise korral Päästeametil õigus panna avaliku korra eest vastutavale isikule ettekirjutusega ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise kohustus ning hoiatada teda haldussunnivahendite kohaldamise eest, kui isik ei täida kohustust hoiatuses määratud tähtaja jooksul. Kuigi seadus annab Päästeametile võimaluse ohu või korrarikkumise korral teha isikule ettekirjutus koos haldussunnivahendite kohaldamise hoiatusega, siis hetkel nõustamisteenuse raames seda võimalust ei kasutata. Juhul kui minnakse koju ning nähakse, et kodus valitseb KorS mõistes kõrgendatud või oluline tuleoht, pole nõustajal hetkel siiski muud teha, kui selgitada isikule ohtliku olukorra jätkumise võimalikke tagajärgi ning loota, et see motiveerib isikut enda kodu tuleohutumaks muutma.

Päästeametis on asutusesiseselt kokku lepitud kaks edasise tegutsemise skeemi, juhuks kui nõustajaga rikkumiste kõrvaldamise osas koostööd ei tehta või ei ole selleks näiteks rahalisi võimalusi. Kui inimesel puuduvad rahalised võimalused, siis fikseerib nõustaja olukorra ankeedil

¹⁹⁴ Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 145.

¹⁹⁵ Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn, Juura 2004, lk 89; Merusk (1997), *supra* note 161, lk 59; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 148.

¹⁹⁶ Pieroth, Schlink, Kniesel, *supra* note 180, § 10, S 175177, Rn 39, 42 (viidatud Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 148).

¹⁹⁷ Götz, *supra* note 178, S 104, Rn 6; Schenke, *supra* note 186, S 55-56, Rn 100-101 (viidatud Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 148).

¹⁹⁸ Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 148.

(ehk etteantud sisuga protokollivormil) ning ennetuse ametnikud hakkavad otsima võimalusi, kuidas kodu tuleohutuks muuta (ennekõike võetakse ühendust kohaliku omavalitsusega, olenevalt olukorrast püütakse leida erinevaid lahendusi puuduste kõrvaldamiseks – nt küttekollete remondi toetus, jne). Nende kodude andmed, mille omanikud suudaks ise puudused kõrvaldada, kuid mingil põhjusel ei soovi seda teha, antakse tuleohutuskontrolli teenusele ning tuleohutusjärelvalve ametnikele, et need kas haldus- või väärteomenetluse raames täpsemad asjaolud ning võimalikud lahendused välja selgitaksid ning vajadusel kasutaksid sunnivahendeid või karistamist selleks, et isikuid sundida puuduseid kõrvaldama.¹⁹⁹

Päästeametis väljatöötatud juhendmaterjal „Kodukülastused ja eluruumide tuleohutuskontroll. Info liikumine“ on välja toodud, et kui kodukülastuse käigus avastatakse tuleohtlik olukord²⁰⁰, peab informatsioon tuleohtliku kodu osas nädala jooksul jõudma nõustajalt vastava piirkonna ennetusega tegeleva ametnikuni, kes omakorda peab leidma vajaliku lahenduse olukorrale.²⁰¹ Sealjuures võib oletada, et sellise lahenduse leidmine võtab aega kindlasti kauem, kui juhendmaterjal on toodud ühe nädala, kuna üksnes teavitamiseks on juhendi kohaselt antud aega nädal, lahenduste leidmine võib aga kujuneda pikemaajalisemaks protsessiks.

Kuigi Päästeameti siseselt on hetkel kokku lepitud vastupidiselt, siis eksisteerib ka nõustamisteenust läbiviivatel teenistujatel lähtuvalt eelmistes alapeatükkides toodud KorS põhimõtetest kohustus kaaluda, kas rakendada tuleohutusnõuete rikkumise avastamisel kodudes KorS-is sätestatud meetmeid või mitte. Ennekõike tuleb siinkohal kõne alla KorS § 28 lõikes 1 nimetatud ettekirjutuse tegemine ning haldussunnivahendite kohaldamisega hoiatamine ohu või korrariikkumise korral. Alternatiivseid meetmeid kohaldamiseks antud juhul KorS ette ei näe, seega valikudiskretsioonist kõnesolevas olukorras rääkida ei saa. Küll aga eksisteerib otsustuskaalutus ehk erinevaid asjaolusid, sh seadusesätte eesmärki, isiku ning avalikke huve, rikkumise tõsidust jmt tuleb enne otsuse tegemist analüüsida.

Kui nõustamisteenust osutades sattutakse koju, kus tuvastatakse KorS mõistes kõrgendatud või olulise ohu olukord ning ohustatud on olulised õigushüved nagu inimeste elu ja tervis, ei tohiks KorS kohaselt jätta kaalutlemata erinevate lahenduste vahel. Tuleks läbi mõelda, kas selline

¹⁹⁹ Kodukülastused ja eluruumide tuleohutuskontroll. Info liikumine, *supra* note 12, lk 2.

²⁰⁰ Juhendi punkt 1.5 ütleb, et ohtlikuks olukorraks loetakse kriitilist tuleohtlikku olukorda, kuhu tuleb koheselt reageerida või kus tuleb probleemile lahendus leida. Seega pole juhendis seda küll otseselt öeldud, kuid töö autor eeldab, et sellise olukorra all mõeldakse eelpool nimetatud vahetut kõrget või vahetut olulist ohtu.

²⁰¹ Kodukülastused ja eluruumide tuleohutuskontroll. Info liikumine, *supra* note 12, lk 1-2.

tegutsemine, kus näiteks äärmiselt ohtliku küttekolde kasutamise puhul jagatakse vaid soovitusi ning juhatakse isiku tähelepanu rikkumisele, jättes seejuures lõpliku otsuse küttekolde edasise kasutamise kohta isikule endale teha, on otstarbekas, vajalik, sobiv ja mõõdukas, arvestades olukorra tõsidust? Nõustajate soovitusel kodudes on suunatud tuleohutusnõuete rikkumise lõpetamisele, samuti koormab isikule soovitude andmine isikut vähem, kui nt ettekirjutuse tegemine. Seega saab antud juhul meetet pidada küll sobivaks ja vajalikuks, kuid kas selline lahendus on olnud seadusandja eesmärgiks, ning kas seejuures saab öelda, et peale nõustaja lahkumist on oht tõrjutud? Kui suur on näiteks tõenäosus, et peale nõustaja soovitusel või palvet isik enam küttekollet ei kasuta, juhul kui ilmad on külmad ning küttekolde näol on kodus tegemist ainukese sooja andva küttekahaga? Kas soovitus on siinkohal otstarbekas või tuleks muuta meetet, kuna see on liiga leebe?

Kirjeldatud olukorra puhul on nõustajal lisaks soovitude ja tähelepanu juhtimise õigusele vastavalt KorS § 28 lõikele 1 õigus ka panna isikule ettekirjutusega ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise kohustus ning hoiatada teda haldussunnivahendite kohaldamise eest, kui isik ei täida kohustust hoiatuses määratud tähtaja jooksul. Mõõdukuse nõue ei luba isiku suhtes kasutada meetet, mis on eproportsionaalselt koormav ning muul viisil mõõdupärase võrreldes saavutatava eesmärgiga. Samas, kui kaalul on isikute elu ning tervis, kas sellisel juhul on ettekirjutuse näol tegemist liialt koormava meetmega? Siinkohal tulekski teostada kaalutusõigust, ning veel enam – kaalutusõiguse teostamisel konstateerida selle redutseerimist nullini. Töö autori hinnangul ei saa kõrgendatud või olulise ohu olemasolul pidada sobivaks, vajalikuks ja kohaseks meetmeks vaid nõustamist, sellisel juhul oleks tegemist kaalutusveaga – diskretsiooni on kas valesti kasutatud (oluliste asjaolude ja põhjendatud huvidega ei ole arvestatud) või ei ole kaalutlust üldse kasutatud. Kirjeldatud olukorras on Päästeametil kohustus sekkuda: juhul kui oht realiseerub ning eelpool näitena toodud halvas seisukorras kütteseadme kasutamisel tekib tulekahju, saab suure tõenäosusega kahjustada konkreetses eluruumis elavate või viibivate inimeste vara, ohus on inimeste elu ning tervis ning võimalik et ka kolmandate isikute elu, tervis ning vara – viimast juhul, kui tulekahju levib hoonest või korterist väljapoole.

Seega, kuigi Päästeametis kokku lepitud juhiste kohaselt ei tohiks nõustajad kodudes ettekirjutusi anda, vaid peaksid piirduma suulise isikute motiveerimisega²⁰², ei ole selline tegutsemine KorS mõistes korrektne. Nimetatud tegevus ei ole piisavalt tõhus ning seega ka

²⁰² Lisa 1, *supra* note 6, p 6.

proportsionaalne õigusnormiga sätestatud eesmärgi suhtes: tõrjuda eksisteeriv oht isikute elule, tervisele ning varale. Suuliselt isikutega vesteldes võib küll eksisteerida võimalus, et isik saab ja soovib nõuete rikkumised oma kodus kõrvaldada, kuid paljudel juhtudel jääb sellest siiski väheseks. Nagu eelnevalt viidatud, peab Päästeametis väljatöötatud juhendmaterjalis sätestatu kohaselt nõustaja tuleohtlikust olukorrast kodus küll infot Päästeametis edasi andma, kuid reageerimisaeg probleemiga tegelemiseks venib sellise infovahetuse ajal ebaproportsionaalselt pikaks. Sellisel juhul eksisteerib olukord, kus Päästeamet on küll kodus nõustamas käinud, kuid kui isik nõustaja soovitudele vastavalt ei käitu, on kodu endiselt tuleohtlik, nagu ka kodukülastusele eelnenult.

Kuna kirjeldatud juhul saab rääkida kaalutusõiguse vähenemisest nullini – st et korrakaitseasutusel on kohustus sekkuda ning KorS § 28 lõikes 1 nimetatud ettekirjutus ohu kõrvaldamiseks anda, siis nimetatud nõue kehtib ka nõustamisteenuse osutamise käigus avastatud ohtude suhtes. Vastavalt HMS § 55 lõikele 2 saab haldusakt olla antud muus, kui kirjalikus vormis, vaid edasilükkamatu korralduse tegemisel. Samuti tuleb isiku taotlusel, kellel on selleks põhjendatud huvi, muus vormis antud haldusakt tagantjärele viivitusega kirjalikult vormistada. Soovituse ja nõustamise ning suuliselt antud haldusakti vahel jookseb tegelikult suhteliselt hägus piir. Oleneb paljuski ametniku enesekehtestamise ja veenmise oskusest, olekust ja paljudest muudest teguritest, kas ametniku tähelepanujuhtimist tuleohutusnõuete rikkumisele saab pidada suuliseks ettekirjutuseks või pelgalt soovituseliseks rikkumine lõpetada. Seega ei saa tegelikult välistada, et suulisi ettekirjutusi nõustamisteenuse raames antakse kodudes ka hetkel, kuigi tegelikult Päästeameti lähenemine nõustamisteenuse eesmärkidele seda ei toeta. Töö autori hinnangul ei tohiks Päästeamet haldusaktide andmist nõustamise raames piirata, pigem tuleks vastavasisulised juhised nõustajatele edastada, seda siis eelkirjeldatud KorS-ist tulenevate nõuete täitmiseks.

Seega saab siinkohal vastata ka alapeatükis 1.2.1. õhku jäänud küsimustele, et mitte iga kord ei ole otstarbekas isikut vaid nõustamise kaudu tuleohutusnõudeid täitma motiveerida, mõnel juhul on õigustatud ja seadusest tulenev kohustus ka jõulisemalt sekkuda. Samas juhib töö autor tähelepanu asjaolule, et hetkel ei ole asutusesiseselt nõustamisteenuse osutajatele KorS-is ning VTMS-s sätestatud meetmete kasutamiseks õigust antud. Seda teemat ja võimalikke lahendusi käsitleb töö autor peatükis 1.8.

1.5. Ohuproгноosi koostamine kodukülastuste läbiviimiseks

Lähtuvalt eelnevates alapeatükkides toodud analüüsist, saab kinnitada, et Päästeamet teostab nõustamisteenuse läbiviimisel ning kodukülastuste puhul tervikuna haldusmenetlust, kitsamalt öeldes riiklikku järelevalve menetlust. Alates 2014 aasta juulist reguleerib riikliku järelevalve läbiviimist korrakaitseseadus, millest on asutusel kohustus ka oma tegevuses lähtuda. Riiklikku järelevalvet teostatakse ohu ennetamiseks KorS § 5 lõike 7 mõistes, st et üldjuhul enne kodukülastust konkreetset ohusituatsiooni ega ohu kahtlust KorS mõistes ei eksisteeri, kodudes nõustamisega soovitakse nimetatud situatsioonide tekkimist ennetada. Kuigi kodu ei minda külastama eesmärgiga seal riiklikku järelevalve meetmeid kasutada, siis ei saa samas garanteerida, et nõustamisel siiski KorS-is ettenähtud järelevalve teostamise meetmeid kasutada ei tule (eelpool peatükkides käsitleti nn probleemsemaid olukordi, kus kaasatakse tuleohutusjärelevalve ametnikud kodude külastamise, samuti soovitas töö autor eelmises peatükis Päästeametil kõrgendatud või olulise ohu olukorras siiski kaaluda ka ettekirjutuse andmist).

KoS § 24 lg 1 nõuab asutuselt ohuproгноosi koostamist, juhul kui tekib vajadus kohaldada riikliku järelevalve erimeetmeid ohu ennetamiseks, st olukorraks, kui Päästeametil ei ole konkreetseid andmeid võimaliku tuleohtliku olukorra kohta, nii nagu üldjuhul kodukülastustegi puhul on. Seejuures erimeetmed, mida riikliku järelevalve raames on lubatud rakendada, on sätestatud TuOS §-s 39, samuti PäästeS § 13¹ lõikes 1. KoS-i väljatöötajad pidasid vajalikuks ohte ennetavas järelevalvestaadiumis ehk abstraktse ohu olukorras põhiõiguste ja –vabaduste piiramiseks luua veel täiendavad kriteeriumid seaduse tasemel, mis juhtudel saaks rakendada ohu ennetuseks vastavaid meetmeid, seega toodi KoS-i ohuproгноosi mõiste (KoS § 24).²⁰³ KoSMRS eelnõu seletuskirja kohaselt on ohuproгноos sisuliselt tõenäosushinnang, et teatud oht võib realiseeruda. See on korrakaitseorgani koostatav haldusesisese mõjuga akt, mis aitab planeerida korrakaitseorgani tööd ning mis sisaldab korrakaitseorgani hinnatud valdkonnapõhiseid riske tema poolt teostatava riikliku järelevalve raames ja seaduses sätestatud ulatuses. Ohuproгноosi koostamisel peab silmas pidama, et see tugineks faktidele või korrakaitseorgani teaduslikele või tehnilistele teadmistele. Ohuproгноos peab välistama

²⁰³ Korrakaitseseaduse muutmise ja rakendamise seadus 424 SE seletuskiri, *supra* note 68, lk 10.

diskrimineerimise ning isiku põhiõiguste ja vabaduste õigustamatu riivamise, samuti peab see tuginema võrdse kohtlemise põhimõttele.²⁰⁴

Tulenevalt KorSMRS eelnõu seletuskirjast, peab ohu ennetamise meetmete kasutamine alati tuginema ohuprognosile. Ohuprognosis kirjeldatu realiseerumisel tekkivat ohtu nimetatakse eeltoodust lähtuvalt prognoosil põhinevaks ohuks. Juhul kui on tegemist juba konkreetse ohuolukorraga, tuleb tegutseda prognoosiväliselt. Ohuprognosist ei tulene haldusevälistele isikutele õigusi ja kohustusi, see on asutusesiseste juhiste andmiseks kehtestatud akt. KorSMRS eelnõu seletuskiri märgib ära, et kui asutustel on juba muu nimetusega, kuid ohuprognosiga sarnaseid dokumente, siis tuleks need halduspraktika ühtsuse huvides ümber nimetada ohuprognosiks ja kehtestada vastavalt KorS-is nõutule.²⁰⁵

Nagu autor magistritöö esimeses peatükis välja tõi, siis hetkel koostatakse valim kaalutlustel, et jõutaks ennekõike riskirühmani, kelleks on sotsiaalselt vähekindlustatud ja toimetulekuraskustes pered. Samas on Päästeametil koostöös Sisekaitseakadeemiaga väljatöötamisel ka teaduslikult põhistatud lähenemine kodude hulgast valimi tegemiseks, kus liidetakse nii eelpool viidatud leibkondade sotsiaalsed parameetrid, kui hoonetest tulenevad riskid. Seega saab peagi lõppresuldaadina valmis ka ohuprognos, millest lähtutakse kodukülastuste planeerimisel ja kodude hulgast valimi tegemisel. Töö autor soovib siinkohal rõhutada KorSMRS eelnõu seletuskirjas sätestatud, kus soovitatakse tungivalt ohuprognosile sarnased dokumendid asutuse poolt ohuprognosina kinnitada. Kuna eelnevalt tuvastati, et ka nõustamisteenus on ohu ennetamine ja järelvalve teostamine KorS mõistes, siis leiab töö autor, et peatselt valmiva dokumendi peaks Päästeamet kinnitama ohuprognosina ning lähtuvalt eelnevast, peaks nõustamisteenuse puhul kodukülastusi planeerima väljatöötatud ohuprognosist lähtuvalt. Samas annab KorS ohuprognosiooni kinnitamiseks suhteliselt vabad piirid – vastavalt KorS § 24 lõikele 5 võib (kuid ei pea) ohuprognosiooni koostada kirjalikult. Kirjaliku ohuprognosiooni koostamise puhul kinnitab selle korrakaitseorgani juht või tema poolt volitatud isik.

1.6. Väärteomenetluse seadustiku nõuded süüteomenetluse algatamiseks

Õigusaktides sätestatud nõuete täitmise tagamiseks on seadusandja ette näinud haldus- ja korrakaitsemenetlusele lisaks ka põhjendatud juhtumitel süüteomenetluse läbiviimise. Niisamuti

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *Ibid.*

on ka näiteks tuleohutuse seaduses sätestatud mitmed väärteokoosseisud²⁰⁶, mille esinemisel tuleb otsustada väärteomenetluse algatamise osas.

Märtsis 2015 jõustus VTMS muudatus, millega toodi õigusakti sisse väärteomenetluse alustamise võimalus kaalutusõiguse alusel. Kui üldiselt kehtib süüteomenetluses legaliteedi põhimõte, st et õigusnormis etteantud tunnuste ilmnemisel tuleb menetlust alustada, siis nimetatud muudatused väärteomenetluse osas seda põhimõtet pehmendasid, sätestades tingimused, kui on võimalik menetluse alustamist kaaluda.²⁰⁷ Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt sätestab VTMS § 3¹ menetleja õiguse ise otsustada, kas menetluse alustamine on toimepandud väärteo asjaolusid arvesse võttes põhjendatud, vajalik ja mõistlik. Kaaluda tuleks, kas konkreetses olukorras on põhjendatud riigi ressursside kulutamine vähetähtsa väärteo menetlemisele, kui näiteks teo toimepanija leidmine on lootusetu või menetlus ebamõistlikult kulukas.²⁰⁸

Seega on uuenduste kohaselt menetlejal kaalutusõigus menetluse alustamise otsustamiseks, kuid menetluse alustamisest loobumiseks peavad siiski olema täidetud järgmised tingimused:

- tegemist peab olema vähetähtsa väärteoga ja
- menetleja veendumuse kohaselt piisab isiku suulisest hoiatamisest või
- väärteo toime pannud isiku väljaselgitamine on ebatõenäoline või
- väärteomenetluse läbiviimine oleks teo asjaolusid arvestades ebamõistlikult kulukas.²⁰⁹

Ühtlasi ei tohi tähelepanuta jätta asjaolu, et väärtegu ei ole vähetähtis, kui teo toimepanemisega on tekitatud kahju (menetleja ise hindab, kas kahju on tekkinud või fikseerib reaalselt nähtava kahju) või kui väärteoteates on osutatud tekitatud kahjule. Selliste muudatuste eesmärgiks oli vähendada väärteomenetluste hulka, milliste puhul piisaks riiklikust järelevalvest, isiku tähelepanu pööramisest rikkumisele ja suulisest hoiatusest ning sellisel viisil läbiviidavast preventsiioonist ühiskonnas.²¹⁰

²⁰⁶ Vt täpsemalt TuOS, *supra* note 14, 4. peatükk (§ 44 jj).

²⁰⁷ Riigikogu. Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus 770 SE seletuskiri, lk 5. www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d5492f26-424d-42ad-83e4-cce202a5524d/ (28.04.2016).

²⁰⁸ *Ibid*, lk 5-6.

²⁰⁹ *Ibid*, lk 5.

²¹⁰ *Ibid*, lk 6.

Seega tuleb vastavalt kehtivatele õigusaktidele tegelikult ka nõustamisteenust osutades väärteomenetluse tunnuste esinemisel kaalutleda, kas väärteomenetluse alustamine oleks põhjendatud ning juhul kui on, tuleks menetlus ka algatada.

1.7. Korrakaitsemenetluse ja süüteomenetluse paralleelsus kodukülastuste temaatikas

Väärteomenetluse alustamisega seotult eksisteerib veel üks kitsaskoht, mis nii õigusteadlaste kui ka KorS-i alusel järelevalvet läbiviivate asutuste jaoks pidevalt küsimusi tekitab – nimelt kuidas lahendada olukord, kui läbi peaks viima kahte menetlust – korrakaitse- ja süüteomenetlust paralleelselt?

Õigusaktides esineb sageli olukordi, kus seadusandja ei ole pidanud haldusmenetluse võimalusi piisavaks, et tagada kodanike kuulekus haldusõigussuhetes. Seetõttu sätestatakse õigusaktis lisaks haldusõigusnormi rikkumisele ka väärteomenetluse alustamise võimalus: st luuakse blanketne kuriteo- või väärteokoosseis, mis seisneb haldusõigussuhtest tuleneva kohustuse teatud tunnustel ja teatud intensiivsusega rikkumises. Selles valguses saabki rääkida haldus(kohtu)menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusest, „(...) s.o olukorrast, kus ühe ja sama teo või sündmusega seotud faktilised asjaolud tuvastatakse ja neile antakse õiguslik hinnang teineteisest sõltumatult, samaaegselt või üksteisele järgnevalt nii haldusmenetluses (koos sellele võimalikult järgneva halduskohtumenetlusega) kui ka kriminaal- või väärteomenetluses“.²¹¹ Seega on seaduste rakendajad tihti segaduses – kuidas peaks toimuma kahe menetluse paralleelne läbiviimine, kumba menetlust eelistada, kui teadupärast on toimingud erinevate menetluste raameski erinevad ning kohati üksteist välistavad?

Kui rääkida täpsemalt korrakaitseseadusest ning selle akti ellukutsumise vajadustest, siis selle seaduse üheks põhieesmärgiks oligi eristada täidesaatva riigivõimu korrakaitse- ja karistusõiguslikke ülesandeid ehk piiritleda järelevalvemenetlus süüteomenetlusest²¹². Enne KorS jõustumist on korrakaitse ja karistusõiguslike ülesannete piiritlemise olulisusele tähelepanu juhitud mitmetes allikates. Vastavalt Riigikohtu seisukohale omab riikliku järelevalve menetluse eristamine süüteomenetlusest vahetut tähendust menetlusele allutatud isiku õiguste ja kohustuste

²¹¹ Sarv, J. Mõningatest haldus(kohtu)menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. *Juridica* 2005, 5, lk 309.

