

Tartu Ülikool

Õigusteaduskond

Sten Laansoo

**HALDUSKOOSTÖÖ TÕHUSUS JA LUBATAVUS
NAKKUSHAIGUSTE ENNETAMISE JA TÕRJE
SEADUSE NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja:

mag. iur. Helen Kranich

Tallinn,

2022

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. HALDUSKOOSTÖÖ RIIGI VÕIMALUSENA TÄITA SEADUSES SISALDUVAID KOHUSTUSI.....	9
1.1 Üldiselt	9
1.2 Väikeriigi eripärad halduskoostöö vajalikkusest ning kohase regulatsiooni loomisel ...	13
2. AMETIABI KUI TÕHUS RIIGI VÕIMALUS KASUTADA TEIST HALDUSORGANI, ET RIIGI SEADUSES SISALDUVAD KOHUSTUSED SAAKSID TÄIDETUD	19
2.1 Üldiselt	19
2.2 Ametiabi tunnused	22
2.3 Ametiabi alused	24
2.4 Ametiabi vaidluste lahendamine ja vastutus	25
2.5 Ametiabist keeldumine	27
2.6 Ametiabi piirid.....	27
2.7 Hinnang ametiabi regulatsiooni tõhususele halduskoostöö seaduses ja praktikas.....	28
2.7.1 Ametiabi formaalsed eeldused.....	28
2.7.2 Ametiabi taotluse õiguspärasuse hindamine ja vastutus	31
2.7.3 Kulude hüvitamine	32

3. HALDUSORGANI KAASAMINE NAKKUSHAIGUSTE ENNETAMISE JA TÕRJE SEADUSE § 45 ² NÄITEL	35
3.1 Kaasamine	35
3.1.1 Organleihe.....	37
3.2 Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse § 45 ²	39
3.2 Terviseameti ülesannete täitmise teise korrakaitseorgani kaasamise tingimused ja kord	44
3.3 Hinnang NETS § 45 ² õiguspärasusele ja asutuste koostöö tõhususele	49
4. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD.....	52
4.1 Ametiabiga seonduvad järeldused	52
4.2 Kaasamisega seonduvad järeldused.....	55
KOKKUVÕTE.....	60
ABSTRACT.....	65
LÜHENDID.....	72
KASUTATUD MATERJALID.....	73
LISAD	77
Lisa 1. Intervjuu Sander Põllumäega	77
Lisa 2. Intervjuu Ebe Sarapuuga	83
Lisa 3. Intervjuu Aare Hõbega.....	86

SISSEJUHATUS

2019. aastal tabas Eestit ja kogu maailma COVID-19 kriis, mille lahendamiseks ja ohjeldamiseks pidid nii riik kui ka selle asutused ja ametid, kohalike omavalitsuste üksused ja ka erasektor tegema senisest enam koostööd. WHO kuulutas 12. märtsil 2020. a COVID-19 leviku lausa ülemaailmseks pandeemiaks¹. Kriisi lahendamisel tuli eriti tihedat koostööd teha Terviseametil ning Politsei- ja Piirivalveametil, sh tuli töökoormuse hüppelise kasvu tõttu Politseil täita neid järelevalve ülesandeid, mis olid seadusest tulenevalt Terviseameti pädevuses². Seadusandja on sellisteks puhkudeks loonud ametiabi regulatsiooni, mis on sätestatud halduskoostöö seaduses³ (HKTS). Puhkenud kriisi olukorras suurenes vajadus halduskoostöö ametiabi regulatsiooni rakendamiseks. Praktika käigus selgusid senise regulatsiooni kitsaskohad ja puudujäägid. Teatud olukordades ei olnud ka Terviseametile endale selged tema pädevuste ja volituste ulatus⁴. Probleemina võib välja tuua ka õigusnormide ebamäärasust ning selge ülevaate puudumist halduskoostöö vormidest⁵. Praktilistest vajadustest tulenevalt loodi 2021. aastal nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadusesse täiesti uus halduskoostöö vorm, mis lubab Terviseametil korra- ja tervisekaitseorganeid kaasata ametiabi regulatsioonist väljastpoolt. Seejuures saab korra- ja tervisekaitse organ endale Terviseameti volitused.

On mõisteta, et senine haldusõiguse regulatsioon ei ole täiuslik ning selles esineb siiani kitsaskohti. Eesti riigi haldusõiguse areng aeglustus peale olulisemate üldosa seaduste vastuvõtmist aastal 2001. Aja jooksul on haldusõigus saanud lisa selliste oluliste seaduste näol nagu halduskoostöö seadus, korra- ja tervisekaitse seadus, avaliku teenistuse seadus ja Vabariigi Valitsuse seadus. Kuigi erinevatel aegadel vastuvõetud seadustega on püütud olukorda parandada, esineb

¹ Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil. Vabariigi Valitsuse 12.03.2020 korraldus nr 76 muutmise eelnõu seletuskiri.

² Lisa 2. Intervjuu Ebe Sarapuuga.

³ Halduskoostöö seadus - RT I, 17.11.2021, 7.

⁴ Õigus kantseri aastaülevaade 2019/2020.

⁵ Lisa 1. Intervjuu Sander Põllumäega.

siiski kitsaskohti ka praegustes regulatsioonides.⁶ Muutuv ja kriisikeskne maailm on tõestanud, et üks selline kitsaskoht on senine halduskoostöö ametiabi regulatsioon ja ehk isegi halduskoostöö võimalused tervikuna.

2021. aastal nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadusesse⁷ (NETS) loodud kaasamise regulatsiooni näol on tegemist uudse, senist koostöövormi põhimõtteliselt muutva lahendusega. Tegemist on kaasamise regulatsiooniga ning kuigi kaasamise instituut ei ole Eesti õiguses täiesti uus nähtus⁸, on NETSi kaasamise regulatsioon omanäoline ega sarnane üks-ühele teiste kaasamise regulatsioonidega. Uue kaasamise regulatsiooni loomise põhjuseks oli asjaolu, et senisest ametiabi regulatsioonist ei piisanud efektiivseks halduskoostööks kriisitingimustes.

Käesoleva töö autor soovibki välja selgitada Eesti ametiabi regulatsioonis peituvad nõrgad kohad. Töö teine keskne uurimisküsimus on see, kas seadusandja 2021. aastal valitud tee NETSi halduskoostöö regulatsiooni loomisel on olnud kooskõlas õigusriigi ja haldusriigi põhimõtetega ning samal ajal väikeriigi vajadustega. Kuivõrd ühe suurima murekohana halduskoostöö regulatsioonide puhul nähakse ohtu, et haldusorgan võib liiga lihtsalt oma ülesanded ära delegerida teisele haldusorganile⁹, ning asjaolu, et nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse eelnõu töötati välja kiireloomuliselt ning ilma väljatöötamiskavatsuseta¹⁰, on põhjendatud analüüsida, kas loodud regulatsioon on parim lahendus halduskoostöö tagamiseks.

Töö eesmärk on analüüsida HKTSis sätestatud ametiabi regulatsiooni ning NETSis loodud uut halduskoostöö kaasamise regulatsiooni. Regulatsioonide kõrvutamisel kirjeldatakse nende erinevusi ja võimalikke kitsaskohti ning analüüsitakse nende kohta Eesti õiguses. Lõpetuseks pakub autor välja lahendused regulatsioonide parendamiseks.

Teema valikul lähtus autor oma isiklikust huvist haldusõiguse vastu ning soovist uurida COVID-19 kriisis ilmnenu kaasaegset probleemi. Autori hinnangul on teema oluline ka seetõttu, et ametiabi ja NETSi kaasamise regulatsioonidel on vahetu mõju inimestele, kes

⁶ Parrest, N. Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. *Juridica* 2016/6, lk 376.

⁷ Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus - RT I, 22.05.2021, 7.

⁸ Lisa 2.

⁹ Madise, Ü. Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta. Tartu Ülikooli Riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituut 2014.

¹⁰ Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri.

puutuvad kokku avaliku võimuga. Võimalik on piirata inimeste õigusi ja vabadusi, kuid halduskoostöö kaudu ei tohi kannatada avaliku võimu ja tema teenuste kvaliteet ega tekkida kodaniku jaoks ebaselgust, milline haldusorgan võimu teostab. Seega on valitud magistritöö teema ja uuritud regulatsioonide analüüsil autori hinnangul oluline praktiline väärtus. Regulatsioonide õiguspärasus on oluline mitte ainult teoreetilisest vaatepunktist, vaid omab vahetut tähendust ka regulatsioonide praktilisel kohaldamisel ja kodanike õiguste ja vabaduste piiramisel.

Magistritöö uurimisküsimust ei ole antud teemat põhjalikult analüüsitud. Halduskoostöö teemad on seni eestikeelses õiguskirjanduses leidnud vähe kajastust. Varem on halduskoostöö teemal küll koostatud uurimusi, kuid need on keskendunud eelkõige halduskoostööga seonduvate eraõiguslike küsimuste lahendamisele, nagu seda on halduskoostöö seaduse, võlaõigusseaduse¹¹ ja riigihangete menetlustega seonduvad küsimused. Halduskoostöö ametiabi regulatsiooni ja selle puudujääke on varem teatud määral käsitletud õiguskirjanduses eelkõige teoreetiliselt vaatepunktist, kuid pole põhjalikult uuritud, millised murekohad esinevad praktikas. NETSi uudne halduskoostöö regulatsioon jõustus alles 01.06.2021 ning seda pole varem õiguslikust vaatepunktist analüüsitud. Seega on ametiabi regulatsiooni ja NETSi kaasamise regulatsiooni käsitlemine ning viimase tõhususe ja lubatavuse analüüsimise teema uudne ja väärrib õigusteaduslikku uurimist.

Teema on aktuaalne, kuna töö kirjutamise ajaks on COVID-19 kriis kestnud pea kolm aastat ning vaatamata riigi senisele tegevusele ei ole ühiskondlik olukord normaliseerunud kriisieelsesesse aega. Veelgi enam, tänast ühiskonda raputavad üha uued kriisid ja olukorrad, mis nõuavad ametiasutuste, riigi ja kohalike omavalitsuste senisest suuremat koostööd. Muutuvas maailmas ja halduskoostöö kasvava vajaduse tõttu, on oluline kaardistada, millised on seadusandja võimalused halduskoostöö võimaluste suurendamiseks ja valikud regulatsioonide loomisel. Samuti, on oluline teada, millised piirid ja ohud on regulatsioonide loomisel.

Magistritööl on praktiline väärtus, kuna töös uuritavaid norme rakendatakse haldusorganite igapäevatoös. Politsei- ja Piirivalveamet ning Terviseamet on kogu koroonakriisi vältel pidanud

¹¹ Võlaõigusseadus - RTI, 15.3.2022, 14

tegema tihedat halduskoostööd nii halduskoostöö seaduses oleva ametiabi regulatsiooni kui ka uue NETSi kaasamise regulatsiooni alusel¹². Töös tehtavad järeldused ja tähelepanekud on tähtsad eespool nimetatud regulatsioonide parendamiseks. Samuti aitavad töös tehtavad järeldused kaasa haldusõiguse ja halduskoostöö laiemale tõlgendamisele ja õiguspärasuse hindamisele.

Töö esimeses osas annab autor ülevaate halduskoostöö võimalustest ja regulatsioonidest Eestis. Kirjeldatakse ametiabi ja NETSi halduskoostöö regulatsiooni, tuginedes õiguskirjanduses ja kohtulahendites toodud seisukohtadele. Samuti analüüsib autor väikeriigi loogikat ja võimalusi haldusõiguslike regulatsioonide loomisel. Teises ja kolmandas osas analüüsib autor ametiabi ja NETSi halduskoostöö regulatsiooni ning uurib nende kitsaskohti ja seadusandja kaalutlusi regulatsioonide loomisel. Lõpetuseks annab töö autor neljandas osas omapoolse hinnangu regulatsioonide tõhususele ja teeb ettepanekud regulatsioonide parendamiseks.

Selleks, et töös analüüsitud teoreetilisi seisukohti sügavalt mõista ning kõrvutada neid praktiliste vajadusetega, viis autor läbi poolstruktureeritud intervjuud Terviseameti õigusvaldkonna endise juhi Sander Põllumäega, Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna osakonnajuhata asetäitja Ebe Sarapuuga ning Politsei- ja Piirivalveameti õigusbüroo juhataja Aare Hõbega. Autor lähtus intervjuueeritavate valikul nende kogemustest seoses ametiabi regulatsiooniga ning nende osalusest NETSi kaasamise regulatsiooni väljatöötamisel ja rakendamisel. Autor soovis vestelda erinevate ametkondade esindajatega, et analüüsis oleks võimalik võrrelda erinevate osapoolte seisukohti ja nägemust.

Magistritöö koostamisel on tuginetud peamiselt Eesti õiguse allikatele, Eesti kohtute praktikale ning Eesti õiguskirjanduses esitatud seisukohtadele. Arvestades, et uuritav teema on uudne ning kaasamise lahendus on kehtinud vaid 2021. aastast, kasutatakse suures ulatuses allikmaterja lina õigusaktide eelnõude seletuskirju. Uurimismeetodina on kasutatud kvalitatiivseid uurimismeetodeid: võrdlevat ja analüütilist meetodit ning tõlgendusmeetodit.

¹² Lisa 1. Intervjuu Sander Põllumäega.

Autor soovib tänada oma juhendajat, Helen Kranichi igakülgse abi ja suurepärase koostöö eest magistritöö valmimisel. Autor tänab Sander Põllumäed, Ebe Sarapuud ja Aare Hõbe sisukate vestluste ja põhjaliku sisendi eest.

Töö märksõnad: haldusõigus, haldusmenetlus, koostöö, avalik haldus.

1. HALDUSKOOSTÖÖ RIIGI VÕIMALUSENA TÄITA SEADUSES SISALDUVAID KOHUSTUSI

1.1 Üldiselt

Haldusorganid saavad omavahel koostööd teha väga erinevates vormides ja alustel. Halduskoostöö kohustused ja võimalused saavad haldusorganile tuleneda ainult seadusest. Samal ajal on haldusorganitel ulatuslikud võimalused teha omavahel koostööd väljaspool otsest seadusraamistikku, nagu seda on kõikvõimalikud informaalised koosolekud ja infovahetused ametiasutuste vahel.

Kohtupraktikas on mitmel korral rõhutatud, et avalik ülesanne peab olema konkreetsele haldusorganile ette nähtud vahetult seadusega või seaduse alusel Haldusmenetluse seaduse § 8 lõike 1 järgi määrab haldusorgani ja tema ülesanded kindlaks seadusandja. Eraldi on võimalus avalik ülesanne tuletada õigusnormi tõlgendamise teel¹³. See tähendab, et seadusandja on teinud valiku, kellel on õigus teatud avalikke ülesandeid täita ning üldjuhul peab vastav haldusorgan, kellele ülesanne on pandud, seda tegema ise. See aga ei tähenda, et haldusorgan ei saaks üldse teha halduskoostööd või seaduses sätestatud ulatuses ja korras teise haldusorganeid kasutada oma ülesannete täitmisel. Edasi käsitlebki autor erinevaid koostöövõimalusi, kus haldusorgani tegevus abistab teist haldusorganit või on haldusorganile antud võimalus teha tegevus või toiming teise haldusorgani eest.

Mõned võimalused halduskoostööks on sätestatud haldusmenetluse seaduses. Näiteks eelhaldusakti andmine olukorras, kus teisele haldusorganile on antud pädevus teha õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omav asjaolu. Samuti on koostööks

¹³ RKHKo 3-17-2718/30, p 14.

kooskõlastamine või arvamuse andmine haldusorgani poolt olukorras, kus asja lahendamiseks on vaja teise haldusorgani kooskõlastust või arvamust¹⁴.

Eraldi seadusena reguleerib asutuste koostööd halduskoostöö seadus. Autor mainib, et halduskoostöö seadus reguleerib siiski ainult teatud võimalikke halduskoostöö vorme, mitte kõiki.

Esiteks on koostöö vormiks haldusülesande volitamine teisele haldusorganile täitmiseks tulenevalt HKTS § 3. Selle raames saab omakorda eristada erinevaid võimalusi, kuidas ülesannete delegeerimine seadusega või seaduse alusel ühelt haldusorganilt teisele või haldusorganilt eraisikule toimub. Eristatakse riigi ülesannete delegeerimist kohalike omavalitsuste (KOV) ülesannete delegeerimisest. Lisaks tehakse vahet avaliku võimu pädevusega ülesannete ja ilma avaliku võimu pädevuseta ülesannete täitmiseks volitamisel. Viimase nimetatud variandi puhul lubab seadus ülesande delegeerimist ka tsiviilõigusliku lepinguga. Avalikku võimupädevust sisaldavat ülesannet saab delegeerida vaid seadusega või selle alusel haldusakti või halduslepinguga.

Teiseks on halduskoostöö seadusega reguleeritud ametiabi. See on olukord, kus üks haldusorgan annab õigusakti või sooritab toimingu oma pädevuse piires teise haldusorgani taotlusel selle haldusorgani ülesande täitmise toetamiseks. Taolise haldusakti või toimingu saaks haldusorgan anda ka ilma ametiabi taotluseta. Oluline on märkida, et ametiabi puhul ei toimu asutuste vahel funktsiooniiret¹⁵. Täpsemalt on autor ametiabi analüüsinud järgnevas peatükis.

Paljud halduskoostöö võimalused on paika pandud eriseadustes. Näiteks päästeseadus § 5 lg 1¹ p-s 1¹⁶, mis sätestab, et häirekeskuse ülesanne on hädaabinumbrile 112 saabunud hädaabikõne või muul viisil saabunud teabe vastuvõtmine ja töötlemine, ohu hindamine ning väljasõidukorralduse andmine Päästeametile ja kiirabi osutajale päästetööks, demineerimistööks ja kiirabi osutamiseks, ning teabe edastamine Politsei- ja Piirivalveametile.

¹⁴ Haldusmenetluse seadus - RT I, 13.03.2019, 55.

¹⁵ Lisa 1.

¹⁶ Päästeseadus - RT I, 30.12.2020, 9.

Antud sätte kohaselt peab haldusorgan tegema halduskoostööd, st sooritama toimingut või tegevust teise haldusorgani kogutud ja töödeldud info põhjal. Sarnane säte on olemas ka tervishoiuteenuste korraldamise seaduse¹⁷ § 17 lg-s 1, mis sätestab sarnase halduskoostöö ja teabevahetamise kohustuse kiirabi ja Häirekeskuse vahel.

Koostöö haldusorganite vahel, selle ulatus ja sisu, saab olla reguleeritud ka seaduse alusel antavate õigusaktidega. Selline olukord on sätestatud näiteks päästeseaduse § 5 lg 3 alusel, mille kohaselt kehtestatakse päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord Vabariigi Valitsuse määrusega¹⁸.

Eraldiseisva halduskoostöö valdkonnana võib käsitleda kohalike omavalitsuse, selle organite ja koostööliitude koostööd, mis on üsna detailselt reguleeritud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses¹⁹ (KORS) ja kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduses²⁰ (KOLS). Näiteks KOKSi 10. peatükk reguleerib kohalike omavalitsuste ühisasutuste moodustamist ning halduskoostöö tegemiseks volituste andmist teisele vallale või linnale. KOLS sätestab tingimused ja korra moodustamiseks kohalike omavalitsuste liite, mille üks ülesanne ongi kohalike omavalitsuste vaheline koostöö.

Ühe olulise halduskoostöö vormina saab välja tuua kaasamist. Kaasamise regulatsioone võib leida eriseadustest, näiteks korrakaitseaduse²¹ (KorS) § 16¹-§ 16² sätestab kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamise avaliku korra tagamiseks. Kaasamisel saab paluda teisel haldusorganil ajutiselt või osaliselt täita kaasava haldusorgani pädevuses olevaid ülesandeid. Kaasamisel tekivad kaasataval haldusorganil kaasava haldusorgani pädevus ja volitused haldusülesande täitmisel, mida kaasataval haldusorganil ilma kaasamata ei ole. Kaasamisel toimub kahe asutuse vahel funktsioonisiire²². Kaasamist on autor analüüsinud põhjalikumalt kolmandas peatükis.

Politseil on korrakaitseorganite ülesannete täitmiseks võimalus edasilükkamatu pädevuse korral KorS § 6 lg 3 ja 4 alusel. Edasilükkamatu pädevus tekib politseil olukorras, kus pädev haldusorgan on olemas, aga tal ei ole võimalust või ei saa õigel ajal sekkuda ning lisaks esineb

¹⁷ Tervishoiuteenuste korraldamise seadus - RT I, 18.6.2021, 9.

¹⁸ Päästeseadus.

¹⁹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus - RT I, 25.6.2021, 8.

²⁰ Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus - RT I, 4.7.2017, 99.

²¹ Korrakaitseadus - RT I, 03.03.2021, 5

²² Lisa 1.

kõrgendatud vahetu oht või korrariikkumine. Kõik eeldused peavad olema samaaegselt täidetud, vastasel juhul lõpeb edasilükkamatu pädevus automaatselt. Näiteks, kui algne korrakaitse organil tekib uuesti võimalus oma ülesandeid teostada kaotab Politsei oma edasilükkamatu pädevuse. Edasilükkamatu pädevuse täitmiseks ei esitata ametiabi taotlust ega muud taotlust. Edasilükkamatute meetmete kohaldamine on politsei eripädevus ning funktsiooni siiret ei esine²³.

Korrakaitseorganil on võimalus ka järelevalveesildise esitamiseks KorS § 6 lg 5 alusel. Järelevalveesildis esitatakse olukorras, kus üks korrakaitseorgan selgitab enda haldusmenetluse raames välja asjaolud, mille suhtes riikliku järelevalve teostamine on teise korrakaitseorgani pädevuses. Järelevalveesildist ja ametiabi taotlust eristab eesmärk, mida haldusorgan sellega taotleb. Ametiabi taotluse esitamise eesmärk on haldusorgani enda ülesande täitmine, mis sõltub teise haldusorgani antavast haldusaktist või sooritatavast haldustoimingust. Järelevalveesildise esitamisel selline eesmärk puudub ning haldusorgan viib oma menetluse lõpuni sõltumata sellest, kas teine haldusorgan riikliku järelevalve meetmeid kohaldab või mitte²⁴.

Selleks, et ühe asutuse ametnik saaks teostada teise asutuse ülesandeid on võimalik ametniku tähtajaline üleviimine avaliku teenistuse seaduse²⁵ § 33 alusel. Ametniku võib tähtajaliselt üle viia teisele ametikohale ühe ametiasutuse sees või teises ametiasutuses olevale ametikohale eesmärgiga suurendada ametniku pädevust ja motivatsiooni või edendada koostööd ametiasutuste vahel. Ametniku üleviimisel peatub tema senine teenistussuhe ning tekib uus teenistussuhe ametiasutuses, kuhu ta üle viiakse. Ametnikul tekib ametikohast, kuhu ta üle viidi, tulenev ametiseisund st pädevus, avaliku võimu volitused ja teenistuskohustused, mida ta teostab üleviidud ametiasutuse nimel. Eelneva ametiasutusega teenistussuhe peatub ning ametnikul ei ole enam oma eelmisest ametist tulenevat ametiseisundit²⁶.

Koroonakriisi lahendamisel kasutati Eestis ka võimalust sõlmida käsundusleping eelkõige selleks, et võimaldada teiste asutuste teenistujatel abistada Terviseametit kodanikega suhtlemisel kõnekeskuse teenuse kaudu. Käsunduslepingu sõlmimist pole otseselt reguleeritud,

²³ Lisa 1.

²⁴ Lisa 1.

²⁵ Avaliku teenistuse seadus - RT I, 22.12.2021, 37.

²⁶ Lisa 1.

aga asutused leppisid kokku, et üks asutus, nt Päästeamet, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet, Maksu- ja Tolliamet vms, lubab oma teenistujatel tööajal täita teenistuja ja Terviseameti vahel sõlmitud käsunduslepingust tulenevaid ülesandeid ning säilitab sellel ajal teenistujale palga tema teenistuskohal. Asutuste vahel otseselt lepingut polnud, vaid teenistujal oli kokkulepe oma teenistusandjaga palga säilitamise ja vaba aja saamiseks ning käsundusleping Terviseametiga kõnekeskuse teenuste osutamiseks²⁷.

Kokkuvõttes võib teha järelduse, et halduskoostööks on mitmekülgsed võimalused. Millist konkreetset meetet kasutada, sõltub konkreetse olukorra vajadusest ja haldusorgani võimekusest oma ülesandeid täita. Kriisiolukorras või hüppeliselt suurenenud töökoormuse tõttu võib olla vajadus kasutada mitmeid koostöövorme korraga. Terviseamet ja politsei pidid koroonakriisi lahendamisel tegema tihedat koostööd. Järgnevates peatükkides keskendub autor ametabi ja NETSi kaasamise võimaluste analüüsimisele, toetudes just eelpool nimetatud asutuste tegevusele.

1.2 Väikeriigi eripärad halduskoostöö vajalikkusest ning kohase regulatsiooni loomisel

Halduskoostöö vajaduse ja regulatsioonide analüüsimisel on oluline arvestada ka väikeriigi eripäradega. Autor toonitab, et nende eripärade teoreetiline käsitus on ääretult oluline seadusandja kaalutluste ja valikute mõistmiseks haldusregulatsiooni luues. Järgnevalt ongi autor toonud välja olulisemad aspektid sellest, kuidas väikeriigi eripärad mõjutavad valikuid regulatsioonide väljatöötamisel, eelkõige halduskoostöö vaatepunktist.

