



TARTU HALDUSKOHUS
Tartu kohtumaja

KOHTUOTSUS
EESTI VABARIIGI NIMEL

Kohtuasja number	3-20-129
Otsuse kuupäev	12. jaanuar 2021
Kohtunik	Karin Jöks
Kohtuasi	X kaebus Politsei- ja Piirivalveameti 30.12.2019.a käskkirja nr 1.9-2.1/160p õigusvastaseks tunnistamise ja hüvitise nõuetes
Asja läbivaatamise vorm	Kirjalik menetlus
Menetlusosalised	Kaebaja X, esindaja vandeadvokaat Tambet Laasik Vastustaja Politsei- ja Piirivalveamet, esindaja Agne Niido

RESOLUTSIOON

1. Tunnistada Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus olevaks õigusnormi puudumine, 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).

2. Rahuldada kaebus osaliselt:

- tunnistada Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 30.12.2019.a käskkiri nr 1.9-2.1/160p õigusvastaseks,
- mõista vastustajalt kaebaja kasuks välja hüvitis 7 920 eurot.

3. Jätta rahuldamata kaebaja vastuväide kohtu tegevusele (tõendi välja nõudmata jätmisele).

4. Jätta menetluskulud 4/5 osas kaebaja kanda ja 1/5 osas vastustaja kanda. Jätta menetluskulud välja mõistmata.

Edasikaebamise kord ja muud selgitused

5. Kohtuotsuse peale võib esitada apellatsioonkaebuse Tartu Ringkonnakohtule. Apellatsioonkaebus tuleb esitada 30 päeva jooksul Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse lahendi kuulutamisest arvates.

6. Ringkonnakohtus võib lahendada apellatsioonkaebuse kirjalikus menetluses, kui apellatsioonkaebuses ei taotleta selle lahendamist istungil.

7. Menetlusosalisel (v.a avaliku võimu kandja) on õigus esitada enne kohtuotsuse jõustumist kohtule taotlus otsuse avaldamise viisi kohta (vt otsuse punkti 36).

ASJAOLUD JA POOLTE SEISUKOHAD

1. Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 30.12.2019.a käskkirjaga nr 1.9-2.1/160p (tl 11, edaspidi vaidlustatud käskkiri) vabastati sisekontrollibüroo Lõuna sisekontrollitalituse juht politseimajor X 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. Kaebaja X esitas 22.01.2020 Tartu Halduskohtule kaebuse, menetluse käigus esitas kaebaja täiendavaid avaldusi. Kaebaja palus tunnistada vaidlustatud käskkirja õigusvastaseks ning mõista tema kasuks välja hüvitus kuue kuu keskmise palga ulatuses (15 840 eurot) ja kaotatud pensioni eest kohtu äranägemisel. Kaebaja ei taotlenud teenistusest vabastamise aluse muutmist.

Vaidlustatud käskkiri ei sisalda kaebaja vabastamise põhjendust. Käskkirjas puuduvad asjaolud, mis võimaldaksid kaebajat teenistusse mitte võtta ja mis tingisid kaebaja teenistusest vabastamise. Põhjendusi ei asenda viited õigusnormidele.

Ükski käskkirjas viidatud norm ei anna alust kaebaja teenistusest vabastamiseks. Vastab tõele, et kaebajale on esitatud kahtlustus kriminaalasjas nr 19913000025, kuid ainuüksi see ei võimalda lõpetada politseiniku teenistuslepingut. Seadusandjal puudus tahe sätestada regulatsiooni, et politseiametnik tuleb kahtlustuse esitamise korral teenistusest vabastada. See tuleneb ATS § 15 p 5 kehtestamise asjaoludest.

Kaebaja andmetel on PPA-s 5306 teenistujat. Neist enam kui 100-le on esitatud kahtlustused erinevate, sh ametialaste süütegude toimepanemises, kuid kedagi neist ei ole ametist vabastatud. Kaebajat ei ole koheldud teiste samas olukorras olevate PPA ametnikega võrdselt, see kujutab endast õigusvastast diskrimineerimist. Kaebajale ei ole teada midagi, mis teda objektiivselt eristaks teistest politseiametnikest, keda ei ole teenistusest vabastatud. Kui kohus sellekohaseid andmeid vastustajalt välja ei nõua, siis on tegemist olulise menetlusveaga. Kaebajalt on võetud võimalus tõendada tema diskrimineerimist. Kaebaja leiab, et teisi politseiametnikke on koheldud õiguspäraselt, teda aga õigusvastaselt.

ATS § 15 p 5 sisustamine PPVS § 40 p 3 kaudu oleks vastuolus põhiseadusega. Teenistuslepingu lõpetamine üksnes kahtlustuse esitamise tõttu on vastuolus süütuse presumptsiooniga. Isik kaotab püsivalt oma töö ja teenistuse, ilma et kohtulikult oleks tuvastatud tema poolt mõne etteheidetava teo toimepanemine. Tegemist on karistusega kahtlustuse esitamise eest. Ametist vabastamist kahtlustuse esitamise korral ei ole ette nähtud ühelegi teisele avaliku teenistuja kategooriale (sh kohtunikele, päästjatele, kaitseväelastele), see rikub võrdsuspõhiõigust.

