



ÕIGUSKANTSLER

Siseminister Ken-Marti Vaher
Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

Teie nr
Õiguskantsler 4.07.2011 nr 6-1/110938/1103442

Märgukiri

Minu poole pöördus Sisekaitseakadeemia piirivalvekolledži õpperühm BK060 (edaspidi: avaldajad) ja palus kontrollida, kas politsei- ja piirivalveseaduse (PPVS) säte, mis võimaldas neile Sisekaitseakadeemia piirivalve eriala lõpetamisel määrata üksnes vanemkonstaabli teenistusastme, on kooskõlas põhiseadusega (PS). Avaldajad olid seisukohal, et nad asusid õppima õiguspärase ootusega saada ohvitseri (piirivalveleitnandi) auaste ning vastav ametikoht. Avaldajad leidsid, et 01.01.2010 jõustunud uus regulatsioon ei ole kooskõlas õiguspärase ootuse põhimõttega.

Alustasin menetluse ja pöördusin ka Siseministeeriumi poole seisukoha saamiseks.

Analüüsisin menetluse käigus kogutud materjale ja asjakohaseid õigusakte ning jõudsin seisukohale, et rühma BK060 õiguspärase ootuse põhimõtet on rikutud, sest 01.01.2010 jõustunud politsei ja piirivalveseaduses puudus avaldajate õiguspärasest ootust arvestav üleminekuregulatsioon.

Selgitan alljärgnevalt menetluse kulgu ning enda seisukohta lähemalt.

1. Asjaolud ja menetluse käik

1. Avaldajad alustasid õpinguid Sisekaitseakadeemia piirivalvekolledžis 2006. a sügissemestrist, mil nende kui juba teenistuses olevate piirivalvurite teenistussuhet reguleeris kaitseväeteenistuse seadus.

2. Alates 01.07.2007, mil jõustus piirivalveteenistuse seadus (PVTs), reguleeris avaldajate teenistussuhet nimetatud õigusakt.

3. 01.01.2010 jõustus politsei- ja piirivalveseadus (PPVS), millega ühendati senised Politseiamet, Piirivalveamet ning Kodakondsus- ja Migratsiooniamet. Uues seaduses loodi ka ühtne teenistuskäik politsei- ja piirivalveametnikele ning varasemad politseiteenistuse- ja piirivalveteenistuse seadused kaotasid kehtivuse.

4. 22.03.2010, mil avaldajate õpingud Sisekaitseakadeemias hakkasid lõpule jõudma, pöördusid nad minu poole avaldusega, milles palusid minu seisukohta, kas 01.01.2010 kehtima hakanud PPVS § 51 lg 3 p 1 ja p 2 on kooskõlas põhiseaduse (PS) ja/või muude seadustega, sh

Õiguskantsleri Kantselei

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

õiguskindluse põhimõtetega. Avaldajad leidsid, et uue regulatsiooniga minnakse vastuollu eelnevalt kehtinud piirivalveteenistuse seaduse § 18 lõikes 3 sätestatud aastmete andmise korraga, mille alusel oli BK060 rühmal tekkinud õiguspärane ootus saada peale kolledži lõpetamist piirivalvenooremleitnandi auaste. Avaldajad kirjutasid, et 2009. a piirivalvekolledži lõpetajatele omistati piirivalvenooremleitnandi auaste, mis 01.01.2010 jõustunud reformi käigus kanti vastavalt PPVS § 112 lõikele 1 üle politseileitnandi teenistusastmeks. Avaldajad märkisid samuti, et kaugõppe rühmana on BK060 rühma kõik liikmed olnud teenistuses minimaalselt 6, mõned koguni rohkem kui 12 aastat, olles avalduse esitamise ajaks eranditult kõik jõudnud vähemalt vanemkonstaabli teenistusastmele. Avalduse esitamise hetkeks olid nad tasunud õppemaksu igakuks ca 67 000 krooni.

5. Pöördusin 12.05.2010 teabe nõudmisega nr 6-1/100802/1002891 Siseministeeriumi poole ning palusin arvamust avalduses tõstatatud küsimustes.

6. Siseministeerium vastas mulle 14.07.2010 kirjaga nr 3-11/3299 ning märkis, et PVTS § 18 lg 3 ei loonud siiski subjektiivset õigust ohvitseri auastmele ja vastavale ametikohale.