²¹² Korrakaitseseadus 49 SE seletuskiri, *supra* note 71, lk 8; Kärner, M. Mõned korrakaitseseadusega kaasnenud muudatused kriminaalmenetluses: järelevalve- ja süüteomenetluse piiritlemisprobleem. *Juridica* 2014, 6, lk 474.

ulatuse ning sisu aspektist²¹³. Samuti on menetluste eristamine vajalik menetlust läbiviiva ametniku volituste ning pädevuste piiritlemiseks ja toimingu vaidlustamiseks pädeva kohtu määramiseks²¹⁴. Riigikohtunik Eerik Kergandberg arvas 2013. aastal oma *Juridica* artiklis „Eesti kriminaalmenetlus: Mõned rindeteated“, et järelevalvemenetluse ebaselge piiritlemine süüteo menetlusest on üheks põhiküsimuseks, mis tuleks menetlusõiguse reformi käigus lahendada²¹⁵.

KorS jõustumisega prooviti nimetatud olukorda lahendada, nt sätestab KorS § 1 lõige 4, et tegevuse õigusliku aluse valiku riikliku järelevalve menetluse või süüteomenetluse vahel määrab meetme objektiivne eesmärk. Eelnõu seletuskirjas leitakse, et see, millise menetlusega on tegemist, tehakse kahtluse korral kindlaks, lähtudes meetme objektiivsest eesmärgist. See tähendab, et lähtuda tuleb sellest, kumba eesmärki (karistusmenetluse puhul repressiivne ning korrakaitsemenetluse puhul preventatiivne eesmärk) keskmise objektiivse järelevalveametniku seisukohalt vastava abinõu rakendamine teenis. Oluliseks ei peeta mitte seda, mida teadis või arvas meedet rakendanud ametnik selle rakendamise ajal, vaid see, mida võib keskmise objektiivse vaateleja arvates meetme eesmärgiks pidada. Kui kohaldatud meetmel oli nii preventiivne kui ka repressiivne eesmärk, tuleks toimingu määratlemisel lähtuda sellest, kumb eesmärk oli ülekaalukas. Kui ka see ei anna vastust, tuleks toimingut pidada selle menetluse toiminguks, mille reeglite järgi on ta õiguspärane.²¹⁶

Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika nõunik Markus Kärner on oma *Juridica* artiklis „Mõned korrakaitseadusega kaasnenud muudatused kriminaalmenetluses: järelevalve- ja süüteomenetluse piiritlemisprobleem“ arvamusel, et KorS § 1 lõike 4 eesmärk ning mõju menetluste piiritlemise probleemile ei ole endiselt üheselt selge. Ta leiab, et: „(...) juhendumine vaid meetme objektiivsest eesmärgist selle kvalifitseerimisel järelevalve- või süüteotoiminguks *ex post facto* ei tulene KorS § 1 lõike 4 sõnastusest (...)“. Samuti ei ole selline tõlgendus kooskõlas näiteks Riigikohtu seisukohaga, mille kohaselt on meetme kvalifitseerimisel oluline ka menetleja tegelik tahe ja selle avaldamine.²¹⁷ Üks ja sama toiming võib kohalduda nii järelevalve- kui ka väärteomenetluses, kuna see võib teenida erinevaid õiguspäraseid eesmärke. Sealjuures on kohus seisukohal, et olukorras, kus ei ole täpselt võimalik määrata, kas tegemist oli

²¹³ RKHKo 3-3-1-65-07, p 17; Kärner, *supra* note 212, lk 474.

²¹⁴ Kärner, *supra* note 212, lk 474.

²¹⁵ Kergandberg, E. Eesti kriminaalmenetlus: Mõned rindeteated. *Juridica* 2013, 4, lk 254.

²¹⁶ Korrakaitseadus 49 SE seletuskiri, *supra* note 71, lk 11-12.

²¹⁷ Kärner, *supra* note 212, lk 476; RKÜKo 3-3-1-75-11, p 15-16.

järelevalve- või süüteomenetluse toiminguga, tuleks lähtuda sellest, kummas menetluses on isikul lihtsam oma õigusi kaitsta²¹⁸.

Antud probleemide ja küsimustega puutuvad kokku ka nõustamisteenuse osutajad kui Päästeameti esindajad. Ka nendel on kohustus, fikseerides rikkumisi, kaaluda haldusmenetluse kõrval väärteomenetluse alustamist, kuna õigusaktidest selline kohustus päästeasutusele tuleb. Seega tuleks neil arvesse võtta eelpool toodud kaalutluste põhimõtteid ning vajaduse korral alustada rikkumiste avastamisel ka väärteomenetlust.

Kui aga lähtuda siiski KorS eelnõu seletuskirjast, siis selle kohaselt on KorS üks peaesmärke eristada üksteisest selgelt täidesaatva riigivõimu korrakaitse- (riikliku järelevalve menetlus) ja karistusõiguslikud (süüteomenetlus) funktsioonid. Samuti „(...) taotleda riigi sisemise rahu tagamisel riikliku tegevuse rõhu viimist senisest enam isikute karistamiselt ohtude ja rikkumiste ennetamisele ning kõrvaldamisele (riikliku järelevalve dekriminaliseerimine). Avaliku võimu tegevus riigi sisemise rahu tagamisel saab lõppkokkuvõttes olla õigusriiklik ning tõhus eelkõige ohtude ja rikkumiste ennetamise ning tõrjumise, mitte niivõrd karistusõiguslike meetmete rakendamise teel. Tuleb teadvustada, et riiklik järelevalve ei ole ainult süütegude avastamise abifunktsioon, vaid riigi iseseisev korrakaitsefunktsioon, mille tähendus on lai ja oluline.“²¹⁹

Seega on ka KorSi eesmärk pigem proaktiivse halduse edendamine, nõrka halduse põhimõttest lähtumine. Isikut ei peaks tegutsema sundima karistamishirm, vaid pigem tahtmine ja motivatsioon oma kodu tuleohutuks muuta. Ka ametnikud tunnevad ennast paremini just nõustajate ja selgitajatena, mitte karistajatena. Sellise tulemini jõudis käesoleva magistr töö autor ka juba oma 2004. aastal kirjutatud diplomitöös „Tuleohutusjärelvalve ametniku rollimudel“.²²⁰ Seadusandlus on alates aastast 2004 muutunud siiski palju „pehmemaks“ ning preventatiivseid eesmärke propageerivamaks – nii on täna ka väärteomenetluse alustamine võimalik kaalutlusõiguse teel, samas kui viidatud ajal oli selle alustamine kohustuslik, juhul kui eksisteerisid seaduses sätestatud kriteeriumid.

²¹⁸ Kärner, *supra* note 212, lk 476; RKÜKo, 3-3-1-75-11, p 20.

²¹⁹ Korrakaitse seadus 49 SE seletuskiri, *supra* note 71, lk 8.

²²⁰ Kuslap, L. Tuleohutusjärelvalve ametniku rollimudel. Diplomitöö, Sisekaitseakadeemia, 2004, lk 39.

1.8. Korduvkülastuste läbiviimine

Peale kodukülastuse läbiviimist, on teatud aja möödudes vajalik veenduda eksisteerinud rikkumiste kõrvaldamises – selleks viiakse kodukülastuse raames sarnaselt tuleohutuskontrolli teenuse järelkontrollidele läbi nn korduvkülastusi. Samas on hetkel probleemiks see, et puudub nt ühtne reeglistik ja väljakujunenud praktika, millise aja jooksul milliste rikkumiste puhul korduvkülastuse läbi peaks viima. Kindlaks määratud on vaid kriteeriumid, millal korduvkülastus peaks kindlasti toimuma (suitsuandur puudus või polnud töökorras ning kui nõustatav lubas ise kokkulepitud ajaks selle soetada ja töökorda seada; küttekolded korrast ära või katkised ja tuleohtlikud; elekter puudu; kasutatakse vigaseid tuleohtlikke elektrijuhtmeid või pesasid)²²¹. Nagu eelpool välja toodi, võib mõnes kodus tõhusamate meetmetega sekkumine, kui isikule soovitude andmine, olla vajalik kohe, vastasel juhul võib oht realiseeruda tulekahju näol. Teises olukorras ja kergemate rikkumiste puhul nii kiiret sekkumist vaja ei ole ning olenevalt olukorrast ja nõustaja kaalutlustest, võib kodus isikuga vestlemine ja soovitude jagamine olla täiesti piisav abinõu selleks, et kodu tuleohutumaks muuta. Samuti on ka korduvkülastustega – juhul kui eksisteeris kiiret sekkumist vajav olukord (eksisteeris oluline või kõrgendatud tuleoht), siis peaks korduvkülastuse läbi viima ning tuleohutusnõuete rikkumise kõrvaldamises veenduma kiiremini, kergemate rikkumiste puhul võib korduvkülastuse läbi viia pikema aja möödudes.

Hetkel on reaalne praktika selline, et need kodud, kus inimesed kohe nõustamise käigus on selgelt väljendanud tuleohutusnõuete täitmise osas vastumeelsust, võetakse kontrollimisele tuleohutuskontrolli teenuse raames ning proovitakse neid nõudeid siiski täitma veenda, vajadusel kasutatakse selleks riiklikku sundi või karistamist²²². Juhul, kui isikul on tuleohutusnõuete täitmise osas rahalisi raskusi, proovitakse kohaliku omavalitsuse kaasabil olukorda parandada. Ehk sellisel juhul saab öelda, et Päästeamet on teinud endast kõik oleneva ning õigusaktidest tuleneva, et kodudes tuleohtlikkust vähendada. Need kodud, kus on käinud nõustajad ning kus on vaid fikseeritud tuleohutusosalased rikkumised, paremal juhul koos isikute lubadusega need kõrvaldada, võivad Päästeameti poolt lisatähelepanu saada aga kindlaks määramata aja pärast (konkreetseid ajalisi piire, millal korduvkülastus läbi peab olema viidud, ette antud ei ole,

²²¹ Kodukülastused ja eluruumide tuleohutuskontroll. Info liikumine, *supra* note 12, p 3.

²²² Lisa 1, *supra* note 6, p 2.

üldjuhul proovitakse jõuda kolme kuu piiridesse²²³). Seega võib pikka aega puududa kindlus selles osas, kas tuleohutusnõuded nõustatud kodus said siiski täidetud. Päästeameti külastuse järgselt võib olukord siiski endiseks (st tuleohtlikuks) jääda – seda ennekõike tuleohutusnõuete täitmise osas, kuna tuleohutusosalaseid teadmisi nõustamisteenus tõenäoliselt nõustatule siiski juurde andis.

Siinkohal on kohtupraktika asunud seisukohale, et oluline ei ole mitte ainult riigi tegevus, vaid tulemuslik ning tõhus tegevus. Probleem peab saama lahenduse – nõuete rikkumine peab lõppema, ei piisa vaid probleemi olemasolu nentimisest. Näiteks rõhutab Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) oma lahendis 33202/96 *Beyeler vs Italy*, et riigiasutus peab tegutsema kiiresti, sobival viisil ning seejuures ülimalt järjekindlusega²²⁴. Sarnase seisukoha on võtnud ka Riigikohus lahendis nr 3-3-1-94-08, kus linnavalitsusele heidetakse ette suutmatust eksisteerivat probleemi piisavalt kiirelt lahendada, samuti probleemile lahenduste otsimisest kõrvalekaldumist (vastati vaid kaebaja kirjadele, samas ei lahendatud nende vastustega probleemi ennast)²²⁵. Menetluse läbiviimisele mõistliku aja jooksul, selle tulemuslikkusele ja tõhususele juhtis Riigikohus tähelepanu ka juba varasemalt, lahendis 3-4-1-1-03²²⁶.

Seega on töö autor seisukohal, et kui Päästeamet on kodus fikseerinud rikkumise, mis peab kiiremas korras kõrvaldatud saama, ei tohi selle rikkumise kõrvaldamises veenduda alles ebamõistlikult pika aja pärast, vaid esimesel võimalusel. Oluline on tagada, et Päästeameti poolt külastatud kodudes tuleohutusnõudeid täidetakse või vähemalt soovitakse seda teha ning otsitakse selleks võimalusi. Päästeamet on rikkumise fikseerimisel võtnud siiski ka endale vastutuse kodu tuleohutusosalaste nõuete täitmises. Igaühel eksisteerib oluline roll turvalisuse loomisel ehk avaliku korra tagamisel ning seetõttu peaks igaüks ise panustama turvalisuse tagamisse, viies iseenda riskikäitumise miinimumini.²²⁷ Samas kui päris igaüks siiski iseenda riskikäitumist ei jälgi ning rikkumised jäetakse pikemaks ajaperioodiks kõrvaldamata ja ei veenduta ohutusnõuete arvestamises, saab töö autori hinnangul öelda, et Päästeamet ei ole korrektselt täitnud talle tuleohutuse seaduses pandud ülesannet – teostada kogu riigi

²²³ *Ibid*, p 7.

²²⁴ EIKo 5.01.2000, 33202/96, *Beyeler vs. Italy*, p 120.

²²⁵ RKHKo 3-3-1-94-08 p 14 jj.

²²⁶ RKPJKo 3-4-1-1-03 p 14.

²²⁷ Siseministerium. Siseturvalisuse arengukava 2015-2020, lk 13.
www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/siseturvalisuse_arengukava_2015-2020_kodulehele.pdf (08.02.2016).

territooriumil tuleohutuse seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle riiklikku järelevalvet²²⁸.

1.9. Peatüki kokkuvõte

Antud peatükis tuvastas töö autor, et nõustamisteenus ja tuleohutuskontrolli teenus käituvad kodukülastuste situatsioonis paljuski sarnaselt, viies sisuliselt mõlemal juhul läbi riiklikku järelevalvet kodudes. Kuna riiklikku järelevalvet peetakse haldusmenetluse eriliigiks²²⁹, siis kontrollis autor ka seda, kas nõustamisteenuse puhul on täidetud haldusmenetlusele omased tunnused. HMS § 2 lõike 1 kohaselt on haldusmenetlus haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel. Autor jõudis peatükis järelduseni, et nõustamisteenuse läbiviimisel on tegemist haldusmenetlusega. Peatükis jõuti ka järeldusele, et nõustamisteenuse puhul saab rääkida haldusmenetluses läbiviidava toimingu sooritamise menetlusest (HMS § 43 lg 4). Juhul kui nõustamisse tuleb kaasata ka tuleohutuskontrolli teenus ning asutus soovib isikute käitumist ettekirjutusega reguleerida, läheb toimingu sooritamise menetlus üle haldusakti andmise menetluseks (HMS § 43 lg 1).

Nagu töö autor välja tõi, reguleerib riiklikku järelevalve läbiviimist alates juulist 2014 ennekõike KorS. Viimase põhimõtted on aga väga tihedalt seotud haldusmenetluse üldpõhimõtetega, seetõttu tuleb ka riikliku järelevalve läbiviimisel lähtuda nii otstarbekuse kui ka proportsionaalsuse põhimõtetest, samuti teha erinevaid otsuseid neid eelnevalt läbi kaaludes. Töö autor tõi antud peatükis välja, millistest kaalutlustest ja põhjendustest lähtuvalt ei saa alati nõustamist pidada HMS ja KorS põhimõtetega kooskõlas olevaks tegevuseks – kõrgendatud või olulise ohu olukorras peaks kaaluma kindlasti ka rangemate meetmetega sekkumist. Samuti juhtis töö autor tähelepanu asjaolule, et juhul kui kasutatakse KorS meetmeid ohtu ennetavas järelevalves (ohu ennetamine kodukülastuse eesmärgiks ka on), siis tuleks teha valim külastamist vajavate kodude kohta KorS-is sätestatud ohuproгноosi tingimustest lähtuvalt.

Samuti nagu ka KorS meetmete kasutamine ohu tõrjumiseks ei ole alati vabatahtlik, ei ole seda tegelikult ka vääртеomenetluse alustamine. Nimetatud põhimõtted on kohaldatavad ka nõustamisteenuse osas. Antud peatükis tõi töö autor välja ka vääртеomenetluse alustamisel

²²⁸ TuOS, *supra* note 14, § 38 lg 1 p 1.

²²⁹ Vt nt Korrakaitse seadus 49 SE seletuskiri, *supra* note 71, lk 9-10; Laaring (2015), *supra* note 26, lk 81; Jäätma (2015 doktoritöö), *supra* note 27, lk 57; RKHKo 3-3-1-38-04, p 9.

arvesse võetavad kaalutlused, samuti süüteomenetluse ja korrakaitsemenetluse eristamisel esile kerkivad probleemid ning nende võimalikud lahendused.

Käsitleti ka nõustamisteenuse osutajate – ennetustöö osakonna ametnike, kutseliste ja vabatahtlike päästjate võimalusi sekkuda isikute õigustesse kõrgendatud või olulise ohu olukorras. Seda seetõttu, et Päästeametil oleks tagatud võimalikult kiire reageerimine Päästeameti poolt, juhaks kui olukord seda nõuab.

Peatüki lõpetab kogu kodukülastuse protsessi kokkuvõttev korduvkülastuste läbiviimise temaatika analüüs, kus rõhutati lõpptulemuse saavutamise tähtsust. Oluline on tuleohutuse paranemine kodudes, mitte kodude külastamine kui tegevus iseenesest.

2. Kodukülastuse läbiviimine kooskõlas Põhiseaduse ning õiguse üldpõhimõtetega

2.1. Põhiõiguse riive esinemise võimalikkus nõustamisteenuse osutamisel

Enamik põhiseaduse II peatükis sätestatud põhiõiguseid ei ole piiramatu iseloomuga ning nendesse õigustesse võib sekkuda, kui see sekkumine on (põhi)seadusega kooskõlas. Selleks, et selgeks teha, kas põhiõigustesse sekkumine on lubatud, analüüsitakse läbi kindlad küsimused. Esiteks uuritakse, kas ja millisel määral eksisteerib kokkupuude mingi põhiõigusega (põhiõiguse kaitseala ja piirangu küsimus). Peale kokkupuute tuvastamist põhiõigusega analüüsitakse põhiõiguse piiramise seaduslikkuse poolt.²³⁰ Lähtudes eeltoodust, tuvastab töö autor võimaliku põhiõiguse riivamise kodukülastuste puhul ning analüüsib, kas ja millistel tingimustel selline põhiõiguse riive on lubatud.

Kodukülastuse käigus sisenevad riigi esindajad isiku eravaldusse ning seoses sellega võib toimuda põhiõiguste sekkumine – põhiseaduse § 33 alusel kaitstava kodu puutumatus riive. PS § 33 sätestab järgmist: „Kodu on puutumatu. Ei tohi tungida kellegi eluruumi, valdusse ega töökohta ega neid ka läbi otsida, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe välja selgitamiseks kriminaalmenetluses.“

Esiteks tuleb välja selgitada riive olemus, selleks määratakse põhiõiguse kaitsepiirkond:

1. Esemeline kaitseala, ehk milline on kaitstav hüve, selle sisu ja piirid²³¹. Põhiõigus kodu puutumatus kaitseb isiku kodu, isiklike ruume jmt avaliku võimu sekkumise eest. Paragrahvi idee on kaitsta kodu millegi enama vastu, kui lihtsalt isiku vara kaitsmine. Antud juhul kaitstakse nõ kodu pühadust.²³²

Euroopa Inimõiguste Kohus on oma praktikas koduks lugenud kohta, kus isik alaliselt elab. Seejuures on koduks loetud teinekord ka esmapilgul selle mõiste alla sobimatuna tunduvad

²³⁰ Annus, T. Riigiõigus. Tallinn, Juura 2006, lk 237; Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn Juura 2004, lk 245.

²³¹ Maruste, *supra* note 245, lk 245.

²³² *Ibid*, lk 485.

ruumid, nagu nt haagissuvila ning farm, aga samuti ka õigusnormidega vastuoluliselt eksisteerivad hooned ja rajatised.²³³

Paragrahvi teine lause täpsustab, mida kodu all mõistetakse, tuues sisse veel eraldi mõisted nagu eluruum, valdus ja töökoht. Eluruumi seejuures tõlgendavad PS kommentaarid igasuguse ruumina, kus isik alaliselt või ajutiselt elab. Isiku ja ruumi vahel peab olema püsiv side, st et eluruumiks ei saa lugeda ehitist, mida alles plaanitakse püstitada ning kus veel reaalselt elada ei saa või kus isik alles plaanib elama hakata.²³⁴

Valduse defineerimine on komplitseeritum – see on üldmõiste ning selleks tuleks pidada nii maatükki, ehitist, ruumi, territooriumi, eset kui ka liiklusvahendit²³⁵. Töökoht on loogiliselt tuletades seotud isiku poolse elatise teenimisega, kasutades selleks siis mingit hoonet või muud ehitist või selle osa. Kodu puutumatus kaitseala määratlemiseks ei ole otseselt vajadust vahet teha eluruumil, valdusel ja töökohal, neid kõiki saab liigitada kodu mõiste alla.²³⁶ Kodu mõiste erinevate tahkudega tuleb seega ka riigi esindajatel arvestada, kui nad kodukülastusi läbi viivad.

Esemelise kaitsealana kaitseb nimetatud põhiõigus seega isikute kodu ning ka kodukülastuste või kitsamalt öeldes nõustamisteenuse osutamise puhul Päästeameti esindajate poolne valdusesse sisenemine kuulub PS § 33 alusel kodu puutumatus kaitsealasse.

2. Isikuline kaitseala, mis annab ülevaate selle kohta, kellele nimetatud põhiõigus laieneb (kes on õiguse kandja ehk õigustatud subjekt)²³⁷. Olenevalt sellest, kes on õiguste kandjaks, saab eristada inimõigusi, mis on igaühel (nt PS § 16 1. lause), kodanikuõigusi, mis annavad õigused ainult riigi kodakondsetele (nt PS § 42), ja rahvusõigusi, mille puhul kodakondsus ei oma tähtsust, vaid see, mis rahvusest isik on (PS § 36 lg 3)²³⁸. Kodu puutumatus põhiõigus laieneb igaühele – nii Eesti Vabariigi kodanikele kui ka teiste riikide kodanikele ja

²³³ vt nt EIKo 25.09.1996, 23/1995/529/615, *Buckley vs. UK*; EIKo 6.09.2005, 63512/00, 63513/00, *Leveau and Fillon vs. France*; Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, II ptk § 33 p 3, 4. www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-33/ (10.02.2016).

²³⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, *supra* note 248, II ptk § 33 p 4.

²³⁵ Maruste, *supra* note 245, lk 486.

²³⁶ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, *supra* note 248, II ptk § 33 p 4.

²³⁷ Maruste, *supra* note 245, lk 245.

²³⁸ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica* eriväljaanne 2001, p. 3.1.1.1.

kodakondsuseta isikutele²³⁹. Seega kodukülastust läbi viies tuleb antud punkti kindlasti silmas pidada, st siis et Eesti kodanikke ja ülejäänud isikuid tuleb kohelda nende valdusse sisenemisel ühte moodi.

Peale kaitseala määratlemist tuleb tuvastada põhiõiguse riivele omased tunnused. Riivamisega on tegu sellisel juhul, kui avalik võim mõjutab ebasoodsalt põhiõiguse kaitse alla kuuluvat hüve²⁴⁰.

Rait Maruste toob välja neli riive tunnust:

- õigusakti või toimingu vorm;
- avalikule võimule tuginev iseloom;
- finaalsus;
- vahetu ja kahjustav mõju²⁴¹.

