

Riigikohus

Teie 18.02.2021 nr 5-21-1/2

Meie .02.2021 nr 2-8/21-4/2

Arvamus PSJV nr 5-21-1 asjas

I Asjaolud ja Tartu Halduskohtu seisukoht

1. Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 30.12.2019.a käskkirjaga vabastati kaebaja politseiteenistusest avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 95 lõike 1 alusel ja määrati teenistussuhte viimaseks päevaks 01.01.2020. Käskkirjas on selle õiguslike alustena märgitud politsei ja piirivalve seaduse (PPVS) § 62, § 40 p 3, § 108 ning ATS § 15 p 5, § 56, § 95 lg 1 ja § 104.

2. Tartu Halduskohus (edaspidi Halduskohus) tunnistas 12.01.2021. a kohtuotsusega 3-20-129 Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS) vastuolus olevaks õigusnormi puudumise, mis välistab politseiametniku teenistusest vabastamise ATS § 95 lg 1 alusel PPVS § 40 p 3 nimetatud asjaolu tekkimise tõttu (põhjusel, et politseiametnik on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav).

3. Halduskohtumenetluse seadustiku § 158 lg 4 alusel jätab kohus asja lahendamisel kohaldamata seaduse või muu õigustloova akti, kui see on vastuolus PS-ga. Kohtu hinnangul on olukord, kus politseiametnik tuleb talle kahtlustuse või süüdistuse esitamise korral teenistusest vabastada, vastuolus PS § 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega. Kohus leidis, et politseiametnikke on koheldud ebavõrdselt võrreldes teiste ametnikega, sh võrreldes sarnaste avaliku teenistuse eriliikidega (kaitseväelased, päästeametnikud). Põhiseadusega vastuolus ei ole ükski olemasolev õigusnorm, vaid sellise normi puudumine, mis välistaks PPVS § 40 p 3 teenistusest vabastamise alusena.

Vaidlustatud normid:

ATS

§ 95. Teenistusest vabastamine asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise

(1) Ametnik vabastatakse teenistusest, kui ilmnevad või tekivad asjaolud, mis välistaksid tema teenistusse võtmise tulenevalt käesoleva seaduse § 14 lõikest 1 või 2 või §-st 15.

(2) Kui ilmnevad käesoleva seaduse § 14 lõikes 1 või 2 või § 15 punktis 4 sätestatud teenistusse võtmist välistavad asjaolud, siis vabastatakse ametnik teenistusest käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud alusel ainult juhul, kui teda ei ole võimalik tema nõusolekul üle viia sama ametiasutuse teisele ametikohale, millel ette nähtud teenistusülesanded on olulises ulatuses sarnased olemasoleval ametikohal kehtestatud teenistusülesannetega.

(3) Ametniku teenistussuhte viimane päev on teenistusest vabastamise haldusaktis märgitud päev.

PPVS

§ 40. Isikud, keda ei võeta politseiteenistusse

Teenistusse ei võeta isikut:

1) keda on karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest, olenemata karistusandmete kustutamisest;

[RT I 2009, 62, 405 - jõust. 01.01.2010]

2) keda on karistatud vangistusega, olenemata karistusandmete kustutamisest;

[RT I, 19.03.2015, 2 - jõust. 29.03.2015]

3) kes on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav;

4) kes on distsiplinaarsüüteo toimepanemise eest avalikust teenistusest vabastatud ja teenistusest vabastamisest on möödas vähem kui aasta;

5) kes saab pensioni, töötasu või muud regulaarset tasu riigilt, mis ei ole Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriik või Šveitsi Konföderatsioon või mis ei kuulu Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni;

[RT I 2009, 62, 405 - jõust. 01.01.2010]

6) keda on karistatud süüteo eest, millel on korruptsioonivastases seaduses toodud korruptiivse teo tunnused;

7) kes on piiratud teovõimega;

8) kelle terviseseisund ei vasta käesoleva seaduse § 71 alusel kehtestatud nõuetele;

[RT I 2009, 62, 405 - jõust. 01.01.2010]

9) kes esitas isikuankeedis teadlikult valeandmeid või varjas olulist informatsiooni.