Kaebaja tööstaaž politseiteenistuses oli 28 aastat 7 kuud ja 11 päeva. Kaebaja karjäär politseis on hävitatud. Kaebaja oli eeskujulik politseiametnik, ta on läbinud koolitusi ja tegelenud aktiivselt enesetäiendamisega. Eeltoodu ei ole kompenseeritav kolme kuu palga suuruse hüvitisega. Seetõttu taotleb kaebaja kuue kuu töötasu suuruse hüvitise väljamõistmist.

Kaebajal oleks tekkinud õigus saada väljateenitud aastate pensioni selleks vajaliku vanuse täitumisel 02.02.2023 (pooltel esineb ka ekslik kuupäev 19.02.2023). Vajalik staaž on kaebajal olemas. Arvestades, et kaebaja teenistusest vabastamise ja vajaliku vanuse saabumise vahele jääv aeg on lühike, oleks kaebajal tõenäoliselt tekkinud õigus saada väljateenitud aastate pensioni. Kaebaja taotleb kaotatud pensioni tõttu õiglast hüvitist kohtu äranägemisel. Kaebaja hinnangul peaks õiglase hüvitus olema vähemalt 362 934 eurot. Kaebaja lähtub sellest, et Eesti

meeste eeldatava eluiga 73,86 aastat arvestades oleks kaebaja alates 50-aastaseks saamisest saanud pensioni 23,86 aastat (286 kuud) ning kaebajal oleks olnud õigus saada pensioni 75 % ametipalgast ehk 1269 eurot kuus. Vastustaja viide võimalikule majanduslangusele on oletuslik. On ebatõenäoline, et kaebajal avaneb võimalus uuesti politseiteenistusse astuda.

3. Vastustaja palus jätta kaebuse rahuldamata. Kaebajale oli tema vabastamise põhjus teada. Kaebajale oli esitatud kahtlustus kriminaalasjas nr 19913000025 ja tema teenistussuhte jätkamine oli välistatud.

Kaitsepolitsei pidas kaebaja kinni 03.12.2019 seoses omastamise, dokumentide võltsimise ja võltsitud dokumentide kasutamise. Kahtlustuse järgi omastas kaebaja aastatel 2015-2019 oma vennaga kaasomandis oleva aktsiaseltsi vara sularahana ning teise äriühinguga sõlmitud lepingute kaudu, maksis kaasomandis firma arvelt erareiside eest ning võltsis nende tegelike eesmärkide varjamiseks dokumente. Ühtlasi esitati kaebajale kahtlustus selles, et ta omastas teise äriühingu kasuks kaasomandis oleva ettevõtte klientidele esitatud nõudeid. Kahtlustuse järgi ulatub tehingutega omastatud summa 250 000 euroni.

Kaebaja vabastati teenistusest PPVS § 40 p 3 sätestatud teenistusse võtmist välistava asjaolu – isiku kriminaalmenetluses kahtlustatavaks tunnistamise tõttu. Vaidlustatud käskkirja kaebajale teatavaks tegemisel selgitati talle suuliselt ametikohalt vabastamise põhjusi. PPA ei ole kaebaja suhtes õigusvastaselt käitunud, kuivõrd tema vabastamise põhjus ei tulenenud PPA tegevusest, vaid selle aluseks oli seadusest tulenev kohustus. PPA ei saa seaduses sätestatud nõudeid ümber hinnata, s.h ametniku teenistusse jätmist kaaluda.

Asjakohastele õigusnormidele, s.t PPVS § 40 p 3 ja ATS § 95 lg 1, on vaidlustatud käskkirjas viidatud. Asjaolu, et ATS § 15 p 5 on sisse viidud seoses vajadusega muudatuste tegemiseks kaitsevääkorralduse seaduses, ei anna alust järeldada, et nimetatud sädet saaks kohaldada üksnes kaitsevääle. Kohtupraktikas on aktsepteeritud olukorda, kus ametnik vabastatakse teenistusest seetõttu, et ametnikule on kehtestatud kindlad nõuded ja teenistuse käigus muutus ametnik kehtestatud nõuetele mittevastavaks (3-15-2185, 3-17-1769).

Politseiametnikele on kehtestatud kõrgendatud nõudmised võrreldes ametnikega üldiselt. Sisekontrollibüroo struktuuriüksuse juhi rollis oli kaebajal ka kõrgendatud vastutuskohustus võrreldes tavapolitseinikega, kelle üle on sisekontrollibüroo seatud järelevalvet teostama.

Kehtiv seadus ei ole vastuolus põhiseadusega. Kaebaja oli oma ametikoha poolest teiste ametnike suhtes ebavõrdne mõistlikul ja asjakohasel põhjusel. Temale oli määratud erikohtlemine, sest politseiametnike õiguskuulekuse üle järelevalve teostamine oli tema põhiülesanne. Seega oli kaebajal kõrgendatud hoolsuskohustus süütegude toimepanemisest hoiduda.

Kui teenistussuhte lõpetamine on õiguspärane ja kooskõlas seadusega, siis alus hüvitise väljamõistmiseks puudub. Vastustaja ei nõustu kuue kuu keskmise palga hüvitise nõudega, kuna see ei arvestaks teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve ning selline hüvitis ei oleks kohane ega proportsionaalne. Vastustaja nõustub kaebaja andmetega, et tema kuupalk oli 2640 eurot.