Kodukülastus kujutab endast riigivõimu esindaja sisenemist isiku privaatruumi, et nõustada isikut tuleohutumaks käitumiseks ning fikseerida eluruumis tuleohutuselane olukord. Juhul kui isik vabatahtlikult ei ole nõus riigi esindajat oma koju laskma, siis seaduslik alus valdusesse sisenemiseks tuleneb KorS § 50 lõike 1 punktist 3 ning nimetatud paragrahvis toodud erimeetme kohaldamise õigus Päästeametile tuleneb omakorda TuOS §-st 39. Nimetatud sätte näeb ette sisenemise valdaja nõusolekuta muuhulgas ka ohu ennetamiseks. Kodukülastused koos isikute nõustamisega kuuluvad samuti ohu ennetamise valdkonda, nagu töö autor ka esimeses peatükis tuvastas. Ohu ennetamise definitsiooni sätestab KorS § 5 lg 7: „Ohu ennetamine on see osa korraaitsest, kus puudub ohukahtlus, kuid saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib ohukahtlus või oht. Ohu ennetamine on muu hulgas teabe kogumine, vahetamine ja analüüs, toimingute kavandamine ja elluviimine ning riikliku järelevalve meetmete kohaldamine avalikku korda tulevikus ähvardada võivate ohtude tõrjumiseks, sealhulgas süütegude ennetamine.“.

Põhiõiguse riivet ei saa esineda, kui omanik/valdaja on riigi esindajatele oma valdusesse nõusoleku sisenemiseks andnud ehk loobunud oma põhiõigusest kodu puutumatusel. PS § 33 ei sätesta sõnaselget võimalust loobuda oma põhiõigusest kodu puutumatusel. Põhiseaduse kommentaarid § 9 kohta selgitavad, et loobumine põhiõiguste kaitsest peab olema võimalik ka

²³⁹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, *supra* note 248, II pkt § 33 p 5.

²⁴⁰ Annus, *supra* note 245, lk 239.

²⁴¹ Maruste, *supra* note 245, lk 245.

siis, kui PS seda otsesõnu ette ei näe, sest põhiõiguse kaitsest loobumine on üks põhiõiguse teostamise viise. Põhiõigused on isikute individuaalsed vabadusõigused riigi vastu, seega on ka vabadusest loobumine vabadusõigusega kaitstud. Teisalt jälle peab seejuures kuskilt maalt jooksmata piiri, millal isik oma vabadustest enam loobuda ei tohiks. Samuti jookseb nn hall tsoon nende põhiõigustest loobumiste osas, mis võiksid olla lubatud ning nende vahel, mida lubada ei tohiks, ehk kokkuvõtvalt öeldes on piiri, millal põhiõigusest loobumist lubada ja millal mitte, väga rake tõmmata. Kui kaugele võib põhiõigustest loobumisel minna, tuleb otsustada proportsionaalsuse põhimõtte ning kaalumise alusel. Kaalumisel tuleb arvesse võtta näiteks nõuet, et põhiõiguse kandja saaks võimalikult ulatuslikult teostada oma põhiõigust, nii nagu ta seda tahab. PS kommentaarid sätestavad, et kaalumisel tuleks arvestada nii loobutava põhiõiguse olemust, põhiseaduse aluspõhimõtteid, sh demokraatiat, põhiõiguse riive intensiivsust (mida intensiivsem on riive, seda ebatõenäolisem on, et loobumine on kehtiv), loobumise kestust (tähtajatu või tähtajaline loobumine), loobumise tühistamise võimaluse olemasolu kui ka loobumise vabatahtlikkuse määra.²⁴²

Seega peab haldusorgan tagama, et isik saaks oma põhiõigust kodu puutumatusel teostada just täpselt sellises ulatuses, nagu ta seda ise soovib. Põhiõigusest loobumise otsustamiseks peaks haldusorgani poolt olema edastatud ning isikul teada kogu vajalik taustinformatsioon, mida põhiõigusest loobumine endaga kaasa toob. Seejuures kindlasti ka tegevused, mida Päästeamet täpsemalt isiku kodus läbi viib, juhul kui viimane on riigi esindajad vabatahtlikult oma koju lubanud. Ainult sellisel juhul saab isik teha teadliku ja õiglase valiku põhiõigusest loobumise osas. Juhul, kui asutus palub isikul teha otsus oma vabadusõigusest loobumise kohta, kuid jätab seejuures enda teada osa infost, mida kodukülastus endaga kaasa tuua võib (nt ettekirjutuse koostamise vmt), siis saab öelda, et isik on pandud asutuse poolt eksitusesse ning teinud seejuures enesele teadmata enda huve kahjustava otsuse.²⁴³

Juhul kui Päästeamet on andnud isikule siiski kogu talle otsuse tegemiseks vajaliku informatsiooni ning seejärel isikult nõusolekut tema koju sisenemiseks ei saa, siis on küsitav, kas KorS § 50 lõike 1 punkti 3 kohaselt koju sisenenud riigi esindajal tuleohutusosalast nõustamist antud ruumis ja ruumi valdavale isikule on võimalik läbi viia. Vastumeelsel sisenemisel ei ole isik enam kindlasti nii koostööaldis ega soovi tuleohutusosalaseid nõuandeid kuulda võtta.

²⁴² Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, *supra* note 248, II ptk, § 9, p 3.4.

²⁴³ Vt täpsemalt Päästeameti poolt isikule antavate lubaduste ning töö autori ettepanekute kohta alapeatükkidest 2.3 ja 2.4.

Päästeameti siseselt on hetkel sellises olukorras tegutsemine kokku lepitud nii, et juhul, kui isik ei ole nõus riigi esindajaid oma koju nõustama laskma, siis üldjuhul sinna sunniviisiliselt minema ei hakata. Samas kui on alust arvata, et tegemist on siiski ohtliku koduga, annavad nõustajad vajaliku info edasi ning seejärel võtavad koduga ühendust ja avaldavad soovi seda külastada juba järelevalveametnikud tuleohutuskontrolli teenuse raames. Tuleohutusjärelvalve ametnikud teostavad riikliku järelevalvemenetluse raames vastavaid toiminguid, et tagada kodus tuleohutusnõuete täitmine (alustades vajadusel valdusse sisenemiseks ettekirjutuse koostamisega ja sunnirahahoiatuse tegemisega). Sellisel juhul aga pole enam alust rääkida nõustamisest vaid tuleohutusjärelvalve teostamisest, mis kuulub Päästeameti siseselt juba teise valdkonna ning teenuse alla.²⁴⁴ Kuna Päästeamet on seisukohal, et sunniviisiline nõustamine ei võimalda saavutada toimingu eesmärki, siis on otsustatud seda mitte teha. Seega saab siinkohal kokkuvõtvalt öelda, et praktikas nõustamisteenuse puhul kodu puutumatus riivet esineda ei saa – vastumeelselt kedagi nõustama ei hakata ning seega ei siseneta ka isiku koju tema tahte vastaselt nõustamise läbiviimise eesmärgil. Isiku tahte vastaselt koju sisenemine kuulub riikliku järelevalve valdkonda ja Päästeameti siseselt on reguleeritud see tuleohutuskontrolli teenuse alla kuuluvaks toiminguks.²⁴⁵

2.2. Ennetustöö osakonna ametnike ning kutseliste ja vabatahtlike päästjate õigus rakendada korrakaitselisi meetmeid ning väärteomenetlust

Nagu juba eelnevalt kirjeldatud, osutavad nõustamisteenust kodudes Päästeameti ennetustöö osakonna ametnikud, samuti nii kutselised kui vabatahtlikud päästjad. Neist viimati nimetatute hulgas on ametnikeks vaid päästekomandode pealikud, meeskonnavanemad ning rühmapealikud, ülejäänud päästjad ametniku staatust ei oma ning on Päästeametiga töölepingulises suhtes.²⁴⁶ Vabatahtlikud päästjad kinnitatakse Päästeameti peadirektori või tema volitatud isiku käskkirjaga päästeametniku juurde või arvatakse Päästeameti juures asuva vabatahtlike päästjate üksuse koosseisu²⁴⁷.

²⁴⁴ Tuleohutusjärelvalve teostamisel tuvastatakse tuleohutusnõuete täitmise või rikkumise osas olulised asjaolud ning vajadusel sunnitakse isikut ettekirjutuse ning sunniraha hoiatusega neid nõudeid täitma – nagu ka haldusmenetlust täpsemalt käsitletud peatükis rõhutati, siis sellisel juhul on haldusorgani eesmärgiks olukorda õiguslikult reguleerida ning isiku õigusi ja kohustusi mõjutada.

²⁴⁵ Lisa 1, *supra* note 6, p 5

²⁴⁶ Vastavalt ATS RT I, 18.02.2014, 4, § 7 lg 3 p 9 ning PäästeTS RT I, 19.03.2015, 7, § 4 lg 3, Päästeamet. Päästeameti teenistuskohdade koosseisu kinnitamine. Peadirektori käskkiri, PA 1.1-3/136, 04.04.2016 paasteamet.ee/et/paasteamet/dokumendiregister.html?nr=504444#document (22.04.2016).

²⁴⁷ PäästeS, *supra* note 15, § 37 lg 1.

Päästeameti peadirektori käskkirjaga on kinnitatud tuleohutusjärelvalve toimingutes ja vääртеomenetluses osalevate ametikohtade loetelu²⁴⁸, mis sisuliselt nimetab ametikohad Päästeametis, kes võivad anda ettekirjutusi, kohaldada asendustäitmist ja sunniraha, samuti läbi viia vääртеomenetlust. Kõnesolevas ametikohtade loetelus on hetkel toodud vaid tuleohutuskontrolli teenusega tegelevad ametikohad, kelle igapäevatöök on riikliku tuleohutusjärelvalve teostamine. Ennetustööga tegelevatele ametnikele, samuti kutselistele ja vabatahtlikele päästjatele selliseid õiguseid asutusesiseselt antud ei ole.

Vastavalt avaliku teenistuse seaduse (ATS) §-le 7 lõikele 1, on ametnik isik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes. Sama paragrahvi lõige 2 täpsustab, et ametnik nimetatakse ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu. Kõnesoleva paragrahvi lõike 3 punktid 2 ja 5 sätestavad, et avaliku võimu teostamine on muuhulgas ka riikliku ja haldusjärelvalve teostamine ning süütegude menetlemine. Avaliku võimu teostamine kujutab endast seejuures nende avalike ülesannete täitmist, mille käigus tehakse täitmiseks kohustuslikke otsuseid kolmandate isikute suhtes, täpsemalt soodustavate või koormavate haldusaktide andmine, ja/või sunni rakendamine²⁴⁹. ATS eelnõu seletuskiri lisab siinkohal, et ametnike pädevuses on võimuvolituste kasutamine (teiste inimeste käskimine, keelamine, sunnivahendite rakendamine jne), mida eraõiguslikus suhtes töötavatel isikutel ei ole. Seetõttu peab sellise võimuvolituse andmine toimuma kooskõlas erilise usaldusega – ametnikelt nõutakse juhendumist põhiseaduslikust korrast, usaldusväärst, ausust, eetilistust ning samuti võib ametniku suhtes alustada distsiplinaarmenetlust, kui nimetatud usaldussuhe kahjustatud saab.²⁵⁰

Samas aga ei saa avaliku võimu teostamiseks pidada kõiki tegevusi, mida riiklik järelvalve hõlmab. Ka näiteks Euroopa Kohus (EK) on selgitanud, et avaliku võimu teostamise „alla ei kuulu teatavad tegevused, mis on avaliku võimu teostamise suhtes abistavad või ettevalmistavad (...) või teatavad tegevused, mis ei hõlma otsustusõiguse (...), sunniõiguse (...) või sunnimeetmete kohaldamise õiguse teostamist.“²⁵¹ Seega kui riikliku järelvalve raames viiakse läbi tegevusi, mis isikute õigusi ei piira ning nendele kohustusi ei pane, ei ole tegemist avaliku

²⁴⁸ Tuleohutusjärelvalve toimingutes ja vääртеomenetluses osalevate ametikohtade loetelu kinnitamine, supra note 37.

²⁴⁹ Parrest, N. Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega. *Juridica* 2014, 10, lk 734.

²⁵⁰ Riigikogu. Avaliku teenistuse seadus 193 SE seletuskiri, lk 8. www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae/ (30.04.2016).

²⁵¹ Vt EKo 24.05.2011, C-61/08, *Komisjon vs. Kreeka*, p 78; Parrest (2014), supra note 224, lk 734.

võimu teostamisega. Võttes siinkohal appi ATS ametniku definitsiooni käsitleva normi eesmärgipärase tõlgendamise, saab töö autori hinnangul öelda, et teenistujad, keda ei ole ametnikuks nimetatud, saavad siiski läbi viia neid riikliku järelevalve toiminguid, mis ei ole seotud isiku õiguste piiramisega. Siia alla kuuluks siis ka näiteks kodukülastuste läbiviimisel inimeste nõustamine (informeerimine, selgitamine, õpetamine jmt), välja jääksid ettekirjutuste tegemine, sunnivahenditega hoiatamine ja nende kohaldamine ning väärteomenetluse läbiviimine.

Kui kodusid lähevad külastama ametniku staatuses teenistujad, siis seaduse järgi oleks neil tegelikult võimalus seal ka avaliku võimu ülesandeid täita. Nagu aga ülalpool mainitud sai, on hetkel Päästeameti peadirektori käskkirjaga antud sellised õigused vaid tuleohutuskontrolli teenust osutavatele järelevalveametnikele. Ehk antud juhul on haldusorgan reguleerinud enda sisepädevust ning näinud peadirektori käskkirjas ette, milline ametiisik võib haldusorganit nii haldusmenetluses kui väärteomenetluses esindada²⁵². Töö autor teeb siinkohal ettepaneku kaaluda käskkirjas toodud isikuteringi laiendamist ning anda nimetatud õigused ka ennetusvaldkonna ja päästetööde valdkonna ametnikele, et peatükis 1.4.4. kirjeldatud kõrgendatud või olulise ohu olukorras oleks võimalik koheselt sekkuda ning KorS-is sätestatud meetmed tarvitusele võtta. Samas peab sellisel juhul silmas pidama, et nimetatud ametnikud oleksid kompetentsed nii haldus- kui väärteomenetlust läbi viima. Nimelt rõhutab ka HMS käsiraamat, et „Keelatud on volitada ametnikke (...), kes ilmselgelt ei saa oma teadmiste, kogemuste ja oskuste poolest olla kompetentsed ega legitiimsed otsuseid langetama, sest HMS § 8 lg 2 peab ikkagi silmas vaid asjaga tegelemiseks võimeliste ametnike volitamist. Selle põhimõtte rikkumine võib kaasa tuua haldusakti tühistamise kohtu poolt, kui ametniku ebakompetentsus võis viia sisulise väärotsuseni.“²⁵³

Kuidas aga lahendada olukord, kui tegemist on kas kutseliste või vabatahtlike päästjatega? Kutselistel päästjatel on Päästeametiga sõlmitud tööleping, mis reguleerib päästja õigusi ja kohustusi ning kus on täpsemalt kirjas ka tema tööülesanded (sh ka kodude külastamisel). Vabatahtlike päästjate õigusliku staatuse sätestab aga PäästeS § 32 lõige 1: „Vabatahtlik päästja on isik, kes vabatahtlikult osaleb päästetööl või ennetustööl seaduses sätestatud alustel ja korras.“. Sama paragrahvi lõige 3 rõhutab ka seda, et vabatahtlik päästja lähtub oma tegevuses ja

²⁵² Haldusorgani sisepädevuse kohta vt täpsemalt Aedmaa jt., *supra* note 90, lk 44.

²⁵³ *Ibid*, lk 47.

meetmete rakendamisel seaduslikkuse, proportsionaalsuse ja otstarbekuse põhimõttest. Vabatahtlik päästja kohaldab meetmeid isiku suhtes, kellest oht lähtub või kes ise on ohustatud. PäästeS § 38 lõige 5 annab vabatahtlikule päästjale õiguse osaleda iseseisvalt ennetustööl pärast esimese astme väljaõppe läbimist. Ennetuse definitsiooni annab hetkel PäästeS § 5 lg 1 p 4 järgmisel kujul: „päästesündmuse ennetamine (edaspidi ennetustöö)“. Täpsemalt on avatud ennetustöö mõiste näiteks Päästeala ennetustöö strateegias: „Ennetustöökse loetakse need abinõud, mille eesmärk on õnnetusi ära hoida või vähendada õnnetuse korral kahju suurust ja mis on otseselt kodanikule suunatud (inimene on esmane kasusaaja)²⁵⁴.

ATS regulatsioonis ei ole ennetustööd avaliku võimu teostava ülesandena ära toodud, seega seadusandja ei ole ette näinud isikute õiguste piiramist ennetustöö käigus. Samuti, kuna ennetustöö läbiviimise õigus on antud ka vabatahtlikele päästjatele, kelle puhul ei ole tegemist ametnikega, saab siit teha järelduse, et ennetustöö läbiviimine ei eelda ametnikuks olemist. Ennetustööna saabki kodukülastuse raames käsitleda eelpool nimetatud nõustamise läbiviimist, mille käigus isikutele jagatakse näpunäiteid, soovitusi jmt kodu paremaks tuleohutuse tagamiseks. See omakorda ei takista aga olemast ennetustööl riikliku järelevalve osutamise üheks, mitteregulatiivset iseloomu omavaks osaks.

Seega kuigi ennetustöökse ja nõustamiseks on nii kutselistel kui vabatahtlikel päästjatel kompetents on olemas, siis regulatiivsete haldusotsuste tegemiseks seda siiski ei ole. Sarnane olukord eksisteerib ka näiteks abipolitseinike puhul, kus abipolitseinikud osalevad politseilises tegevuses, olemata samal ajal politseiametnike koosseisus ning omamata seejuures ametniku staatus²⁵⁵. Abipolitseiniku seaduse (APoS) § 3 lõiked 1 ja 2 annavad abipolitseiniku pädevuse: abipolitseiniku pädevuses on politsei abistamine avalikku korda ähvardava ohu ennetamisel, väljaselgitamisel, tõrjumisel ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamisel ning politsei abistamine liiklustravalisuse tagamisel ja liiklusjärelevalve teostamisel. Abipolitseinik võib politsei ülesandel teostada iseseisvalt järelevalvet avalikus kohas käitumise nõuete üle ning politsei ülesandel täita iseseisvalt ülesannet avalikku korda ähvardava vahetu kõrgendatud ohu tõrjumiseks. APoS § 14 lõigete 1 ja 2 alusel võib abipolitseinik § 3 lõikes 2 sätestatud ülesande täitmisele asuda üksnes politseiasutuse juhi või tema poolt määratud politseiametniku antud kirjaliku ülesande alusel. Seejuures vahetu kõrgendatud ohu tõrjumiseks vajaliku ülesande võib

²⁵⁴ Päästeamet. Päästeala ennetustöö strateegia aastani 2011, lk 11. rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/153/1/P%C3%A4%C3%A4steamet2006.pdf (22.04.2016).

²⁵⁵ Vt täpsemalt APoS RT I, 12.03.2015, 74, § 2.

anda suuliselt samuti kas politseiasutuse juht, tema poolt määratud politseiametnik või politsei juhtimiskeskus²⁵⁶.

Ühe KorS-is sätestatud meetmena on abipolitseinikul lubatud ohu või korrariikkumise korral panna avaliku korra eest vastutavale isikule ettekirjutusega²⁵⁷ ohu tõrjumise või korrariikkumise kõrvaldamise kohustus ning hoiatada teda haldussunnivahendite kohaldamise eest, kui isik ei täida kohustust hoiatuses määratud tähtaja jooksul. Seejuures on lubatud ka vahetu sunni kasutamine, näiteks olukorras, kus korda rikkuvale isikule antakse suuline korraldus korrariikkumine lõpetada, kuid isik ei reageeri suulisele ettekirjutusele ja objektiivne hinnang olukorrale näitab, et korrariikkumise lõpetamist on võimalik saavutada ainult füüsilise jõu kasutamisega.²⁵⁸

Seega on abipolitseinikele hoolimata sellest, et tegemist ei ole ametnikega, antud seaduse alusel küllalt suured avaliku võimu teostamise volitused, seda küll politseiametnike kontrolli ja vastutuse all. Ühe variandina, kuidas ka kutselised ning vabatahtlikud päästjad saaksid kodusid külastades kõrgendatud või olulise ohu olukorras käituda, näeb töö autor võimalust kasutada analoogiat APoS-s toodud regulatsiooniga. Asutusesiseselt tuleks välja töötada konkreetne reeglistik, kuidas, kellele ja millise aja jooksul antakse edasi info KorS mõistes kõrgendatud või olulise ohu avastamise kohta. Eeldatavasti peab selline info liikuma pädeva ametnikuni viivitamatult, mis annaks võimaluse anda kodukülastust tegevale kutselisele või vabatahtlikule päästjale edasised juhtnõõrid, kuidas kodus kohapeal olev teenistuja olukorra lahendab. Kui kodukülastust läbiviiv teenistuja ise vastavaid korraldusi (nt ettekirjutust) anda ei saa, siis tuleks täpsemalt paika panna, kes ja millal olukorra lahendama peaks. Samas võiks aga kaaluda olukorda lahendada ka selliselt, et Päästeameti juht või tema poolt määratud isik annaks päästjatele loa anda tuleohutusnõuete rikkumiseks suuline korraldus, mis võimaldaks Päästeametil viivitamatult sekkuda eksisteeriva probleemi lahendamisse. Seejuures peab silmas pidama HMS regulatsiooni, mis isiku nõudmisel ja põhjendatud huvi olemasolul kohustab hilisemalt suulise korralduse kirjalikult vormistama. Volitus Päästeameti juhi poolt sekkumiseks luba anda peaks tulema siiski seadusest, seega võiks siinkohal kaaluda vastava täienduse sisseviimist Päästeseadesesse. Samas tähendaks see ka seda, et nii vabatahtlike kui kutseliste

²⁵⁶ *Ibid*, § 14 lg 1 ja 2.

²⁵⁷ *Ibid*, § 16 lg 1; KorS, *supra* note 13, § 28.

²⁵⁸ Riigikogu. Abipolitseiniku seadus 633 SE seletuskiri, lk 15.
www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9968404f-7ff1-d4df-f2fe-17c64efdbe6d/ (30.04.2016).

päästjate puhul tuleks eelnevalt veenduda meetmete rakendamiseks vastavate oskuste olemasolus²⁵⁹. Näiteks võiks kaaluda nende kutseliste ja vabatahtlike päästjate osas, kes kodusid külastama hakkavad, uue väljaõppe mooduli läbimist, mis sisaldaks nii eluruumides olulisemate tuleohutusnõuete, kui ka isikute õigustesse sekkumist võimaldava regulatsiooni tutvustust²⁶⁰. Sellisel juhul oleks tagatud ka eelpool mainitud kompetentsuse nõue. Seega kuigi iseseisvalt mitteametnikest kodude külastajad regulatiivseid otsuseid kodudes teha ei saa, siis välja pakutud tegutsemiskeemid annaks neile õiguse siiski olukorra operatiivsele lahendamisele kaasa aidata.

