

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Kristel Niidas

AVALIKE ÜLESANNETE ÜLEANDMINE ABIPOLITSEINIKULE

Magistritöö

Juhendaja:  
Professor Kalle Merusk

Tartu  
2012

## SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
I. AVALIKUD ÜLESANDED JA NENDE ÜLEANDMINE.....	6
1.1. Avalikke ülesannete olemus.....	6
1.2. Avalike ülesannete üleandmine.....	9
1.3. Avalike ülesannete üleandmise piirid .....	12
1.4. Sisejulgeoleku ülesannete üleandmise üldine lubatavus.....	18
II. ABIPOLITSEINIKU OLEMUS .....	23
2.1. Abipolitseiniku teke ja areng .....	23
2.2. Abipolitseiniku õiguslik seisund .....	27
2.3. Abipolitseinikuks saamise tingimused.....	31
2.4. Sisejulgeoleku ülesande eraõiguslikule isikule üleandmine abipolitseiniku puhul ...	34
III. ABIPOLITSEINIKU RAKENDATAVAD MEETMED .....	37
3.1. Abipolitseiniku rakendatavad meetmed politsei ülesande iseseisval täitmisel .....	37
3.1.1. Küsitlemine ja dokumendi nõudmine .....	37
3.1.2. Isikusamasuse tuvastamine .....	39
3.1.3. Alkoholihoobe kontrollimine .....	41
3.1.4. Turvakontroll.....	44
3.1.5. Vallasasja hoiulevõtmine .....	46
3.1.6. Ettekirjutuse tegemine.....	48
3.1.7. Isiku kinnipidamine.....	50
3.2. Abipolitseiniku rakendatavad meetmed politsei abistamisel .....	51
3.2.1. Sõiduki peatamine .....	51
3.2.2. Valdusesse sisenemine ja läbivaatus .....	53
3.3. Mittetulundusühingu kaasamine politsei tegevusse .....	55
IV. JÄRELEVALVE TEOSTAMINE ABIPOLITSEINIKU TEGEVUSE ÜLE .....	59
KOKKUVÕTE.....	63
SUMMARY .....	68
KASUTATUD KIRJANDUS .....	73
KASUTATUD ÕIGUSAKTID.....	75
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....	76

## SISSEJUHATUS

2008 aastal algatas õiguskantsler menetluse uurimaks põhiõiguste ja –vabaduste järgimist avaliku korra tagamisel seoses turvaettevõtja ja mittetulundusühingute kaasamisega politsei ülesannete täitmisele politsei ja kohalike omavalituste poolt.<sup>1</sup> Menetluse tulemusena selgus, et 20.04.1994 aastal vastu võetud abipolitseiniku seadus ei vastanud põhiseadusele.<sup>2</sup>

Samas leidis õiguskantsler, et 2007 aasta lõpus aset leidnud massirahutuste kogemustest on selge, et võimalus kaasata vabatahtlike abilisi avaliku korra kaitsele on riigi sisemise rahu tagamiseks vajalik.<sup>3</sup>

Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor on öelnud, et kahtlemata on abipolitseiniku tegevus tänases ühiskonnas erakordselt oluline. Abipolitseinik on vabatahtlik avaliku korra tagaja, kes täidab talle antud politseilisi ülesandeid oma vabast ajast, tihtilugu oma põhitöö kõrvalt. Peamiselt abistab ta politseid avaliku korra ning liiklusjärelvalve tagamisel, jälgib heakorra- ja keskkonnanõuete täitmist, on toeks õiguserikkumiste ennetamisel, tõkestamisel ja avastamisel.<sup>4</sup> Samuti on endine Politseiamet (nüüd Politsei- ja Piirivalveamet) selgitanud, et politseiametnike arv ei võimalda täita kõiki riigi poolt politseile pandud kohustusi, mistõttu on politsei sunnitud kaasama abipolitseinikke. Kodanikud ootavad õigusrikkumise korral kiiret reageerimist ja sekkumist, mida on võimalik abipolitseinike kaasamisega tagada.<sup>5</sup>

Täna kehtiv abipolitseiniku seadus loob võimalused isikute kaasamisele avaliku korda ähvarda ohu ennetamisel, korrarikkumise kõrvaldamisel, liiklusjärelvalve teostamisel ning muudele politseilistel tegevustel. Seadusega on loodud kaks erinevat võimalust vabatahtlike kaasamiseks. Esimeseks on abipolitseiniku pädevus politsei abistamisel ning teiseks on abipolitseile loodud pädevus ka iseseisvalt ülesannete teostamiseks.<sup>6</sup>

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida avalike ülesannete olemust, avalike ülesannete üleandmist, põhiseadusest tulenevaid piiranguid ning täpsemalt just sisejulgeolekuga seotud ülesannete üleandmist. Magistritöös on avalike ülesannete piiride ületamise osas toodud

---

<sup>1</sup> Õiguskantsleri märgukiri: Märgukiri abipolitseiniku seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Nr 7-7/070431/00801253, lk 1 [Edaspidi: Õiguskantsler. Abipolitseiniku seadus vs põhiseadus]

<sup>2</sup> *Ibid*, lk 38

<sup>3</sup> *Ibid*, lk 2

<sup>4</sup> Abipolitseinike kodulehekülg. – <http://www.abipolitseinik.ee/>

<sup>5</sup> Õiguskantsler. Abipolitseiniku seadus vs põhiseadus, lk 5

<sup>6</sup> Abipolitseiniku seadus. – RT I, 20.12.2010, 1... RT I, 29.12.2011, 1, § 3 [Edaspidi: APoIS]

näiteid olukordadest, kus kohalikud omavalituses on ületanud ülesannete üleandmisega põhiseadusest tulenevaid piiranguid.

Käesolevat magistritööd ajendas kirjutama asjaolu, et abipolitseiniku seadusega on abipolitseinikule antud üsna suur tegevuspädevus. Kohati tundub, et abipolitseinikule on seadusega lubatud meetmete kasutamisel seatud vähem piiranguid kui politseiametnikul. Samuti vajab autori arvates analüüsi abipolitseinikule iseseisva politseilise ülesande teostamise pädevus. Iga ülesande puhul tuleb arvestada ülesande eripäraga ning üldhinnangut abipolitseinike tegevusele ei saa anda.

Magistritöö põhineb hüpoteesil, et politsei, kui sisejulgeoleku tagamise funktsiooni täitva institutsiooni, ülesande eraõiguslikule isikule iseseisvaks täitmiseks üle andmine ei ole lubatav. Magistritöö teema on aktuaalne kuna abipolitseinike osakaal järjest suureneb ning uus abipolitseiniku seadus vajab abipolitseinikele antud pädevuse osas analüüsi.

Magistritöö koosneb neljast peatükist. Esimese peatükis on avatud avalike ülesannete olemus, välja toodud avalike ülesannete jaotuvus. Samuti on esimese peatükis välja toodud avalike ülesannete üleandmise erinevad mudelid ning piirangud, millega tuleb arvestada avalike ülesannete üleandmisel ning nende piiride iseloomustamiseks on toodud kohaliku omavalituse poolt ülesannete üleandmisel ületatud piirangud. Lisaks on detailsemalt analüüsitud sisejulgeoleku ülesannete üleandmise temaatikat.

Töö teises peatükis on käsitletud abipolitsei teket ja arengut, abipolitseiks saamise tingimusi ning abipolitseiniku õigusliku seisundit. Abipolitseiniku õigusliku seisundi analüüsimine on käesoleva töö seisukohast väga olulise tähtsusega kuna abipolitseiniku näol ei ole tegemist politseiametnikuga. Õigusliku seisundi välja selgitamise vajalikkus seisneb asjaolus, kas abipolitseiniku puhul on tegemist ametnikuga või eraisikuga. Täiendavalt on peatükis on käsitletud sisejulgeoleku abipolitseinikule ülesande üleandmise üldiseid seisukohti.

Kolmandas peatükis analüüsib autor abipolitseiniku seaduses toodud pädevusi, erinevate meetmete kasutamist ning nende meetmete kasutamisega kaasnevaid mõjutusi kolmandatele isikutele. Samuti analüüsib autor abipolitseinike kohustusi oma tegevusi protokollida.

Neljandas peatükis analüüsib autor, milliseid meetmeid on võimalik kasutada abipolitseinike üle järelevalve teostamisel. Kas ja millised on seadusest tulenevad võimalused järelevalve toetamiseks.

Magistritöö kirjutamisel on kasutatud eesti-, inglise- ja saksakeelset kirjandust. Töö kirjutamisel on tuginetud mitmetele õigusaktidele ja seletuskirjadele, Riigikohtu ning õiguskantsleri arvamustele. Käesolevas töös on keskendutud asjaolule, et kuigi abipolitseiniku tegevuse vajalikkus on äärmisel oluline, ei tohi sealjuures ära unustada ülesannete üleandmise põhiseaduslikke piiranguid ning asjaolu, et abipolitseiniku tegevus tagajärjena peavad üksikisiku põhiõigused olema kaitstud.

## I. AVALIKUD ÜLESANDED JA NENDE ÜLEANDMINE

### 1.1. Avalikke ülesannete olemus

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lg 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Tegemist on Eesti õiguskorra aluspõhimõttega. “Põhiseaduse alusel” tähendab, et kogu avaliku võimu tegevus peab olema kooskõlas põhiseadusega. Nimetatud põhimõtet võib nimetada põhiseaduse ülimuslikkuse põhimõtteks ning selle põhimõtte adressaadiks on kõik kolme võimu organid.<sup>7</sup> Põhiseaduse § 3 lg 1 on põhiseadus kehtestanud seadusereservatsiooni põhimõtte – täitevvõimu tohib teostada üksnes siis kui selleks on seaduse volitus.<sup>8</sup>

Avaliku halduse ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel haldusorganitele pandud ülesanded või ülesanded, mis on vastavast õigusnormist tuletatud.<sup>9</sup> Oma olemuslikult võib avalikke ülesandeid käsitleda kui avalike huvide poolt determineeritud, objektiivselt eksisteerivad ülesanded, mis on seadusandja poolt sellistena tunnetatud ja seaduses sätestatud kui riigi ülesanded või ülesanded, mis on antud täitmiseks ühiskonna erinevatele institutsioonidele või on võetud nende poolt vabatahtlikult täitmisele.<sup>10</sup>

Avalikud ülesanded jaotuvad sisu alusel avaliku võimu teostamiseks ehk võimuhaldusülesanneteks ja lihthaldusülesanneteks. Võimuhaldusülesandeid võib omakorda eristada kui riigile omaseid tuumikfunktsioone ning täitevvõimu volitusi sisaldavaid haldusülesandeid (ülesandeid, mis sisaldavad õigust otsustada isikute õiguste ja kohustuste üle). Lihthaldusülesande sisuks on teatud avaliku teenuse osutamine. Avalik teenus on avaliku halduse asutuse või teatud juhtudel erasektori poolt avalike ülesannete täitmiseks üldistes huvides osutatav teenus. Teenus on suunatud avaliku hüve pakkumisele, avaliku ülesandega kaasneva kohustuse täitmisele või põhiõiguste, vabaduste ja huvide kaitsele ning mille osas lõppvastutus lasub avaliku halduse asutusel.<sup>11</sup>

Lisaks avalike ülesannete sisu alusel jaotumisele võib avalike ülesandeid liigitada ka riigielu

<sup>7</sup> E.-J. Truuväli. Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 2. vlj. Tallinn: Juura 2008, lk 51 [Edaspidi: Truuväli. EV PS kommenteeritud]

<sup>8</sup> *Ibid*, lk 53

<sup>9</sup> Avalike teenuste lepingulise delegerimise suunad mittetulundusühendustele. Kontseptsioon. Tallinn: Siseministeerium 2010. –

[http://www.siseministeerium.ee/public/Teenuste\\_deleerimise\\_kontseptsioon\\_FIN.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/Teenuste_deleerimise_kontseptsioon_FIN.pdf), lk 4 [Edaspidi: Siseministeerium. Delegerimise suunad]

<sup>10</sup> K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. – *Juridica International VIII/2009*, lk 499 [Edaspidi: Merusk. Avalike ülesannete...]

<sup>11</sup> Siseministeerium. Delegerimise suunad, lk 4-5

küsimusteks ning kohaliku elu küsimusteks. Põhiseaduses on välja toodud avalike ülesannete dualism, mille kohaselt põhiseadus eristab kohaliku elu küsimusi ja riigielu küsimusi.<sup>12</sup>

Riigikohtu erikogu on seisukohal, et avalikke ülesandeid (haldusülesandeid) võib õiguslikult määratleda kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusinstituutidele pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud. Avalik ülesanne ei tähenda tingimata seda, et tegemist peab olema täidesaatva riigivõimu volituse kasutamiseks. Avaliku ülesande olemus ei muutu sellest, et seda ülesannet täidab eraõiguslik isik.<sup>13</sup> Seega olemuslikult jäävad avalikud ülesanded avalikeks ülesanneteks ka siis kui riik neist loobub ehk annab üle eraõiguslikele isikutele.<sup>14</sup>

Avalike ülesandeid võib liigitada ka ülesande täitjate järgi. Avalike ülesannete üheks liigiks on riigi ülesanded, põhiseadus küll sellist mõistet ei kasuta, küll aga on põhiseaduse § 154 toodud mõiste riiklik kohustus.<sup>15</sup> Seega riigi ülesanded määrab kindlaks põhiseadus ning need ülesanded on seadustega pandud riigile täitmiseks. Võttes eelnevat arvesse on autor arvamisel, et riikliku kohustuse all võib mõista riigi ülesandeid. Põhiseadusest tulenevate riigi ülesannete täitmine on kohustuslik vahetu riigihalduse kaudu. Samas võib seadusandja formaalsete seadustega lugeda riigi ülesanneteks ka teisi avalikust huvist tulenevaid ülesandeid, mis ei ole põhiseadusest otseselt tuletatavad. Riigi tuumikfunktsioonidest tulenevaid ülesandeid peab riik täitma ise, siia kuulub ka osa lihthaldusülesandeid, näiteks hariduse kättesaadavaks tegemine.<sup>16</sup> Enamus avalikest ülesannetest täidetakse kaudse riigihalduse teel, näiteks saab tuua kohaliku omavalitsuse ülesanded.<sup>17</sup> Kaudse riigihaldusega on tegemist siis, kui riik ei täida oma haldusülesandeid ise oma ametiasutuste (riigiasutuste) kaudu, vaid annab need üle või jätab täitmiseks õiguslikult iseseisvatele institutsioonidele. Eraõiguslikud isikud täidavad ülesandeid seadusandja poolt antud volituste alusel.

Samas täidetakse ka osa avalikest ülesannetest avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt, kes täidavad neile seadusega pandud ülesandeid.<sup>18</sup> Seaduses sätestatud juhtudel täidavad avalik-õiguslikud juriidilised isikud nii lihthaldusülesandeid kui ka teatud piirides võimuhaldusülesandeid, mis on seatud täidesaatva võimu teostamisega. Avaliku halduse

---

<sup>12</sup> Truuväli. EV PS kommenteeritud, lk 643

<sup>13</sup> RKEKm 3-3-4-1-10, p 5

<sup>14</sup> Merusk. Avalike ülesannete..., lk 499

<sup>15</sup> *Ibid*, lk 500

<sup>16</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349 ... RT I 27.04.2011, 1, § 37

<sup>17</sup> Merusk. Avalike ülesannete..., lk 500

<sup>18</sup> *Ibid*, lk 500

kandja on õigussubjekt, kellele kehtiva õiguskorra poolt on antud teatud hulk õigusi ja peale pandud kohustusi avaliku halduse kui riigi materiaalse tegevuse realiseerimiseks. Iga iseseisev avaliku halduse kandja on ka avalik-õiguslik juriidiline isik. Riik on algne ehk ürgne originaalne avaliku halduse kandja ja käsutab algset võimu, mis tähendab esmast eksistentsi ja võimuvolitusi. Riigiga on seotud vahetu riigihaldus, mida teostavad riigi ametiasutused. Riik täidab oma ülesandeid enam või vähem iseseisvate haldusüksuste kaudu, mis on iseseisvad nii organisatsiooniliselt kui ka juriidiliselt. Täidesaatvat riigivõimu teostab Vabariigi Valitsus kas vahetult või valitsusasutuste kaudu.<sup>19</sup> Vahetu riigihalduse organid on valitsusasutused ja valitsusasutuste hallatavad asutused. Valitsusasutused on riigi eelarvest finantseeritavad asutused, millele seadusega või seaduse alusel antud põhiülesandeks on täidesaatva riigivõimu teostamine. Valitsusasutused on ministeeriumid, kaitsevägi, Riigikantselei ja maavalitsused, samuti ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused. Seadusega võib ette näha ka teisi valitsusasutusi.<sup>20</sup>

Eraõiguslikud isikud täidavad valdavalt lihthaldusülesandeid samas aga võivad täita ka võimuhaldusülesandeid. Eraõiguslikud isikud võivad võimuvolitusi täita teatud piirides. Näitena saab tuua kohtutäiturid, kes on eraõiguslikud isikud ja kes täidavad avalik-õiguslikku funktsiooni. Siinjuures tuleb aga silmas pidada seda, et selline üleandmine võib toimuda üksnes õiguslikul alusel. Lisaks ei tohi funktsiooni üleandmine kujuneda üksnes õiguste tehniliseks võtteks. Koos üleandmisega tuleb tagada ka funktsiooni täitmise õiguslikud garantiid ja riiklik järelevalve täitmise kvaliteedi üle. Seda on korrektselt tehtud kohtutäiturite puhul.<sup>21</sup> Järelevalvet kohtutäituri tegevuse üle teostab Justiitsministeerium.<sup>22</sup> Järelevalve teostaja kontrollib kohtutäituri ametitegevuse nõuetekohasust.<sup>23</sup> Samuti laieneb kohtutäiturile distsiplinaarvastutus.<sup>24</sup>

Lisaks kohtutäituritele täidavad piiratud ulatuses võimuvolitusi ka veterinaarjärelevalveametnikud. Veterinaarjärelevalveametnikul on õigus peatada osaliselt või täielikult tegevus ettevõttes, kus on rikunud veterinaarnõudeid, teha ettekirjutus järelevalve teostamise käigus avastatud õigusrikkumise lõpetamiseks ja selleks vajalike toimingute tegemiseks, määrates õigusrikkumise lõpetamise tähtaja.<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I 1995, 94, 1628 ... RT I, 29.12.2011, 1, § 1 lg 1...2

<sup>20</sup> *Ibid*, § 39

<sup>21</sup> K. Merusk. Riigihalduse õiguslik regulatsioon. – *Juridica* 4/1998, lk 172 [Edaspidi: Merusk. Riigihalduse...]

<sup>22</sup> Kohtutäituri seadus. – RT I 2009, 68, 463 ... RT I, 21.03.2011, 1, § 54 lg 1

<sup>23</sup> *Ibid*, § 55 lg 1

<sup>24</sup> *Ibid*, § 1 lg 1 ja § 56

<sup>25</sup> Veterinaarkorralduse seadus. – RT I 1999, 58, 608 ... RT I, 02.03.2011, 1, § 7 lg 1 p 7

Kuna Eesti Vabariigi põhiseaduse koostamisel on aluseks võetud Saksamaa põhiseadus, siis on ka kohane tuua välja Saksamaal välja kujunenud seisukohad avalike ülesannete liigitamise kohta.<sup>26</sup> Saksamaa teoorias eristatakse riigiülesandeid, täidesaatva võimuvolitusega ülesandeid, avalikke ülesandeid ja eraküsimusi. Avalikke ülesannete hulka kuuluvad küsimused, mis annavad panuse üldisele heaolule ja on seega avalikkuses huvides. Avalikke ülesandeid ehk avalikus huvis olevaid ülesandeid võib täita ka era- või ühiskondlik sektor. Riigiülesanded kujutavad endast osa avalikest ülesannetest, need on riigi poolt täidetavad ülesanded, kusjuures neid tuleb omaette eristada vastavalt sellele, kas need kuulvad riigi ainupädevusse ehk on eranditult riigiülesanded või võivad neid üle võtta ühiskondliku sektori isikud ja organisatsioonid.<sup>27</sup>

Siinkohal on vaja välja selgitada, mis kuuluvad riiklike ülesannete, eelkõige riigi pädevusse kuuluvate ülesannete hulka. Avaliku halduse ülesanded sätestatakse üksikasjalikumalt eriseadustes ning nende alusel antud määrustes.<sup>28</sup>

## 1.2. Avalike ülesannete üleandmine

Riigivõim hõlmab nii laias funktsionaalses tähenduses institutsionaalses kui ka funktsionaalses mõttes avalikule võimule omistatava tegutsemise. Siia alla käib nii institutsionaliseerunud avaliku võimu kandjate mistahes tegutsemise kui ka avaliku ülesande täitmine erasikute poolt. Viimane on õigusriigis pigem erand kui reegel ning ei ole lubatav kõigi ülesannete täitmiseks ja eeldab ülesande täpse kirjelduse, tegevuse üksikasjalike aluste, järelvalve ja vastutuse sätestamist ülesannet üleandvas või üleandmist võimaldavas seaduses. Kõige olulisemat osa riigivõimust nimetatakse riigi tuumikülesanneteks ning on need ülesanded, mida on põhiseaduse mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim.<sup>29</sup>

Avalikke ülesandeid on võimalik täita ka eraõiguse vormis, see on lubatud üksnes piiratud ulatuses.<sup>30</sup> Avalike ülesannete täitmine eraõiguslikus vormis on laiem mõiste, siia alla kuulub

---

<sup>26</sup> K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooni õigusest: riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike pädevuskoolitusprogramm. Tallinn: Riigikantselei 2000. – <http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppmaterjal/pdfid/konstoigus.pdf>, lk 5...6 [Edaspidi: Merusk/Narits. Konstitutsiooni õigusest]

<sup>27</sup> H. Maurer. Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Privatisierung in Deutschland. Gliederungsübersicht. – *Juridica International XVI/2009*, s 8 [Edaspidi: Maurer. *der Privatisierung in Deutschland*]

<sup>28</sup> N. Parrest, A. Aedmaa. Ülevaatlik õppematerjal haldusõigusest. Tallinn: Riigikantselei 2005, lk 16

<sup>29</sup> Truuväli. EV PS kommenteeritud, lk 47

<sup>30</sup> H. Maurer. Haldusõigus: üldosa. Tallinn: Juura 2004, lk 27 [Edaspidi: Maurer. Haldusõigus]

olukord, kui riik täidab ülesannet ise eraõiguse alusel kui ka olukord kui riik annab ülesande üle erakapitalil põhinevale ettevõttele. Avalike ülesannete erasektorile üleandmise võimalikkust ja vajalikkust on tunnustanud nii Eesti kui ka rahvusvaheline õiguslane kirjandus ja praktika.<sup>31</sup> Avalike ülesannete erasektorile üleandmise temaatika on esile kerkinud seoses eelarvestrateegiaga, mis keskendub riigi kulutuste vähendamisele. Sellise ülesannete üleandmisega ei tohi kannatada funktsioonide täitmise kvaliteet ja kättesaadavus kodanikele. On oluline kindlaks teha piirid, milleni tohib minna avalike ülesannete üleandmisel eraõiguslikele isikutele ning millised võivad olla üleandmisega seotud riskid ja probleemid.<sup>32</sup>

Kohaliku omavalitsuse üksuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku, eraõigusliku juriidilise isiku või füüsilise isiku võib volitada riigi haldusülesannet täitma seadusega, seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel halduskoostöö seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga.<sup>33</sup> Avalike ülesannete üleandmiseks on mitu võimalust. Avalike ülesannete üleandmiseks üheks võimaluseks on haldusleping. Haldusleping on kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid ning selle võib sõlmida kas üksikjuhtumi või piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks.<sup>34</sup> Riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse nimel sõlmib halduslepingu haldusorgan, kelle pädevuses on täita halduslepingu esemeks olev ülesanne.<sup>35</sup>

Täidesaatva riigivõimu volitusi eeldava haldusülesande täitmiseks volitamist reguleeriv seadus peab ette nägema täidesaatva riigivõimu volituse sisu ja haldusülesande, haldusülesande täitmise üle riiklikku järelevalvet teostava asutuse või organi ning haldusülesande täitmise edasise korralduse juhul, kui haldusleping lõpetatakse ühepoolset või esineb muu põhjus, mis takistab juriidilisel või füüsilisel isikul jätkata haldusülesande edasist täitmist.<sup>36</sup>

On välja toodud 4 avalike ülesannete üleandmise mudelit:

- 1) avaliku võimu pädevusega ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele – vastavate ülesannete üleandmise volitus saab tulla üksnes seadusest ning üleandmine toimub kas seadusega, seaduse alusel haldusakti või halduslepinguga;

---

<sup>31</sup> N. Parrest. Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia. – *Juridica International* XV/2009, pg 44 [Edaspidi: Parrest. Constitutional Boundaries]

<sup>32</sup> Merusk. Avalike ülesannete..., lk 499

<sup>33</sup> Halduskoostöö seadus. – RT I 2003, 20, 117 ... RT I, 17.11.2011, 1, § 3 lg 1

<sup>34</sup> Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 3, § 95

<sup>35</sup> *Ibid*, §96 lg 2

<sup>36</sup> HKTS, § 4

- 2) avalike ülesannete üleandmine riigi või omavalitusüksuste või ka teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute pool moodustatud eraõiguslikele isikutele – nendele ei laiene põhiseadusest tulenev legaalsusprintsip, siin jääb eraõiguslik isik avalik-õiguslikesse kättesse. Tegemist on eraõiguslikult organiseeritud haldusega ja formaalse avalike ülesannete üleandmisega;
- 3) avalike ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele, riik või omavalitus tagab ülesande täitmise järelvalve – funktsionaalne ülesannete üleandmine.<sup>37</sup> Siia alla kuulub näites jäätmekäitlus, ühistransport, kanalisatsioon. Ülesande mittetäitmise eest vastutab avalik võim, eraõigusliku asutuse pankroti puhul peab teenuse tagama riik;
- 4) avalike ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele ning ülesannete täitmise allutamine täies ulatuses vabale konkurentsile – riik loobub vastavast ülesandest kui avalikust ülesandest.<sup>38</sup>

Saksamaa teoorias eristatakse peamiselt kolme avalike ülesannete üleandmise liiki:

- 1) organisatsiooni üleandmine ehk formaalne üleandmine – riik ei täida enam teatud haldusülesandeid avalik-õiguslikul kujul, neid täidetakse eraõiguse õiguslikes organisatsioonilistes vormides. Eelkõige on sellise liigiga tegemist siis, kui riik loob eraõigusliku juriidilise isiku ja määrab talle vastavate ülesannete täitmise. Näiteks võib vald korraldada kohaliku ühistransporti aktsiaseltsiga. Need ettevõtted on küll õiguslikult iseseisvad, ent jäävad seotuks riigi haldusega. Selgub, et siin polegi tegu üleandmisega, sest üleviimist ühiskondlik-erasektorisse ei toimu, vahetub ainult õiguslik organisatsioon ja vorm, mille tulemuseks on üleminek eraõiguse valdkonda;
- 2) täitmise üleandmine ehk funktsionaalne üleandmine – haldusülesannete täitmise pädevus ja vastutus jäävad avaliku võimu organile, aga nende ülesannete tegelik täitmine kantakse osaliselt või täielikult üle erafirmale. Ülekandmine toimub lepinguga, mis ülesannet konkretiseerib ning sätestab vastastikused õigused ja kohustused. Selline ettevõtte võib olenevalt lepinguga reguleeritud suhte iseloomust tegutseda suuremal või vähemal määral iseseisvalt. Esindusõigus väljapoole tavaliselt puudub. Täitmise üleandmine võib piirduda üksnes üksiku projektiga, milleks võib olla näiteks uuselamurajooni projekteerimistööd. Samas võib ka tegemist olla pikaajalisema koostööga, milleks võib näiteks olla prügiijaama projekteerimise ja

---

<sup>37</sup> Merusk. Avalike ülesannete..., lk 505

<sup>38</sup> *Ibid*, lk 506

ülalpidamine. Sellist lähenemist nimetatakse ka avaliku ja erasektori vaheliseks partnerluseks;

- 3) ülesannete üleandmine ehk materiaalne üleandmine – riik loobub täielikult tema poolt seni täidetud ülesandest. See võib toimuda siis, kui riik ei pea enam mõnda ülesannet vajalikuks ja eitab avalikku huvi. Samas võib ta ülesande anda teadlikult ühiskondlik-eraõiguslikku sektorisse lootuses, et seda ülesannet täidetakse vaba majanduskonkurentsi tingimustest paremini, efektiivsemalt ja soodsamalt.<sup>39</sup>

Võrreldes Eesti ja Saksamaa mudelid, siis üldjuhul need langevad kokku. Saksamaal on sisejulgeoleku ülesannete üleandmine üldiselt välistatud, kuid üksikute ülesannete täitmist saab siiski funktsionaalse üleandmise teel üle anda ning see saab toimuda seaduse alusel.<sup>40</sup>

Alati tuleb silmas pidada et riigivõimu teostamine on ka avaliku ülesande üleandmine eraisikule. Avaliku ülesande üleandmise lubatavust tuleb hinnata vastavalt sellele, kas tegemist on riive- või sooritushalduse valdkonda kuuluva ülesandega. Sooritushalduse valdkonnas on avaliku ülesande üleandmine üldjuhul lubatav. Riivehalduse valdkonnas vajab avaliku ülesande üleandmine igal üksikul juhul õigustust.<sup>41</sup>

### **1.3. Avalike ülesannete üleandmise piirid**

Põhiseadus seab piirid avalike ülesannete üleandmisele erasektoris. Küsimus on selles, et millised ülesandeid, kuidas ja millistel tingimustel saab üle anda. Kuid põhiseadus on abstraktne õigusakt, mis ei anna selget vastust küsimusele, mida saab ja mida ei saa üle anda.<sup>42</sup>

Riivehalduse valdkonda kuuluva avaliku ülesande üleandmisel tuleb arvestada lisaks riigi tuumikülesannete keelust tuleneva piiranguga. Riivehalduse valdkonnas on avaliku ülesande üleandmine läänimine, mis esineb siis, kui eraisikule antakse koos avaliku ülesandega ka volitused, mis võimaldavad tal avalikult piirata põhiõigusi. Turvaettevõtete puhul ei ole tegu läänimisega, kuna turvaettevõtte töötaja saab tuumikülesannete üleandmise keelu tõttu tegutseda ainult eraõigusliku turvaseaduse ja igapäevase hädakaitseõiguse alusel.<sup>43</sup> Turvaettevõtja

---

<sup>39</sup> Maurer. *der Privatisierung in Deutschland*, s 5...6

<sup>40</sup> F. Schoch. *Die staatliche Einbeziehung Privater in die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben*. *Juridica International XVI/2009*, s 21 [Edaspidi: Schoch. *Die Sicherheitsaufgaben*]

<sup>41</sup> Truuväli. *EV PS kommenteeritud*, lk 50

<sup>42</sup> Parrest. *Constitutional Boundaries*, pg 45

<sup>43</sup> Truuväli. *EV PS kommenteeritud*, lk 50

tegutseb tegevusloa alusel, tegemist on turvateenuse osutamisega lepingu alusel. Üks füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik sõlmib turvaettevõtjaga kui eraõigusliku juriidilise isikuga eraõigusliku lepingu, et saada kaitset kolmanda eraõigusliku isiku vastu. Nagu varem öeldud, siis sellisel juhul rakendab hädakaitse õigust vajaduse korral turvaettevõtja töötaja. Need on riiklikud volitused eraisikule legitiimse jõu kasutamiseks eraisiku vastu. Sellist volitust ületav jõu kasutamine on keelatud ning toob kaasa riikliku sanktsiooni. Sellises olukorras toimub jõu kasutamine mitte riigi ehk avaliku võimu poolt, vaid eraisiku, st füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku nimel.<sup>44</sup> Üleandmine muutub õigusvastasteks läänimiseks siis, kui püütakse üle anda jõu kasutamise volitusi.<sup>45</sup>

Riigikohus on öelnud, et neid ülesandeid, mida on põhiseaduse mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim ja mis seetõttu moodustavad riigivõimu tuumikfunktsiooni, ei saa riigivõim üle anda eraõiguslikule juriidilisele isikule. Riigi tuumikfunktsiooni hulka kuuluvaks tuleb lugeda ka karistusvõim ning sealhulgas ka süütegude menetlemine.<sup>46</sup> Põhiseaduse § 3 lg 1 esimest lauset saab nimetada tuumikülesannete üleandmise keeluks.<sup>47</sup>

Seadusandlus kuulub riigi tuumikülesannete alla, mida riik ei tohi üle anda. Lisaks ei tohi seadusandja üle anda eraisikule kohtu funktsioone ega ka täitevvõimu ülesandeid, mis kuuluvad riigi tuumikülesannete hulka.<sup>48</sup> Mingi ülesande märgistamine tuumikülesandeks ei tähenda automaatselt seda, et erasektori kaasamine tuleb täielikult välistada. Samas kui mingi ülesanne ei ole nimetatud tuumikülesandeks põhiseaduse kontekstis, ei tähenda see seda, et erasektori kaasamine on ükskõik mil moel ja ilma piiranguteta lubatav. Erasektori kaasamise piiride avalüüsil tuleb eristada kahte tasandit:

- 1) avaliku ülesade tasand;
- 2) avaliku ülesande eraisikule üleandmise vormi tasand.<sup>49</sup>

Avaliku üleande erasektorile üleandmise lubatavuse kriteeriumid on jagatud kolmeks:

- 1) objektiivsed kriteeriumid;
- 2) subjektiivsed kriteeriumid;
- 3) objektiivsete ja subjektiivsete kriteeriumite omavaheline seos.<sup>50</sup>

---

<sup>44</sup> Õiguskantsleri märgukiri: Arvamus põhiseaduslikkuse järelvalve kohtumenetluses. Nr 9-2/080232/00801051, lk 9 [Edaspidi: Õiguskantsler. Põhiseaduslikkuse järelvalve]

<sup>45</sup> Truuväli. EV PS kommenteeritud, lk 50

<sup>46</sup> RKÜKo 3-1-1-86-07, p 21

<sup>47</sup> Truuväli. EV PS kommenteeritud, lk 48

<sup>48</sup> *Ibid*, lk 49

<sup>49</sup> Parrest. Constitutional Boundaries, pg 45

<sup>50</sup> *Ibid*, pg 46

Objektiivsed kriteeriumid sisaldavad endas õigusriigi ja demokraatia põhimõtteid ning riigi võime käituda riigina.<sup>51</sup> Subjektiivsed kriteeriumid sisaldavad endas ülesande täitmisega kaasneva võivaid põhiõiguste ja –vabaduste riiveid.<sup>52</sup>

Avalike ülesannete üleandmise piiride kindlakstegemisel peab lähtuma põhiseadusest. On ülesandeid, mille puhul on põhiseadus kehtestanud absoluutse üleandmise keelu, on veel suhtelise keeluga ning üldse keeluta ülesandeid.<sup>53</sup>

Põhiseaduse § 3 lõikest 1 tuleneb riigivõimu teostamise üldine seaduslikkuse põhimõte. Seaduslikkuse põhimõtte üks osa on seaduse reservatsiooni põhimõte, mille kohaselt on põhiõigusi lubatud piirata üksnes siis, kui selleks on seaduses ettenähtud otsene volitus. Sama kehtib avaliku võimu volituste üleandmisel eraõiguslikule isikule.<sup>54</sup> Põhiseaduse preambulas on välja toodud, et riik on loodud kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, mis peab tagama eesti rahvuse ja kultuuri säilimise läbi aegade.<sup>55</sup> Põhiseaduse preambuli fikseerib põhilised püsiva iseloomuga ülesanded, mida vabadusele, õiglusele ja õigusele rajatud Eesti riik on kohustatud täitma. Preambuli kohaselt on riigi esmaseks ülesandeks, põhifunktsiooniks sisemise ja välise rahu tagamine ning julgeoleku kaitsmine ühiskonnas. Preambulast tuleneb riigi ülesanne kaitsta sisemist korda ja moodustada selleks vajalikke institutsioone, kes on kohustatud tegelema õigusrikkumistega ning looma tingimused õigusrikkumiste vältimiseks.<sup>56</sup>

Kogu avaliku julgeoleku, korra kaitse ning maksude haldamise, mille teostamisel kasutatakse sunnivahendeid, ei või loobuda avaliku õiguse domineerimisest. Ka soodustav haldus on reguleeritud avalik õiguslike-sätetega, kui aga vastavad sätted puuduvad, on halduse vaba valik, kas täita ülesanne avalik-õiguslike või eraõiguslike õigusnormide alusel.<sup>57</sup>

Ka kohalikud omavalitsused täidavad avalikke ülesandeid. Põhiseaduse § 154 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.<sup>58</sup> Sellest tulenevalt täidetakse osa avalikke ülesandeid

---

<sup>51</sup> Parrest. Constitutional Boundaries, pg 47

<sup>52</sup> *Ibid*, pg 50

<sup>53</sup> Merusk. Avalike ülesannete..., lk 501

<sup>54</sup> E. Kergandberg. jt. Averus. Avaliku ja erasektori koostöö. Tallinn: Äripäev 2011, lk 15

<sup>55</sup> PS, preambul

<sup>56</sup> Truuväli. EV PS kommenteeritud, lk 41

<sup>57</sup> Maurer. Haldusõigus, lk 27

<sup>58</sup> PS, § 154

kaudse riigihalduse teel.<sup>59</sup> Kohaliku omavalitsuse üksuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku, eraõigusliku juriidilise isiku või füüsilise isiku võib volitada riigi haldusülesannet täitma seadusega, seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga.<sup>60</sup> Ülesandeid kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel liigitatakse vabatahtlikeks ja kohustuslikeks ülesanneteks. Vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised, mida kohalik omavalitsus pole kohustatud täitma, mida ta aga igal ajal võib endale täitmiseks võtta. Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised omavalitsuslikud ülesanded, mille täitmist riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt kohalikult omavalitsuselt nõuab.<sup>61</sup> Näiteks võib kohalik omavalitsus ise korraldada sotsiaalhoolekannet või lasta seda teha eraõiguslikul juriidilisel isikul. Seadusega on sätestatud, et sotsiaalhoolekannet korraldavad sotsiaalminister, maavanemad ja kohalik omavalitsus ning omavalitsuse sotsiaalhoolekannet korraldab valla- või linnavalitsus.<sup>62</sup> Seadusega on lubatud ka ülesande üleandmine, sotsiaalkindlustusamet võib rehabilitatsiooniteenuse osutamise halduslepinguga volitada täitmiseks ühele või mitmele majandustegevuse registris majandustegevuse registri seaduse tähenduses rehabilitatsiooniteenuse osutajana registreeritud füüsilisest isikust ettevõtjale, juriidilisele isikule või kohaliku omavalitsuse asutusele.<sup>63</sup> Seega on kohalikule omavalitusele antud otsustamisruum kuidas kohaliku elu küsimusi lahendada, samuti ka õigus valida, millise õigusliku vormiga organisatsioon neid ülesandeid täidab. Samas aga ei ole selline otsustamisvabadus absoluutne. Kohaliku omavalituse ülesannete üleandmine on seotud põhiseaduslike piiridega.<sup>64</sup>

Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt on igapäevael õigus haridusele. Õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. Et teha haridus kättesaadavaks, peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Seaduse alusel võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi, sealhulgas erakoole.<sup>65</sup> Seega on lubatud eraõiguslikel isikutel hariduse pakkumine, aga riik ja kohalik omavalitsus ei saa seda ülesannet täies mahus üle anda.

Mitte iga kohaliku elu küsimuse osas ei ole kohalikul omavalitusel otsustamisruumi ülesande

---

<sup>59</sup> K. Merusk. Avalike ülesannete..., lk 500

<sup>60</sup> HKTS, § 3 lg 1

<sup>61</sup> V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. – *Juridica* 8/2002, lk 525

<sup>62</sup> Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I 1995, 21, 323 ... RT I, 30.12.2011, 3, § 5 lg 1 ja lg 4

<sup>63</sup> *Ibid.*, § 11<sup>4</sup>

<sup>64</sup> K. Merusk, V. Olle. On Assignment of Local Government Tasks to the Private Sector in Estonia. – *Juridica International* XVI/2009, lk 35 [Edaspidi: Merusk/Olle. Tasks to the Private Sector]

<sup>65</sup> PS, § 37

täitja osas, teatud ülesandeid ei saa kohalik omavalitus oma organisatsiooni vormis täita ning on kohustatud üle andma. Ülesande kohustuslik üleandmine tuleneb näiteks ühistranspordiseadusest.<sup>66</sup> Vedaja on ühistransporditeenuse osutamiseks tegevusluba omaväriseadustikus nimetatud ja äriregistrisse kantud ettevõtja või seaduse alusel teise registrisse kantud juriidiline isik.<sup>67</sup>

Üheks näiteks, kus kohalik omavalitsus oma ülesannete üleandmisega ületas põhiseaduslikke piire on Tallinna linna poolt karistusõiguse üleandmine eraõiguslikule juriidilisele isikule. AS Ühisteenustel oli Tallinna linnaga sõlmitud haldusleping, mille alusel oli AS Ühisteenustele pandud kohtuvälise menetleja ülesanded. AS Ühisteenused korraldas Tallinna linna ühistranspordis piletikontrolli ning omas õigust piletita sõitjaid rahatrahviga karistada. Väärteomenetluses näol on tegemist valdkonnaga, milles on põhiseadusest tulenevalt aktsepteeritavad põhiõiguse riivid.<sup>68</sup> Samas asjas on ka õiguskantsler märkinud, et põhiseadus keelab riigil üle anda riigi tuumikülesandeid riigisektorist väljapoole. Selline keeld tuleneb demokraatia aluspõhimõtetest, põhiõigustest ning karistusvõimu teostamise, mis on riigi tuumikülesanne, üleandmine eraõiguslikule juriidilisele isikule on vastuolus põhiseadusest tuleneva tuumikülesannete üleandmise keeluga.<sup>69</sup>

Samas on aga antud asjas justiitsminister jäänud eriarvamusele. Justiitsministri arvamuse kohaselt on karistusvõimu üleandmine eraõiguslikule juriidilisele isikule üldjuhul välistatud. Kui aga on tegemist karistusvõimu piiratud üleandmisega väärteomenetluses ning menetleja üle on tagatud piisav kontroll ning menetlusaluse isiku põhiõiguste kaitse, siis ei saa seda kohe põhiseadusega vastuolus olevaks lugeda. Minister on seisukohal et menetleja õiguste üleandmiseks on legitiimne ja kaalukas eesmärk tagada ammendav kontroll õigusrikkujate üle neil puhkudel, kui riigil, aga eelkõige just kohalikul omavalitsusel puudub piisav suutlikkus ja võimekus kehtestatud nõuete täitmise vahetuks kontrollimiseks ning karistuse määramiseks.<sup>70</sup>

Siinkohal aga autor ei nõustu toodud seisukohtadega. Autor on arvamusel, et riigi sealhulgas ka kohaliku omavalituse võimetus oma funktsioone täita ei anna õigust kõrvale kalduda põhiseaduslikest põhimõtetest. Suutmatus ülesannetega toime tulla ei saa olla aluseks karistusvõimu üleandmisele.

---

<sup>66</sup> Merusk/Olle. Tasks to the Private Sector, lk 37

<sup>67</sup> Ühistranspordiseadus. – RT I 2000, 10, 58 ... RT I, 20.12.2011, 4, § 2 lg 2

<sup>68</sup> RKÜKo 3-1-1-86-07, p 5

<sup>69</sup> *Ibid*, p 8

<sup>70</sup> *Ibid*, p 9

Antud kohtuasjas leidis Riigikohtu üldkogu, et süüteomenetluse ja sellega seonduva karistusvõimu üleandmine eraõiguslikule juriidilisele isikule on vastuolus põhiseadusega.<sup>71</sup> Üldkogu oli seisukohal, et karistusvõim tuleb lugeda riigi tuumikfunktsioonide hulka, eelkõige kuna süüteomenetluse puhul on tegemist riikliku tegevuse valdkonnaga, milles võimaldatakse ulatuslikult riivata isikute põhiõigusi.<sup>72</sup> Mida ulatuslikumad on mingis valdkonnas põhiõiguste piiramise legaalsed võimalused, seda vastutusrikkamalt peab riik toimima isikute kaitsmisel.<sup>73</sup>

Seega leiti, et süüteomenetlust ei saa üle anda. Süüteomenetluse alla käib nii kohtumenetlus, kohtueelne menetlus kui ka kohtuväline menetlus ehk väärtegade menetlus. Kohtueelset menetlust ja kohtuvälist menetlust viivad läbi täitevvõimu organid. Tuumikülesannete üleandmise keelu alla peaks ka kuuluma õigus rakendada riigi nimel jõudu teise isiku vastu, sest tulenevalt riigi jõumonomolist erinevad riigivõimu organi volitused igaihe hädakaitseõigusest nii eelduste kui ka jõukasutuse lubatava ulatuse poolest.<sup>74</sup>

Punktis 1.2 on välja toodud Saksamaal kasutusel olevad üleandmise liigid. Ka seal on üleandmise osas seatud teatud piirid. On välja toodud põhiõiguslikud piirid, mida tuleb üleandmise liikide juures jälgida:

- formaalse üleandmise puhul on oluline, kas riik tohib eraõiguslike õigusvormide valimisega olemasolevaid avalik-õiguslikke sidemeid katkestada. Probleemi leevendatakse sellega, et kui riik täidab haldusülesandeid otse või õiguslikult iseseisva eraõigusliku institutsiooni kaudu, on ta seotud põhiõigustega ning üldiste halduspõhimõtetega. Tema käsutuses on küll eraõiguslikud vormid, aga nende üle kehtivad avaliku õiguse eeskirjad. Riigil on selles suhtes põhiõigustest tulenevad kohustused, mitte õigused. Seega ei saa tugineda põhiõigustega tagatud privaatautonomiale;
- funktsionaalse üleandmise puhul on oluline, kas ja millistel eeldustel tohib avalik võim eraettevõtteis tema ees olevate haldusülesannete tegelikku täitmisesse kaasata. Enamasti ei ole õiguslikke probleeme, kui riik ei täida teatud ülesandeid ise, näiteks reoveejaama ehitus, vaid teeb selle ülesandeks eraettevõttele kui haldussektori abilisele. Kuna siin võib enamasti olla mitu taotlejat, siis siin liigub asi edasi riigihankeõiguse valdkonda. Jäätmeveoseaduse kohaselt korraldab jäätmeveo teenuse

---

<sup>71</sup> RKÜKo 3-1-1-86-07, p 17

<sup>72</sup> *Ibid*, p 22

<sup>73</sup> *Ibid*, p 23

<sup>74</sup> E.-J. Truuväli. EV PS kommenteeritud, lk 49

osutaja leidmiseks kohaliku omavalitsuse üksus iseseisvalt või koostöös teiste kohaliku omavalitsuse üksustega teenuste kontsessiooni lähtuvalt riigihangete seaduses sätestatust;<sup>75</sup>

- materiaalse üleandmise puhul on tegemist haldusülesannete üleandmisega majanduslik-ühiskondlikku sektorisse, see ongi üleandmise tegelik vorm. Siin tekib küsimus, kas ja mil määral on riik volitatud seni talle kuulunud ülesandeid või ülesandevaldkondi üle kandma või jätma eraõiguslikku sektorisse.<sup>76</sup> Eestis saab toimuda riigi aktsiaseltsi puhul kui aktsiad maha müüakse.

Kindlasti tuleb eristada üleandmist kui toimingut ja menetlusakti ja üleandmist kui õiguse muutmist, mis viib selle uue õigusliku aluseni. Lisaks tuleb eristada üleandmisõigust ja üleandmise tulemuse õigust. Kui üleandmisõigus puudutab üleandmist ennast kui meedet ja tulemust, siis üleandmise tulemuste õigus tegeleb üleandmise edasiste tagajärgedega. Kui riik määrab või jätab teatud ülesannete täitmise eraettevõtjatele, eriti elanikkonnale teatud teenuse osutamise, siis peab ta vajadusel tagama, et erasektor pakub neid teenuseid piisaval määral ja mõistlike hindadega. Tähtis on ka see, et üleandmist saaks konkreetsel juhul vaadelda *ex ante* või *ex post*. Esimesel juhul on tegu sellega, kas ja millistel õiguslike eeltingimustel saab kavatsetavat üleandmist läbi viia. Üleandmist soovival haldusel on võimalik õiguslikke tingimusi arvestades ja olemasolevat mänguruumi kasutades see või vähemalt mingi soovitud üleandmine saavutada. Teisel juhul on oluline, kas toimunud üleandmine on kehtiva õigusega kooskõlas ja seega lubatud. Kui ei ole, siis haldus saab asja veel parandada või kõrvaldada puudused üleandmistulemuste õiguse alusel.<sup>77</sup>

#### **1.4. Sisejulgeoleku ülesannete üleandmise üldine lubatavus**

Riigile kuulub jõu kasutamise ainuõigus – jõumonomopol. Riik tolereerib kellegi teise poolt (peale riigi enda) füüsilise jõu kasutamist vaid kitsastes raamides ning väga erandlikes olukordades. Oma õiguste maksmapanekuks enda äranägemise järgi füüsilise jõu kasutamine on põhimõtteliselt välistatud – isik peab selleks pöörduma avaliku võimu poole. Eraisikul on legitiimne volitus rakendada teise eraisiku suhtes füüsilist jõudu vaid kitsastes piirides.<sup>78</sup>

<sup>75</sup> Jäätmeseadus. – RT I 2004, 9, 52 ... RT I 04.04.2012, 2, § 67 lg 1

<sup>76</sup> Maurer. *der Privatisierung in Deutschland*, s 7

<sup>77</sup> *Ibid* s 8

<sup>78</sup> Õiguskantsler. Põhiseaduslikkuse järelvalve, lk 9

Sisejulgeoleku tagab Eesti Politsei- ja Piirivalveamet. Politsei on täidesaatva riigivõimu institutsioon, mis kuulub Siseministeeriumi valitsemisalasse ning kelle põhiülesanneteks on avaliku korra kaitsmine.<sup>79</sup> Politsei ülesandeks on avalikku korda ähvardava ohu ennetamine, väljaselgitamine, tõrjumine ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamine, kui see ülesanne ei ole muu seadusega antud muu haldusorgani pädevusse või kui pädev haldusorgan ei saa õigeaegselt seda ülesannet täita.<sup>80</sup>

Haldusõigus on avaliku õiguse haru, mille normid reguleerivad avalikku haldust teostavate organite moodustamist ja funktsioneerimist ning sealjuures tekkinud suhteid eesmärgiga tagada avaliku huvide realiseerimine.<sup>81</sup> Politsei tegevus kuulub haldusõiguse, avaliku õiguse sfääri. Politsei on loodud avalikes huvides, selle üheks subjektiks on riik, mis on politseiametnikuga subordinatsioonisuhtes ning teenistusel on avalik-õiguslik iseloom.<sup>82</sup>

Avalikku turvalisust ja korda ähvardavate ohtude tõrjeks tuleb tihtipeale riivata mõnda vabadusõigust, mis võib omakorda esitada piiravale seadusele erilisi materiaalsed või menetluslikke nõudeid. Näide menetluslike nõuete kohta on kohtu reservatsioon politsei poolt rakendatavate füüsilist vabadust piiravate meetmete puhul,<sup>83</sup> selliseks reservatsiooniks on põhiseadustest tulenev nõue, et kedagi ei tohi vahi all pidada üle neljakümne kaheksa tunni ilma kohtu sellekohase loata.<sup>84</sup> Samuti on tundlikud põhiõigused kodu puutumatus eluruumi sisenemisel või selle läbiotsimise suhtes, koosolekuvabadus osalemise piiramise suhtes, kehaline puutumatus füüsilise vägivalla suhtes. Volitused põhiõiguste riiveks sätestab seadusandja.<sup>85</sup>

Juba 1920. aasta põhiseadus tõstis rõhutatult esile õigusriigi põhimõtte. Selle oluliseks komponendiks oli isikute põhiõiguste süsteemi olemasolu. Ka 1992 aasta põhiseaduse koostamisel pöörati suurt rõhku põhiõiguste osale. Põhiseaduse koostamise aluseks võeti rahvusvahelised inimõiguste kaitse alased lepingud, Euroopa Inimõiguste Konventsioon, samuti demokraatlike riikide konstitutsioonid. Suuremat mõju on siin avaldanud Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus.<sup>86</sup>