II Õiguskomisjon arutas vaidlustatud sätte põhiseaduspärasust 15.02.2021 istungil ja leidis järgmist:

4. PPVS võeti vastu 06.05.2009. aastal ja vaidlusalune PPVS-i säte § 40 p 3 jõustus 01.01.2010. a. ATS on vastu võetud 13.06.2012 ja jõustunud 01.04.2013. ATS § 15 p 5 – muu seaduses sätestatud teenistusse võtmist välistav asjaolu – kehtestati teenistusest vabastamise õigusliku alusena kaitseväge korralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega (eelno 487 SE)¹. Eelnõu 487 SE võeti seadusena vastu 29.01.2014 ja muudatused jõustusid 01.08.2014. a. Seega on ATS § 15 p 5 piirang sätestatud pärast ATS-i jõustumist, mistõttu ei leia avaliku teenistuse seaduse eelnõu (eelno 193 SE) seletuskirjast ega avaliku teenistuse seaduse käsiraamatu kommentaaridest (ATS-i kommentaarid) eelviidatud muudatuse kohta selgitusi.

5. ATS § 2 lg 2 ütleb, et politsei-, vangla-, pääste-, välis- ja prokuröriteenistuse ametnikele, tegevväelastele ja avaliku teenistuse teiste eriliikide ametnikele kohaldatakse käesolevat seadust eriseadustes sätestatud erisustega. Eelnõu 193 SE seletuskirjas selgitatakse, et teenistuse eriliikide puhul võivad karjäärisüsteemi teatud elemendid olla põhjendatud, mistõttu võib esineda põhimõttelisi erisusi üldise avaliku teenistuse ning teenistuse eriliikide vahel. Seletuskiri lisab ka, et regulatsiooni selguse huvides peaksid teenistuse eriliike puudutavad

¹ Eelnõu 487 SE seletuskiri: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/20fd61a5-1b30-4c23-8c1a-8efe9dfc2d/Kaitsev%C3%A4e%20korralduse%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>. Eelnõu 487SE seletuskirjale viitab ka Halduskohus otsuse p 8, millega ATS § 15 p 5 kehtestati. Eelnõus selgitatakse, et ATS-i § 15 täiendatakse selguse huvides selles toodud teenistusse võtmist välistavate asjaolude loetelu punktiga 5, mille kohaselt ei võeta isikut teenistusse, kui esineb muu seaduses sätestatud teenistusse võtmist välistav asjaolu. KVKS-i kontekstis oleks nendeks asjaoludeks kas § 41³ lõikes 1 nimetatud asjaolu esinemine, mille puhul Kaitseväge otsustab, et tulenevalt usaldussuhte rikkumisest ei sobi isik Kaitsevärke, või taustakontrolli toiminguteks nõusoleku andmisest keeldumine.

põhjendatud erisused olema esitatud võimalikult ammendavalt eriseadustes.² Seega võib eriseadustes kehtestada erinevatele teenistustele nende karjäärimudelitele vastavad erisused ning nendes on lubatud teha erisusi nii üldisest avalikust teenistusest kui ka teenistuste eriliikide vahel.

6. PPVS § 93 sätestab, et lisaks avaliku teenistuse seaduses sätestatud teenistusest vabastamise alustele vabastatakse politseiametnik politseiteenistusest sama seaduse §-des 94–97 sätestatud korras (teenistusest vabastamine koondamise, ametiasutuse likvideerimise tõttu). ATS § 95 lg 1 järgi vabastatakse ametnik teenistusest, kui ilmnevad või tekivad asjaolud, mis välistaksid tema teenistusse võtmise tulenevalt ATS-i § 14 lõikest 1 või 2 või §-st 15.

7. ATS-i kommentaarides on selgitatud, et kui teenistusse võtmist välistavad asjaolud ilmnevad pärast ametikohale asumist, tuleb isik teenistusest vabastada § 95 alusel. Teenistusest vabastamise osas puudub ametiasutusel kaalutlusruum ning ametiasutus on vastavate asjaolude ilmnemisel kohustatud ametnikuga teenistussuhte lõpetama. ATS-i § 15 järgi tuleb ametnik teenistusest vabastada nt juhul, kui ametnikule mõistetakse teenistussuhte jooksul karistus tahtlikult toime pandud kuriteo eest, kuna ametisse nimetamise õigust omav isik on kaotanud usalduse ametniku suhtes, mistõttu teenistussuhte edasine jätkamine ametnikuga osutub võimatuks.³ Samuti tuleb ATS § 95 lg 1 ja ATS § 15 p 5 koostoimest tulenevalt ametnik vabastada teenistusest, kui esineb muu seaduses sätestatud teenistusse võtmist välistav asjaolu. Antud juhul on PPVS-i § 40 p 3 sätestatud teenistusse võtmist välistav asjaolu see, et isik on kriminaalmenetluses kahtlustatav, mis on ühtlasi ametniku teenistusest vabastamise aluseks.