7. Siseministeerium lisas, et juhul, kui lõpetajatele oleks antud politseileitnandi teenistusaste, oleks tekkinud olukord, kus valdav osa neist oleks tulnud nimetada ametikohale, mille teenistusaste oleks olnud tunduvalt madalam kui politseileitnandi oma. Siseministeeriumi kinnitusel oleks olnud äärmiselt keeruline leida koolilõpetajatele vakantseid ametikohti, mille teenistusaste oleks vastanud kooli lõpetamisel antud politseileitnandi teenistusastmele. Siseministeerium pidas ühendatud reformiga kaasnenud teenistusõiguse reformimisel oluliseks luua ühtsed põhimõtted uuele regulatsioonile üleminekuks senistele politsei- ja piirivalveteenistuse eriala lõpetajatele. Seetõttu ei peetud võimalikuks ka vastavate üleminekeregulatsioonide kehtestamist.

8. 29.06.2010 pöördus minu poole üks avaldajatest ja teavitas mind, et teistele BK060 lõpetajatele leiti ametikoht, millele oli kinnitatud politseileitnandi teenistusaste ning väljendas rahulolematust Politsei- ja Piirivalveameti poolt tema suhtes sooritatud toimingutega.

9. Alustasin eraldi menetluse ning uurisin Politsei- ja Piirivalveameti tegevust, kuid ei tuvastanud kõnealuse isiku õiguste rikkumist.

10. 12.04.2011 pöördusid avaldajad uuesti ning märkisid: „*Lisaks palume ühisavalduses uue seisukoha kujundamisel võtta arvesse asjaolu, et kuigi õiguskantsleri poole pöördunud kriminaalpolitseinike õiguste rikkumist Te menetluse käigus ei tuvastanud (vt. Lisad), algatasid PPA ja siseministeerium seadusemuudatuse, mille alusel on praeguseks hetkeks vaid eranditult enne ühendatud loomist politseiteenistuses olnud politseiametnike seas viidud läbi „teenistusastmete võrdsustamine.“ Meile, avaldajatele, teeb selline tendents muret, et juhtkond ega siseministeerium ei näe meie situatsioonis isegi ebavõrdset olukorda, mille saanuks sama seaduse muudatusettepanekuga ära lahendada, kuid mida nad ei ole olnud motiveeritud tegema.“*

11. 12.04.2011 saadetud kirjas väljendasid avaldajad rahulolematust ka selle üle, et paremas olukorras on kunagi teenistuses olnud ohvitserid, kelle kunagine auaste arvestatakse ümber PPVS alusel.

2. Õiguskantsleri seisukoht

2.1. Õiguspärane ootus

12. Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igapähele olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium märkis 1994. aastal, et õiguspärase ootuse printsiibi kohaselt "[...] on igapähele õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik".¹

13. Õiguspärase ootuse põhimõte ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine oleks üldse lubamatu. Õiguspärase ootuse põhimõte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist. Õiguspärase ootuse põhimõte välistab vaid seadusega antud lubadusest sõnamurdliku taganemise.²

14. Riigikohus on samas korduvalt sedastanud, et mõnele seadusesättele tagasiulatuva jõu andmine ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus.³ Riigikohtu seisukoha järgi isegi kui usalduskaitse ja õiguspärase ootuse põhimõtteid on riivatud, ei pruugi selline riive olla ebaproportsionaalne, arvestades vaidlustatud sätte eesmärki ja sättega põhjustatud riive mõõdukust.⁴

15. Seega oli õpperühma BK060 avalduses tõstatatud küsimuse lahendamisel põhiküsimuseks, kas piirivalveteenistuse seadusest tulenes neile subjektiivne õigus piirivalvealase kõrghariduse omandamisel piirivalveleitnandi auastme saamisele ning vastavale ametikohale määramisele. Kui niisugune subjektiivne õigus on tuvastatud, tuleb järgmisena võrrelda 01.01.2010 jõustunud politsei- ja piirivalveteenistuse seaduse regulatsiooni piirivalveteenistuse seadusega ning selgitada välja, kas seadus on muutunud neile ebasoodsas suunas. Viimasena tuleb analüüsida ebasoodsa muudatuse vastavust proportsionaalsuse põhimõttele.

2.2. Auastme andmise regulatsioon piirivalveteenistuse seaduses

16. Piirivalveauastme mõiste oli defineeritud PVTS § 14 lõikes 1: piirivalveauaste on Eesti Vabariigi nimel antav nimetus, mis sõltub piirivalveametniku piirivalve väljaõppest ja haridusest, ametikoha auastmest ning auastme vanusest.

17. Kuivõrd piirivalveteenistuse seadus nägi ette piirivalveametnike kolm põhigruppi piirivalveohvitserid, piirivalveallohvitserid ning piirivalvurid (PVTS § 4), siis vastavalt jagunesid ka auastmed piirivalveohvitseri, piirivalveallohvitseri ja piirivalvuri auastmeteks (PVTS § 14 lg 3).

¹ RKPHKo 30.09.1994, nr III-4/A-5/94.

² RKPK 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04.