---

<sup>79</sup> Politsei- ja piirivalve seadus. – RT I 2009, 26, 159 ... RT I, 29.12.2011, 1, § 1 lg 2

<sup>80</sup> *Ibid*, § 3 lg 1 p 1

<sup>81</sup> K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õpilastele. Tallinn: Juura 1995, lk 28

<sup>82</sup> E. Rikken. Politseiteenistusõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2006, lk 12

<sup>83</sup> H. Schwemer. Põhiseaduse nõuded politsei õigusele. – *Juridica* 7/2004, lk 447 [Edaspidi: Schwemer. Põhiseaduse nõuded]

<sup>84</sup> PS, § 21 lg 2

<sup>85</sup> Schwemer. Põhiseaduse nõuded, lk 447

<sup>86</sup> Merusk/Narits. Konstitutsiooni õigusest, lk 5...6

Saksamaal on õiguskorra põhimõtte konstitutsioonikorra kandvaks ja kõikehõlmavaks põhimõtteks. Oluliseks õigusriigi nõudeks on riigisisese õigus- ja rahukorra alalhoiu ja tagamise kohustus. Vastavalt rahutagamise ülesandele kohustab riik kodanikke vägivalla kasutamisest loobuma, aga ta saab seda veenvalt teha vaid juhul, kui ta pakub kaitset ja ka tagab selle oma kodanikele, keda on ähvardatud või kelle õigusi on rikutud. Riigi jõukasutuse ainuõigus ei ole mitte omaette eesmärk, vaid vahend õigus- ja rahukorra jõustamiseks, mis on omalt poolt õigusriigiga seotud. Sellest tulenevalt peab riik olema alati võimeline ja valmis võtma kasutusele meetmeid ja looma asutusi, et täita ja alal hoida rahutagavaid ülesandeid. Eelmainitu kohaselt kuulvad politsei, kinnipidamine, haldusstruktuurid ja rahandus eranditult riigi pädevusse ning ei kuulu üleandmisele. Seda enam, et nende ülesannete täitmine nõuab tihti kõrgema võimu, vajadusel ka sunnimeetmete kasutamist, st jõukasutuse ainuõiguse rakendamist. Riigi reservatsioon kehtib igal juhul nendele peamistele ülesandevaldkondadele. Seevastu äärealad ja teenused, nt hoonete ülalpidamine, võivad jääda eraettevõtjale.<sup>87</sup> Seega korra ja maksuhalduse ülesanded ning ühtlasi ka avaliku võimu teostamine ei ole üleantavad, erandid kehtivad üksnes äärealadele ja teenustele.<sup>88</sup>

Kas ja millistel eeldustel ja millises ulatuses privatiseerimine on lubatav sõltub Saksa õigussüsteemi kohaselt esmajoonel ülesande liigist ja vastavast õigusvaldkonnast.<sup>89</sup> Nagu peatükis 1.1 on välja toodud, siis Saksamaal eristatakse avalike ja riiklike ülesandeid. Riiklikud ülesanded on need avalikud ülesanded, mis riigis, reeglina seadusliku haarde alusel, kehtiva õiguse kohaselt täitmisse võetakse. Seadusandlikud pädevused puuduvad vaid seal, kus konstitutsiooniõigus annab privatiseerimise kohta rangeid juhtnõure. Kohustuslikud riiklikud ülesanded ei kuulu privatiseerimisele. Siia kuuluvad eelkõige kõik sellised valdkonnad, mis jäävad riigi ainuõiguse alla jõudu kasutades, neist ei saa privatiseerimise kaudu lahti ütelda. Nendeks on kohtusüsteem, sõjavägi, sundtäitmine, rahandus, hõlmatud on ka politseilised ülesanded.<sup>90</sup>

Sisejulgeoleku tagamine on Saksa õiguse kohaselt riigi põhiline ja selle olemusest tulenev ülesanne. Sisejulgeoleku kaitsmine on kohustuslik riiklik ülesanne. Sisejulgeoleku tagamine kujutab endast vältimatut riiklikku ülesannet. Siiski ei tulene sellest riikliku julgeoleku tagamise monopoli, sest ülesannete täideviimisse saab ka eraisikuid kaasata.<sup>91</sup> On selge, et

---

<sup>87</sup> Maurer. *der Privatisierung in Deutschland*, s 11

<sup>88</sup> *Ibid*, s 13

<sup>89</sup> Schoch. *Die Sicherheitsaufgaben*, s 17

<sup>90</sup> *Ibid*, s 18

<sup>91</sup> Schoch. *Die Sicherheitsaufgaben*, s 18

õiguslikult tuleb eraisikut julgeolekuülesannete täitmisesse kaasamise tagasihoidlikult suhtuda.

Näitena privatiseerimise keelust Saksamaal saab tuua asjaolu, kus parkimisala järelvalvesse kaasati Berliini uue parkimisala järelvalve kontseptsiooni raames eraurijad, et toetada riiklike kohtuliku jälituse meetmeid. Liikluseeskirjade rikkumise eest karistamine on aga Saksa õiguse järgi eranditult võimude või politseiametnike kohustus. Kohtus tehti kindlaks, et väärtegade uurimine ja nende eest karistamine kui tüüpiline võimukandja ülesanne kuulub võimukandja riiklike ülesannete tuumikusse ja on seetõttu eraettevõtetele suletud. Erafirmade ja nende töötajate osalemine järelvalves pargitud sõidukite üle liikluseeskirja rikkumiste uurimise ning kindlaks tegemise teel rikub nii seadust kui ka põhiseadust.<sup>92</sup>

Näiteks Saksamaal on teatud valdkondades koostöö alguses üldisem ning siis konkreetsem. Üldises haldusõiguses tuntud avaliku-erasektori partnerluse mudel võetakse üle sisejulgeoleku sektorisse ja seda arendatakse edasi kui politsei-eraisikute partnerlus.<sup>93</sup> Politsei-eraisikute partnerluse näitena võib tuua politsei ja eraturvafirmade koostöö suurürituste korra tagamisel.

Eestis korraldab tasulist parkimist ning parkimisjärelvalvet viies omavalituses AS Ühisteenused, mis on G4S rahvusvahelisse majanduskontserni kuuluv äriühing. AS Ühisteenusete tegevusvaldkonda kuuluvad:

- liikluse reguleerimine;
- parkimiskorraldus;
- parkimismajade ja parklate opereerimine;
- parkimiskontroll;
- ühistranspordi piletilevi.<sup>94</sup>

Liiklusseaduse kohaselt võib kohalik omavalitsus oma avalikul parkimisalal kehtestada tasulise parkimise ala, mille piires parkimisel peab mootorsõidukijuht maksma parkimistasu mootorsõiduki ja selle haagise eest.<sup>95</sup> Kohaliku omavalitsusüksuse territooriumi tasulise parkimise alal korraldab parkimist valla- või linnavalitsus. Parkimisjärelvalve teostamise, parkimistasu maksmise kontrollimise ning viivistasu määramise, viivistasu otsuse edastamise

---

<sup>92</sup> *Ibid*, s 19

<sup>93</sup> *Ibid*, s 15

<sup>94</sup> Ühisteenused AS kodulehekülg. – <http://www.parkimine.ee/yhisteenusused/yhisteenusused>

<sup>95</sup> Liiklusseadus. – RT I 2010, 44, 261 ... RT I, 29.12.2011, 1, § 187 lg 1

ja viivistasu otsuse sundtäitmiseks esitamise võib kohalik omavalitsus halduslepingu alusel üle anda eraõiguslikule juriidilisele isikule.<sup>96</sup>

Eestis tekitab küsimusi isiku sõiduki teisaldamine valvega hoiukohta ning isiku kohustus sellise tegevusega kaasnevate kulude tasumine.<sup>97</sup> Riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus.<sup>98</sup> Samas on Riigikohus öelnud, et põhiseaduse vastavas sättes on püütud võimalikult täielikult loetleda kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi ning kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse.<sup>99</sup> Seega tuli antud asjas riive väljaselgitamiseks tuvastada, kas valvega hoiukohta või politseiasutusse toimetamise ning seal hoidmise ja valvamise kulude puhul on tegemist avalik-õiguslike rahaliste kohustustega.<sup>100</sup> Riigikohus leidis, et antud juhul oli tegemist avalik-õigusliku kohustusega ning kuulub põhiseaduse § 113 kaitsealasse. Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise üleandmine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms.<sup>101</sup> Varem kehtinud liiklusseadus ega ka muu normi ei sätestanud sõiduki teisaldamise, hoidmise ja valvamise kulude alam- ega ülemmäära, samuti mitte kulude arvestamise aluseid. Kuna praeguseks kehtetu liiklusseadus ei näinud täitevvõimule ette piiranguid ega täpsemaid juhtnööre tasu suuruse kohta, oli seadusandja jätnud määramata diskretsiooni ulatuse. Seetõttu oli LS § 20<sup>2</sup> lõike 7 esimene lause põhiseadusega formaalselt vastuolus.<sup>102</sup>

Baieris kaasati eraisikuid kiiruse mõõtmisel tänavaliikluses, misjärel algatati väärteomenetlus. Tehti kindlaks, et võimud ei tohi volitada eraisikuid mõõtma, registreerima ja dokumenteerima kiirusepiirangu rikkumisi, kuna kiirusepiirangute jälgimise meetmed ja uurimine ning vastuselevõtmine sellest tulenevate liikluseeskirjade rikkumise eest on avaliku julgeoleku kaitse meetmed ja kuuluvad seega riiklike ülesannete tuumikusse. Kuna neid peab riik ise täitma, ei tohi volitada eraisikuid. Julgeolekuülesannete privatiseerimine võib toimuda vaid eraisikute volitamisega võimukandja pädevusega, mida ei saa aga haldaja ise teha, vaid see vajab seaduslikku volitamist.<sup>103</sup>

---

<sup>96</sup> LS, § 187 lg 3

<sup>97</sup> RKPJKo 3-4-1-15-11, p 18

<sup>98</sup> PS, § 113

<sup>99</sup> RKHKm 3-4-1-10-00, p 20

<sup>100</sup> RKPJKo 3-4-1-15-11, p 19

<sup>101</sup> RKO 3-4-1-22-03, p 19

<sup>102</sup> RKPJKo 3-4-1-15-11, p 24

<sup>103</sup> Schoch. Die Sicherheitsaufgaben, s 19

## II. ABIPOLITSEINIKU OLEMUS

### 2.1. Abipolitseiniku teke ja areng

Praeguse abipolitseiniku institutsiooni eelkäijaks oli Eesti Kodukaitse. Eesti Kodukaitse loodi Ülemnõukogu presiidiumi 17.05.1990 jõustunud seadlusega “Organisatsiooni Eesti Kodukaitse moodustamise ning mõne koodeksi muutmise ja täiendamise kohta”<sup>104</sup> Seadlusega nõustuti Eesti Vabariigi Valitsuse initsiatiiviga moodustada kodurahu ja õiguskorra kaitseks organisatsioon Eesti Kodukaitse.<sup>105</sup> 1 märtsil 1991 jõustus Eesti Vabariigi Politseiseadus, mille kohaselt politseile pandud ülesannete täitmisel teeb politsei koostööd teiste riigiorganitega, ühiskondlike organisatsioonide ja kodanike ning nende ühendustega.<sup>106</sup> Seega loodi politseiseadusega vabatahtlike kaasamise õiguslik alus, mida praeguses politsei- ja piirivalves välja toodud ei ole.

Eesti kodukaitse põhikirja kohaselt oli Eesti Kodukaitse organisatsioon, kelle liikmed oma vabast ajast ja vabatahtlikult ning tasu saamata osalevad politsei abistamisel avaliku korra kaitsel ning õiguserikkumiste ennetamisel, tõkestamisel ja avastamisel.<sup>107</sup> Kodukaitse struktuurid asuvad politseiprefektuuride ja -jaoskondade juures ning töötades vastava politseiasutuse või -allüksuse juhtimisel.<sup>108</sup> Hiljem juhindub kodukaitse oma tegevuses abipolitseiniku seadusest, politseiseadusest, põhikirjast ning muudest õigusaktidest.<sup>109</sup>

15 märtsil 1996 aastal võeti vastu Vabariigi valituse määrus, millega lõpetati Eesti Kodukaitse tegevus. Eesti Kodukaitse organisatsiooni tegevus lõpetati kuna tema tegevus oli sisuliselt ammendunud. 1994 aastal jõustus Abipolitseinike seadus ning sellest tulenevalt oli Eesti Kodukaitse liikmeid võimalik rakendada politseiga senisest tihedamale koostööle abipolitseiniku seaduse alusel, mis ühtlasi tagas nende tegevusele seni puudunud õiguslikud tagatised.<sup>110</sup>

Õiguskantsler on oma arvamuses öelnud, et 20.04.1994 aastal vastu võetud abipolitseiniku seadus ei vasta põhiseadusele.<sup>111</sup> 24. 11. 2010 võeti vastu uus abipolitseiniku seadus, mis jõustus 01.01.2011 aastal.

<sup>104</sup> Seadlus organisatsiooni Eesti Kodukaitse moodustamise ning mõne koodeksi muutmise ja täiendamise kohta. – Ülemnõukogu presiidium, 17.05.1990. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/28316>

<sup>105</sup> *Ibid*, p 1

<sup>106</sup> Politseiseadus. – RT I 1990, 10, 113 ... RT I 2008, 54, 304, § 4 lg 2

<sup>107</sup> Eesti Kodukaitse põhikiri. – RT I 1995, 33, 440, p 1

<sup>108</sup> *Ibid*, p 2

<sup>109</sup> *Ibid*, p 3

<sup>110</sup> Eesti Kodukaitse tegevuse lõpetamine. – RT I 1996, 24, 499

<sup>111</sup> Õiguskantsler. Abipolitseiniku seadus vs põhiseadus, lk 38

Kehtiva abipolitseiniku seaduse kohaselt on abipolitseinik isik, kes vabatahtlikult oma vabast ajast osaleb politsei tegevuses seaduses sätestatud alustel ja korras.<sup>112</sup> Seadusest tuleneva mõiste kohaselt on tegemist eraõigusliku isikuga. Praegu on Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori käskkirjaga kehtestatud, et abipolitseinike politseitegevusse kaasamine toimub prefektuuris abipolitseinike üksuste kaudu. Abipolitseinike kaasamist prefektuuris korraldab koordineerija, kelleks võib ka olla abipolitseinike üksus.<sup>113</sup>

Abipolitseinike kaasamine politsei tegevusse korraldatakse erinevatele tööliinidele spetsialiseerumise põhimõttel. Abipolitseinike üksus koosneb rühmadest, mis moodustatakse territoriaalsuse ja vajadusel funktsionaalsuse põhimõttel.<sup>114</sup> Abipolitseinike jaotus spetsialiseerumise aluse valdkondadesse jaotumist on võimalik näha järgnevas tabelis.

	KOKKU	PÕHJA PREFEKTUUR	LÕUNA PREFEKTUUR	IDA PREFEKTUUR	LÄÄNE PREFEKTUUR
<b>Abipolitseinike arv (kokku)</b>	<b>1428</b>	<b>886</b>	<b>308</b>	<b>76</b>	<b>158</b>
korrakaitsepolitseivaldkond	717	178	307	74	158
kriminaalpolitseivaldkond	32	29	1	2	0
piirivalvevaldkond	0	0	0	0	0
kodakondsus- ja migratsioonivaldkond	0	0	0	0	0
reserv	679	679	0	0	0
neist iseseisva tegutsemise õigusega	0	0	0	0	0
neist tulirelva kandmise õigusega	16	16	0	0	0

**Tabel 1:** Abipolitseinike jaotumine valdkondade vahel 2011 aastal<sup>115</sup>

Abipolitseinike üksust ja selle rühma juhvavad prefekti määratud politseiametnikud. Ainult politseil on abipolitseiniku kaasamise õigus ning abipolitseinik osaleb politseitegevuses politseiametniku vahetel juhtumisel. Iseseisva ülesande täitmise pädevusega abipolitseinik kaasatakse politseiametniku vahetu juhtimiseta politsei tegevusse vastavalt teenistuslikule vajadusele ja võimalustele.<sup>116</sup> Allolevalt joonisel on välja toodud abipolitseiniku üksuse paiknemine struktuuris Põhja prefektuuri näitel.

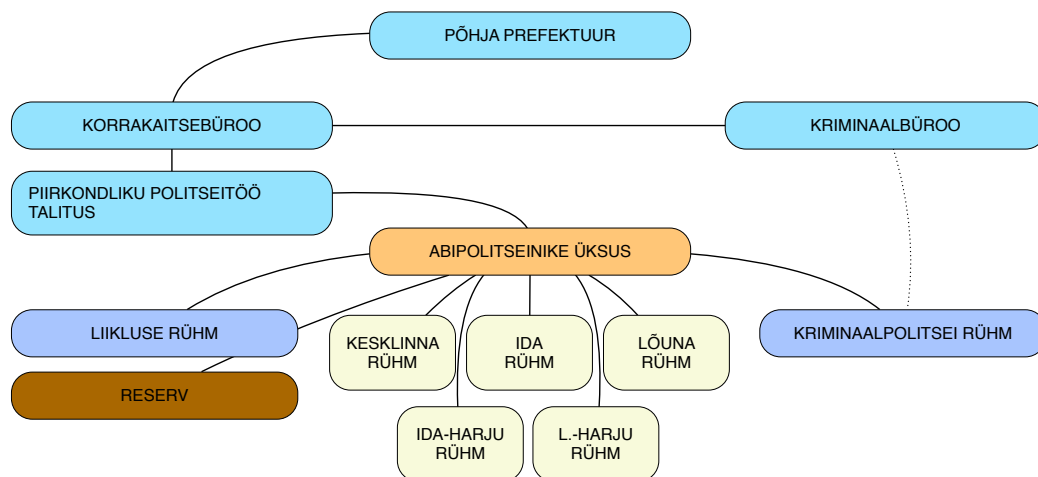
<sup>112</sup> Abipolitseiniku seadus. – RT I, 20.12.2010, 1... RT I, 29.12.2011, 1, § 2 lg 1 [Edaspidi: APoIS]

<sup>113</sup> Abipolitseiniku kaasamise juhend. Kinnitatud Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 20. Septembri 2011 käskkirjaga nr 342, p 2, p 3 [Edaspidi: Abipolitseiniku kaasamise juhend]

<sup>114</sup> *Ibid*, p 34, p 35

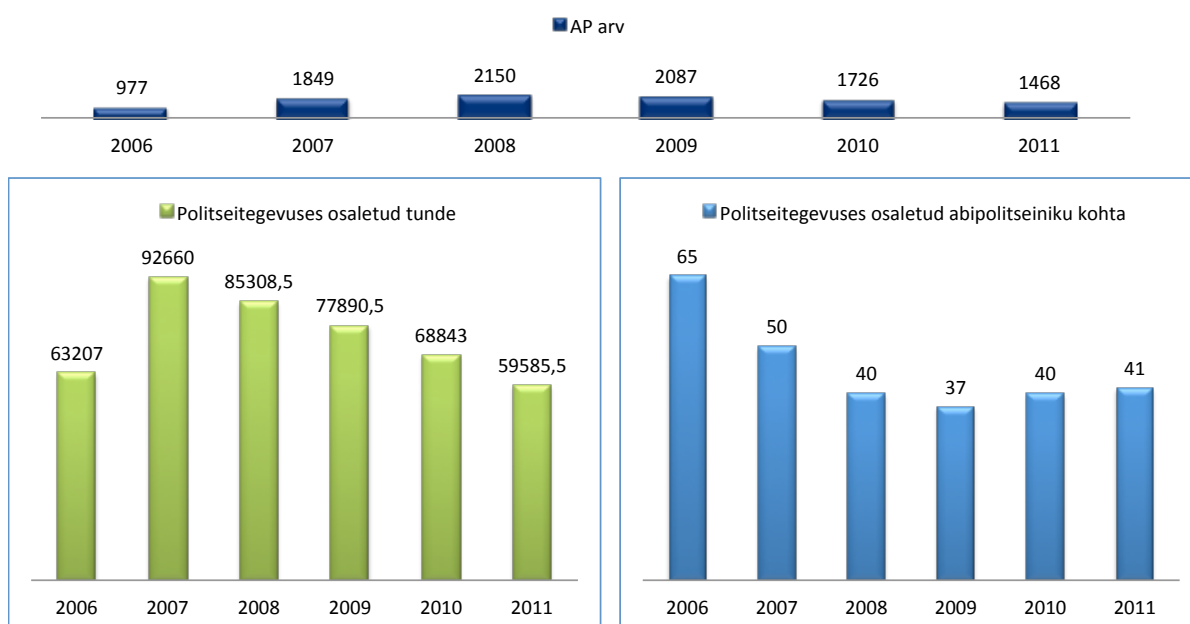
<sup>115</sup> PPA vastus päringule nr 2.1-5/49585-1

<sup>116</sup> Abipolitseiniku kaasamise juhend, p 36, p 37



**Tabel 2:** Abipolitseinike üksuse paiknemine struktuuris<sup>117</sup>

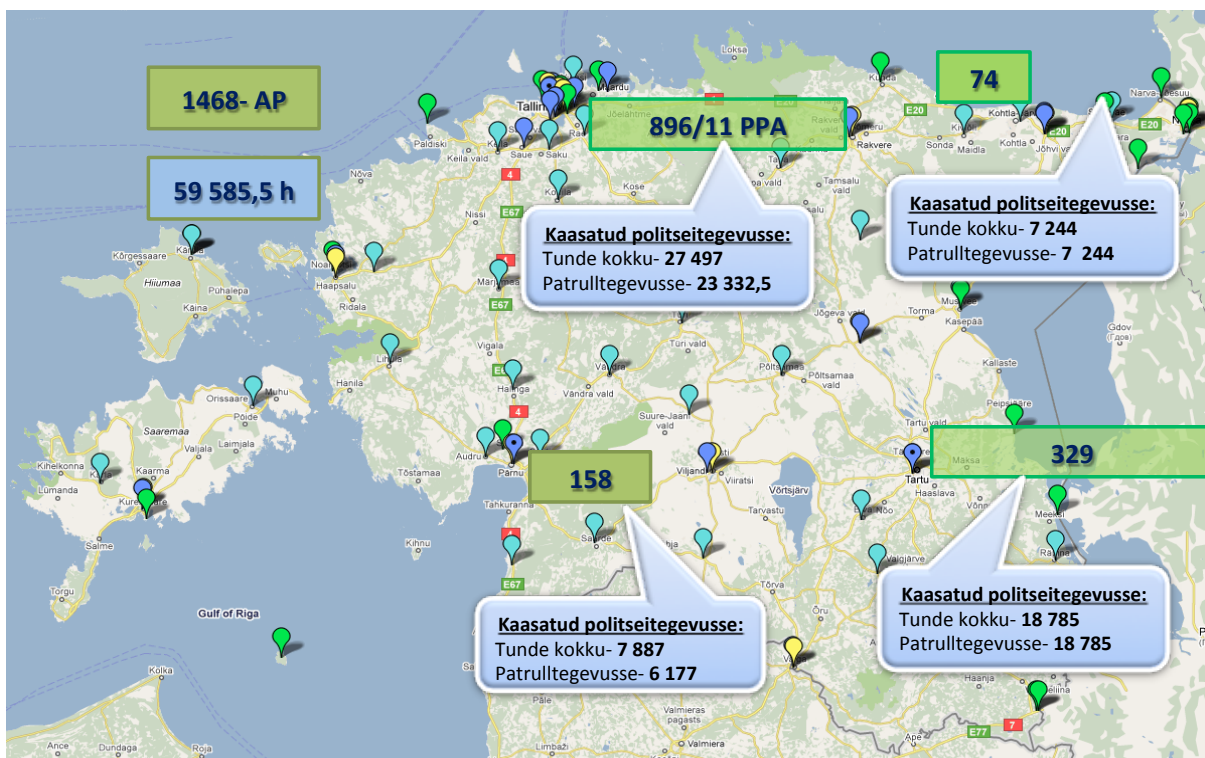
Abipolitseinike arvu kasvule aitas kaasa 27-29 aprillil toimunud rahutused, mis suures osas leidsid aset Tallinnas. Seda on näha ka allolevas graafikus. Rahutustejärgsetel aastatel kasvas abipolitseinike arv märkimisväärselt, enne rahutusi aastal 2006 oli 977 ning rahutustejärgsel aastal oli see arv kasvanud juba rohkem kui kaks korda, abipolitseinike arvuks 2008 aastal oli 2150. Abipolitseinikud võtsid sel perioodil aktiivselt osa politseitegevuses osalemises. Graafikust on näha, et võrreldes rahutustejärgsete aastatega on küll abipolitseinike arv ning politseitegevuses osalemise maht vähenenud.



**Tabel 3:** Abipolitseinike arvud ning politseitegevuses osalemine aastatel 2006-2011<sup>118</sup>

<sup>117</sup> PPA vastuskiri uurimistööde kaitsmise komisjonilt nr 1.1-14/52-2 [Edaspidi: Vastuskiri]

Alloleval kaardil on toodud abipolitseinike arvude jagunemine Eestis ning samuti on välja toodud piirkonniti politseitegevuses osalemise tunnid aastal 2011.



Tabel 4: Abipolitseinikud ja nende kaasamine politseitegevusse 2011 aastal<sup>119</sup>

Kui eelnenud kaardil on välja toodud suuremate Eesti keskuste abipolitseinike arvud ning osalemine politseitegevuses, siis allolevas tabelis on abipolitseinike arvud välja toodud maakondade kaupa.