Esmalt tuleb aga defineerida, mis üldse on väikeriik ning kas ka Eestit on võimalik väikeriigina käsitleda. Teaduskirjanduses on erinevaid arvamusi selle kohta, kuidas defineerida väikeriigi olemust. Väiksus on suhteline kontseptsioon ja selle tuletamine on võimalik ainult teiste riikidega võrdlemise kaudu. Tänapäevane teaduskirjanduse lähenemine väikeriigi defineerimisel hõlmab nii subjektiivseid kui ka objektiivseid tegureid. Subjektiivseteks elementideks peetakse eelkõige riigi välispoliitilist võimekust ja mõjukust, samuti

²⁷ Lisa 1.

majanduslikku sõltuvust teistest riikidest. Kõige enam kasutatav objektiivne tegur väikeriigi määramisel on rahvaarv. Enamasti loetakse väikeriikideks riigid, mille rahvaarv jääb alla 3 miljoni elaniku. Maailma Pank hindab väikeriikideks riigid, mille rahvaarv jääb alla 1,5 miljoni.²⁸

Väikeriigid ei ole võrreldavad suuremate riikidega, kuna nad ei ole suurte riikide väiksemad versioonid. Erinevused väikeriikide ja suuremate riikide vahel ei ole mitte ainult kvantitatiivsed, vaid ka kvalitatiivsed. Enamikul juhtudel on väikeriikidel piiratumad finantsressursid ja maavarad. Kõige märkimisväärsem erinevus seisneb inimressursi piiratuses. Väike rahvaarv väiksus ja sellest tulenev inimressursi piiratus mõjutab oluliselt sotsiaalmajanduslike protsesside ülesehitust, avaliku sektori ja erasektori toimimist.²⁹

Väikeriigi vajadused ja lahendused on tihti vastuolulised ning eeldavad tasakaalu leidmist võimalike kaalutluste vahel. Väikeriikide avalikult sektorilt oodatakse samade funktsioonide ja avalike teenuste pakkumist, kuigi väikeriigil on märgatavalt vähem ressursse teenuste pakkumiseks ja väiksem turg teenuste tarbimisele. Mitmetahuliste avaliku halduse probleemide lahendamine eeldab ametnike spetsialiseerumist, kuid väikesed ametkonnad ja piiratud inimvara ei võimalda täiel määral spetsialiseerumist. On leitud, et väikeriikide riigiasutuste ametnikel on olulisemalt laiemad vastutusvaldkonnad, kui suurematel riikidel. Ühe ametniku töövaldkond võib olla väga lai, hõlmates nii sise- kui välispoliitilisi küsimusi ja funktsioone³⁰. Avalikult sektorilt oodatakse läbipaistvust, etteaimatavust ja kindlat tööloogikat, kuid mitmefunktsioonilised asutused raskendavad selle saavutamist. Avalik haldus eeldab detsentraliseerimist, kuid piiratud rahalised vahendid ja turud suunavad avalikku sektorit tsentraliseerimise poole.³¹ Seega peab väikeriik oma avaliku halduse ülesehitamisel alati tegema valikuid erievate väärtuste ja eesmärkide vahel ning leidma tasakaalu, et avalik sektor oleks ühelt poolt tõhus ja säästlik ning teiselt poolt suudaks järgida kõiki hea halduse ja õigusriigi põhimõtteid.

²⁸ Randma-Liiv, T., Sarapuu, K. Public governance in small states: from paradoxes to research agenda. Edward Elgar Publishing Limited, Ühendkuningriik: 2019, lk 162-179.

²⁹ Randma-Liiv, Sarapuu, 2019, lk 162-179.

³⁰ Butler, M., Morris, C. Small States in a Legal World. Springer International Publishing, 2017, lk 42.

³¹ Randma-Liiv, Sarapuu, 2019, lk 162-179.

Eeltoodu põhjal ei saa aga eeldada, et väikeriik peaks oma avaliku sektori ülesehitamisel eelistama õhukese riigi põhimõtet. Tuleb mõista, et vaatamata sellele, et tegemist võib olla väikeriigiga, ei saa riik paljude avalike teenuste pealt väga palju kokku hoida. Näiteks on riigi kohustus hoida ülal kvaliteetset haridussüsteemi ning tagada riigijulgeolek ja rahvusvahelised huvid. Seega ei ole väikeriigi kulud enamasti proportsionaalselt väiksemad võrreldes suurte riikidega, kuna paljud avalikud teenused ja nende maht ei ole otseses sõltuvuses riigi suurusega.

See aga survestab riiki ja seadusandjat tegema kompromisse ja leidma tõhusaid lahendusi, mis ei pruugi aga alati olla kõige õiglasemad. Näiteks on eelnevates uuringutes leitud, et väikeriikide ministriumitel on suur surve oma tegevustele seada prioriteete ning teha valikuid, milliseid teenuseid pakkuda või millist seadusandlust arendada. Tihti ei saada kõikide probleemidega tegelda sügavuti. Samuti on väikeriikides teatud avaliku sektori teenused haruldasemad kui suurriikides. On leitud, et väikeriigid ja nende ametnikud tegelevad vähem haldusplaneerimise ja -järelevalvega³².

Autor leiab, et Eestit saab kvalifitseerida väikeriigina, arvestades, et Eesti rahvaarv on ligikaudu 1,3 miljonit ning meie SKT on absoluutarvudes Euroopa Liidu ja NATO riikide üks madalamaid³³. SKT arvestamine antud juhul on oluline, kuna ilmestab väikeriigi piiratud majanduslikke võimalusi avalike teenuste loomisel. Väikeriigid kulutavad SKT-st keskmiselt 3,7 % rohkem avalike teenuste ja toodete pakkumiseks kui suurriigid, kuivõrd baaskulud ei ole teenuste pakkumisel võrdelises seoses riigisuurusega. Lisaks kasutavad väikeriigid ohtralt võimalusi koostöö kaudu vähendada avalike teenuste kulusid³⁴.

Väikeriikide eripärast tulenevalt on neil mitmesuguseid probleeme haldusvõimekusega. Loodavad õigusregulatsioonid on otseses sõltuvuses olemasolevate haldusstruktuuride ja nende võimekusega³⁵.

³² Randma-Liiv, Sarapuu, 2019, lk 162-179.

³³ Eurostat sv GDP by member state

³⁴ Favaro, E. Small states, smart solutions improving connectivity and increasing the effectiveness of public services. World Bank: Washington DC 2008, lk 17-20.

³⁵ Kalvet, T., Kattel, R., Randma-Liiv, T. Small States, Innovation and Administrative Capacity. Tallinna Tehnika Ülikool 2011.

Teiste riikide kogemused näitavad, et koroonakriis avaldas olulist mõju avaliku sektori toimimisele³⁶. Nendes riikides, kus haldusõiguslik regulatsioon rahvatervise ja nakkushaiguste leviku tõkestamisel on olnud puudulik, ei suudetud COVID-19 kriisi alguses koroonaviiruse levikut edukalt ohjeldada. Riigid vajavad dünaamilist ja paindlikku seadusandlust, mitte ainult edukaks koroonaviirusevastaseks võitluseks, vaid ka seetõttu, et tänases maailmas muutuvad kodanike käitumismustrid, vajadused ja sotsiaalmajanduslik olukord väga kiiresti. Oma olemuselt on viiruse leviku tõkestamine sama palju sotsiaalmajanduslik kui meditsiiniline probleem, kuna eeldab inimeste käitumise muutmist nt sotsiaalse distantseerumise ja maskikandmise näol ning samuti vastava seadusandluse väljatöötamist. Inimeste käitumine ei ole aga staatiline nähtus. Seega peavad seadusandja ja haldusorganid regulatsioonide väljatöötamisel arvestama muutuvate oludega ja looma haldusorganite toimimiseks ja koostööks paindlikud võimalused.³⁷

On leitud, et seaduste muutmisel ja lahenduste leidmisel tuleb koroonakriisi lahendamise käigus olla ettevaatlik. Eelkõige tuleb silmas pidada, et ametnikele antud volitused kriisiohjamisel ei oleks liiga laiad, et neid ei kuritarvitataks väljaspool kriisiolukorda. Samuti ei tohi loodavad regulatsioonid luua erandeid ametnikele seoses haldusjärelvalve teostamisega ega ülemääraseid lihtsustusi õiguste piiramisel ja kaalutusõiguse teostamisel. Vastasel juhul on risk, et teatud ametkondadele ja haldusorganitele koondub liiga suur võim nii pandeemia ajal kui ka sellest väljaspool.³⁸

Teatud määral ja ajaks on täiesti õigustatud teha erandeid ja luua regulatsioonid tervishoiukriisi lahendamiseks ja ohjamiseks. Sellisteks muudatusteks saavad olla teatud ülesannete ja võimu koondamine mõnele haldusorganile või haldusorgani ülesannete ja struktuuride muutmine. Küll aga ei tohi muudatused kaasa tuua õiguse kuritarvitamist või kodanike ebaõiglast kohtlemist.

³⁶ Colley, H., Woods, S., Head, B. Pandemic effects on public service employment in Australia. *The economic and labour relations review*, 2022.03, Vol.33, lk 68

³⁷ Mahboubi, N. A. *Administrative Law in Time of Crisis: Comparing National Responses to COVID-19*, *Administrative Law Review* 73, University of Pennsylvania Carey Law School, 2021.

³⁸ Mahboubi, 2021.

Veel enam, kriisi lõppedes tuleb muudetud normid ja regulatsioonid uuesti üle vaadata ja vajadusel korrigeerida.³⁹

Halduskootöö ja vastavad regulatsioonid omasid suurt rolli koroonaviirusesse nakatunute arvu ning surmade vähendamisel. Empiirilised uuringud näitavad, et haldusorganite koostöö ja vastavate regulatsioonide olemasolu on tähtsad tegurid nakkushaigustega võitlemise valmisoleku tagamisel.⁴⁰

Väikeriikidel on oluline kasutada ära kõikvõimalikud oskused ja teadmised, kuna inimvara on piiratud. Seetõttu ei sobi väikeriikide süsteemide ülesehitamiseks traditsiooniline spetsialiseerumise ja rangelt struktureeritud osakondadega süsteem, kuna see ei võimalda indiviidi kõiki tugevusi ja funktsioone täiel määral rakendada. Väiksemates süsteemides on indiviidi roll seega oluliselt suurem, kuna tal peavad olema mitmesugused oskused ja tihti peab täitma ülesandeid väljaspool oma põhiülesandeid. Eelnevast tulenevalt peavad väikeriigid kohandama töökohti ja struktuure olemasolevate inimeste järgi, mitte suruma indiviide täitma rangelt piiritletud rolle.⁴¹

Eespool käsitletu põhjal on autori hinnangul võimalik järeldada, et väikeriikidel ei ole avaliku halduse teostamisel samasugused võimalused nagu seda on enamikul suurematel riikidel. Seetõttu peab väikeriigi seadusandja võtma arvesse oma riigi eripärasid ka haldusregulatsiooni loomisel. Seega ei puurgi kõikides valdkondades olla mõistlik võrdlus suuremate riikidega ning alati ei ole teiste riikide õigussüsteemide loogika üks ühele ülevõtmine parim lahendus.

Eestil on väikeriigina üsna piiratud inimvara. Seda enam on riigil vähem võimalusi rakendada inimesi avalikus teenistuses. Nagu eespool kirjeldatud, tähendab see enamasti vähem spetsialiseerumist ja rohkemate üldpädevustega ametkonna tekkimist. Kui suuremates riikides on võimalik luua iga valdkonna ja erineva haldusülesande tarvis eraldi ameteid, ametkondi ja osakondi, siis väikeriigil ei ole inimeste vähesuse tõttu samu võimalusi, vaid ametnike

³⁹ Mahboubi, 2021.

⁴⁰ Yan, J., Zhao, D. Administrative Mechanism of Joint Participation and Cooperation in the Early Stages of the COVID-19 Outbreak in Wuhan. Risk Management and Healthcare Policy, Dove Press 2020:13, lk 723–731.

⁴¹ Randma-Liiv, T. Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration. Trames 2002: 6/56/51, lk 374-389.

ülesanded on üsna laia ulatusega ja mitmekülgsed. 2011. aasta OECD aruandes on nenditud, et Eesti haldusorganisatsioon vaevleb koostöövalmiduse ja koordineerimise puudumise probleemide käes⁴². Sellest tulenevalt mängib olulisemalt suuremat rolli ka halduskoostöö ja selle arendamine. Laiemalt tähendab see, et üleüldiselt peavad asutuste ametnikud tegema senisest suuremat koostööd, et paljusid oma komplekssemaid ülesandeid täita, kuna need nõuavad üldjuhul erinevate haldusorganite volitusi ja pädevust. Kitsamalt tähendab see seda, et seadusandja peab looma sellised võimalused ja halduskoostöö regulatsiooni, mis võimaldaks ametnikele tõhusat ja paindlikku koostööd, olles samal ajal kuluefektiivne ja järgides kõiki õigus- ja haldusriigi põhimõtteid.

Seadusandjal lasub vastutus luua selline regulatsioon, mis oleks õiglane, kuid samaaegselt arvestaks riigi vajadustega. Riigivõimu teostamine ei tohi sattuda vastuollu põhiseadusega ning tuleb vältida põhiõiguste põhjendamatu rüüvet⁴³. See on esimesena seadusandaja kohustus vältida regulatsioone, mis oma eesmärgi ei täida või mida haldusorganitel endil on võimalik kuritarvitada.

⁴² Parrest, N., Taro, K. Valikud Eesti haldusorganisatsiooni loomisel. *Juridica* 2014/10, lk 715-731

⁴³ RKÜKo 3-1-1-86-07, p 21-23

2. AMETIABI KUI TÕHUS RIIGI VÕIMALUS KASUTADA TEIST HALDUSORGANI, ET RIIGI SEADUSES SISALDUVAD KOHUSTUSED SAAKSID TÄIDETUD

2.1 Üldiselt

Ametiabi on üks halduskoostöö vorme ja tähendab haldusorgani taotlusel teise haldusorgani poolt haldusakti andmist või toimingute tegemist. Ametiabi teostatakse üksikjuhtumil taotleva asutuse ülesannete toetamiseks. Sisuliselt palub üks haldusorgan teiselt haldusorganilt taotlusega abi oma ülesannete teostamisel. Ametiabi eesmärk on vähendada haldusorganite ülesannete ja funktsioonide killustatust. Ametiabi aitab ühtlustada riigivõimu ja haldusorganite tööd, võimaldab haldusorganil kasutada teise asutuse pädevust ja ressursse, vähendades tööde dubleerimist ja finantsvahendite raiskamist. Ametiabi teenib seega haldustegevuse kiire efektiivse ja eesmärgipärase menetluse eesmärki.⁴⁴

Ametiabi regulatsioon tekkis Eesti õigusesse aastal 2003. Halduskoostöö seaduse menetlemisel selgitas tollaegne justiitsminister Märt Rask, et ametiabi regulatsioon peab tagama riigiasutuste omavahelise koostöö laabumise, vähendama omavahelist rivaliteeti ja konkurentsi ning üksteise töö takistamist. Eraldi toonitas minister, et antud regulatsioonis luuakse sellised mõisted nagu „järelevalve“ ja „ametiabi“, millest viimane on Eesti õiguse jaoks täiesti uus instituut.⁴⁵

Tuleb märkida, et ametiabi institutsioon on siiski kõigest üks halduskoostöö võimalusi. See ei välista haldusorganite muid koostöövorme, sh mitteformaalseid koostöövorme asutuste vahel.

⁴⁴ Pilving, I. Ametiabi. *Juridica* 2015/3, lk 177.

⁴⁵ Halduskorralduse seaduseelnõu (474 SE) esimene lugemine, Riigikogu stenogramm 13.09.2000.

Selliseks koostööks saab pidada asutuste vahelisi kompleksmenetlusi, ühiseid komisjone ja koosolekuid, samuti infosüsteemide ühiskasutust jms.⁴⁶

Ametiabi erineb tavalisest asutustevahelisest koostööst. Koostööpõhimõte tähendab suhtlemist teiste asutuste kui partneritega, kuid ei tähenda ressursside kulutamist teiste asutuste eesmärkide saavutamiseks. Üldjuhul ei olegi teise asutuse eesmärkide saavutamiseks oma ressursside arvel tegutsemine soovitatav, sest esiteks peaks haldusorgan talle määratud ülesandeid täitma iseseisvalt. Samuti võivad esineda tehnilised probleemid, kuna selline tegevus võib raskendada planeerimist ja järelevalvet, samuti võib tekkida oht ressursside raiskamisele. Tagamaks efektiivne ja kiire avaliku halduse teostus, on siiski otstarbekuse huvides vajalik, et erandjuhtudel oleks ühel haldusorganil võimalik tegutseda teise eest.⁴⁷

Ametiabi seaduses sätestamine oli vajalik, et tagada tõhus ja selge menetlus. Ametiabi taotlejal tekib õigus teatud tingimustel abi saada. Ametiabi andjal on selge alus abi andmiseks ning õigus saada tagasi vähemalt osa tehtud kulutustest. Seadusandaja hinnangul ei peaks nende kultuste hulka siiski kuuluma personalikulud ja muud jooksvad kulud, mida asutus katab tavaolukorras oma eelarvest ka väljaspool ametabi. Regulatsiooni loomisega tekkis kodanikele teadmine, et asutusel on võimalik oma eesmärkide saavutamiseks kasutada teiste asutuste abi. Seda ka näiteks olukorras, kus asutus palub politsei abi jõu kasutamisel.⁴⁸

Ametiabiiks saab lugeda näiteks selliseid tegevusi, kus ministeerium toimetab haldusakti kätte oma välisesinduse kaudu, amet kasutab oma menetluse käigus mõne teise ameti kogutud andmeid, amet kasutab teise ameti ametnikke või teenistujaid analüüsi või ekspertiisi koostamiseks, haldusorgan kasutab teise haldusorgani ruume oma tegevuste läbi viimiseks, haldusorgan kasutab teise haldusorgani vara oma tegevuse teostamisel.⁴⁹ Riigikohus on oma lahendites pidanud ametiabi osutamiseks Politsei- ja Piirivalveameti poolt vangla andmete teuginemist isiku elamisloa taotluse hindamisel⁵⁰. Samuti PPA ametnike kasutamist vahistatu väljaviiimisel kinnipidamisasutusest⁵¹.

⁴⁶ Pilving 2015, lk 188.

⁴⁷ Halduskorralduse seaduse 474 SE seletuskiri.

⁴⁸ Halduskorralduse seaduse 474 SE seletuskiri.

⁴⁹ Pilving 2015, lk 177.

⁵⁰ RKHKo 3-3-1-52-06, p 17.

⁵¹ RKHKo 3-3-1-73-06, p 11.

Ametiabi on võimalik kasutada ka üldiste koostöökokkulepete raames, kui ametiabi kasutamiseks vajalikud eeldused on täidetud. Selline koostöökokkulepe on käsitatav haldussisese kokkulepena, milles on paika pandud ametiabi üldine raamistik nagu ametiabi andmise juhtumite üldkirjeldus, tegevuste sisu ning ametiabi teostavad isikud. Selline kokkulepe on oma olemuselt sarnane halduseeskirjaga, abistades nõnda ressurside planeerimisel ja haldusorgani töö korraldamisel. Oluline on märkida, et selline kokkulepe, ei tähenda, et haldusorgan pääseks kohustusest igal üksikul juhul hinnata, kas seaduses sätestatud ametiabi eeldused on täidetud.⁵²

Ametiabi osutamise kohustus võib osaliselt tuleneda ka väljaspool halduskoostöö seadust. Vangistusseadus⁵³ (VangS) § 109 lg 4 sätestab, et vajaduse korral võib relvastatud üksust või vanglateenistuse ametnikku kasutada ametiabi korras vastavalt halduskoostöö seadusele avaliku korra tagamiseks. Relvastatud üksuse või vanglateenistuse ametniku kasutamisel avaliku korra tagamiseks peab relvastatud üksus või vanglateenistuse ametnik järgima ka politsei tegevust reguleerivate õigusaktide nõudeid. See säte on mõnevõrra erandlik, kuna suunab vanglaametniku ametiabi korras teostama Politsei ülesandeid. Riigikohus on selgitanud, et kuna vanglaametnik täidab VangS § 109 lg 4 alusel ülesandeid, mida tavaliselt täidab Politsei, siis peab ametnikule vastama samad tervisenõuded nagu politseiametnikule. Samuti on nenditud, et kohustus anda politseile ametiabi on võimalik panna VangS § 109 lõike 4 alusel igale vanglateenistuse ametnikule.⁵⁴ Üldiselt on ametiabi siiski suunatud nendeks ülesannetes, mis kuuluvad abistava organi pädevusse, kuid võimalik, et kohtu sõnastus ei ole siinkohal olnud ehk kõige õnnestunum. Autorile teadaolevalt käsitletakse praktikas antud sätet siiski pigem kaasamisena kui ametiabi osutamisega, seega ei saa leida, et Riigikohtu hinnang regulatsiooni sisule oleks vale. On küsitav, kas aga selline tõlgendamine on täielikult korrektne või ehk vajaks sätte selgemat sõnastust, et viia norm tema sisuga kooskõlla.

Ametiabi taotlustega pöörduvad Politsei- ja Piirivalveameti poole enim sellised asutused nagu kohtud, kohtuvälised menetlejad, täidesaatva riigivõimu volitusega asutused nagu kohtutäiturid, pankrotihaldurid, inkassofirmad ning valla- ja linnavalitsused. Ametiabi taotluste sisu PPA-le on enamasti sellised tegevused nagu kutse kättetoimetamine, sundtoomine, avaliku

⁵² RKHKo 3-16-586/29, p 16.

⁵³ Vangistusseadus - RT I, 8.7.2021, 15.

⁵⁴ RKÜKo 5-19-29, p 10, 24.

korra tagamine ürituse või mõne toimingu teostamise ajaks, meedikute abistamine haigete toimetamisel, kohtumaterjalide edastamine allkirja vastu, elu- või asukoha kindlakstegemine, kodaniku asukoha väljaselgitamise, isiku-ja kontaktandmete väljaselgitamise infosüsteemis ja muud pöördumised, kus viidatakse menetlusseadusele.⁵⁵

Koroonakriisiga seonduvalt rakendati politsei ametiabi korras ka järelevalve teostamisel⁵⁶. Koroonakriisi ajal palus Terviseamet Politsei- ja Piirivalveametil ametiabi korras näiteks kontrollida, kas toitlustusasutus kontrollib klientide COVID-tõendi olemasolu ning selle ehtsust ja kehtivust⁵⁷.

2.2 Ametiabi tunnused

Ametiabi teostamiseks vajalikud eeldused on kehtestatud halduskoostöö seadusega ning need tunnused on võimalik tuletada HKTS § 17 alusel.⁵⁸

Esmalt on ametiabi rakendamiseks vajalik, et nii taotlej kui ka abistav asutus oleksid mõlemad käsitletavad haldusorganitena HMS § 8 lg 1 mõttes⁵⁹. See hõlmab endas lisaks neid füüsilisi ja juriidilisi isikuid, kellele haldusülesanded on delegeritud seaduse või halduslepinguga ning on seekaudu samuti haldusorganid⁶⁰. Ei ole välistatud, et ametiabi ei oleks võimalik rakendada menetlustes, kus HMS ei kohaldu või kohaldub ainult piiritletud kujul. Sellisteks juhtumiteks võivad olla riigihankemenetlus või maksumenetlus.⁶¹

HKTS § 17 lg 2 p 1 ütleb, et ametiabi ei ole võimalik osutada alluvussuhtes. Regulatsiooni loogika seisneb selles, et kõrgemal ja madalamal seisvate asutuste vahel esineb subordinatsioonisuhe. Sellest tulenevalt on hierarhias kõrgemal oleval asutusel üsna laiad meetmed alluva asutuse tööd suunata ja mõjutada. Veel enam - kõrgemalseisval asutusel on ka teatav kohustus tagada oma valitsemisalas olevate asutuste töö jaoks vajalik ressursid ja teave.

⁵⁵ Sild, J. Politsei kaasamine ametiabi korras. Sisekaitseseakadeemia, Politsei- ja piirivalvekolledž 2014.

⁵⁶ Lisa 1.

⁵⁷ TlnRnK 3-21-2803, p 2

⁵⁸ Halduskoostöö seadus.

⁵⁹ Haldusmenetluse seadus.

⁶⁰ RKHKo 3-3-1-19-14, p 24.

⁶¹ Pilving 2015, lk 178.