³ RKPJK 21.12.1994, nr III-4/A-10/94; RKPJK 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09, p 50 ja RKHKO 17.03.2003, nr 3-3-1-11-03, 33 ja 34.

⁴ RKPKo 19.01.2010 nr 3-4-1-13-09, p 39.

18. Piirivalveohvitseri auastmed jagunesid PVTS § 15 kohaselt piirivalve nooremohvitseri (ülenevas järjestuses piirivalvenooremleitnant, piirivalveleitnant ja piirivalvekapten), vanemohvitseri (on ülenevas järjestuses piirivalvemajor, piirivalvekolonelleitnant ja piirivalvekolonel) ja kõrgema ohvitseri (ülenevas järjestuses piirivalvebrigaadikindral ja piirivalvekindralmajor) auastmeteks.

19. Auastme andmise all mõisteti piirivalveametnikule piirivalveteenistuse seaduses sätestatud tingimustel ja korras piirivalveohvitseri, piirivalveallohvitseri või piirivalvuri esimese auastme andmist (PVTS § 18 lg 1). Juba piirivalveteenistuses oleva piirivalveametniku olemasoleva auaste tõstmist nimetati auastme muutmiseks, kuid seejuures tuleb tähele panna, et järgmise põhigrupi esimesele auastmele nimetamist käsitleti samuti auastme andmisega. Niisugune seisukoht oli väljendatud ka piirivalveteenistuse seaduse eelnõu seletuskirjas: „Piirivalveametniku esimese auastme andmine (piirivalvenooremseersant, piirivalvenooremveebel, piirivalvenooremleitnant) ei sõltu eelmisest auastmest või auastme vanusest, vaid ainult vajalikule tasemele vastava piirivalvealase hariduse või muu kutsealase hariduse omandamisest ja piirivalvealase koolituse läbimisest.“⁵

20. Seetõttu ei saa ma nõustuda Siseministeriumi seisukohaga, kes leidis, et PVTS § 18 lg 3 ei loonud erialase kõrghariduse omandamisel subjektiivset õigust piirivalveohvitseri auastmele ja vastavale ametikohale.

21. PVTS § 18 lg 3 sätestas, et **auaste antakse** pärast PVTS §-des 25–27 sätestatud vajalikule tasemele vastava piirivalve hariduse omandamist või muu kutsehariduse omandamist ja piirivalve koolituse läbimist järgmiselt:

- 1) piirivalveohvitseri auastmena – piirivalvenooremleitnant;
- 2) piirivalveallohvitseri auastmena – piirivalvenooremveebel;
- 3) piirivalvuri auastmena – piirivalvenooremseersant.

22. Järgnevalt tuleb seega sisustada mõiste „vajalikule tasemele vastava piirivalve hariduse omandamine“. PVTS § 25 lõikes 1 nähti ette, et piirivalveohvitseri ametikohad on piirivalve kõrgharidust nõudvad või muud kutsealast kõrgharidust ja piirivalve koolitust nõudvad piirivalveohvitseri auastmega ametikohad. „Vajalikule tasemele vastava piirivalvehariduse“ all, mille omandamine täitis piirivalveohvitseri auastme andmise eeltingimuse⁶, tuleb mõista piirivalve kõrghariduse omandamist. Haridusnõudeid on täpsustatud ka siseministri 13.06.2007 määruses nr 37 „Piirivalveametnike ametikohtadele vastavad kvalifikatsioonitasemed“. Nimetatud määruse § 2 lg 1 p 7 kohaselt eeldas piirivalveleitnandi auastmega ametikoht kutsekvalifikatsiooni „Piirivalveametnik IV“ olemasolu, mille kutseeksami sooritamine toimus piirivalvealase kõrghariduse õppekava täitmise käigus.

23. Vahekokkuvõttena tuleb tõdeda, et piirivalvealase kõrghariduse omandamisel tuli piirivalveametnikule anda piirivalveohvitseri auaste, PVTS § 18 lg 3 sõnastus „antakse“ ei loonud haldusorganile kaalutusõigust. Teisisõnu, PVTS § 18 lg 3 andis piirivalvealase kõrghariduse omandajale subjektiivse õiguse piirivalveohvitseri auastmele.

⁵ Piirivalveteenistuse seaduse eelnõu seletuskiri, arutivõrgus kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=063270020.

⁶ PVTS § 18 lõikes 3 sätestatud teine eeltingimus on alternatiivne ning antud menetluse põhiküsimuse osas mitteasjakohane: „muu kutsehariduse omandamine ja piirivalve koolituse läbimine“.

2.3. Teenistusastme andmise ja ülendamise regulatsioon politsei ja piirivalveseadus

24. PPVS § 51 lg 1 sätestab, et **teenistusastme andmine on politseiteenistusse võtmisel** politsei ja piirivalveseadusega sätestatud tingimustel ja korras politseiametnikule juhi või spetsialisti teenistusastme andmine.