2.3. Põhiõiguse riive esinemise võimalikkus tuleohutuskontrolli teenuse osutamisel

Nagu ülalpool juba mainitud, ei toimu põhiõiguse riivet sellisel juhul, kui isik vabatahtlikult laseb ametnikud enda koju teda tuleohutusalaselt nõustama ja kodu tuleohutusalasest seisundit hindama. Isiku vaatenurgast on tema tahtvastaselt tema koju sisenemisel tegemist riigivõimu sekkumisega isiku kodu puutumatusesse põhiõigusesse (seda siis juhul, kui isik sisenemiseks nõusolekut ei anna, kuid Päästeameti andmetel ohutuse tagamiseks koju sisse minema siiski peaks). See, kuidas Päästeamet oma konkreetseid tegevusi nimetab (isiku nõustamiseks, tuleohutusjärelvalveks või millekski kolmandaks), isikut otseselt ei mõjuta – tema jaoks on see ikka üldistatult kodu külastamine Päästeameti esindajate poolt. Selle protsessi käigus nõustavad ametnikud kodu tuleohutusalasest seisukorrast lähtuvalt ning vajadusel teevad ettekirjutused puuduste kõrvaldamiseks (nõustamisteenuse puhul juhitakse neile puudustele tähelepanu üldiselt suuliselt ning palutakse/soovitatakse puudused kõrvaldada). Kodu külastamine viiakse Päästeameti poolt vajadusel siiski lõpuni, olenemata mis nimetuse all ja millise valdkonna teenistujate poolt seda tehakse, see on rohkem asutusesisene töökorralduslik küsimus, kes ja kuidas seda teevad, avalikkuse jaoks see nii suurt tähtsust ei oma. Seega, et jätkata analüüsi põhiseaduse riive võimalikkusest kodukülastuse läbiviimisel (eelnevalt tuvastas töö autor, et sunniviisiliselt nõustamist läbi ei viida, seega nõustamisteenuse osutamise raames põhiõiguste riivet ei toimu), jätkab töö autor siinkohal riigi tegevuse analüüsimist juhul, kui isiku koju mindi sisse KorS § 50 lg 1 punktis 3 sätestatud meetmeid kasutades ehk tema tahte vastaselt.

²⁵⁹ Vt lisaks viide 228.

²⁶⁰ Kaaluda vastava täienduse tegemist kas Päästeseadusesse või selle alusel kehtestatud siseministri 10.11.2010 määrusesse nr 57 „Vabatahtliku päästja kutsesobivuse nõuded ja nendele vastavuse kontrollimise kord ning väljaõppe ja arvestuse läbiviimise kord“, RT I, 29.12.2011, 146.

Valdaja tahte vastaselt tema koju sisenemise puhuks annab aluse KorS § 50 lõige 1 punkt 3, nagu ka eelnevalt välja toodud. Koju minnakse eesmärgiga tagada seal tuleohutusnõuete täitmine. Tuleohutusnõuded on sätestatud erinevates seadustes, määrustes ning muudes dokumentides (juhised, standardid jne). Juhul kui tuleohutusnõuded kodus ei ole täidetud, selgitatakse isikule nõude olemust ja vajadust ning palutakse nõudeid järgida, tuleohutuskontrolli teenuse raames tehakse üldjuhul kirjalik ettekirjutus, mis vastab haldusakti nõuetele. Peale kokku lepitud tähtaja saabumist teostatakse järelkontroll, et veenduda ettekirjutuse täitmisel.²⁶¹

Avaliku võimu teostamine kujutab endast nende avalike ülesannete täitmist, mille käigus tehakse täitmiseks kohustuslikke otsuseid kolmandate isikute suhtes, täpsemalt siis soodustavate või koormavate haldusaktide andmine, ja/või sunni rakendamine²⁶². Seega jätkates eelmises alapeatükis alustatud kodu puutumatus riive tuvastamise skeemi kontrollimist, saab öelda, et eelpool kirjeldatud tuleohutusjärelvalve läbiviimine kodus viitab avalikule võimule tuginevale ehk subordinatsioonilisele iseloomule. Samuti on täidetud õigusaktile või toimingule iseloomulik vorm – kodukülastus on kas toiming või teatud juhtudel ka haldusakti andmise menetlus (vt alapeatükki 1.3.3.).

Isiku koju sisenemisel on ka finaalne tagajärg, ehk nagu PS kommentaarides sätestatakse – tegevus on kavatsatud ja soovitud riigi esindajate poolt. Samuti on koju sisenemisel isikut kahjustav mõju – tema privaatsesse ruumi tungiti riigi esindajate poolt²⁶³.

Seega saab siinkohal nentida, et riive tunnused esinevad kodude külastamisel Päästeameti poolt sellisel juhul, kui isik ei ole nõus riigi esindajaid oma koju sisse laskma ning teenistujad peavad sisenema isiku nõusolekuta.

2.3.1. Kodu puutumatus riive põhiseaduspärasuse analüüs

Peale seda, kui on tuvastatud, et teatud olukorras on tegemist põhiõiguse riivega, tuleb analüüsida, kas selline riive on põhiseadusega kooskõlas. PS annab õiguse riivata kodu puutumatus seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe

²⁶¹ Täpsemalt – Tuleohutuskontrolli büroode rakendusjuhised, *supra* note 38.

²⁶² Parrest (2014), *supra* note 224, lk 734.

²⁶³ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, *supra* note 248, II ptk, sissejuhatus, p 7.

väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses²⁶⁴. See tähendab seda, et selle õiguse riivamiseks peaks avalik võim ilma kodu omaniku või tema esindaja nõusolekuta tema koju nõ sisse tungima²⁶⁵. Samas tuleb vahet teha olukorral, mil tegemist on õiguspärase riivega (st et on piisavalt kaalukas õigustus ning seaduslik alus isiku põhiõigustesse sekkuda ning isiku põhiõigusi seega ei rikuta, vaid pelgalt riivatakse) ning lubamatu põhiõiguste riivega, mil tegemist on juba isiku põhiõiguste rikkumisega²⁶⁶. Juhul kui kodu omanik on ametniku koju tulemisega nõus, siis põhiõiguste riivet ega rikkumisi ei esine, kuna isik vabatahtlikult loobub sel hetkel oma põhiseadusega ette nähtud õigusest kodu puutumatusetele.

Kodukülastuste läbiviimisel tuleb kõne alla avaliku korra kaitseks toime pandud riive. Mait Laaring oma *Juridica* artiklis „Avaliku korra mõiste põhiseaduses“ nendib, et ühtne arusaam põhiseaduslikust avaliku korra mõistest meie õiguskorras puudub²⁶⁷. Ka Riigikohtu üldkogu ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ei ole avaliku korra mõistet põhiseaduses avanud, kuid eksisteerib siiski näiteid lahenditest, milles käsitletakse avalikku korda kui õigushüve²⁶⁸. Riigikohtu üldkogu ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendite põhjal tegi Laaring *Juridica* artiklis järelduse, et „(...) avalik kord on põhiõiguspiiranguna kollektiivne õigushüve, mis seondub tihedalt selliste hüvedega nagu riigi julgeolek, kuritegude ärahoidmise vajadus ning teiste inimeste õigused ja vabadused.“²⁶⁹.

Näiteks Riigikohtu kriminaalkolleegiumi praktika defineerib karistusseadustiku²⁷⁰ § 262 tõlgendamisel avalikku korda järgmiselt: „Avalik kord on tavadega, heade kommetega, normidega või reeglitega kinnistatud isikutevahelised suhted ühiskonnas, mis tagavad igapäevase avaliku kindlustunde ja võimaluse realiseerida oma õigusi, vabadusi ja kohustusi.“²⁷¹.

Samuti toob avaliku korra mõiste ära 2014. aasta suvel kehtima hakanud KorS, mille § 4 lõige 1 sätestab: „Avalik kord on ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus.“. KorS seletuskiri kinnitab, et avalik kord ei ole vaid avalikus kohas kehtiv kord – see laieneb ka teistele eluvaldkondadele. Õigusnormi

²⁶⁴ PS, *supra* note 22, § 33, 2. lause.

²⁶⁵ Maruste, *supra* note 245, lk 486

²⁶⁶ *Ibid*, lk 245

²⁶⁷ Laaring, M. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. *Juridica*, 2012, 4, lk 251.

²⁶⁸ vt nt RKPJKo 3-4-1-9-10, p 76 ja 81; RKPJKo 3-4-1-10-10, p 49; RKÜKo 3-3-1-60-03, p 21; RKPJKo 3-4-1-9-10, p 49; Laaring (2012), *supra* note 267, lk 250.

²⁶⁹ Laaring (2012), *supra* note 267, lk 251.

²⁷⁰ KarS RT I, 17.12.2015, 9.

²⁷¹ RKKKo 3-1-1-102-03 p 2.

rikkumisega rikutakse alati ka avalikku korda, seejuures kaitseb avalik kord isikute era- ja avalik-õiguslikke subjektiivseid õigusi, ühiskonna turvalisust ning avaliku võimu ja avalike teenuste toimimist.²⁷²

2009. aastal andis õiguskantsler oma seisukoha selles osas, kas kodu puutumatus põhiõiguse piiramine on lubatav tuleohutuse tagamise eesmärgil, viidates seejuures samuti sekkumise aluseks olevale avaliku korra mõistele²⁷³. 2009. aastal, kui nimetatud seisukoht koostati, reguleeris tuleohutuse tagamise valdkonda päästeseadus, mille § 21 lg 1 ütlis: „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.“²⁷⁴.

Õiguskantsler, lähtudes ülaltoodud päästeseaduse paragrahvist, oli seisukohal, et: „(...) tuleohutusnõuded on suunatud avaliku kindlustunde tagamisele ning aitavad inimestel realiseerida oma õigusi elule, tervisele ja varale (PS § 16, § 28 lg 1 ja § 32) ning täita PS § 53 sätestatud kohustust kaitsta elu- ja looduskeskkonda. Niisiis on tegemist avaliku korra hulka kuuluvate õigusnormidega, mille järgimise tagamine on osa avaliku korra tagamisest ning kodu puutumatus piiramine tuleohutuse tagamiseks põhiseadusega lubatud.“²⁷⁵. Peale põhjalikku analüüsi oli õiguskantsler seisukohal, et suitsuanduri kontrollimine ei riiva kodu puutumatus põhiõigust nii intensiivsel määral, et seada ohtu inimeste elu, tervis ja vara. Nimetatute kaitse on oluliselt kaalukam kui mõneminutilise eelnevalt ette teatatud kontrollkäigu talumise kohustus.²⁷⁶ Sellisele tulemusele jõudis õiguskantsler läbi riive põhiseaduspärasuse kontrollskeemi läbianaalüüsimist – formaalse ning materiaalse põhiseaduspärasuse tuvastamist. Põhiõiguste piiramise formaalse põhiseaduspärasuse tuvastamiseks kontrollis õiguskantsler esiteks põhiseaduses sätestatud pädevuse, vormi- ja menetlusnõuete järgimist, teiseks PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse tagamist ning kolmandaks PS § 3 lõike 1 lausest 1 tulenevast parlamendireservatsioonist kinnipidamist. Riive materiaalse õiguspärasuse eeldustena kontrolliti

²⁷² Korrakaitseadus 49 SE seletuskiri, *supra* note 71, lk 19.

²⁷³ Õiguskantsler. Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta, 27.07.2009. oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_seisukoht_vastuolu_puudumine_suitsuandurite_kontroll.pdf (13.03.2016).

²⁷⁴ PäästeS RT I 1994, 28, 424, 27.07.2009.

²⁷⁵ Õiguskantsler. Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta, *supra* note 273, lk 3.

²⁷⁶ *Ibid*, lk 6.

seaduse legitiimset eesmärki ning PS § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimist: (piirangu) sobivust, vajalikkust ja mõõdukust.²⁷⁷

2016. aasta alguses pöördus Eesti Maksumaksjate Liit õiguskantsleri poole taaskord palvega analüüsida Päästeameti poolt inimeste eluruumidesse sisenemise kooskõla PS §-ga 33²⁷⁸. Oma seekordses vastuses asus õiguskantsler seisukohale, et võrreldes 2009 aastaga on küll mõnevõrra muutnud õiguslik taust – päästeametniku õigus eluruumi siseneda tuleb nüüd TuOS §-st 39 ja KoRS §-st 50. Samas nende normide sisu on sarnane õiguskantsleri 2009. aasta analüüsi aluseks olnud normide sisule ja tollase analüüsi tulemus on neile seega üle kantav. Samuti märkis õiguskantsler järgmist: „Päästeametil on kehtivate õigusaktide järgi tuleohutuse tagamisel mitte ainult õigus, aga ka kohustus kontrollida inimeste kodudes suitsuandurite²⁷⁹ olemasolu ja korrasolekut. Sellist kontrolli ei saa juba oma olemuselt läbi viia eluruumidesse sisenemata. Tuleohutusnõuded on suunatud avaliku kindlustunde tagamisele ja aitavad inimestel realiseerida oma õigusi elule, tervisele ja varale. Tegemist on avaliku korra kaitseks kehtestatud õigusnormidega, mistõttu on tuleohutuse tagamise eesmärgil vajadusel lubatav ka põhiseaduses sätestatud kodu puutumatus õiguse piiramine.“²⁸⁰

Kuigi õiguskantsler võttis seisukoha vaid suitsuanduri kontrollimiseks eluruumidesse sisenemise õiguspärasuse kohta, on töö autor seisukohal, et õiguskantsleri poolt koostatud analüüs ning järeldused on kohaldatavad mitte ainult suitsuanduri olemasolu, vaid kõigi tuleohutusnõuete kontrollimiseks kodudes. Tuleohutusnõuete mõiste magistritöö kirjutamise hetkel defineerib tuleohutuse seadus, mille § 2 lõige 1 ütleb: „Tuleohutusnõue käesoleva seaduse tähenduses on tehniline norm või tegevuspiirang, mille eesmärk on tagada ehitise, seadme töö või isiku tegevuse tuleohutus ning tulekahju puhkemise korral evakuatsiooni ja päästetöö võimalikkus.“. Sätte peamine mõte ning eesmärk on tagada tuleohutus, nii nagu seda oli ka 2009 aastal, mil õiguskantsler oma esialgse ning ka magistritöö kirjutamise hetkel ajakohase seisukoha kujundas. Tuleohutusnõuete täitmist kodudes ei saa kontrollida kuidagi muudmoodi, kui koju sisenedes ning isikul tuleb see mõningane ebamugavus ära taluda, kuna vaid nii on võimalik veenduda, et ohutus on tagatud. Seega kokkuvõtvalt saab väita, et tuleohutusnõuete näol on tegemist avaliku

²⁷⁷ *Ibid*, lk 2-3.

²⁷⁸ Vt täpsemalt Eesti Maksumaksjate Liit. Selgitustaotlus, 11.02.2016. adr.rik.ee/okk/dokument/4631285 (26.03.2015).

²⁷⁹ Täpsustuseks – Eesti Maksumaksjate Liit pöördus õiguskantsleri poole vaid suitsuandurite kontrollimise küsimuses.

²⁸⁰ Õiguskantsler. Suitsuandurite kontrollimiseks inimeste eluruumidesse sisenemine, 14.03.2016. adr.rik.ee/okk/dokument/4658867 (30.04.2016).

korra hulka kuuluvate õigusnormidega ning kuna tuleohutusnõuete järgimise tagamine on osa avaliku korra tagamisest, siis on ka kodu puutumatusse sekkumine tuleohutuse tagamiseks õigustatud. Kuna õiguskantsler on 2009. aastal selle kohta põhiõiguse riive lubatavuse analüüsi läbi teinud, ei ole magistritöö autori hinnangul selle kordamisel siinkohal mõtet, töö autor nõustub õiguskantsleriga ning leiab riive lubatud olevat.

2.4. Päästeameti poolt avalikkusele antav kuvand kodukülastuste kohta

Eelnevast alapeatükist nähtub, et Päästeametil on õigus tuleohutusnõuete täitmise kontrollimiseks isikute kodudesse siseneda ning juhul kui selleks isikult nõusolekut ei saada, siis võib Päästeamet siseneda valdusesse ka sunniviisiliselt. Samas on isikul õigus ka vabatahtlikult loobuda oma põhiõigusest kodu puutumatusse ning lasta Päästeameti esindajad oma koju nõustama ning tuleohutusosalast seisukorda hindama.

Nagu eespool juba mainitud, käivad kodudes tuleohutusosalast olukorda hindamas Päästeameti kaks erinevat valdkonda – ennetajad nõustamisteenuse raames ning järelevalveametnikud tuleohutuskontrolli teenuse raames. Kahe teenuse eesmärgid ja lähenemised üksikisikule ja tuleohutusosalastele rikkumistele on erinevad (järelevalve raames viiakse läbi riikliku järelevalve menetlus, tehakse ettekirjutusi ja vajadusel rakendatakse haldussunni või karistuslikke meetmeid, nõustamise raames soovitakse muude meetoditega isikuid tuleohutusnõudeid täitma motiveerida). Kui nõustamisteenuse kohta kommunikeeritakse asutusest välja infot, et karistama kedagi ei hakata²⁸¹, siis reaalsuses käivad kodusid nii reidide raames, samuti üksikute avalduste alusel ja nõustajatelt saadud andmete põhjal kontrollimas siiski ka tuleohutuse ametnikud, kes vajadusel ka trahvi teevad ning muid sunnimeetmeid kasutavad²⁸². Tuleohutusjärelvalve ametnike fookus on suunatud küll mitteeluhoonete kontrollimisele, kuid erandlikel juhtudel sekkuvad nad ka eluhoonete tuleohutusosalase olukorra hindamisse (asutusesisese tööjaotuse kohaselt tegelevad enamjaolt kodudega siiski nõustamisteenust osutavad teenistujad)²⁸³. Hetkel võib üksikisiku jaoks olla olukord suhteliselt segane, kuna pole üheselt arusaadav, mida Päästeamet täpselt isikule koju tulles tegema hakkab. Päästeameti sisene ülesannete jaotus ei pruugi isikule teada olla ning temalt ei saa ka eeldada, et ta hoomaks Päästeameti erinevate valdkondade erinevat lähenemist kodudes käies. Üksikisiku jaoks on tegemist siiski ühe asutuse

²⁸¹ Vt nt Lakson, *supra* note 21.

²⁸² Vt nt Kivistu, K. Päästeamet hakkab kodudes karmimalt tuleohutust kontrollima. Postimees, 04.02.2016 tarbija24.postimees.ee/3570921/paasteamet-hakkab-kodudes-karmimalt-tuleohutust-kontrollima (28.02.2016).

²⁸³ Lisa 1, *supra* note 6, p 2.

vastuolulise tegevusega – kord lubab nõustada ja abistada, seejuures karistamata, järgmine hetk tuleb koju ja teeb trahvi näiteks suitsuanduri puudumise tõttu.

Samuti võivad isikul olla teadmised vaid ühe teenuse tegevustest – näiteks teab ta, et nõustamisteenuse raames isikuid ei karistata, vaid ainult räägitakse ja nõustatakse, ning laseb nõustajad nende teadmiste alusel enda koju. Päästeamet nõustamisteenust sellisena osutada soovibki – ei karistata ega sunnita kedagi nõudeid täitma, vaid pelgalt motiveeritakse isikut läbi soovitude. Samas võib osutada selline nõustamine väga vähe tõhusaks ning Päästeameti poolseks ebaproportsionaalseks tegevuseks, juhul kui kodus valitseb nt vahetu kõrgendatud tuleoht (kõetakse katkist kütteseadet vmt). Kui nõustajad sellisel juhul kodust lahkuksid vaid soovitusi andes, on kahtluse all Päästeameti tõhus käitumine riikliku järelevalve osutajana tuleohutusosalaste nõuete kontrollimisel (TuOS § 38 lg 1 p 1).²⁸⁴

Nagu eelpool viidatud, siis KorS ei anna teatud olukorras kaalutusõigust, kas alustada järelevalve menetlust ja seejuures rakendada KorS-i meetmeid või mitte. Niisamuti tuleb vastavalt VTMS §-le 3¹ kaaluda väärteomenetluse alustamise üle, juhul kui eksisteerivad õigusaktis sätestatud väärteokoosseisu tunnused.²⁸⁵ Seega, kui nõustajad siinkohal siiski nõ tõhusamad meetodid kasutusele võtavad – annavad kas ise vastavasisulise ettekirjutuse²⁸⁶, alustavad väärteomenetlust või teavitavad olukorrast tuleohutusjärelevalve ametnikke, kes seda teevad – kas ja kuidas nende käitumine siis toetab eelnevat asutuse poolt antud lubadust vaid nõustada? Kas sellisel juhul on kahtluse all ka näiteks eelmises alapeatükis käsitletud isikupoolne vabatahtlik nõustumine põhiõigusest loobumiseks? Juhul, kui nõustama minnes ei viidata sellele, et koju sisenedes ning sealt nt kõrgendatud või olulise ohu olukorra eest leides, võib Päästeamet ka nõ karmimad meetmed kasutusele võtta, kas sellisel juhul saab öelda, et isiku nõusolek on saadud eksitavaid meetmeid kasutades?

2.5. Haldusorgani lubadus ja vastuolulise käitumise keeld

Anu Maria Kütimaa nendib oma 2012 aasta magistritöös, et ühiskonna pideva muutumise tagajärjel ei saa eeldada kord kehtestatud õigusaktide igavesti kehtimist. Niisamuti ei saa ka

²⁸⁴ Vt täpsemalt ptk 1.4.4.

²⁸⁵ Vt täpsemalt ptk 1.6.

²⁸⁶ Hetkel ei ole nõustamisteenuse osutajatel Päästeameti sisese töökorralduse kohaselt antud õigust riiklike järelevalvetoimingute tegemiseks, samuti väärteomenetluse läbiviimiseks. Autor käsitleb seda teemat täpsemalt peatükis 1.8.

eeldada, et haldusorgan oma kord väljendatud seisukohti ühel hetkel ei korrigeeri või mõnd oma otsust või toimingut teisiti ei tee, kui varasemalt. Oluline on, et nimetatud riigi ja haldusorgani poolne tegevus ei toimuks meelevaldselt, põhjendamatult või õiguspõhimõtteid eirates. Seega eksisteerib olukordi, kus haldusorgani vastuoluline käitumine ei ole põhjendatud ning on lubamatu.²⁸⁷

Põhiseadus haldusorgani vastuolulise käitumise keeldu otseselt ei sisalda. Samas aga arvestades asjaolu, et see sisaldab halduse jaoks palju otseselt või kaudselt olulisi regulatsioone ning konstitutsiooniõigust on peetud haldusõiguse üheks alustalaks, saab põhiseadusest siiski leida põhimõtteid, milles selline keeld sisaldub või millest see tuletada.²⁸⁸ Kütimaa jõudis oma magistritöös seisukohale, et avalikus õiguses eksisteerib haldusorgani vastuolulise käitumise keeld kui õiguspärase ootuse põhimõtte alapõhimõtte: „Haldusorgani vastuolulise käitumise keeld rakendub mitte üksnes läbi usalduse instituudi soodustavate lõplike haldusaktide kehtetuks tunnistamisel, vaid kogu haldusorgani õiguslikke tagajärgi loova tegevuse hilisemal muutmisel haldusvälisele isikule ebasoodsas suunas.“²⁸⁹ Seejuures on Kütimaa seisukohal, et haldusorgani vastuolulise käitumise keeld viitab halduse seotusele isiku usaldusega haldusorgani varasema tegevuse vastu. Isiku usalduse kaitset seotakse ka inimväärikuse austamisega.²⁹⁰

Õiguspärase ootuse põhimõtte kuulub demokraatliku õigusriigi põhimõtete hulka ning selle kohaselt peab olema tagatud igapäevane õigus kujundada oma elu ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena²⁹¹. Õiguspärase ootuse põhimõtte annab isikutele võimaluse teha iseseisvalt otsuseid, mis seostuvad nende tulevikuga, mistõttu isiku ootused mõjutavad tema tulevikukäitumist²⁹². Euroopa Üldkohtu seisukohast lähtuvalt saab isik tugineda usalduse kaitsele vaid sellisel juhul, kui ühenduse ametiasutused on huvitatud isikule andnud kinnitatud ja usaldusväärsetest allikatest pärit kindlad, tingimusteta ja ühtelangevad tagatised. Antud tagatised peavad olema kooskõlas kehtivate õigusnormidega, sellest tulenevalt saab isikul tekkida ka õiguspärane ootus.²⁹³ Ka Riigikohus on selle teemaga seonduvalt võtnud

²⁸⁷ Kütimaa, *supra* note 25, lk 7.