Eeltoodu ei välista ametiabi osutamist ühe ja sama haldusorgani siseselt või samasse valdkonda kuuluvate haldusekandjate vahel tingimusel, et tegemist ei ole alluvussuhtega. ⁶²

Teiseks, ametiabi on üksikjuhtumil põhinev halduskoostöö. Ametiabiks ei saa pidada regulaarset või kestvat abistamist. Haldusorgan peab üldjuhul oma ülesannetega ise hakkama saama ning teise haldusorgani kaasamine oma ülesannete lahendamisel saab olla vaid erandlik, kui selle vajadus on põhjendatud. Kaasamise vajadus võib olla põhjendatud tulenevalt teise asutuse pädevusest või ka eesmärgist tagada efektiivne ja kulutõhus menetlus. HKTSi sätteid ei tohi amet kasutada oma ülesannete terviklikuks delegerimiseks. Eespool kirjeldatu ei välista, et haldusorganid peaksid koostööst hoiduma või süsteemset koostööd mitte tegema. Selline koostöö ei toimu lihtsalt HKTSi sätete alusel ega ametiabi korras. Samuti võivad ametiabi ja muu halduskoostöö omavahel põimuda. ⁶³

Kolmandaks peab ametiabi toetama taotleva asutuse ülesannet. Ametiabiks ei saa lugeda sellist tegevust, kus amet täidab oma tavapäraseid ülesandeid, isegi kui neil võib olla teisele asutusele kasulik mõju, vaid ainult selliseid ülesandeid, mida asutus tavakorras ei teosta ja mis toetavad teise asutuse tööd. Laiemalt ei ole ametiabiga tegemist siis, kui abistamise kohustus tuleneb väljastpoolt ametiabi seadust. Seda mõtet sõnastab HKTS § 17 lg 2 p 2, mis sätestab, et ametiabi sätteid ei kohaldata, kui abi andmise kohustus on ette nähtud seadusega. ⁶⁴

Viimaseks on ametiabi osutamine sõltuvuses taotlusega. Ametiabi ei ole võimalik osutada omaalgatuslikult. Igal juhul on tarvis, et abistatav asutus esitaks abiandjale taotluse ametiabi osutamiseks. ⁶⁵ Antud põhimõte on sõnastatud ka ametiabi seaduse regulatsioonis ning täpsemad nõuded taotluse esitamiseks on sätestatud HKTS §-s 19. ⁶⁶

Kokkuvõtlikult on ametiabi teise haldusorgani taotlusel haldusakti või toimingu andmine, mis toetab abi taotleja tegevuse eesmärke. Ametiabi saavad osutada haldusorganid. Tegemist peab

⁶² Pilving 2015, lk 178.

⁶³ Pilving 2015, lk 178.

⁶⁴ Pilving 2015, lk 179.

⁶⁵ Pilving 2015, lk 179.

⁶⁶ Halduskoostöö seadus.

olema üldjuhul ühekordse tegevusega, mis toetab abi taotleva asutuse tegevust. Ametiabi osutamiseks peab abi taotlev asutus esitama konkreetse ametiabi taotluse.

2.3 Ametiabi alused

Ametiabi taotlemise ja andmise alused on sätestatud HTKS §-s 18. HTKS § 1 lg 1 toob täpsemalt välja, milliste aluste esinemisel on võimalik ametiabi osutada⁶⁷. Tegemist ei ole kinnise loeteluga. Antud sätte punktid nimetavad küll ära ametiabi andmise tüüpjuhtumid, kuid punkt 4 annab üldklausli ametiabi osutamiseks. Seega on ametiabi võimalik osutada lisaks seaduses sätestatud kindlatele juhtumitele ka muudes olukordades, kui see on vajalik ja aitab kaasa taotleja ülesannete teostamisele.⁶⁸

HTKS § 18 lg 1 p 1 kohaselt võib asutus ametiabi taotleda kui haldusülesande täitmiseks vajaliku akti andmine või toimingu sooritamine ei ole tema pädevuses.⁶⁹ Antud sättega on kaetud sellised juhtumid, kus haldusorgan on küll kohustatud mõnda ülesannet täitma, aga selle ülesande andmiseks vajaliku haldusakti või toimingu saab teha ainult mõni teine asutus. Haldusorganil on olemas sisuline pädevus ehk laiemas mõistes valdkond, milles tegutseda, kuid teatud olukordades võib tal oma ülesannete täitmiseks puududa territoriaalne pädevus või volitus haldusakti või toimingu teostamiseks. Sellistes olukordades saabki asutus kasutada ametiabi.

Oluline on märkida, et ametiabi korras saab abistav asutus kasutada ainult selliseid volitusi, mis tal on olemas ka väljaspool ametiabi andmise regulatsiooni. Samas ei pea ametiabiga teostatav ülesanne olema abistava asutuse sisulise pädevuse valdkonnas. Sama loogika kehtib ka territoriaalse pädevuse kohta. Territoriaalselt ebapädev haldusorgan saab ametiabi korras kaasata territoriaalselt pädeva asutuse haldusakti või toimingu tegemiseks.⁷⁰

HTKS § 18 lg 1 p 2 ja 3 lubavad vastavalt ametiabi kasutada siis, kui haldusülesande täitmiseks on vaja andmeid, mis haldusorganil puuduvad või mida haldusorgan ei ole võimeline välja

⁶⁷ Halduskoostöö seadus.

⁶⁸ Pilving 2015, lk 180.

⁶⁹ Halduskoostöö seadus.

⁷⁰ Pilving 2015, lk 180.

selgitama; haldusülesande täitmiseks on vaja teise haldusorgani valduses olevaid dokumente või muid tõendeid. Mõlemad võimaldavad taotleval asutusel saada oma ülesannete täitmiseks vajalikku teavet. Punkti 2 alusel saab nõuda andmeid, mida ei ole veel kogutud või mis vajavad lisa analüüsi ja uuringuid. Punkti 3 alusel saab taotlev asutus nõuda neid andmeid, mis on mõne teise haldusorgani valduses juba olemas.⁷¹

Ametiabi taotlemise vajadust peab hindama taotlev asutus. Ametiabi taotlemisel on taotleval haldusorganil vaja kaalutusõiguse alusel hinnata, milline on mõistlikum viis oma ülesannete lahendamiseks, võttes arvesse HMS §-s 5 sätestatud haldusmenetluse üldist efektiivsuse põhimõtet.⁷² Seega ei tohiks ametiabi taotleb asutus suhtuda ametiabisse kergekäeliselt vaid peaks esmalt tuvastama, et ametiabi on vajalik ning tegemist ei ole ülesandega, mis juhuslikult jääb abi taotleja enda pädevusse.

HTKS § 19 sätestab täpsemad nõuded ametiabi taotluse esitamisel. Paragrahv nõuab, et ametiabi taotlus oleks esitatud kirjalikus vormis. Lisaks peab see vastama Vabariigi Valitsuse kehtestatud vormile. Samuti on ametiabi taotlev haldusorgan kohustatud hindama juba taotluses ametiabi osutamise vajalikkust, eesmärgipärasust ja õiguspärasust. Oluline on märkida, et ametiabi taotlus ise on vaadeldav haldussisese menetlustoiminguna ning seetõttu ei riiva kellegi õigusi ega pädevusi. Eeltoodust tulenevalt ei teki HMS §-de 40 ja 56 alusel tavapäraselt haldusakti põhjendamise ega ärakuulamise vajadust.⁷³

2.4 Ametiabi vaidluste lahendamine ja vastutus

Ametiabiga seonduvalt on võimalik ilmned kaht tüüpi vaidlustel: haldusorganitevahelised vaidlused ning vaidlused haldusvälise isikuga. Vaidluste lahendamine riigiasutuste vahel kohtu pädevusse ei kuulu, need on võimalik lahendada alluvuskorras, nagu sätestab Vabariigi Valitsuse seadus⁷⁴ (VVS) § 101. Olukordades, kus üldise riigiasutuste vaheliste vaidluste lahendamise analüüsi käigus esitatakse lahendamiseks võimalikke alternatiive, on võimalik teostada kaalumist. Erinevate avaliku võimu kandjate vahelised ametiabivaidlused võiks id kuuluda teoreetiliselt halduskohtu pädevusse, küsitav on aga, kas HKTS § 17 sätestavad

⁷¹ Pilving 2015, lk 180.

⁷² Pilving 2015, lk 180.

⁷³ Pilving 2015, lk 181.

⁷⁴ Vabariigi Valitsuse seadus - RT I, 18.6.221, 12.

taotlevale asutusele HKMS § 44 lg 1 mõttes subjektiivse õiguse abi saada või vähemalt õiguse nõuda abi osutamise veavaba kaalumist. Arvestades HKMS § 2 sätestatud halduskohtu põhiülesannet, milleks on isikute õiguste kaitse, tuleb HKTS § 17 pigem tõlgendada normina, mis kohtulikult kaitstavat subjektiivset õigust haldusorganile ei anna. Ametiabi kohustus on kehtestatud avalikes huvides, st haldusülesannete täitmise otstarbekuse, mitte haldusmenetluse osaliste õiguste kaitseks.⁷⁵

Kohalikel omavalitsusüksustel on ametiabi teemas olemas kaebeõigus. Neile tagab HKMS § 44 lg 5 kaebeõiguse sõltumata subjektiivsest õigusest, kui teise avaliku võimu kandja toiming takistab või raskendab oluliselt valla või linna ülesande täitmist. See erinorm on rakendatav ka olukorras, kus ülesande täitmist takistab ametiabi andmisest keeldumine⁷⁶.

Üldjuhul vastutab iga asutus oma tegevuse eest ise. Ametiabi taotluse peale on võimalik esitada kaebus. Kohtumenetluses on vastustaja abistav asutus, kes peab vastutama ametiabiga kaudu osutatud tegevuse õiguspärasuse ja vaidlustatud otsuse või toimingu eest, mille jaoks ametiabi kasutati. Olukorras, kus taotlev asutus kasutab üksnes abistava asutuse seadmeid või muud vara, st abistava asutuse ametnikud ei tee muid toiminguid, ei ole abistav asutus vastustaja⁷⁷. Autor nendib siinkohal, et viimase näite puhul ei ole tegelikult tegemist ametiabiga, kuivõrd ametiabi saab olla ainult haldusakti või toimingu tegemine abistava asutuse poolt⁷⁸. Abistav asutus vastutab oma toimingute ja haldusaktide eest ikka ise, isegi kui need on antud ametiabi alusel. Sellisel juhul on abistav asutus vastustajaks ka kohtumenetluses⁷⁹. Puudutatud isikul ei ole tavapäraselt õigust nõuda ametiabi kasutamist haldusmenetluses, milles ta osaleb⁸⁰. Erandlikult võib teoreetiliselt ka ametiabi kasutamata jätmine tuua kaasa teatud vastutuse. Selline olukord võib tekkida juhul, kui ametiabi kasutamine oleks kõrvaldanud takistuse isikut soodustava toimingu tegemisel või haldusakti andmisel. Kohtupraktikast ei selgu siiski, kas isikul on ka subjektiivne õigus nõuda just ametiabi kasutamist. Kohus viitas lihtsalt ühele võimalusele, millega luua küllaldased tingimused isiku õiguste tagamiseks.⁸¹

⁷⁵ Pilving, 2015, lk 183.

⁷⁶ Pilving, 2015 lk 183

⁷⁷ Madise, 2014.

⁷⁸ Lisa 1.

⁷⁹ Madise, 2014.

⁸⁰ Pilving, 2015, lk 183

⁸¹ RKHKo 3-3-1-73-06, p 11.

2.5 Ametiabist keeldumine

Ametiabi osutamist tuleb alati kaaluda. Ametiabi osutamist tuleb keelduda, kui taotletava tegevuse õiguslik alus puudub või ei ole alusnormi koosseis täidetud. Tuleb arvestada, et kõik teised taotletava haldusakti või toimingu kohta käivad erinormid on prioriteetsed ametiabi sätete suhtes ja neist ei tohi kõrvale kalduda. Abistav asutus peab tavaliselt järgima vaid tema antavate haldusaktide ja tehtavate toimingute kohta kehtivaid norme. Erinormid võivad panna kohustuse arvestada ka ametiabi andmisel toetatava, s.t taotleva asutuse ülesande täitmist reguleerivate normidega.⁸² Need juhtumid, kus ametiabi viiks õigusvastase akti andmise või toimingute tegemiseni või oleks ebaefektiivne, on kaetud muude keeldumisalustega, mis on leitavad ka väljaspool ametiabi regulatsiooni.⁸³

2.6 Ametiabi piirid

Avalike ülesannete jaotuse, volitused ja piirid paneb paika seadusandja. Üldjuhul peab haldusorganile seadusandja määratud ülesannet teostama haldusorgan ise. Haldusorgani ülesanded peavad olema konkreetselt piiritletud ning need peavad olema seotud seadused volitustega ülesannete täitmiseks. Nagu eespool kirjutatud, ei tohi ametiabi kuritarvitada oma ülesannete delegeerimiseks. Veel enam on õiguskirjanduses leitud, et tuleb vältida ka sellist olukorda, kus üks haldusorgan üritab halduskoostöö sildi all laenata teiselt haldusorganilt põhiõigustesse sekkumise aluseid, mida seadusandja temale andnud ei ole. Selline olukord on täielikult vastuolus õigusriigi printsüübiga. Sellist tegevust ei saa õigustada ka sellega, et haldusorganid võivad tegutseda ühise eesmärgi nimel või et haldusorganid tegutsevad geograafiliselt ja funktsionaalselt samas haldusalas. Halduskoostöö piirid ja ulatuse peab paika panema seadusandja. Üldjuhul ongi, sh ametiabi regulatsiooni puhul, seadusandja seadnud haldusorganite tegevusele selged piirid ja ulatuse.⁸⁴

⁸² Pilving 2015, lk 181-182.

⁸³ Pilving 2015, lk 182.

⁸⁴ Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana. *Juridica* 2004/7, lk 458.

Eelnevast tulenevalt tasuks autori hinnangul analüüsida kuivõrd on ametiabi korras võimalik rakendada nt vahetusundi. Autor toob välja, et NETSi kaasamise regulatsiooni on seadusandja loonud konkreetse normi vahetu sunni rakendamise lubamiseks. Riigikohtu praktikas on vahetu sunni olemust ja selle rakendamist käsitletud üsna vähe⁸⁵. Kohus on selgitanud oma lahendites relvade, erivahendite ja füüsilise jõu kasutamise käsitamist haldustõkendina, mis piirab isiku puutumatust kui põhiõigust⁸⁶. Välja on toodud mitu olulist sunni rakendamise põhimõtet: rakendamist üksnes seaduses sätestatud alustel ja korras ning sunni meetmete proportsionaalsust⁸⁷. Omaette küsimusena on tõusnud vahetu sunni kasutamist eeldavate meetmete õiguspärasuse hindamine ametiabi osutamisel⁸⁸. Riigikohtu halduskolleegium on seostanud sunni selgemalt korrakaitseohutõrje põhimõtetega ning analüüsinud sunni piire seoses piinamise ja ebainimliku kohtlemise keeluga⁸⁹. Autori hinnangul ei saa välistada, et abistav asutus võib ametiabi osutamisel vahetusundi kohaldada, kuid taotlev asutus ei saa seda nõuda. Taotlev asutus saab ainult esitada ettepaneku ja palve, et abistav asutus teostaks toimingut või annaks välja haldusakti. Abistav asutus peab aga ise kaalutlema, kas tõesti on vajalik ja võimalik haldusakti või toimingut teostada ning kas selleks on vaja rakendada vahetusundi.

2.7 Hinnang ametiabi regulatsiooni tõhususele halduskoostöö seaduses ja praktikas

2.7.1 Ametiabi formaalsed eeldused

HKTS § 19 sätestab ametiabi taotlemise regulatsiooni. Tegemist on üsna range regulatsiooniga, mis ei järgi tavapäraseid haldusmenetluse regulatsiooni põhimõtteid. On leitud, et antud regulatsioon on ülepingsatult formaalne ja võib olla vastuolus kehtiva vormivabaduse põhimõttega haldusmenetluses. Antud paragrahv nõuab, et ametiabi taotlus peab olema esitatud

⁸⁵ Laaring, M. Vahetu sund kui haldusunnivahend politsei ja piirivalve seaduses ning korrakaitseaduse eelnõus. *Juridica* 2010/8, lk 551.

⁸⁶ RKHKo 3-3-1-65-07, p 19.

⁸⁷ RKHKo 3-3-1-61-05, p 24.

⁸⁸ RKHKo 3-3-1-68-05

⁸⁹ RKHKo 3-3-1-63-09, p 16, 20–23.

kirjalikus vormis. Lisaks eelnimetatule peab see vastama Vabariigi Valitsuse kehtestatud vormile. Kehtiv regulatsioon nõuab valitsuse vormi kaudu üsna ulatuslike andmete esitamist.⁹⁰

Eelkõige on aga oluline taotletava tegevuse kirjeldus ning selleks vajalike andmete ja dokumentide esitamine.⁹¹ Õiguskirjanduses on leitud, et ametiabi taotluse esitamist lihtsustaks oluliselt asjaolu, kui taotluse esitajal oleks vormi valimisel suuremad võimalused. Asutusel võiks olla võimalus esitada oma taotlus nt suuliselt, telefoni, e-posti või infosüsteemi kaudu. On leitud, et ametiabi taotluse lahendamiseks ja dokumendihalduseks piisaks ka sellest, kui regulatsioon loetleks ainult minimaalsed vajaolevad andmed.⁹² Autor nõustub suures osas selle hinnanguga. Väikeriigi vajadustest lähtuvalt peaks ametiabi regulatsioon olema kindlasti paindlikum, et tagada sujuvamat ja tõhusamat halduskoostööd haldusorganite vahel. Autori hinnangul oleks Eesti e-riigile kohane, kui loodaks vastav infosüsteem ametiabi taotluste esitamiseks, mille kaudu oleks võimalik ametiabi taotlusi esitada kõikidel haldusorganitel kõikidele haldusorganitele.

Autori hinnangul on küsitav, kas ametiabi taotlust peaks olema võimalik esitada ka suuliselt. Autor leiab, et teatud olukordades, näiteks kui kaks või rohkem haldusorganit teostavad avalikku haldust ühe ja sama subjekti suhtes, võib mõnes olukorras tarvis olla *ad hoc* ametiabi teostamist. Sellisel juhul on siiski küsitav, kas olukorda peaks lahendama ametiabi korras, kuid ilmselt saaksid haldusorganid oma ülesanded teostada ka tavakorras. Probleemid seisnevadki olukorras, kus erinevate haldusorganite ametnikud ei ole võimelised inimeste vähesuse tõttu üheaegselt, st ka samas aeg-ruumis viibides haldust teostama. Seega näib mõistlik kirjaliku vorminõude nõue, kuna haldusorganil on enamasti võimalik ametiabi vajadust ette näha. Küll aga ei peaks selle taotlemine olema niivõrd range ja keerukas.

Teiseks nõuab kehtiv regulatsioon, et ametiabi taotlejale asutus hindaks kirjalikult oma taotluses, kas tema taotletav toiming või akt on õiguspärane. Samuti peab ta lisama kuluanalüüsi ning üksikasjalikult põhjendama ametiabi vajadust.⁹³ Autor leiab, et mõistetav on nõue, et haldusorgan hindaks ametiabiga seonduvaid kulusid ja põhjendaks nende vajadust. Haldusorgan ei tohi temale pandud ülesannetesse suhtuda kergekäeliselt. Kõigi eelduste

⁹⁰ Pilving 2015, lk 181.

⁹¹ Pilving 2015, lk 181.

⁹² Pilving 2015, lk 181.

⁹³ Pilving 2015, lk 181.

kohaselt peab haldusorgan oma põhiülesanded teostama ise, selline ootus on nii kodanikel kui ka riigil. Samuti peab haldusorgan lähtuma oma tegevuse kuludest.

Autor nendib, et haldusorgan ei pea otseselt hindama abistava asutuse võimekust või võimalikke kulusid ametiabi teostamisel, kuna selle hinnangu saab abistav asutus anda ise ametiabi taotluse menetlemisel⁹⁴. Kui abistav asutus leiab, et tegemist ei ole tema hinnangul kulutõhusa lahendusega või ei ole tal ressursse ametiabi osutamiseks, saab ta ametiabit keelduda. Küll aga peab ametiabi taotlej asutus hindama ja põhjendama selle vajadust. Ametiabi regulatsiooni kaudu ei tohi haldusorgan justkui delegeerida järjepidevalt oma ülesandeid teisele haldusorganile, vaid kasutama ainult üksik juhtumi lahendamisel selliste ülesannete puhul, mis jäävad teise haldusorgani pädevusse.

Taotluse lahendamise kord ise õiguslikku täpsustamist ei vaja, kuna siin rakenduvad üldised haldusmenetluse põhimõtted, ennekõike kiiruse ja lihtsuse nõue tulenevalt HMS §-st 5. Abi osutamine tuleb nende põhimõtete kohaselt otsustada esimesel võimalusel, kui kõik eeldused selleks on nõuetekohaselt täidetud. Eelnevast põhimõttest tulenevalt peaks abistav asutus esimesel võimalusel kinnitama taotluse kätte saamist. Samuti tuleks taotlejat keeldumisest teavitada nii kiiresti kui võimalik, et taotleja jõuaks ülesande täitmiseks kaaluda muid võimalusi. See, kes konkreetselt otsustab asutuses ametiabi andmise üle, on reeglina sisepädevuse küsimus.⁹⁵

On leitud, et ebaõnnestunud on ka HKTS § 17 lg 2 p 2 sõnastus. Antud sätte järgi ei kohaldata ametiabi sätteid, kui abi andmine on ettenähtud seadusega. Sisuliselt on siinkohal mõeldud neid juhtumeid, kus abi andmise kohustus tuleneb väljaspool ametiabi regulatsiooni. Kuid isegi sellistes olukordades ei ole absoluutselt välistatud ametiabi põhimõtete kohaldamine analoogia korras.⁹⁶ Asutusele peaks olema selge, mida ametiabi endast kujutaba ning seega oleks mõistlik seadusandjal antud sätte paremini sõnastada.

Kokkuvõttes järeldub, et ametiabi on küllaltki regulatsioon range ja bürokraatlik ning vajab ajakohastamist. Ametiabi taotlej asutus peab üsna põhjalikult hindama ametiabi taotluses ametiabi kasutamise vajadust. Arusaadavalt ei tohi abi taotlej asutus suhtuda ametiabisse

⁹⁴ Lisa 1.

⁹⁵ Pilving 2015, lk 181-182.

⁹⁶ Pilving 2015, lk 179

kergekäeliselt, kuid autori hinnangul on küsitav, kas nii ranged formaalsed eeldused täidavad oma rolli. Arvestades ametiabi sobilikkust ühekordsete ülesannete täitmiseks, peaks regulatsioon liikuma pigem paindlikkuse suunas.

2.7.2 Ametiabi taotluse õiguspärasuse hindamine ja vastutus

Autori hinnangul on aga küsitav, et ametiabi taotlev haldusorgan peaks hindama taotletava akti või toimingu õiguspärasust. Selline kohustus pikendab ja raskendab ametiabi taotlust. Eelduslikult jääb taotletava akti või toimingu tegemine teise haldusorgani pädevusse, seega ei pruugi taotleval asutusel olla parimad teadmised hindamaks, kas teisel asutusel on kõik vajalikud volitused ja pädevused ametiabi teostamiseks. Veel enam - taotletava akti või toimingu hindamist peab teostama ikkagi abistav asutus, kelle pädevuses taotletav ülesanne on. Kuna taotletav akt või toiming jääb abistava asutuse valdkonda, on just sellel haldusorganil kogu teadmised ja pädevus hinnata ning kaalutleda selle õiguspärasust. Kui abistav asutus leiab, et taotletav tegevus ei ole õiguspärane, tuleb tal ametiabist keelduda. Praktikaks peaks ametiabi taotleja hindama, millisel õiguslikul alusel ta haldusakti andmist või toimingu sooritamist taotleb. Ta ei hinda mitte haldusakti enda õiguspärasust, vaid ainult põhistab, miks ta leiab, et abi andev haldusorgan saab teha üldse aidata⁹⁷.

Õiguskirjanduses on leitud, et HKTS § 18 lg 2 p 2, mis annab abistavale asutusele pädevuse hinnata abitaotluse eesmärgi õiguspärasust, on sõnastatud liiga avaralt. Seega on teiselt poolt õigus hinnata ametiabi taotlust ja selle õiguspärasust ka abistaval haldusorganil. Selline norm loob liialt suure ohu asutustevahelisteks vaidlusteks. Väljaspool alluvussuhet ei peaks üks asutus otsustama teise tegevuse, sh taotluste õiguspärasuse ja eesmärkide, ammugi mitte selle abinõu õiguspärasuse üle, mille jaoks ametiabi taotletakse. Riigikohus on asunud seisukohale, et haldusorgan vastutab oma tegevuse õiguspärasuse eest ka juhul, kui ta täidab seadusest tulenevat abi andmise kohustust. Küsitav on aga kolleegiumi seisukoht, et abi osutamisel peab haldusorgan veenduma, et abinõue on õiguspärane⁹⁸. Tavaolukorras peab iga haldusorgan ikka ise vastutama oma tegevuse õiguspärasuse eest. Ametiabi osutamise õiguspärasus ei sõltu taotluse õiguspärasusest, vaid üksnes taotletava toimingu kohta kehtivatest normidest.

⁹⁷ Lisa 1.

⁹⁸ RKHKo 3-3-1-68-05, 10.

Abitaotluse, samuti tegevuse, mille tarvis abi taotletakse, õiguspärasuse eest saab vastutada vaid taotlej asutus.⁹⁹

On leitud, et HKTS § 18 lg 2 p 2 tuleks asendada sättega, mis võimaldab keelduda abi osutamisest juhtudel, kui taotlej asutus on ametiabi kasutamise võimalust ilmselgelt kuritarvitanud, milleks võib olla ametiabi erandlikkuse ja ühekordsuse põhimõtte ignoreerimine.¹⁰⁰

Avaliku võimu teostamise akti võtab lõppkokkuvõttes vastu aga ikkagi abipaluv organ, abi osutava organi ülesandeks on teha vaid teatud eeltööd selleks, ta ei või abipaluja eest ise otsust langetada. Ametiabi näol on seega tegemist üksikjuhtumitega piiratud abiga, millele toetudes ei ole võimalik kanda ühe organi volitusi teisele ja mis ei sobi pikemaajalise organitevahelise koostöö teostamiseks¹⁰¹.