25. PPVS § 51 lg 3 näeb ette, et teenistusaste antakse pärast PPVS § 59 lõikes 2 sätestatud vajalikule tasemele vastava hariduse omandamist ja erialase täiendusõppe läbimist järgmiselt:

- 1) juhtivspetsialisti ametikohale nimetamisel – vanemkonstaabel, vanemassistent, vaneminspektor või veebel;
- 2) vanemspetsialisti ametikohale nimetamisel – konstaabel, assistent, inspektor või nooremveebel;
- 3) nooremspetsialisti ametikohale nimetamisel – nooremkonstaabel, nooremassistent või nooreminspektor.

26. PPVS § 59 lõike 2 kohaselt saab spetsialisti ametikohale nimetada politseiametniku, kellel on erialane kutseharidus või kõrgharidus või muu kutseharidus või kõrgharidus ja läbitud erialane täiendusõpe. PPVS § 58 lõike 2 kohaselt eeldab juhi ametikohale nimetamine erialase kõrghariduse või muu kõrghariduse ja läbitud erialase täiendusõppe olemasolu. Seega on võimalik ka juhi ametikohale nimetamine, kuid see ei too kaasa ametniku teenistusastme tõstmist (vt allpool p 28 jj).

27. Eelnevast nähtub, et erinevalt piirivalveteenistuse seadusest toimub politsei ja piirivalveseaduse kohaselt teenistusastme andmine ainult politseiteenistusse võtmisel. Juba teenistuses olevate isikute suhtes, nagu õpperühma BK060 puhul, ei kuulunud kohaldamisele seega PPVS §-s 51 sätestatud teenistusastme andmise regulatsioon, vaid pöörduda tuleb teenistusastme ülendamise regulatsiooni poole.

28. Teenistusastme ülendamine all tuleb mõista politsei ja piirivalveteenistuse seaduse alusel politseiametnikule **senisest teenistusastmest ülenevas järjestuses järgmise teenistusastme** andmist (PPVS § 54 lg 1). Vastavalt PPVS § 54 lõikele 2 võib politseiametniku teenistusastet ülendada, kui täidetud on kõik kolm järgnevat tingimust:

- 1) ta on omandanud vajalikule tasemele vastava hariduse või muu kutsehariduse ja läbinud erialase täiendusõppe ning omandanud ülendamiseks vajaliku kutsequalifikatsiooni taseme;
- 2) ametikohale kinnitatud teenistusaste võimaldab ülendamist ja
- 3) ta on välja teeninud käesoleva seaduse §-s 55 ettenähtud teenistusastme vanuse.

29. PPVS § 54 lg 3 sätestab, et erandina võib kõnealuse paragrahvi lõike 2 punktides 1 ja 2 nimetatud tingimused täitnud politseiametniku teenistusastet otsese juhi motiveeritud taotluse alusel ülendada poole teenistusastme vanuse täitumisel. PPVS § 55 lg 1 p 2 järgi on spetsialisti teenistusastme vanus kolm aastat.

30. 01.01.2012 jõustuvad politsei ja piirivalveseaduse muudatused, millega uuendati m.h kogu PPVS 5. ptk (politseiteenistus) 4. jao (politseiametniku teenistusastmed ning ametikohale nimetamine ja üleviimine) sõnastust. Eelnevast toodud käsitus teenistusastme andmisest ja teenistusastme ülendamisest jääb kehtima ka pärast 31.12.2011. Selle menetluse seisukohalt olulise muudatusena saab välja tuua PPVS uue § 53 lõiked 5 ja 6, mis võimaldavad (erandina üldreeglist) politseiametniku teenistusastet ülendada rohkem kui ühe teenistusastme võrra või

sõltumata teenistusastme vanuse täitumisest, kui see tuleneb teenistuse iseloomust ja on vajalik sellel ametikohal teenistusülesannete täitmiseks.

31. Vahekokkuvõttena võib järeldada, et erinevalt piirivalveteenistuse seadusest toimub politsei ja piirivalveteenistuse seaduse kohaselt teenistusastme andmine vaid teenistusse võtmisel. Teenistuses juba oleva ametniku suhtes tuleb kõrgkooli lõpetamise korral juhinduda teenistusastme ülendamise regulatsioonist. Teenistusastme ülendamise regulatsioon sätestab võimaluse anda kuni 31.12.2011 üksnes senisest astmest järgmine teenistusaste. Alates 01.01.2012 muutub teenistusastme ülendamise reeglistik paindlikumaks.