²⁸⁸ Maurer, *supra* note 195, lk 41; Forsyth, C., Wade, W. *Administrative Law*. Oxford, Clarendon Press 1995, lk 6; Kütimaa, *supra* note 25, lk 7.

²⁸⁹ Kütimaa, *supra* note 25, lk 5.

²⁹⁰ *Ibid*, lk 8.

²⁹¹ *Ibid*, lk 12; RKPJKo 3-4-1-20-04, p 13; TlnRnKo 3-10-2540, p 16.

²⁹² Kütimaa, *supra* note 25, lk 13; Popelier, P. *Legitimate expectations and the law-maker in the case law of the European Court of Human Rights*. *European Human Rights Law Review* 2006, 1, lk 10; Chamlee-Wright, E., Storr, V. H. *Expectations of Government's Response to Disaster*. *Public Choice* 2010, 144, lk 256.

²⁹³ EÜKo 6.07.1999, T-203/97, *Forvass vs. komisjon*, p 70; EÜKo 7.11.2002, T-199/01, *G vs. komisjon*, p 38;

seisukoha, et üksnes lootus isikule soodsama olukorra säilimise suhtes ei pruugi olla piisav argument²⁹⁴.

Seega eelnevalt väljatoodu põhjal võib öelda, et haldusorgani vastuolulise käitumise keeld ning lubadus midagi teha, peavad tuginema õigusaktidega kehtestatud nõuetel – ainult sellisel juhul on haldusvälistel asjast huvitatud isikutel alust haldusorganilt lubatud nõuda. Nagu töö autor eelmises alapeatükis välja tõi, ei saa Päästeamet tegelikult avalikkusele lubada kodudes vaid nõustada ja suulisi soovitusi jagada, samuti välistada haldusmenetluse või väärteomenetluse käigus tõhusamate meetmete kasutamist. Seadusest tuleneb Päästeametile sekkumise kohustus, juhul kui tegemist on KorS mõistes kõrgendatud või olulise ohuga (KorS § 5 lg 3 ja 4) või on tuleohutusnõuete rikkumiste tagajärjel tekkinud kahju (VTMS § 3¹ lg 2 ja 4). Lisaks seaduslikele sekkumiste kohustustele, on ka Päästeametis endas tegutsemissuunised kokku lepitud selliselt, mis ka kodukülastuse raames ei välista haldussunni või väärteokaristuste rakendamist²⁹⁵. Seega saab siinkohal väita, et isikul ei ole küll alust Päästeameti poolt antud lubadusele rõhuda (kuna see lubadus ei ole antud seaduslike aluseid järgides), kuid teisalt peab jälgima ka seda, et asutusel endal puudub õigus selliseid lubadusi anda ning vastuoluliselt käituda. Sellisel juhul käitub töö autori hinnangul asutus üksikisikuid eksitavalt ning ka kodu puutumatus põhiõigusest loobumise otsust ei saa isik langetada kõiki asjaolusid arvestades, mis omakorda võib viia valedel alustel tehtud otsuseni. Kirjeldatud asutuse tegevus on vastuolus näiteks hea halduse põhimõttega, ühtlasi eksisteerib ka hulgaliselt kohtupraktikat, mis asutuse kirjeldatud käitumist taunib.

2.5.1. Hea halduse põhimõtte rakendumine nõustamisteenuse osutamisel

Hea halduse põhimõtte sisu on õiguslikult reguleeritud paljudes riikides, samas kui selle põhimõtte täpsemad piirid on hägused.²⁹⁶ Põhimõtte mõningane ebamäärasus võib samas olla nii selle plussiks kui miinuseks. Selle universaalsuse tõttu saab hea halduse põhimõttele viidata ning sellest olukorra lahendamisel lähtuda paljudel väga erinevatel juhtumitel.²⁹⁷ Kui rääkida hea halduse põhimõtte definitsioonist, siis paljuski on seda defineeritud välistamise teel. Sama teed

EÜKo 30.06.2005, T-347/03, *Eugénio Branco Ld vs. komisjon*, p 102; Kütimaa, *supra* note 25, lk 28.

²⁹⁴ RKHKo 3-3-1-48-06 p 11; Kütimaa, *supra* note 25, lk 68.

²⁹⁵ Lisa 1, *supra* note 6, p 2, 5, 6.

²⁹⁶ Kuusikko, K. Advice, Good Administration and Legitimate Expectations: Some Comparative Aspects. *European Public Law* 2001, 7 (3), lk 461.

²⁹⁷ Vt täpsemalt Kańska, K. Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal* 2004, 10 (3), lk 323-326.

on läinud ka endine õiguskantsler Allar Jõks, väites et „(...) hea haldus on kõik see, mis pole halb ehk väärhaldus. Väärhalduse all tuleks mõista hea halduspraktika ja heade tavade eiramist, näiteks töö tegemata jätmist, hooletust, lohakust, põhjendamata viivitamist, ebaviisakat käitumist, hämamist, valetabe andmist ja muud taunitavat käitumist ametnike kui teenindajate puhul.“²⁹⁸ Tõenäoliselt pärineb nimetatud definitsiooni algne idee levinuimast hea halduse tava määratusest, mille on andnud Euroopa ombudsman, kes on seda samuti defineerinud negatiivselt, s.o väärhalduse ehk halduse omavoli kaudu²⁹⁹. Seejuures peetakse Euroopa Liidus heaks halduseks pigem menetlusõigust, mitte niivõrd materiaalõigust.³⁰⁰

Ka Eesti õigusruumi hakkab hea halduse põhimõtte järjest enam sisse juurduma. Põhiõigus heale haldusele ehk hea halduse põhimõtte on eriti oluliseks väärtuseks just täitevvõimule, kes peab sellega arvestama nii toimingute tegemisel kui ka individuaal- ja universaalaktide andmisel. Sellele on tähelepanu juhtinud ka Riigikohus, kes tuletab selle põhimõtte tõlgendamise teel PS §-st 14, võttes eeskujuna Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklist 41.³⁰¹

Hea halduse põhimõtet on peetud isegi nüüdisaja inimõiguseks, seda ennekõike just seetõttu, et avaliku võimu tegevus laieneb pidevalt, samuti muutuvad menetlused järjest keerukamaks (tuleb arvestada enama kui ühe isiku õiguste ja kohustustega, avaliku huviga, rakendades seejuures õigusnormides üha enam kaalutusõigust ning määratlemata õigusmõisteid ning leida seejuures kõige õiglasem ja tasakaalustatum lahendus)³⁰². Üksikisikut tuleb kaitsta mitte ainult sisuliselt valede otsuste eest, vaid ka menetluses tehtud vigade ja ebaõigluse eest. Korrektnel menetlus ja õigus menetluse raames peaks olema omaette eesmärk, mitte sellega kaasnev nähtus³⁰³. Seega õigus heale haldusele tähendab avalikult võimult teatud maneeridele vastava käitumise ootust ning see käitumine peab põhinema õigusriigi põhimõttel³⁰⁴. Lähtuvalt eeltoodust saab ka haldusorgani vastuolulise käitumise keeldu pidada osaks hea halduse põhimõttest. Samas on aga

²⁹⁸ Jõks, A. Ettekanne avaliku sektori teenindusfoorumil 16.06.2004 Tallinnas. oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/avaliku-sektori-teenindusfoorum-2004 (28.02.2016).

²⁹⁹ Allikmets, S. Tuntud või tundmatu hea halduse põhimõtte. *Juridica* 2014, 3, lk 221.

³⁰⁰ Lord Millett, *supra* note 148, lk 310.

³⁰¹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, *supra* note 248, II ptk, § 14, p 3.3.2, vt lisaks nt RKPJKo 3-4-1-1-03, p 15 jj; RKPJKo 3-4-1-15-07, p 18 jj.

³⁰² Allikmets, *supra* note 299, lk 230.

³⁰³ Lord Millett, *supra* note 148, lk 312; Parrest, N. Hea halduse põhimõtte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. *Juridica* 2006, 1, lk 25.

³⁰⁴ Lanza, E. The Right to Good Administration in the European Union. Roots, *rationes* and Enforcement in Antitrust Case-Law. *Teoria del Diritto e dello Stato* 2008, 1-2-3, lk 483. papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1593523 (15.03.2016).

väljendatud ka seisukohta, et õigus heale haldusele ei ole kohtulikult kaitstav õigus, sest tegu on kogumiga õigustest ja kohustustest, mis kõik kokku moodustavad õiguse heale haldusele³⁰⁵.

Hea halduse põhimõtte edasiandjad on ennekõike riigi esindajad üksikisikuga suhtlemisel. Hea haldus väljendub paljuski ametnike mõtlemises, riigiteenistujad peavad endale teadvustama, et avalik võim peab ennast kohandama üksikisiku vajaduste järgi, mitte vastupidi³⁰⁶. Demokraatlike riikide kohtupraktika rõhub juba pikemat aega põhimõttele, mille kohaselt ametnikud on lisaks riigi teenimisele ka kodanike abistajad. See tähendab seda, et riigi esindajatel on kohustus haldusajades isikuid ka nõustada, informeerida, instrueerida ja teenindada.³⁰⁷ Seetõttu on vägagi positiivne see, et Päästeamet nõustamisteenuse raames soovib isikutele just ennekõike õigusaktides sisalduvaid tuleohutusnõudeid nõ arusaadavamasse keelde tõlkida, olles seega vahelülis õigusaktide ja tavainimese vahel. Nõustamisteenuse raames selgitatakse, arutletakse, soovitatakse isikule personaalsest vaatevinklist lähtuvalt parimaid lahendusi, et tema kodu oleks tuleohutusalaselt võimalikult ohutu. See eesmärk ühtib magistritöö autori hinnangul väga edukalt hea halduse põhimõtte eesmärkidega ning on heaks näiteks sellest, kus riigiasutus teeb tegelikult rohkemat, kui õigusaktides kirjas (õigusaktidest tuleneb küll õigus kodusid kontrollida, ning erinevaid haldusmenetluslikke ja väärteomenetluslikke meetmeid kasutusele võtta, kuid otsesõnu kodus käimise ja seal nõustamise kohustust need ei sätesta).

Kindlasti oleneb palju muudugi konkreetsest teenistujast, tema suhtlemisoskusest, teadmiste ja kogemuste olemasolust ja muust sellisest, millise hoiaku konkreetne isik konkreetse ametniku (ja seeläbi ka terve Päästeameti ja miks mitte ka riigivõimu) suhtes võtab. Seetõttu on hea halduse põhimõtte paremaks realiseerimiseks kindlasti vajalik ka vahetu, pingevaba suhtlus isikuga, isik ei peaks tundma pidevat hirmu nt karistada saamise ees või häbenema seda, et tal ei ole kõik tuleohutusnõuded kodus sajabrotsendiliselt täidetud. Hea halduse põhimõtte järgimiseks saab pidada seega haldustegevuse kvaliteeti, mis lisaks õigusaktide järgimisele sisaldab ka riigiteenistuja inimlikku ja kodanikulähedast käitumist³⁰⁸.

³⁰⁵ Parrest (2006), *supra* note 303, lk 29.

³⁰⁶ Parrest, N. Hea haldus ja ombudsmani kompetentsi piirid. Ettekanne Balti riikide ombudsmanide konverentsil 10.-11.12.2007 Riias. oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/hea-haldus-ja-ombudsmani-kompetentsi-piirid-ettekanne-balti (28.02.2016); Allikmets, *supra* note 299, lk 222.

³⁰⁷ Maurer. H. Allgemeines Verwaltungsrecht. München 1999, lk 455 (viidatud: Merusk, K. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. *Juridica*, 2001,8, lk 526).

³⁰⁸ Allikmets, *supra* note 299, lk 222.

Hea halduse põhimõtte sisustamise kohta on hulgaliselt kohtupraktikat, mille raames avaneb põhimõtte kohta mitmeid erinevaid vaatenurki. Üheks hea halduse põhimõtte tunnuseks on kindlasti Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 41 lõikes 2 sisalduv isiku ärakuulamise kohustus enne teda potentsiaalselt kahjustava üksikmeetme kohaldamist³⁰⁹. Hea halduse põhimõtte tagamiseks peab isiku jaoks selge ja üheselt arusaadav olema kogu haldusorgani tegevus. See tähendab, et selged ja arusaadavad peavad olema erinevad halduse poolt välja antud (õigus)aktid – nt haldusaktid ja täpsemalt ettekirjutused,³¹⁰ mis võivad samuti nii nõustamisteenuse puhul üksikult kui kodukülastuse puhul tervikuna kindlasti päevakorda tulla. Samuti peab selge ja üheselt arusaadav olema haldusorgani tegevus tervikuna, sh erinevate toimingute läbiviimine, oma tegevuste kohta info edastamine avalikkusele jmt³¹¹. Riigikohus leiab ka seda, et asutuse poolt isikule antav teave ei tohi olla ka eksitav – väär, vastuoluline, fakte moonutav jne. Eksitav teave võib panna isikut tegema enda jaoks kahjulikke otsuseid oma õiguste ja vabaduste teostamisel.³¹²

Eeltoodust lähtudes saab paralleele tõmmata hetke Päästeameti tegevusega, kus nõustamisteenuse läbiviimiseks antakse avalikkusele infot, et kedagi karistama jmt ei hakata, kodudes lihtsalt nõustatakse. Sellisele infole tuginedes loobub isik vabatahtlikult oma põhiõigusest kodu puutumatusel, kuid kui on alus siiski ettekirjutuse tegemiseks, väärteo korras karistamiseks vmt, ei tohiks asutus seaduses sätestatust mööda vaadata. Samas on isikule lubatud olla vaid nõustaja, abistaja, soovitaja, mitte karistaja. Seega antud juhul saab Päästeameti tegevust pidadagi just nagu viimati viidatud kohtuotsus ütleb: eksitavaks, st vääraks vastuoluliseks, fakte moonutavaks jne, mis kindlasti ei ole hea halduse põhimõtte kohane käitumine riigiasutuse poolt.

Eeltoodud põhimõtteid toetab ka Euroopa hea halduse tava eeskiri, mis ei ole küll liikmesriikidele õiguslikult siduv dokument, kuid mille mitmed põhimõtted kattuvad liikmesriikide jaoks siduva Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41 sätestatud põhiõigusega heale haldusele. Eeskirjas tuuakse eraldi välja, et ametnikud peaksid oma tööd tegema

³⁰⁹ Vt nt EKo 21.07.2011, C-194/09P, *Alcoa Trasformazioni Srl vs. Euroopa Komisjon*; EKo 01.10.2009, C-141/08P, *Foshan Shude Yongjian Houseware Co. Ltd vs. Euroopa Liidu Nõukogu*; Allikmets, *supra* note 299, lk 224.

³¹⁰ vt nt RKHKm 3-3-1-85-07, p 26.

³¹¹ vt nt RKHko 3-3-1-65-11, p 12.

³¹² RKHko 3-3-1-22-15 p 14.

muuhulgas ausalt, läbipaistvalt ja õiguspäraselt³¹³. Hetkel ei saa nimetatud kriteeriume Päästeameti puhul täidetuks lugeda, kuna isikule haldus- ja väärteomenetluse võimalike tagajärgede tutvustamata (ja teostamata) jätmist nõustamisteenuse osutamiseks ei saa pidada ausaks, läbipaistvaks ega õiguspäraseks käitumiseks Päästeameti poolt.

Siinkohal on töö autoril Päästeametile ettepanek leppida esiteks asutuse siseselt täpsemalt kokku ning seejärel anda ka avalikkusele selgemat ja üheselt mõistetavat informatsiooni kodukülastuste ja nende eesmärkide ning lõpplahenduste kohta. Üks viis seda teha on läbi asutusesiseselt kokku lepitud halduseeskirja, mis kogu kodukülastuse protsessi ja tegevused ühtsesse dokumenti kokku võtaks.

2.5.1.1. Halduseeskiri kui abistav dokument Päästeametile ja haldusvälistele isikutele

Nagu eelpool juba korra mainitud, siis igal inimesel on õigus teha otsuseid seoses enda tulevikuga, see on üheks osaks ka õiguspärase ootuse põhimõttest. Et seda põhimõtet tagada, peaksid need reeglid olema avalikkusele kättesaadavad, usaldusväärsed ja ettenähtavad.³¹⁴ Õigusriigi printsiip nõuab samuti, et inimesed saaksid planeerida oma elu, olles eelnevalt teadlikud riigi tegevusega kaasnevatest õiguslikest tagajärgedest³¹⁵. Üheks võimaluseks riigiasutusele anda avalikkusele oma tegevustest ja töökorraldusest täpsemalt teada, on kehtestada asutusesisese dokumendina teatud valdkonna reguleerimiseks halduseeskiri ning teha nimetatud dokument ka avalikult kättesaadavaks.

Halduseeskirja mõistet Eestis kehtivad õigusaktid ei ava. Halduseeskirjade sisu ja olemust on käsitletud aga näiteks Riigikohtu praktika ja õiguskantsleri seisukohad, samuti on halduseeskirjade kohta selgitusi leida ka õiguskirjandusest. Õiguskantsler on oma 2011. aastal antud seisukohas öelnud, et õiguslikult saab halduseeskirjaks lugeda üldise iseloomuga halduse siseakti, „(...) mis täpsustab seaduse või määrusega haldusorganile antud kaalutusõiguse ja määratlemata õigusmõistete kasutamise seonduvat, ja mille eesmärgiks on tagada haldusorgani

³¹³ Euroopa Liit. Euroopa hea halduse tava eeskiri, 2015, lk 11, 13, 17. www.ombudsman.europa.eu/et/resources/code.faces#/page/1 (12.04.2016).

³¹⁴ Popelier, *supra* note 292, lk 10.

³¹⁵ Craig, P. EU Administrative Law. Academy of European Law, European University Institute. Oxford, Oxford University Press 2006, lk 607.

ühetaoline praktika.³¹⁶ Riigikohtu seisukoht otsuses nr 3-3-1-81-07 on, et haldusesisene akt – halduseeskiri, on ennekõike asutuse enese jaoks suunatud ning on seega siduv haldusorganile³¹⁷. Otsuses nr 3-1-1-16-06 sedastas Riigikohus, et halduseeskirja mittejärgmine võib kaasa tuua isegi distsiplinaarvastutuse³¹⁸.

Halduseeskirja üheks eesmärgiks saab pidada kindlasti haldusorgani kaalutusõiguse teostamise suunamist ja täpsustamist, mis tagaks kaalutlemise olukorras ühtsed ja ühetaolised kaalutusotsused asutuse poolt³¹⁹. Kalle Merusk on seisukohal, et halduspraktika mõju kaalutusotsustele tuleneb PS § 12 lõike 1 kaasmõjust. Nimetatud PS norm sätestab võrdse kohtlemise põhimõtte, mille eelduseks on pikaajaline, üldine ja ühetaoline halduspraktika. Näiteks kui ühte juhtumit on lahendatud 100 korda ühtemoodi, siis sarnases olukorras ei tohi 101. korral lahendada seda juhtumit teistmoodi ja teistel alustel. Halduspraktika muutmine mõjuval põhjusel (nt seaduse muudatus vmt) on võimalik, kuid samas peab sellisel juhul järgima, et edasine praktika saaks siiski ühetaoline ning ei oleks erinevat kohtlemist sarnases olukorras.³²⁰ Samas peab halduseeskirja koostamisel aga siiski silmas pidama, et see ei hakkaks kaalumist takistama ega välistama. Nii õiguskantsler kui Riigikohus rõhutavad, et halduseeskirja rakendajal peab olema põhjendatud juhtudel ning konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades õiguspärase kaalumisoatsuse saavutamiseks võimalus ka juhistes sätestatud piire ületada. Seejuures peavad halduseeskirja kohaldamisel olema tagatud ka võrdse kohtlemise ning proportsionaalsuse põhimõtted.³²¹ Sama seisukohta jagab ka Euroopa hea halduse tava eeskiri, mille kohaselt peab asutuse tegevuseses tagama järjekindluse, järgida tuleb tavapärasest halduspraktikat, välja arvatud sellisel juhul, kui eksisteerib õiguslik alus kõnealusest tavast kõrvalekaldumiseks. Ametnik peab arvestama isikute õiguspäraseid ja mõistlikke ootusi, mis tulenevad institutsiooni varasemast tegevusest.³²²

³¹⁶ Õiguskantsler. Vastus avaldusele, 26.05.2011, p 1.1. oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_seisukoht_vastuolu_puudumine_kriminaalhoold_usametnike_tegevust_puudutav_regulatsioon.pdf (30.04.2016).

³¹⁷ RKHKo 3-3-1-81-07, p 13; Õiguskantsler. Vastus avaldusele, *supra* note 316, p 1.1.

³¹⁸ RKKKo 3-1-1-16-06, p 12: "Seega võib jooobeseisundi tuvastamisel kõnealustes käskkirjades sätestatud nõuete järgimata jätmine tuua kaasa näiteks jooobeseisundit tuvastanud politseiametniku distsiplinaarvastutuse, ent ei saa muuta jooobeseisundi tuvastamise tulemust ebaseaduslikuks."; Õiguskantsler. Vastus avaldusele, *supra* note 316, p 1.1.

³¹⁹ RKHKo 3-3-1-81-07, p 13.

³²⁰ Merusk (1997), *supra* note 161, lk 61.

³²¹ Õiguskantsler. Vastus avaldusele, *supra* note 316, p. 1.1; RKHKo 3-3-1-81-07 p 14.

³²² Euroopa hea halduse tava eeskiri, *supra* note 313, art 10, p 1 ja 2, lk 19.

Teine oluline nüanss halduseeskirjade juures on see, et halduseeskiri ei avalda haldusvälisele isikule vahetut mõju, tegemist on halduse siseaktiga ning see ei ole võrdsustatav haldusaktiga. Halduseeskirjad avaldavad haldusvälistele isikutele mõju alles nende kohaldamisel, kui antakse välja haldusakt või nt sooritatakse toiming, lähtudes halduseeskirjast.³²³ Seetõttu ei ole halduseeskiri ka halduskohtus iseseisvalt vaidlustatav akt. Halduskohus saab kontrollida halduseeskirjadest lähtuvalt sooritatud toimingut või väljaantud haldusakti asjakohasust ja õiguspärasust. Seeläbi saab kohus anda hinnangu ka halduseeskirjades sätestatule.³²⁴ Juhul kui halduseeskiri avaldab mõju haldusvälistele isikutele, tuleb kohtupraktika kohaselt tagada avalikkuse juurdepääs nimetatud eeskirjadele. Seda meelt on kohtupraktika nii Eestis kui ka näiteks Saksamaal.³²⁵

Töö autor soovib ka Päästeametil kodude külastamiseks välja töötada täpse protsessikirjeldusega halduseeskirjad, sh ära selgitada, millisel juhul tehakse nõustamist ja kellele täpselt, millisel juhul minnakse kontrollima ja koostatakse ettekirjutus või karistatakse, samuti mille alusel valitakse kodusid nii tavapäraseks nõustamiseks kui kontrollreidideks. Kuna nimetatud eeskirjad avaldaksid mõju ka haldusvälistele isikutele (kodukülastuse adressaadid), peaksid need olema avalikud. Näiteks võib kaaluda asutuse kodulehel avalikult kättesaadavaks tegemist, samuti vastavate teadete meediakanalite kaudu edastamist, et isikud oskaksid eeskirju asutuse kodulehelt leida. Selline asutusepoolne tegutsemine parandaks kindlasti hetke puudujääki ka hea halduse ühe nõ tahu - selguse ja arusaadavuse põhimõtte täitmise osas.