Nõue hüvitise saamiseks kaotatud pensioni eest ei ole arvestuslikult ega ka sisuliselt põhjendatud. Vastustaja nõustus kaebaja oletustega, mille järgi tema pension 02.02.2023 seisuga praeguste andmete põhjal oleks olnud 1269 eurot kuus. Kaebaja ei ole aga arvestanud, et tõenäoliselt ootab lähitulevikus ees üldine suur majanduslangus ning valitsusel on plaan ulatusliku pensionireformi läbiviimiseks, seda arvestades ei ole kaebaja esitatud

arvestuskäik realistlik. Kaebaja ei saa eeldada, et kui teda ei oleks teenistusest vabastatud, siis oleks ta 02.02.2023 politseiteenistuses. Kui kriminaalmenetlus lõpeb kaebajale soodsalt siis on tal võimalus naasta politseisse tööle. Süüdi tunnistamine oleks välistanud politseipensioni saamise ka teenistussuhte jätkamise korral. Kuni pole selge, milline on kriminaalmenetluse raames tehtav otsus, ei saa prognoosida võimalikku kahju tekkimist tulevikus saamata jäänud pensioni eest.

KOHTU SEISUKOHT

Vaidlustatud käskkirja õigusvastasuse kindlakstegemise nõue

4. PPVS § 40 p 3 sätestab, et teenistusse ei võeta isikut, kes on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav. Viidatud säte sisaldus PPVS algses, 01.01.2010 jõustunud redaktsioonis. Ka 15.06.1998 - 31.12.2009 kehtinud politseiteenistuse seaduse § 9 p 5 keelas võtta politseiteenistusse isikut, kes on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav.

PPVS seletuskirjas (www.riigikogu.ee, XI koosseis eelnõu 343SE, lk 16) on § 40 (seletuskirja koostamise ajal § 44) põhjendusena lühidalt öeldud, et paragrahv sisaldab lisaks üldistele politseiteenistusse võtmise nõuetele ka piiranguid politseiteenistusse võtmisel avaliku huvi ja usalduse tagamiseks riigivõimu suhtes.

5. PPVS § 1 lg 6 ütleb, et politseiteenistusele laieneb avaliku teenistuse seadus politsei ja piirivalve seadusest tulenevate erisustega. PPVS § 93 sätestab, et lisaks avaliku teenistuse seaduses sätestatud teenistusest vabastamise alustele vabastatakse politseiametnik politseiteenistusest selle seaduse § 94–97 sätestatud korras. Viidatud sätted ei sisalda erisusi teenistusest vabastamise kohta seoses teenistusse võtmist välistavate asjaolude ilmnemisega.

6. ATS § 95 lg 1 alusel vabastatakse ametnik teenistusest, kui ilmnevad või tekivad asjaolud, mis välistaksid tema teenistusse võtmise tulenevalt sama seaduse § 14 lg 1 või 2 või § 15.

Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat (www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat_0.pdf, lk 285) selgitab, et ATS § 95 lg 1 kohaldamisel puudub ametiasutusel kaalutusruum ning ametiasutus on vastavate asjaolude ilmnemisel kohustatud ametnikuga teenistussuhte lõpetama.

7. ATS § 15 näeb ette isikud, keda ei või võtta teenistusse. Viidatud paragrahvi p 5 alusel ei või teenistusse võtta isikut muu seaduses sätestatud teenistusse võtmist välistava asjaolu esinemisel.

Kohtu hinnangul tähendab ATS § 15 p 5, et võrdväärselt ATS-s kõigile ametnikele kehtestatud piirangutega kehtivad ka avaliku teenistuse eriliike reguleerivates seadustes, sh PPVS-s ette nähtud piirangud. Sel juhul on ka ATS § 95 lg 1 kohaldamise aluseks nii ATS § 15 p 1-4 toodud piirangu rikkumine kui ka ATS § 15 p 5 kaudu eriseaduses sisalduva piirangu rikkumine.

Niisugune tõlgendus on mõistlik ja loogiline. Üldreegel, et kui teenistusse võtmist välistav asjaolu tekib teenistussuhte ajal, siis tuleb teenistussuhe lõpetada, on kohtupraktikas aktsepteeritud. Enamuse PPVS § 40 toodud aluste korral ei tekita mingit kahtlust, et kui vastav asjaolu tekib või ilmneb teenistuse kestel, siis teenistussuhe jätkuda ei saa. Näiteks vabastatakse ATS § 95 lg 1 ja § 15 p 5 ning PPVS § 40 p 8 koosmõju alusel politseiametnik, kelle tervise seisund ei vasta enam kehtestatud nõuetele. Ka sel juhul on tegemist piiranguga, mida ATS § 15 p 1-4 ette ei näe ja mille kohaldamine on võimalik ainult ATS § 15 p 5 kaudu.

8. Kaebaja arvates oli ATS § 15 p 5 eesmärgiks üksnes täiendada aluseid, mille esinemisel võib lõpetada isiku kaitseväeteenistuse.

Kohus ei nõustu kaebaja seisukohaga. Kui seadusandja mõtles viidatud sättes üksnes kaitseväeteenistust, siis oleks norm sellisena ka sõnastatud. Säte on aga sõnastatud üldiselt, viitena kõigile muudele eriseadustele.