8. PS § 29 lg-s 1 on sätestatud oluline majanduslik põhiõigus: inimese õigus valida endale vabalt tegevusala, elukutse ja töökoht.⁴ ATSi käsiraamat võtab selle lühidalt kokku kutsevabadusena, mistõttu on kutselise ametnikkonna seisukohalt tegemist olulise vabaduspõhiõigusega.⁵ Eelnõu 193 SE seletuskiri selgitab, et PS §-s 29 on sätestatud üks fundamentaalseid põhiõigusi – õigus töötada vabalt valitud tegevusalal – võimaldab igal inimesel realiseerida oma isiksust. Tegevusala, elukutse ja töökoha valikul on ette nähtud lihtne seaduse reservatsioon (PS § 29 lg 1 teine lause). Seega võib seadusega seda õigust piirata, kui piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega moonuta piiratavate õiguste ja vabaduste olemust (st piirangud peavad olema proportsionaalsed taotletava eesmärgiga).⁶

9. Üldjuhul ei ole õigustatud piirangud, mis takistavad isikul kogu tema elu vabalt valitud tegevusalal realiseerida oma isiksust. Samas on avaliku teenistuse puhul tegemist spetsiifilise töösuhtega, mistõttu siin on teatud erisused aktsepteeritavad. Ametnikud on teenistus- ja usaldussuhtes riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega, ametnikele on usaldatud avaliku võimu teostamise pädevus. Eelnevast tulenevalt on põhjendatud, et ametnike suhtes on kohaldatav eluaegne piirang, mille kohaselt ei või teenistusse võtta isikut, keda on karistatud tahtliku riigivastase kuriteo eest. Selline piirang ei ole ülemäärane ning on kooskõlas PS §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega. Nimetatud kuriteod on spetsiifilise iseloomuga ning

² Eelnõu 193 SE seletuskiri: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae/Avaliku%20teenistuse%20seadus>

³ Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, lk 285:

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat.pdf

⁴ Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2020: <https://pohiseadus.ee/sisu/3500>

⁵ Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, lk 41:

⁶ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 18:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae/Avaliku%20teenistuse%20seadus>

isik, kes on toime pannud tahtliku riigivastase kuriteo, peab arvestama avalikku teenistusse pääsemise eluaegse piiranguga.⁷

10. Kohus seab kahtluse alla, kas kõik piirangud, mis on kehtestatud PPVS § 40 alusel eriteenistusse võtmisel, peaksid kehtima ka ametniku politseiteenistusest vabastamisel. Nagu Halduskohus ka viitab, siis ametist vabastamine on reeglina pöördumatu (teenistusse ennistamise võimalust ei ole) ja ei ole seetõttu proportsionaalne abinõu kahtlustuse või süüdistuse esitamise korral. Halduskohus leiab, et enamus PPVS § 40 toodud aluste korral ei teki kahtlust, et kui vastav asjaolu tekib või ilmneb teenistuse kestel, siis teenistussuhe jätkuda ei saa, nt PPVS § 40 p 8 koosmõjus ATS sätetega vabastatakse politseiametnik, kelle tervises seisund ei vasta enam kehtestatud nõuetele (otsuses p 7). Samas juhib Halduskohus tähelepanu ka, et PPVS §-s 40 sätestatud politseiteenistusse võtmise piirangud on erineva iseloomu ja kaaluga. Esineda võib ka olukord, kus kahtlustuse või süüdistuse esitamine ei ole üldse seotud ametniku teo või tegevusetusega, vaid selle aluseks on kolmanda isiku pahatahtlikkus, näiteks valeütlused või -süüdistus (otsuse p-d 13, 14).