<sup>118</sup> Vastuskiri

<sup>119</sup> *Ibid*

	Elanikke	Abipolitseinikke	Abipolitseinike arv 10 000 el kohta
Eesti	1 340 194	1468	10,95
Harju maakond	528 468	896	16,95
Hiiu maakond	10 000	10	10
Ida-Viru maakond	167 542	44	2,62
Jõgeva maakond	36 550	33	9,02
Järva maakond	35 963	16	4,45
Lääne maakond	27 283	29	10,6
Lääne-Viru maakond	66 861	30	4,48
Põlva maakond	30 778	48	15,6
Pärnu maakond	88 327	39	4,41
Rapla maakond	36 652	48	13,11
Saare maakond	34 577	16	4,62
Tartu maakond	150 535	129	8,57
Valga maakond	33 889	25	7,37
Viljandi maakond	55 275	38	6,87
Võru maakond	37 494	39	10,4

**Tabel 5:** Abipolitseinike arvud maakondades<sup>120</sup>

Autor on analüüsinud tabeleid ja graafikuid ning on seisukohal, et väga suurt mõju abipolitseinike arvu kasvule aitas kaasa 2007 aasta aprillis toimunud rahutused. Kuna rahutused toimusid suures osas Tallinnas, siis on ka Tallinnas kõige suurem abipolitseinike arv, siin mängib olulist rolli ka asjaolu, et Tallinnas on kõige suurem elanike arv, kuid siiski on autor arvamusel, et nimetatud sündmus andis suure tõuke abipolitseinike arengule.

## 2.2. Abipolitseiniku õiguslik seisund

Abipolitseinik on isik, kes vabatahtlikult oma vabast ajast osaleb politsei tegevuses seaduses sätestatud alustel ja korras. Abipolitseinik ei kuulu politseiametnike koosseisu.<sup>121</sup> Seaduse kohaselt on abipolitseinik riigivõimu esindaja politsei tegevuses osalemise ajal.<sup>122</sup> Abipolitseinik peab järgima avaliku teenistuse seaduse lisas oleva avaliku teenistuse eetikakoodeksis sätestatud põhimõtteid.<sup>123</sup> Siinkohal tekib autoril aga küsimus, kui abipolitseinik ei kuulu politseiametnike koosseisu, kuid on riigivõimu esindaja, siis kas abipolitseiniku puhul saab rääkida avalikust teenistusest või mille alla peaks sellise suhte klassifitseerima.

<sup>120</sup> Vastuskiri

<sup>121</sup> APoS, § 2 lg 1

<sup>122</sup> *Ibid*, § 2 lg 3

<sup>123</sup> *Ibid*, § 2 lg 4

Avalik teenistus on töötamine riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses.<sup>124</sup> Riigiametis töötamiseks loetakse töösuhet seadusandlikku, täidesaatvat või kohtuvõimu, riiklikku järelevalvet või kontrolli teostava institutsiooni või riigikaitset teostava avalik-õigusliku juriidilise isiku koosseisus ettenähtud valitaval või nimetataval ametikohal avaliku teenistuse seaduse või muude seaduste alusel.<sup>125</sup> Abipolitseiniku kandidaat nimetatakse abipolitseinikuks Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori või tema volitatud ametniku otsusega.<sup>126</sup> Siinkohal tekib küsimus, kas abipolitseinikud on Politsei- ja Piirivalveameti koosseisus ettenähtud.

Abipolitseinik kaasatakse politsei tegevusse selle prefektuuri tööpiirkonnas, kus ta on abipolitseinikuks kinnitatud.<sup>127</sup> Samas aga prefektuuri koosseisu kuuluvad territoriaalsed ja funktsionaalsed struktuuriüksused ning arestimajad. Territoriaalsed struktuuriüksused on jaoskonnad, kordonid ja piiripunktid ning funktsionaalsed struktuuriüksused on bürood.<sup>128</sup> Antud sätetele tuginedes on autor seisukohal, et abipolitseinikud ei kuulu ameti koosseisu ning seega ei ole abipolitseinike puhul tegemist avaliku teenistujaga. Samuti ei ole siseministri määruses toodud ära Politsei- ja Piirivalveameti teenistujate koosseisus abipolitseinike.<sup>129</sup>

Abipolitseinik küll nimetatakse abipolitseinikuks Politsei- ja Piirivalveamet peadirektori otsusega<sup>130</sup> sellist nimetamist aga ei saa samastada ametisse nimetamisega. Samuti ei kuulu abipolitseiniku ametikoht ettenähtud Politsei- ja Piirivalveameti teenistujate koosseisus. Abipolitseinikuga ei sõlmita ei töölepingut ega ka töövõtulepingut. Seega abipolitseinik ei ole Politsei- ja Piirivalveametis avalik teenistuja. Seda seisukohta kinnitab ka asjaolu, et vastavalt avaliku teenistuse seadusele on avalik teenistuja isik, kes teeb palgalist tööd riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses. Abipolitseinik osaleb politsei tegevuses vabatahtlikult<sup>131</sup> ning tasu tegevuse eest talle ei maksta.

Lisaks eelnevale annab ametnik esmakordsel ametisse astumisel teda ametisse nimetanud isikule kirjaliku ametivande.<sup>132</sup> Abipolitseinikult sellist vande andmist ei nõuta. Samuti on

---

<sup>124</sup> ATS, § 1 lg 1

<sup>125</sup> *Ibid*, § 1 lg 2

<sup>126</sup> PPVS, § 9

<sup>127</sup> APoS, § 13 lg 1

<sup>128</sup> PPVS, § 5 lg 3

<sup>129</sup> Politsei- ja Piirivalve teenistujate koosseis. – RT I, 29.12.2011, 143

<sup>130</sup> APoS, § 9

<sup>131</sup> *Ibid*, § 2 lg 1

<sup>132</sup> ATS, § 28

teenistujal õigus saada palka alates teenistusse astumise päevast kuni teenistusest vabastamise päevani.<sup>133</sup> Abipolitseinikul tasu saamise õigust ei ole ning ka sellest tulenevalt ei ole abipolitseiniku puhul tegemist teenistujaga.

Õiguskantsler Indrek Teder on oma arvamuses öelnud, et abipolitseinikel on teenistussuhtele olemuslikult sarnane suhe ning abipolitseiniku teenitusuhe algab ja lõpeb avalik-õiguslikus suhtes antud haldusaktiga. Seaduses on ka sätestatud kodakondsuse, hariduse ja vanuse nõue, on sätestatud ka kutsesobivuse nõuded, põhjalikult on ette nähtud abipolitseiniku kandidaadi staatus ning kaheastmeline väljaõpe, sätestatud sotsiaalsed garantiid. Õiguskantsler leidis, et abipolitseinikud on teenistussuhtele olemuslikult sarnases staatuses.<sup>134</sup> Autor soovib siinkohal eelnevale toetudes välja tuua, et õiguskantsler ei nimetanud abipolitseiniku staatust teenistussuhteks vaid selle sarnaseks ning tekib küsimus, kas sarnasus saab olla ülesannete üleandmise aluseks.

Autor on seisukohal, et kui vastavalt õiguskantsler Indrek Tederi seisukohale, et abipolitseinik on teenistussuhtele olemuslikult sarnases staatuses, siis peaks abipolitseinik olema ka oma olemuslikult olema sarnane ametnikule.

Samas on õiguskantsler Allar Jõks oma arvamuses öelnud, et ametnikud omavad spetsialiseeritud erialast väljaõpet ning selleks kehtestatud erinõudeid. Jõudu kasutavatele ametkondadele, seal hulgas ka politseiteenistusele, on riik kehtestanud eraldi teenistusseaduse ja selle alusel kutsesobivusnõuded.<sup>135</sup> Kutsesobivusnõuded on suuresti tagatud ka abipolitseinike osas. Samas on arvamuses öeldud, et erialase väljaõppe käigus omandavad tulevased ametnikud teenistusülesannete täitmiseks vajalikud teadmised põhjaliku teoreetilise ja praktilise õppe näol, mis peab tagama asjatundliku ja kõiki konkreetse juhtumi asjaolusid arvestava otsuse ka eriolukordades.<sup>136</sup> Abipolitseiniku puhul on loodud kahe astmeline väljaõpe, mille kogukestvus on 80 tundi.<sup>137</sup> Politseiametniku puhul on nõue, et politseiteenistusse võib võtta isiku, kellel on vähemalt keskharidus ja kes on lõpetanud kutseõppe keskhariduse baasil politsei või piirivalve erialal või kellel on kõrgharidus politsei või piirivalve erialal ehk isiku, kellel on politseiharidus.<sup>138</sup>

---

<sup>133</sup> ATS, § 37 lg 1

<sup>134</sup> Õiguskantsleri märgukiri: Arvamus abipolitseiniku seaduse eelnõule. Nr 18-1/100992/1003598, lk 2

<sup>135</sup> Õiguskantsler. Põhiseaduslikkuse järelvalve, lk 14

<sup>136</sup> *Ibid*, lk 14

<sup>137</sup> APoS, § 8 lg 1,2

<sup>138</sup> PPVS, § 2 lg 1

Abipolitseiniku esimese astme väljaõppekava kohaselt läbib abipolitseinik muuhulgas ka õiguse aluste valdkonna, mille sisuks on:

- riigiõiguse alused;
- isikute õiguste ja vabaduste kaitse;
  - põhiõiguste rikkumine;
  - põhiõiguste riive
- õiguse liigid.

Väljaõppe läbimisel peab abipolitseinik mõistma riigi ja õiguse olemust. Teadma Eesti Vabariigi põhiseadust, oskab nimetada põhiõigusi ja –vabadusi ning mõistab nende sisu. Esimese astme õppekava õiguse valdkonna tundide arv on neli. Teise astme väljaõppekava õiguse aluste valdkonna sisuks on samad teemad, mis esimese astme väljaõppekaval, tundide maht on üks tund.<sup>139</sup>

Autor on seisukohal, et abipolitseinike tegevusega kaasneb sageli inimeste põhiõiguste riiveid ning sellise mahus väljaõpe isikute õiguste ja vabaduste kaitse osas ei ole kindlasti piisav, võrreldes võimuvolituste ulatusega, mis on neile abipolitseiniku seadusega antud. Lisaks juba niivõrd erinevad nõuded politseilise hariduse ja väljaõppe osas, ei tohiks abipolitseinik oma vähese väljaõppe seisukohalt omada politseiametnikule sarnast seisundit.

Euroopa Kohus lahendis nr 149/79, Komisjon vs Belgia (1982) on öeldud: “avalikus teenistuses töötamine” hõlmab tööd ametikohtadel, millega kaasneb otsene või kaudne osalemine avaliku õigusega antud volituste kasutamises ning ülesannete täitmises, mille eesmärk on kaitsta riigi või muude riiklike asutuste üldhuve, ning mis seega nõuab erilist ustavussuhet riigiga seda tööd tegevate isikutelt ning kodakondsuskohustuse aluseks olevate õiguste ja kohustuste vastastikkust.<sup>140</sup> Abipolitseinikele on seadusega antud volitus teatud ülesannete täitmiseks kuid autor on seisukohal, et abipolitseinikuks olemist ei saa nimetada töötamiseks, kuna nende tegevuse eest ei maksta tasu ning nende osalemine tegevustes on vabatahtlik.

Samas mõnes riigi on abipolitseinik riigiga teenistussuhtes. Vabatahtlikusse politseiteenistusse võtmisega luuakse eriline avalik-õiguslik teenistus- ja ustavussuhe

---

<sup>139</sup> Abipolitseiniku kaasamise juhend, Lisa 1, lk 1 ja lk 4

<sup>140</sup> EKo 26.05.1982, C 149/79, Belgia kodakondsuse nõude mittevastavus EMÜ artiklile nr 84

Berliini liidumaaga. Vabatahtlikus politseiteenistuses oleva isiku suhtes kohaldatakse ametnikeseaduse sätteid – teenistuskohused, ametisaladus, vastutus.<sup>141</sup>

Eelnevat arvesse võttes on autor seisukohal, et kuigi paljuski osas sarnaneb abipolitseiniku seisund avaliku teenistujaga ning nagu ka õiguskantsler oma arvamuses ütles, et tegemist on teenistussuhtele sarnase suhtega, on abipolitseinik siiski eraõiguslik füüsiline isik, kes peale teatud nõuete täitmist peale abipolitseinikuks nimetamist vabatahtlikkuse alusel abistab politseid seaduses toodud pädevuse ulatuses.

### 2.3. Abipolitseinikuks saamise tingimused

Abipolitseinikuks võib nimetada 18 aastase isiku, kes peab olema ka Eesti kodanik. Hariduse miinimumnõue on keskharidus ning eesti keele oskus peab vastama politseiametnikele ettenähtud tasemele. Autorile jäi siinkohal selgusetuks, millist taset siinkohal on mõeldud. Üheks nõutavaks tasemeks oleks B2-tasemel keeleoskuse nõue, mis kehtib politseiametnikele, kes on vanemspetsialisti või noorempetsialisti ametikohal piiripunktis, kordonis, piirivalvelaeval, valmidusüksuses või Lennusalgas<sup>142</sup> või C1-taseme keeleoskuse nõue, mis kehtib teistele politseiametnikele ja eelnimetatud. Jääb pisut arusaamatuks, millise tasemenõude alla siis abipolitseinikud peaksid kuuluma kuid autor on siinkohal arvamusel, et siiski tuleks võtta aluseks B2- taseme nõuded. Eriti just arvesse võttes asjaolu, et C-tasemel keeleoskust nõutakse isikutelt, kelle teenistuskohustused või tööülesanded on seotud üksuse juhtimise, tegevuse kavandamise ja koordineerimisega, samuti nõustamise, avalike ettekannete, sõnavõtude ja ametlike kirjalike tekstide koostamisega<sup>143</sup> ning abipolitseinikud oma tegevusega selle taseme alla ei sobiks.

Siseministri määrusega on abipolitseinikele kehtestatud kutsesobivuse nõuded. Nõuded on jagatud kahte kategooriasse:

1) nõuded isikuomadustele:

- olema lojaalne Eesti Vabariigile, aus ja seaduskuulekas
- võimeline töötama stabiilselt ja tulemuslikult pingelolukorras ning oskab teha meeskonnatööd;
- kohusetundlik, otsustus- ja vastutusvõimeline, suudab iseseisvalt langetada

<sup>141</sup> Õiguskantsler. Abipolitseiniku seadus vs põhiseadus, lk 27 viide 81

<sup>142</sup> Avaliku teenistuja, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded. – RT I, 29.12.2011, 169, § 8 p 3

<sup>143</sup> *Ibid*, § 5

otsuseid oma pädevuse piires ning on võimeline ette nägema oma otsuse tagajärgi ning vastutama nende eest;

- hea analüüsi- ja sünteesivõimega, oskab eristada olulist ebaolulisest ning suudab lahendada probleeme;
- hea suhtlemisoskusega.<sup>144</sup>

2) kehalise ettevalmistuse nõuded – abipolitseinik peab täitma ühe füüsilise katse normatiivi omal valikul:

- 3000 m jooks – 25.00 minutit;
- 500 m ujumine – 16.00 minutit;
- 6000 m sõudmine sõudeergomeetril – 34.00 minutit.<sup>145</sup>

Võrreldes politseiametniku ja abipolitseiniku kutsesobivuse nõudeid saab teha järelduse, et nõuded isikuomadustele on samad nii abipolitseinike kui ka politseiametnike puhul. Erinevus aga seisneb kehaliste katsete osas. Kui abipolitseinik valib ühe füüsilise katse, siis politseiametnikul tuleb katseid teha 3 ning samuti on erinevus katse sooritamise ajalises piirangus.<sup>146</sup> Seega kuna nõudmised on politseiametnikele kõrgemad, siis peab järelikult ka nende füüsiline vorm võrreldes abipolitseinikega parem olema.

Autor on seisukohal, et kui nii keeleoskustaseme nõuded kui ka nõuded isikuomadustele on abipolitseinikel ja politseiametnikel samad, siis ei tohiks olla erinevusi ka kehalise ettevalmistuse osas. Kuna abipolitseiniku pädevuses on politsei abistamine, siis ei tohiks ka tema kehaline ettevalmistus olla nõrgem kui politseiametnikul, sest vastasel korral ei pruugi abistamine olla võimalik.

Seadusega on sätestatud täpsed kriteeriumid isikutele, keda võetakse abipolitseinikuks.

Selleks on isik:

- 1) kes on teovõimeline;
- 2) keda ei ole karistatud tahtlikult toimepandud esimese astme kuriteo eest;
- 3) kellel ei ole karistust tahtlikult toimepandud kuriteo eest;
- 4) kes ei ole kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav;
- 5) kellelt ei ole jõustunud kohtuotsusega ära võetud politseiametniku ametikohal töötamise õigust;

<sup>144</sup> Abipolitseiniku kutsesobivuse nõuded. – RT I, 29.12.2011, 146, § 2

<sup>145</sup> *Ibid*, § 3

<sup>146</sup> Politseiametniku ning Politsei- ja Piirivalveameti kõrgema ametniku kutsesobivusnõuded, sh haridusnõuded ning nende kontrollimise tingimused ja kord. – RTL 2009, 95, 1401, § 5

- 6) kes ei ole sõltuvuses alkoholi, narkootilise või psühhotroopse aine kasutamisest või kes ei ole psüühikahäirega, raskekujulise isiksuse- või käitumishäirega;
- 7) kes ei ole sellise tervisehäirega, mis takistab tal abipolitseiniku ülesannete täitmist;
- 8) kes oma käitumise poolest sobib abipolitseiniku ülesandeid täitma ning kelle käitumine või eluviis ei ohusta tema enda ega teise isiku turvalisust.<sup>147</sup>

Võrreldes eelnevat politseiametnikele seatud kriteeriumitega<sup>148</sup> on tehtud erisus abipolitseinikele, kes võivad olla karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest, kui karistusandmed on kustutatud. Autor on seisukohal, et selline eristamine ei ole õige. Kuna abipolitseinik täidab osati samu ülesandeid, mis politseiametnik ning on pädev tegema seaduses toodud tegevusi peaks ka abipolitseinik olema isik, keda ei ole üldse tahtlikult toimepandud kuriteos karistatud. Nii politseiametnik kui ka abipolitseinik peavad olema seadusekuulekad kodanikud ning autori arvates ei ole sobilik, et abipolitseinikuks võib olla varasemalt tahtliku kuritoe toimepannud isik.

Abipolitseinik peab kandideerimisel esitama ka abipolitseiniku ankeedi<sup>149</sup> ning ankeedis küsitakse andmeid, mis võimaldavad hinnata isiku sobivust abipolitseinikuna politsei tegevuses osalemiseks. Lisaks tuleb ankeedis märkida ka sugulaste ja hõimlaste andmed.<sup>150</sup> Autorile jääb arusaamatuks, et politseiteenistusse ei võeta isikuid, kes isikuankeedis teadlikult valeandmeid esitas või varjas olulist informatsiooni,<sup>151</sup> siis abipolitseinikule sellist piirangut seatud ei ole. Selline piirang peaks autori arvates olema kehtestatud ka abipolitseinikele. Abipolitseinikele kehtestatud isikuomaduste nõuetes on ära toodud, et abipolitseinik peab olema aus. Kui aga juba esitatavas ankeedis on toodud valeandmeid, siis selline tegevus ei peegelda ausa inimese käitumist ning ebaausate võtetega abipolitseinikuks soovival isikul ei pruugi olla head kavatsused ka temale pandavate ülesannete täitmise osas.

---

<sup>147</sup> APoS, § 5

<sup>148</sup> PPVS, § 40

<sup>149</sup> APoS, § 7 lg 1 p 5

<sup>150</sup> *Ibid*, § 7 lg 2

<sup>151</sup> PPVS, § 40 p 9

## 2.4. Sisejulgeoleku ülesande eraõiguslikule isikule üleandmine abipolitseiniku puhul

Kui eraisikul peaks julgeolekuülesannete täitmisel olema ka mingisuguseid avaliku võimu pädevusi, eriti õigust sekkuda põhiõigustesse, on vaja volitust, mida saab rakendada ainult erilise seadusliku volitamise alusel.<sup>152</sup>

Politseinikel tuleb oma igapäevaste tööülesannete täitmisel sageli sekkuda oma pädevuse piires kodanike õigustesse viisil, mis ilma seadusega antud volitusi võib olla vastuolus põhi- ja inimõigusnormidega. Iga politseinik peab tundma tähtsamaid põhi- ja inimõigusi puudutavaid sätteid. Ainult normide tundmisest siiski ei piisa, sest põhi- ja inimõiguste realiseerimine eeldab, et politseinik saaks aru ka nende õiguste tähendusest politsei igapäevase tegevuse suunajana. Küsimus seisneb selles, et kuidas mõjutavad põhi- ja inimõigused politseiniku tegevust juhul, kui ta oma teenistusülesannete täitmisel tegutseb politsei pädevuse piires, talle antud õigusi kasutades. Tööga seotud toimingutes, näiteks turvakontrolli läbiviimisel, tuleb kohaldada üht või mitut põhi- või inimõigusi reguleerivat normi. Selle eest, et põhi- ja inimõiguste tähendust mõistetakse politsei igapäevases töös, vastutavad peale politseiniku enda ka koolitajad ja politseijuhtkond.<sup>153</sup>

Näiteks varjatud jälgimisel tuleb eriti täpselt kaalutleda, kuidas ja millistel eeldustel üksikisiku kaitset rikutakse. Sellistes olukordades on vaja otsida tasakaal ühiskonna turvavajaduse ja üksikisiku kaitse vahel.<sup>154</sup> Politseiniku tegevuse lähtekohaks peab olema inimväärkuse ja inimlike väärtuste tagamine igasuguste tingimuste korral igale inimesele, sõltumata tema sotsiaalsest staatusest.<sup>155</sup>

Avaliku võimu volitustega eraisikute osutatav avaliku julgeoleku kaitse on võimalik ainult eraisiku volitamise kujul. Kui volitus antakse, on asjaomane eraõiguslik isik funktsionaalselt (mitte institutsionaalselt) haldusorganisatsiooniga seotud ja allub riiklikule järelevalvele.<sup>156</sup>

Ülesande üleandmise õiguslik alus tuleneb põhiseaduse § 3, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.<sup>157</sup> Tulenevalt põhiseadusest võib võimupädevusega ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele toimuda

<sup>152</sup> Schoch. Die Sicherheitsaufgaben, s 20

<sup>153</sup> E. Ellonen. Eetika ja politseitöö. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2002, lk 40

<sup>154</sup> *Ibid*, lk 40

<sup>155</sup> *Ibid*, lk 41

<sup>156</sup> Schoch. Die Sicherheitsaufgaben, s 20

<sup>157</sup> PS, § 3

üksnes formaalse seaduse volituse alusel. Politsei on täidesaatva riigivõimu institutsioon, mille ülesandeks on avaliku korra kaitsmine.<sup>158</sup> Erinevalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest, mis sätestab võimaluse, et kohalik omavalitsus ei pea seaduses loetletud ülesandeid ise täitma, kui need ülesanded on seadusega jäetud kellegi teise täita.<sup>159</sup> Politsei- ja piirivalveseaduses aga sellist võimalust ei ole toodud, seega eeldatakse, et avaliku korra kaitsmise ülesanne on üksnes politsei ülesanne. Politsei ülesandeks on seadusliku õigus- ja ühiskonnakorra kaitsmine, üldise korra ja turvalisuse tagamine ning kuritegude ennetamine, nende avastamine ja süüdistuse esitamine.<sup>160</sup> Abipolitseinike tegevuse õiguslik alus tuleneb abipolitseiniku seadusest, siinkohal aga tekib autoril küsimus, et kui politsei- ja piirivalveseaduses ei ole reguleeritud, et avaliku korra kaitsmise ülesannet võib täita keegi teine peale politsei, siis kas abipolitseiniku tegevuse reguleerimine eriseadusega on lubatav.

Teatud piirides on võimupädevusega ülesannete üleandmine võimalik, ilma, et see kahjustaks põhiseadusest tulenevaid põhimõtteid. Näiteks selliste ülesannete osaline üleandmine olukorras kus eraõiguslikud isikud täidavad sisuliselt abistavat funktsiooni.<sup>161</sup>

Autor on siinkohal seisukohal, et mitte igasugune abistava funktsiooni täitmise üleandmine ei saa olla lubatav vaid kindlasti tuleks analüüsida selle abistava funktsiooni täitmisega kaasnevaid tegevusi ja nende sisu.

Riigikohus on öelnud, et karistusvõimu üleandmise keeld eraõiguslikule juriidilisele isikule puudutab otseselt ja vahetult vaid süüteomenetlusi ega laiene näiteks süüteomenetluste eelnevatele järelvalvelise iseloomuga haldustoimingutele.<sup>162</sup>

Siinkohal ei pea autor aga antud seisukohta õigeks. Politsei poole rakendatavad järelvalvemeetmed toovad endaga kaasa ka põhiõiguste riiveid, milledeks võivad olla näiteks liikumisvabaduse piiramine,<sup>163</sup> vaba eneseteostuse piiramine,<sup>164</sup> õigus omandile.<sup>165</sup> Politseilised tegevused toovad sagedasti kaasa põhiõiguste riiveid, selliseid ülesandeid ei tohiks üle anda eraõiguslikule isikule.

---

<sup>158</sup> PPVS § 1 lg 2

<sup>159</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I 1993, 37, 558... RT I, 29.12.2011, 1, § 6 lg 1

<sup>160</sup> H. Kiehelä, S. Virta. Lähipolitsei kui lähenemisviis. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2000, lk 18

<sup>161</sup> K. Merusk. Avalike ülesannete..., lk 501

<sup>162</sup> RKÜKo 3-1-1-86-07, p 26

<sup>163</sup> PS, § 34

<sup>164</sup> *Ibid*, § 19

<sup>165</sup> *Ibid*, § 32

Põhiõiguste traditsiooniline funktsioon on tagada igäühele kaitse riigi tegevuse eest. Igäühel on õigus nõuda, et riik ei sekkuks tema põhiõigustesse. Riik ei tohi ülemära takistada igäühe põhiõiguste realiseerimist, avalik võim ei tohi sekkuda üksikisiku põhiseadusega tagatud vabadustesse.<sup>166</sup>

Põhiõigused ei kaitse mitte ainult riigi tegevuse eest, vaid panevad ka riigile kohutuse kaitsta igäüht teiste isikute õigustesse sekkuva tegevuse eest. Põhiseaduse kohaselt on igäühel õigus riigi ja seaduse kaitsele ning riigi ülesandeks on õiguste ja vabaduste tagamine.<sup>167</sup>

Autori arvates ei saa selgelt väita, kas abipolitseinikule politseilise ülesande teostamise õigus on lubatav või mitte. Seega tuleb analüüsida seadusega abipolitseinikule antud pädevusi, milliseid meetmeid on abipolitseiniku seaduse järgi abipolitseinikul võimalik oma tegevuses kasutada. Siinkohal on ka oluline, kas abipolitseinik rakendab meetmeid politsei abistamisel või politsei ülesande iseseisval toestamisel.