On küll õige, et alates 01.08.2014 kehtiv ATS § 15 p 5 kehtestati kaitseväge korralduse seaduse (KVKS) muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega. Kuid vastava eelnõu seletuskirjas (XII koosseisu eelnõu 487SE, lk 12) on öeldud, et ATS § 15 muudetakse ja 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 kontekstis oleks nendeks asjaoludeks kas § 41³ lõikes 1 nimetatud asjaolu esinemine, mille puhul Kaitseväge otsustab, et tulenevalt usaldussuhte rikkumisest ei sobi isik Kaitseväkke, või taustakontrolli toiminguteks nõusoleku andmisest keeldumine. ATS § 95 lg 1 kohaselt vabastatakse ametnik teenistusest, kui ilmnevad või tekivad asjaolud, mis välistaksid tema teenistusse võtmise tulenevalt ATS § 14 lõikest 1 või 2 või §-st 15.

Eeltoodu näitab, et seadusandja mõte oli luua õiguskindlus, et eriseadustes sätestatud piirangud on samaväärsed ATS-s toodud piirangutega. Näitena on toodud see, millised on vastavad KVKS sätted. Seletuskiri näitab seadusandja selget arusaamist ja tahet, et ATS § 5 p 5 kaudu kohalduvad vastavad piirangud ka ametniku teenistusest vabastamise alustena.

9. Kokkuvõttes näeb ATS § 95 lg 1 ette ametniku teenistusest vabastamise, kui ilmnevad või tekivad asjaolud, mis välistaksid tema teenistusse võtmise ATS või vastavat avaliku teenistuse eriliiki reguleeriva seaduse alusel. PPVS § 40 p 3 keelab teenistusse võtta isikut, kes on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav. Pooled ei vaidle selle üle, et vaidlustatud käskkirja andmise ajal oli kaebajale esitatud kahtlustus kriminaalasjas nr 19913000025. ATS § 95 lg 1 ei näe ette kaalutusõiguse teostamist. Vastustajal tuli kaebaja teenistusest vabastada.

Kohus ei näe otsuse punktis 7 ja 8 toodut arvestades võimalust tõlgendada ATS § 95 lg 1 ja § 15 p 5 ning PPVS § 40 p 3 oma koosmõjus teisiti. Kui öelda, et ATS § 95 lg 1 kohaldub ainult mõnede PPVS § 40 sätestatud piirangute puhul, siis oleks tegemist meelevaldse ja normi sisuga vastuolus oleva tõlgendusega.

10. Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 158 lg 4 alusel jätab kohus asja lahendamisel kohaldamata seaduse või muu õigustloova akti, kui see on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Kohtu hinnangul on olukord, kus politseiametnik tuleb talle kahtlustuse või süüdistuse esitamise korral teenistusest vabastada, vastuolus põhiseaduse § 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega. Põhiseadusega vastuolus ei ole ükski olemasolev õigusnorm, vaid sellise normi puudumine, mis välistaks PPVS § 40 p 3 teenistusest vabastamise alusena.

11. Piirang, mis keelab võtta teenistusse kahtlustatavat või süüdistatavat, ei ole ainuomane politseiteenistusele.

Päästeteenistuse seaduse § 7¹ lg 1 p 3 sätestab, et päästeteenistusse päästetametu ametnikohale, kus ametiülesannete hulka kuulub töö andmekoguga, mille vastutav töötaja on Siseministerium või Politsei- ja Piirivalveamet, või demineerimistö tegemine või kus isikul

on juurdepääs päästeteenistujate eriliiki isikuandmetele, ei võeta isikut, kes on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav.

Kaitseväeteenistuse seaduse § 86 p 1 alusel ei võeta tegevteenistusse isikut, kes on kriminaalasjas kahtlustatav või süüdistatav.

Vangistusseaduse § 114 lg 1 p 3 ütleb, et vanglateenistusse ei või lisaks avaliku teenistuse seaduse § 15 nimetatud isikutele võtta isikut, kes on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav.

Kaebaja väide, et kahtlustus või süüdistus teenistusse võtmist välistava asjaoluna on ATS-st teadlikult välja jäetud, võib olla õige. See ei takista seadusandjal kehtestada mõnele avaliku teenistuse eriliigile täiendavaid või rangemaid nõudeid. Seadusandja võis mitte soovida seda, et kahtlustuse esitamine välistaks teenistusse võtmise või tooks kaasa teenistusest vabastamise ametnike puhul üldiselt, aga võis seda siiski soovida politseiametnike puhul.

12. Teenistusest vabastamine kahtlustuse või süüdistuse esitamise korral ei ole kõigi punktis 11 nimetatud avaliku teenistuse eriliikide puhul ühtemoodi reguleeritud. Üksnes vangistusseadus on selles osas PPVS-ga samaväärne, s.t puuduvad normid, mis eristaksid teenistusse võtmise piiranguid ametniku vabastamise alusena või annaksid võimaluse nende eristamiseks tõlgendamise teel.

Päästeteenistuse seadus sisaldab erinormi teenistusest vabastamise koha asjaolude tõttu, mis välistaksid teenistusse võtmise. Selle seaduse § 10³ näeb teenistusest vabastamise ette § 7¹ lg 1 p 1, 2, 4–6 ja 9 nimetatud aluste korral. Välja on jäetud p 3 ehk päästeteenistujale kahtlustuse või süüdistuse esitamine.