2.4. Õiguspärase ootuse riive

32. Kõrgkooli lõpetamise korral politsei ja piirivalveseaduse jõustumisest alates seega automaatset ohvitseride gruppi „hüppamist“ ette nähtud ei ole. Samas ei ole teenistuskäigus enam ka sarnaseid teenistuskäigu põhigruppe, vaid teenistusastmed on jagatud juhi ja spetsialisti teenistusastmeteks (PPVS § 48-50), spetsialisti kõrgeim teenistusaste saab olla politseikapten. Alates 01.01.2012 muutub teenistuskäiguõigus paindlikumaks, kuna spetsialist võib olla ka politseikolonelleitnandi teenistusastmel.⁷

33. Avaldajate õiguslikus seisundis toimus seega halvenemine, sest piirivalveteenistuse seaduse kehtivuse ajal oleks kooli lõpetamisel tulnud anda neile ohvitseri auaste. Uues seaduses, s.t avaldajate õpingute lõpetamise ja kõrgharidus omandamisel ajal võrreldavat regulatsiooni ei olnud.

34. Oma esimeses pöördumises kirjutasid avaldajad, et 2009. a piirivalvekolledži lõpetajatele omistati piirivalvenooremleitnandi auaste, mis 01.01.2010 jõustunud reformi käigus kanti vastavalt PPVS § 112 lõikele 1 üle politseileitnandi teenistusastmeks. Avaldajad selgitasid, et kaugõppe rühmana on BK060 rühma kõik liikmed olnud teenistuses minimaalselt 6, mõned koguni rohkem kui 12 aastat, olles avalduse esitamise hetkeks eranditult kõik jõudnud vähemalt vanemkonstaabli teenistusastmele.

35. Siseministeriumi vastusest nähtus, et oleks olnud äärmiselt keeruline leida koolilõpetajatele vakantseid ametikohti, mille teenistusaste oleks vastanud kooli lõpetamisel antud politseileitnandi teenistusastmele (ülal p 7). Ühe avaldaja ja Politsei- ja Piirivalveameti⁸ kinnitusel nimetati siiski õppeasutuse lõpetamise järgselt õpperühma BK060 teised lõpetajad peale tema (vt eespool p 8) ametikohale, mis võimaldavad saada seaduses nõutavate tingimuste täitumisel politseileitnandi teenistusastme. Nagu eelnevalt juba rõhutasin, siis politseileitnandi teenistusastme automaatset omistamist PPVS õpperühma lõpetamise ajal enam ette ei näinud.

36. PPVS § 49 lõike 1 ning PPVS §-st 54 tulenevalt saab vanemkonstaabli ülendada ülemkonstaabli teenistusastmele; ülemkonstaabli saab ülendada komissari; komissari vanemkomissari ning alles vanemkomissari saab ülendada politseileitnandi teenistusastmele. Seega võib võrreldava teenistusliku positsiooni saavutamine võtta PPVS kehtiva regulatsiooni järgi aega minimaalselt üheksa aastat, juhul kui isik juba on olnud kolm aastat vanemkonstaabel

⁷ 01.01.2012 jõustuva PPVS § 49 lg 4 p 5.

⁸ Politsei- ja Piirivalveameti vastuses kirjutati, et Politsei- ja Piirivalveameti personalibüroo andmetel oli õpperühma lõpetajaid kokku 18, kellest kaheksa viidi üle kõrgema teenistusastmega ametikohale (politseileitnant), üheksal juhul aga ei muutunud nende ametikoha teenistusaste, sest nad olid juba eelnevalt nimetatud kas politseileitnandi või politseikapteni teenistusastmega ametikohale. Politsei- ja Piirivalveameti vastus 27.10.2010 nr 1.2-03/51402.

ning kui teenistusastme vanust PPVS § 54 lg 3 alusel ei arvestata poole lühemana. Alates 01.01.2012 jõustuva redaktsiooni järgi on politseileitnandi teenistusastmeni jõudmine võimalik ka kiiremini ja „hüppeliselt“, kui see tuleneb teenistuse iseloomust ja on vajalik sellel ametikohal teenistusülesannete täitmiseks. Politsei ja piirivalveseaduse kehtivuse ajal toimunud automaatse ohvitseride gruppi liikumist ei näe siiski ette ka PPVS uus redaktsioon.

37. Avaldajate õigusliku seisundi halvenemine ei puuduta üksnes kõrgema teenistusastmega kaasnevat ametiaju, vaid see väljendub ka sissetulekus, sest PPVS §-st 70 tulenevalt sõltub politseiametniku palk tema teenistusastmest.

38. Seega leian, et avaldajate õiguspärast ootust on riivatud. Riigikohtu praktikast tulenevalt sõltub aga hinnang, kas avaldajate õiguspärast ootust on rikutud, sellest, kas nende suhtes ebasoodsat muudatust võivad õigustada ülekaalukad avalikud huvid.