---

<sup>166</sup> T. Annus. Riigiõigus. 2. vlj. Tallinn: Juura 2006, lk 222...223

<sup>167</sup> *Ibid*, lk 223

### III. ABIPOLITSEINIKU RAKENDATAVAD MEETMED

#### 3.1. Abipolitseiniku rakendatavad meetmed politsei ülesande iseseisval täitmisel

##### 3.1.1. Küsitlemine ja dokumendi nõudmine

Abipolitseiniku seaduse § 18 lg 1 kohaselt võib abipolitseinik isiku peatada ja teda küsitleda, kui on alust arvata, et isikul on ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalikke andmeid, ning selle ohu väljaselgitamine, tõrjumine või korrarikkumise kõrvaldamine on politsei pädevuses.<sup>168</sup> Abipolitseiniku seaduse § 18 lg 3 kohaselt võib abipolitseinik nõuda isikult dokumentide esitamist, kui on alust arvata, et isikul on ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalikke andmeid, ning selle ohu väljaselgitamine, tõrjumine või korrarikkumise kõrvaldamine on politsei pädevuses.<sup>169</sup>

Oht on olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine.<sup>170</sup> Korrarikkumine on avaliku korra kaitsealas oleva õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumine või õigushüve kahjustamine.<sup>171</sup>

PPVSis on küsitlemine ja dokumentide nõudmine järelvalve erimeede. Ükskõik millise meetme kohaldamisel on politsei alati kohustatud järgima selgitamiskohustust. Nimetatud kohustus on sätestatud PPVSis<sup>172</sup> ning selle kohaselt tuleb iga meetme kohaldamisel politseiametnikul end isikule tutvustada, vajadusel esitada ametitunnistus ning selgitada meetme kohaldamise eesmärki. Selgitamiskohustuse täitmine ei ole vajalik juhul, kui see ei ole meetme olemusest või eesmärgist lähtudes võimalik või kui on tegemist vahetu ohuga. Vahetu oht hõlmab juhtumeid, kus on vajalik kiire reageerimine ning tutvustamine ja selgitamine ei ole seetõttu võimalik.<sup>173</sup> Autor on seisukohal, et kuna tegemist on isikute seisukohast võetuna väga tähtsa teabe saamise võimalusega ning selgitamiskohustuse täitmine on väga oluline tuleks ka abipolitseiniku seaduses eraldi välja tuua abipolitseiniku selgitamiskohustus.

---

<sup>168</sup> APoS, § 18 lg 1

<sup>169</sup> *Ibid*, § 18 lg 3

<sup>170</sup> PPVS, § 7<sup>3</sup> lg 2

<sup>171</sup> *Ibid*, § 7<sup>3</sup> lg 1

<sup>172</sup> *Ibid*, § 7<sup>6</sup>

<sup>173</sup> M. Laaring, M. Künnapu, P. Heinsoo, M. Mikiver. Õppevahend "Politsei järelvalve menetlus". Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2010, lk 42 [Edaspidi: Laaring/Künnapu/Mikiver. Õppevahend]

Küsitlemine ja dokumendi nõudmine on meede, mille puhul on tegemist isiku õigusi ja vabadusi kõige vähem riivava meetmega ning meetme kohaldamine on lubatud juba ohukahtluse puhul, ohu väljaselgitamiseks. Küsitlemine kui ka dokumentide nõudmine on oma olemuselt erinevad meetmed, millel on ühine eesmärk – isikult teabe saamine. Küsitlemise puhul on eesmärk saada isikult teavet suuliselt, dokumentide nõudmise eesmärk on saada isikult asjassepuutuvat teavet kirjalikult.<sup>174</sup>

Abipolitseiniku seadus lubab antud meetme rakendamiseks isiku peatada. Igal isikul on aga õigus vabalt liikuda.<sup>175</sup> Seega isiku peatamisega piirab abipolitseinik isiku põhiõigusi. Siinkohal on oluline, et vahetut sundi ehk siis füüsilise jõuga mõjutamine siinkohal lubatud ei ole. Jõu kasutamine on lubatud üksnes ohtu tõrjumiseks või korrariikkumise kõrvaldamiseks, mitte aga ohu välja selgitamiseks.<sup>176</sup> Seega antud juhul ei ole meetme tagamiseks füüsilise jõu kasutamine lubatud. Autor on arvamusel, et kuigi abipolitseinikul tuleneb seadusest õigus isik küsitlemiseks peatada, siis reaalselt võimalust selle meetme rakendamiseks ei ole. Kui isik peatumise korraldusele ei allu, siis ei ole abipolitseinikul ka võimalust meetme kohaldamiseks ning isik võib peatumise korraldusele reageerimata jätta.

Abipolitseiniku seadus § 18 kg 2 kohaselt küsitlemine protokollitakse kui küsitletav isik seda taotleb või seda peab vajalikuks politseiametnik.<sup>177</sup> Dokumendi nõudmist ja vastuvõtmist abipolitseiniku seaduse kohaselt protokollima ei pea. Küll on aga dokumentide nõudmise ja vastuvõtmise protokollimise nõue politseil. PPVSi kohaselt dokumentide nõudmine ja vastuvõtmine politsei poolt protokollitakse või fikseeritakse politsei üldise asjaajamiskorra kohaselt. Kui dokumentide nõudmine ja nendega tutvumine toimub kohapeal, protokollitakse meede selle kohaldamisele allutatud isiku taotlusel.<sup>178</sup>

Juhul, kui isik esitab politseile dokumendid, mis jäävad politsei valdusesse, siis on vajalik meetme protokollimine või meetme fikseerimine üldise asjaajamiskorra kohaselt. Vastav nõue on oluline isiku õiguste tagamise seisukohalt ning selleks, et üheselt saaks fikseeritud dokumentide politsei valdusesse andmine.<sup>179</sup>

Kuigi abipolitseiniku seadus ei luba abipolitseil dokumendi vastuvõtmist vaid üksnes

---

<sup>174</sup> Laaring/Künnapu/Mikiver. Õppevahend, lk 43

<sup>175</sup> PS, § 34

<sup>176</sup> APoS, § 29

<sup>177</sup> *Ibid*, § 18 lg 2

<sup>178</sup> PPVS, § 7<sup>16</sup> lg 4

<sup>179</sup> Laaring/Künnapu/Mikiver. Õppevahend, lk 44

dokumendi esitamist on autor arvamisel, et abipolitseinikel peaks olema dokumendi nõudmise protokollimise kohustus. Lisaks on autori arvates arusaamatu, et abipolitseiniku poolt läbiviidud küsitlemine tuleb protokollida üksnes siis, kui küsitletav isik seda taotleb või peab vajalikuks politseiametnik. Küsitlemine ja dokumendi nõudmine kuuluvad meetme alla, mida abipolitseinik võib teostada iseseisvalt, sellest tulenevalt kui küsitletav isik ise protokollimist ei taotle, siis küsitlemist ei protokollitagi.

Analüüsid küsitlemise ja dokumendi nõudmise meetme olemust on autor seisukohal, et antud meede on isiku õiguse vähe riivav kuid selle meetme rakendamine sõltub üksnes sellest, kui koostöövalmis on isik, kelle suunas antud meedet kohaldada on vaja. Kui isik ei ole nõus küsitlemiseks peatuma, siis abipolitseinikul puuduvad võimalused teda selleks sundida. Seega isiku küsitlemine ja dokumentide esitamise nõudmine saab toimuda üksnes isiku vaba tahte alusel ning siinkohal ei saa ka tegemist olla isiku õiguste riivamisega.

### **3.1.2. Isikusamasuse tuvastamine**

Abipolitseinik võib isiku teadmisel kehtiva isikut tõendava dokumendi alusel tuvastada isikusamasuse, see tähendab teha kindlaks isiku nime ja vanuse, tutvuda dokumendiga, võrrelda fotot ja teisi dokumendile kantud biomeetrilisi andmeid isikuga ning kontrollida dokumendi ehtsust, või kui see ei ole võimalik, siis tuvastada isikusamasuse muul õiguspärasel viisil, kui see on vajalik ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks.<sup>180</sup> Abipolitseinikul on isikusamasuse tuvastamiseks õigus peatada isik ja nõuda temalt isikut tõendava dokumendi esitamist ning saada isikusamasuse tuvastamist võimaldavaid ütlusi.<sup>181</sup> Abipolitseinik võib isikusamasuse tuvastamisel nõuda isikult eriõigust tõendava dokumendi esitamist, kui õigusakti kohaselt on isik kohustatud sellist dokumenti kaasas kandma.<sup>182</sup> Erinevalt politseist ei ole abipolitseinikul õigus nõuda andmeid isiku elukoha kohta.<sup>183</sup>

Sarnaselt peatükis 3.1.1. toodud meetmele on abipolitseinikule õigus isik peatada isikusamasuse tuvastamiseks. Erinevalt abipolitseinikust on PPVSi kohaselt politseil õigus kasutada isiku vastu vahetut sundi nii kaua, kui see on eesmärgi saavutamiseks vältimatu<sup>184</sup>

---

<sup>180</sup> APoS, § 19 lg 1

<sup>181</sup> *Ibid*, § 19 lg 2

<sup>182</sup> *Ibid*, § 19 lg 3

<sup>183</sup> PPVS, § 7<sup>18</sup> lg 2

<sup>184</sup> *Ibid*, § 7<sup>18</sup> lg 5

ning samuti õigus toimetada isik isikusamasuse tuvastamiseks ametiruumi.<sup>185</sup> Seega on seadusega antud politseile siinkohal tegutsemiseks laiemad võimalused. Abipolitseiniku puhul on autori arvates sama olukord nagu küsitlemisel ja dokumendi nõudmisel, ehk isikusamasuse tuvastamine käib isiku vaba tahte alusel ning mingit sundi siin abipolitseinik rakendada ei saa.

Isikusamasuse tuvastamine tähendab eelkõige isiku nime ja vanuse kindlakstegemist. Nime ja vanuse kindlakstegemine aitab eristada ühe nimega isikuid. See toimub isiku teadmisel ning toimub järgmisel viisil:

- 1) kehtiva isikut tõendava dokumendi alusel – isikult nõutakse dokumendi esitamist ning kontrollitakse dokumendi ehtsust, kehtivust ning võrreldakse fotot ning võimalusel teisi dokumendile kantud biomeetrilisi andmeid isikuga;
- 2) isikusamasuse tuvastamine muul viisil - kui isikusamasuse tuvastamine dokumendi alusel ei ole võimalik, võib isikult nõuda isikusamasuse tuvastamist võimaldavaid ütlusi ja biomeetrilisi andmeid ning tuvastada isikusamasuse muul õiguspärasel viisil. Näiteks isiku ütluste või väidete võrdlemine rahvastikuregistri andmetega.<sup>186</sup>

Abipolitseinikul ei ole õigust dokumendile kantud või isiku antud andmete õigust rahvastikuregistrist ega ka muust andmekogust kontrollida. Samuti puudub abipolitseinikul võimalus kontrollida dokumendi kehtivust. Politseiametnikul aga selline õigus on. Andmete õigsuse kontrollimist on lubatud teha üksnes rahvastikuregistrist või muust Euroopa Liidu õigusakti või seaduse alusel loodud andmekogust.<sup>187</sup> Sellise piirangu eesmärk on tagada, et võrdlusandmete puhul oleks tegemist terviklike ning autentsete andmetega.<sup>188</sup>

Rahvastikuregistri eesmärgiks on Eesti kodanike, Eestis elukoha registreerinud Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanike ning Eestis elamisloa või elamisõiguse saanud välismaalaste peamiste isikuandmete kogumine ühte andmekogusse. Andmekogu on mõeldud riigile ja kohalikule omavalitusele seadusega sätestatud ülesannete täitmiseks.<sup>189</sup> Rahvastikuregistrisse kantakse nii isikuandmed kui ka isikuandmetega seotud andmed.<sup>190</sup> Rahvastikuregister sisaldab ka delikaatseid isikuandmeid, näiteks andmeid pärilikkuse kohta.<sup>191 192</sup>

---

<sup>185</sup> PPVS, § 7<sup>18</sup> lg 6

<sup>186</sup> Laaring/Künnapu/Mikiver. Õppevahend, lk 48

<sup>187</sup> PPVS, § 7<sup>18</sup> lg 4

<sup>188</sup> Laaring/Künnapu/Mikiver. Õppevahend, lk 48

<sup>189</sup> Rahvastikuregistri seadus. – RT I 2000, 50, 317 ... RT I, 14.03.2011, 1, § 2 ja § 4

<sup>190</sup> *Ibid*, § 21...22

<sup>191</sup> Isikuandmete kaitse seadus. – RT I 2007, 24, 127 ... RT I, 30.12.2010, 2, § 4 lg 2 p 4

<sup>192</sup> RRS, § 21 lg 1 p 16

Isikuandmete kaitse eesmärk on kaitsta isikuandmete töötlemisel füüsilise isiku põhiõigusi ja -vabadusi, eelkõige õigust eraelu puutumatusel.<sup>193</sup> Isikuandmete töötlemine on lubatud üksnes andmesubjekti nõusolekul, kui seadus ei sätesta teisiti.<sup>194</sup> Haldusorgan võib isikuandmeid töödelda üksnes avaliku ülesande täitmise käigus.<sup>195</sup> Abipolitseinik on eraisik ning tema poolt isikuandmete töötlemine lubatud ei ole.

Kuna isikuandmeid võib töödelda üksnes seadusega ettenähtud juhtudel ning sellist õigust abipolitseinikel ei ole, siis on autor seisukohal, et täiesti õigustatult ei ole abipolitseinikel võimalik erinevatest andmekogudest andmeid vaadata ja kontrollida. Samuti on autor seisukohal, et kuna abipolitseinikul puudub õigus kontrollida andmete õigusust seega ei saa lugeda isikusamasuse tuvastamist korrektseks ja usaldusväärseks.

### 3.1.3. Alkoholi joobe kontrollimine

Alkoholi joobe väljaselgitamiseks on seadusega ette nähtud kaks viisi:

- 1) joobe kontrollimine indikaatorvahendiga;<sup>196</sup>
- 2) joobe tuvastamine tõendusliku alkomeetriga või vereprooviga.<sup>197</sup>

Abipolitseinik võib kontrollida indikaatorvahendiga alkoholi sisaldumist isiku väljahingatavas õhus. Joobeseisundi kontrollimise protseduurile võib allutada:

- 1) sõidukijuhi või muu isiku, kui on alust kahtlustada, et isik on toime pannud süüteo, mille koosseisuliseks tunnuseks on joobeseisund või alkoholi piirmäära ületamine;
- 2) isiku, kellel esinevad ilmsed joobeseisundi tunnused, kui ta võib olla ohtlik endale või teistele või
- 3) alaealise, kellel esinevad ilmsed alkoholi tarvitamise tunnused.<sup>198</sup>

Erinevalt peatükkides 3.1.1 ja 3.1.2 toodud meetme kohaldamisele on alkoholi joobe kontrollimisel välja toodud abipolitseiniku selgitamiskohustus.<sup>199</sup> Autor on endiselt

---

<sup>193</sup> IKS, § 1 lg 1

<sup>194</sup> *Ibid*, § 10 lg 1

<sup>195</sup> *Ibid*, § 10 lg 2

<sup>196</sup> PPVS, § 7<sup>23</sup>

<sup>197</sup> *Ibid*, § 7<sup>24</sup>, 7<sup>25</sup>, 7<sup>26</sup>

<sup>198</sup> APoS, § 20 lg 1

<sup>199</sup> *Ibid*, § 20 lg 2

seisukohal, et ka eelnevate meetmete kohaldamisel tuleb abipolitseinikul täita selgitamiskohustust.

Abipolitseiniku seaduse seletuskirja kohaselt alkoholijoobe kontrollimise volituse andmisel on lähtunud praktilisest kaalutlusest ja isikute põhiõiguste riive intensiivsusest. Kuna antud meetme puhul on tegu riikliku järelevalve meetmega ja isiku kehalise puutumatus riive ei ole intensiivne, siis on antud volituse andmine õigustatud.<sup>200</sup>

Autorile jääb arusaamatuks seaduses tulenev ebakõla. Abipolitseiniku seadus § 20 lg 1 sätestab, et abipolitseinik võib isiku kontrolli protseduurile allutada.<sup>201</sup> Sama sätte lg 3 p 2 kohaselt peab abipolitseinik isiku viivitamatult üle andma politseile, kui isik keeldub alkoholijoobe kontrollimisest indikaatorvahendiga.<sup>202</sup> Nimetatud sätete vasturääkivus tekitab olukorra, milles isiku keeldumise korral võib abipolitseinik isiku kontrolli protseduurile allutada ja alles hiljem politseile üle anda. Siinkohal on oluline välja selgitada, mida antud sätte kohaselt kontrolli protseduurile allutamine tähendab.

Autor on seisukohal, et alkoholijoobe kontrolli protseduuri läbiviimine on abipolitseiniku ja isiku vaheline koostöö, aga kui tegemist on protseduurile allutamisega, siis siinkohal ei ole seda võimalik teha ilma vahetut sundi kasutamata. Politsei poolt vahetu sunni rakendamise kaudu isikult vereproovi võtmine on äärmuslik meede ning seda kasutatakse vaid siis, kui tõendusliku alkomeetri kasutamine ei ole võimalik või isik keeldub sellest, samuti kui isik keeldub vabatahtlikult vereproovi andmisest.<sup>203</sup> Äärmuslik meede on ka abipolitseiniku poolt vahetu sunni kasutamine indikaatorvahendiga alkoholijoobe kontrollimiseks. Abipolitseinik võib vahetut sundi kasutada üksnes ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks, mitte aga ohu kahtluse korral.

Justiitsminister on leidnud, et sundproovide võtmise regulatsiooni eesmärk on tagada proovide võtmine ka olukorras, kus meetme kohaldamisele allutatud isik ei ole proovi andmisega nõus. Seega juhul kui isik keeldub proovi andmast saab seda temalt võtta

---

<sup>200</sup> Abipolitseiniku seaduse eelnõu seletuskiri. – Riigikogu, 15.11.2010. – [http://www.riigikogu.ee/?page=pub\\_file&op=emsplain&content\\_type=application/rtf&file\\_id=838370&file\\_name=Abipolitseiniku%20seadus%20seletuskiri%20\(628\).rtf&file\\_size=338544&mnsensk=633+SE&fd=2011-04-13](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/rtf&file_id=838370&file_name=Abipolitseiniku%20seadus%20seletuskiri%20(628).rtf&file_size=338544&mnsensk=633+SE&fd=2011-04-13), p 4.1.3

<sup>201</sup> APoS, § 20 lg 1

<sup>202</sup> *Ibid*, § 20 lg 3 p 2

<sup>203</sup> Liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. – Riigikogu, 19.12.2007. – [http://www.riigikogu.ee/?page=pub\\_file&op=emsplain&content\\_type=application/msword&file\\_id=212148&file\\_name=liiklusseadus%20jt%20seletuskiri%20\(180\).doc&file\\_size=223232&mnsensk=179+SE&fd=2011-04-13](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=212148&file_name=liiklusseadus%20jt%20seletuskiri%20(180).doc&file_size=223232&mnsensk=179+SE&fd=2011-04-13)

kohaldades selleks vahetut sundi niivõrd, kui see on eesmärgi täitmiseks vajalik.<sup>204</sup> PPVS näeb ette juhud, millal võib piirduda üksnes indikaatorvahendi kasutamisega,<sup>205</sup> mille kohaselt otsustab politseiametnik alkoholisisalduse kindlaksmääramist veres või väljahingatavas õhus. Abipolitseinikul sellist kaalutusõigust ei ole.<sup>206</sup> Juhul kui joobe tuvastamine on vajalik võib sundi kasutada üksnes juhul, kui isik sellega vabatahtlikult ei nõustu. Sundi võib kasutada proovi võtmise tagamiseks niivõrd, kuivõrd see on eesmärgi saavutamiseks vältimatu.<sup>207</sup>

Juhtudel, mil isik keeldub indikaatorvahendiga alkoholijoobe kontrollimisest või vaidlustab indikaatorvahendi näidu, peab süüteo tunnuste esinemise tõendamiseks mõõtma st allutama isiku tõendusliku alkomeetri kasutamisele või vereproovi võtmisele.<sup>208</sup> Sellest tulenevalt on autor sisukohal, et protseduurile saab allutada üksnes politseiametnik, mitte abipolitsei, sest keeldumise korral abipolitseinik mitte ei alluta isiku protseduurile, vaid annab isiku üle politseile, kes otsustab alkoholijoobe tuvastamise vajalikkuse ja vastavate meetmete kasutamise selle läbiviimiseks.

Autor on seisukohal, et nii joobe indikaatorvahendiga kontrollimise ja joobe tõendusliku alkomeetriga tuvastamiseprotseduurid oma olemuselt ei erine. Nii indikaatorvahendi kui tõendusliku alkomeetri kasutamine on sarnane, hingedhus alkoholisisaldust näitavad vahendid, millest üks on täpsem. Seega kui isik vabatahtlikult ei nõustu alkoholijoobe kontrollimise protseduuriga, siis abipolitseinikul ei ole õigust teda nimetatud protseduurile sunni abil allutada vaid isik tuleb üle anda politseile, kellel omakorda on vajalikele protseduuridele allutamiseks õigus vahetut sundi kasutada.

Siinkohal võib aga tekkida olukord kus isik ei ole nõus indikaatorvahendiga kontrolli protseduuriga, abipolitseinik peab ta üle andma politseile, kuid isik ei ole nõus ootama ja soovib lahkuda. Selleks, et abipolitseinik saaks isiku politseile üle anda, peaks ta isikut sundi kasutades politsei saabumiseni kinni hoidma, piirama isiku liikumisvabadust. Nagu ka varem on välja toodud, siis üksnes ohu kahtluse korral abipolitseinik isiku vastu vahetud sundi kasutada ei saa. Sunni rakendamine on põhjendatud kui see on vajalik selleks, et tagada teiste isikute ohutus ja avalik turvalisus.<sup>209</sup>

---

<sup>204</sup> Õiguskantsleri märgukiri: PolS ning PPS sätestatud joobeseisundi tuvastamise korra ellu rakendamisel. Nr 6-8/091468/1102210. 24.05.2011, p 40 [Edaspidi: Õiguskantsler. Joobeseisundi tuvastamise kord]

<sup>205</sup> PPVS, § 7<sup>24</sup> lg 4

<sup>206</sup> APoS, § 24 lg 3 p 2

<sup>207</sup> Õiguskantsler. Joobeseisundi tuvastamise kord, p 42

<sup>208</sup> *Ibid*, p 67

<sup>209</sup> *Ibid* p 47

Autor on seisukohal, et olukorras kus silmnähtavalt joobes isik soovib vaatamata abipolitseinike korraldustele autorooli istuda omab abipolitseinik õigust isikut politsei saabumiseni kinni hoida, sest joobetunnustega juht võib liikluses endast tõsist ohtu kujutada. Antud näite põhjal on tegemist ohu tõrjumisega, ning abipolitseiniku tegevus vahetut sunni kasutades on õigustatud.

Samas on autor seisukohal, et nagu peatükis 2.2 on välja toodud, siis abipolitseinikel on minimaalne ülevaade isiku põhiõigustest ning võivad neid piire selgelt teadmata väga lihtsalt oma volitusi ületada. Abipolitseinike väheste teadmistega selle valdkonnas võib kujuneda olukord, kus vahetu sunni kasutamise lubatavuse piire ületatakse.

### **3.1.4. Turvakontroll**

Abipolitseinik võib kontrollida isikut või tema riietust vaatlemise ja kompimise teel või tehnilise vahendi abil kindlustamaks, et isiku valduses ei ole esemeid või aineid, millega ta võib ohustada ennast või teisi isikuid. Kontrolli võib teostada järgmistel juhtudel:

- 1) kui see on vajalik vahetu kõrgendatud ohu tõrjumiseks või
- 2) kui isikult võib seaduse alusel võtta vabaduse.<sup>210</sup>

Kõrgendatud ohu kahtluse puhul nimetatud meetme kasutamine lubatud ei ole. Turvakontrolli teostab kompimise teel abipolitseinik, kes on isikuga samast soost. Kui see on vajalik vahetu ohu tõrjumiseks, võib turvakontrolli teostada abipolitseinik, kes ei ole isikuga samast soost.<sup>211</sup> Erand on antud juhuks, kui turvakontrolli teostamise kohal ei viibi samasoolist politseiametnikku ning turvakontrolliga viivitamine ei ole võimalik või ohustaks toimingu eesmärgi saavutamist.<sup>212</sup>

Turvakontrolli puhul on tegemist esimese ja ühtlasi isiku õigusi kõige vähem riivava meetmega nn läbivaatuse meetmete sarjast. Võrreldes isiku läbivaatusega on turvakontroll leebem meede ning riivab vähem isiku põhiõigusi. Seetõttu on ka turvakontrolli teostamise lubamise alused laiemad kui isiku läbivaatuse puhul. Turvakontroll seisneb isiku või tema riietuse vaatlemises või kompimises.<sup>213</sup>

---

<sup>210</sup> APoS, § 22 lg 1

<sup>211</sup> *Ibid*, § 22 lg 2

<sup>212</sup> Laaring/Künnapu/Mikiver. Õppevahend, lk 64

<sup>213</sup> *Ibid*, lk 63

Oluline on eristada turvakontrolli ja läbivaatust. Isiku läbivaatust saab käsitleda kui turvakontrollile järgnevat astet. Tegemist on isiku või tema riiete põhjalikuma läbivaatamisega ning meede on isiku õiguste suhtes oluliselt riivavam. Juhul kui turvakontrolli tulemusena on tekkinud isiku suhtes kahtlus, teostatakse tema suhtes läbivaatus, mis on oma olemuselt põhjalikum. Isiku läbivaatus hõlmab isiku keha, kehaõõnsuste ja riiete läbivaatust.<sup>214</sup> Abipolitseinikel ei ole isiku läbivaatuse protseduur läbiviimine lubatud.