Kaitseväeteenistuse seaduses näeb ühelt poolt § 145 lg 1 ette tegevväelase vabastamise kõigi sama seaduse § 86 nimetatud tegevteenistusse võtmist välistavate asjaolude ilmnemise korral. Kuid teiselt poolt on seaduses § 138, mis reguleerib tegevväelase ametikohalt kõrvaldamist kriminaalmenetluse ajaks. See annab võimaluse § 145 lg 1 leebemaks tõlgendamiseks, kuna sisuliselt ei ühildu omavahel isiku ametist vabastamise kohustus ja ametikohalt kõrvaldamise võimalus.

13. Eeltoodu näitab, et politseiametnikke (ja vanglaametnikke) koheldakse teistest ametnikest oluliselt erinevalt - nende ametist vabastamine on ette nähtud juba kahtlustuse või süüdistuse esitamise korral. Kohtule ei ole äratuntav, mis võiks olla sellise olukorra põhjendus. Kohus nõustub sellega, et politseiametnikule on põhjendatud kehtestada kõrgendatud nõudmisi võrreldes avaliku teenistuse üldreeglitega. Kohus siiski kahtleb selles, kas politseiametnikult saab nõuda sedavõrd laitmatut eluviisi, et isegi kahtlustuse esitamine tema suhtes ei ole võimalik. Esineda võib ka olukord, kus kahtlustuse või süüdistuse esitamine ei ole üldse seotud ametniku teo või tegevusega, vaid selle aluseks on kolmanda isiku pahatahtlikkus, näiteks valeütlused või -süüdistus.

14. Kohtu hinnangul on seadusandja ATS § 15 p 5 kehtestamisel jätnud tähelepanuta, et PPVS § 40 sätestatud politseiteenistusse võtmise piirangud on erineva iseloomu ja kaaluga. Kahtlustuse või süüdistuse esitamine ei pruugi veel tähendada, et isik on teinud midagi taunitavat või keelatud. Põhjendatud võib olla see, et kahtlustatav või süüdistatav ei tohi samal ajal teostada politseiametnikuna avalikku võimu. Kuid seda eesmärki saab saavutada leebemate vahenditega, näiteks teenistusest kõrvaldamise või avaliku võimu teostamise õiguse peatamisega. Ametist vabastamine on reeglina pöördumatu (teenistusse ennistamise võimalust ei ole) ja ei ole seetõttu proportsionaalne abinõu kahtlustuse või süüdistuse esitamise korral.

Sedavõrd ranged nõudmised politseiametnikule ei ole põhjendatud ka sellega, et kaebaja töötas Lõuna sisekontrollitalituse juhina. Kohus põhimõtteliselt nõustub sellega, et kui politseiametniku ülesannete hulka kuulub muuhulgas PPA teenistujate õigusrikkumiste ennetamine, tõkestamine ja avastamine ning politseiteenistusse astuvate ja politseis töötavate isikute taustakontrolli läbiviimise korraldamine (tl 30-31), siis saab tema isikuomadustele ja eluviisile, sh eraelule esitada teistest politseiametnikest veelgi kõrgemaid nõudmisi. Kuid ka sellise ametikoha puhul on ülemäärane, kui kahtlustuse või süüdistuse esitamise korral tuleb ametnik teenistusest vabastada.

15. Kaebaja leidis, et ametist vabastamine kahtlustuse või süüdistuse esitamisel on vastuolus ka põhiseaduse § 22 ehk süütuse presumptsiooniga. Kohus sellist vastuolu ei leia. Nõue vabastada politseiametnik sel juhul teenistusest ei tähenda, et ta loetakse kuriteos süüdi olevaks, vaid tegemist on politseiametnikule äärmiselt kõrgete nõuete esitamisega.

16. Kokkuvõttes leiab kohus, et põhiseadusega on vastuolus õigusnormi puudumine selle kohta, et politseiametnikku ei vabastata ATS § 95 lg 1 alusel teenistusest, kui ilmnunud teenistusse võtmist välistavaks asjaoluks on PPVS § 40 p 3 nimetatud asjaolu (politseiametnik on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav). Seda arvestades on vaidlustatud käskkiri õigusvastane ning kaebaja tuvastamisnõue tuleb juba üksi seetõttu rahuldada. Kaebaja muud etteheited vaidlustatud käskkirjale ei oma selle nõude juures enam määravat tähendust. Kuna lahendada tuleb ka hüvitise nõue, siis käsitleb kohus ka kaebaja muid väiteid.

17. Kohus nõustus eespool sellega, et politseiametnikke on koheldud ebavõrdselt võrreldes teiste ametnikega, sh võrreldes sarnaste avaliku teenistuse eriliikidega (kaitseväelased, päästeametnikud). Kohus ei nõustu aga kaebaja väitega, et vaidlustatud käskkiri kujutab endast tema kui üksikisiku diskrimineerimist põhjendusel, et teisi ametnikke ei ole neile kahtlustuse või süüdistuse esitamise korral ametist vabastatud.

