



ÕIGUSKANTSLER

Hr Ken-Marti Vaher
Esimees
Riigikogu õiguskomisjon
oiguskomisjon@riigikogu.ee

Teie 20.01.2011 nr 2.11-3/139
Õiguskantsler 3.02.2011 nr 18-1/110165/1100579

Arvamus politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

Austatud õiguskomisjoni esimees

Tänan Teid pöördumise eest, milles palusite minu arvamust Siseministeeriumi ettepanekute kohta, mis on esitatud avaliku teabe seaduse ning politsei ja piirivalve seaduse (PPS) eelnõu 891 SE täiendamiseks. Siseministeeriumi poolt esitatud muudatuste eesmärk on politsei ja piirivalve seaduses sätestatud politseiametnike ametinimetuste vastavusse viimine teenistusastmetega ühtsetel alustel tagasiulatuvalt 1. jaanuarist 2010. a. Sellele lisaks on muudatuste eesmärk muuta paindlikumaks seaduses sätestatud teenistusastmete ning politseiametnike ametikohale nimetamise ja üleviimise süsteem.

Seoses muudatusettepanekutega selgitan, et 2010. a oli minu menetluses avaldus, milles paluti kontrollida PPS § 116 lõike 1 kooskõla põhiseaduse § 12 lg 1 esimese lausega. Avaldaja selgitas, et PPS § 116 lg 1 sätestas korra, mille kohaselt politseiniku varasema ametinimetuse teenistusastmeks arvamisel kehtivad reeglid olid erinevatel ametinimetustel erinevad. PPS § 116 lg 1 tekitas olukorra, kus alates komissari ametinimetusest oli teatud kriteeriumitele vastaval isikul (kõrgharidus, staaž) õigus automaatselt tõusta 1–2 teenistusastme võrra. Samas ei näinud nimetatud seadusesäte politseijuhtivinspektorile ja sellest alanevatele ametinimetustele ette samaväärseid karjäärivõimalusi, mis oleksid seotud isiku haridustaseme ja staažiga. Seetõttu leidis avaldaja, et PPS §-s 49 loetletud erinevate teenistusastmetega spetsialiste koheldi politsei ja piirivalve seaduse jõustumisel PPS § 116 lõike 1 alusel politseiametniku varasema ametinimetuse teenistusastmeks ümberarvamisel ebavõrdselt.

Nõustusin avalduses toodud seisukohaga, et kõnealuse regulatsiooniga on erinevalt koheldud erinevate ametinimetustega politseiteenistujaid, sest selle tulemusena arvestati osad ametinimetused ümber konkreetseks teenistusastmeks, kuid osade ametinimetuste puhul nähti ette diferentseerimine erinevate teenistusastmete vahel, mille tulemusena oli võimalik teenistusastmes tõusmine. Leidsin siiski, et vaidlusalune regulatsioon ei ole põhiseadusega vastuolus, sest üldjuhul

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

võib õigusharu reformiga kaasned teatud ebasoodne mõju, mille kõnealusel juhul tingis vajadus ühildada erinevad teenistushierarhiad (politsei ja piirivalve).¹

Osundan, et 01.01.2010 jõustunud politsei ja piirivalveseaduse vastuvõtmisele eelnes põhjalik ettevalmistus. 2007. aasta oktoobris moodustas Siseministerium ametite ühendamiseks projektimeeskonna. 2008. aasta alguses arutas valitsuskabinet ametite ühendamise ideed ning andis sellele heakskiidu. 2008. aasta veebruaris valmis Siseministeriumis juba ametite ühendamise tegevuskava, mille üheks olulisemaks osaks sai politsei ja piirivalve seaduse väljatöötamine. Tegemist oli ühe mahukaima eelnõu väljatöötamisega, kus ühendati politseiseadus, piirivalveseadus, politseiteenistuse seadus ja piirivalveteenistuse seadus.² Politsei ja piirivalveseadus võeti vastu 06.05.2009.