Abipolitseinikul on turvakontrolli teostamine lubatud kompamise teel. See küll ei ole küll nii palju isiku õigus riivav tegevus kui läbivaatus, kuid isiku kõigus puutumatusle riivab ka kompimine. Lisaks lubab seadus abipolitseinikul turvakontrolli kohaldamisel kasutada vahetut sundi nii kaua, kui see on eesmärgi saavutamiseks vältimatu.

Vahetu sund on üldjuhul kõige raskem haldussunni vorm, sest sellega kaasneb isikupuutumatus kui ühe kõige väärtuslikuma põhiseadusliku hüve piiramine. Selle raskuse tõttu rakendatakse vahetut sundi ainult avalikku korda ähvardava ohu kõrvaldamise kohustuse sundtäitmiseks juhul, kui muude sunnivahenditega ei ole võimalik seda kohustust õigeaegselt täita. Vaetu sunni rakendamisel on võimalike väärkäitumiste tõttu eriti suur tähtsus kaalutusõiguse õiguspärasel teostamise, proportsionaalse sunnivahendi valimisel.<sup>215</sup>

Siinkohal on autor seisukohal, et nii kompamine iseenesest kui ka koostoimes vahetu sunni kohaldamise abipolitseiniku poolt on üsna suur isiku õiguste riive. Riigikohus on leidnud, et vahetu sunni puhul on tegemist füüsilise jõu kasutamisega ning korrakaitsel jõu kasutamine kujutab endast tõkendit, mille kohaldamise käigus riivatakse ühte kaalukamat isiku põhiõigust – isikupuutumatus.<sup>216</sup> Vahetu sunni kasutamine antud olukorras tähendab seda, et üks eraisik rakendab teise suhtes jõudu, mis autori arvates ei ole lubatav abipolitseiniku iseseisva tegutsemise puhul. Seaduse kohaselt on vahetu sunni kasutamine turvakontrolli teostamisel lubatud kui see on eesmärgi saavutamiseks vajalik. Abipolitseiniku puhul on tegemist eraisikuga, kes on saanud mõningase väljaõppe kuid ei oska olukorda hinnata samamoodi nagu politseiametnik.

Tegutsedes abipolitseinikule kehtiva abipolitseiniku seadusega antud pädevuste piirides, võib

---

<sup>214</sup> Laaring/Künnapu/Mikiver. Õppevahend, lk 64

<sup>215</sup> Laaring, M., Vahetu sund kui haldussunnivahend politsei ja piirivalve seaduses ning korrakaitse seaduse eelnõus. – Juridica 8/2010, lk 551...552 [Edaspidi: Laaring. Vahetu sund]

<sup>216</sup> RKHKm 3-3-1-65-07, p 19

ette tulla olukordi, mis nõuavad kiiret otsustamist ja tegutsemist vajalike meetmete rakendamisel. Et vältida sellistel juhtudel mittevajalikku või eproportsionaalset sekkumist isikute põhiõigustesse, on oluline oskus olukorda õigesti hinnata ja teha igakülselt kaalutletud otsuseid, mis arvestaksid igati konkreetse juhtumi asjaolusid.<sup>217</sup>

On arusaadav, et politseil on antud olukorras vahetu sunni kasutamise õigus, kuid autori arvates on abipolitseinikule siinkohal seadusega antud liiga suur volitus sunni kasutamiseks iseseisval tegutsemisel. Abipolitseinik oma vähese väljaõppe ja kogemuste juures ei oska olukorda objektiivselt hinnata. Vahetu sunni kasutamine turvakontrolli teostamisel on autori arvates õigustatud juhul, kui abipolitseinik tegutseb politseiametnikuga koos, politseiametniku juhiste järgi.

### **3.1.5. Vallasasja hoiulevõtmine**

Abipolitseinikul on õigus võtta hoiule turvakontrolli käigus tuvastatud vallasasi, millega isik võib ohustada ennast või teist isikut või mille valdamine on isikul seadusega keelatud.<sup>218</sup> Abipolitseinik peab hoiulevõetud asja viivitamata andma üle politseile.<sup>219</sup>

Turvakontroll hõlmab endast isiku või tema riiete vaatlemist ja kompimist.<sup>220</sup> Isiku riiete läbivaatus aga enam turvakontrolli meetme alla ei käi, läbivaatust võib teostada üksnes politseiametnik. Politsei võib isiku läbi vaadata järgmistel juhtudel:

- 1) on alust arvata, et isik kannab endaga kaasas asja või ainet, mille võib võtta seaduse alusel hoiule, hõivata või konfiskeerida;
- 2) see on vajalik kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks, kui isik viibib avaliku võimu toimimiseks tähtsas ehitises või selle vahetus läheduses või
- 3) see on vältimatult vajalik isikusamasuse tuvastamiseks.<sup>221</sup>

PPVS sätestab, et pärast hoiulevõtmise aluse äralangemist tagastatakse hoiulevõetud asi omanikule või selle seaduslikule valdajale viivitamata pärast hoiulevõtmise aluse äralangemist.<sup>222</sup> Vallasasja hoiulevõtmise alus langeb ära juhul kui asjast ei nähtu enam ohtu või asi ei ole enam ohus. Asja hoiulevõtmise alused on ära langenud ja isik saab asja tagasi,

<sup>217</sup> Õiguskantsler. Abipolitseiniku seadus vs põhiseadus, lk 31

<sup>218</sup> APoS, § 23 lg 1

<sup>219</sup> *Ibid*, § 23 lg 2

<sup>220</sup> Laaring/Künnapu/Mikiver. Õppevahend, lk 64

<sup>221</sup> PPVS, § 7<sup>35</sup>

<sup>222</sup> *Ibid*, § 7<sup>39</sup> lg 4

kui vahetu oht või korrariikkumine on kõrvaldatud.<sup>223</sup> Abipolitseiniku seaduses asja tagastamise kohustuse sätet ei ole. Autor on arvamisel, et asja tagastamise kohustuse säte on jäetud seadusesse panemata, kuna abipolitseinik ei ole piisavalt pädev otsustama, kas asi tuleks tagastada või mitte. Sellest tulenevalt ka nõue, et asi tuleb viivitamata üle anda politseile. Aga kui on ilmselge, et asi ei kujuta endast ohtu ning ei ole ka seadusega keelatud peaks siiski ka abipolitseinikul olema kohustus asi omanikule või selle seaduslikule valdajale tagastada, sest vastasel juhul riivatakse ülemäära isiku omandiõigust.

Isiku läbivaatus on järg turvakontrollile. Juhul kui turvakontrolli käigus kas vaatluse või kompimise tulemusena tekib kahtlus, et isikul võib endaga kaasas olla asi või aine, mida võib seaduse alusel võtta hoiule, hõivata või konfiskeerida, või kõrgendatud ohu kahtluse korral võib politsei isiku läbi vaadata. Isiku läbivaatuse eesmärgiks võib olla keelatud asja leidmine või aine või asja leidmine, mille olemasolu või kasutamine võib tekitada kõrgendatud ohu.<sup>224</sup>

Autor on seisukohal, et juhul kui hoiule võtmist vajav vallasasi ei ole isiku käes või tema läheduses, siis on enne selle hoiulevõtmiseks vaja teostada isiku läbivaatus. Abipolitseinik võib isikut kombata, aga läbivaatuseks temal õigust ei ole seega isiku riietes, taskutes olevat asja ei saa abipolitseinik hoiule võtta kuna see eeldaks eelnevalt läbivaatust.

Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt on igäühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Igäühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada.<sup>225</sup> Abipolitseinikul ei ole seadusest tulenevat õigust isiku läbivaatuseks, mille tulemusena oleks vallasasja hoiulevõtmine võimalik, seega toetudes eelnevale on autor seisukohal, et abipolitseinikul ei ole iseseisvalt tegutsedes õigust vallasasja hoiule võtta. Isegi juhul kui vallasasja hoiulevõtmine ei vaja eelnevat läbivaatust on see siiski põhiseadusest tuleneva õiguse riivega, mis eeldab võimuvolituste kasutamist, mis iseseisvalt tegutseval abipolitseinikul kui eraisikul puuduvad.

Lisaks lubab seadus abipolitseinikul vallasasja hoiulevõtmiseks kasutada vahetut sundi nii kaua, kui see on eesmärgi saavutamiseks vältimatu.<sup>226</sup> Siinkohal on jällegi tegemist võimuvolituste üleandmisega eraisikule, mis ei ole lubatav. Vahetut sundi võib abipolitseinik

---

<sup>223</sup> Laaring/Künnapu/Mikiver. Õppevahend, lk 73

<sup>224</sup> *Ibid*, lk 65

<sup>225</sup> PS, § 32

<sup>226</sup> APoS, § 24 lg 4

kasutada ohu tõrjumiseks, vallasja hoiulevõtmise on lubatud ohu väljaselgitamiseks, seega on autor siinkohal arvamisel et vahetu sunni kasutamine abipolitseiniku poolt antud olukorras ei ole lubatav. Kui abipolitseinik arvab, et isiku käes olev vallasasi võiks endast mingit ohtu kujutada, peaks ta isiku üle andma politseiametnikule.

### 3.1.6. Ettekirjutuse tegemine

Ohu või korrarikkumise korral on abipolitseinikul õigus panna avaliku korra eest vastutavale isikule ettekirjutusega ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise kohustus.<sup>227</sup> Avaliku korra eest vastutav isik on oma käitumisega ohu tekitanud või korda rikkuv isik.<sup>228</sup> Ettekirjutus tähendab ohu eest vastutavale isikule haldusakti andmist, millega teda kohustatakse teatud viisil käituma või teatud viisil käitumisest hoiduma. Sellise ettekirjutuse tegemine põhineb PPVS-i aluseks oleval põhimõttel, et avaliku korra rikkumise põhjustanud isik peab ise olema esmaselt see, kes rikkumise kõrvaldab. Kui aga isik mingil põhjusel ettekirjutust ei täida või ei saa täita, võib politsei teha seda tema eest haldussunnivahendeid kasutades.<sup>229</sup> Samadel asjaoludel saab ettekirjutuse teha ka politseiametnik<sup>230</sup> ning siinkohal abipolitseinikuga erinevusi ei ole. Seega nii politseiametnik kui ka abipolitseinik saavad ettekirjutuse teha ohu tõrjumise või korrarikkumise korral

Kuna ettekirjutus on haldusakt, siis tuleb selle tegemisel arvestada kõiki haldusaktide andmiseks kehtestatud üldisi nõudeid. Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele.<sup>231</sup> Korrakaitse ettekirjutuse vorminõuded tulenevad HMS-i §-st 55 ning PPVS siin erisusi ei sätesta. Ettekirjutus peab olema selge ja üheselt mõistetav,<sup>232</sup> avaliku korra eest vastutav isik peab selgelt aru saama, millise teo tegemiseks või tegemata jätmiseks teda kohustatakse. Haldusakt antakse üldjuhul kirjalikus vormis, kuid haldusakti võib anda muus vormis edasilükkamatu korralduse tegemiseks.<sup>233</sup> Muu vormina tuleb tavapärasel politseitöös kõne alla suuline korraldus, aga ka viipega antud märguanne.<sup>234</sup> Siinkohal on ka oluline, et isiku taotlusel, kellel on selleks põhjendatud huvi, tuleb muus vormis antud haldusakt tagantjärele viivituse

---

<sup>227</sup> APoS, § 25 lg 1

<sup>228</sup> PPVS, § 7<sup>4</sup> lg 1

<sup>229</sup> Laaring/Künnapu/Mikiver. Õppevahend, lk 38

<sup>230</sup> PPVS, 7<sup>13</sup> lg 1

<sup>231</sup> HMS, § 54

<sup>232</sup> *Ibid*, § 55 lg 1

<sup>233</sup> *Ibid*, § 55 lg 2

<sup>234</sup> Laaring/Künnapu/Mikiver. Õppevahend, lk 38

kirjalikult vormistada.<sup>235</sup>

Nii politseiametniku kui ning abipolitseiniku poolt tehtud korraldus korrarikkumise kõrvaldamiseks, selle raames antud ettekirjutuse mittetäitmise tagajärjed on samad, isikut hoiatatakse haldussunnivahendite korraldamise eest.<sup>236, 237</sup> Võib aga tekkida olukord, kus isik ei täida politseiametniku või abipolitseiniku ettekirjutust. Nii politseiametnikul kui ka abipolitseinikul on ettekirjutuse mittetäitmise puhul lubatud kasutada vahetut sundi, kui see on vajalik ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks.<sup>238, 239</sup> Kui isik ei täida õiguspärasest ettekirjutust, siis võib selle täita asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud alustel ja korras.<sup>240</sup> Asendustäitmine seisneb ohu tõrjumises või korrarikkumise kõrvaldamises avaliku korra eest vastutava isiku asemel ja tema kulul. Kuna asendustäitmine tähendab millegi tegemist avaliku korra eest vastutava isiku asemel, siis ei tule asendustäitmine kõne alla isikuga lahutamatu seotud kohustuste täitmisel, st kui kohustuse saab selle olemuses tulenevalt täita ainult haldusakti adressaat ise. Sunniraha määramine tähendab ettekirjutuse adressaadi kohustamist teatud rahasumma maksmiseks, et sundida isikut oma kohustuse täitmisele. Erinevalt trahvist või rahalisest karistusest võib sunniraha määrata isikule sama ettekirjutuse täitmata jätmise eest mitu korda.<sup>241</sup>

Sunnivahendit rakendatakse, kui haldusorgani ettekirjutus jäetakse hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täitmata.<sup>242</sup> Sunnivahendit võib kuni ettekirjutusega taotletava eesmärgi saavutamiseni korduvalt rakendada.<sup>243</sup> Abipolitseinik võib avaliku korra eest vastutavat isikut hoiatada haldussunnivahendite kohaldamise eest.<sup>244</sup>

Siinkohal on oluline asjaolu, et haldusakt, ehk siis antud juhul abipolitseiniku ettekirjutus, on õiguspärane üksnes, kui on antud pädeva haldusorgani poolt. Antud meedet rakendades on abipolitseinikul õigus tegutseda iseseisvalt. Abipolitseiniku seadus on abipolitseinikule andnud avaliku võimu kandja staatuse, seega võib ta anda ka haldusakte kuid üksnes ohu või korrarikkumise korral.

---

<sup>235</sup> HMS, § 55 lg 2

<sup>236</sup> PPVS, 7<sup>13</sup> lg 1

<sup>237</sup> APoS, § 25 lg 1

<sup>238</sup> PPVS, 7<sup>13</sup> lg 3

<sup>239</sup> APoS, § 25 lg 2

<sup>240</sup> PPVS, § 7<sup>13</sup> lg 2

<sup>241</sup> Laaring/Künnapu/Mikiver. Õppevahend, lk 39

<sup>242</sup> Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I 2001, 50, 383 ... RT I, 23.02.2011, 3, § 2 lg 1

<sup>243</sup> *Ibid*, § 2 lg 2

<sup>244</sup> APoS, § 25 lg 1

### 3.1.7. Isiku kinnipidamine

Isikute kinnipidamise puhul on tegemist kõige rohkem isiku põhiõigusi riivava erimeetmega. Igaühel on õigus vabadusele ja isikupuutumatusse ning isikult võib vabaduse võtta järgmistel juhtudel:

- 1) süüdimõistva kohtuotsuse või kohtu poolt määratud aresti täitmiseks;
- 2) kohtu korralduse täitmata jätmise korral või seadusega sätestatud kohustuse täitmise tagamiseks;
- 3) kuriteo või haldusõiguserikkumise ärahoidmiseks, sellises õiguserikkumises põhjendatult kahtlustatava toimetamiseks pädeva riigiorani ette või tema pakkumineku vältimiseks;
- 4) alaealise üle kasvatusliku järelevalve sisseseadmiseks või tema toimetamiseks pädeva riigiorani ette, et otsustada sellise järelevalve sisseseadmine;
- 5) nakkushaige, vaimuhaige, alkohooliku või narkomaani kinnipidamiseks, kui ta on endale või teistele ohtlik;
- 6) ebaseadusliku Eestisse asumise tõkestamiseks ning Eestist väljasaatmiseks või välisriigile väljaandmiseks. Kelleltki ei tohi võtta vabadust üksnes sel põhjusel, et ta ei ole suuteline täitma mingit lepingulist kohustust.<sup>245</sup>

Põhiseadus § 20 kaitseb inimese füüsilist vabadust, mis on paljude teiste põhiõiguste kasutamise eelduseks. Õigus vabadusele on Eesti põhiseaduses üks olulisemaid põhiõigusi. Antud paragrahvis sätestatud vabadusõigus pole piiramatu, selle eesmärk on kaitsta igäüht meelevaldse vabaduse võtmise eest.<sup>246</sup>

Abipolitseinik võib isiku kinni pidada, sulgedes ta ruumi või sõidukisse või piirates muul viisil olulisel määral tema füüsilist vabadust, kui see on vältimatu:

- 1) vahetult eelseisva kuriteo toimepanemise ärahoidmiseks või
- 2) isiku elu või kehalist puutumatus ähvardava vahetu ohu tõrjumiseks.<sup>247</sup>

Abipolitseinik võib isiku kinni pidada juhul, kui isik on avalikus kohas pannud toime korrarikkumise ja ei ole tuvastatud tema isikut või korrarikkumise kõrvaldamiseks on

---

<sup>245</sup> PS, § 20

<sup>246</sup> RKO 3-1-2-2-11, p 48, p 49

<sup>247</sup> APoS, § 26 lg 1

kohaldatud vahetut sundi ning on küllaldane alus eeldada, et vahetu sunni kohaldamise lõpetamisel jätkab isik korrarikkumise toimepanemist.<sup>248</sup>

Siinkohal on oluline eristada isiku kinnipidamist kui korrakaitsest ja kinnipidamist kui süüteomenetluse meetet. Käesoleval juhul süüteomenetlust ei ole alustatud ning isik peetakse kinni üksnes ohu tõrjumise eesmärgil. Isiku kinnipidamise puhul tuleb alati arvestada proportsionaalsuse põhimõtet. Isiku kinnipidamine kui oluliselt õigusi riivav meede on õigustatud üksnes siis, kui muul viisil ei õnnestu ohtu tõrjuda või eesmärki saavutada ning kinnipidamine on vältimatu. Alati tuleb kaaluda isiku kinnipidamisele ka muid alternatiive.<sup>249</sup>

Autor on seisukoha, et üldjuhul isiku kinnipidamine toimub vahetu sunni ehk füüsilise jõu kasutamisega. Lisaks on isiku kinnipidamisel on tegemist võimuhalduse ülesande teostamisega. Vahetu sunni kasutamine on lubatud üksnes piiratud olukordades ning abipolitseiniku puhul üksnes siis kui tegemist on ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalik. Siinkohal on aga jällegi küsimus abipolitseinike teadmistes isiku põhiõiguste kaitse osas, nagu varaemalt on välja toodud peatükis 2.2. Kui abipolitseinikul puuduvad piisavad teadmised isiku põhiõiguste valdkonnas siis on väga suur tõenäosus, et vahetu sunni kasutamisel rikutakse isikute põhiõigusi ülemäära.

## **3.2. Abipolitseiniku rakendatavad meetmed politsei abistamisel**

### **3.2.1. Sõiduki peatamine**

Sõiduki peatamine on meede, mida abipolitseinik võib rakendada üksnes politseiametniku korraldusel ning kui politseiametniku abistav isik.<sup>250</sup>

Abipolitseinik võib anda sõiduki- või maastikusõidukijuhile käe, saua või helkurkettaga liiklusseaduses kehtestatud korras märguande sõiduki või maastikusõiduki (edaspidi *sõiduk*) peatamiseks, kui see on vajalik ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks või kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks.<sup>251</sup> Seaduse kohaselt on sõiduk teel liiklemiseks ettenähtud või teel liiklev seade, mis liigub mootori või muul jõul.<sup>252</sup>

---

<sup>248</sup> APoS, § 26 lg 2

<sup>249</sup> Laaring/Künnapu/Mikiver. Õppevahend, lk 60

<sup>250</sup> APoS, § 16 lg 1

<sup>251</sup> *Ibid*, § 21 lg 1

<sup>252</sup> LS, § 2 lg 73

Seaduse kohaselt on abipolitseinikul õigus peatada sõiduk järgmistel tingimustele:

- 1) ohu tõrjumiseks;
- 2) korrarikkumise kõrvaldamiseks;
- 3) kõrgendatud ohtu väljaselgitamiseks.

Kõrgendatud oht on oht isiku elule, kehalisele puutumatusesele, füüsilisele vabadusele, suure väärtusega varalisele hüvele või suure keskkonnakahju tekkimise oht.<sup>253</sup> Oluline on siin asjaolu, et ohukahtluse kohal sõiduki peatamise meetme kasutamine ei ole lubatud. Peatamiseks on vajalik vähemalt juba ohu olemasolu. Juhul, kui on tegemist kõrgendatud ohu kahtlusega, on meetme kohaldamine lubatud.<sup>254</sup>

Sõidukit peatav abipolitseinik peab kandma rinnamärki ja politsei ohutusvesti kirjaga „ABIPOLITSEINIK”.<sup>255</sup> Sellest tulenevalt erariietes abipolitseiniku poolt sõiduki peatamine ei ole lubatud.

Juhul kui isik ei täida peatamise märguannet, võib politseiametnik sõiduki sundpeatada, korraldades teesulu või kasutades sõiduki sundpeatamise vahendit, relva või muud erivahendit.<sup>256</sup> Sõiduki sundpeatamine toimub vastavalt vahetu sunni kohaldamise alustele ja põhimõtetele.<sup>257</sup>

Abipolitseiniku seaduses puudub regulatsioon, kuidas peaks abipolitseinik käituma, kui tema poolt antud peatumismärguannet ei täideta. Peatumismärguannet eiranud sõidukist peaks abipolitseinik teatama politseile, kes siis olukorda hinnates otsustab, milliseid järgnevaid meetmeid ta kasutusele võtab.

Sõiduki sundpeatamine abipolitseiniku poolt ei ole lubatav. Seega abipolitseiniku märguande peale toimub isiku poolt sõiduki peatamine üksnes isiku vaba tahte alusel.

---

<sup>253</sup> PPVS, § 7<sup>3</sup> lg 3

<sup>254</sup> Laaring/Künnapu/Mikiver. Õppevahend, lk 57

<sup>255</sup> APoS, § 21 lg 2

<sup>256</sup> PPVS, § 7<sup>32</sup> lg 4

<sup>257</sup> Laaring/Künnapu/Mikiver. Õppevahend, lk 58

### 3.2.2. Valdusesse sisenemine ja läbivaatus

Nagu ka varem on välja toodud, siis igaühe omand on puutumatu.<sup>258</sup> Lisaks on puutumatu ka igaühe kodu. 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 väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses.<sup>259</sup> Kodu mõiste on põhiseaduses tõlgendatud laiemalt kui lihtsalt eluruum, alla käib nii eluruum kui ka valdus ja töökoht.<sup>260</sup> Kodu puutumatust riivavad esmajoones sissetungimine ja läbiotsimine.<sup>261</sup> Kodu puutumatuse riive peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega,<sup>262</sup> mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda mõjuvamad peavad riivet õigustavad põhjused.<sup>263</sup>

Asjaõigusseadus annab kinnisasjal viibimise kohta täpsustusi, mille kohaselt füüsilise isiku või eraõigusliku juriidilise isiku omandis oleval kinnisasjal, mis on omaniku poolt piiratud või tähistatud, ei või teised isikud omaniku loata viibida.<sup>264</sup> Kui aga kinnisasi on piiramata ja tähistamata võib seal igaüks omaniku loata viibida päikesetõusust kuni päikeseloojanguni.<sup>265</sup> Abipolitseiniku seadusega sätestatakse erand üldisest asjaõigusseaduses sätestatud korrast ning nähakse ette õigus viibida kinnisasjal mistahes ajal ning omaniku loast sõltumata.

Tulenevalt abipolitseiniku seadusest, on abipolitseiniku valdusesse sisenemine meede, mida võib rakendada politseiametniku korraldusel.<sup>266</sup> Abipolitseiniku iseseisev tegutsemine selle meetme puhul ei ole lubatav ning abipolitseinik tegutseb siin kui politseiametniku abistav isik.

Abipolitseinik võib siseneda valdaja nõusolekuta tema valduses olevale piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse, eluruumi või ruumi, sealhulgas avada uksi, väravaid või kõrvaldada muid takistusi, kui see on vajalik:

- 1) kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või
- 2) kõrgendatud ohu tõrjumiseks.<sup>267</sup>

---

<sup>258</sup> PS, § 32

<sup>259</sup> PS, § 33

<sup>260</sup> E.-J. Truuväli. EV PS kommenteeritud, lk 277

<sup>261</sup> *Ibid*, lk 278

<sup>262</sup> *Ibid*, lk 279

<sup>263</sup> *Ibid*, lk 113

<sup>264</sup> Asjaõigusseadus. – RT I 1993, 39, 590 ... RT I, 29.06.2011, 1, § 142 lg 1

<sup>265</sup> *Ibid*, § 142 lg 2

<sup>266</sup> APoS, § 16 lg 1

<sup>267</sup> *Ibid*, § 24 lg 1

Erinevalt PPVS'ist ei näe abipolitseiniku seadus ette valdusesse sisenemise protseduuri. Sätestatud on üksnes juhud, millal võib siseneda. Politseiametnikule on seadusega pandud kohustus, et politseiametnik tohib eluruumi valdaja teadmiseseta siseneda vaid juhul, kui teda ei ole mõistlike pingutustega võimalik teavitada ja sisenemine on vajalik vahetu kõrgendatud ohu tõrjumiseks.<sup>268</sup> Oluline on siinkohal rõhutada, et valdaja teadmisesel sisenemine ei tähenda tema nõusolekul sisenemist. Sisenemine võib toimuda ka valdaja teadmisesel, kuid vastu tema tahtmist.<sup>269</sup> Abipolitseiniku seaduse kohaselt abipolitseinikul teavitamise kohustust ei ole. Teavitamine on aga vajalik selleks, et isikute õigusi maksimaalselt kaitsta. Samuti ei ole abipolitseiniku seaduses asjakohast viidet PPVS'i vastavale sättele.