2.5. Kas õiguspärase ootuse põhimõtet on rikutud?

39. Nagu eelnevalt juba mainisin, on Riigikohus korduvalt sedastanud, et mõnele seadusesättele tagasiulatuva jõu andmine ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus⁹.

40. Selleks, et muudatuse lubatavust hinnata, tuleb Riigikohtu seisukoha järgi kaaluda: „Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu.“¹⁰ Õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumist saab jaatada vaid juhul, kui isiku mõistlik ootus õigusliku olukorra püsimisse kaalub üles avaliku huvi ümberkorralduse järele.¹¹

41. Hindan esmalt teenistuslaste muudatuste ettenähtavuse aspekti.

42. Avaldajate õpingute alustamise järgsel aastal jõustus 01.07.2007 piirivalveteenistuse seadus, mille väljatöötamise tingis ümberkorraldamise vajadus seoses Eesti liikmelisusega Euroopa Liidus ja NATO-s ning Schengeniga ühinemise ettevalmistustega. Seletuskirjas märgitakse: „Piirivalve organisatsiooni ja tegevuse ümberkorraldamine toob kaasa vajaduse viia uutele alustele piirivalveteenistuse õiguslik regulatsioon. Hetkel reguleerivad piirivalveteenistust piirivalveseaduse VI peatükk ja kaitseväeteenistuse seadus (KVTS). Eelpoolnimetatud piirivalveseaduse peatükk reguleerib piirivalveteenistust väga üldiselt andes sisuliselt üksnes piirivalveteenistuse mõiste. Kuni viimase ajani on piirivalvet käsitletud kaitsejõudude osana, mis sõjaajal täidab sõjalise riigikaitsega seotud ülesandeid. Seetõttu on ka piirivalveteenistus praegusel hetkel osa kaitseväeteenistusest, piirivalveametnikud on kaitseväelased ja piirivalveametnike teenistusküsimusi reguleerib kaitseväeteenistuse seadus.“¹²

43. Eelnõu seletuskirjas selgitatakse samuti, et Eesti julgeolekupoliitika alustes¹³ ei nähta piirivalvel Eesti sõjalise kaitsmise funktsiooni. Ka Vabariigi Valitsuse 27.03.2004. a korraldusega

⁹ RKPJK 21.12.1994, nr III-4/A-10/94; RKPJK 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09, p 50 ja RKHko 17.03.2003, nr 3-3-1-11-03, p 33 ja 34.

¹⁰ RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 26.

¹¹ M. Ernits. Kommentaar §-le 11 nr 3.4.3.2: Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, 2008.

¹² Piirivalveteenistuse seaduse eelnõu seletuskiri, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems&eid=1046&assembly=10&u=20110530104231>.

¹³ Heaks kiidetud Riigikogu 16.06.2004. a otsusega, RTI 2004, 49, 344.

nr 212-k kinnitatud “Kaitsejõudude struktuuris ja arenguplaanis kuni aastani 2010” ei nähtud Siseministeeriumi valitsemisalas olevatele sõjaväelisel korraldatud üksustele enam ette riigi sõjalise kaitsega seonduvaid ülesandeid: „Seega ei käsitleta piirivalvet enam osana riigi sõjalises kaitstes, mistõttu ei ole enam põhjendatud ka piirivalveteenistuse seotus kaitseväeteenistusega.“

44. 02.09.2004 kiitis Vabariigi Valitsus heaks “Piirivalve prioriteetsed arengusuunad aastani 2007 (2008)”, milles tõdeti vajadust sätestada piirivalveteenistus piirivalveteenistuse seadusega, mille rakendamisel ei loeta piirivalveteenistust kaitseväeteenistuse liigiks.

45. Eelnevast tulenevalt koostatigi eraldi piirivalveteenistuse seadus. Seletuskirjas rõhutati: „Seejuures ei ole tegemist uue eriteenistusega, vaid olemasoleva piirivalveteenistuse aluste muutmisega ja eraldi seaduses sätestamisega. Kontseptuaalselt on lähtutud senikehtivatest piirivalveteenistuse põhimõtetest, kuna kehtiv teenistuse korraldus on end õigustanud, see on organisatsiooni liikmetele arusaadav ja põhineb piirivalve traditsioonidel. [...] Samuti on eelnõu väljatöötamisel pööratud tähelepanu ka Siseministeeriumi valitsemisalas olevate teenistuste tingimuste ühtlustamisele, et viia politsei- ja päästeteenistuste teenistuskonnad võrreldavale tasemele. Samas on piirivalve-, politsei- ja päästeteenistus piisavalt erinevad nii nende organisatsioonide ülesannetelt kui ajalooliselt tagapõhjalt, et nende teenistuste korraldamine täiesti identsetel alustel ei ole otstarbekas.“