Politsei ja piirivalve seaduse eelnõu seletuskirjas oli välja toodud, et eelnõu eesmärk on ühtlustada ametniku karjäärisüsteem, kus on kehtestatud konkreetsed nõuded teenistusse võtmiseks ja karjäärimudeli järgseks liikumiseks ning tagada karjäärisüsteemi selgus ja läbipaistvus.³ Eelnevalt kirjeldatud õiguskantsleri menetluse käigus väljendas siseminister mulle oma 14.07.2010 kirjas nr 3-11/3299 seisukohta, et teistsuguse teenistusõigusliku lahenduse leidmine oleks olnud komplitseeritud. Seega kõnealusel vastuses ei väljendanud siseminister veel mingit kavatsust erinevalt koheldud politseiametnike õiguslikku staatust uuesti analüüsida ning vajadusel regulatsiooni muuta.

Siseministeriumi 06.01.2011 saadetud ettepanekute kohta, mis on esitatud avaliku teabe seaduse ning politsei ja piirivalve seaduse (PPS) eelnõu 891 SE täiendamiseks, märgin, et **põhiseadusega ei ole vastuolus olukord, kui politseiteenistusõiguslik regulatsioon muudetakse tagasiulatavalt politseiametnikele põhimõtteliselt soodsamaks. Analüüsimate konkreetsete muudatuste sisu, juhin komisjoni tähelepanu siiski sellele, et regulatsiooni tagasiulatav muutmine võib põhjustada uut (faktilist) ebavõrdsust**, arvestades ka asjaoluga, et rahalisi hüvesid tagasiulatavalt ei laiendata.

Taunin seejuures Siseministeriumi tegevust muudatuste esitamisel juba Riigikogu menetluse olevale eelnõule ning leian, et see ei ole hea õigusloome tavaga kooskõlas. Siseministerium esitas muudatusettepanekud politseiteenistusõiguse regulatsiooni põhjalikuks muutmiseks Riigikogu õiguskomisjonile, eirates eelnõude menetlemiseks ettenähtud korda, mistõttu jäi vahele menetlusetapp Vabariigi Valitsuses.

Märgin lisaks, et pöördusin 13.07.2010 kirjaga nr 6-3/101163/1004179 Siseministeriumi poole politseiametnike sõidukulude kompenseerimise küsimuses. Oma 02.09.2010 kirjas 3-11/4700 teatas minister mulle plaanist küsimus väljatöötamisel oleva PPS muutmise seaduse eelnõu raames lahendada. Vastavaid muudatusi kõnealusel eelnõus (891 SE) ega sellele esitatud täiendavates ettepanekutes ei sisaldu. Teen ettepaneku lisada võimaluse korral ka avaldusalune küsimus eelnõuga lahendatavate probleemide hulka.

¹ Seisukoht arutivõrgus kättesaadav:

http://www.õiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/NORMIKONTROLLI_MENETLUSED/Seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_2010/Seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_politseiametnike_teenistusastmed_1_.pdf

² Politsei- ja Piirivalveameti loomise ülevaade. Kättesaadav arutivõrgus: <http://www.siseministerium.ee/37644/>.

³ Seletuskiri politsei ja piirivalve seaduse eelnõu juurde (343 SE). Kättesaadav arutivõrgus: www.riigikogu.ee.

Osundan ka asjaolule, et jätkuvalt on lahendamata minu poolt juba politsei ja piirivalve seaduse eelnõu menetluses tõstatatud küsimused seoses eripensioniniõiguse tekkimisega, millele juhtisin õiguskomisjoni tähelepanu 09.02.2009 kirja nr 6-1/070655/0900547 punktis 3.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Lisa: koopia õiguskantsleri 13.07.2010 kirjast nr 6-3/101163/1004179
koopia siseministri 02.09.2010 kirjast nr 3-11/4700