Kokkuvõttes ei ole õiguspärasuse hindamist puudutavad sätted ametiabi regulatsiooni sõnastatud autori hinnangul kõige selgemalt. Samuti ei kattu normide grammatiline tõlgendamine otseselt sellega, kuidas suhtutakse neisse praktikas¹⁰². Üldjuhul on siiski selge, et vastutus langeb abistavale organile, kuna ametiabiga taotletav tegevus jääb tema pädevusse. HKTS § 18 lg 2 p 2 oleks tulevikus mõistlik sõnastada täpsemalt ning vajadusel lisa säte, mis täpsustab vastutuse piire ametiabi puhul.

2.7.3 Kulude hüvitamine

Õiguskirjanduses on nenditud vajadust, et ametiabi vajaks kulude hüvitamise regulatsiooni¹⁰³. Kehtiv halduskoostöö seadus seda detailselt ei reguleeri ning ametiabi puhul peavad kulud katma vastavalt nii abistav asutus kui ka abi taotlej asutus. Ühelt poolt on mõistetav, et ametiabi regulatsioon eraldi kulude hüvitamise sätet ei vajagi, sest ülesanded, mida abistav asutus täidab, on ülesanded, mis on tema pädevuses ning mida ta peaks teostama sõltumata sellest, kas ta teeb

⁹⁹ Pilving 2015, lk 181-182.

¹⁰⁰ Pilving 2015, lk 182.

¹⁰¹ Aas, N. Kes vastutab kohtueelse menetluse eest?. *Juridica* 2000/9, lk 584-591.

¹⁰² Lisa 1.

¹⁰³ Madise 2014, lk 19-26.

seada ametiabi raames või väljaspool seda¹⁰⁴. Seega peaksid ametiabiga seonduvad kulud olema abistav asutus oma eelarves juba ette näinud.

Lisaks on tegemist tehnilise küsimusega, mis on pigem riigieelarvestamise ja asutuse raamatupidamise küsimus, kuivõrd üldjuhul on ametiabi puhul tegemist riigiasutustega, mistõttu ei saa neil olla üksteise vastu rahalisi nõudeid. Asutusel on antud rahaliste probleemide ületamiseks üldiselt juba kehtivad võimalused olemas. Puudujääke on võimalik kompenseerida lisaelarvega või kulud asutuste vahel raamatupidamiskirjetega üle kanda.¹⁰⁵ Ametiabi andjal on võimalik taotleda mõistlike kulude hüvitamist abi saavalt asutuselt HKTS § 20 alusel. Eraldi kulude hüvitamise kohustuse loomisel oleks eelkõige arvestuslik iseloom. Samal ajal suunaks see ametiabi taotlejat abi vajadust sisulisemalt kaaluma¹⁰⁶. See aga omakorda võib autori hinnangul veelgi vähendada ametiabi paindlikkust.

Teisalt on ilmne, et kriisiolukorras suurenevad halduskoormus ja töömaht oluliselt. Seega ei ole võimalik, et haldusorganil oleksid olemas sellises mahus rahalised vahendid ametiabi osutamiseks nagu ta on arvestanud tavaolukorra jaoks¹⁰⁷. Sellest tulenevalt tekivad tehnilised probleemid, kui ametiabi osutamise vajadus on suurem kui tavaolukorras.

Autor hindab, et kulude hüvitamise kohustuse loomine ei ole vältimatult vajalik ametiabi regulatsiooni parendamiseks. Tuleb arvesse võtta, et ametiabi ei ole mõeldud eesmärgiga kasutada seda pikaajaliseks koostööks, sh kriisiolukordades, vaid eelkõige ühekordsete vajaduste katmiseks. Seega ei peaks puhtalt ametiabist tekkima abistavale asutusele niivõrd suuri kulusid, mis vajaksid hüvitamist.

Teiseks ei nõustu autor täiel määral õiguskirjanduses leitava seisukohaga, et kulude kompenseerimise kohustus peaks nihkuma abi taotleva asutuse kanda¹⁰⁸. Ametiabi osutatakse nende ülesannete täitmiseks ja piires, mis kuuluvad ametiabi osutava asutuse pädevusse ka siis, kui ta teostaks neid ülesandeid ametiabiväliselt. Seega on need kulud abistava asutuse kanda sõltumata sellest, kas ta teostab neid ametiabi raames või sellest väljaspool. Teisalt on selge, et

¹⁰⁴ Lisa 1.

¹⁰⁵ Lisa 1.

¹⁰⁶ Madise 2014, lk 19-26.

¹⁰⁷ Lisa 2. Intervjuu Ebe Sarapuuga.

¹⁰⁸ Madise 2014, lk 19-26.

ametiabi vajadus võib tekkida ka suurenenud töömahu tõttu nt kriisiolukordades, millisel juhul ei pruugi ametiabi andval asutusel olla piisavalt rahalisi vahendeid.

Seega ei teki autori hinnangul otsest kulude hüvitamise vajadust tavaolukorras, küll aga suurenenud töömahuga olukordades. Sellisel juhul oleks mõistlik kulude hüvitamise regulatsiooni loomisel arvestada kulude suurusega ning luua teatav künnis, alla mille kulusid ei hüvitata. Sellisel juhul ei oleks tarvis tavaolukorras asutustel kulude hüvitamisele erilist rõhku pöörata, kuid suuremahuliste ametiabi vajaduse korral ei jää asutused hätta ega abi osutamata. Seadusandja peaks siinkohal kaaluma, millisel kujul peaks sellisel juhul hüvitamine toimuma, arvestades, et suurenenud töömahuga olukorras ei ole ei abi taotlev ega abistav asutus kulusid ette näinud, mistõttu tuleks kulud ilmselt hüvitada siiski riigieelarveliste lisa vahendite kaudu, mitte pelgalt asutuste vahel ringi tõsta.

Kokkuvõttes ei saa välistada, et arvestusliku kulude hüvitamise sätte lisamisel ametiabi regulatsiooni võiks olla positiivne mõju. Samas on kaheldav sellise sätte otsene lisandväärtus. Tegemist on sisuliselt raamatupidamisliku küsimusega, mida ei oleks ehk kõige mõistlikum lahendada seaduse tasandil, vaid võiks olla pigem kokkulepe asutuste vahel.

3. HALDUSORGANI KAASAMINE NAKKUSHAIGUSTE ENNETAMISE JA TÕRJE SEADUSE § 45² NÄITEL

3.1 Kaasamine

Kaasamise ja ametiabi suurim erinevus on asjaolu, et ametiabi käigus täidab ametiabi andja tema enda pädevuses olevaid ülesandeid, kuid kaasamisel täidab kaasatav haldusorgan kaasava haldusorgani pädevuses olevaid ülesandeid. See tähendab, et ametiabi korral haldusorganite pädevusjaotuses muutust ei esine. Kaasamise puhul toimub funktsiooniire ning kaasataval haldusorganil tekib kaasava haldusorgani pädevus ja lisaks sellega seotud avaliku võimu volitused. Ametiabi puhul on ametiabi andev asutus taotlejast täiesti sõltumatu. Kaasamise puhul allutatakse kaasatav haldusorgan, tema üksus, ametnik või ressursid kaasava haldusorgani juhtimisele. Juhtimisele allutamise ulatus võib erinevate regulatsioonide vahel erineda. Ametiabi taotlev asutus ei vastuta ametiabi andva haldusorgani tekitatud kahju eest, kuid kaasamisel vastutab kaasav haldusorgan üldjuhul kaasatava haldusorgani või tema teenistuja tekitatud kahju eest nii, nagu oma teenistuja tekitatud kahju eest.¹⁰⁹

Teine suur erinevus on asjaolu, et kaasamist on võimalik kasutada kahe asutuse vahelise koostöö püsivaks korraldamiseks, ametiabi aga pikkajaliseks koostööks enamasti ei sobi. See tähendab, et kaasamise puhul vajaduse korral muuta haldusülesande rahastamist, määrata kindlaks alluvus või korraldada järelevalve jms. Ei ole välistatud, et kaasamist kasutatakse lühiajaliselt. Üldjuhul tähendab kaasamine süüsi püsivate ülesannete täitmist, alluvust ja koostööd konkreetse olukorra lahendamisel. Isegi, kui kaasamine on lühiajaline, tähendab see mitmete erinevate toimingute sooritamist, mis on kõik tulenevad kaasamise eesmärgist ning kaasamise olukorra asjaoludest. Võrreldes ametiabiga esineb erinevus ka vastutuse jaotumises haldusorganite vahel. Kaasamise puhul on kaasav haldusorgan kogu ulatuses täidetava ülesande

¹⁰⁹ Riigikaitse seaduse eelnõu SE 112 seletuskiri.

juhtrollis, st et ülesande täitmise vastutus ja järelevalve pädevus on kogu koostöö vältel kaasaval haldusorganil.¹¹⁰

Kaasamine erineb oluliselt haldusorganite koostööst haldusülesannete täitmisel. Koostöö korral täidab iga haldusorgan oma pädevuses olevaid haldusülesandeid neile antud avaliku võimu volituste piires, arvestades üksnes oma tegevuse eesmärkidega. Näiteks olukorras, kus on toimunud liiklusõnnetus reguleerib politsei liiklust ja tuvastab võimaliku süüteo asjaolusid, kiirabi osutab tervishoiuteenust ning päästeteenistus teeb kannatanute sõidukist väljaaitamisel ja reostuse kõrvaldamisel päästetöid – kõigi eelnimetatud haldusorganite eesmärgid võivad olla veidi erinevad ning koostöö käigus kooskõlastatakse oma tegevusi selliselt, et võimalikult vähe häirida teise haldusorgani ülesannete täitmist või toetada eesmärkide ühisosa. Selline eespool kirjeldatud koostöö on vormivaba, kuna selle jooksul ei muutu haldusorganite pädevus. Samuti ei ületa haldusorganid oma volitusi ehk siis nad ei teosta tegevusi, mida nad seaduse järgi niikuinii antud olukorras tegema ei peaks. Sellise koostöö võimaldamiseks eraldi õiguslikku alust ehk volitusnormi vaja ei ole. Mõnes seaduses on haldusorganite koostööd või selle üksikuid osi siiski reguleeritud. Sobivaks näiteks on võimalik tuua teavitamise põhimõtte, mille leiame järelevalveeesildise instituudi alt korrakaitse seaduses.¹¹¹

Kaasamine on alati erandlik, kuna kaasamise käigus muutub kaasatava haldusorgani pädevusjaotus ning esineb funktsioonisiire. Seetõttu nõuab kaasamine seadusandja poolt selgesõnalist volitusnormi. Seadusandja peab looma selge aluse ja panema paika, millises olukorras ja tingimustel kaasamine on võimalik, andes üheselt mõistetava volituse, haldusakti või halduslepinguga kaasamise võimaluse teise haldusorgani kaasamiseks¹¹².

Kehtivas õiguses on lisaks uuritavale NETSi kaasamise regulatsioonile võimalik kaasamist kasutada Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamiseks. Kaitseväe kaasamine on kaitseväelaste ja Kaitseväe valduses olevate vahendite kasutamine politsei ülesannete täitmiseks, päästetöös ning eriolukorra tööde tegemiseks. Kaitsevälase mõistest tulenevalt saab kaasata nii tegevvälasi, ajateenijaid kui ka reservvälasi¹¹³.

¹¹⁰ Riigikaitse seaduse eelnõu SE 112 seletuskiri.

¹¹¹ Riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri.

¹¹² Riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri.

¹¹³ Kaitseväe politsei ülesannete täitmise ning Kaitseväe ja Kaitseliidu päästetöösse ning eriolukorra tööde tegemise kaasamise kord. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri.

Kaitseliidu kaasamine on Kaitseliidus sõjaväelise auastmega rahuaja ametikohal olevate tegevväelaste ning Kaitseliidu tegevliikmete ja toetajaliikmete ja Kaitseliidu valduses olevate ressursside kasutamine päästetööks ja eriolukorra tööde tegemiseks. Tuleb silmas pidada, et politsei ülesannete täitmisele Kaitseliidu liikmeid ja vahendeid käesoleva määruse alusel ei kaasata¹¹⁴.

Eelnevast nähtub, et kaasamine annab laiad võimalused koostööks. Kaasata on võimalik mitte ainult inimvara, vaid ka vahendeid nagu sõidukite ja muu tehnika kasutamist abistamiseks. Teatud olukordades võib just vahendite kasutamine olla isegi olulisem isikute ja ametnike kaasamisest¹¹⁵.

Kokkuvõttes on kaasamise näol tegemist sellise koostöövormiga, mis võimaldab haldusorganil kaasata teine haldusorgan selliselt, tal on kõik võimalused ja pädevus täita samu ülesandeid, mis kaasav haldusorgan. Kaasamine eeldab eraldi kaasamist võimaldavat normi ja vastavate tingimuste esinemist. Kaasamine sobib pikaajaliseks koostööks.

3.1.1 Organilaen ehk Organleihe

Kaasamise analoogia on leitav ka Saksa õiguses, kus leiame kaasamise regulatsiooni „Organleihe“ termini alt. Tõlkes võiks see tähendada „organilaenu“. Saksa õiguses tähistatakse antud terminiga eelkõige haldusorganite vahelise pädevusjaotuse paindlikkuse tagamise meetmeid. Eesti õiguses sellist sõna nagu „organilaen“ ei kasutata. Selle asemel on kasutusel termin „kaasamine“, mille leiame näiteks juba eelpool mainitud korrakaitseadusest. Kaasamine on samas või sarnases seoses Saksa Organleihe mõistega.¹¹⁶

¹¹⁴ Kaitseväge politsei ülesannete täitmisele ning Kaitseväge ja Kaitseliidu päästetöösse ning eriolukorra tööde tegemisele kaasamine kord. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri.

¹¹⁵ Kaitseväge politsei ülesannete täitmisele ning Kaitseväge ja Kaitseliidu päästetöösse ning eriolukorra tööde tegemisele kaasamine kord. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri.

¹¹⁶ Kaitseväge politsei ülesannete täitmisele ning Kaitseväge ja Kaitseliidu päästetöösse ning eriolukorra tööde tegemisele kaasamine kord. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri.

Ühe näite Saksa kaasamise regulatsioonist saame tuua finantshaldusseaduse ehk Finanzverwaltungsgesetz¹¹⁷ (FVG) §-st 5b, mis ütleb, et liit võib halduslepinguga volitada oma ülesannete täitmist liidumaadele või liidumaa avalik-õiguslikule isikule. Seejuures peab volitatud üksus järgima liiduministeriumi juhiseid.¹¹⁸

Saksa organileihe toimib sarnaselt Eestis õiguses olevate kaasamise regulatsioonidega. Organilaenu korral viiakse „laenatud“ haldusorgan „laenaja“ organisatsiooni. Sisuliselt kasutab üks haldusorgan teist haldusorganit oma ülesannete täitmiseks¹¹⁹. Seega ei säilita haldusorgan täielikku iseseisvust nagu Saksa õiguses leiduvate muude halduskoostöö võimaluste puhul nagu ametiabi, ülesannete volitamine jms. Laenatud organ täidab oma tegevusega laenaja asutuse eesmärged ning allub laenaja juhtimisele ja korraldusele. Kaasamine ei ole piiritletud üksikjuhtumitega nagu ametiabi, vaid on mõeldud just pikemaajaliseks koostööks. Reaalsuses luuakse laenatava organi kõrvale normatiivselt uus laenajale kuuluv organ, seega ei toimu otsest muutmist algses pädevuskorras. See tähendab, et laenaja ei kasuta oma ülesannete täitmiseks mitte teist haldusorganit, vaid ainult selle personaalset ja tehnilist sisu.¹²⁰

Teiselt poolt on organilaenu mõiste laiem kui ainult kaasamine Eesti õiguses, vaid võiks enda alla hõlmata ka haldusülesande volitamise ja delegeerimise. Organilaenu ei pea toimuma üksnes haldusorganite vahel, vaid haldusekandja võib oma tegevuses kaasata ka eraõigusliku isiku, kes muutub seeläbi ülesande täitmise mahus haldusekandjaks. Selline olukorda on Eestis vaadeldav, kui eraõiguslikule isikule delegeeritakse haldusülesanne halduslepinguga. Eesti halduskoostööseadus, nimetab sellist olukorda haldusülesannete täitmist volitamiseks. Nii võib Saksa õiguses kohaliku omavalitsuse üksus või mõni eraõiguslik isik olla kaasatud riigi haldusesse, kui talle on seadusega või seaduse alusel määratud täitmiseks riigi haldusülesanne.¹²¹

¹¹⁷ Finanzverwaltungsgesetz (FVG) – Finanzverwaltungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 2006 (BGBl. I S. 846, 1202), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2056) geändert worden ist. – https://www.gesetze-im-internet.de/fvg_1971/BJNR014270971.html

¹¹⁸ Kaitsväe politsei ülesannete täitmise ning Kaitsväe ja Kaitseliidu päästetöösse ning eriolukorra tööde tegemise kaasamise kord. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri

¹¹⁹ Mauer, H. Haldusõigus Juura: Tallinn, 2004, lk 353.

¹²⁰ Aas, 2000.

¹²¹ Roosve, T. Halduskorraldus laiemas ja kitsamas mõttes. Sisekaitseakadeemia, 2018.

Saksa õiguses tuleb organilaenust eristada sellist instituuti nagu reaaluuniooni, mille olemuses ei laenata mitte organit, vaid üksnes haldusorgani ametnikke. Selle tulemusena on teenistuja korraga kahe asutuse ametnik. Erinevus organilaenust seisneb eelkõige selles, et kui viimasel juhul saab korraldusi anda vaid organit juhtivale ametnikule, siis reaaluuniooni korral saab pöörduda ka otse vastava ametniku poole. Seega eristub reaaluunioon organilaenust üksnes olukorras, kus laenatud ametnik ei omanda uues organis iseseisvat haldusorgani rolli ning ta integreeritakse täielikult olemasolevasse¹²².

3.2 Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse § 45²

21.05.2021 võttis Riigikogu vastu nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muudatused¹²³. Muudatuste eesmärk oli muuta Terviseameti ja ka teiste asjasse puutuvate ametite tööd efektiivsemaks koroonaviiruse leviku tõkestamisel ja sellega seonduva järelevalve teostamisel. Lisaks täpsustati sätteid, mis seni olid kohaldajatele tekitanud ebaselgust või vaidluseid.

Terviseamet oli hädaolukorda juhtiv asutus ning seega oli Tervisemateil keskne roll ka korrakaitseorganina, mis peab suutma kiiresti ja efektiivselt olukordadele reageerida. Tervisekriisi haldamine on väga suure töökoormusega tegevus, seda nii protsesside kui ka korralduse poolest¹²⁴.

Muudatustega lisati 2021. aastal NETSi seni Eesti õiguses Terviseametil puudu olnud korrakaitseorgani kaasamise võimalus. Kehtivas NETSis on tegemist §-ga 45², mis on oma olemuselt uudne regulatsioon, võimaldades erinormina Terviseametil korrakaitseorganeid oma töös kaasata väljaspool kehtivat ametiabi regulatsiooni. Kaasamise näol ei ole tegemist ülesannete volitamise, kus Terviseamet annaks enda ülesandeid üle teisele asutusele, vaid ta kaasab teise korrakaitseorgani enda tegevusse. Nii saab kaasatav korrakaitseorgan ajutiselt funktsioonisiirde kaudu konkreetsete Terviseameti ülesannete täitmisel Terviseameti volitused,

¹²² Aas, 2000.

¹²³ Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmise seadus - RT I, 22.5.2021, 3

¹²⁴ Eriolukorra väljakuulutamine Eesti Vabariigi haldusterritooriumil. Vabariigi Valitsuse 12.03.2020 korraldus nr 76 muutmise eelnõu seletuskiri.

ilma et kaasatud korraaitseorgani koosseisus peaks ametnike või töötajate teenistus- või töösuhte katkestama¹²⁵. Kui kaasamisel täidab kaasatav korraaitseorgan Terviseameti ülesannet, ei ole välistatud, et samal ajal täidetakse ka korraaitseorgani enda seadusest tulenevaid ülesandeid ja asutuse eesmäärke. Kaasamise puhul tuleb pädevuse, avaliku võimu volituste, rahastamise jms küsimused otsustada konkreetsest lähtuvalt ülesandest, mis kaasamise käigus on vaja täita.¹²⁶

Antud paragrahv annab 45² Terviseametile võimaluse kaasata eriolukorras või hädaolukorras, mis on seotud nakkushaiguse epideemiaga, oma ülesannete täitmise korraaitseorgani juhul ja nii kaua, kui ta ei saa ise õigel ajal või piisavalt tulemuslikult neid ülesandeid täita.¹²⁷

Eelnõu seletuskirjast nähtub, et koroonaviiruse olukorras oli efektiivse koostöö üheks kitsaskohaks kaasamise regulatsiooni puudumine. Eelkõige on kriisi lahendamisel Terviseamet teinud koostööd Politsei ja Piirivalveametiga. Enne muudatuste vastuvõtmist oli Terviseametil võimalik PPA-d kaasata eelkõige HTKS § 17 tuleneva ametiabi regulatsiooni korras, mida autor eelnevas peatükis on kirjeldanud. Kuivõrd ametiabi kaudu saab haldusorgan anda akti või sooritada toimingut ainult oma pädevuse ulatuses ja volituste piires ning igakordselt peab ametiabi sooviv asutus esitama sellekohase kirjaliku taotluse, olid Terviseameti kaasamise võimalused piiratud ning tekkis vajadus täiendava regulatsiooni järele¹²⁸.

Eelnõu seletuskirjas on regulatsiooni vajalikkust põhjendatud ka sellega, et Terviseameti töös koroonakriisi ohjeldamisel on kaasamine mitte ainult vajalik, vaid võimaldab avalikke ressursse kasutada kulutõhusalt. Nakkushaiguse kriisi välisel ajal ei ole Terviseametis vajalik välja arendada ulatuslikku pädevust haldus-, järelevalve-, ja väärteomenetluste läbiviimiseks. Epideemia või kriisi ajal on see eespool nimetatud kompetentside olemasolu aga hädavajalik. Seega on kriisi ajal vaja kaasata korraaitseorganeid, kellel muuhulgas on sellised kompetentsid

¹²⁵ Terviseameti ülesannete täitmise korraaitseorgani kaasamise tingimused ja kord. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri.

¹²⁶ Terviseameti ülesannete täitmise korraaitseorgani kaasamise tingimused ja kord. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri.

¹²⁷ Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus - RT I, 22.05.2021, 7.

¹²⁸ Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

juba olemas, et nad saaksid ajutiselt täita Terviseameti ülesandeid ja teostada avalikku võimu Terviseameti volituste ulatuses¹²⁹.

Seletuskirjas on selgitatud ka volituste ja vastutuse jaotamist kaasamise olukorras. Nimelt on Terviseameti kaasatud korrakaitseorganil ülesande täitmisel Terviseameti volitused. Sellest tulenevalt peaks Terviseametil olema ka vastutus kaasatava korrakaitseorgani ametniku poolt haldusvälisele isikule tekitatud kahju eest. See on põhimõttelist laadi erisus võrreldes ametiabi regulatsiooniga. Lisaks on täpsustatud, et Terviseameti kaasatud korrakaitseorgan võib oma ülesannete täitmiseks töödelda isikuandmeid, sealhulgas eriliigilisi isikuandmeid, vastavalt ülesandele ja vajadusele, mille täitmise ta kaasati. Sellekohane säte on leitav NETS § 45² lg 3 näol. Peamiselt on selle all mõeldud nakkushaiguse leviku tõkestamiseks vajalike andmetena nakkushaige, nakkuskahtlase ja negatiivse testitulemuse andnud isiku, nakkushaige kontaktse isiku ja immuniseeritud isiku nime, isikukoodi ja kontaktandmeid ning andmeid nakkushaiguse leviku asjaolude kohta.¹³⁰

NETS § 45² lg 1 tulenevalt võib korrakaitseorgan käesolevas seaduses sätestatud riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada korrakaitseaduse §-des 30, 31, 32, 44, 49, 50 ja 51 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid korrakaitseaduses sätestatud alusel ja korras. See annab korrakaitseorganile kaasamise käigus muuhulgas õigused küsitleda ja nõuda dokumente, kohaldada sundtoomist ja tuvastada isikusamasust.

Oluline on märkida, et NETSi halduskoostöö regulatsioon loob erijuhul Politsei- ja Piirivalveameti ametnikele vahetu sunni rakendamiseks. Nimelt, olukorras, kus Terviseamet kaasab ülesannete täitmisesse Politsei- ja Piirivalveameti, on ülesannetesse kaasatuna Politsei- ja Piirivalveametil õigus kohaldada vahetut sundi. Terviseamet ei ole tarvidust kaasata Politsei- ja Piirivalveametit eraldi KorS § 6 lg 6 alusel, vaid pädevus antakse automaatselt Politsei- ja Piirivalveametile¹³¹.

NETS §-des 46¹ ja 46² sätestatud väärtegade kohtuväline menetleja on ka Politsei- ja Piirivalveamet, kui ta on kaasatud NETS §-s 45² sätestatud korras Terviseameti ülesannete

¹²⁹ Terviseameti ülesannete täitmis se korrakaitseorgani kaasamise tingimused ja kord. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri.

¹³⁰ Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri.