Põhiseaduse § 12 ütleb, et kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. ATS § 13 kohaselt peavad ametiasutused tagama teenistusse soovijate ja teenistuses olevate isikute kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ja edendama võrdõiguslikkust.

Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes (www.pohiseadus.ee, § 12 kommentaarid 2, 10, 14) on öeldud järgmist. Diskrimineerimine on inimese ebaõige erinev kohtlemine, vahetegemine, väljaarvamine või eelistamine. Mitte iga erinev kohtlemine pole diskrimineerimine, mõnikord on erinev kohtlemine vajalik just diskrimineerimise ärahoidmiseks. Otsene on diskrimineerimine siis, kui üht inimest on võrreldes teise inimesega koheldud erinevalt pelgalt konkreetse tunnuse tõttu. Näiteks kui lapsetoetust makstakse normi järgi ainult lapse emale, siis on tegemist otsese diskrimineerimisega soo alusel. Kaudne on diskrimineerimine, kui esiti neutraalsena sõnastatud sätte tulemusel on üks grupp inimesi asetatud halvemasse positsiooni kui teised, näiteks võetakse politseiteenistusse vaid poisipeaga inimesi. Tuvastamiseks, kas kedagi on diskrimineeritud § 12 lg 1 teises lauses loetletud või loetlemata tunnuse alusel, tuleb esmalt tuvastada erisuse tegemine selle tunnuse tõttu. Võrdsuspõhiõiguse rikkumine pole see, kui riik ei korda isiku kasuks viga, mida ta on teinud mõne muu isiku puhul. Võrdse kohtlemise printsiibist ei tulene, et kui üht isikut on õigusvastaselt koheldud soodsamalt, siis tuleb sellist õigusvastast soodustust laiendada jätkuvalt kõigi isikute suhtes.

18. Kohus mõistab eeltoodut nii, et diskrimineerimisega põhiseaduse § 12 ja muude asjaomaste normide, sh ATS § 13 tähenduses on tegemist siis, kui esiteks lähtub ebavõrdne kohtlemine

mingist isikut objektiivselt iseloomustavast tunnusest ja teiseks on erisuse tegemine selle tunnuse alusel põhjendamatu (reegel „kohelda võrdseid võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt“).

Iseenesest õige on kaebaja väide, et erinevates õigusaktides esinevate diskrimineerimist keelavate sätete juures toodud loetelud ei tähenda, et diskrimineerimine on võimalik ainult loetletud alustel. Kuid kaebaja peab siiski põhistama tema diskrimineerimise aluse. Kaebaja vastupidi väidab, et talle ei ole teada mingit põhjust või alust, mis võis kaasa tuua tema erineva kohtlemise.

Kaebaja näitena toodud olukorrad, kus haldusorgan võtab isiku õiguste ja kohustuste üle otsustades arvesse isiklike sümpaatiaid või antipaataid (väljanägemine, halb nali, isiklik solvumine jne) on küll õigusvastased, kuna otsustamisel aluseks võetud asjaolu ei ole lubatav, kuid ei kujuta endast diskrimineerimist põhiseaduse § 12 tähenduses.

Lisaks leidis kohus eespool, et vaidlustatud käskkiri oli õigusnormidega kooskõlas. See, et kaebaja suhtes käituti nii, nagu õigusnormid ette näevad, ei saa olla diskrimineerimine. Seda ka siis, kui teiste isikute suhtes on haldusorgan samu õigusnorme eiranud.

19. Kaebaja tugines ka sellele, et vaidlustatud korraldus on vormi- ja põhjendamispuudustega, kuna selles ei ole ära toodud teenistusest vabastamise faktilist alust ehk kahtlustuse esitamist ning viidatud ei ole kohastele õigusnormidele.

PPVS § 98 lg 1 p 5 ja 6 alusel peab teenistusest vabastamise haldusakt sisaldama vabastamise põhjendust ning vabastamise alust viitega seaduse paragrahvile, lõikele ja punktile.

Kaebajal ei ole õigus selles, et vastustaja on rikkunud kohustust näidata vaidlustatud käskkirjas kaebaja vabastamise õiguslik alus. Vaidlustatud käskkirja esimeses lõigus on õigusliku alusena viidatud nii PPVS § 40 p 3 kui ka ATS § 15 p 5 ja § 95 lg 1.

Õige on see, et käskkirjas ei ole nimetatud selle andmise faktilist alust ehk asjaolu, et kaebajale oli esitatud kahtlustus kriminaalasjas nr 19913000025. Samas ei saa seda rikkumist pidada oluliseks. Vastustaja väitel oli kaebajale tema vabastamise faktiline alus teada. Seda kinnitab kohtule esitatud kaebus.

Kaebaja heitis vastustajale ette ka seda, et vastustajal oleks tulnud põhjendada, mis oli kaebaja vabastamise praktiline eesmärk või vajadus ja miks oli see proportsionaalne teenistussuhte peatamise asemel. Need etteheited ei ole põhjendatud, kuna eeltoodu oleks kujutanud endast kaalutusõiguse teostamist. Kohus näitas eespool, et kaalutusõigust vastustajal ei olnud.