11. ATS-i kommentaarides on selgitatud, et avalike teenistujate avaliku võimu teostamise õigus peatub mh ajaks, kui ametnik on teenistusest kõrvaldatud distsiplinaarmenetluse ajaks (§ 78 lg 1, § 83 p 6) või mõnel muul seaduses sätestatud alusel. Viimane hõlmab ka kahtlustatava või süüdistatava KrMS § 141 alusel ametist kõrvaldamist. Sellisel juhul tuleb kahtlustatava või süüdistatava puhul vormistada ka avaliku võimu teostamise õiguse peatumine ATS § 83 p 6 alusel.⁸

12. Eriseadustest saab selliseks näiteks tuua kaitseväeteenistuse seaduse (KVTS) § 138, mis reguleerib tegevväelase ametikohalt kõrvaldamist kriminaalmenetluse ajaks (otsuse p 12). Sellisel juhul, kui isik on kahtlustatav või süüdistatav teatud seaduses sätestatud süütegudes, viiakse ametnik nõusolekuta üle teisele ametikohale või määratakse talle ametikohavälised teenistusülesanded ja kõrvaldatakse ta ametijuhendist tulenevate teenistusülesannete täitmiselt osaliselt või täielikult.

13. ATS käsiraamatus jõutakse PS § 29 esemelise kaitseala analüüsidest järeldusele, et just õigust vabalt valida tegevusala, astuda töö- või teenistussuhtesse ning töö- või teenistussuhtes realselt ka olla tuleb pidada PS § 29 lg 1 esemelisse kaitsealasse kuuluvaks. Põhivabaduse kaitseala selline laiendav tõlgendamine on lubatud põhiõiguste või vabaduste kaitseala laia tõlgendamise doktriinist lähtudes. Teenistus- ja usaldussuhtesse astumine ja selle suhte kujundamine toimub avaliku teenistuse ja teiste avalik-õiguslike seaduste kaudu. Kutsevabaduse esemeline kaitseala on alati riivatud, kui üht elukutse või töökohaga seotud tegevust, omadust või seisundit takistatakse, kahjustatakse või kõrvaldatakse.⁹

14. Antud kaasuses on küsimuse all õigusnormi puudumine, mis välistaks politseiametniku teenistusest vabastamise ATS § 95 lg 1 alusel PPVS § 40 p 3 põhjusel, et politseiametnik on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav. PS § 29 lõike 1 olevat töökoha valikut saab piirata PS § 11 lähtuvalt. Põhiõiguste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste olemust. PS § 11 mõttes peavad piirangud olema sobivad, vajalikud ja mõõdukad.

⁷ Samas, lk 18.

⁸ Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, lk 256:

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat.pdf

⁹ Samas, lk 42.

15. Abinõu loetakse eesmärgi saavutamiseks sobivaks, kui see soodustab eesmärgi saavutamist. Abinõu loetakse eesmärgi saavutamiseks vajalikuks, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise vähem koormava abinõuga. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.

16. Vaadata tuleb, milline on vaidlusaluste piirangute eesmärk. Halduskohus viitas (otsuse p 4), et PPVS seletuskirjas on PPVS § 40 põhjendusena lühidalt öeldud, et paragrahv sisaldab lisaks üldistele politseiteenistusse võtmise nõuetele ka piiranguid politseiteenistusse võtmisel avaliku huvi ja usalduse tagamiseks riigivõimu suhtes. Vaidlusaluse piirangute eesmärk on olemuselt sarnane - ATS § 95 lg 1 ja eriseadustes, sh PPVS § 40 p 3, teenistuses vabastamise täiendavad alused on kehtestatud usalduse tagamiseks riigivõimu suhtes.

17. Kokkuvõttes võib öelda, et abinõu on sobiv, sest kahtlustatava ja süüdistatava vabastamine politseiteenistusest tagab usalduse riigivõimu suhtes, kuna kuriteos kahtlustatav või süüdistatav politseiametnik vabastatakse teenistusest ja ta ei saa teostada avalikku võimu. Abinõu vajalikkuse osas saab öelda, et ATS ja KVTS näitel oleks võimalik eesmärki saavutada ka mõne teise isikut vähem koormava abinõuga, nt peatada politseiametniku avaliku võimu teostamise õigus ja kõrvaldada ametnik kahtlustuse või süüdistuse esitamise ajaks ametist. Sellisel juhul isik ei kaotaks oma teenistust esitatud kahtlustuse või süüdistuse tõttu kuni asjaolude selgumiseni. Seega mõõname, et riigivõimu usaldusväärsus oleks võimalik saavutada ka mõne teise isikut vähem koormava abinõuga ning sellise võimaluse puudumine seaduses võib olla põhiseadusega vastuolus. Mistõttu puudub vajadus analüüsida abinõu mõõdukust.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jaanus Karilaid

Esimees

Carina Rikart,

631 6455 carina.rikart@riigikogu.ee