Ülaltoodud ettepanekut halduseeskirjade loomiseks toetab ka Riigikohtu praktika. Nimelt on Riigikohtu halduskolleegium rõhutanud, et kui seadusandja on jätnud menetlusnormid loomata, siis hea halduse põhimõtte kohaselt tuleks asutusesiseselt kehtestada vastavad halduseeskirjad ning need ka avalikuks teha³²⁶. Samuti on Riigikohus rõhutanud, et haldusorganil on kohustus anda menetlusosalistele infot seaduses sätestatuga võrreldes intensiivsemalt, seda eriti juhul, kui on ette näha, et vaid õigusaktides ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka

³²³ Õiguskantsler. Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks haldusväliste isikute kaasamisel, 12.04.2011. p. 16.
oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_soovitus_haldusvaliste_isikute_kasamine.pdf (30.04.2016); RKHKo 3-3-1-81-07 p 13.

³²⁴ RKHKo 3-3-1-81-07 p 19; Kanger, L., Leppik, M. Halduskohtu pädevus. Riigikohtu administratiivosakonna ja halduskolleegiumi praktika aastatel 1919–1940 ja 1992–2009. Juridica 2009, 8, lk 526; Merusk (1997), *supra* note 161, lk 63.

³²⁵ Mikiver, M. Õiguslikult siduvad standardid. Kaasreguleerimise õiguslike probleeme. Juridica 2010, 9, lk 665; RKHKo 3-3-1-81-07 p. 13.

³²⁶ RKHKo 3-3-1-54-05, p 11; Allikmets, *supra* note 299, lk 229.

tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja lisateavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid³²⁷. Antud juhul oleks seega halduseeskirjade kehtestamine mõlemal Riigikohtu poolt mainitud juhul abiks – see tagaks nii vajaliku ja selge teabe avalikkusele edastamise kui ka tegelikult seadusest sätestatust intensiivsema teavitamise. Seaduses sätestatust intensiivsem teavitamine seisneks siinkohal selles, et isikutele selgitataksegi võimalikke kodukülastusi, nende raames tehtavaid toiminguid ja nende eesmärgi, kuna seadused sellist teavitamist ei nõua.

Sille Allikmets toob oma Juridica artiklis „Tuntud või tundmatu hea halduse põhimõte“ välja, et nimetatud Riigikohtu poolt käsitletud põhimõtted tunduvad ehk kohati liigagi elementaarsed nõuded, kuid ometi viitavad üha uued lahendid nende korduvale ja jätkuvale eiramisele. Seetõttu jääb mulje, et hea halduse põhimõtteid ei väärtustata haldusorganite poolt kohati sel määral, nagu nende järgimist tegelikult oodatakse.³²⁸ Magistritöö autor nõustub siinkohal Sille Allikmetsaga ning on seisukohal, et iga haldusorganist asutus peaks selliste põhimõtete järgimist rohkem silmas pidama, samuti ka Päästeamet.

2.6. Peatüki kokkuvõte

Käesolevas peatükis tuvastas autor, et nõustamisteenuse puhul PS § 33 sätestatud kodu puutumatus põhiõiguse riivet eksisteerida ei saa, kuna nõustamisteenuse puhul kedagi sunniviisiliselt nõustama ei hakata. Kui isik ei ole nõus Päästeameti teenistujaid oma koju nõustama lubama, siis sinna ei minda ning seega ei esine ka riivet. Kui aga on alust arvata, et kodu, kuhu teenistujaid sisse ei lastud, on mingil moel tuleohtlik (eksisteerib ohu kahtlus KorS § 5 lg 6 mõistes) ning seal oleks Päästeameti poolne sekkumine siiski vajalik, siis lähevad koju tuleohutusjärelvalve ametnikud tuleohutuskontrolli teenuse raames. Nemad annavad riikliku järelvalve teostamisel vajadusel haldusakte (ettekirjutusi), kohaldavad sundi ning karistavad. Neil on õigus siseneda koju vajadusel ka sunniviisiliselt ehk KorS § 50 alusel. Nagu õiguskantsler nii aastatel 2009 kui ka 2016 on tuvastanud, siis tuleohutusnõuete täitmiseks isiku koju sisenemine ja seeläbi ka kodu puutumatus põhiõiguse riive, on lubatud. Tuleohutusnõuded on kehtestatud avaliku korra tagamiseks ning vastavalt PS § 33 sätestatule, võib avaliku korra kaitse eesmärgil kodu puutumatus põhiõigust riivata. Seega saab öelda, et kuigi

³²⁷ RKHKm 3-3-1-31-03, p 26; RKHKm 3-3-1-47-05, p 14; RKHKm 3-3-1-12-08, p 13; RKHko 3-3-1-59-11, p 20; Allikmets, *supra* note 299, lk 229.

³²⁸ Allikmets, *supra* note 299, lk 229.

nõustamisteenuse osas põhiõiguste riivet ei esine, siis kodukülastuse osas tervikuna³²⁹ seda siiski vältida ei saa. Samas on riive õigustatud ning Päästeameti käitumine sellisel juhul Põhiseadusega kooskõlas.

Teisiti on aga sel juhul, kui Päästeamet annab asutusest välja vastuolulist informatsiooni – lubab koju vaid nõustama, soovitusi jagama ja abistama tulla, kuid reaalsuses käiakse ka riiklikku tuleohutusjärelvalvet teostamas, mille käigus võidakse teha ka ettekirjutusi, sunnivahendeid kohaldada ning väärteomenetlus algatada. Sellisel juhul saab kahelda selles, kas isik on oma põhiõigustest loobumise otsuse teinud õigetel kaalutlustel, sest võimalik et selge ja täpse info olemasolu korral oleks ta otsustanud teisiti.

Et Päästeameti poolne info oleks avalikkusele selge ja üheselt mõistetav, soovitas töö autor antud peatükis täpsed tegutsemise reeglid paika panna, mis lisaks asutuse enda ühtsele praktikale, selgitaksid ka avalikkusele Päästeameti tegutsemise motiive ja eesmärke, tegevusi ning tagajärgi kodukülastusi läbi viies. Selge, läbipaistev, seadustega kooskõlas olev tegevus on üheks osaks ka hea halduse põhimõttest, millest lähtumist samuti väga oluliseks peetakse.

³²⁹ Kodukülastuseks loeb magistr töö autor kas nõustamisteenuse üksikult või juhul, kui nõustamise käigus esines probleeme, siis ka koos tuleohutuskontrolli teenusega, vt täpsemalt ptk 1.1.

Kokkuvõte

Päästeamet on endale strateegiliseks eesmärgiks seadnud aastaks 2025 vähendada Eestis õnnetuste arv ja kahju igaühe kaasabil Põhjamaade tasemele³³⁰. Tulesurmade puhul tähendaks see võrreldes tänase seisuga vähemalt kolmekordset hukkunute arvu vähenemist. Seega nimetatud eesmärgi saavutamiseks peab Päästeamet korraldama oma tööd nii, et strateegiasse kirjutatud eesmärk ka ellu viidud saaks. Kuna enamus tulesurmasid leiab aset eluhoonetes, on Päästeamet üha enam rõhku hakanud panema just kodude tuleohutuse tõstmisele. Kuigi Päästeamet on läbi aastate teinud erinevaid ennetuskampaaniaid kodude tuleohutusalasase taseme tõstmiseks, leiti siiski, et kampaaniatele lisaks aitavad Päästeameti esindajate kodukülastused ja personaalne lähenemine iga kodu probleemidele olukorra muutmisele kiiremini ja tõhusamalt kaasa.³³¹

Samas on Päästeameti kodukülastused tekitanud haldusvälises isikus kohati segadust ning arusaamatust – mis on nende külastuste täpsemaks eesmärgiks, kas karistamine või nõustamine? Samuti ei ole üheselt selge see, kas Päästeamet ikka tohib inimesele koju tuleohutusalasest olukorda hindama tulla. Antud magistritöö raames uuris autor kodukülastuste täpsemat õiguslikku määratlust, otsides seejuures vastuseid ka nimetatud küsimustele.

Magistritöös leidis tõestust töö sissejuhatavas osas püstitatud hüpotees: Päästeameti poolt läbiviidav kodukülastus on sisult riiklik tuleohutusjärelvalve menetlus ning peab seega vastama haldusmenetluse seaduses, korrakaitse seaduses ja teistes valdkonda reguleerivates õigusaktides toodud nõuetele.

Hüpoteesi tõestamiseks otsis töö autor vastuseid ennekõike alljärgnevale küsimustele:

- Kas ja milliste õigusnormide alla kodukülastusi liigitada saab, sh kas võib olla tegemist haldusmenetlusega (riikliku järelvalvega) ja haldustoiminguga või mitte?
- Kas nõustamisteenuse osutamisel on tegemist KorS alla kuuluva tegevusega, st ohu ennetamisega KorS § 5 lg 7 tähenduses?
- Kas inimesed on kohustatud laskma ametnikke enda koju neid tuleohutusalaselt nõustama? Kas esineb seejuures põhiõiguse riivet ning millisel määral?

³³⁰ Päästeameti strateegia 2015-2025, *supra* note 1, lk 23.

³³¹ Lisa 1, *supra* note 6, p 1.

- Kas Päästeamet võib ja saab lubada, et isikuid tullakse kodudesse vaid nõustama ning ettekirjutusi, väärteomenetlust jmt ei tehta rikkumise avastamisel?
- Mida nõustamisteenuse osutajad saaks teha, et oma tegevused õigusaktidega kooskõlas hoida? Kas seadusandluses on puudujääke, mida tuleks likvideerida?

Nii hüpoteesi tõestamiseks kui ülaltoodud küsimustele vastuste leidmiseks kaardistas töö autor esmalt tegevused, mida nii tuleohutuskontrolli- kui nõustamisteenuse raames kodude külastamisel läbi viiakse. Tuleohutuskontrolli teenuse raames läbiviidavad tegevused kvalifitseeruvad riikliku järelevalve teostamise alla, seejuures lähtutakse nii HMS-ist, KorS-ist, kui teistest valdkonda reguleerivates õigusaktidest. Võrrelnud kodukülastuste läbiviimisel tuleohutuskontrolli teenuse raames läbiviidavaid tegevusi nõustamisteenuse raames läbiviidavate tegevustega, leidis töö autor, et tegevused on paljuski sarnased. Seega asus autor uurima, kas nõustamisteenuse puhul saab tegemist olla haldusmenetlusega ning ühtlasi ka järelevalvemenetlusega kui haldusmenetluse eriliigiga. Analüüsi tulemusel jõudis autor alltoodud järelduste ning ettepanekuteni.

1. Kodukülastuste peamiseks eesmärgiks on ennetada kodudes ohusituatsioonide teket. Kodukülastuse raames läbiviidavad tegevused toimuvad üldjuhul ilma konkreetse ohu kahtluseta, vaid oletuse tõttu, et konkreetses hoones või teatud tingimustele vastava leibkonna käitumisharjumisi, rahalist olukorda või eluhoone seisukorda silmas pidades, võib oht realiseeruda. Autor leidis, et nõustamisteenust saab pidada ohu ennetamiseks vastavalt KorS § 5 lõikele 7, ühtlasi kuuluvad ohu ennetamise kategooriasse ka enamus tuleohutuskontrolli teenuse raames läbiviidavatest tuleohutusjärelevalve menetlustest. Ohuennetust käsitletakse riikliku järelevalve menetluse osana, kui seda viivad läbi korrakaitseorganid ning kui sellel on haldusväline mõju. See on riikliku järelevalve osa, mis toimub kõige madalamate või üldisemate kahjutõenäosuste korral³³². Seega kehtivad ennetusülesannete täitmisel samad põhimõtted ja regulatsioonid, mis muus haldus- ja riikliku järelevalve menetluses³³³. Tulenevalt eeltoodust saab nii nõustamisteenuse, kui üldistatult – kogu kodukülastuste protsessi samastada riikliku järelevalve menetluse läbiviimisega, mille puhul tuleks lähtuda ennekõike haldusmenetluse seadusest ning korrakaitseseadusest, aga ka teistest valdkonda reguleerivatest õigusaktidest, nagu näiteks VTM, ATSS, TuOS, PäästeS jt.

³³² Laaring (2015), *supra* note 26, lk 76.

³³³ Laaring (2013), *supra* note 77, lk 202.

Magistritöös jõudis autor ühtlasi seisukohani, et Päästeameti poolt nõustamisteenuse osutamist võib käsitleda haldusorgani toiminguna, kuna tegemist on küll avalik-õigusliku suhtega üksikisiku ja riigi vahel, kuid nõustamisteenuse eesmärgiks ei ole isikule alluvussuhte tekitamine riigiga, isikule kohustuste panemine ning tema õiguste reguleerimine. Soovituste andmisega võib isiku kohustuste maht küll mingil määral suureneda, sest nõustamise raames juhitakse tähelepanu tuleohutusosalastele puudustele ning sellele, et isikul on õigusaktidest tulenev kohustus need puudused kõrvaldada. Samas puudub haldusorganil tahe ja eesmärk nõustamise teel olukorda reguleerida, mis on üks peamisi tunnuseid toimingu ja haldusakti andmise eristamisest. Seega jõudis autor töös järelduseni, et nõustamisteenuse puhul on alust rääkida haldusmenetluse läbiviimisest, täpsemalt toimingu sooritamise menetlusest. Mainitud toimingu määratluseni jõuti siiski vaid nõustamisteenuse osas, mida viivad läbi ennetajad, kutselised ja vabatahtlikud päästjad ning mis lõppeb kas isiku kodus nõustamise läbiviimisega, vastavasisulise ankeedi täitmise ja andmete kandmisega andmebaasi või juhul, kui koju ei lasta nõustajaid sisse ja/või keeldutakse nendega koostööst (mh tuleohutusnõuete täitmisest). Kodukülastus tervikuna võib hõlmata ka haldusakti andmist (st olla ka haldusakti andmise menetlus, mitte vaid toimingu sooritamise menetlus), seda siis probleemsematel juhtudel ning üldjuhul tuleohutuskontrolli teenuse sekkumisel. Sellisel juhul antakse rikkumiste kõrvaldamiseks KorS § 28 lõikes 1 nimetatud ettekirjutus, mis on haldusaktiks HMS § 51 lõike 1 mõistes. Nimetatud ettekirjutusega pannakse isikule kohustus rikkumised kõrvaldada – tegemist on regulatiivse halduse aktiga, millega tekitatakse subordinatsiooniline suhe isiku ja riigi vahel ning Päästeamet tegutseb teadlikult ja sooviga vastavasisulist akti anda.

Ettepanek: Päästeseaduse § 2 kõike 1 kohaselt on Päästeasutuse tegevuse eesmärgiks turvalise elukeskkonna kujundamine ja hoidmine, ohtude ennetamine ning operatiivne ja professionaalne abistamine. Kuna üksikasjad seaduses sätestatud eesmärkide saavutamiseks reguleeritakse ära asutusesiseselt, siis on Päästeametis leitud, et üheks võimaluseks, kuidas paremini täita seadusest tulenevat kohustust ohtude ennetamisel ning operatiivsel ja professionaalsel abistamisel, on osutada nõustamisteenust kodusid külastades. HMS sätestab üldpõhimõttena näiteks menetluse vormivabaduse, menetlusökoonomia ning kaalutusõiguse põhimõtted. Need põhimõtted viitavad sellele,

et seadusandja on andnud haldusorganitele suhteliselt vabad käed leidmaks mooduseid, kuidas oma eesmärgi saavutada. Kuna magistritöö käigus leiti, et kodude küllastamine peaks toimuma muuhulgas ka HMS sätteid järgides, siis teeb töö autor Päästeametile ettepaneku kaardistada kodude küllastamise käigus läbiviidavad tegevused ning veenduda, et neid osutatakse kooskõlas HMS ning selle üldpõhimõtetega. Nagu eelpool viidatud, siis näiteks vormivabaduse põhimõtte haldusmenetluses viitab sellele, et tihti seadustes ei ole sätestatud, kuidas üht või teist probleemi lahendada või tegevust läbi viia, seega ka nõustamisteenuse osutamisel on siinkohal asutusel suhteliselt suur vaba voli ise oma teguviisi osas otsuseid langetada.

2. Töö autor jõudis järelduseni, et koduküllastust läbi viies kõrgendatud või olulise ohu avastamisel ei saa pidada sobivaks, vajalikuks ja kohaseks meetmeks vaid nõustamist (sellise käsitluse korral oleks tegemist kaalutusveaga)³³⁴. Nimetatud tegevus ei ole piisavalt tõhus ning seega ka proportsionaalne õigusnormiga sätestatud eesmärgi suhtes: tõrjuda eksisteeriv oht isikute elule, tervisele ning varale. Seetõttu ei saa pidada õigeks Päästeameti hetke praktikat, mille kohaselt tuleohtliku olukorra avastamisel teavitatakse sellest nädala jooksul pädevat ametnikku, kes hakkab otsima edasisi võimalusi olukorra lahendamiseks. KorS näeb sellisel juhul kiirema reageerimise aja ette ning sätestab ettekirjutuse andmise kohustuse. Seega tuleks antud olukorras siiski mitte lootma jääda inimeste seadusekuulekusele ning vabale tahtele nõudeid täita, vaid sekkuda ka karmimate meetmetega – kaalul on oluline õigushüve inimeste elu, tervise ning vara näol.

Ettepanek: Töö autor soovib Päästeametil kaardistada ohuolukorrad, kus KorS kaalutusõigust ettekirjutuse andmiseks ei anna ning näha sellisteks juhtudeks ette täpsemad käitumisjuhised (koostada ühtne dokument, kus on ära sätestatud kõik koduküllastusi hõlmav – nn halduseeskiri). Nimetatud olukordades on oluline asutusepoolne kiire reageerimine, seega oleks hea, kui kodusid küllastavad teenistujad omaksid vastavaid juhtnööre, kuidas täpselt (sh keda teavitada, kui kiiresti ning kuidas kodus edasi käituda) sellise olukorra avastamisel toimida. Töö autor on seisukohal, et praegune tegutsemiskeem on puudulik ja vajab täiendamist.

³³⁴ Sama on rõhutanud oma doktoritöös ka Jäätma, vt viide 198.

3. KorS § 24 lg 1 nõuab asutuselt ohuproгноosi koostamist, juhul kui tekib vajadus kohaldada riikliku järelevalve erimeetmeid ohu ennetamiseks, st olukorraks, kui Päästeametil ei ole konkreetseid andmeid võimaliku tuleohtliku olukorra kohta, nii nagu üldjuhul kodukülastustegi puhul on. Nimetatud Päästeameti tegevused kuuluvad ohtu ennetava järelevalve alla ning kodukülastuste jaoks kodude valimisel peaks lähtuma KorS-is toodud alustel koostatud ohuproгноosist.

Ettepanek: Kuna Päästeametil on nimetatud dokument kodukülastuste tarbeks hetkel välja töötamisel, siis magistritöö autor soovib, et dokument ka ohuproгноosi nime all kinnitataks ja kasutusse võetaks.

4. Alates märtsist 2015 muudeti väärteomenetluse seadustikku ning anti ametnikele kaalutusõigus väärteomenetluse alustamise otsustamisel. Seadustikus sätestatakse väärteomenetluse algatamise kohustuslikkus juhul, kui näiteks tuleohutusnõuete rikkumisega on tekkinud kahju. Seega tuleb vastavalt kehtivatele õigusaktidele ka nõustamisteenust osutades väärteomenetluse tunnuste esinemisel kaalutleda, kas väärteomenetluse alustamine oleks põhjendatud ning juhul kui on, tuleks menetlus ka algatada.

Ettepanek: Tuletada väärteomenetluse alustamise kaalumise vajadust meelde ka kodukülastusi läbiviivatele teenistujatele, nt kirjeldada see vajadus ära eelpool mainitud halduseeskirjas ehk ühtses dokumendis kodukülastuste kohta. Magistritöö alapeatükk 1.7. käsitles ka probleeme, mis võivad esineda süütemenetluse ja korrakaitsemenetluse paralleelsel läbiviimisel (millal eelistada ühte või teist menetluse liiki). Nimetatud halduseeskirjas võiks nt asutusesiseselt kokku leppida ka juhtumid, mille korral kindlasti väärteomenetlust peaks alustama ja millistel juhtudel võib piirduda korrakaitsemenetlusega.

5. Magistritöö alapeatükis 1.8 tuvastas autor, et kodukülastuse peamistele läbiviijatele – ennetustöö osakonna ametnikele, kutselistele ja vabatahtlikele päästjatele – ei ole hetkel asutusesiseselt antud õigust järelevalvetoimingute ning väärteomenetluse läbiviimiseks. ATS normide tõlgendamise tulemusena jõudis autor järeldusteni, et ametnikest kodukülastajatele võiks nimetatud õigused anda Päästeameti peadirektori käskkirja muudatustega. Samas kutselistele ja vabatahtlikele päästjatele seda õigust anda ei saa –

nimetatud teenistujatel on õigus küll osaleda kodukülastuse kui järelevalvemenetluse läbiviimises, kuid neil ei ole õigus rakendada KorS-is ja VTMS-is ettenähtud meetmeid, kuna viimati nimetatuks on seaduses volitused ette nähtud vaid ametnikele.

Ettepanek: Kaaluda Päästeameti peadirektori käskkirja PA 3.1-1 nr 747P muutmist ja laiendada ametikohtade jaotust, kellel on õigus läbi viia järelevalvetoiminguid ning vääртеomenetlust ka ennetustöö osakonna ametnike ning meeskonnavanema, komandopealiku ja rühmapealiku ametikohtade võrra. Kui sellist lahendust ei peeta otstarbekaks, siis tuleks ette näha käitumisjuhised, kuidas ja kui kiiresti info sekkumist vajavas olukorras pädeva ametnikuni toimetada ning kuidas sellisel juhul kodus edasi toimida.

Mitteametnikest kutselised ja vabatahtlikud päästjad iseseisvalt KorS ja VTMS meetmeid rakendada ei tohiks. Neile sekkumise võimaluse andmiseks pakub töö autor välja samuti konkreetse reeglistiku loomist, kuidas, kellele ja millise aja jooksul antakse edasi info KorS mõistes kõrgendatud või olulise ohu avastamise kohta. Analoogiana APoIS-s sätestatuga pakub töö autor välja ka PäästeS muutmise ettepaneku, kus antakse võimalus Päästeameti juhilt või tema poolt määratud isikult edastada kutselisele või vabatahtlikule päästjale luba anda tuleohutusnõuete rikkumiseks suuline korraldus, mis võimaldaks Päästeametil viivitamatult sekkuda eksisteeriva probleemi lahendamisse.

6. Korduvkülastuste läbiviimisel tõdes töö autor, et Päästeameti poolt tuleks tagada tuleohutusosalase probleemi võimalikult kiire ja tõhus lahendamine. Vältida tuleks olukordi, kus fikseeritakse probleemi olemasolu, kuid seejärel sellega enam aktiivselt ei tegeleta. Hetkel kehtiva juhendmaterjali kohaselt on välja töötatud vaid kindlad kriteeriumid, millisel juhul tuleks korduvkülastus läbi viia.