Hüvitise nõue

20. ATS § 105 lg 1-3 sätestavad õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametniku õiguse nõuda hüvitist järgmiselt:

- lg 1: reeglina on ametnikul õigus nõuda hüvitist kolme kuu keskmise palga ulatuses;
- lg 2: ametnikul, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, kes kasvatab alla seitsmeaastast last või kes on valitud ametnike esindajaks, on õigus nõuda hüvitist kuue kuu keskmise palga ulatuses;
- lg 1 ja 2: kohus võib mõlemal eeltoodud juhul hüvitise suurust muuta, arvestades teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve;
- lg 3: lõigetes 1 ja 2 toodud hüvitise piir ei kehti, kui ametnik vabastati teenistusest ATS § 13 nimetatud võrdse kohtlemise põhimõtet rikkudes.

Kaebaja ei tugine sellele, et tema puhul esineksid ATS § 105 lg 2 kohaldamise eeldused. Kohus leidis eespool, et kaebaja vabastamine ei kujutanud endast diskrimineerimist põhiseaduse § 12 tähenduses. Kohus leiab samadele põhjendustele viidates, et vastustaja ei rikkunud ATS § 13 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtet. Kaebaja hüvitise nõue tuleb seega lahendada ATS § 105 lg 1 alusel.

21. Kaebaja on sõnastanud oma nõude kahe eraldi nõudena - hüvitisena õigusvastaselt teenistusest vabastamise eest ja hüvitisena kaotatud pensioni eest.

Kohtupraktikas on välja kujunenud seisukoht, et ATS § 105 lg 1 sätestatud hüvitis on olemuselt kahjuhüvitis. Kolme kuu keskmise palga suuruse hüvitise väljamõistmiseks ei ole vaja kindlaks teha muid asjaolusid peale teenistussuhte õigusvastase lõpetamise. Kui taotletakse hüvitise vähendamist või suuremat hüvitist, tuleb lisaks eeldatavalt tekkinud kahju suurusele arvesse võtta ka teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve. Politseipensionist ilmajäämist on sõltuvalt asjaoludest võimalik kompenseerida ebaseaduslikult vabastatud isikule ATS § 105 lg 1 alusel välja mõistetava hüvitisega (Riigikohtu lahend 3-3-1-49-16 p 22 ja 26 ning seal viidatud lahendid).

Kaebaja taotlus saada hüvitist selle eest, et ta kaotas võimaluse saada politseipension, on seega üks osa nõudest hüvitisele seoses kaebaja teenistusest vabastamisega. Kohus käsitleb kaebaja hüvitise nõuet ühtsena.

22. Kohtu hinnangul ei anna poolte väited alust kalduda kõrvale seaduses sätestatud hüvitise suurusest. Kaebaja kasuks tuleb välja mõista kolme keskmise kuupalga suurune hüvitis. Mõlemad pooled nõustusid sellega, et kaebaja kuupalk, millest hüvitise arvutamisel lähtuda, oli 2 640 eurot. Hüvitise suurus on seega 7 920 eurot.

23. Vastustaja leidis, et hüvitist tuleb vähendada nullini, kuna vastustajal puudus kaebaja ametist vabastamisel kaalumisruum ja vaidlustatud käskkirja vormistamise puudused olid vähese kaaluga.

Iseenesest on õige, et vaidlustatud käskkirja õigusvastasuse põhjustest on vastustajale ette heidetav üksnes kaebaja vabastamise faktilise aluse märkimata jätmine ning seda rikkumist ei pidanud kohus oluliseks. Eelkõige osutus kaebaja ametist vabastamine õigusvastaseks seetõttu, et asjaomane regulatsioon on vastuolus põhiseadusega. Vastustajal ei ole võimalust jätta õigusnormi sellel põhjendusel kohaldamata.

Eeltoodu ei muuda aga seda, et vaidlustatud käskkirja osutus kohtumenetluses õigusvastaseks. See, et vastustajal ei olnud võimalust arvestada haldusmenetluses vastuolu põhiseadusega, ei sõltunud ka kaebajast. Seaduses ette nähtud hüvitise vähendamiseks alust ei ole.

24. Kaebaja taotleb hüvitise suurendamist eelkõige seetõttu, et vaidlustatud otsus jättis kaebaja ilma võimalusest saada PPVS-s sätestatud väljateenitud aastate pensioni (edaspidi ka politseipension).

PPVS § 117 lg 1 sätestab eeldused, mille täidetuse korral tekib õigus politseipensionile 50-aastaselt. Kaebaja ja vastustaja on ühel meelel, et kaebaja puhul on need eeldused täidetud.

PPVS § 111¹ lg 1 alusel on muud eeldused politseiametniku väljateenitud aastate pensioni saamiseks järgmised:

- isik oli 31.12.2019.a seisuga politseiteenistuses,

- tal on pensionile jäämise ajaks vähemalt 20-aastane politseiteenistuse staaž, millest viis aastat pidevat politseiteenistuse staaži eelneb vahetult pensioniõigusliku ea täitumisele,
- ta läheb pensionile politseiteenistusest.

PPVS § 111¹ lg 7 kohaselt ei teki õigust politseipensionile isikul, kes on politseiteenistusest vabastatud süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel, kui sellega mõisteti talle karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest, või distsiplinaarsüüteo tõttu.