¹³¹ Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri.

täitmisesse. Seoses kaasamisega ning üksnes selles ulatuses, mis politsei on kaasatud, tekib tal ka väärteomenetluses kohtuvälise menetleja pädevus. NETS § 49 lõike 2 järgi menetleb kõiki sellest seadusest tulenevaid väärteguisid Terviseamet. Nakkushaiguse epideemilise leviku ajal ei ole võimalik, et Terviseamet menetleks kõiki väärteguisid ise. Varasema tööjaotuse kohaselt kogub Politsei- ja Piirivalveamet riikliku järelevalve käigus andmed rikkumise kohta ning annab need Terviseametile edasi väärteomenetluse alustamise otsustamiseks ja menetlemiseks. See on töömahukas ega pole tõhus lahendus. Politsei- ja Piirivalveamet peab saama kohapeal lahendada lihtsamaid juhtumeid peamiselt kiirmenetluse kaudu, juhul kui kodanik kiirmenetluse läbiviimisega nõustub, ning määrata rikkujatele karistusi¹³².

Pädevus politseil väärteguisid menetleda on eraldiseisev ning kaasamise korralduses seda ei märgita. Tegemist on politsei enda pädevusega, mis tekib automaatselt kaasamise jõustumisel ja lõppeb automaatselt kaasamise lõppemisel. Selles osas on samas palju küsitavusi, kas juhul kui politsei kaasatakse NETS § 45² alusel väga kitsalt määratletud ülesannete täitmisesse, tekib tal siiski väärteomenetluses kohtuvälise menetleja pädevus kõigi NETS §-des 46¹ ja 46²koosseisule vastavate õigusrikkumiste suhtes, või ainult kitsalt nende, mille suhtes ta on pädev teostama riiklikku järelevalvet.

NETSi kaasamise regulatsioon läbis eelnõu menetluse käigus ka mõned muudatused. Esialguses eelnõus oli sätestatud kaasamise aluseks nakkushaiguse epideemiline levik, mitte hädaolukord ja eriolukord¹³³. Seega ei olnud kaasamine nii selgelt piiritletud, kui vastuvõetud eelnõus. Selgemat piiritlemist pooldas menetluse käigus ka Siseministerium¹³⁴. Kaasamise otsustab ka eelnõu alguses versioonis Vabariigi Valitsus oma korraldusega, kuid Terviseametil oli võimalus edasilükkamatutel juhtudel kaasata korralduseorgani ka iseseisvalt teavitades sellest Vabariigi Valitsust. Autor nõustub eelnõu kitsendamisega sellisele kujule nagu on kehtiv regulatsioon. Esiteks nõustub autor Siseministeriumiga, et epideemiline levik ei oleks olnud mõistlik termin, mida seaduses kasutada, kuna jätab liiga laia tõlgendamisruumi termini sisule. Võib tekkida küsimused, kas epideemilise leviku alla saab mõelda ainult üleriigilise levikuga nakkushaiguseid või maakondliku või väiksemas üksuses levivat nakkushaigust. Kehtiv

¹³² Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri.

¹³³ Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus, eelnõu versioon 02.03.21.

¹³⁴ Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu märkustega kooskõlastamine, Siseministerium.

sõnastus piiritleb aga olukorra selgelt eriolukorra ja hädaolukorraga, mis juba oma olemuselt tähendab sellist olukorda, mis nõuab intensiivset sekkumist. Kuigi võimalus kaasata korrakaitseorgan ka iseseisvalt võiks olla operatiivne leiab autor, et selline valik ei oleks mõistlik, kuna paneb liialt suure vastutuse Terviseametile ja loob võimaluse suhtuda kaasamise kergemini kui peaks. Kokkuvõttes on autori hinnangul eelpool nimetatud menetluse käigus tehtud muudatused olnud mõistlikud.

Eelnõu menetlemise käigus jäi välja ka säte, mis ütles, et kaasatav korrakaitseorgan täidab ülesandeid Terviseameti juhtimise¹³⁵. See säte oli ilmselt ajendatud Riigikaitse seaduse regulatsioonist, kus kaasamise käigus allutatakse kaasatav haldusorgan kaasava haldusorgani juhtimisele. Riigikaitse situatsioonides on selline lähenemine aursaadav, kuna on vaja hoida kõiki kaitsetegevusi on vaja koordineerida ühtselt ja keskselt. NETSi kehtivas kaasamise regulatsioonis ei ole korrakaitseorgan allutatud Terviseameti juhtimisele, mis ei tähenda, et asutused ei kooskõlastaks omavahel kaasamise käigus tegevuste prioriteete ja ülesandeid¹³⁶. Korrakaitseorgani allutamine täielikult Terviseameti juhtimisele ei tundu piisavalt paindlik ega mõistlik. Terviseametil puudub endal ressursid ja teadmised juhtida Politsei tööd iseseisvalt. Seega leiab autor, et säte oli mõistlik eelnõust välja jätta ning jätta Politseile alles oma autonoomia.

Algses eelnõu versioonis oli olemas ka säte, mis sõnastas, et Terviseamet vastutab kaasatava korrakaitseorgani tekitatud kahju eest¹³⁷. Kahesusväärselt on see säte jäänud menetluse käigus eelnõust välja¹³⁸. Seadusandjal oleks mõistlik nüüd, kus regulatsiooni on praktikas olnud võimalus rakendada, tulla vastuse küsimuse juurde tagasi ja vastavad sätted seadusesse lisada.

¹³⁵ Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus, eelnõu versioon 02.03.21.

¹³⁶ Lisa 1.

¹³⁷ Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus, eelnõu versioon 02.03.21.

¹³⁸ Lisa 1.

3.2 Terviseameti ülesannete täitmise teise korrakaitseorgani kaasamise tingimused ja kord

Ülesande täitmise korrakaitseorganite kaasamise täpsemad tingimused ja korra, sealhulgas kulude hüvitamise korra, kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

27.05.2021 võttis Vabariigi Valitsus vastu määruse¹³⁹, millega sätestas Terviseameti ülesannete täitmise korrakaitseorgani kaasamise tingimused ja korra. Määrus on kehtestatud nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse § 45² lg 6 alusel. Määruse § 1 selgitab määruse reguleerimis- ja kohaldamisala. Terviseametil on võimalus kaasata korrakaitseorgan ainult hädaolukorras või väljakuulutatud eriolukorras, mis on seotud nakkushaiguse epideemiaga. See tähendab, et NETSi halduskoostöö regulatsiooni on võimalik rakendada ainult sellistes olukordades, kui Vabariigi Valitsus on hädaolukorra seaduse alusel välja kuulutanud¹⁴⁰, kas hädaolukorra või eriolukorra, mis on seotud epideemiaga NETS § 2 lg 1 p 7 mõistes, ehk tegemist on nakkushaiguse puhanguga, mis nõuab nakkustõrje meetmete laiaulatuslikku rakendamist. NETSi halduskoostöö regulatsiooni raames vastavalt NETS § 45² tähendab korrakaitseorgani kaasamine Terviseameti ülesannete täitmist hädaolukorras või selle lahendamiseks väljakuulutatud eriolukorras teise korrakaitseorgani poolt sel juhul ja nii kaua, kui Terviseamet ei saa ise õigel ajal või piisavalt tulemuslikult neid ülesandeid täita. Väljend „õigel ajal“ viitab olukorrale, mis eeldab kiiret tegutsemist, kuid Terviseametil endal see võimalus puudub. Väljend „piisavalt tulemuslikult“ tähendab eelkõige olukorda, kus Terviseameti materiaalsed ja rahalised vahendid ei pruugi olla piisavad, et kujunenud olukorrale reageerida. Terviseametil ei ole võimalik igale ohuolukorrale adekvaatselt reageerida, kui ülesande täitmine nõuab tavapärasest suuremat personali. Seega loob kaasamise võimaldamine riigile võimaluse suunata ressursse ümber, võttes arvesse avalikku huvi ning olukorrale reageerimise kiiruse vajadust¹⁴¹.

¹³⁹ Terviseameti ülesannete täitmise korrakaitseorgani kaasamise tingimused ja kord - RT I, 29.05.2021, 2

¹⁴⁰ Hädaolukorra seadus - RT I, 17.11.2021, 9

¹⁴¹ Terviseameti ülesannete täitmise korrakaitseorgani kaasamise tingimused ja kord. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri.

Terviseamet võib kaasata korrakaitseorgani nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduses nimetatud avaliku võimu ülesannete täitmisse ja avaliku võimu teostamist toetavate ülesannete täitmisse. Terviseametil on võimalik kaasata korrakaitseorganeid ainult korrakaitse seaduse § 6 mõistes¹⁴². Korrakaitse seaduse § 6 lg 1 kohaselt on korrakaitseorgan seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik. Vabariigi Valitsuse seaduse § 72 lõike 1 kohaselt on riikliku järelevalve teostamine ametite ja inspeksioonide pädevuses. Seega võib Terviseameti ülesannete täitmisse kaasata kõiki ameteid ja inspeksioone, kellel on riikliku järelevalve pädevus. Lisaks ka teisi asutusi, kogusid või isikuid, kellele on seaduse või määrusega antud riikliku järelevalve pädevus¹⁴³.

Määruse § 2 selgitab, kuidas Terviseamet korrakaitseorgani kaasamist taotleb. Terviseamet esitab korrakaitseorgani kaasamiseks kaasatavale korrakaitseorganile kirjaliku või kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ettepaneku, teavitades sellest ka ministeeriume, kelle valitsemisalasse Terviseamet ja kaasatav korrakaitseorgan kuuluvad. Seega ei ole erinevalt ametiabiist sätestatud eraldi taotluse esitamise vormi, vaid sätestatud on tingimus, et taotlus peab olema kirjalik või võimaldama kirjalikku taasesitamist. Sisuliselt peab Terviseamet seega teavitama Sotsiaalministeeriumit¹⁴⁴, mille haldusalasse jääb Terviseamet, ning Siseministeeriumit¹⁴⁵, mille haldusalasse jäävad korrakaitseorganid. Terviseamet peab oma ettepanekus korrakaitseorganile esitama ülesanded, mille täitmissoovitakse korrakaitseorgan kaasata; kaasamise eesmärk, sealhulgas selgitus, miks Terviseamet ei saa ise õigel ajal või piisavalt tulemuslikult ülesannet täita; täidetavate ülesannetega seotud volitused; kaasamise algus- ja lõpukuupäev või kaasamise tähtpäev; kaasamise ulatus; ülesannete täitmise eeldatav piirkond; muud olulised asjaolud. Seejärel esitab kaasatav korrakaitseorgan Terviseametile määratud tähtaja jooksul kirjaliku või kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis seisukoha enda kaasamise kohta. Kaasatav korrakaitseorgan peab arvestama oma seisukoha kujundamisel nelja asjaoluga: korrakaitseorgani ametnike ja töötajate väljaõpe, teadmiste ja oskuste sobivus ülesannete täitmiseks; kaasamise mõju korrakaitseorgani enda eesmärkide saavutamisele; korrakaitseorgani ülesannete seotus nende ülesannetega, mille täitmissoovitakse ta kaasata;

¹⁴² Korrakaitse seadus.

¹⁴³ Terviseameti ülesannete täitmissoovitakse korrakaitseorgani kaasamise tingimused ja kord. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri.

¹⁴⁴ Sotsiaalministeeriumi kodulehekülgs valitsemisala asutused.

¹⁴⁵ Siseministeeriumi kodulehekülgs valitsemisala asutused.

kaasamise kulu korrakaitseorganile. Kui korrakaitse organ peaks kaasamisest keelduma, tuleb tal seda põhjendada kirjalikus vormis.

NETS § 45² näeb ette, et korrakaitseorgani kaasamise otsustab Vabariigi Valitsus ning eespool nimetatud määruse § 3 selgitab, kuidas täpsemalt valitsus selle otsuse langetab. Alles siis, kui kaasatav korrakaitseorgan on Terviseameti kirjalikule taotlusele positiivselt vastanud, on Terviseametil võimalus esitada valdkonna eest vastutava ministri kaudu ettepanek korrakaitseorgani kaasamiseks Vabariigi Valitsusele. Seejärel teeb Vabariigi valitsus korralduse, milles märgib suuresti samad asjaolud, mis Terviseameti oma taotluses korrakaitseorganile, st ülesanded, mille täitmisse korrakaitseorgan kaasatakse; ülesannetega seotud volitused; kaasamise algus- ja lõpukuupäev või kaasamise tähtpäev; kaasamise ulatus ja kulu hüvitamine; ülesande täitmise piirkond; muud korrakaitseorgani kaasamisega seotud olulised asjaolud.

Lisaks eespool nimetatule märgib Vabariigi Valitsus oma korralduses ka korrakaitseorgani kaasamisega seotud juhtimis- ja töökorralduse. Viimane on jäetud täielikult Vabariigi Valitsuse otsustada ja määrata. Mõistagi võib juhtimise ja töökorralduse määramisel olla võimalus oma arvamust avaldada valdkonna eest vastutava ministri kaudu või on ministril võimalus teha valitsusele ettepanekuid töökorralduse otsustamiseks, kuid sellegipoolest on tegemist asjaoluga, mille suhtes Terviseamet eelnevalt kirjalikke ettepanekuid ei tee.

Näiteks sätestatakse Vabariigi Valitsuse korralduses, et kaasatav korrakaitseorgan määrab kindlaks ametnikud, kes koordineerivad kaasamises osalevate ametnike ja töötajate tegevust seoses kaasamisega ning lahendavad kaasamisega seotud teenistusalaseid küsimusi (koordinaatorid). Terviseamet määrab kaasamisega seotud ülesanded ja annab üldised juhised koordinaatorite kaudu. Konkreetse juhtumiga seotud korraldusi ja juhiseid võib anda Terviseameti ametnik, kes vastutab riikliku järelevalve korralduse, vastava struktuuriüksuse juhtimise või konkreetse juhtumi lahendamise eest. Pädeva haldusorganina saab Vabariigi Valitsus ka kaasamise ajal muuta kaasamisega seotud asjaolusid või kaasamise enne tähtaega lõpetada. Kaasamise asjaolude muutmise all mõeldakse kõiki määruse § 3 lõikes 3 nimetatud punkte – kaasamise ülesanded, ülesannetega seotud volitused, kaasamise algus- ja lõpukuupäev või kaasamise tähtpäev jne. Kaasamise lõppemisel ei saa kaasatav haldusorgan enam haldusväliste isikute suhtes toiminguid teha, kuna lõppevad temale antud kaasava haldusorgani volitused. Seega tuleb korrakaitseorganil kaasamise tähtaja lõppemise korral pooleliolevad

menetlused Terviseametile üle anda¹⁴⁶. Eelnevat seisukoht jagatakse ka praktikas¹⁴⁷, kuid võib nentida olukorra problemaatilisust, kui Terviseametil ei peaks olema ressursi menetlustega edasi tegelda. Autor hindab, et selline lähenemine on üldjoontes mõistlik, sest praktikas lasub kriisilahendamise vastutus ja juhtimiskorralduse määramine ikkagi Vabariigi Valitsusel, kellel peab kriisiolukordades olema täielik õigus juhtimisliinid vajaduse kohaselt paika panna. Eestis oli koroonakriisi eriolukorra juht peaminister¹⁴⁸.

Määruse § 4 sätestab Terviseametile kohustused korrakaitseorgani kaasamisel, eelkõige seonduvalt isikuandmete töötlemisega. Terviseamet tagab, et kaasatud korrakaitseorgani ametnikud ja töötajad on enne ülesande täitmisele asumist tutvunud kaasamisega seotud isikuandmete töötlemise tingimuste ja korra ning infoturbereeglitega. Kui kaasatava korrakaitseorgani töötajale avaldatakse või talle võib kaasamise käigus teatavaks saada eriliiki isikuandmeid või juurdepääsupiiranguga teavet, sõlmitakse kaasatava töötajaga individuaalne saladuse hoidmise kokkulepe. Autor nendib, et kuigi seaduses endas on sätestatud, et korrakaitseorgani ametnikul või töötajal peab olema ülesande täitmiseks vastav väljaõpe, teadmised ja oskused, ei sätesta Vabariigi Valitsuse määrus eraldi kohustust Terviseametile või korrakaitseorganile endale väljaõpet tagada. Mõistagi tagab Terviseamet enda ja korrakaitseorganid enda ametnike ja teenistujate väljaõppe tavaolukorras. See väljaõpe lähtub aga suuresti mitte eriolukorra vajadustest, mis võib esile tuua vajaduse lisa väljaõppeks, sh halduskoostöö läbiviimisel NETSi alusel. Seega ei ole eraldi reguleeritud, millises osas ja millised haldusorganid vastava väljaõppe ja ulatuse peaksid tagama.

Viimasena reguleerib määruse § 5 kaasamisega seonduvate kulude hüvitamist. Kaasamise kulude hüvitamise korraldab Terviseamet. Korrakaitseorgan esitab kaasamisega seotud kulude arvestuse Terviseametile. Kulu suurus peab olema põhjendatud ja tõendatud. Kaasatud korrakaitseorganile hüvitatakse kaasamisega seotud otsesed kulud. Otsesteks kuludeks on sellised kulud nagu lisanduv tööjõukulu, otsene varaline kahju ja otsesed varalised kulutused, aga ka tervisehüvitise või surmaga seotud kulud. Hüvitamisele kuuluvad peamiselt ametnike ja töötajate tasud ning kaasamiseks soetatud vajalikud kaubad ja teenused tervikuna või ainult

¹⁴⁶ Terviseameti ülesannete täitmisel korrakaitseorgani kaasamise tingimused ja kord. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri.

¹⁴⁷ Lisa 3.

¹⁴⁸ Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil – RT III, 13.3.2020, 1.

osas, mis on kaasamisega seotud. Ametiabi puhul kannab kulud ühe halduskandaja siseselt ametiabi andev haldusorgan ning riigiasutuste vahel kulude hüvitamist ei ole ette nähtud. Siinkohal on erisus kaasamisega, mille puhul on olnud nägemus rahastada tegevust Terviseameti eelarve kaudu. Erineva rahastamise põhjuseks on peamiselt asjaolu, et kaasamise korral hõlmatakse kaasatav korrakaitseorgan täielikult Terviseameti ülesannete täitmisele. Kaasataval haldusorganil võib tekkida kulusid seoses lisa tööjõukuludega vms¹⁴⁹. Samuti on loodud võimalus, et Terviseamet saab valdkonna eest vastutava ministrieriumi kaudu taotleda kulu hüvitamist Vabariigi Valitsuse reservist Taotluse Vabariigi Valitsuse reservist vahendite saamiseks esitab Terviseamet valdkonna eest vastutava ministri kaudu.

Antud regulatsiooni puudutava seaduseelnõu menetlemisel hinnati, et selle loomine avaldab mõju eelkõige Terviseameti, Politsei- ja Piirivalveameti ja teiste korrakaitseorganite töökorraldusele seoses õigusselguse loomisega järelevalve tegemisel ja väärteomenetluse läbiviimisel ning korrakaitseorganite kaasamise näol. Eelkõige lihtsustab see kaasamise korraldust ja kiirendab kaasamise protsessi, kuna NETSi regulatsioon on kiirem ja paindlikum, kui seda on senine halduskoostöö seaduse ametiabi regulatsioon. Lisaks ei ole NETSi regulatsiooni loomise tulemusel enam Terviseametil vajadust avaliku teenistuse seaduse alusel luua lisa ametikohti ning muu korrakaitseorgani ametnikku tema nõusolekul Terviseameti teenistusse üle viia.¹⁵⁰

Praktilise poole pealt hinnatakse eelnõu seletuskirjas, et korrakaitseorganite kaasamise ja koostöö sätete lisamine on kaasa toonud Terviseameti ja teiste korrakaitseorganite töökoormuse osalise vähenemise, kuna enam ei ole vaja vormistada ametiabi taotlusi. Riiklikku järelevalvet ja väärteomenetlust puudutavate sätete täpsustamine on aidanud veelgi vähendada korrakaitseorganite töökoormust, kuna seaduses on loodud selged ja arusaadavad alused normi adreessaatidele.¹⁵¹

¹⁴⁹ Terviseameti ülesannete täitmisel korrakaitseorgani kaasamise tingimused ja kord. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri.

¹⁵⁰ Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 347 seletuskiri.

¹⁵¹ Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 347 seletuskiri.

3.3 Hinnang NETS § 45² õiguspärasusele ja asutuste koostöö tõhususele

NETS § 45² näol on tegemist kaasamise regulatsiooniga. Oluline vahe eespool käsitletud ametiabi regulatsiooniga on asjaolu, et NETSi puhul toimub asutuste vahel funktsioonisiire. Kui Terviseamet kaasab NETS § 45² alusel politsei korrakaitseorganina, saab ta teatud ulatuses Terviseameti volitused ja pädevuse.

NETS § 45² lg 1 sätestab, et Terviseamet võib kaasata eriolukorras või hädaolukorras, mis on seotud nakkushaiguse epideemiaga, oma ülesannete täitmise korrakaitseorgani juhul ja nii kaua, kui ta ei saa ise õigel ajal või piisavalt tulemuslikult neid ülesandeid täita. Korrakaitseorgani kaasamise otsustab Vabariigi Valitsus. Autor hindab, et selle regulatsiooni valguses on keeruline leida, et Terviseamet võiks kaasamist kuritarvitada või oma ülesandeid liialt kergekäeliselt delegeerida.

Kaasamiseks peab seadusest tulenevalt olema täidetud mitu tingimust. Esiteks peab Terviseamet leidma, et ta ei suuda oma ülesandeid piisavalt tõhusalt täita. Selles hinnangus on mõistagi mõningal määral subjektiivsust, kuid samal ajal peavad esinema ka objektiivselt hinnatavad tingimused. Kaasata on võimalik eriolukorras või hädaolukorras, mis on seotud nakkusehaiguse epideemiaga. Kaasamise peab otsustama Vabariigi Valitsus. Seega on Terviseametil võimalik korrakaitseorgan kaasata ainult teatud konkreetsetes olukordades ning otsus kaasamise üle on jäetud kõrgeimale võimalikule tasandile. Seadusandja ei ole seega loonud regulatsiooni liiga avaraid võimalusi Terviseametile kaasamise taotlemiseks ja abi saamiseks.

Kaasamise käigus toimub funktsiooni siire asutuste vahel, st Politsei- ja Piirivalveamet saab endale Terviseameti volitused NETS § 45 lg 2 alusel. Oluline on märkida, et funktsiooni siire toimub just asutuste vahel, mitte ametnike ega inimeste vahel. Seega ei muutu politsei ametnikud kaasamise käigus Terviseameti ametnikeks, ei pane selga Terviseameti vormi ega täida ülesandeid otseselt Terviseametina. Samuti ei allutata politsei ametnikke Terviseameti juhtimisele, mis ei tähenda, et kahe asutuse vahel ei toimu kaasamise käigus koordineerimist. Politsei on aga oma tegevuses siiski iseseisev. Kodanikule on seega selge, et kui ta puutub kokku politsei ametnikuga, kes on kaasatud Terviseameti ülesannetesse, siis on tegemist ikkagi

politsei ametnikuga, kes saab vajadusel oma laiendatud volitusi kodanikule selgitada¹⁵². Politsei saab Terviseameti volitused ainult sellises ulatuses, milliste ülesannete täitmisse korrakaitseorgan kaasati.

NETS § 45 lg 4 ütleb, ametnikul või töötajal peavad olema kaasatava ülesande täitmiseks vastav väljaõpe, teadmised ja oskused. Arusaadavalt ei ole PPAI tavaolukorras samu teadmiseid ja oskuseid, nagu seda on Terviseametil, kus on meditsiini ja bioloogia eksperdid. Kui Terviseamet kaasab oma ülesannete täitmisesse korrakaitseorgani, peab ta tagama, et korrakaitseorganil oleks vähemalt sama head teadmised ja oskused, nagu on Terviseametil oma ülesannete lahendamises. Kuna Terviseameti kaasatud korrakaitseorganil on ülesande täitmisel Terviseameti volitused, tuleb alati hinnata kaasatavate ametnike ja töötajate pädevust nende ülesannete täitmisel. Näiteks, riikliku järelevalve ülesannete täitmisse saab kaasata isikud, kes oma igapäevases töös tegelevad ka ise riikliku järelevalve tegemisega ning on vastava väljaõppe, teadmiste ja kogemustega. Kuna Terviseamet vastutab enda ülesannete täitmisse kaasatud ametnike ja töötajate poolt haldusväliste isikutele tekitatud kahju eest, on ka Terviseameti enda huvides teha kaasatud ametnikele ja töötajatele vajaduse korral juhised või lühikoolitused nendes küsimustes, mis on Terviseameti spetsiifilised.¹⁵³ Osutatava avaliku halduse kvaliteet ei tohi kaasamise käigus langeda. See ei tähenda, et Terviseamet peaks kaasates igal juhul politseid koolitama kõikvõimalikes oma valdkonna eritamistes, vaid ikka ainult nii palju, kui on tarvis kaastavate ülesannete täitmiseks. Magistritöö koostamise käigus läbiviidud intervjuust selgus, et praktikas ei ole seni selle nõudega probleeme esinenud. Koroonakriisi lahendamisel kaasati PPA-d eelkõige järelevalve ülesannete täitmiseks, mis ei eelda eriteadmiseid meditsiinist, tervise seisundi hindamise pädevust jms. Järelevalve teostamisel oli tarvis kontrollida eelkõige formaalsete nõuete täitmist, mis erilist väljaõpet ei vajanud. See ei tähenda, et PPA ei oleks üldse väljaõpet saanud, kuid NETSi kaasamise regulatsiooni alusel on eraldi väljaõppe vajadus olnud minimaalne¹⁵⁴.

¹⁵² Lisa 1.