46. Valitsusliidu programm aastateks 2007–2011 sätestas siseturvalisuse arendamisel ühe olulise prioriteedina lõpetada riiklikult tarbetu dubleerimine erinevate ministeeriumide ning ametkondade vahel. Vältimaks kasutat dubleerimist ja valdkondade juhtimise hajumist, nähti valitsuse tegevuskavas ette Politseiameti, Piirivalveameti ja Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamine. 2008. aasta alguses arutas valitsuskabinet ametite ühendamise ideed ning andis sellele heakskiidu. 2008. aasta veebruaris valmis Siseministeeriumis juba ametite ühendamise tegevuskava, mille üheks olulisemaks osaks sai politsei ja piirivalve seaduse väljatöötamine. Vabariigi Valitsus esitas eelnõu Riigikogule ja selle menetlus algatati 24.09.2008. 06.05.2009 võeti Riigikogus vastu politsei ja piirivalve seadus (PPS), mis jõustus 01.01.2010.¹⁴

47. Avaldajate õpingute ajal muutus teenistussuhteid reguleeriv seadus seega kahel korral. Teise muudatusega, mis võeti vastu ca aasta enne avaldajate õpingute lõppu ja jõustus sisuliselt vahetult enne avaldajate õpingute lõpetamist, kaasnes avaldajate subjektiivsete õiguste riive. Muudatus õiguskorras – erinevate teenistuste ühendamine ja teenistuskorra ühtlustamine – ei olnud iseenesest ootamatu, kuid ootamatu oli teenistuskäiguõiguse muudatus konkreetselt avaldajate õiguslikku seisundit silmas pidades. Aasta enne õpingute lõppu vastu võetud ning viis-kuus kuud enne kõrgkooli lõpetamist jõustunud muudatuse kohaselt ei olnud avaldajatel enam võimalik saada piirivalvekolledži varasemate lõpetajatega võrreldavat teenistusastet ega seega ka sissetulekut.

48. Vahekokkuvõttena märgin seega, et muudatus ei olnud ettenähtav.

49. Järgnevalt tuleb võtta seisukoht riive intensiivsuse suhtes ehk teisisõnu hinnata õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust

50. Teenistusõiguse ümberkorraldamise vajadust hinnates tuleb arvestada teenistusastme andmise ja ülendamise regulatsiooni konteksti, hinnates uut teenistuskäigu regulatsiooni laiemalt. Politsei ja piirivalve seaduse eelnõu seletuskirjas on toodud, et eelnõu eesmärk on ühtlustada ametniku karjäärüsteemi, kus on kehtestatud konkreetsed nõuded teenistusse võtmiseks ja karjäärimudeli

¹⁴ Politsei ja piirivalveameti moodustamise ülevaade on arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee/37644/>.

järgseks liikumiseks ning tagada karjäärüsteemi selgus ja läbipaistvus. Seaduses sätestatud teenistusastmete süsteem „võimaldab võrreldava ületuleku loodavasse organisatsiooni. Piirivalveametnike PvTS 3. peatükis sätestatud auastmed ja politseiametnike PoLTS § 5, § 6 sätestatud ametinimetused ja ametiastmed ühildatakse teenistusastmete süsteemiks. Teenistusaste näitab ametniku staatust organisatsioonis, tema erialast pädevust (kutsekvalifikatsiooni taset), teadmisi, kogemust ja vastutust.“¹⁵

51. Politsei ja piirivalve ühendasutuse loomisel oli vajalik ühendada erinevad teenistusstruktuurid. Kõnealuse regulatsiooni kujundamisel lähtuti vajadusest ühildada senised 18 piirivalveauastet ning politseiteenistuse 10 ametinimetust. Auastmete ja ametinimetuste arvamine teenistusastmeteks ei olnud seega võimalik; PPVS näeb ette 13 teenistusastet. Osa senistest politseiametnike ametinimetustest (nooremkonstaablist vanemkomissarini) võeti kasutusele teenistusastmetena. Samas lisandusid politsei ja piirivalve seaduse kehtima hakkamisel uued teenistusastmed. Erinevate teenistuste erinevate ametnike põhigruppide ühtlustamisel piirduti juhtide ja spetsialistide liigitusega. Uus süsteem ei näinud enam ette kõrgkooli lõpetamisel järgmise põhigrupi esimese teenistusastme andmist, sest politseiametnikel analoogset kõrgendamist varem ei olnud. Siseministeeriumi arvates oleks ühtse teenistuskäigu jõustudes selline olukord tähendanud piirivalve õppesuuna lõpetajatele erineva korra kehtestamist.