PPVS § 111¹ lg 8 alusel kaotab õiguse politseipensionile isik, kes on süüdi mõistetud karistusseadustiku 15. peatükis (riigivastased süüteod) või 17. peatüki 2. jaos (ametialased süüteod - aususe kohustuse rikkumine) sätestatud süüteo eest, mille eest karistusseadustik näeb ette vähemalt kuni viieaastase vangistuse.

25. Otsustamine selle üle, kas kaebajale hüvitise määramisel omab tähtsust politseipensioni saamise võimaluse kaotamine, tugineb oletustel. Kõige määravamad tähtsust omab see, kas kaebaja oleks tõenäoliselt töötanud politseiametnikuna kuni 50-aastaseks saamiseni.

Riigikohus lahendas asjas 3-3-1-13-16 (p 30) olukorda, kus kaebajaks olnud isik vabastati teenistusest 08.08.2014 ja tal oleks tekkinud õigus saada väljateenitud aastate pensioni 27.11.2014. Riigikohus leidis, et isik nõuab sisuliselt saamata jäänud tulu, s.o kasu, mida ta oleks vastavalt asjaoludele, eelkõige tema poolt tehtud ettevalmistuste tõttu, tõenäoliselt saanud, kui kahju hüvitamise aluseks olevat asjaolu ei oleks esinenud; saamata jäänud tulu võib seisneda ka kasu saamise võimaluse kaotamises (võlaõigusseaduse § 128 lg 4). Ajavahemik isiku teenistusest vabastamise ja pensioni saamise õiguse tekkeks vajaliku vanuse täitumise vahel oli lühike. Seega on üsna tõenäoline, et isikul oleks vanuse täitumisel tekkinud õigus saada väljateenitud aastate pensioni, sest vajalik staaž oli tal olemas. Seega välistas õigusvastane teenistusest vabastamine suure tõenäosusega isiku õiguse saada väljateenitud aastate pensioni.

Asjas 3-3-1-49-16 oli politseiametnikust kaebaja sünniaasta 1977 ja otsuse tegemise aeg 2017. Riigikohus leidis (p 22), et hüvitise väljamõistmine politseipensionist ilmajäämise eest ei ole isiku nõuet ja tema vanust arvestades võimalik.

26. Praeguse vaidluse asjaoludel ei saa pidada ülekaalukaks võimalust, et vaidlustatud käskkirja andmata jätmise korral oleks kaebaja kuni 50-aastaseks saamiseni töötanud politseiametnikuna. Ajavahemik vaidlustatud käskkirja andmise ja kaebaja 50-aastaseks saamise vahel on ligikaudu 3 aastat (30.12.2019 - 02.02.2023). See on küllalt pikk aeg ning võimalik ei ole tõsikindlalt prognoosida, kas kaebaja oleks 02.02.2023 seisuga politseiametnikuna töötanud või mitte.

Seejuures tuleb arvestada, et kaebajale on esitatud kahtlustus kriminaalasjas. Vastustaja väitel kahtlustatakse kaebajat omastamises, dokumentide võltsimises ja võltsitud dokumentide kasutamises (vt otsuse punkti 3 II lõiku). Kohtute infosüsteemi andmetel tegi Tartu Maakohus 16.12.2020 kohtuasjas 1-20-9002 määruse, millega lahendas selles kriminaalasjas esitatud riigiprokuratuuri taotluse kaebaja vara arestimiseks. Kriminaalmenetlus on seega pooleli ja selles tehakse menetlustoiminguid. See tähendab, et arvestada tuleb mitte ainult võimalusega, et kaebaja teenistussuhe oleks enne pensioniea saabumist lõppenud põhjusel, mida ei saa ennustada või ette näha (sh kaebaja elumuutuse või koondamise tõttu), vaid esineb ka risk, et kaebaja suhtes algatatud kriminaalasi võib lõppeda süüdimõistva kohtuotsusega. Sel juhul oleks lõppenud ka kaebaja teenistussuhe ja õigus politseipensionile.

27. Liialdatud on kaebaja väide, et tema karjäär on hävitatud. Kaebaja enda sõnul oli tal politseis pikk ja edukas karjäär (tl 6-10). Kaebaja hüvitisenõue on rajatud sellele, et 02.02.2023 kavatses ta jääda pensionile. Kaebajat ei vabastatud ametist distsiplinaarkaristusena või muul sellisel alusel, mis kujutaks endast etteheidet kaebajale, vaid teenistusse võtmist välistava asjaolu tekkimise tõttu. Kaebaja ei ole teistsuguses olukorras võrreldes muude ametnikega, kes oleksid soovinud teenistussuhet jätkata, kuid kelle puhul ilmnes või tekkis seda välistav asjaolu.

28. Kokkuvõttes rahuldab kohus kaebuse osaliselt: kohus tuvastab vaidlustatud käskkirja õigusvastasuse ja rahuldab kaebaja hüvitisenõude osaliselt.

29. Kohus juhib kaebaja tähelepanu sellele, et hüvitise nõudmine vastustajalt ATS § 105 lg 1 alusel ei ole kaebaja ainus võimalus hüvitist saada. Riigivastutuse seaduse § 14 lg 1 annab teatud tingimustel võimaluse nõuda õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist.

MENETLUSKULUD, MUUD TAOTLUSED, SELGITUSED

30. – 36. /.../

/allkirjastatud digitaalselt/

Karin Jõks
Kohtunik