¹⁵³ Terviseameti ülesannete täitmise korrakaitseorgani kaasamise tingimused ja kord Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri.

¹⁵⁴ Lisa 1.

Kokkuvõttes on autori hinnangul tegemist tõhusa ja õiguspärase lahendusega, mis lihtsustas¹⁵⁵ oluliselt koostööd Terviseameti ja Politsei- ja Piirivalveameti vahel. Regulatsioon lõi selge aluse ja piirid koostööks ning andis ametnikele kindluse kriisiolukorras tegutsemisele.

¹⁵⁵ Lisa 1.

4. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

4.1 Ametiabiga seonduvad järeldused

On leitud, et ametiabi paremaks ära kasutamiseks ja vaidluste vältimiseks tuleks vähendada bürokraatiat ametiabi taotlemisel, piirata abistava organi otsustuspädevust taotleva organi tegevuse õiguspärasuse hindamisega seoses ning näha ette ka riigiasutuste vaheline kulude arvestuslik hüvitamine.¹⁵⁶ Ametiabi regulatsiooni seaduste vahel ümberpaigutamisel on mõte vaid siis, kui seda seadust on vaja sedavõrd ulatuslikult muuta, et normitehniliselt oleks see vajalik. Kohtupraktika ulatuslike sisuliste muudatuste vajadust ei kinnita. Ametiabi regulatsiooni ei saa pidada ebaadekvaatseks.¹⁵⁷

Autor nendib, et ametiabi puhul on tegemist praktikas toimiva regulatsiooniga, kuid ei ole võimalik leida, et ametiabi regulatsioon oleks kooskõlas tänapäevase väikeriigi vajadustega. Autor leiab, et seadusandja peab otsa vaatama tõsiasjale, et Eesti ametnikkond tegutseb üha väheneva inimressursi tingimustes. Mõistagi on võimalik avalike teenuste arvelt kokku hoida ning nende efektiivsust kasvatada ainult piiratud osas, enne kui hakkab kannatama nende kvaliteet. Seda enam on tänapäeval oluline, et tegevused, mida haldusorganid peavad tegema, oleksid efektiivsed ja paindlikud, samas tagades parima tegevuse kvaliteedi. Ametiabi võiks autori arvates oma olemuselt olla sobilik just lihtsamate koostöö vajaduste katmiseks, kus on tarvis, et teine haldusorgan teeks tegevuse, mis jääb tema pädevusse. Ametiabi regulatsioon võis eelpoolt toodud arutelu põhjal olla paindlik ja lihtne, et tagada võimalikult kiire ja probleemide halduskoostöö. Tänapäevane regulatsioon aga nendele kriteeriumitele autori hinnangul ei vasta.

Esmalt on ametiabi regulatsioon liialt bürokraatlik, et olla efektiivne. Ametiabi regulatsioon on seadnud suhteliselt ranged formaalsed eeldused juba ametiabi taotlemisele. Nagu eelmistes peatükkides analüüsitud, nõuab ametiabi lausa konkreetsele Vabariigi Valitsuse kehtestatud vormile vastamist. Võimalik, et regulatsiooni loomise hetkel tundis seadusandja teatavaid ohte

¹⁵⁶ Madise 2014, lk 19-26.

¹⁵⁷ Madise 2014, lk 19-26.

ning ei soovinud, et haldusorgan koormaks teist haldusorganit liialt kergekäeliselt või otsiks võimalusi oma ülesannete delegeerimiseks teisele haldusorganile. Samas ei vasta selline liigne formaalsus paindliku ja kiiresti kasutatava regulatsiooni järele. Autor hindab, et ametabil oleks potentsiaali olla hea halduskoostöö vahend just lihtsamate ja kiiremate ülesannete lahendamiseks. Kuna ametiabi kaudu on võimalik taotleda tegevust, mis jääb nii kui nii abistava haldusorgani pädevusse, ei ole selle regulatsiooniga võimalik sisuliselt abi taotleval organil enda ülesandeid ära delegeerida. Selle valguses tundub eriti kummaline, et seadusandja on seadnud niivõrd ranged nõuded ametiabi taotlemiseks. Kokkuvõttes tuleks igal juhul ametabiga seonduvat bürokraatiat vähendada. See muudaks ühtlasi ametiabi kasutamist lihtsamaks ja arusaadavamaks.

Ametiabi kasutamises esineb murekohti ka praktilise poole pealt. Nimelt esineb olukordi, kus ametiabi soovitakse kasutada sellisteks puhkudeks, mida ametiabi kaudu lahendada ei ole võimalik. Esineb olukordi, kus ametiabi sildi all soovivad haldusorganid teha üldist koostööd¹⁵⁸ või hägustub haldusorganite jaoks nende volituste piirid ning abistatakse abi taotlejat väljaspool omaenda pädevust¹⁵⁹. Samuti ei osata teatud olukordades ametiabi kiirelt ja eesmärgipäraselt rakendada¹⁶⁰. Eelnevalt kirjeldatud probleemid ei ole otseselt regulatsiooni enda probleemid. Esiteks on võimalik järeldada, et haldusorganitel on olukordi, kus soovitaks teha koostööd, mis väljub ametiabi piiridest või ei ole oma olemuselt ametiabi. See ei tähenda, et selline koostöö ei oleks vajalik või kasulik, vaid haldusorgan ei ole osanud olukorda lahendada muu meetmega või see meede ei eksisteeri. Teine järeldus tuleneb osaliselt esimesest, et ametnikud ei mõista piisavalt ametiabi olemust ja selle rakendamise piire. Tegemist on praktilise probleemiga, kui haldusorganid ei oska oma valduses olevad halduskoostöö tööriistu õigesti ja täiel määral rakendada.

Seega järeldab autor, et pole võimalik üksnes õigusnormide abil probleeme lahendada, s.t normidega ei saa suunata haldusorganeid sisulisele koostööle, kui selleks puudub vastav tahe. Õigus saab luua seaduste kaudu ainult toetava raami – näiteks ametniku laenamine teisele asutusele ei tohi kaasa tuua tema puhkuse kaotust. Eelarve kasutamist reguleerivad normid

¹⁵⁸ Lisa 1.

¹⁵⁹ Lisa 2.

¹⁶⁰ Lisa 1.

peavad võimaldama aidata kaasa ka teiste haldusorganite eesmärkide saavutamisele, mitte ainult enda omadele. Kõige olulisem on aga halduskultuuri, tavade ja tahte küsimus.¹⁶¹

Autor järeldab et, ametiabi regulatsiooni kaasajastamine ei lahenda aga kasvava halduskoostöö vajaduse probleemi. Ametiabi saab kasutada ainult sellisteks tegevusteks, mida abi andja saab teha ka ametiabi taotlust esitamata, need ülesanded saavad olla ainult abistava asutuse pädevuses. Seega ei sobi ametiabi üldise koostöö tegemiseks, ega võimalda küsida abi tegevustele, mis jäävad abi taotleva asutuse pädevusse või milleks seadusandja ei ole loonud volitusnormi. Samuti ei sobi ametiabi pikemates koostöövajaduste rahuldamiseks, kuivõrd regulatsioon on ettenähtud ainult ühekordseteks ülesanneteks. Seega on ametiabil praktilises kasutuses väga selged piirid, kuid sama väga kindel ja vajalik koht Eesti õiguses halduskoostöö võimaluste hulgas.

Regulatsiooni muutmisel tuleb autori hinnangul olla samas ettevaatlik, et ei tekiks võimalust ametiabi kasutada liiga lihtsalt. Ametiabi ei saa kasutada oma ülesannete delegerimiseks. Ääretult oluline on, et haldusorganile oleksid tagatud piisavad vahendid oma ülesannete täitmiseks. Ametiabi ei tohi kuritarvitada ka ettekäändel, et ametiabi taotlev haldusorgan on alarahastatud või vaevleb personalipuuduse käes¹⁶².

Kokkuvõttes tuleks ametiabi regulatsiooni kaasajastada autori hinnangul, kuigi tegemist on toimiva ja tõhusa¹⁶³ regulatsiooniga. Regulatsiooni kohendamisel tuleks võtta eesmärgiks võimalikult selge ja arusaadavad regulatsiooni kujundamine, et see leiaks praktikas võimalikult lihtsat ja õiguspärast kasutamist. Kuivõrd ametiabi regulatsioon ei võimalda funktsionisiiret, siis oleks loogiline lihtsustada ametiabi kasutamist ning jätta rangemad nõudnud selliselt halduskoostöö vormidele, mis funktsionisiiret võimaldavad.

Avaliku võimu teostamise akti võtab lõppkokkuvõttes vastu aga ikkagi abipaluv organ, abi osutava organi ülesandeks on teha vaid teatud eeltööd selleks, ta ei või abipaluja eest ise otsust langetada. Ametiabi näol on seega tegemist üksikjuhtumitega piiratud abiga, millele toetudes

¹⁶¹ Parrest, Taro; 2014, lk 730.

¹⁶² Madise, 2014, lk 20.

¹⁶³ Lisa 1.

ei ole võimalik kanda ühe organi volitusi teisele ja mis ei sobi pikemaajalise organitevahelise koostöö teostamiseks¹⁶⁴.

4.2 Kaasamisega seonduvad järeldused

Kuivõrd autor on eelnevalt analüüsinud kaasamist eelkõige NETSi alusel, annab autor hinnangud sellest lähtuvalt.

NETSi kaasamise regulatsiooni eristab ametiabi regulatsioonis asjaolu, et kaasamine võimaldab asutustevahelist funktsioonisiiret. Funktsioonisiire võimaldab Politsei- ja Piirivalveametil saada Terviseameti volitused ja pädevused, et täita Terviseameti ülesandeid. See aga ei tähenda, et PPA muutuks Terviseametiks. politsei tegutseb edasi ikkagi iseendana, kuid Terviseameti volitustega. Autor leiab, et oluline on märkida, et funktsioonisiire toimub asutuste, mitte ametnike vahel. Kaasatava asutuse ametnikud jätkavad tööd sarnaselt nagu enne, st kasutavad sama asutuse vormi ja pabervorme, kuid neil on nüüd võimalused täita abistatava asutuse ülesandeid. Autor leiab, et selline arusaam on oluline ka kodaniku vaatest. Kodanik peab arusaama, et kui haldusorgan ja tema esindaja teostavad tema suhtes haldusmenetlust, siis millised on selle haldusorgani volitused ja pädevused. Eriti oluline on see olukorras, kus haldusorgan on kaasamise kaudu saanud volitused, mida tal tavaolukorras ei ole või mille olemasolu ei saa kodanik tavaolukorras temalt eeldada. Haldusorgan peab igakord vajadusel olema valmis kodanikele menetluse käigus selgitama, et tema volitused tulenevad kaasamise regulatsioonist lähtuvalt. Autor nendib, et NETSi kaasamise regulatsiooni puhul on olukord üsna selge, kuna politseil on teatavad järelevalve pädevused ka väljaspool ametiabi regulatsiooni, seega tekib vähem küsimusi seoses tema pädevusega kaasamise käigus. Igal juhul peab kodanikule olema arusaadav, milline haldusorgan ja milliste volituste alusel tegutseb.

Kaasamine on üsna ulatuslik haldusmeede, seda eriti NETSi kaasamise regulatsiooni puhul, kus Terviseametil on võimalik kaasata järelevalvet tegema korrakaitseorganina Politsei- ja Piirivalveametit, kellel on võimalus kohaldada vahetut sundi ning piirata inimeste õigusi ja vabadusi. Seega ei tohi seadusandja luua kaasamiseks liiga laiu võimalusi, mis võimaldaksid abi taotleval asutusel liialt kergekäeliselt oma ülesandeid delegerida, võimaldades niiviisi kaasamise kuritarvitamist. NETSi regulatsioon võimaldab kaasamist ainult hädaolukorras või

¹⁶⁴ Aas, N. Kes vastutab kohtueelse menetluse eest?. *Juridica* 2000/9, lk 584-591.

eriolukorras. Samuti otsustab kaasamise Vabariigi Valitsus oma korraldusega. Seega on kaasamise võimalikkus piiritletud väga selgelt ja kitsalt sisuliselt ainult kriisiolukordadeks, kui eksisteerib hädaolukord või eriolukord¹⁶⁵. Samuti on kaasamise otsustamine viidud kõrgeimale võimalikule tasemele. Seega saab ainult nentida, et seadusandja ei ole loonud liiga laiu võimalusi kaasamise rakendamiseks.

Autor hindab, et kaasamise suurimaks ohukohaks saabki pidada võimalust asuda regulatsiooni kuritarvitama, kui kaasamise olukord ei ole selgelt piiritletud. NETSi kaasamise loomise eelnõu käigus hindas Siseministerium, et kahetsusväärne oleks olukord, kui kaasamise regulatsiooni loomise tulemusel võiks tekkida küsitavusi, kas teisele korraaitseorganile antavad ülesanded on alati asjakohased, põhjendatud ja vajalikud. Sellisel juhul võib esineda oht, et Terviseameti pädevus antakse kaasatavale korraaitseorganile üle. Mida selgemalt on kaasamine seaduses sätestatud seda parem. Kaasamise olukorras peavad olema võimalikult selgelt määratletud konkreetsed ülesanded, kaasamise ajaline kestvus, vajalikud ressursid, kulude hüvitamine ja kaasamise kooskõlastamise vajadus. Kui eelnevalt nimetatud asjaolud on selged, siis on väike võimalus, et korraaitseorgani kaasamine ei ole põhjendatud.¹⁶⁶ Praktikast ei ole välistatud olukorrad, kus asutus tahab korraaitseorganit kaasata valedel põhjustel¹⁶⁷. Autor hindab, et mida väiksemaks muutub asutuse enda võimalused ja ressursid oma ülesannetega toime tulla, seda suurem on risk, et asutus püüab oma eesmärgi saavutada teiste asutuste kaudu, enda finantsvahendid nõuda optimeerides. Seega tuleb tagada avalikel asutustel on piisavad võimalused ja vahendid tavaolukorras oma ülesannete täitmiseks, et vähendada halduskoostöö kuritarvitamist.

NETSi kaasamise regulatsioon võimaldab kaasata ainult riigiasutusi. Selle kaudu ei ole võimalik kaasata kohalike omavalitsuste korraaitseorganeid. COVID-19 kriisi ajal puudutas see küsimus eelkõige Tallinna linna ning Tallinna munitsipaalpolitsei kaasamist korraaitse organina, kuid ei ole välistatud, et kriisiolukorras võib olla vajadus kaasata ka teiste KOV-üksuste korraaitseorganeid, et lahendada kerkivaid ülesandeid üle Eesti. Arusaadavalt ei ole seadusandja tahtnud luua võimalust anda kaasamise kaudu lisavolitusi KOVi

¹⁶⁵ Lis a 2.

¹⁶⁶ Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu märkustega kooskõlastamine, Siseministerium.

¹⁶⁷ Lis a 3. Intervjuu Aare Hõbega.

korrakaitseorganitele, kellel on võrreldes politseiga siiski piiratumad volitused. Sellegipoolest leiab autor, et kriisisituatsioonis võiks olemas olla kõik ressursid ja võimalused, et kaasamisvajadused rahuldada. NETSi regulatsioon on väga selgelt piiritletud kaasamiseks eriolukorras ja hädaolukorras. Sellistes tingimustes võiks olla autori arvates vajadusel võimalus kaasata ka KOVi korrakaitseorganeid, kuivõrd võib esineda olukordi, kus politseil ei pruugi suurenenud vajaduses võimekust jaguda. Arvestades ka COVIDi olukorra ajalist kestust võib tekkida küsimus politsei pikaajalise kaasamise vajadusest ja tema halduskoormusest üldisemalt. Mõistagi on korrakaitseorganile täiendavate volituste andmine poliitiliselt tundlik teema, isegi kriisiolukorras. Otsustusõigus on aga NETSi regulatsiooni puhul Vabariigi Valitsusel, kellel on võimalik igal korral otsustada kaasamise ulatus ja kestvus. Samuti on võimalik just valitsusel tunnetada poliitilist olukorda kaasamise otsustamisel ning igakülgselt hinnata kaasamise vajadust. Sellest tulenevalt võiks autori hinnangul olla võimalus NETSi kaasamise regulatsiooni kaudu kaasata ka KOVide korrakaitseorganeid. KOVi korrakaitseorganite kaasamine ei oleks kohustus, aga selline võimalus võiks olemas olla, et tagada igakülgne valmisolek kriisitingimustes hakkama saamiseks.

Magistritöö koostamisel läbi viidud intervjuust selgus, et küsimusi on tekitanud vastutuse jaotumine NETSi kaasamise regulatsioonis. Regulatsiooni ettevalmistamisel hinnati, et vastutama peaks kaasamist taotlev asutus ehk NETSi regulatsiooni puhul Terviseamet. Praktikas ei ole see arusaam siiski kinnistunud, kuna senimaani on kaasamise käigus olnud vaidluste puhul kohtus vastustajaks Politsei- ja Piirivalveamet¹⁶⁸, mitte Terviseamet. Tõepoolest politsei ei muutu otseselt Terviseametiks ning ametnikud jätkavad tööd politseiametnikena. Asutuste vahel toimub lihtsalt funktsiooniire ning politsei saab endale Terviseameti volitused, kuid tegutseb ikka politseina. Samuti jätkab politseiametnik praktikas politseivormi kandmist ning kasutab politsei märgisega paberivorme, täites Terviseameti ülesandeid¹⁶⁹. Sellisel juhul tundub loogiline lähtuda tavapärasest põhimõttest, et iga asutus vastutab oma tegevuse eest ise. Lisaks saab nentida, et PPA ei ole kaasamise käigus allutatud Terviseameti juhtimisele¹⁷⁰, mis samuti vähendab Terviseameti vastutuse ja mõju ulatust.

¹⁶⁸ Lisa 1.

¹⁶⁹ Lisa 1.

¹⁷⁰ Lisa 1.

Autori hinnangul tuleks aga kaasamise vastutuspraktika kujundamisel vaadata olukorda laiemalt. Kaasamise käigus teostab abistav asutus teise asutuse ülesandeid ning tal on volitused, mida tal tavaolukorras ei ole. Samuti ei pruugi tavaolukorras olla abistaval asutusel kõiki kaasatavateks ülesanneteks vajalikke teadmiseid ja spetsiifikat, kuigi abi taotlev asutus peab vastava väljaõppe kaasamise korral tagama. Seega jäävad kaasamise korral abistava asutuse ülesanded sisuliselt abi saava asutuse mõjuvälja ja pädevusse. Sellest tulenevalt peaks ka vastutus nende ülesannete täitmise eest abi taotleva asutuse kanda olema. Tuleb nentida, et COVID-kriisi näitel ei ole järelevalve teostamine midagi, millega politsei ei puutuks kokku väljaspool kaasamist. Küll aga ei saa seda eeldada, et abistav asutus on täielikult kursis teise asutuse pädevusega kaasamise regulatsiooni laiendamise valguses. Seega peaks autori hinnangul olema üldreegel see, et kaasamise puhul vastutab see asutus, kelle pädevusse jäävad ülesanded ka väljaspool kaasamist.

Vähem küsimusi on tekitanud kahju hüvitamine kaasamise käigus. On selge, et kahju hüvitamise eest peaks vastutama kaasav haldusorgan¹⁷¹. Iseenesest ei vaja regulatsioon ka selle kohast täiendamist, vaatamata sellele, et kehtivas regulatsioonis seda eraldi normiga sätestatud ei ole ning vastav säte langes menetluse käigus välja. Kohalduvad üldised riigivastutuse sätted.¹⁷² Seadusandjal on võimalus kaaluda riigivastutuse seaduse täiendamist antud teemal. Autor selleks kiireloomulist vajadust ei näe.

Autor hindab, et NETSi kaasamise regulatsiooni loomine on olnud igati õigustatud. Kuivõrd ametiabi regulatsioon ei võimalda asutuste vahel funktsioonisiiret, ei oleks ametiabi kaudu olnud võimalik lahendada COVID-kriisis esinenud halduskoostöö probleeme isegi siis, kui ametiabis olevaid muid puuduseid ei oleks olnud ja ametiabi regulatsioon oleks perfektne. Ametiabi regulatsiooni parendamine ei lahenda vajadust paindliku ja efektiivse halduskoostöö võimalusteks, mis vastaks väikeriigi vajadustele. Eksisteerib ilmselge vajadus paindliku halduskoostöö tegemiseks nii kriisiolukordades kui ka sellest väljaspool. Sellest tulenevalt on veel vajadus analüüsida, kuivõrd on kaasamise regulatsiooni võimalik laiendada ja luua kaasamise regulatsioon teistele asutustele ning kas kaasamise regulatsiooni võiks rakendada ka väljaspool kriisiolukorda, st NETSi puhul väljaspool hädaolukorda ja eriolukorda. Mõistagi

¹⁷¹ Lisa 3.

¹⁷² Lisa 1.

peaks seadusandaja neid küsimusi tulevikus põhjalikult analüüsima, kuid ka töö autor annab eelnevalt analüüsi põhjal neile küsimustele oma hinnangu.

Autor leiab, et ei saa välistada, et kaasamise instrumenti võiks kasutada väljaspool eriolukorda või hädaolukorda. Sellegipoolest ei saa kaasamine olla tegevus, mida haldusorgan võiks rakendada igal ajal. Kaasamiseks peaks esinema selge põhjus, st eluline olukord, mis annab alust arvata, et kaasamine on vajalik meede, mida rakendada. NETSi kaasamise regulatsiooni puhul on selleks asjaolu, et tegemist on epideemiaga ja esineb eriolukord või hädaolukord. Kaasamiseks ei saa piisata ainult asjaolust, et ametiasutus ei tule toime oma ülesannete täitmisega. Kui haldusorganil esineb probleeme võimekusega, peab riik leidma rahalised vahendid olukorra parandamiseks või haldusorgan oma töö ümber korraldama. Seadusandja peaks analüüsima, millised on need olukorrad, mis võiksid vajada kaasamise regulatsiooni, ja millised on need asutused, mis erinevates kriisides või olukordades võiksid vajada abi. Kaasamisel on suur potentsiaal olla eeskujuks tulevikus loodavatele väikeriigivajaduste le vastavatele halduskoostöö võimalustele.

Kokkuvõttes on autori hinnangul võimalik leida, et NETSi kaasamise regulatsioon täidab seni oma eesmärgi hästi. Regulatsioon ei ole loodud liiga laialt, vaid piiritletult väga selgelt, võimaldades kaasamist ainult hädaolukorras ja eriolukorras. Regulatsiooni oleks võimalik autori hinnangul veelgi parendada luues selge normi vastutuse jaotuse kohata. Samuti täiendades regulatsiooni võimalusega kaasata korrakaitseorganitena kohalike omavalitsuste üksuseid. Kaasamise regulatsioonide vajadust tuleks tulevikus analüüsida võimalikult laialt ja tuvastada kaasamise vajadused ka teiste asutuste vahel, st väljaspool NETSi.

KOKKUVÕTE

Magistritöös uuris autor ametiabi ja nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduses olevat kaasamise regulatsiooni. Ametiabi ja haldusorgani kaasamine on halduskoostöö vormid. 2019 aastal puhkenud COVID-kriisis suurenes oluliselt vajadus halduskoostöö järele. Kriisi lahendamisel oli juhtiv roll Terviseametil, kelle töökoormus suurenes kriisi tingimustes märgatavalt. Kehtivate piirangute üle järelevalve tegemiseks kasutas Terviseamet Politsei- ja Piirivalveameti abi. Esmalt kasutas Terviseamet politsei kaasamiseks ametiabi regulatsiooni. Ametiabi regulatsioon aga ei katnud täielikult halduskoostöövajadusi ning nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadust täiendati eraldi kaasamise regulatsiooniga, mis võimaldab Terviseametil hädaolukorras ja eriolukorras kaasata korrakaitseorgani.

Autor otsustas seega uurida nii ametiabi kui ka hiljuti loodud NETSi kaasamise regulatsiooni. NETSi kaasamise regulatsiooni loomine näitas, et ainult ametiabi regulatsioonist ei piisanud. Autor uuris, mis osas ametiabi regulatsioon halduskoostöövajadusi ei katnud ning millised kitsaskohad kehtivas regulatsioonis esinesid. Teiselt poolt loodi NETSi kaasamise regulatsioon kiireloomuliselt, millest tõttu uuris autor, kas loodav regulatsioon lahendab halduskoostöös esinenud kitsaskohad ning kas seadusandja on NETSi loomisel teinud parima valiku arvestades väikeriigi vajadusi ja õigusriigi põhimõtteid. Regulatsioonide hindamisel ja seisukohtade kujundamisel võttis autor arvesse ka väikeriigi vajadusi ning erisusi, kuivõrd väikeriikidel on eelkõige vähese inimressursi tingimustes halduskoostööle ja avaliku halduse kujundamisele veidi teised ootused ja eesmärgid kui seda on suurematel riikidel.

Selleks, et kõrvutada teoreetiline analüüs reaalse regulatsioonide rakendamisega, viis autor läbi kolm poolstruktureeritud intervjuud ekspertidega, kes on kokku puutunud nii ametiabi kui ka NETSi kaasamise regulatsiooni rakendamisega nii koroonakriisis kui ka sellest väljaspool, ning kes osalesid NETSi kaasamise regulatsiooni väljatöötamisel. Autor intervjueeris Terviseameti õigusvaldkonna endist juhti Sander Põllumäed, Politsei- ja Piirivalveameti õigusbüroo juhatajat Aare Hõbet ning Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna osakonnajuhata asetäitjat Ebe Sarapuud.