52. Olen siiski seisukohal, et kuivõrd teenistuskäik on hierarhiline ja olemuselt jäik, tuleb avaldajate õiguste riivet pidada intensiivseks, sest mõju avaldajate õiguslikule seisundile on väga suur. Nagu eelnevalt märgitud, tõi muudatus endaga kaasa teenistusastme nõ tõstmata jätmise, millega kaasnes ka väiksem palk. Avaldajad olid ise, uskudes regulatsiooni kehtima jäämist ning kõrgema postisiooni omistamist õppeasutuse lõpetamise järgselt, teinud kulutusi õppemaksu tasumise näol (avalduse esitamise hetkeks igäüks ca 67 000 krooni).

53. Ma ei nõustu Siseministeeriumi seisukohaga, et piirivalvurite grupile erineva üleminekuregulatsiooni loomine oleks loonud juurde uut ebaõiglust ning tekitanud ebavõrdse kohtlemise. Avaldajate grupis oli 20 inimest, seega oleks sellekohane erisäte puudutanud pigem väikest arvu isikuid ning paindlik lähenemine ei oleks halduse mõttes riiki eriti koormanud. Samuti ei oleks eeliskohtlemine politseiametnikega olnud eriti suur, sest vaid piiratud arv isikuid oleksid sellise teenistusliku „hüppe“ teinud. Seega ei oleks olnud tegemist üldise piirivalvurite eeliskohtlemisega politseiametnikega võrreldes.¹⁶ Pealegi vaatamata Siseministeeriumi seisukohale, et vastavaid ametikohti oleks olnud raske leida (ülal p 7, 35), leiti tegelikult lõpetajatele politseileitnandi teenistusastmele kinnitatud ametikohad.

54. Menetlusest ei nähtunud samuti, et Siseministeerium oleks arvesse võtnud ka seda, et politsei- ning piirivalvekadettide õpingud on erineva mahuga. Kui politseikadettide õpe kestis 3 aastat, siis piirivalvealase kõrghariduse omandamiseks oli ette nähtud 4 aastat.

55. Leian, et ca üheksa kuni kaheteistaastane halvemus, mis kestab vanemkonstaabli teenistusastmelt politseileitnandi teenistusastmeni liikumiseni, on märkimisväärne. Märgin siinkohal, et 01.01.2012 jõustuv muudatus (vt ülal p 32), mille kohaselt spetsialist võib jõuda politseikolonelleitnandi teenistusastmeni, ei anna avaldajatele nõudeõigust, vaid kaalutusõiguse teenistusandjale.

¹⁵ Seletuskiri politsei ja piirivalve seaduse eelnõu juurde (343 SE). Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

¹⁶ Erineval seisukohal olin õiguskantsleri 17.11.2010 seisukohas nr 6-01/100211/1006617 politseiteenistuse asjas, pidades seal halduskoormust suureks, sest sisuliselt oleks kõigi ametikohad tulnud üle hinnata.

56. Riigikohtu praktika järgi saab õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumist saab jaatada vaid juhul, kui isiku mõistlik ootus õigusliku olukorra püsimisse kaalub üles avaliku huvi ümberkorralduse järel. Olen eelnevat arvestades seisukohal, et avalik huvi ümberkorralduse järel ei kaalunud üle avaldajate mõistlikku ootust õiguskorra püsimisse ning avaldajate õiguspärase ootuse põhimõtet on rikutud.

Kokkuvõte

Eeltoodust tulenevalt olen läbiviidud abstraktse normikontrolli tulemusena seisukohal, et rühma BK060 õiguspärase ootuse põhimõtet on rikutud, sest 01.01.2010 jõustunud politsei ja piirivalveseaduses puudus avaldajate õiguspärast ootust arvestav üleminekuregulatsioon.

Võib nentida, et muudatuste tuul küll puhus küll pikemat aega, kuid kuni politsei ja piirivalveseaduse vastuvõtmiseni 06.05.2009 polnud kindlust, kuidas täpselt saab olema teenistuskäiguõiguse regulatsioon ning millised üleminekuregulatsioonid kehtestatakse juba ametis olevate ametnike suhtes. Eelnevas põhjalikus analüüsis selgitasin, miks minu hinnangul avalikud huvid avaldajate õigusliku seisundi halvenemist üles ei kaalunud.

Austatud minister, palun Teil kõnealune regulatsioon põhiseadusega kooskõlla viia ning leida lahendus, kuidas avaldajate õiguste riive kõrvaldada.

Palun Teil hiljemalt kahe kuu möödumisel käesoleva kirja saamisest mulle teatada, mida olete minu ettepaneku täitmiseks ette võtnud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Koopia: Politsei- ja Piirivalveamet