Ettepanek: Töö autor soovib täpsustada lisaks juhtumikriteeriumitele ka ajalisi kriteeriume – milliste juhtumite puhul peaks kiiremini uue külastuse läbi viima, millistel rikkumistega võib pikema aja pärast minna. See aitaks kaasa ühtse praktika tekkimisele, võrdsele kohtlemisele (sarnases olukorras koheldakse sarnaseid kodusid ühtemoodi), samuti selliste olukordade vältimisele, kus mõni kodu saab uuesti Päästeametilt tähelepanu alles siis, kui võib-olla on juba liiga hilja. Oluline on tagada, et Päästeameti

poolt külastatud kodudes tuleohutusnõudeid täidetakse või vähemalt soovitakse seda teha ning otsitakse selleks aktiivselt võimalusi.

7. Töö autor kontrollis ka seda, kas kodukülastust läbi viies võib kõne alla tulla põhiõiguse riive (PS § 33, mis sätestab õiguse kodu puutumatusel). Põhiõiguse riivet ei esine, kui isik on oma põhiõiguse kaitsest vabatahtlikult loobunud. Autor leidis, et juhul kui Päästeamet annab isikule edasi kogu vajamineva info selle kohta, mida toob tema jaoks kaasa loobumine põhiõigusest kodu puutumatusel (nt võidakse isikule rikkumise kõrvaldamiseks teha ettekirjutus, mis on haldusaktiks HMS mõistes), saab öelda, et isik on vabatahtlikult oma põhiõigusest loobunud ja Päästeameti esindajad oma koju sisse lasknud ning nõustamisteenuse osutamisel riivet esineda ei saa.

Juhul aga, kui isik oma koju sisenemiseks nõusolekut ei anna, on Päästeametil põhjendatud juhul koju siseneda ka sunniviisiliselt, seda KorS § 50 lõike 1 punktide 1 ja 3 alusel. Samas aga ei ole võimalik isikut sunniviisiliselt nõustada, seega ei oleks nimetatud meetme kohaldamine nõustamisteenuse osutamiseks kohane valik. Sunniviisiliselt saab siseneda tuleohutuskontrolli teenuse osutamiseks, mille raames tehakse ka näiteks ettekirjutusi, kohaldatakse sunniraha ja viiakse läbi väärteomenetlust. Õiguskantsler on sellise sunniviisilise, tuleohutusnõuete kontrollimise eesmärgil koju sisenemise kohta koostanud analüüsi nii 2009 kui 2016 aastal ning leidnud, et selline Päästeameti tegevus on põhiseadusega kooskõlas ning riivet ei esine – muudmoodi kui koju sisenedes ei ole võimalik tuleohutusnõuete täitmist kontrollida ning isikul on seega kohustus sellist riigi tegevust taluda.³³⁵

Juhul, kui asutus palub isikul teha otsus oma vabadusõigusest loobumise kohta, kuid jätab seejuures enda teada osa infost, mida kodukülastus endaga kaasa tuua võib (nt ettekirjutuse koostamise vmt), siis saab öelda, et isik on asetatud asutuse poolt eksitusesse ning teinud seejuures enesele teadmata enda huve kahjustava otsuse. Selline Päästeameti poolne käitumine ei oleks aga kooskõlas näiteks hea halduse põhimõttega, mille kohaselt asutuse tegevus peab olema läbipaistev ja aus.

³³⁵ Õiguskantsler. Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta, *supra* note 273; Õiguskantsler. Suitsuandurite kontrollimiseks inimeste eluruumidesse sisenemine, *supra* note 280.

Ettepanek: Selleks, et oleks tagatud isikutele kodukülastuste kohta neile olulise info jagamine, soovitab töö autor Päästeametil välja töötada asutusesisesed halduseeskirjad, kus oleks täpsemalt kirjas kodukülastuse protsessikirjeldus, sealjuures ka tegevused, mis võivad aset leida näiteks sellisel juhul, kui kodust avastatakse kõrgendatud või oluline tuleoht. Nimetatud dokument tuleks teha ka avalikult kättesaadavaks, seega oles tagatud isikutele piisav info, et nad saaksid teha otsuseid oma põhiõigusest loobumise kohta õigetel alustel. Halduseeskirja koostamine aitaks ka asutust ennast, luues ühtse praktika üle vabariigi, samuti oleks sellisel juhul kodusid külastavatel teenistujatel hea dokumenti aluseks võttes oma täpsemaid tegevusi kavandada Hetkeolukorda analüüsides tuvastas töö autor, et praegu on erinevad juhised sätestatud mitmetes erinevates kokkulepetes, memodes ja juhendmaterjalides, mõned põhimõtted eksisteerivad isegi suusõnalise kokkuleppena, seega oleks otstarbekas ja selgem nii teenistujatele kui asutusevälistele isikule, need juhised kõik üheks dokumendiks kokku koondada.

Inimene, kelle kodu Päästeamet külastama tuleb, tajub kodukülastust ühtse protsessina. Tema ei tea ega peagi teadma Päästeameti sisesest ülesannete jaotusest nii ennetustöö osakonna, vabatahtlike ja kutseliste päästjate kui ka tuleohutusjärelvalve ametnike vahel. Seejuures ei pea asutuseväline isik teadma ka asjaolu, et nõustajate eesmärgiks kodudes on vaid nõustamine ning tuleohutuskontrolli läbiviivad ametnikud omavad asutusepoolset volitust ka näiteks ettekirjutuste koostamiseks. Asutusevälisele isikule peaks olema teada kodukülastuse kui tervikliku protsessi eesmärk ning kindlasti ka see, et äärmuslikes olukordades on Päästeametil kohustus tuleohu likvideerimiseks isiku õigustesse sekkuda. Nagu töö autor välja tõi, on tõenäoliselt parim viis avalikkusele kodukülastuste kohta ühest teavet jagada, koondades kokku kõik kodukülastust puudutavad kokkulepped ja regulatsioonid ning koostada neist ühtne käitumisjuhise – halduseeskiri.

Kuigi töö autor jõudis seisukohani, et hetkel toimiv nõustamisteenus on kohati KorS ja HMS põhimõtetega vastuolus – äärmuslikel juhtudel ehk kõrgendatud või olulise tuleohu puhul ei pruugi nõustajal alati olla kaalutusõigust ning vastavalt seadusele tuleb isiku õigustesse sekkuda vähemalt ettekirjutuse koostamise teel – ei tähenda see, et sellisel kujul nõustamisteenust edasi osutada oleks vale. Nagu ka Päästeametis kodukülastuste kohta kokkupanud statistika näitab, siis näiteks 2015. aastal hinnati kütteseadmete seisukorda märksõnaga „halb“ 4 % külastatud

kodudest, elektrisüsteemi korrasolekule tehti sama märke 7 % kodude kohta³³⁶. See statistika annab alust arvata, et ülejäänud kodudes oli olukord parem, mistõttu saaks kergemate tuleohutusalaatse rikkumiste ning madalama ohutaseme juures kaaluda ettekirjutuse andmise asemel nõustamist ja soovitude jagamist. Nii KorS kui HMS on seadusandja poolt loodud suhteliselt paindlike seadustena, mis lasevad asutusel endal otsustada ja kaaluda, kuidas probleemset olukorrad lahendada, seega on väga tõenäoline, et nõustamine on ka edaspidi kodukülastuste puhul siiski esimeseks ja paljudel juhtudel ka ainsaks tegevuseks. Teatud olukordades tuleb isiku õigustesse sekkuda, kuid seda siiski vaid äärmuslikel juhtudel.

³³⁶ Kodukülastuste kokkuvõte 2015, *supra* note 8, lk 8, 12

Summary

Legal definition of Estonian Rescue Board's home visits

Estonian Rescue Board has set as a strategic goal to reduce the number of fire accidents and size of damage caused by fire to the level of Nordic countries³³⁷. This means threefold decrease compared to current amount in the number of deaths caused by fire. In order to accomplish this, Rescue Board has to organize its operations in ways that the strategic goal will be met. Hence most fire deaths occur in residential buildings, Rescue Board has started paying more attention into improving fire safety in households.³³⁸ Although through years Rescue Board has been doing different prevention campaigns to improve residential fire safety, it was found that home visits and personalized approach to individual problems will help more effectively to solve fire safety issues.

The purpose of the theses was to give legal definition of home visits and advisory service. The hypothesis set in the introductory part was proven in the course of carried out analysis: Rescue Board's home visit is by nature fire safety supervision procedure and hence must comply with regulations set by Administrative Procedure Act, Law Enforcement Act and other legal acts regulating the topic.

To corroborate the hypothesis, author found answers to following questions:

- Which legal acts regulate home visits, are they administrative procedures (state supervision) and administrative measures or not?
- Whether advisory service is subject to Law Enforcement Act, is it prevention of a threat in the meaning of Law Enforcement Act section 5 subsection 7?
- Are households obliged to let official into their homes to give fire safety advice? Is there fundamental right infringement and to what extent?
- Whether Rescue Board can assure that home visits are only of advisory nature and if elements of a misdemeanour become evident, no precepts are issued or misdemeanour procedures conducted etc?

³³⁷ Päästeameti strateegia 2015-2025, *supra* note 1, lk 23.

³³⁸ Lisa 1, *supra* note 6, p 1.

- What are the possibilities of actions for the advisory service providers to stay in accordance of legal regulations? Is there any deficiency of law that should be fulfilled?

In order to find answers to abovementioned questions and to prove the hypothesis a qualitative analysis was carried out. Estonian legal acts, their explanatory memorandums and handbooks, other legal materials, scientific articles, jurisprudence, opinions of Chancellor of Justice, other masters and doctoral thesis and directives issued by Ministry of Internal Affairs and Rescue Board were used.

The conclusion was that home visit is a process that should be carried out in accordance with Administrative Procedure Act, Law Enforcement Act and other legal acts regulating the topic, because it is an administrative procedure, more precisely state supervision. Also it was realized that, deriving from Administrative Procedure Act and Law Enforcement Act, Rescue Board is obligated to intervene in cases there is immanent fire threat and issue a precept to eliminate the fire safety regulation violation. At the moment this is generally not done during home visits – according to Rescue Board guidelines, fire prevention officials, volunteers and firefighters, who are visiting households, are given only the right to advise and give recommendations. Author of the thesis has made a proposal to Rescue Board to widen the rights of these officials or to specify the guidelines, how to resolve immanent fire threats. It is vital to come to quick and efficient solution to fire safety problems that arise during home visit, not only visit households and accept the situation.

At the current point of time is unclear to the public if Rescue Board visiting homes only advises or intervenes if necessary, also can state officials enter homes in order to control if fire safety regulations are followed? Although Law Enforcement Act empowers officials to enter private premises without consent to inspect fire safety regulation fulfilment and if necessary to issue a precept, the author has made recommendation to work out specific instructions for home visits. To explain the topic it is essential that these instructions involve the background and activities of home visits, references to legal acts that give Rescue Board the right to enter households and the list of possible measures. This document would clarify the issue both, for households and for officials performing the visits, who have to proceed same principals and behavioural models. Clear, transparent and lawful operation is a part of good administrative practice, which is regarded very important and implementing the abovementioned instructions would help to achieve it.

Kasutatud allikate loetelu

Teaduskirjandus:

1. Aedmaa, A. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. *Juridica* 2004, 7.
2. Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
3. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica* eriväljaanne 2001.
4. Allikmets, S. Tuntud või tundmatu hea halduse põhimõte. *Juridica* 2014, 3.
5. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn, Juura 2006.
6. Cartier, G., Administrative discretion as dialogue: a response to John Willis (or: from theology to secularization). *University of Toronto Law Journal* 2005, vol 55, no 3.
7. Chamlee-Wright, E., Storr, V. H. Expectations of Government's Response to Disaster. *Public Choice* 2010, 144.
8. Cinque, S. Administrative discretion in management of Swedish wolf policy. *Policy Studies* 2011, vol 32.
9. Craig, P. EU Administrative Law. Academy of European Law, European University Institute. Oxford, Oxford University Press 2006.
10. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. www.pohiseadus.ee (10.02.2016).
11. Forsyth, C., Wade, W. Administrative Law. Oxford, Clarendon Press 1995.
12. Götz, V. Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. München 2013, 15. Auflage (viidatud Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega, doktoritöö, Tartu Ülikooli kirjastus 2015).
13. Harbo, T-I. The Function of the Proportionality Principle in EU Law. *European Law Journal* 2010, vol. 16, no 2.
14. Harlow, C., Law and public administration: convergence and symbiosis. *International Review of Administrative Sciences* 2005, 71, 279-294 (viidatud: Roosve, T., Käbi, M. Kaalutusõiguse teostamine: teooriast praktikani. Sisekaitseakadeemia toimetised: Lisa 2014, 12).
15. Hoffmann, M. Der Abwehrauspruch gegen rechtswidrige hoheitliche Realakte. *Schriften zum öffentlichen Recht. Band 107.* Berlin, Dunker & Humblot 1969, lk 19 (viidatud: Rauk, T. Regulaatiivsus ja selle sisustamise problemaatika, *Juridica* 2013, 6).

16. Jäätma, J. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. *Juridica* 2015, 10.
17. Kanger, L. Menetlustoiming ja selle vaidlustamine. Kohtupraktika analüüs. Tartu, Riigikohus, õigusteabe osakond 2010. www.riigikohus.ee/vfs/1119/1-Menetlustoiming_L_Kanger.pdf (26.03.2015).
18. Kanger, L., Leppik, M. Halduskohtu pädevus. Riigikohtu administratiivosakonna ja halduskolleeegiumi praktika aastatel 1919–1940 ja 1992–2009. *Juridica* 2009, 8.
19. Kańska, K. Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal* 2004, 10 (3).
20. Kergandberg, E. Eesti kriminaalmenetlus: Mõned rindeteated. *Juridica* 2013, 4.
21. Kluth, W. Rechtsfragen der verwaltungsrechtlichen Willenserklärung Auslegung, Bindung, Widerruf, Anfechtung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1990, 7 (viidatud: Rauk, T. Regulaatiivsus ja selle sisustamise problemaatika, *Juridica* 2013, 6).
22. Knemeyer, F.-L. Polizei- und Ordnungsrecht. München 2007, 11. Auflage (viidatud Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korraaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega, doktoritöö, Tartu Ülikooli kirjastus 2015).
23. Kuusikko, K. Advice, Good Administration and Legitimate Expectations: Some Comparative Aspects. *European Public Law* 2001, 7 (3).
24. Kärner, M. Mõned korraaitseadusega kaasnenud muudatused kriminaalmenetluses: järelevalve- ja süüteomenetluse piiritlemisprobleem. *Juridica* 2014, 6.
25. Laaring, M. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. *Juridica*, 2012, 4.
26. Laaring, M. Estonian Law Enforcement Law as Danger Prevention Law. *Juridica International* 2013, 1.
27. Lanza, E. The Right to Good Administration in the European Union. Roots, rationes and Enforcement in Antitrust Case-Law. *Teoria del Diritto e dello Stato* 2008, 1-2-3. papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1593523 (15.03.2016).
28. Lord Millett, The right to good administration in European Law. *Public Law* 2002, summer.
29. Marsch, N., Tümsmeyer, V. The principle of proportionality in German administrative law. The Judge and the Proportionate Use of Discretion. A comparative study. Edited by Ranchordas, S., de Waard, B. Routledge 2016 lk 13-39.
30. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn Juura 2004.
31. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn, Juura 2004.

32. Maurer, H. Allgemeines Verwaltungsrecht. München 1999 (viidatud: Merusk, K. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. Juridica, 2001, 8).
33. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn, Juura 1997.
34. Merusk, K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. Juridica 2000, 8.
35. Merusk, K. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. Juridica 2011, 1.
36. Merusk, K. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. Juridica 2001, 8.
37. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn, Juura 1995.
38. Mikiver, M. Õiguslikult siduvad standardid. Kaasreguleerimise õiguslikke probleeme. Juridica 2010, 9.
39. Parrest, N. Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. Juridica 2006, 1.
40. Parrest, N. Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega. Juridica 2014, 10.
41. Pieroth, B., Schlink, B., Kniesel, M. Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht. München 2010, 6. Auflage (viidatud Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega, doktoritöö, Tartu Ülikooli kirjastus 2015).
42. Pikamäe, K. Kaalutusvigadest. Juridica 2006, 2.
43. Pilving, I. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. Juridica 2002, 2.
44. Popelier, P. Legitimate expectations and the law-maker in the case law of the European Court of Human Rights. European Human Rights Law Review 2006, 1.
45. Rauk, T. Regulatiivsus ja selle sisustamise problemaatika, Juridica 2013, 6.
46. Roosve, T., Käbi, M. Kaalutusõiguse teostamine: teooriast praktikani. Sisekaitseakadeemia toimetised: Lisa 2014, 12.
47. Sarv, J. Mõningatest haldus(kohtu)menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. Juridica 2005, 5.
48. Schenke, W.-R. Polizei- und Ordnungsrecht. Heidelberg 2009, 6. Auflage (viidatud Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega, doktoritöö, Tartu Ülikooli kirjastus 2015).

Teadustööd:

49. Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega, doktoritöö, Tartu Ülikooli kirjastus 2015.
50. Kuslap, L. Tuleohutusjärelvalve ametniku rollimudel. Diplomitöö, Sisekaitseakadeemia, 2004.
51. Kütimaa, A.M. Haldusorgani vastuolulise käitumise keeld, magistratöö, Tartu Ülikooli Õigusteaduskond 2012.
52. Laaring, M. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena, doktoritöö, Tartu Ülikooli kirjastus 2015.

Muud allikad:

53. Brushlinsky, N.N. jt World fire statistics. International Association of Fire and Rescue Services 2015, lk 25. www.ctif.org/sites/default/files/ctif_report20_world_fire_statistics_2015.pdf (14.03.2016).
54. Eesti Maksumaksjate Liit. Selgitustaotlus, 11.02.2016. adr.rik.ee/okk/dokument/4631285 (26.03.2015).
55. Jõks, A. Ettekanne avaliku sektori teenindusfoorumil 16.06.2004 Tallinnas. oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/avaliku-sektori-teenindusfoorum-2004 (28.02.2016).
56. Kivistu, K. Päästeamet hakkab kodudes karmimalt tuleohutust kontrollima. Postimees, 04.02.2016. tarbija24.postimees.ee/3570921/paasteamet-hakkab-kodudes-karmimalt-tuleohutust-kontrollima (28.02.2016).
57. Lakson, P. Päästjad hakkavad kodudes nõustamas käima. Postimees, 14.04.2014. tarbija24.postimees.ee/2760890/paastjad-hakkavad-kodudes-noustamas-kaima (13.03.2016).
58. Parrest, N. Hea haldus ja ombudsmani kompetentsi piirid. Ettekanne Balti riikide ombudsmanide konverentsil 10.-11.12.2007 Riias. oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/hea-haldus-ja-ombudsmani-kompetentsi-piirid-ettekanne-balti (28.02.2016).
59. Päästeamet. Kodukülastused ja eluruumide tuleohutuskontroll. Info liikumine, asutustesisene juhendmaterjal (kättesaadav Päästeametist ja autori valdusest).

60. Päästeamet. Kodukülastuste kokkuvõte 2015, 2016 (kättesaadav Päästeametist ja autori valdusest).
61. Päästeamet. Nõustamise teenuskaart (kättesaadav Päästeametist ja autori valdusest).
62. Päästeamet. Päästeala ennetustöö strateegia aastani 2011. rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/153/1/P%C3%A4%C3%A4steamet2006.pdf (22.04.2016).
63. Päästeamet. Päästeameti aastaraamat 2014. www.paasteamet.ee/dotAsset/0cea0fd4-fd91-40bb-b482-ff61aba07f55.pdf (12.03.2016).
64. Päästeamet. Päästeameti strateegia 2015-2025, 2014. www.paasteamet.ee/dotAsset/3335858a-fc39-49d7-85f3-15962dfdc124.pdf (13.03.2016).
65. Päästeamet. Päästesündmuste statistika. www.xn--psteamet-0zaa.ee/et/paasteamet/statistika/paeastesuendmused.html (22.04.2016).
66. Päästeamet. Tulekahjudes hukkunud. www.xn--psteamet-0zaa.ee/et/paasteamet/statistika/tulekahjudes-hukkunud.html (13.03.2016).
67. Päästeamet. Tuleohutusosalase nõustamise ankeet (kättesaadav Päästeametist ja autori valdusest).
68. Päästeamet. Tuleohutusjärelvalve toimingutes ja väärteomenetluses osalevate ametikohtade loetelu kinnitamine. Peadirektori käskkiri, PA 3.1-1 nr 747P, 29.06.2012 (asutusesiseseks kasutamiseks).
69. Päästeamet. Tuleohutuskontrolli büroode rakendusjuhised, 2016 (kättesaadav Päästeametist ja autori valdusest).
70. Päästeamet. Tuleohutuskontrolli teenuskaart (kättesaadav Päästeametist ja autori valdusest).
71. Reinik, M. Päästeamet: pea igas teises kodus on tuleohutusnõuete puudused. Postimees, 18.02.2016. tarbija24.postimees.ee/3588549/paasteamet-pea-igas-teises-kodus-on-tuleohutusnouete-puudused (15.04.2016).
72. Siseministerium. Raivo Küüt: turvalisust suurendab ohutu elukeskkond ja inimeste teadlikkuse kasv, 2015. www.siseministerium.ee/et/uudised/raivo-kuut-turvalisust-suurendab-ohutu-elukeskkond-ja-inimeste-teadlikkuse-kasv (15.04.2016).
73. Siseministerium. Siseministeriumi valitsemisala teenusepõhise juhtimise raamistik. Kontseptsioon, mõisted ja näited, 2014. drive.google.com/file/d/0BznMGHJo18miRUVtMUtiel9STFk/view?usp=sharing (28.04.2016)

74. Siseministerium. Siseturvalisuse arengukava 2015-2020. www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/siseturvalisuse_arengukava_2015-2020_kodulehele.pdf (08.02.2016).
75. Õiguskantsler. Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta, 27.07.2009. oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_puudumine_suitsuandurite_kontroll.pdf (13.03.2016).
76. Õiguskantsler. Seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta. Vanglateenistuse ametniku õigus anda suulist korraldust, 21.06.2012. oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_oigusrikkumise_puudumise_kohta_vanglateenistuse_ametniku_oigus_anda_suulist_korraldust.pdf (30.04.2016).
77. Õiguskantsler. Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks haldusväliste isikute kaasamisel, 12.04.2011. oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_sooovitus_haldusvaliste_isikute_koosamine.pdf (30.04.2016).
78. Õiguskantsler. Suitsuandurite kontrollimiseks inimeste eluruumidesse sisenemine, 14.03.2016. adr.rik.ee/okk/dokument/4658867 (30.04.2016).
79. Õiguskantsler. Vastus avaldusele, 26.05.2011. oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_puudumine_kriminaalhooldusametnike_tegevust_puudutav_regulatsioon.pdf (30.04.2016).

Õigusaktid ja seletuskirjad:

80. Abipolitseiniku seadus RT I, 12.03.2015, 74.
81. Asendustäitmise ja sunniraha seadus RT I, 12.07.2014, 29.
82. Avaliku teenistuse seadus RT I, 18.02.2014, 4.
83. Eesti Vabariigi põhiseadus RT I, 15.05.2015, 2.
84. Euroopa Liidu Põhiõiguste harta ELT C 326/391, 26.10.2012.
85. Euroopa Liit. Euroopa hea halduse tava eeskiri, 2015. www.ombudsman.europa.eu/et/resources/code.faces#/page/1 (12.04.2016).
86. Halduskohtumenetluse seadustik RT I, 19.03.2015, 24.
87. Haldusmenetluse seadus RT I, 23.02.2011, 8.
88. Karistusseadustik RT I, 17.12.2015, 9.