Töö käigus selgus et, ametiabi regulatsioonis esineb küll kitsaskohti, kuid nende lahendamine ei oleks muutnud olematuks vajadust NETSi kaasamise regulatsiooni loomise järele, kuivõrd ametiabi ei võimalda kaasamise funktsionaalsust ja asutustevahelist funktsioonisiiret. Vaatamata regulatsiooni võimalikele kitsaskohtadele ei ole võimalik leida, et ametiabi regulatsioon ei oleks toimiv. Praktikas rakendatakse ametiabi regulatsiooni edukalt. Murekohad esinevad olukordades, kus ametnikud ei ole piisavalt pädevad, et ametiabi regulatsiooni edukalt rakendada, ega mõista, millistes olukordades on ametiabi rakendamine võimalik. See ei ole aga õiguslikus mõttes regulatsiooni enda probleem. Regulatsioon on toimiv ja võib öelda, et isegi tõhus, aga puudujääke esineb selle mõistmisel ja korrektsel rakendamisel.

Ametiabi regulatsioon on küsimusi tekitanud, sest jääb arusaamatuks ,millisel määral peaksid ametiabi taotleja ja abistav asutus hindama taotletava tegevuse õiguspärasust. Praktikas hindab abi taotleja asutus üksnes seda, mis normi alusel on taotletav tegevus üldse võimalik. Oma tegevuse õiguspärasust peab hindama aga abistav asutus, kuivõrd abistav tegevus on tema enda pädevuses. Seadusandja peaks regulatsiooni sõnastust nendes küsimustes täpsustama.

Eelnevalt kirjeldatud arvesse võttes, võiks autori hinnangul sellegipoolest ametiabi regulatsiooni üle vaadata ja seda tänapäevastada. Ametiabi eesmärki arvestades sobiks ametiabi just ühekordsete ja lihtsamate ülesannete lahendamiseks¹⁷³. Seega võiks ametiabi regulatsioon ka ise olla lihtsasti kasutatav ja arusaadav. Arvestades ametiabi olemust, hindab autor, et mõistlik oleks vähendada ametiabi regulatsiooni bürokraatlikkust. Samuti tuleks ajakohastada regulatsiooni sõnastust. Regulatsiooni lihtsustamisel peab seadusandja olema aga igati ettevaatlik, et haldusorgan ei suhtuks ametiabisse siiski liiga kergekäeliselt. Vastasel juhul võib see hakata koormama eelkõige neid haldusorganeid, kellelt ametiabi tihti palutakse, nagu seda on Politsei- ja Piirivalveamet. Seadusandja peab leidma tasakaalu tõhususe ja põhimõtte vahel, et üldjuhul peab haldusorgan temale määratud ülesandeid täitma isikuliselt.

NETS § 45² näol on tegemist uudse kaasamise regulatsiooniga. Kaasamine ei ole Eesti õiguses täiesti uus nähtus. On täiesti selge, et kaasamise instituudil on Eesti õiguses oma selge koht, samuti on kaasamise regulatsioonide järele kasvav vajadus. Regulatsiooni loomine aitas

¹⁷³ Lisa 2.

oluliselt kaasa Terviseameti ning Politsei- ja Piirivalveameti koostööle. Kaasamise suurim erinevus ametiabi peitub tõsiasjas, et kaasamine võimaldab asutuste vahelist funktsioonisiiret. Politsei- ja Piirivalveamet ei muutunud küll otseselt Terviseametiks, kuid tal on kaasamise ajal Terviseameti volitused, mis võimaldab tal täita ka neid ülesandeid, mis on Terviseameti pädevuses ning teha iseseisvalt menetlusi Terviseameti eest.

NETSi kaasamise regulatsiooni saab autori hinnangul pidada tõhusaks, õigusriigi põhimõtete ga kooskõlas ning väikeriigi vajadustele vastavaks regulatsiooniks. Seadusandja ei ole Terviseametile võimaldanud korrakaitseorganeid kaasata liialt kergekäeliselt. Regulatsioon on väga selgelt piiritletud hädaolukorra ja eriolukorra jaoks olukorras, kus Terviseamet ise ei ole suurenenud töökoormuse tõttu võimeline järelevalvet tegema. Otsustusõigus korrakaitseorgani kaasamiseks on jäetud Vabariigi Valitsusele. See on olnud mõistlik valik, kuivõrd Vabariigi Valitsus otsustab kriisiolukorras kehtivate piirangute üle, siis peaks ta otsustama ka järelevalve teostamise üle. Kuna korrakaitse organ saab endale ulatuslikud volitused ei saa korrakaitseorgani kaasamise otsustustasand olla liialt madal.

Oluline on, et kodanikule oleks selge, milline haldusorgan ja millise volituse alusel tegutseb. Praktikas ei tekita see küsimus suuri probleeme. Kui kodaniku menetlust toimetab politsei ametnik, kes täidab Terviseameti ülesandeid, siis käitub ta ikka nagu Politsei- ja Piirivalveamet, kasutades politsei vormi ja kirjablankette. Tal on lihtsalt tavapärasest laiemad volitused. Kodanikul ei teki suurt segadust, kes ja kuidas menetleb. Volitusteks on loodud väga selge alus Vabariigi Valitsuse korralduse näol.

Autor hindas, et suurim ohukoht nii kaasamise kui ka ametiabi regulatsiooni puhul on asjaolu, et haldusorgan võib regulatsiooni kuritarvitada. NETSi kaasamise regulatsiooni puhul on see oht minimeeritud, kuivõrd regulatsioon on väga selgelt piiritletud. Asjaolu, et esineb olukordi, kus haldusorgan ilma põhjendusega soovib ametiabi või kaasamist kasutada, võib viidata sellele, et haldusorganil ei ole ka tavaolukorras teatud olukordades piisavalt vahendeid või võimalusi oma ülesannete täitmiseks. Sellisel juhul tuleks asutuse töö korraldada ringi või leida ressursid võimekuse loomiseks.

Kõige rohkem on uue regulatsioon puhul tekitanud küsimusi vastutuse jaotumine kaasava ja kaasatud haldusorgani vahel. Regulatsiooni loomisel oli eesmärk, et vastutuse võtab enda peale Terviseamet kui kaasav haldusorgan. Terviseamet peaks vastutama nii õigusvastaselt tekitatud

kahju eest kui ka olema kohtus vastustajaks kui kaasamise alusel tehtav toiming või haldusakt vaidlustatakse. Praktikas on kohus leidnud, et vastustaja peaks olema siiski kaasatav korrakaitseorgan. See lähenemine on mõistetav, kuna kaasatav korrakaitseorgan ei muundu ise Terviseametiks, vaid tegutseb ikka edasi iseendana, küll laiendatud volitustega. Samuti ei ole korrakaitseorgan allutatud täielikult Terviseameti juhtimisele, nagu see on Kaitseliidu ja Kaitseväge kaasamise regulatsiooni puhul. Sellegipoolest võiks vastutuse küsimuse ja jaotuse lahendada juba seaduse tasandil. Autor tegi ettepaneku NETSi regulatsiooni lisada vastav säte.

Ühe võimaliku puudusena NETSi kaasamise regulatsioonis saab autor välja tuua asjaolu, et kaasata on võimalik ainult riigiasutusi, kuid mitte kohalike omavalitsuste korrakaitseorganeid. Autor leidis, et mõistlik oleks kriisiolukorras luua võimalused kaasata kõiki võimalikke ressursse, kuivõrd võib juhtuda, et teatud olukordades ei ole ka politseil piisavalt võimalusi, et suurenenud töökoormust katta. Mõistagi riivab sellise lahenduse loomine kohalike omavalitsuste autonoomiat ning tuleb vajadusel leida võimalused kohalikule omavalitsusele kulude hüvitamiseks. Kuna NETSi kaasamise regulatsioon on väga selgelt piiritletud, ei näe autor probleemi kohalike omavalitsuste korrakaitseorganite kaasamises. Arusaadavalt vajab teema lisaks ka poliitilist konsensust. Autori ettepanek on NETSI regulatsiooni täiendada võimalusega kaasata kohalike omavalitsuste korrakaitseorganeid.

Kokkuvõttes leiab autor, et magistritöö analüüs osutus edukaks. Esmalt oli autoril võimalik tuvastada ametiabi regulatsiooni kitsaskohad ning pakkuda välja oma lahendused. Ametiabi regulatsioon on igati toimiv ja tõhus, kuid arvestades kasvavat halduskoostöö vajadust ja regulatsiooni segasust praktilisel rakendamisel, on võimalik ametiabi regulatsiooni ajakohastada. Seadusandja peaks kaaluma ametiabi bürokraatlikkuse vähendamist ning muutma regulatsiooni selgemaks, et vähendada võimalikke vaidluskohti ning anda ametnikele suurem kindlus regulatsiooni rakendamisel.

Teisalt ei tähenda ametiabi regulatsiooni parendamine, et oleks olnud võimalik vältida NETSi kaasamise regulatsiooni loomist. Autor leidis, et erinevalt ametiabist võimaldab kaasamine funktsionisiiret võimaldades seetõttu pikaajalist ja tõhusat koostööd. Kuigi NETS võimaldab laiemat koostööd andes kaasatud korrakaitseorganile laiemad volitused ei ole seadusandja loonud liiga laiu võimalusi kaasamiseks. Regulatsiooni on selge ja piiritletud. Tulevikus peaks seadusandja kaaluma regulatsiooni täiendamist võimalusega kaasata ka kohalike omavalitsuste korrakaitseorganeid ning täiendada regulatsiooni vastutust reguleerivate sätetega. Seadusandja

peaks halduskoostöö võimalusi analüüsima laiemalt ning uurima võimalusi kaasamise regulatsiooni vajaduste järel ka teiste asutuste puhul, mis ei ole kaetud nakkushaiguse, hädaolukorra ja eriolukorra puhul. Lõppkokkuvõtteks vastab autor töö alguses kirjeldatud uurimisküsimusele, et seadusandja 2021. aastal valitud tee NETSi halduskoostöö regulatsiooni loomisel on olnud kooskõlas õigusriigi ja haldusriigi põhimõtetega ning samal ajal väikeriigi vajadustega.

ABSTRACT

In 2019, the COVID-19 crisis hit Estonia and the whole world, and in order to resolve it, the state as well as its institutions and agencies, local governments and the private sector had to cooperate more than before. On March 12, 2020, the WHO declared COVID-19 a global pandemic. Administrative bodies generally have ample scope for administrative cooperation. The Health Board and the Police and Border Guard Board had to work particularly closely together to resolve the crisis. The legislator has created a regulation on professional assistance for such cases, which is stated in the Administrative Cooperation Act. In the context of the crisis, the need to implement the regulation of professional co-operation in administrative co-operation increased, during which the bottlenecks and shortcomings of the current regulation became clear. In certain situations, the scope of its competencies and powers was not clear to the Health Board. As a result, a completely new form of administrative co-operation was created in the Communicable Disease Prevention and Control of Act (NETS), which allows the Health Board to involve law enforcement agencies outside the regulation of professional assistance.

The regulation created in the Prevention and Control of Communicable Diseases Act is a rather new solution. This is a regulation of involvement, and although the institute of involvement is not a completely new phenomenon in Estonian law, the regulation of involvement in NETS is still unique and not entirely similar to other regulations of involvement. Questions have arisen as to whether and why the new NETS regulation is needed and what are the shortcomings of the current regulation of professional assistance. The creation of a new regulation on involvement showed that the current regulation of professional assistance was not enough for effective administrative cooperation in crisis conditions. The author of this work wants to find out the weaknesses in the regulation of professional assistance. The second key question of the work is whether the path chosen by the legislator in creating the regulation of NETS administrative cooperation has been in line with the principles of the rule of law and the state of the administration, and at the same time with the needs of a small country. As one of the biggest concerns regarding the regulations on administrative co-operation is the risk that the administrative body may delegate its tasks to another administrative body too easily and the

fact that the draft law on the prevention and control of communicable diseases was developed urgently and without legal intent to develop it.

The aim of the work is to analyze the regulation of professional assistance provided in the Administrative Co-operation Act and the new regulation on the involvement of administrative cooperation created in NETS . When comparing regulations, their differences and possible bottlenecks are described and analyzed. Finally, the author proposes solutions to improve regulations.

The author took into account that small countries are not comparable to larger countries because they are not smaller versions of large countries. The differences between small and large countries are not only quantitative but also qualitative. In most cases, small countries have more limited financial and natural resources. The most significant difference is the limited human resources. The small size of the population and the consequent limited human resources have a significant impact on the structure of socio-economic processes, the functioning of the public and private sectors.

In this work both professional assistance and involvement regulations were described. Professional assistance is the issuance of an administrative act or the performance of an act by another administrative authority at the request of an administrative authority. Professional assistance is provided on a case-by-case basis to support the tasks of the requesting authority. In essence, one administrative authority requests the assistance of another administrative authority in the performance of its tasks. The aim of professional assistance is to reduce the fragmentation of the tasks and functions of administrative bodies. Professional assistance helps to harmonize the work of state authorities and administrative bodies, enables the administrative body to use the competences and resources of another institution, reducing duplication of work and waste of financial resources.

Involvement and professional assistance main difference is that with professional assistance the task is in the jurisdiction of the assisting body, however with involvement the task is in the jurisdiction of the agency who asked assistance. Therefore, professional assistance means that administrative bodies division of competences does not change. However, with involvement the administrative authority that is involved gains the inclusive competence and with that related public power powers of the involving administrative authority. In the course of

involvement, the transfer of powers takes place between agencies, ie the Police and Border Guard Board acquires the authority of the Health Board on the basis of NETS. It is important to note that the transfer of function takes place between institutions, not between officials or people. Thus, in the course of involvement, police officers do not become officials of the Health Board. Nor are police officers subject to the management of the Health Board, which does not mean that there is no coordination between the two agencies in the process of involvement.

The explanatory memorandum to the draft bill shows that the lack of regulation of involvement was an obstacle to effective cooperation in the coronavirus situation. In particular, the Health Board has cooperated with the Police and Border Guard Board. Prior to the adoption of the amendments, the Health Board was able to involve the Police primarily by professional assistance. As the administrative body can issue an act or perform an act only within its competence through professional assistance, and the institution requesting professional assistance must submit a written request to that effect each time, the possibilities of involving the Health Board were limited and the need for additional regulation arose.

In order to compare the theoretical analysis with the actual implementation of regulations, the author conducted three semi-structured interviews with experts who have been involved in the implementation of both professional assistance and NETS involvement regulations both during and outside the COVID-crisis and participated in the development of NETS involvement regulation. The author conducted an interview with Sander Põllumäe, former head of the Legal Department of the Health Board, Aare Hõbe, Head of the Legal Bureau of the Police and Border Guard Board, and Ebe Sarapuu, Deputy Head of the Legal Department of the Ministry of Social Affairs.

It was found there are shortages in the regulation of professional assistance, but resolving them would not have eliminated the need to establish a regulation on the involvement to NETS, as professional assistance does not allow for the functionality of involvement and the transfer of functions between institutions. Despite the possible bottlenecks in the regulation, it is not possible to find that the regulation of professional assistance is not working. In practice, the regulation of professional assistance is successfully implemented. Concerns arise in situations where officials are not competent enough to successfully implement the regulation of professional assistance, do not understand the situations in which the implementation of professional assistance is possible. However, this is not a legal problem in the regulation itself.

The regulation is working and can even be said to be effective, but there are shortcomings in its understanding and correct implementation.

The regulation of professional assistance has raised questions to what extent the requesting professional assistance and the assisting authority should assess the legality of the requested activity. In practice, the applicant authority only assesses the standard under which the requested action is possible. However, the lawfulness of its activities must be assessed by the assisting authority in so far as the ancillary activities fall within its own competence. The legislator should specify the wording of the regulation in these matters.

In view of the above, the regulation of professional assistance could be reviewed and updated in this respect. Given the purpose of professional assistance, professional assistance would be suitable for solving one-time and simpler tasks. Thus, the regulation of professional assistance itself should be easy to use and understand. Given the nature of professional assistance, the author considers that it would be reasonable to reduce the bureaucratic regulation of professional assistance. The wording of the regulation should also be updated. However, when simplifying the regulation, the legislator must be very careful that the administrative body does not start to take professional assistance too lightly. Otherwise, it may place a particular burden on those administrations that are often called upon to provide professional assistance, such as the Police and Border Guard Board. The legislature must strike a balance between efficiency and the principle that, as a general rule, the administrative authority must carry out the tasks assigned to it personally.

Involvement is not a completely new phenomenon in Estonian law. It is quite clear that the institute of involvement has a clear place in Estonian law, and there is a growing need for regulations on involvement. The creation of the regulation significantly facilitated the cooperation between the Health Board and the Police and Border Guard Board. The biggest difference between involvement and professional assistance lies in the fact that involvement allows for the transfer of functions between institutions. Although the Police and Border Guard Board did not directly become the Health Board, it has the authority of the Health Board at the time of its involvement, which also allows it to perform the tasks that are within the competence of the Health Board and to conduct proceedings independently on behalf of the Health Board.

NETS involvement can be considered as an effective regulation in accordance with the rule of law and the needs of a small country. The legislator has not allowed the Health Board to involve law enforcement agencies too lightly. The regulation is very clearly defined for emergencies and special situations in a situation where the Health Board itself is not able to support supervision due to the increased workload. The decision to involve a law enforcement agency is reserved to the Government of the Republic. This has been a reasonable choice, as the Government of the Republic decides on the restrictions applicable in a crisis situation, it should also decide on the exercise of supervision. As the law enforcement body acquires extensive powers, the decision-making level for the involvement of the law enforcement body cannot be too low.

It is important that it is clear to the citizen which administrative body is acting and under what authority. In practice, this issue does not pose major problems. When a citizen is assessed by a police officer who performs the functions of the Health Board, the officer still behaves like the Police and Border Guard Board, using the Police uniform and letterheads. He simply has wider powers than usual. A very clear basis has been created for the authority in the form of an order of the Government of the Republic.

The author concluded that the biggest danger in the regulation of both involvement and professional assistance is the fact that the administrative body may abuse the regulation. In the case of the regulation of NETS involvement, this risk is minimized, as the regulation is very clearly defined. The fact that there are situations in which the administrative body wishes to use professional assistance or involvement without justification may indicate that the administrative body does not normally have sufficient resources or facilities to perform its tasks, even in certain situations. In this case, the agency's work should be organized or resources should be found to build capacity.

The division of responsibilities between the involving and the involved administrative body has raised the most questions about the new regulation. When creating the regulation, the aim was for the Health Board to take responsibility as the involving administrative authority. The Health Board should be liable both for damage caused unlawfully and as a defendant in court if an act or administrative act performed on the basis of involvement is contested. In practice, the court has held that the respondent should still be the law enforcement body involved. This approach is understandable, as the law enforcement body involved will not be transformed into the Health

Board itself, but will continue to operate on its own, albeit with extended powers. Also, the law enforcement body is not fully subject to the management of the Health Board, as is the case with the regulation on the involvement of the Defense League and the Defense Forces. However, the issue and division of responsibilities could already be resolved at the level of law. The author proposed to amend the regulation of NETS with a corresponding provision and, if necessary, to amend the provisions of court proceedings.

One of the disadvantages of the regulation of the involvement of NETS is the fact that it is possible to involve only state agencies, but not local government law enforcement agencies. The author found that it would be reasonable to create opportunities to involve all possible resources in a crisis situation, as it may happen that in certain situations the Police do not have enough resources to handle the increased workload. Of course, the creation of such a solution infringes on the autonomy of local governments, and if necessary, means must be found to reimburse local governments for costs. As the regulation of the involvement in NETS is very clearly defined, the author does not see a problem in the involvement of local government law enforcement agencies. Understandably, this issue also needs a political consensus. The author's proposal is to amend the NETS regulation with the possibility to involve local government law enforcement agencies.

In conclusion, the author finds that the master's thesis was successful. First, it was possible to identify issues in the regulation of professional assistance and to propose solutions by the author. The regulation of professional assistance is a fully functioning and an effective regulation, but given the growing need for administrative co-operation and the confusion of regulation in practice, it is possible to modernize the regulation of professional assistance. The legislator should consider reducing the bureaucracy of professional assistance and making the regulation clearer in order to reduce potential disputes and give officials greater certainty in implementing the regulation.

On the other hand, improving the regulation of professional assistance does not mean that it has been possible to avoid creating a regulation on the involvement in NETS. The author found that, unlike professional assistance, involvement enables the transfer of functions, thus enabling long-term and effective cooperation. Although NETS allows for wider co-operation, the legislature has not given too wide of a scope for involvement. The regulation is clear and limited. In the future, the legislator should consider amending the regulation with the possibility

to involve local government law enforcement agencies and amend the regulation with provisions regulating liability. The legislator should analyze the possibilities of administrative co-operation more broadly and examine the possibilities to implement involvement regulation also in the case of other institutions that are not covered in the case of communicable diseases, emergencies and special situations.

LÜHENDID

COVID - haigus, mida põhjustab koroonaviirus SARS-CoV-2

HKTS - halduskoostöö seadus

HMS - haldusmenetluse seadus

KOKS - kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

KOLS - kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus

KorS - korrakaitse seadus

KOV - kohalik omavalitsus

NATO - Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon

NETS - nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus

OECD - Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

PPA - Politsei- ja Piirivalveamet

PRIA - Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet

SKT - sisemajanduse kogutoodang

VangS - Vangistus seadus

VVS - Vabariigi Valitsuse seadus

WHO - Maailma Terviseorganisatsioon

KASUTATUD MATERJALID

Kirjandus

1. Aas, N. Kes vastutab kohtueelse menethuse eest?. *Juridica* 2000/9, lk 584-591.
2. Butler, M., Morris, C. *Small States in a Legal World*. Springer International Publishing, 2017.
3. Colley, H., Woods, S., Head, B. Pandemic effects on public service employment in Australia. *The economic and labour relations review: 2022/03*, Vol.33, lk 56-79
4. Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil. Vabariigi Valitsuse 12.03.2020 korraldus nr 76 muutmise eelnõu seletuskiri.
5. Eurostat kodulehekülg sv GDP by member state
6. Favaro, E. *Small states, smart solutions improving connectivity and increasing the effectiveness of public services*. World Bank: Washington DC, 2008.
7. Halduskorralduse seaduse eelnõu (474 SE) esimene lugemine, 13.09.2000, Riigikogu stenogramm, Riigikogu kodulehekülg, sv stenogrammid
8. Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana. *Juridica* 2004/7, lk 452-460.
9. Kaitseväge politsei ülesannete täitmise ning Kaitseväge ja Kaitseliidu päästetöösse ning eriolukorra tööde tegemisse kaasamise kord. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri.
10. Kalvet, T., Kattel, R., Randma-Liiv, T. *Small States, Innovation and Administrative Capacity*. Tallinna Tehnika Ülikool, 2011.
11. Laaring, M. Vahetu sund kui haldus sunnivahend politsei ja piirivalve seaduses ning korrakaitse seaduse eelnõus. *Juridica* 2010/8, lk 549-556.
12. Madise, Ü. Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta. Tartu Ülikooli Riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituut 2014.
13. Mahboubi, N. A. *Administrative Law in Time of Crisis: Comparing National Responses to COVID-19*, *Administrative Law Review* 73, University of Pennsylvania Carey Law School, 2021.
14. Mauer, H. *Haldusõigus* Juura: Tallinn, 2004.

15. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu märkustega kooskõlastamine, Siseministerium
16. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 347 seletuskiri.
17. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus, eelnõu versioon 02.03.2021.
18. Parrest, N. Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. *Juridica* 2016/6, lk 376-387.
19. Parrest, N., Taro, K. Valikud Eesti haldusorganisatsiooni loomisel. *Juridica* 2014/10, lk 715-731.
20. Pilving, I. Ametiabi. *Juridica* 2015/3, lk 177-183.
21. Randma-Liiv, T. Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration. *Trames* 2002: 6/56/51, lk 374-389.
22. Randma-Liiv, T., Sarapuu, K. Public governance in small states: from paradoxes to research agenda. Edward Elgar Publishing Limited, Ühendkuningriik: 2019, lk 162-179.
23. Riigikaitseaduse eelnõu seletuskiri
24. Roosve, T. Halduskorraldus laiemas ja kitsamas mõttes. Sisekaitseakadeemia, 2018
25. Sild, J. Politsei kaasamine ametiabi korras. Sisekaitseakadeemia, Politsei- ja piirivalvekolledž 2014.
26. Siseministeriumi kodulehekül, <https://www.sm.ee/> (01.02.2022)
27. Sotsiaalministeriumi kodulehekül, <https://www.siseministerium.ee/> (01.02.2022)
28. Terviseameti ülesannete täitmise korrakaitseorgani kaasamise tingimused ja kord. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri.
29. Õiguskantsleri aastäulevaade 2019/2020
<https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2020/oigusriik-eriolukorras> (01.02.2022)
30. Yan, J., Zhao, D. Administrative Mechanism of Joint Participation and Cooperation in the Early Stages of the COVID-19 Outbreak in Wuhan. *Risk Management and Healthcare Policy*, Dove Press 2020:13, lk 723–731.