Abipolitseinikul ei ole valdusesse sisenemisel lubatud kasutada vahetut sundi, politseiametnikul aga see õigus on.<sup>270</sup> Vahetut sundi saab kasutada nii isiku suhtes, kes takistab politsei poolset sisenemist, kui ka asja suhtes. Näiteks viimatinimetatud olukorra puhul politsei lõhub või murrab valdusesse sisenemise eesmärgil lahti ukse või kõrvaldab muu takistuse.<sup>271</sup>

Oluline on siinkohal tähele panna, et valdusesse sisenemine ei anna veel niisama õigust läbivaatuseks ning et iga järgneva meetme kohaldamiseks on vajalik vastavate aluste olemasolu.<sup>272</sup>

Abipolitseinik võib valdaja nõusolekuta isiku valduses oleva piiratud või tähistatud kinnisasja, ehitise või ruumi läbi vaadata, sealhulgas vaadata läbi seal asuva asja ning avada uksi, väravaid või kõrvaldada muid takistusi, kui on alust arvata, et piiratud või tähistatud kinnisasjal, ehitises või ruumis viibib isik:

- 1) kellelt võib võtta seaduse alusel vabaduse või
- 2) kelle elu, tervis või kehaline puutumatus on tingituna tema abitust seisundist ohustatud.<sup>273</sup>

Abipolitseiniku seadus on puudulik ka valduse läbivaatuse teostamise korra osas. Autori arvates peaks abipolitseiniku seaduses olema vähemalt viide politsei- ja piirivalve seaduse vastavatele sätetele. Erinevalt abipolitseiniku seadusest on politsei- ja piirivalve seaduses

---

<sup>268</sup> PPVS, § 7<sup>37</sup> lg 4

<sup>269</sup> Laaring/Künnapu/Mikiver. Õppevahend, lk 69

<sup>270</sup> PPVS, § 7<sup>37</sup> lg 4

<sup>271</sup> Laaring/Künnapu/Mikiver. Õppevahend, lk 69

<sup>272</sup> *Ibid*, lk 70

<sup>273</sup> APoS, § 24 lg 2

selgelt sätestatud, et isiku valduses oleva piiratud või tähistatud kinnisasja, ehitise või ruumi läbivaatus on lubatud ainult läbivaadatava kinnisasja või ehitise asukohajärgse halduskohtu eelneval loal. Kui halduskohtu luba ei ole võimalik taotleda vahetu kõrgendatud ohu tõrjumise vajaduse tõttu, võib politsei valduse läbi vaadata ilma halduskohtu loata. Sellisel juhul on politsei kohustatud loa taotlema esimesel võimalusel. Kohtunik otsustab valduse läbivaatuseks loa andmise või selle pikendamise halduskohtumenetluse seadustikus haldustoiminguks loa andmiseks ettenähtud korras. Kui kohus keeldub loa andmisest, on politsei kohustatud viivitamata lõpetama valduse läbivaatuse.<sup>274</sup> On selge, et abipolitseinik vastavat luba taotleda ei saa kuid autor on seisukohal, et kui abipolitseiniku seaduses on meetme rakendamise õigus antud siis on vajalik ka viide, kuidas meetme rakendamine seaduslik on.

Lisaks asjaolule, et abipolitseiniku seaduses ei ole sätestatud valdusesse sisenemise ja läbivaatuse tegemise kord puudub abipolitseinikul ka protokollimise kohustus, mis on autori seisukohast vale. Meetme kohaldamine on seotud isiku õiguste olulise riivega. Seetõttu peab meetme protokollimine alati kohustuslik olema. Abipolitseinikul peab olema kohustus enda poolt rakendatud meetmete protokollimise kohustus ka juhul kui täidab politseiametniku kõrval abistavat rolli.

### **3.3. Mittetulundusühingu kaasamine politsei tegevusse**

2010. aastal vastu võetud abipolitseiniku seadus, mis võimaldab abipolitseinikel koonduda mittetulundusühingutesse, et organiseeritult ja ühistegevuste kaudu suurendada abipolitseinike professionaalsust ning arendada vabatahtliku tegevust.<sup>275</sup> Siseminister võib Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori ettepanekul sõlmida mittetulundusühinguga tsiviilõigusliku lepingu (edaspidi *korrakaitseleping*) politsei tegevuses osaleva ülesande iseseisva täitmise pädevusega abipolitseiniku tegevuse korraldamiseks.<sup>276</sup>

Haldusülesande täitmiseks volitamise korral võib sõlmida tsiviilõigusliku lepingu juhul kui on täidetud neli tingimust:

- 1) seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist;
- 2) lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi;

---

<sup>274</sup> PPVS, § 7<sup>38</sup> lg 2

<sup>275</sup> Turvalisuspoliitika 2012. – Tallinn: Siseministeerium 2012, lk 23

<sup>276</sup> APoS, § 11 lg 1

- 3) riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest – näitena saab tuua sõjahaudade hooldamise lepingusõlmimise võimaluse, mille kohaselt hooldama võib volitada teis juriidilist isikut, aga seaduse kohaselt hooldamist kontrollib siiski Kaitseministeerium;<sup>277</sup>
- 4) ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi.<sup>278</sup>

Korrakaitseleping on tsiviilõigusliku tähendusega ja puudutab peamiselt just nimelt eraõiguslikke suhteid. Ehk siis näiteks seda, et korrakaitseleping sõlmitakse võimalusel mittetulundusühinguga, mis koondab abi- ja iseseisva tegevuspädevusega abipolitseinikke ja selle lepinguga võimaldatakse näiteks tegutsemiseks vajalikke tehnilisi vahendeid nimetatud ühingule selleks, et kaasata vastavaid isikuid paremini korrakaitse tagamiseks konkreetses piirkonnas – loomulikult politsei korraldusel ja politsei juhendamisel.<sup>279</sup>

Abipolitseiniku seadus annab võimaluse luua abipolitseinike üksusi. Vastavalt halduskoostöö seadusele saab riigi ülesandeid volitada füüsilisele või juriidilisele isikule nii halduslepingu kui ka erandjuhtudel tsiviilõigusliku lepingu alusel.<sup>280</sup> Tsiviilõigusliku lepinguga ei ole siiski võimalik volitada täitma ülesandeid, mis on ainuomased avalikule võimule ning mida tohib teostada üksnes avalik-õiguslikus vormis.<sup>281</sup> Siinkohal on oluline asjaolu, et halduslepingutega antakse ka realselt üle täidesaatva riigivõimu volitusi või siis mõjutatakse muul viisil kolmandate isikute subjektiivsed õigused ning tsiviilõigusliku lepinguga üksnes kaasatakse eraõiguslik isik avaliku teenuse osutamisel eraõiguslikult.<sup>282</sup>

Riigikohus on öelnud, et avaliku ülesande täitmise tagamiseks võib avalik võim sõlmida aga nii halduslepinguid kui tsiviilõiguslikke lepinguid. Halduslepinguks kvalifitseerub avalike ülesannete täitmise tagamiseks sõlmitud leping juhul, kui lepinguga on eraõiguslikule isikule antud avaliku võimu volitusi või kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi. Seevastu võib tsiviilõigusliku lepinguga olla tegemist juhul, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisele, ilma et talle oleks üle

---

<sup>277</sup> Sõjahaudade kaitse seadus. – RT I 2007, 4, 21 ... RT I, 21.03.2011, 4, § 6 lg 1

<sup>278</sup> HKTS, § 3 lg 4

<sup>279</sup> Korrakaitse seadus 49 SE teise lugemise jätkamise stenogramm. – Riigikogu, 22.02.2011. – <http://www.riigikogu.ee/index.php?op=stenoplain&stcommand=terviktekstpaevakord&isikId=42260&paevakordId=8224&istungId=1377&op2=print>

<sup>280</sup> HKTS, § 3 lg 1, 4

<sup>281</sup> Õiguskantsleri ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks. Nr 7-7/070431/00801664. 06.03.2008, lk 3 [Edaspidi: Õiguskantsler. Ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks]

<sup>282</sup> *Ibid*, lk 5

antud võimuvolitusi või lepinguga reguleeritaks kolmandate isikute õigusi.<sup>283</sup>

Ühelt poolt on kehtestatud, et abipolitseinike üksusi juhib politseiametnik samas on abipolitseiniku seaduse kohaselt lubatud sõlmida korrakaitseleping. Korrakaitseleping sõlmitakse mittetulundusühinguga politsei tegevuses oleva ülesande iseseisva täitmise pädevusega abipolitseinike tegevuse korraldamiseks.<sup>284</sup> Samas on öeldud, et korrakaitselepinguga ei reguleerita avaliku võimu teostamise küsimusi.<sup>285</sup>

Õiguskantsler on oma ettekandes öelnud, et omariiklusel on omad prioriteedid, mis sisuliselt on riigi klassikalised ülesanded. Riik peab olema võimeline ennast kehtestama omal territooriumil. Seega on Eesti omariikluse prioriteetsus sise- ja välisjulgeoleku, õigusemõistmise, hariduse ja rahvuskultuuriga seonduvate tegevuste piisav finantseerimine. Lihtsustatuna saab väita, et ilma nende valdkondadeta ei saaks rääkida omariiklusest. Sellest tulenevalt on õiguskantsler jätkuvalt selle vastu, kui näiteks korrakaitseaduse eelnõus on antud võimalus osa avaliku korra tagamist delegeerida eraturvafirmadele. Õiguskantsler on jätkuvalt selle vastu, kuna see seondub otseselt riigivõimu teostamisega – ka otsese sunni teostamisega. Omariiklust ei saa delegeerida. Ta ei vastusta koostööd erafirmadega, kuid on teatud valdkonnad, mida riik ei anna käest. Üks selline on võimekus rakendada vajadusel otsest sundi. See on riigi ainuõigus.<sup>286</sup>

Parema kontakti saavutamiseks elanikega on politsei tööd korraldatud piirkondlikul alusel. Piirkondlik politseitöö on politsei tegevus kohalikul tasandil. Eestis on väikseim territoriaalne jaotus politsei tegevuses konstaablipiirkond. Piirkondlik politseitöö hõlmab Eestis kogukonnakeskse politseitöö tegemist kindlaksmääratud piirkonnas ja ametnike poolt.<sup>287</sup> Autor ei näe vajadust mittetulundusühingute loomiseks kuna Politsei- ja Piirivalveametis on töö niigi piirkondlikul alusel korraldatud ning piirkondlikes struktuurüksustes on võimalik kaasata abipolitseinike.

Autor on seisukohal, et kuna abipolitseinike üksusel on prefektuuri struktuuris oma kindel koht, mis on toodud tabelis 2 neile on määratud koordineerija siis on nende tegevus allutatud

---

<sup>283</sup> RKO 3-3-1-64-03, p 12

<sup>284</sup> Abipolitseiniku kaasamise juhend, lk 43

<sup>285</sup> *Ibid*, lk 43

<sup>286</sup> I. Teder. Ettekanne "Kas korrakaitse on vormis?" korrakaitsepolitsei aastakonverentsil. – <http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/indrek-tederi-ettekanne-kas-korrakaitse-on-vormis?theme=kontrast>

<sup>287</sup> J. Kaasik. Kogukonnakeskne politseitöö. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2008, lk 7...8

Politsei- ja Piirivalveameti kontrollile ning politseiametniku juhendamisele. Mittetulundusühingu puhul on aga abipolitseinike tegevus iseseisev ning puudub tihe koostöö politseiametnikega. Tegemist oleks justkui iseseisva politseiüksusega, mis aga ei ole lubatav.

Juhul kui tsiviilõigusliku lepinguga on reguleeritud näiteks õigusrikkumiste ennetamine, siis preventiivtöö võib kujutada endast isikute õigusi mittemõjutavat haldusülesannet ning selle lubatavusega probleeme ei ole.<sup>288</sup> Samas aga riigi sisemise rahu kaitseks füüsilise jõu kasutamise võimalus on üks riigi tuumikvaldkondadest, tegu on riigivõimu jõumonomoliga, mille kohaselt tohib avaliku võimu nimel eraisiku suhtes jõudu kasutada ainult avaliku võimu struktuuriüksus.<sup>289</sup> Autor on seisukohal, et nii eraturvafirmade kui ka mittetulundusühingute puhul ei ole tegemist avaliku võimu struktuurüksusega ning avaliku võimu teostamise üleandmine mittetulundusühingule ei ole lubatav.

---

<sup>288</sup> Õiguskantsler. Ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks, lk 12

<sup>289</sup> *Ibid*, lk 4

#### IV. JÄRELEVALVE TEOSTAMINE ABIPOLITSEINIKU TEGEVUSE ÜLE

Teenistuslik järelevalve esineb tsentralisatsioonisüsteemile rajatud ametkonnas ja põhineb subordinatsiooni- ehk alluvussuhetel. Seda liiki järelevalve sisuks on kontroll, mida teostavad kõrgemalseisvad ametiasutused (organid) ja ametnikud neile alluvate ametiasutuste ja ametnike tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse suhtes. Õiguspärasusel ja otstarbekusel on erinev sisu ja maht või ulatus. Õiguspärasuse tagamiseks kontrollitakse haldustoimingute vastavust kehtiva õiguskorra nõuetele. Otstarbekuse tagamiseks tehtav kontroll on peaaesjalikult seotud kontrollija subjektiivsete arusaamade, veendumuste ja hinnangutega.<sup>290</sup>

Ametid on ministeeriumide valitsemisalas. See tähendab subordinatsioonisuhet, mis seisneb selles, et ollakse aruandekohustuslikud ministeeriumi ees, mille valitsemisalasse kuulatakse. Ameti asumine ministeeriumi valitsemisalas näitab kohta valitsusasutuste süsteemis, õiguslik tähendus on sellel teenistusliku järelevalve puhul, mille sisu on valitsusasutuse ja tema hallatava riigiasutuse tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse kontroll.<sup>291</sup>

Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks korraldatakse teenistuslikku järelevalvet.<sup>292</sup> Teenistusliku järelevalve teostajal on õigus:

- 1) teha ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks;
- 2) peatada toimingu sooritamine või akti kehtivus;
- 3) tunnistada akt kehtetuks.<sup>293</sup>

Ameti peadirektor tagab sisekontrollisüsteemi rakendamise<sup>294</sup> ja teostab teenistuslikku järelevalvet.<sup>295</sup> Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor teostab teenistuslikku järelevalvet ametiisikute tegevuse üle ministri poolt määratud ulatuses ja korras.<sup>296</sup>

Politsei- ja Piirivalveameti põhimääruse kohaselt teostab teenistuslikku järelevalvet ameti

---

<sup>290</sup> K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õpilastele. Tallinn: Juura 1995, lk 116

<sup>291</sup> K. Joamets. Riiklik järelevalve vajab suuremat tähelepanu. – Riigikogu Toimetised. – <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11407&op=archive2>, lk 4

<sup>292</sup> VVS, § 93 lg 1

<sup>293</sup> *Ibid*, § 93 lg 2

<sup>294</sup> *Ibid*, § 73 lg 1 p 2<sup>1</sup>

<sup>295</sup> *Ibid*, § 73 lg 1 p 3

<sup>296</sup> *Ibid*, § 96 lg 1

ametnike tegevuse üle ameti peadirektor.<sup>297</sup> Samuti teostab peadirektori asetäitja järelevalvet temale alluv. Lisaks teostavad järelevalvet ka prefektid neile alluvate teenistujate teenistusülesannete täitmise üle.<sup>298</sup>

Vastavalt abipolitseinike kaasamise juhendile juhendab abipolitseiniku tegevust politseiametnik. Abipolitseiniku juhendamine tähendab muu hulgas ka ülesannete täitmise kontrollimist.<sup>299</sup> See on koht kus mõnel määral on sätestatud, kuidas peaks toimuma kontroll abipolitseinike tegevuse üle. Samuti on abipolitseiniku seaduses säte, mille kohaselt esitab Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor kaks korda kalendriaastas siseministrile ülevaate abipolitseinike tegevusest.<sup>300</sup>

Abipolitseinikud ei kuulu Politsei- ja Piirivalveameti koosseisu, nende puhul ei ole tegemist avalike teenistujatega, seega ei kuulu nad ka isikute hulka, kelle üle eelpool nimetatud isikutel on õigus järelevalvet teostada. Ei politsei- ja piirivalve seadus, Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus ega ka abipolitseiniku seaduses ei ole sätestatud, kuidas toimub järelevalve abipolitseinike tegevuse üle.

Avaliku teenistuse distsiplinaarvaidlusi lahendatakse avaliku teenistuse seaduses sätestatud korras,<sup>301</sup> samuti kuulub kohaldamisele määratud osas töötajate distsiplinaarvastutuse seadus.<sup>302</sup> Osale avalikus teenistuses olevatele ametnikele kohaldub lisaks neile kahele seadusele veel valdkonna eriseadus, näiteks politseiametnikud. Vaidluste lahendamisel kohaldub avaliku teenistuse seadus üldseadusena.<sup>303</sup> Tallinna Halduskohus on öelnud, et igasuguse distsiplinaarmenetluse eesmärk on üldjuhul distsiplinaar-süüteo kiire ja täielik avastamine, süüdlase ja süüteo põhjuste väljaselgitamine ning distsiplinaarkaristuse õige määramine.<sup>304</sup>

Abipolitseinike seadusega on antud abipolitseinikele teatud olukordades vahetu sunni kasutamise õigus. Samas aga vahetu sunni õiguspäraste piiride ületamisel võivad olla rasked tagajärjed, üldjuhul saab sellised teod kvalifitseerida süütegudeks nii abipolitseinike kui ka

---

<sup>297</sup> Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus. – RT I, 29.12.2011, 70, § 9 lg 1 p 4

<sup>298</sup> *Ibid*, § 12 lg 1 p 6

<sup>299</sup> Abipolitseiniku kaasamise juhend, p 40

<sup>300</sup> APoS, § 15

<sup>301</sup> ATS, § 89...89

<sup>302</sup> Töötajate distsiplinaarvastutuse seadus. – RT I 1993, 26, 441 ... RT I 2010, 22, 108

<sup>303</sup> L. Kanger. Millest kõneleb avaliku teenistuse distsiplinaarvaidluste alane kohtupraktika? – *Juridica* 9/2011, lk

674

<sup>304</sup> Tln HKo 3-09-1540, p 3

politseiametnike puhul. Korralduse alusel sunni rakendamise puhul võib tekkida nii korralduse andja kui ka täitja karistusõigusliku ja distsiplinaarvastutuse küsimus, kui korraldus osutub õigusvastaseks.<sup>305</sup> Mõningad inimõiguste rikkumised võivad moraalselt vastuvõetavad olla kuid nad on siiski inimõiguste rikkumised. Neid kõiki peab uurima erapooletu, sõltumatu organ, isegi kui rikkuja karistamist ei peeta õigeks.<sup>306</sup>

Teenistusliku järelvalvet abipolitseinike tegevuse üle teostada ei ole võimalik, kuna tegemist ei ole teenistujatega. Mõnel määral on sätestatud kuidas toimub kontroll abipolitseinike tegevuse üle ning ülevaate andmine kuid puuduvad sätted, mis reguleeriksid toiminguid, mis tuleks ette võtta kui abipolitseinik on oma tegevusega talle antud volitusi ületanud. Siinkohal on autor arvamusel, et distsiplinaarmenetlust abipolitseiniku suhtes algatada ei saa kuna tegemist ei ole teenistujaga. Seega kui on alust arvata, et abipolitseinik on oma tegevusega ületanud teatud piire, siis tuleb tema suhtes alustada süüteo menetlust nagu iga isiku suhtes, kes on kolmanda isiku õigusi kahjustanud. Siinkohal on abipolitseiniku näol tegemist eraisikuga ning arvestada tuleb üksnes igaühe hädakaitseõigusest tulenevalt teatud tegevuste lubatavust.

Täidesaatva riigivõimu volitusi eeldava haldusülesande täitmiseks volitamist reguleeriv seadus näeb ette täidesaatva riigivõimu volituse sisu ja haldusülesande, haldusülesande täitmise üle riiklikku järelvalvet teostava asutuse või organi.<sup>307</sup> Abipolitseiniku seadus aga järelvalvet teostamist ei käsitle, ei ole määratud järelvalvet teostavat asutust. Kohtutäituri seaduses on aga järelvalvet ja vastutuse osa selgelt reguleeritud. Järelvalvet kohtutäituri tegevuse üle teostab Justiitsministeerium.<sup>308</sup> Justiitsministeerium võib järelvalvet teostamisse kaasata kohtutäiturite ja pankrotihaldurite koja.<sup>309</sup> Samuti on seadusega reguleeritud kohtutäituri distsiplinaarvastutus.<sup>310</sup>

Lisaks ei ole abipolitseiniku seaduses reguleeritud, kuidas toimub abipolitseiniku poolt tehtud otsuste vaidlustamine. Kohtutäituri seaduses on see aga selgelt välja toodud – kohtutäituri tasu väljamõistmise otsuse võib kohustatud isik vaidlustada täitemenetluse seadustikus kohtutäituri otsuse vaidlustamiseks ettenähtud korras.<sup>311</sup>

---

<sup>305</sup> Laaring. Vahetu sund, lk 555

<sup>306</sup> Aruteluteemad: juhendaja käsiraamat koolitusprogrammi “Politsei ja inimõigused” läbiviimiseks. Tallinn: Politseiamet, 2002, lk 40

<sup>307</sup> HKTS, § 4

<sup>308</sup> KTS, § 54 lg 1

<sup>309</sup> *Ibid*, § 54 lg 2

<sup>310</sup> *Ibid*, § 56 jj

<sup>311</sup> *Ibid*, § 52

Sarnaselt kohtutäituritele on notariaadiseadusega reguleeritud järelevalve teostamine notarite tegevuse üle. Järelevalvet notari ametipidamise üle teostab Justiitsministeerium. Justiitsministeerium võib järelevalve teostamisele kaasata Notarite Koja.<sup>312</sup> Lisaks on notari distsiplinaarvastutus reguleeritud eraldi seadusega.<sup>313</sup>

Abipolitseiniku seadusega antakse üle riigivõimu volitusi eeldav ülesanne. Samas ei ole täidetud halduskoostöö seadusest tulenev nõue, mille kohaselt peab olema määratud riiklikku järelevalvet teostav asutus. Toetudes eelnevale, on autor seisukohal, et antud juhul on tegemist suure puudusega abipolitseiniku seaduses. Seadus peab ette nägema järelevalvet teostava asutuse. Autor teeb ettepaneku muuta abipolitseiniku seadust täiendades seda järelevalve toetamise osaga. Järelevalvet peaks abipolitseinike tegevuse üle teostama Politsei- ja Piirivalveamet. Täiendavalt tuleks sätestada abipolitseinike vastutus olukorras, kus nad on neile seadusega antud avaliku võimu toetamise volitusi ületanud.

---

<sup>312</sup> Notariaadiseadus. – RT I 2000, 104, 684 ... RT I, 30.12.2010, 2, § 5

<sup>313</sup> Notari distsiplinaarvastutuse seadus. – RT I 1995, 75, 1322 ... RT I, 14.03.2011, 3

## KOKKUVÕTE

Magistritöös analüüsis autor avalike ülesannete olemust, avalike ülesannete üleandmist, põhiseadusest tulenevaid piiranguid sisejulgeolekuga seotud ülesannete üleandmist. Magistritöö põhines hüpoteesil, et sisejulgeoleku ülesande üleandmine eraõiguslikule isikule ei ole lubatav. Samuti on töös analüüsitud abipolitseinike õigusliku seisundit ning abipolitseiniku rakendatavaid meetmeid. Analüüs põhines abipolitseiniku seaduses toodud meetmetel.

Avalikke ülesandeid võib õiguslikult määratleda kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusinstitutionidele pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud. Avalik ülesanne ei tähenda tingimata seda, et tegemist peab olema täidesaatva riigivõimu volituse kasutamisega. Avaliku ülesande olemus ei muutu sellest, et seda ülesannet täidab eraõiguslik isik. Seega olemuslikult jäävad avalikud ülesanded avalikeks ülesanneteks ka siis kui riik neist loobub ehk annab üle eraõiguslikele isikutele.

Avalikud ülesanded jaotuvad sisu alusel avaliku võimu teostamiseks ehk võimuhaldusülesanneteks ja lihthaldusülesanneteks. Lisaks avalike ülesannete sisu alusel jaotumisele võib avalike ülesandeid liigitada ka riigielu küsimusteks ning kohaliku elu küsimusteks. Avalike ülesandeid võib liigitada ka ülesande täitjate järgi. Avalike ülesannete üheks liigiks on riigi ülesanded, mille määrab kindlaks põhiseadus ning need ülesanded on seadustega pandud riigile täitmiseks. Riik täidab oma ülesandeid enam või vähem iseseisvate haldusüksuste kaudu, mis on iseseisvad nii organisatsiooniliselt kui ka juriidiliselt. Täidesaatvat riigivõimu teostab Vabariigi Valitsus kas vahetult või valitsusasutuste kaudu.

Avalikke ülesandeid on võimalik täita ka eraõiguse vormis, see on lubatud üksnes piiratud ulatuses. Eraõiguslikud isikud täidavad valdavalt lihthaldusülesandeid samas aga võivad täita ka võimuhaldusülesandeid. Eraõiguslikud isikud võivad võimuvolitusi täita teatud piirides. Siinjuures tuleb aga silmas pidada seda, et selline üleandmine võib toimuda üksnes õiguslikul alusel. Põhiseaduse preambuli kohaselt on riigi esmaseks ülesandeks, põhifunktsiooniks sisemise ja välise rahu tagamine ning julgeoleku kaitsmine ühiskonnas.

Riigikohus on öelnud, et neid ülesandeid, mida on põhiseaduse mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim ja mis seetõttu moodustavad riigivõimu tuumikfunktsiooni, ei saa riigivõim üle anda eraõiguslikule juriidilisele isikule. Mingi ülesande märgistamine tuumikülesandeks

ei tähenda automaatselt seda, et erasektori kaasamine tuleb täielikult välistada. Seega tuumikülesannete määratlemisest ei piisa, et otsustada tuumikülesannete üleandmise lubatavus, tuleb tuvastada ka ülesande sisu.

Riigile kuulub jõu kasutamise ainuõigus – jõumonopol. Riik tolereerib kellegi teise poolt (peale riigi enda) füüsilise jõu kasutamist vaid kitsastes raamides ning väga erandlikes olukordades.