89. Korrakaitseseadus RT I, 23.03.2015, 207.
90. Päästeameti põhimäärus RT I, 09.10.2014, 9, siseministri määrus.
91. Päästeseadus RT I, 30.12.2015, 37; RT I 1994, 28, 424. 27.07.2009.
92. Tuleohutuse seadus RT I, 30.12.2015, 52.
93. Vabariigi Valitsuse seadus RT I, 27.12.2013, 33.
94. Vabatahtliku päästja kutsesobivuse nõuded ja nendele vastavuse kontrollimise kord ning väljaõppe ja arvestuse läbiviimise kord RT I, 29.12.2011, 146, siseministri määrus.
95. Väärteomenetluse seadustik RT I, 19.03.2015, 37.
96. Riigikogu. Abipolitseiniku seadus 633 SE seletuskiri. www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9968404f-7ff1-d4df-f2fe-17c64efdbe6d/ (30.04.2016).
97. Riigikogu. Avaliku teenistuse seadus 193 SE seletuskiri. www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae/ (30.04.2016).
98. Riigikogu. Korrakaitseseadus 49 SE seletuskiri. www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/ (08.02.2016).
99. Riigikogu. Korrakaitseseaduse muutmise ja rakendamise seadus 424 SE seletuskiri. www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3/ (15.03.2016).
100. Riigikogu. Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus 770 SE seletuskiri. www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d5492f26-424d-42ad-83e4-cce202a5524d/ (28.04.2016).

Kohtupraktika:

Rahvusvaheliste kohtute lahendid:

101. EIKo 25.09.1996, 23/1995/529/615, *Buckley vs. UK*
102. EIKo 5.01.2000, 33202/96, *Beyeler vs. Italy*
103. EIKo 6.09.2005, 63512/00, 63513/00, *Leveau and Fillon vs. France*
104. EKo 01.10.2009, C-141/08 P, *Foshan Shude Yongijian Houseware Co. Ltd vs. Euroopa Liidu Nõukogu*
105. EKo 21.07.2011, C-194/09 P, *Alcoa Trasformazioni Srl vs. Komisjon*

106. EKo 24.05.2011, C-61/08, *Komisjon vs. Kreeka*
107. EÜKo 30.06.2005, T-347/03, *Eugénio Branco Ld vs. Komisjon*
108. EÜKo 6.07.1999, T-203/97, *Forvass vs. Komisjon*
109. EÜKo 7.11.2002, T-199/01, *G vs. Komisjon*

Riigikohtu halduskolleegiumi määrused:

110. RKHKm 3-3-1-12-08
111. RKHKm 3-3-1-13-12
112. RKHKm 3-3-1-17-98
113. RKHKm 3-3-1-30-12
114. RKHKm 3-3-1-31-03
115. RKHKm 3-3-1-38-10
116. RKHKm 3-3-1-47-05
117. RKHKm 3-3-1-52-11
118. RKHKm 3-3-1-64-00
119. RKHKm 3-3-1-64-11
120. RKHKm 3-3-1-85-07

Riigikohtu Halduskolleegiumi otsused:

121. RKHKo 3-3-1-21-12
122. RKHKo 3-3-1-84-11
123. RKHKo 3-3-1-20-08
124. RKHKo 3-3-1-10-11
125. RKHKo 3-3-1-18-12
126. RKHKo 3-3-1-22-15
127. RKHKo 3-3-1-29-02
128. RKHKo 3-3-1-32-02
129. RKHKo 3-3-1-32-04
130. RKHKo 3-3-1-33-02
131. RKHKo 3-3-1-33-10
132. RKHKo 3-3-1-36-04
133. RKHKo 3-3-1-38-04
134. RKHKo 3-3-1-44-10
135. RKHKo 3-3-1-44-12

136. RKHKo 3-3-1-48-06
137. RKHKo 3-3-1-49-02
138. RKHKo 3-3-1-49-08
139. RKHKo 3-3-1-49-09
140. RKHKo 3-3-1-50-09
141. RKHKo 3-3-1-52-02
142. RKHKo 3-3-1-54-05
143. RKHKo 3-3-1-54-10
144. RKHKo 3-3-1-58-11
145. RKHKo 3-3-1-59-11
146. RKHKo 3-3-1-62-02
147. RKHKo 3-3-1-63-09
148. RKHKo 3-3-1-65-07
149. RKHKo 3-3-1-65-11
150. RKHKo 3-3-1-66-02
151. RKHKo 3-3-1-68-12
152. RKHKo 3-3-1-70-10
153. RKHKo 3-3-1-72-14
154. RKHKo 3-3-1-76-10
155. RKHKo 3-3-1-80-06
156. RKHKo 3-3-1-80-11
157. RKHKo 3-3-1-81-07
158. RKHKo 3-3-1-85-08
159. RKHKo 3-3-1-94-08
160. RKHKo 3-3-1-94-10
161. RKHKo 3-3-1-95-09
162. RKHKo 3-3-1-103-06

Riigikohtu kriminaal- ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsused:

163. RKKKo 3-1-1-16-06
164. RKKKo 3-1-1-19-05
165. RKKKo 3-1-1-102-03
166. RKPJKo 3-4-1-1-02
167. RKPJKo 3-4-1-1-03

- 168. RKPJKo 3-4-1-3-04
- 169. RKPJKo 3-4-1-6-09
- 170. RKPJKo 3-4-1-9-10
- 171. RKPJKo 3-4-1-10-10
- 172. RKPJKo 3-4-1-15-07
- 173. RKPJKo 3-4-1-20-04
- 174. RKPJKo 3-4-1-20-07
- 175. RKPJKo 3-4-1-25-09

Riigikohtu üldkogu ja erikogu lahendid:

- 176. RKÜKo 3-1-3-10-02
- 177. RKÜKo 3-2-1-4-13
- 178. RKÜKo 3-3-1-44-11
- 179. RKÜKo 3-3-1-5-09
- 180. RKÜKo 3-3-1-60-03
- 181. RKEKo 3-3-1-72-09
- 182. RKÜKo 3-3-1-75-11
- 183. RKÜKo 3-3-1-101-06
- 184. RKÜKo 3-4-1-1-03
- 185. RKÜKo 3-4-1-6-12

Haldus- ja ringkonnakohtute lahendid:

- 186. TlnHKm 3-06-351
- 187. TlnRnKo 3-07-1260
- 188. TlnRnKo 3-07-2252
- 189. TrtRnKo 3-08-2100
- 190. TlnRnKo 3-09-671
- 191. TlnRnKo 3-10-2540
- 192. TlnRnKo 3-13-986

Lisa 1 – Ekspertintervjuu

Intervjueeritavad:

Tagne Tähe – Päästeameti tuleohutusjärelvalve osakonna tuleohutuse talituse ekspert

Tiina Laube – Päästeameti ennetustöö osakonna ekspert

1. Milline on Päästeameti statistika tulesurmade osas, st kus tulesurmad peamiselt aset leiavad? Milliseid tegevusi Päästeamet on teinud tulesurmade vähendamiseks?

Vastus: Päästeamet hakkas ühtsetel alustel koguma statistilisi näitajaid tulesurmade kohta alates aastast 2002. Selle 13 aasta kogutud statistika näitab selgelt, et enamus tulesurmasid leiab aset eluhoonetes. 2006 aastal loodi Päästeametisse ennetustöö osakond ning igasse maakonda võeti tööle ennetustöötaja. Tulesurmade vähendamiseks eluhoonetes on Päästeamet ennetustööna viinud läbi mitmeid kampaaniaid (meedias, tänavatel, selgitustööd koolides, lasteaedades jne); (tule)ohutusalasid üritusi, samuti alustati alates 2007. aastast kodukülastuste läbiviimist. Alates 2009, kui suitsuanduri omamine muutus kodudes kohustuslikuks, hakkasid kodusid lisaks ennetustöö osakonna ametnikele külastama ka tuleohutusjärelvalve valdkonna ametnikud, eesmärgiga kontrollida suitsuanduri olemasolu. Ennetustöö koolituste läbiviimisele kaasati süstemaatiliselt kõik päästekomandod 2011 aastal ning eluruumi tuleohutusalasale nõustamistele 2013 aastal. Info- ja ohutuspäevadel osalemine sai päästekomando tööülesandeks alates 2009 aastast.

2. 2016. aastast otsustas Päästeamet kodukülastuste osas asutusesisest töökorraldust muuta. Milline tegutsemisskeem on kokku lepitud tuleohutuskontrolli- ja nõustamisteenuse osutamiseks kodukülastustel alates 2016 algusest?

Vastus: Alates 2016 aastast lepitati tööjaotuses kokku selliselt, et eluhoonetes nõustamist teevad vaid ennetustööga seotud ametnikud ning kutselised ja vabatahtlikud päästjad, tuleohutusjärelvalve kontrollib peamiselt mitte-eluhooneid. Siiski sekkub tuleohutusjärelvalve (ehk tuleohutuskontrolli teenus) ka sellistel juhtudel kodude külastamisse, kui nõustamisteenuse osutamisel on esinenud probleeme (nt isik ei ole nõus rikkumisi kõrvaldama või kui on alust arvata, et kodus eksisteerib tuleoht, kuid koju ei lasta Päästeameti esindajaid sisse). Juhul kui kodu on tuleohtlik ning seal inimeste majanduslik olukord ei võimalda tuleohutusalasid puuduseid kõrvaldada, siis võetakse ühendust kohaliku omavalitsusega, kellega koostöös üritatakse lahenduseni jõuda.

3. Mille alusel pannakse kokku valim kodudest, kuhu soovitakse kodukülastust teha? Kust või kellelt saadakse andmeid külastamist vajavate kodude kohta?

Vastus: Nõustamisega soovitakse jõuda ennekõike nõ riskirühmadeni, kelleks on sotsiaalselt vähekindlustatud ja toimetulekuraskustes pered. Need on sihtrühmad, kellel on raskendatud tuleohutusalasete teabe kättesaadavus või kellel pole lähedasi (toimetulekuraskused), hajaasustuses elavad eakad ja paljulapselised pered. Riskirühmade valimisel arvestatakse ka tulekahjude statistikat. Päästeameti poolt 2013. aastal määratud riskirühma moodustavad:

- leibkonnad, kus on vähemalt neli last;
- leibkonnad, kus on kaks töötut või töövõimetuspensionäri;
- üksielavad inimesed, kes on töötud või töövõimetuspensionärid;
- üksikvanemad lastega, kes on töötud või töövõimetuspensionärid;

- üksielavad inimesed, vähemalt 65 a ja vanemad;
- mitme pere leibkonnad, kus on vähemalt kaks töötut liiget ja kus rohkem kui pooled leibkonnaliikmed ei ole hõivatud ega lapsehoolduspuhkusel ega pensionärid.

Hetkel saadakse külastamist vajavate kodude kohta infot üldjuhul kohalikest omavalitsustelt, Statistikaametilt, samuti nt tulekahjude statistikast või eraldi avaldustest (nt naabrid teevad ühise avalduse nõustamise sooviga vmt).

4. Kui inimest teavitatakse kodukülastuse läbiviimisest, kas ja kuidas see teavitus dokumenteeritakse?

Vastus: Inimesi teavitatakse kodu tuleohutusalasest nõustamisest kas telefoni või teatise teel. Võimalused on järgmised:

- kui on olemas telefoninumber, siis helistatakse (kui KOV on edastanud kontaktid ja teavitanud inimest kodukülastamise võimalusest; samuti päästeala infotelefonile 1524 registreeritud kutsed)
- teavitus kohalikus lehes või teadete tahvlil, ka läbi korteriühistute;
- päästesündmuse järgselt, kui ümberkaudsetel inimestel on soov saada nõustamist (kokkulepe)
- ei teavitatagi, vaid minnakse kodu ukse taha ja kui inimene avab ukse ning on nõustamisega nõus, siis seda tehakse (Statistikaametist on Päästeamet saanud määratud riskirühma kohta vaid eluruumi täpsusega andmeid. Seega tihti puuduvad täpsed kontaktid ning konkreetsete korterite numbrid.)

Teavitamise dokumenteerimine toimub vabas vormis.

5. Mida tehakse kui isik ei soovi nõustamist ning ei lase Päästeameti esindajaid oma koju sisse? Samuti, kui on alust arvata, et tegemist on tuleohtliku koduga, mida siis ette võetakse?

Vastus: Kui nõustajaid uksest sisse ei lasta või pole inimene eluruumi tuleohutusalasest nõustamisega nõus, kuid Päästeametil on andmeid, et see kodu võib olla tuleohtlik ja vajab sekkumist, siis üheks võimaluseks on saata sinna tuleohutusjärelvalve, kellel on vastavalt KorS § 50 lõike 1 punktile 3 õigus valdusse sisenemiseks. Tuleohutusjärelvalve ametnikud teostavad riikliku järelvalvemenetluse raames vastavaid toiminguid, et tagada kodus tuleohutusnõuete täitmine (alustades vajadusel valdusse sisenemiseks ettekirjutuse koostamisega ja sunnirahahoiatuse tegemisega). Sellisel juhul aga pole enam alust rääkida nõustamisest vaid tuleohutusjärelvalve teostamisest, mis kuulub Päästeameti siseselt teise teenuse alla ning mille raames teostavad tegevused on erinevate õigusaktidega täpselt paika pandud. Kuna Päästeamet on seisukohal, et sunniviisiline nõustamine ei võimalda saavutada nõustamise eesmärki, siis ollakse seisukohal, et vastu isiku tahtmist kedagi nõustama ei hakata.

Kui nõustaja koju sisse ei saanud, siis Päästeameti andmebaasis seda kodu ei fikseerita. Andmebaasi kantakse kodu andmed alles siis, kui ollakse eluruumi sisse saanud. Kui koju läks ennetajate asemel tuleohutusjärelvalve, siis edastavad nad andmed ennetajale, kes fikseerib olukorra kodukülastuste andmebaasis peale seda, kui kodukülastus on tehtud.

6. Milles seisneb nõustamisteenuse ja tuleohutuskontrolliteenuse peamine erinevus kodude külastamisel/kontrollimisel?

Vastus: Nõustamist osutades soovitakse isikuga saavutada usalduslik suhe, mille liigne formaalsus Päästeameti teenistujate poolt võiks rikkuda. Seetõttu on nõustamisteenuse osutamise juures Päästeameti siseselt kokku lepitud, et isiku suhtes sunnivahendeid ei kasutata, teda trahvima ega muul viisil ebamugavasse olukorda panema ei hakata. Kodukülastuse raames talletatakse andmeid vaid eelnevalt väljatöötatud vormikohase kodukülastuse ankeedi täitmisega, millest saadud andmed kantakse vastavasse registrisse. Päästeamet ühegi seadusest tuleneva menetluse liigi alla nõustamisteenuse osutamist ei liigita, teenust osutatakse asutuse siseselt kokku lepitud reeglitest lähtudes, teenuse sisu avab täpsemalt Päästeametis kinnitatud nõustamise teenuskaart. Päästeameti seisukoht on, et ennetustööga tegelevad teenistujad (nõustamisteenuse raames, mille alla kuuluvad ka kodukülastused) haldusmenetlust läbi ei vii, riiklikku sundi ei rakenda, ei karista.

7. Korduvkülastuse teostamiseks on väljatöötatud kriteeriumid, millal peab selle kindlasti ära tegema. Kas on ette nähtud ka mingi ajaline piir, mis ajaks ja milliste tuleohutusnõuete rikkumiste osas peab korduvkülastus tehtud või olukorrale lahendus leitud olema?

Vastus: Korduvkülastuse põhjuseid võib olla väga erinevaid ning need fikseerib nõustaja ankeedis. Näiteks lubab eluruumi kasutaja kokkulepitud aja jooksul soetada suitsuanduri ning selle ise paigaldada. Sellisel juhul viiakse korduvkülastus läbi peale esimese külastuse ajal kokkulepitud tähtaega. Eelkõige oleneb korduvkülastuse teostamise aeg inimese enda poolt väljaöeldud võimekusest olukorda parandada. See oleneb ka rahalistest vahenditest. Üldjuhul püütakse korduvkülastuse aeg jätta kolme kuu raamidesse.

Kui tegemist on olukorraga, kus inimesel endal riskide või rikkumiste kõrvaldamiseks on vaja abi, siis võtab päästekeskus kohaliku omavalitsusega ühendust ja üheskoos proovitakse tuleohtlikule olukorrale lahendust leida. Ajalist kriteeriumit siin kehtestatud pole, kuna probleemid võivad olla väga suured ning tihti sotsiaalse taustaga.

8. Kuidas toimitakse, kui avastatakse kodukülastusel eriti ohtlik või kiiret sekkumist vajav olukord (KorS mõistes kõrgendatud või oluline oht)?

Vastus: Kui kodukülastuse käigus avastatakse tuleohtlik olukord, peab nõustaja nädala jooksul edastama selle informatsiooni koos täidetud ankeediga komandopealikule, kes omakorda teavitab sellest koheselt piirkonna ennetajat. Vabatahtlikud päästjad ja ametnikud teavitavad kodukülastuse käigus avastatud tuleohtlikust olukorrast otse piirkonna ennetajat.

Piirkonna ennetaja kohustused kodukülastuse käigus avastatud tuleohtlike probleemide lahendamisel on järgmised:

- Saanud informatsiooni kodukülastuse käigus kogutud tuleohtliku olukorra kohta, kaasab ta probleemile lahenduste leidmiseks vajadusel teisi osakondi või koostööpartnereid, kogub vajadusel lisaandmeid, selgitab välja nõustatava rahalised võimalused ning suunab edasist tegevust.
- Ennetaja edastab bürojuhatajale kord kvartalis ülevaate kodukülastuste käigus selgunud ohtlikest olukordadest. Vajadusel esitab bürojuhataja koostatud ülevaate kohalikule omavalitsusele (sotsiaaltöötajale) ja päästekeskuse juhile (soovitavalt ka piirkonna juhile).
- Omab ülevaadet tuleohtlike kodude seisukorra kohta ning kogub kord aastas koostööpartneritelt tagasisidet kokkulepitud tegevuste täitmise osas.

- Saanud informatsiooni kodukülastuse käigus kogutud tuleohtliku olukorra kohta, edastatakse info tuleohutusjärelvalvele, kes külastab kodu ning vajadusel keelab eluruumis mõne tuleohtliku küttesüsteemi kasutamise või teeb muid vajalikke keelde.

9. Kellele on antud järelvalvetegevusega seotud toimingute ja väärteomenetluse läbiviimise õigus Päästeametis? Kodusid külastavad teenistujad nende hulka ei kuulu?

Vastus: Vastavalt Päästeameti peadirektori kinnitatud käskkirjale (29.06.2012 PA 3.1-1 nr 747P „Tuleohutusjärelvalve toimingutes ja väärteomenetluses osalevate ametikohtade loetelu kinnitamine“), on nimetatud õigused antud vaid tuleohutuskontrolli teenust osutavatele ametnikele. Nõustamisteenust osutavad teenistujad nende hulka ei kuulu.

10. Kui kodukülastuste käigus leitakse väärteomenetluse algatamiseks aluseid, siis kas on asutusesiseselt paika pandud, kuidas info liiguks vastava isikuni, kellel on õigus väärteomenetlust läbi viia ning kelle tööülesanne see oleks? Vastavalt info liikumise juhendile antakse tuleohutusnõuete rikkumistest piirkonna ennetajale teada, kas samuti on väärteo alustamise puhul?

Vastus: Eraldi info liikumise korda kehtestatud ei ole. Kehtib üldine info liikumise juhendis kokku lepitud kord. Seda, kas avastatud rikkumise puhul viiakse läbi ka väärteomenetlus, otsustab asjaolusid arvestades tuleohutusjärelvalve ametnik, kes eluruumi kontrollima läheb.

11. Kui tuleohutusjärelvalve läbiviimiseks pannakse vastavalt korrakaitseadusest tulenevatele nõuetele kokku ohuproгноos, siis kas ja millal plaanitakse samadest nõuetest hakata lähtuma kodude külastamisel? Millised on peamised erinevused tuleohutusjärelvalve ohuproгноosil ja ennetuse valdkonna poolt koostatud kodude valimil?

Vastus: Tuleohutuskontrolli teenuse jaoks on nii mitte-eluhoonete kui eluhoonete kohta Päästeametis KorS kohane ohuproгноos kinnitatud, prognooside kinnitamisel lähtutakse vaid hoonete ohtlikkuse kriteeriumitest, jättes kõrvale nendes elavate või viibivate isikute sotsiaalse tausta. Nõustamisteenuse raames kodusid, mida külastada, Päästeameti peadirektori poolt kinnitatud ohuproгноosile tuginedes ei valita, hetkel lähtutakse ennekõike just hoonetes elavate isikute sotsiaalsetest parameetritest. Küll aga on väljatöötamisel meetodika, mis liidaks kokku nii hetkel juba Päästeametis KorS-i alusel kinnitatud hoonetest tulenevad ohukriteeriumid, kui ka nn isikute riskirühma parameetrid. Seega saab öelda, et nõustamisteenus soovib siiski läheneda oma tegevuste planeerimisel samuti KorS põhimõtetele. Nimetatud ohuproгноosi mudel on planeeritud kasutusele võtta 2017. aastast.

12. Milline on avalikkusele edastatav kuvand nõustamisese osutamisest kodudes? Kas isikuid teavitatakse sellest, et võimalik on ka ettekirjutus või väärteokaristus saada?

Vastus: Üldiselt asutus rõhub sellele, et nõustamise käigus kedagi ei karistata, erinevaid menetlusi ei alustata, ettekirjutusi ei koostata. Soovitakse, et isikud võtaks Päästeametit kui abistajat, kellelt saab soovitusi ning nõustamist erinevate tuleohutusosalaste probleemide korral. Sellist kuvandit soovitakse ka asutusest välja kommunikeerida.

Samas tuleb eristada nõustamisteenuse osutamist ning tuleohutuskontrolli teenuse raames kodudesse tehtavaid nn reide, mis samuti kaardistavad tuleohutusosalaseid probleeme kodudes.

Samas viimatinimetatute puhul lähevad ametnikud isiku nõusoleku puudumusel koju ka sunniviisiliselt, rõhudes KorS-ist tulenevale õigusele valdusse sisenemiseks. Samuti on tuleohutuskontrolli teenuse raames teostatava järelevalve käigus ametnikel õigus teha ettekirjutusi, alustada väärteomenetlust jmt. Erinevalt nõustamisest, tehakse kontrollreide 1-2 korda aastas ja neist teavitatakse meedia kaudu kindlasti ka ette ning selgitatakse täiendavalt juurde, et antud juhul on tegemist kontrolliga, millele rikkumiste avastamisel järgneb ka menetlus.

13. Kuhu ja kuidas salvestatakse andmed, mida kogutakse kodukülastuste raames?

Vastus: Andmed salvestatakse kodukülastuste andmebaasi. Nimetatud andmebaas ei ole hetkel veel päästeseaduse §- s 9 nimetatud ametliku päästeinfosüsteemi osa, kuid see plaanitakse nimetatud päästeala ülese infosüsteemiga peatselt liita (ettevalmistused selle osas käivad). Alates 2017 kogutakse kodukülastuse andmeid järelevalve infosüsteemi JÄIS ennetuse moodulis, mis on päästeseaduse §- s 9 nimetatud ametliku päästeinfosüsteemi osa.