Õigusaktid

31. Avaliku teenistuse seadus – RT I, 22.12.2021, 37

32. Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil – RT III, 13.3.2020, 1.
33. Finanzverwaltungsgesetz (FVG) – Finanzverwaltungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 2006 (BGBl. I S. 846, 1202), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2056) geändert worden ist. – https://www.gesetze-im-internet.de/fvg_1971/BJNR014270971.html
34. Halduskoostöö seadus - RT I, 17.11.2021, 7.
35. Haldusmenetluse seadus - RT I, 13.03.2019, 55.
36. Hädaolukorra seadus - RT I, 17.11.2021, 9
37. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus - RT I, 25.06.2021, 8
38. Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus - RT I, 04.07.2017, 99
39. Korrakaitse seadus - RT I, 03.03.2021, 5
40. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus - RT I, 22.05.2021, 7
41. Päästeseadus - RT I, 30.12.2020, 9
42. Terviseameti ülesannete täitmise korrakaitseorgani kaasamise tingimused ja kord - RT I, 29.05.2021, 2
43. Tervishoiuteenuste korraldamise seadus - RT I, 18.06.2021, 9
44. Vangistuseseadus - RT I, 8.7.2021, 15.

Kohtupraktika

45. RKHKo 3-16-586/29.
46. RKHKo 3-17-2718/30.
47. RKHKo 3-3-1-19-14.
48. RKHKo 3-3-1-52-06.
49. RKHKo 3-3-1-61-05.
50. RKHKo 3-3-1-63-09.
51. RKHKo 3-3-1-65-07.
52. RKHKo 3-3-1-68-05.
53. RKHKo 3-3-1-73-06.
54. RKÜKo 3-1-1-86-07
55. RKÜKo 5-19-29.

56. TlnRnK 3-21-2803.

LISAD

Lisa 1. Intervjuu Sander Põllumäega

Intervjuu videosilla vahendusel 01.04.2022. Intervjuu algus kell 15.00, intervjuu lõpp kell 16.00. Intervjuu transkriptsioon on kinnitatud intervjuueeritava poolt.

1. Millised puudujäägid/probleemid esinesid ametiabi ja halduskoostöö tegemisel koroonakriisis ja ka üldisemalt?

Põhiliseks probleemiks oli õigusnormide ebamäärasus ning selge arusaamise puudumine halduskoostöö erinevatest vormidest ning nende omavahelistest seostest. Ametiabi saab küsida ja anda ainult selles osas, milles ametiabi andja on ise pädev ja volitatud tegutsema st saaks ja võiks teha ka ilma ametiabi taotluseta, aga tihti küsiti abi nende asjade tegemiseks, mis olid küsija pädevuses või milleks üldse polnud õigusaktidega volitusi antud. Eelnevast tulenevalt sai oktoobris 2020 koostatud analüüs erinevatest koostöö vormidest. Tegelikult on koostööks mitmeid võimalusi. Kirjeldan lühidalt kaasamise vorme, mida kasutasime:

Esiteks ametiabi HKTS § 17 - § 20. Saab küsida teiselt haldusorganilt sellise haldusakti andmist või toimingut sooritamist, mis on ametiabi andva haldusorgani enda pädevuses ja mille ta saaks teha ka ilma ametiabi taotluseta. Ametiabi küsimise ajendiks on see, et taotletav haldusakt või toiming aitab kaasa ka ametiabi küsiva haldusorgani eesmärkide saavutamisele. Ametiabi küsimisel ei toimu haldusorganite vahel funktsioonisiiret.

Teiseks kaasamine KorS § 16¹ - § 16² ja eriseadused. Kaasamisel saab paluda teisel haldusorganil ajutiselt või osaliselt täita kaasava haldusorgani pädevuses olevaid ülesandeid. Kaasamisel tekivad kaasataval haldusorganil kaasava haldusorgani pädevus ja volitused haldusülesande täitmisel, mida kaasataval haldusorganil ilma kaasamata ei ole. Kaasamisel toimub kahe asutuse vahel funktsioonisiire.

Kolmandaks edasilükkamatu pädevus KorS § 6 lg 3 ja 4. Edasilükkamatu pädevus tekib politseil siis, kui a) pädev haldusorgan on olemas, aga b) ta ei saa või ei saa õigel ajal sekkuda ning c) esineb kõrgendatud vahetu oht või korrarikkumine. Kõik eeldused peavad olema samaaegselt täidetud ning mõne eelduse äralangemisel (nt pädev korrakaitseorgan saab sekkuda), lõpeb edasilükkamatu pädevus automaatselt. Edasilükkamatu pädevuse täitmiseks ei esitata ametiabi taotlust ega muud taotlust. Edasilükkamatute meetmete kohaldamine on politsei eripädevus ning funktsiooni siiret ei esine.

Neljandaks järelevalveesildise esitamine KorS § 6 lg 5. Järelevalveesildis esitatakse siis, kui üks korrakaitseorgan selgitab enda haldusmenetluse raames välja asjaolud, mille suhtes riikliku järelevalve teostamine on teise korrakaitseorgani pädevuses. Järelevalveesildist ja ametiabi taotlust eristab eesmärk, mida haldusorgan sellega taotleb. Ametiabi taotluse esitamise eesmärk on haldusorgani enda ülesande täitmine, mis sõltub teise haldusorgani antavast haldusaktist või sooritavast haldustoimingust. Järelevalveesildise esitamisel selline eesmärk puudub ning haldusorgan viib oma menetluse lõpuni sõltumata sellest, kas teine haldusorgan riikliku järelevalve meetmeid kohaldab või mitte. Funktsioonisiiret ei esine.

Viiendaks ametniku tähtajaline üleviimine ATS § 33. Ametniku võib tähtajaliselt üle viia teisele ametikohale ühe ametiasutuse sees või teises ametiasutuses olevale ametikohale eesmärgiga suurendada ametniku pädevust ja motivatsiooni või edendada koostööd ametiasutuste vahel. Ametniku üleviimisel peatub tema senine teenistussuhe ning tekib uus teenistussuhe ametiasutuses, kuhu ta üle viiakse. Ametnikul tekib ametikohast, kuhu ta üle viidi, tulenev ametiseisund st pädevus, avaliku võimu volitused ja teenistuskohustused, mida ta teostab ametiasutuses, kuhu ta üle viidi, nimel. Ametiasutuses, millest ametnik üle viidi, teenistussuhe peatub ning ametnikul ei ole enam ametiseisundit. Asutuste vahel funktsioonisiiret ei esine.

Kuuendaks teenistujaga sõlmitav käsundusleping. Käsunduslepingu sõlmimist pole otseselt reguleeritud, aga asutused leppisid kokku, et üks asutus, nt Päästeamet, PRIA, Maksu- ja Tolliamet jms, lubab oma teenistujatel tööajal täita teenistuja ja Terviseameti vahel sõlmitud käsunduslepingust tulenevaid ülesandeid ning säilitab sellel ajal teenistujale palga tema teenistuskohal. Asutuste vahel otseselt lepingut polnud, vaid teenistujal oli kokkulepe oma teenistusandjaga palga säilitamise ja vaba aja saamiseks ning käsundusleping Terviseametiga kõnekeskuse teenuste osutamiseks.

2. Kui tõhusaks ja paindlikuks hindate ametiabi taotlemise protseduuri? Jätkuküsimus: kas leiate, et ametiabi taotlemine on liialt formaalne ja rangelt reguleeritud? (HKTS § 19)

Ametiabi protseduur ise, nii nagu see seaduses on kirjas, on igati tõhus. Ametiabi taotluse võib esitada lihtsalt e-kirjaga, milles sisalduvad seaduses ja määruses nimetatud sisuosised. Need ei pea olema lahti kirjutatud pikalt, vaid peavad selgelt väljendama, millise haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks millise seaduse alusel ametiabi taotletakse. Probleemid tekivad pigem rakendamisel, kui ametiabiks peetakse midagi, mis ei ole ametiabi seaduse mõttes. Ametiabina taotletakse üldist koostööd, mitte konkreetse akti andmist või toimingu sooritamist; Ametiabi taotleja ise ei tea täpselt, millist ametiabi ja mis eesmärgil ta taotleb, või ametiabi taotlejal puuduvad vajalikud teadmised halduskorraldusõigusest vms kutseoskused. Kahjuks ei ole paljudel ametnikel teenistuskohale vastavaid kutseoskusi ning seetõttu ei osata ka ametiabi regulatsiooni lihtsalt, kiirelt ja eesmärgipäraselt kasutada.

3. Kuidas hindate asjaolu, et ametiabi puhul peab nii taotleja kui abistav asutus hindama taotletava tegevuse õiguspärasust? Jätkuküsimus: kas abistava asutuse pädevust taotletava tegevuse õiguspärasuse hindamisel tuleks piirata? (HTKS § 18 lg 2)

Ma ei ole päriselt nõus selle küsimuse püstitusega, vaid leian, et ametiabi taotleja asutus peab määratlema selgelt, millisel õiguslikul alusel haldusakti andmist või toimingu sooritamist ta taotleb. Ametiabi taotleja ei pea ega saagi hinnata haldusakti andmise või toimingu sooritamise enda õiguspärasust, aga peab põhistama, miks ta leiab, et ametiabi andja üldse võiks selles olukorras kaaluda haldusakti andmist või toimingu sooritamist (pädevusnorm, avaliku võimu volitus, menetlusnorm vms).

4. Kas ametiabi regulatsiooni parendaks riigiasutuste vahelise kulude hüvitamise kohustuse loomine?

Arvan, et kulude hüvitamise regulatsiooni loomine ühe avaliku võimu kandja siseselt ei ole vajalik, sest see on reguleeritud riigieelarve seaduses ja selle rakendusaktides. Selliseks regulatsiooniks võib olla lisaeelarve. Kui see pole võimalik, siis võib puuduvad rahalised vahendid taotleda Vabariigi Valitsuse reservfondist. Siiski, kui rahalised vahendid on nähtud ette ühe asutuse eelarves ning ametiabi korras tekivad kulutused teisel asutusel, siis on võimalik vahendeid ka asutuste vahel raamatupidamiskirjetega üle kanda. Tegemist on riigieelarvestamise ja riigiraamatupidamise küsimustega. See ei ole aga nõue õiguslikus mõttes, mis saab olla siiski kahe isiku vahel.

5. Kas ja kuidas on NETS § 45² lihtsustanud halduskoostööd? (Võrreldes ametiabi taotlemisega)

Minu arusaamise kohaselt lihtsustas see oluliselt koostööd, kuna Vabariigi Valitsuse korraldusega määrati kindlaks üheselt see, mida politsei võis teha ning sellega võeti maha palju kahtlusi ja ebakindlust. Rakendamise algfaasis tekkisid küsimused, kas politsei tegutseb enda nimel või Terviseameti nimel, kas peaks kasutama Terviseameti blankette või registreerima dokumente Terviseameti dokumendihaldussüsteemi, aga need küsimused said kiirelt vastuse (politsei tegutses enda nimel, oma blankettidega ning registreeris enda süsteemis) ning siis laabus koostöö hästi. Jätkasime iga nädala neljapäeviti veebikohtumisi, kus kooskõlastasime tegevust ja töötasime välja ühise rakenduspraktika.

6. Kas ja millised puudused on NETS § 45² rakendamisel esinenud?

NETS § 45² eelnõust jäi välja säte selle kohta, kes vastutab kaasamise käigus antud haldusaktide ja sooritatud toimingute õiguspärasuse eest. Algselt oli kavandatud, et kaasamise raames antud haldusaktide ja sooritatud toimingute vaided lahendab Terviseamet ning Terviseamet on ka vastustajaks halduskohtumenetluses, samuti kahju hüvitamise asjades. See säte jäi eelnõu menetluse käigus välja ning vastutus on hetkel kaasataval organil endal. Arvestades politsei kaasamise praktikat ja kaasatava haldusorgani suhteliselt suurt sõltumatust NETS § 45² rakendamisel, siis see ilmselt ka sobib. Suurema allutatuse korral oleks siiski õigustatud, et vastutab haldusorgan, kes kaasas, korraldas töö ja andis sisulised juhised – st Terviseamet.

7. Kes ja kuidas tagab NETS § 45² alusel kaasatavate ametnike väljaõppe ja vastavad oskused? (NETS § 45² lg 4)

NETS § 45² lg 4 alusel on väljaõppe suhteliselt piiratud ja puudub konkreetseid haldusülesandeid, mille täitmiseks teine haldusorgan kaasati. Käesoleval juhul kaasati haldusorgan nt maski kandmise nõude kontrollimiseks ning selleks, et hinnata, kas mask on ees või mitte, ei ole vaja eraldi väljaõpet. Ka isolatsiooni ja karantiini nõuete täitmise kontroll on formaalne – isikusamasuse kontrollimisel kuvab seade, kas isikul on karantiini- või isolatsioonikohustus. Kuna politsei täitis kaasamise ülesandeid enda muu töö kõrvalt enda blankettidel ja andmebaasiga, siis eraldi väljaõppe vajadus oli väike.

8. Kas NETSi regulatsioon vajaks täiendust haldusvälisele isikule kahju hüvitamise ja/või asutuste vahelist vastutust täpsustavate sätetega?

Minu arvates ei vaja, sest kohalduvad üldised riigivastutuse sätted. Küll võiks kaaluda RVastS § 12 täiendamist lõikega, mille kohaselt haldusorgan vastutab kaasatava haldusorgani tekitatud kahju eest. Kui selline säte ette näha, siis peaks ka kohtumenetluse sätteid muutma selliselt, et kaasamise käigus antud haldusakti vaidlustamisel on vastustajaks kaasav haldusorgan, ning HMS § 73 kohaselt nägema ette, et vaide kaasatava haldusorgani antud haldusakti peale lahendab kaasav haldusorgan või kaasava haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostav haldusorgan.

9. Kuidas on tagatud, et kodanikul oleks alati selge, milline haldusorgan avalikku haldust teostab, olukorras, kus asutus on kaasatud NETS § 45² alusel?

Keskmise inimese seisukohalt on oluline, et ta saaks aru õiguskaitse võimalustest. Selleks peab iga haldusakti või toimingu otsustamise dokumendis olema vaidlustamisviide. Vaidlustamisviitest saab inimene teada, mis tähtaja jooksul millise vaide või kaebuse ta võib kellele esitada. Kuna NETS § 45² ei sätestatud õiguskaitse erisusi, siis kohaldub üldine õiguskaitse korraldus – 30 päeva jooksul vaide haldusorganile või kaebus halduskohtule. Haldusakti või toimingu otsuse põhjendustest saab isik ka teada, millisel õiguslikul ja faktilisel

alusel tema õigusi piirati, sh kaasamise aluseks olev Vabariigi Valitsuse korraldus. Seega tagab haldusakti põhjendamise ja vaidlustamisviite üldine regulatsioon HMS § 55 ja § 57 õigusselguse piisavalt ka siis, kui haldusorgan täidab haldusülesannet kaasamise korras.

Lisa 2. Intervjuu Ebe Sarapuuga

Intervjuu videosilla vahendusel 12.04.2022. Intervjuu algus kell 11.00, intervjuu lõpp kell 12.00. Intervjuu transkriptsioon on kinnitatud intervjuueeritava poolt.

1. Millised puudujäägid/probleemid esinesid ametiabi ja halduskoostöö tegemisel koroonakriisis ja ka üldisemalt?

Terviseametil ei ole tavaolukorras vaja nii palju ressursi. COVID-kriisis oli aga töömaht meeletu ning vaja abikäsi järelevalve teostamisel. Esmalt üritati lahendust leida ametiabi kaudu, kuid selles esinesid kitsaskohad. Esiteks tegemist on bürokraatliku regulatsiooniga, ametiabi ei ole kiire lahendus, vaid igakord tuleb täita konkreetne taotlusvorm. See suurendas omakorda Terviseameti ja teiste kaasatud asutuste töökoormust. Teiseks kulude hüvitamise küsimus, kui COVID-kriisis on järelevalve vajadus oluliselt suurem võrreldes tavaolukorraga, tekib küsimus kes ja kuidas kulud hüvitab. Ametiabi regulatsioon kulude hüvitamist riigiasutuste vahel ei reguleeri. Kolmandaks, ametiabi kaudu saab abistav asutus abistada ainult oma pädevuse piires. Vahel tekib ametiabi kasutades ka pädevuste piirides segadust, et millisel määral on ikka abistaval asutusel võimalik aidata. Teatud olukordades ei võimaldanud see Politsei- ja Piirivalveametil minna kohapealse menetlusega lõpuni ning tuli suunata menetlus tagasi Terviseametisse, mis omakorda tekitas nii Politsei- ja Piirivalveametile kui ka Terviseametile lisa töökoormust. Lisaks vajasis teatud olukorrad Terviseameti juhendamist, spetsiifikat. Seega oli vajadus efektiivsema lahenduse järele, kuidas üks asutus saaks teist abistada.

2. Kui tõhusaks ja paindlikuks hindate ametiabi taotlemise protseduuri? Jätküküsimus: kas leiate, et ametiabi taotlemine on liialt formaalne ja rangelt reguleeritud? (HKTS § 19)

Ametiabi ei ole piisavalt paindlik. Ta sobib ühekordsete ja lihtsamate probleemide lahendamiseks, aga pikema kriisi lahendamiseks ta ei sobi. Samuti küsimus sellest, kui laialt on võimalik abistada, kuna ametiabi raames tuleb abistav asutus appi ainult enda pädevuse piires.

3. Kas ja kuidas on NETS § 45² lihtsustanud halduskoostööd? (Võrreldes ametiabi taotlemisega). Teie hinnang NETSi regulatsioonile üldisemalt.

Kaasamise regulatsioon ei olnud NETSis täiesti uus nähtus. NETSi kaasamise regulatsiooni eeskujuks oli osaliselt riigikaitseeaduse eelnõu 112 SE, kus oli olemas selge kaasamise regulatsioon. Eelnõu võeti Riigikogus tagasi 29.04.2021. Algselt oli plaan NETSi regulatsioon luua veidi laiemat, kuid nii eelnõu kiireloomulisuse kui poliitiliste kompromisside tulemusena muutus regulatsioon selliseks, nagu ta on täna.

NETSi kaasamise regulatsioon on väga hästi piiritletud. Kaasamise otsuse teeb Vabariigi Valitsus, samuti otsustab valitsus kulude hüvitamise. Kaasamine on võimalik ainult hädaolukorra ja eriolukorra meetmena, kui on vaja hõlmata Terviseametiülesannetes suurem ressurss.

Kui me kaasame politsei korrakaitseorganina järelevalvet teostama, sekkuma inimeste põhiõigustesse, siis see peaks olema väga selge alusega piiritletud. Kodanikule peab olema selge, mille alusel korrakaitse organ tegutseb ja millised volitused tal on. Valitsuse korraldusega tekib väga konkreetne õiguslik alus. Kuivõrd Vabariigi Valitsus otsustab kriisimeetmete ja piirangute üle, on loogiline, et ta paneb paika ka Terviseameti ülesannetes kaasatavate asutuste täpsemad ülesanded ja volitused.

Eelnõu väljatöötamisel oli meil arusaam, et kohtus on vastustajaks Terviseamet. Kaasamise käigus saab politsei endale Terviseameti volitused, seega täitab ta Terviseameti ülesandeid. Näiliselt astub politsei Terviseameti kingadesse ning Terviseamet peaks seega võtma lõpliku vastutuse endale. Seda enam, et Politsei ei saa neid ülesandeid täita ainult oma teadmiste pinnalt, vaid ta tegutseb ajutiselt nagu Terviseamet. Vastutuse jaotus ei ole täna sõnaselgelt regulatsioonis kirjas, kuid võiks olla.

Regulatsiooni loomine oli mõistlik ja vajalik. Eesti on väike riik ja meie asutustel ei ole võimekust töötada kriisiolukorras meeletu töökoormusega sama efektiivselt kui tavaolukorras.

4. Kas ja millised puudused on NETS § 45² rakendamisel esinenud?

Praegune NETSi kaasamise regulatsioon ei käsitle KOV üksuste kaasamist. Kaasamise otsuse teeb Vabariigi Valitsus, kes saab otsustada kaasamist ainult riigi ametiasutuste piires, mitte aga kohalike omavalitsuste korrakaitseorganite üle. Kriisi võiks aga võimalus olla rakendada kõiki olemasolevaid ressursse ja võimalusi.

Lisa 3. Intervjuu Aare Hõbega

Intervjuu videosilla vahendusel 21.04.2022. Intervjuu algus kell 10.00, intervjuu lõpp kell 10.30. Intervjuu transkriptsioon on kinnitatud intervjuueeritava poolt.

1. Millised puudujäägid/probleemid esinesid ametiabi ja halduskoostöö tegemisel koroonakriisis ja ka üldisemalt?

Ametiabi käigus ei saa teha teise haldusorgani eest menetlust. Abistav haldusorgan ei saa teha otsuseid teise asutuse eest. Ametiabi ei võimalda aidata teist asutust nendes ülesannetes, mis on abi taotleva asutuse enda pädevuses.

Ma olen nõus, et ametiabi eesmärk on ikkagi ühekordsete ülesannete lahendamine. Ta ei ole mõeldud pikaajaliseks koostööks, aga samas ei välista seda. Peame vaatama, kuidas vajaduse korral ikka abistada, sest kui ühel asutusel ei ole ressursi ja keegi aidata ei saa, siis vastasel juhul jäävad asjad lihtsalt tegemata.

2. Kui tõhusaks ja paindlikuks hindate ametiabi? Kas leiate, et ametiabi taotlemine on liialt formaalne ja rangelt reguleeritud?

Ametiabi kasutamine sõltub suuresti sellest, kuidas ametiabisse suhtuda. Probleemid ei ole otseselt seotud ametiabi regulatsiooniga, vaid sellega, millise paindlikkusega suhtume ametiabisse ja selle rakendamisse. On võimalik suhtuda väga rangelt ametiabi rakendamisse, aga see ei ole halduskoostöö vaatest alati mõistlik. Peame vaatama, et tegevused oleksid läbimõeldud ja me ei tekitaks kellelegi kahju. Minu hinnangul ei ole ametiabi kokkuvõttes liialt bürokratlik. Kui tahta, et ametkond oleks dünaamilisem, et vajadusel suunata üks ametnik teisele, et ta saaks teha kõiki teise asutuse tegevusi, siis see on mõte mida kaaluda, et riigiametkond on kõik üks ametkond.

Viimase kahe aasta jooksul on ka üldine suhtumine nii ametiabisse kui halduskoostöösse muutunud palju paindlikumaks. Tuleb mõelda, mis on meie eesmärk ja kuidas saame koostööd

kõige paremini teha. Me ei peaks takerduma piasjasjadesse ametiabi osutamisel. On olukordi, kus asutusel on hirm ametiabi rakendada, kuna see võib tunduda keerukas ja lihtsam on mitte abi küsida.

Politsei ise küsib abi suhteliselt harva, aga politseilt küsitakse abi väga tihti. Politseile on väga kõrged ootused. Me keeldume abistamast, kui näeme, et tegemist ei ole ootamatu või reaalse abi vajadusega. Me ei taha täita teiste asutuste igapäevaseid ülesandeid. Arusaadavalt on ka teised asutused pidanud oma kulusid kärpima, kuid politsei ei saa asuda teise asutuse rolli. Politseil on endal väga laial hulgal ülesandeid. Abistamine tuleb tihti millegi arvelt. Samuti on politsei kasutamine teatud ülesanneteks väga kulukas.

Loomulikult võiks ametiabi regulatsiooni kaasajastada ja täpsustada, kui probleemid peituvad seal, kuidas ametiabi soovitakse kasutada. Kas soovitakse kasutada olukordades, kui on päriselt abi vaja, või seda kuritarvitada. Kui regulatsioon oleks väga lihtne, siis ilmselt suureneb ka teiste asutuste soov politseilt abi küsida ning võivad sagedamini esineda olukorrad, kus politseid soovitakse ära kasutada.

3. Kas ja millised puudused on NETS § 45² rakendamisel esinenud?

Otseselt ei ole esinenud. Küll aga olid küsimused, mis vajasis selgeks mõtlemist. Esiteks, kui kaastakse politsei, siis kas ta tegutseb Terviseameti nimel või ikka politsei enda nimel. Arutelu käigus jõudsimme selleni, et politsei tegutseb ikka enda nimel ning ei hakka ise Terviseameti ametnikeks. Teiseks, kui isik vaidlustab haldusakti, siis kas sellega tegeleb Terviseamet või meie. Tuleb arvestada, et kui Terviseamet peaks võtma politsei algatatud menetluse enda peale, siis tal pole kriisiolukorras jällegi ressursi sellega tegeleda. Kolmandaks, volitused kestavad kuni kaasamise lõpuni. Kohtuvaidlused võivad kesta väga pikalt, samuti täitemenetlused võtavad väga palju aega. Kui kaasamine lõppeb, siis peaksid need üle minema Terviseametile, kuivõrd politsei volitused lõppevad ära.

Minu hinnangul oleks mõistlik, et kaasata oleks võimalik ka kohalike omavalitsuste korrakaitseorganeid. See eeldab, et lahendatakse rahalised küsimused KOV üksuste kaasamisega, kuna siis pole enam tegemist olukorraga, kus kaasamine toimub kahe riigiasutuse vahel. Eelkõige puudutab see Tallinnas MUPO kaasamist.

4. Kuidas peaks Teie hinnangul jagunema vastutus asutuste vahel? Kuidas jaguneb vastutus tekitatud kahju eest?

Kahju tekitamisega seonduva eest vastutab Terviseamet. Kui on vaidlustatud kaasamise raames antud haldusakt, nt sunniraha ettekirjutus, siis on kohus leidnud, et vastustajaks on ikkagi politsei kui haldusorgan, kes on ettekirjutuse teinud ja sunniraha määranud. Oleks mõistlik, et need küsimused ja vastutuse piirid võiksid olla selgelt paigas ka juba seaduses.