Abipolitseinik on isik, kes vabatahtlikult oma vabast ajast osaleb politsei tegevuses seaduses sätestatud alustel ja korras. Autor analüüsis töö käigus mitmeid asjaolusid tuvastamaks abipolitseiniku õigusliku seisundit, et välja selgitada, kas abipolitseiniku puhul on tegemist teenistujaga või eraisikuga. Juba seadusest tulenev mõiste ütleb, et abipolitseinik ei kuulu politseiametnike koosseisu, seega ei ole abipolitseinike puhul tegemist avaliku teenistujaga. Seda seisukohta kinnitab ka asjaolu, et vastavalt avaliku teenistuse seadusele on avalik teenistuja isik, kes teeb palgalist tööd riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses. Abipolitseinik osaleb politsei tegevuses vabatahtlikult ning tasu tegevuse eest talle ei maksta. Kuigi paljuski osas sarnaneb abipolitseiniku seisund avaliku teenistujaga ning tegemist on teenistussuhtele sarnase suhtega, leidis autor, et abipolitseinik on siiski eraõiguslik füüsiline isik, kes peale teatud nõuete täitmist ning abipolitseinikuks nimetamist vabatahtlikkuse alusel abistab politseid seaduses toodud pädevuse ulatuses.

Tulenevalt põhiseadusest võib võimupädevusega ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele toimuda üksnes formaalse seaduse volituse alusel. Abipolitseinike tegevuse õiguslik alus tuleneb abipolitseiniku seadusest. Teatud piirides on võimupädevusega ülesannete üleandmine võimalik, ilma, et see kahjustaks põhiseadusest tulenevaid põhimõtteid. Näiteks ülesannete osaline üleandmine olukorras kus eraõiguslikud isikud täidavad sisuliselt abistavat funktsiooni. Autor leidis töös, et mitte igasugune abistava funktsiooni täitmise üleandmine ei saa olla lubatav vaid kindlasti tuleks analüüsida selle abistava funktsiooni täitmiseiga kaasnevaid tegevusi ja nende sisu. Autor leidis, et ei saa selgelt väita, kas abipolitseinikule politseilise ülesande teostamise õigus on lubatav või mitte. Seega analüüsis töös seadusega abipolitseinikule antud pädevusi, milliseid meetmeid on abipolitseiniku seaduse järgi abipolitseinikul võimalik oma tegevuses kasutada.

Abipolitseiniku rakendatavate meetmete analüüsi tulemusena leidis autor, et küsitlemine ja dokumendi nõudmise ning isikusamasuse tuvastamise meetmed on isiku õiguse vähe riivavad,

kuid nende rakendamine sõltub üksnes sellest, kui koostöövalmis on isik, kelle suunas meedet kohaldada on vaja. Kui isik ei ole nõus küsitlemiseks või isikusamasuse tuvastamiseks peatuma, siis abipolitseinikul puuduvad võimalused teda selleks sundida. Seega isiku küsitlemine ja dokumentide esitamise nõudmine ja isikusamasuse tuvastamine saavad toimuda üksnes isiku vaba tahte alusel.

Alkoholijooke kontrollimise meetme juures leidis autor ebakõla. Abipolitseiniku seadus § 20 lg 1 sätestab, et abipolitseinik võib isiku kontrolli protseduurile allutada. Sama sätte lg 3 p 2 kohaselt peab abipolitseinik isiku viivitamatult üle andma politseile, kui isik keeldub alkoholijooke kontrollimisest indikaatorvahendiga. Nimetatud sätete vasturääkivus tekitab olukorra, milles isiku keeldumise korral võib abipolitseinik isiku kontrolli protseduurile allutada ja alles hiljem politseile üle anda. Samas leidis autor, et olukorras kus silmnähtavalt joores isik soovib vaatamata abipolitseinike korraldustele autorooli istuda omab abipolitseinik õigust isikut politsei saabumiseni kinni hoida, sest joobetunnustega juht võib liikluses endast tõsist ohtu kujutada.

Tegutsedes abipolitseiniku seadusega antud pädevuste piirides võib ette tulla olukordi, mis nõuavad kiiret otsustamist ja tegutsemist vajalike meetmete rakendamisel. Et vältida sellistel juhtudel mittevajalikku või ebaproportsionaalset sekkumist isikute põhiõigustesse, on oluline oskus olukorda õigesti hinnata ja teha igakülgset kaalutletud otsuseid, mis arvestaksid igati konkreetse juhtumi asjaolusid. Autor leidis, et väljaõpe isikute õiguste ja vabaduste kaitse osas ei ole kindlasti piisav ning abipolitseinik oma vähese väljaõppe ja kogemuste juures ei oska olukorda objektiivselt hinnata.

Vallasasja hoiulevõtmise meetme rakendamise juures leidis autor, et juhul kui hoiule võtmist vajav vallasasi ei ole isiku käes või tema läheduses, siis on enne selle hoiulevõtmiseks vaja teostada isiku läbivaatus. Abipolitseinik võib isikut kombata, aga läbivaatuseks temal õigust ei ole seega isiku riietes, taskutes olevat asja ei saa abipolitseinik hoiule võtta kuna see eeldaks eelnevalt läbivaatust.

Abipolitseiniku ettekirjutuse kohta leidis autor, et haldusakt, ehk siis antud juhul abipolitseiniku ettekirjutus, on õiguspärase üksnes, kui on antud pädeva haldusorgani poolt. Antud meedet rakendades on abipolitseinikul õigus tegutseda iseseisvalt. Abipolitseiniku seadus on abipolitseinikule andnud avaliku võimu kandja staatuse, seega võib ta anda ka haldusakte kuid üksnes ohu või korrarikkumise korral.

Valdusesse sisenemine on tugevalt isiku põhiõigusi riivav meede. Põhiseaduse kohaselt on kodu puutumatu. Meede võib kasutada üksnes politsei abistamisel. Abipolitseinikul ei ole valdusesse sisenemisel lubatud kasutada vahetat sundi, politseiametnikul aga see õigus on. Autor leidis, et abipolitseiniku seadus on puudulik ka valduse läbivaatuse teostamise korra osas. Autori leidis, et abipolitseiniku seaduses peaks olema vähemalt viide politsei- ja piirivalve seaduse vastavatele sätetele. Lisaks sellele, et abipolitseiniku seaduses ei ole sätestatud valdusesse sisenemise ja läbivaatuse tegemise kord puudub abipolitseinikul ka protokollimise kohustus, mis on autori seisukohast vale.

Abipolitseiniku seadus, mis võimaldab abipolitseinikel koonduda mittetulundusühingutesse ehk annab võimaluse luua abipolitseinike üksusi. Samas on parema kontakti saavutamiseks elanikega politsei tööd korraldatud piirkondlikul alusel. Piirkondlik politseitöö on politsei tegevus kohalikul tasandil. Autor ei näe vajadust mittetulundusühingute loomiseks kuna Politsei- ja Piirivalveametis on töö niigi piirkondlikul alusel korraldatud ning piirkondlikes struktuurüksustes on võimalik kaasata abipolitseinike. Autor leidis, et kuna abipolitseinike üksusel on prefektuuri struktuuris oma kindel koht ning neile on määratud koordineerija siis on nende tegevus allutatud Politsei- ja Piirivalveameti kontrollile ning politseiametniku juhendamisele. Mittetulundusühingu puhul on aga abipolitseinike tegevus iseseisev ning puudub tihe koostöö politseiametnikega.

Täidesaatva riigivõimu volitusi eeldava haldusülesande täitmiseks volitamist reguleeriv seadus näeb ette haldusülesande täitmise üle riiklikku järelevalvet teostava asutuse või organi. Abipolitseiniku seadus aga järelevalve teostamist ei käsitle, ei ole määratud järelevalvet teostavat asutust. Samuti ei ole abipolitseiniku seaduses reguleeritud, kuidas toimub abipolitseiniku poolt tehtud otsuste vaidlustamine. Autor leidis, et abipolitseiniku seadusega antakse üle riigivõimu volitusi eeldav ülesanne ja samas ei ole täidetud halduskoostöö seadusest tulenev nõue, mis sätestab, et määratud peab olema riiklikku järelevalvet teostav asutus. Antud juhul on tegemist suure puudusega abipolitseiniku seaduses. Seadus peab ette nägema järelevalvet teostava asutuse. Autor teeb ettepaneku muuta abipolitseiniku seadust täiendades seda järelevalve toetamise osaga. Järelevalvet peaks abipolitseinike tegevuse üle teostama Politsei- ja Piirivalveamet, samuti tulek sätestada abipolitseinike vastutus olukorras, kus nad on neile seadusega antud avaliku võimu toetamise volitusi ületanud.

Töös püstitatud hüpotees suures osas kinnitust ei leidnud. Teatud juhtudel võib siiski sisejulgeoleku ülesande abipolitseinikule üle anda, kuid on küsitav abipolitseiniku väljaõppe põhjalikkus isiku põhiõiguste kaitse osas. Lisaks on suureks puuduseks abipolitseiniku tegevuse üle järelvalve teostamise võimaluse puudumine, mis autori arvates vajaks kohest kõrvaldamist.

## SUMMARY

### **Transfer of public functions to an assistant police officer**

In today's society, the activities of an assistant police officer are extraordinarily important. An assistant police officer is a voluntary guardian of public order, performing police functions conferred on him/her during his/her own spare time, often alongside his/her main occupation. The number of police officials in Estonia does not permit the performance of all the functions conferred on the Police by the State, as a result of which the Police have no choice but to involve assistant police officers.

The Assistant Police Officers Act in effect in Estonia creates options for involving private persons to prevent a risk to public order, handle a breach of public order, exercise traffic supervision and other police activities. By virtue of the Act, two different options have been created for involving volunteers. One is the competence of an assistant police officer to assist the Police and the other is the competence created for assistant police officers to also perform functions independently.

The Master's thesis seeks to analyse the nature of public functions, transfer of public functions, constitutional constraints and, specifically, the transfer of functions related to internal security. Concerning the overstepping of the limits of public functions, the Master's thesis cites examples of situations where local governments have overstepped these constitutional constraints when transferring such functions. In the author's opinion, the competence of an assistant police officer to perform an independent police function also required analysis. For each function, the specific nature of the function has to be considered – no general assessment of the actions of assistant police officers can be offered.

The Master's thesis draws on the hypothesis that the transfer of the function of the Police, as an institution providing internal security, for its independent performance by a person governed by private law is not permissible.

The Master's thesis addresses the nature of public functions and the distribution of public functions. Discussion also addresses the various models for and constraints on the performance of public functions which have to be considered when public functions are transferred, with reference to constraints overstepped as a result of the transfer of functions by

a local government in order to delineate these limits. Also, the subject of the transfer of the functions of internal security has been analysed in detail.

Furthermore, the Master's thesis includes an analysis of the legal status of an assistant police officer, given the fact that an assistant police officer is not a police official. The need for establishing the legal status consists in the issue of whether an assistant police officer is an official or a private person. The analysis addresses the competences of an assistant police officer, recourse to various measures and the impacts on third parties of recourse to those measures, as set out in the Assistant Police Officers Act. In addition, the analysis addresses options for exercising supervision over the activities of an assistant police officer.

As conceptualised in Estonia, public functions may be defined in legal terms as any functions conferred on administrative institutions by or under law or any functions derived from the relevant legal provisions by means of interpretation. Based on their content, public functions break down into the exercising of public authority, or the functions of administering authority, and simple administrative functions. In this, it is important to note that the nature of public functions is not altered by the fact that they are being performed by a person governed by private law. Thus, in essence, public functions remain public functions also when relinquished or transferred by the State to persons governed by private law.

Public functions may also be performed under private law; this is permitted only to a limited extent. Mostly, persons governed by private law perform simple administrative functions but may also perform the functions of administering authority. Private persons governed by private law may perform a public mandate within certain limits. Here, however, it has to be kept in mind that such a transfer may occur only on a legal basis.

Any functions that, in keeping with the spirit of the Constitution of the Republic of Estonia, are required to be performed by the State and, therefore, constitute a core function of the State, cannot be transferred to a legal entity governed by private law. The State holds the exclusive right to use force – a monopoly on force. The State will tolerate the use of physical force by someone else (apart from the State itself) only within narrow constraints and in very exceptional situations. The designation of a function as a core function does not mean automatically that the involvement of the private sector has to be ruled out entirely. Hence, to decide the permissibility of the transfer of the core functions, defining these core functions will not suffice – the content of a function has to be determined as well. Under the

Constitution, functions with a public mandate may be transferred to persons governed by private law only by virtue of powers under formal legislation. The legal basis for the activities of assistant police officers derives from the Assistant Police Officers Act. Within certain limits, functions with a public mandate may be transferred without encroaching on constitutional principles. An example of the partial transfer of such functions might be a situation where persons governed by private law are effectively performing an auxiliary function.

An assistant police officer is a person participating in the activities of the Police on a voluntary basis, during his/her spare time, on the bases and as per the procedure stipulated by law. The investigation by the author includes the analysis of several elements to determine the legal status of an assistant police officer, in order to ascertain whether an assistant police officer is a public servant or a private person. The term itself, as deriving from law, indicates that an assistant police officer does not rank amongst police officials, as a result of which assistant police officers are not public servants. This view is also confirmed by the fact that, under the Public Service Act, a public servant is a person engaging in paid work for a State or local government office. An assistant police officer participates in the work of the Police on a volunteer basis and receives no pay for his/her activities. Although in many respects the status of an assistant police officer resembles that of a public servant and the relationship resembles the service relationship, the author finds that, all things considered, an assistant police officer is a natural person governed by private law who, once certain he/she has met certain requirements and been appointed assistant police officer, assists the Police to the extent of his/her competence as stipulated by law.

While acting within the limits set by the Assistant Police Officers Act, situations may occur, requiring decisions and actions to be taken quickly in order to implement the necessary measures. To prevent any unneeded or disproportionate infringement on the fundamental rights of persons in such instances, it is important to assess the situation correctly and make comprehensively considered decisions that take into account the circumstances of the given instance in all respects possible. The author finds that instruction concerning personal rights and liberties is definitely not sufficient, and, given his/her limited training and experience, an assistant police officer is in no position to assess a situation objectively.

As a result of an analysis of the measures taken by an assistant police officer, the author finds that questioning and the measures of requesting an identity document for the purposes of

identification infringe only slightly on a person's rights, but that their implementation solely depends on the degree of readiness to cooperate by the person with respect to whom a measure needs to be applied. If a person does not agree to stop to be questioned or for the purposes of identification, an assistant police officer has no means to compel the person to do so.

Entering premises is a measure that heavily infringes on a person's fundamental rights. Under the Constitution, the home is inviolable. The measure may be used only when assisting the Police. When entering premises, an assistant police officer is not allowed to have recourse to outright coercion, whereas a police official is entitled to do so. The author finds that the Assistant Police Officers Act is also deficient when it comes to performing an inspection of premises. The author finds that the Assistant Police Officers Act should, at the least, make reference to the relevant provisions in the Police and Border Guard Act. Apart from the fact that the Assistant Police Officers Act does not provide for a procedure for entering and inspecting premises, there is also no obligation for an assistant police officer to prepare an official record concerning it, which, in the author's view, is wrong.

Legislation governing the conferral of powers to perform an administrative function that presupposes the executive powers of the State stipulates an agency or office to exercise state supervision of the performance of the administrative function. The Assistant Police Officers Act, however, does not address the exercising of supervision – no office to perform supervision is designated. Nor does the Assistant Police Officers Act regulate how a decision made by an assistant police officer may be challenged. The author finds that, by virtue of the Assistant Police Officers Act, a function presupposing the powers of the State is conferred, yet the requirement under the Administrative Co-operation Act, which provides that an agency to exercise state supervision must be designated, is not met. This poses a major deficiency in the Assistant Police Officers Act. The Act has to stipulate an agency to exercise supervision. The author proposes that the Assistant Police Officers Act be amended by means of the insertion of a section on the supporting of supervision. Supervision over the activities of assistant police officers ought to be exercised by the Police and Border Guard Board; also, provisions ought to be made for liability by assistant police officers in situations where they have overstepped the powers conferred on them by legislation for supporting public authority.

Largely, the hypothesis advanced in the thesis was not confirmed. In certain instances, the function of internal security may, nonetheless, be transferred to an assistant police officer;

however, the thoroughness of the instruction of an assistant police officer concerning the protection of a person's fundamental rights is doubtful. A further major deficiency is there being no option to exercise supervision over the activities of an assistant police officer, which, in the author's view, ought to be remedied without delay.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Abipolitseiniku kaasamise juhend. Kinnitatud Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 20. Septembri 2011 käskkirjaga nr 342.
2. Abipolitseiniku seaduse eelnõu seletuskiri. – Riigikogu, 15.11.2010. – [http://www.riigikogu.ee/?page=pub\\_file&op=emsplain&content\\_type=application/rtf&file\\_id=838370&file\\_name=Abipolitseiniku%20seadus%20seletuskiri%20\(628\).rtf&file\\_size=338544&mnsensk=633+SE&fd=2011-04-13](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/rtf&file_id=838370&file_name=Abipolitseiniku%20seadus%20seletuskiri%20(628).rtf&file_size=338544&mnsensk=633+SE&fd=2011-04-13) (04.01.2012).
3. Abipolitseinikute kodulehekülg. – <http://www.abipolitseinik.ee/> (04.01.2012).
4. Annus, T. Riigiõigus. 2. vlj. Tallinn: Juura 2006.
5. Aruteluteemad: juhendaja käsiraamat koolitusprogrammi “Politsei ja inimõigused” läbiviimiseks. Tallinn: Politseiamet, 2002.
6. Avalike teenuste lepingulise delegeerimise suunad mittetulundusühendustele. Kontseptsioon. Tallinn: Siseministeerium 2010. – [http://www.siseministeerium.ee/public/Teenuste\\_deleerimise\\_kontseptsioon\\_FIN.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/Teenuste_deleerimise_kontseptsioon_FIN.pdf) (06.01.2012).
7. Ellonen, E. jt. Eetika ja politseitöö. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2002.
8. Joamets, K., Riiklik järelvalve vajab suuremat tähelepanu. – Riigikogu Toimetised. – <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11407&op=archive2> (12.02.2012).
9. Kergandberg, E. jt (koost). Aversus. Avaliku ja erasektori koostöö. Tallinn: Äripäev 2011.
10. Kiehelä, H., Virta, S., Lähipolitsei kui lähenemisviis. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2000.
11. Laaring, M., Vahetu sund kui haldussunnivahend politsei ja piirivalve seaduses ning korrakaitseaduse eelnõus. – Juridica 8/2010.
12. Laaring, M., Künnapu, M., Heinsoo, P., Mikiver, M., Õppevahend “Politsei järelvalve menetlus”. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2010.
13. Liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. – Riigikogu, 19.12.2007. – [http://www.riigikogu.ee/?page=pub\\_file&op=emsplain&content\\_type=application/msword&file\\_id=212148&file\\_name=liilusseadus%20jt%20seletuskiri%20\(180\).doc&file\\_size=223232&mnsensk=179+SE&fd=2011-04-13](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=212148&file_name=liilusseadus%20jt%20seletuskiri%20(180).doc&file_size=223232&mnsensk=179+SE&fd=2011-04-13) (07.02.2012).
14. Kaasik, J., Kogukonnakeskne politseitöö. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2008.
15. Kanger, L., Millest kõneleb avaliku teenistuse distsiplinaarvaidluste alane kohtupraktika? – Juridica 9/2011.

16. Korrakaitseseadus 49 SE teise lugemise jätkamise stenogramm. – Riigikogu, 22.02.2011. – <http://www.riigikogu.ee/index.php?op=stenoplain&stcommand=terviktkestpaevakord&isikId=42260&paevakordId=8224&istungId=1377&op2=print> (01.03.2012).
17. Maurer, H. Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Privatisierung in Deutschland. Gliederungsübersicht. – *Juridica International XVI/2009*.
18. Maurer, H. Haldusõigus: üldosa. Tallinn: Juura 2004.
19. Merusk, K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. – *Juridica International VIII/2009*.
20. Merusk, K., Riigihalduse õiguslik regulatsioon. – *Juridica 4/1998*.
21. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õpilastele. Tallinn: Juura 1995.
22. Merusk, K., Narits, R. Eesti konstitutsiooni õigusest: riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike pädevuskoolitusprogramm. Tallinn: Riigikantselei 2000. – <http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppematerjal/pdfid/konstoigus.pdf> (10.01.2012).
23. Merusk, K., Olle, V. On Assignment of Local Government Tasks to the Private Sector in Estonia. – *Juridica International XVI/2009*.
24. Olle, V. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. – *Juridica 8/2002*.
25. Parrest, N. Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia. – *Juridica International XV/2009*.
26. Parrest, N., Aedmaa, A. Ülevaatlik õppematerjal haldusõigusest. Tallinn: Riigikantselei 2005.
27. Politsei- ja Piirivalveameti uurimistöde kaitsmise komisjoni vastuskiri K. Niidase taotlusele nr 1.1-14/52-2.
28. Politsei- ja Piirivalveameti vastus K. Niidase päringule nr 2.1-5/49585-1.
29. Rikken, E. Politseiteenistusõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2006.
30. Teder, I., Ettekanne “Kas korrakaitse on vormis?” korrakaitsepolitsei aastakonverentsil. – <http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/indrek-tederi-ettekannet-kas-korrakaitse-on-vormis?theme=kontrast> (20.02.2012).
31. Truuväli, E.-J. jt (toim) Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 2. vlj. Tallinn: Juura 2008.

32. Schoch, F. Die staatliche Einbeziehung Privater in die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben. *Juridica International* XVI/2009.
33. Schwemer, H. Põhiseaduse nõuded politsei õigusele. – *Juridica* 7/2004.
34. Turvalisuspoliitika 2012. – Tallinn: Siseministeerium 2012.
35. Õiguskantsleri ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks. Nr 7-7/070431/00801664. 06.03.2008.
36. Õiguskantsleri märgukiri: Arvamus abipolitseiniku seaduse eelnõule. Nr 18-1/100992/1003598.
37. Õiguskantsleri märgukiri: Arvamus põhiseaduslikkuse järelvalve kohtumenetluses. Nr 9-2/080232/00801051.
38. Õiguskantsleri märgukiri: Märgukiri abipolitseiniku seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Nr 7-7/070431/00801253.
39. Õiguskantsleri märgukiri: PolS ning PPS sätestatud joobeseisundi tuvastamise korra ellu rakendamisel. Nr 6-8/091468/1102210. 24.05.2011.
40. Ühisteenused AS kodulehekülg. – <http://www.parkimine.ee/yhisteenused/yhisteenused> (04.01.2012).

## **KASUTATUD ÕIGUSAKTID**

1. Abipolitseiniku kutsesobivuse nõuded. – RT I, 29.12.2011, 146.
2. Abipolitseiniku seadus. – RT I, 20.12.2010, 1... RT I, 29.12.2011, 1.
3. Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I 2001, 50, 383 ... RT I, 23.02.2011, 3.
4. Asjaõigusseadus. – RT I 1993, 39, 590 ... RT I, 29.06.2011, 1.
5. Avaliku teenistuja, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded. – RT I, 29.12.2011, 169.
6. Avaliku teenistuse seadus. – RT I 1995, 16, 228 ... RT I 29.12.2011, 1.
7. Eesti Kodukaitse põhikiri. – RT I 1995, 33, 440.
8. Eesti Kodukaitse tegevuse lõpetamine. – RT I 1996, 24, 499.
9. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349 ... RT I 27.04.2011, 1.
10. Halduskoostöö seadus. – RT I 2003, 20, 117 ... RT I, 17.11.2011, 1.
11. Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 3.
12. Isikuandmete kaitse seadus. – RT I 2007, 24, 127 ... RT I, 30.12.2010, 2.
13. Jäätmeseadus. – RT I 2004, 9, 52 ... RT I 04.04.2012, 2.
14. Liiklusseadus. – RT I 2010, 44, 261 ... RT I, 29.12.2011, 1.
15. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I 1993, 37, 558... RT I, 29.12.2011, 1.
16. Kohtutäituri seadus. – RT I 2009, 68, 463 ... RT I, 21.03.2011, 1.

17. Notari distsiplinaarvastutuse seadus. – RT I 1995, 75, 1322 ... RT I, 14.03.2011, 3.
18. Notariaadiseadus. – RT I 2000, 104, 684 ... RT I, 30.12.2010, 2.
19. Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus. – RT I, 29.12.2011, 70.
20. Politsei- ja piirivalve seadus. – RT I 2009, 26, 159 ... RT I, 29.12.2011, 1.
21. Politsei- ja Piirivalve teenistujate koosseis. – RT I, 29.12.2011, 143.
22. Politseiametniku ning Politsei- ja Piirivalveameti kõrgema ametniku kutsesobivusnõuded, sh haridusnõuded ning nende kontrollimise tingimused ja kord. – RTL 2009, 95, 1401.
23. Politseiseadus. – RT I 1990, 10, 113 ... RT I 2008, 54, 304.
24. Rahvastikuregistri seadus. – RT I 2000, 50, 317 ... RT I, 14.03.2011, 1.
25. Seadlus organisatsiooni Eesti Kodukaitse moodustamise ning mõne koodeksi muutmise ja täiendamise kohta. – Ülemnõukogu presiidium, 17.05.1990. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/28316> (02.02.2012).
26. Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I 1995, 21, 323 ... RT I, 30.12.2011, 3.
27. Sõjahaudade kaitse seadus. – RT I 2007, 4, 21 ... RT I, 21.03.2011, 4.
28. Töötajate distsiplinaarvastutuse seadus. – RT I 1993, 26, 441 ... RT I 2010, 22, 108.
29. Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I 1995, 94, 1628 ... RT I, 29.12.2011, 1.
30. Veterinaarkorralduse seadus. – RT I 1999, 58, 608 ... RT I, 02.03.2011, 1.
31. Ühistranspordiseadus. – RT I 2000, 10, 58 ... RT I, 20.12.2011, 4.

## **KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA**

1. EKo 26.05.1982, C 149/79, Belgia kodakondsuse nõude mittevastavus EMÜ artiklile nr 48.
2. RKEKm 3-3-4-1-10.
3. RKHKm 3-3-1-65-07.
4. RKHKm 3-4-1-10-00.
5. RKPJKo 3-4-1-15-11.
6. RKo 3-1-2-2-11.
7. RKo 3-3-1-64-03.
8. RKo 3-4-1-22-03.
9. RKÜKo 3-1-1-86-07.
10. Tln HKo 3-09-1540.