



ÕIGUSKANTSLER

Teie

nr

Õiguskantsler 31.10.2011 Nr 6-3/110585/1105344

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Lugupeetud

Pöördusite minu poole avaldusega, milles tõstasite küsimuse siseministri 29.10.2009 määruse nr 47 "Politseiasutuste ja Sisekaitseakadeemia politseiametnike ametinimetuste teenistusastmetega vastavusse viimise kord" (kord) vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele (PS).

Asjaolud ja menetluse käik

1. Leidsite avalduses, et Teie hinnangul ei ole õiguspärane see, et korra alusel arvestatakse nt politseimajori teenistusastme saamise tingimuste hulka ka nt varasem teenistusaeg osakonna juhina, kuid politseikapteni teenistusastme saamiseks teenistusaeg osakonna juhina arvestamisele ei kuulu.
2. Pöördusin 25.04.2011 teabe nõudmisega nr 6-3/110585/1102138 siseministri poole¹.
3. Siseminister vastas 07.06.2011 kirjaga nr 2-1/108-2 ning selgitas, et politseiteenistuse seaduse alusel ei eristatud ametinimetuste järgi juhte ega spetsialiste ning seetõttu ei olnud iseenesest välistatud see, et osakonda juhtis ka politseiinspektor.
4. Siseminister lisas, et üldjuhul juhtisid osakonna nime kandvaid struktuuriüksusi ametnikud ülemkomissarist (hiljem ka vanemkomissarist) politseidirektorini. Siseminister lisas, et: "Alates 2006. aasta keskpaigast oli võimalik osakonda juhtida ka alates komissari ametiastmest."
5. Siseminister selgitas, et alates 2006. aasta keskpaigast käivitus politseisisest uus edutamise karjäärikorraldus. Siseminister lisas, et muudatuse järel ei seotud ametikohta enam järgalt ühe

¹ Esitasin teabe nõudmises siseministrile järgmised küsimused: "1. Palun selgitage, millistel ametiastmetel ning ametikohtadel isikud juhtisid politseiteenistuse seaduse kehtimise ajal tavapäraselt politseiasutuse osakonda? 2. Kas politseiteenistuse seaduse kehtivuse ajal võis olla võimalik, et komissari ametikohal teeniv isik juhtis korra mõistes politseiasutuse osakonda? Kui küsimuse vastus on jaatav, siis selgitage palun, millistel kaalutlustel ei arvestata nt komissarina politseiasutuse osakonna juhtimise aega nt politseikapteni teenistusastme saamiseks vajaliku staaži hulka (kuigi sarnane arvestus on ette nähtud ülemkomissari ametiastmel teeninud inimesele politseimajori teenistusastme andmisel)."

ametnimetuse ning selle vastava ametiastmega. Siseministri selgituste kohaselt oli ametnikul teatud tingimuste täitmise korral võimalik saada samal ametikohal järgmine ametnimetus ning sellega seotud ametiaste².

6. Siseministri selgituste kohaselt lisandus korras sisalduva reegli, mille kohaselt arvatakse alates ülemkomissari ametnimetusest ametiastme pideva teenistusstaaži hulka ka töötamise aeg mh osakonna juhina, tulemusena mh osakonna juhina töötamise staaž viimase ametiastme staažile reaalselt nende isikute puhul, kes olid teenistuses nt osakonna juhina enne 2006. aasta keskpaigas toimunud karjäärisüsteemi ümberkorraldusi. Siseminister lisis: "Seega arvestati osakonna juhina töötamise staaži ametnike puhul, kes olid teenistuses osakonnajuhi ametikohtadel ajal, mil juhina töötamine tõi kaasa automaatselt kõrgema ametnimetuse (funktsionaalsete osakondade korral politseidirektor, territoriaalsete politseiosakondade puhul ülemkomissar, hiljem vanemkomissar). Nimetatud ametikohtadelt teenistusest vabastamisel ning struktuuris madalamatele ametikohtadele paigutamisel muudeti madalamaks ka vastav ametiaste. Alates 2006. aasta suvest rakendatud karjäärikorralduse muudatuste tagajärjel ei toonud ametikohtadel liikumine enam kaasa sellist ametnimetuse muutumist."³

7. Siseminister selgitas veel lisaks, et: "Ülaltoodust on põhjendatud alates ülemkomissari ametiastmest teenistusstaaži hulka arvata teenistusastme aeg juhina seetõttu, et erinevate reformide käigus madalamale ametiastmele viidud isikute õigusi õiglaselt tagada ja rakendada osakonna või asutuse juhi staaži täiendavat arvestamist vaid nende ametnike suhtes, kelle teenistus osakonna juhina (või politseiasutuse juhina) oli toimunud enne karjäärikorralduse muudatust pärast mida ei olnud ametikohale nimetamine ega sealt vabastamine enam automaatselt seotud vastava taseme ametnimetuse andmise ja äravõtmisega, küll aga oli vajalik [...] esitatud ametiastme staaži nõuete täitmine kõrgema ametnimetuse saamiseks."

8. Siseministri hinnangul tulenes vajadus arvestada varasemat nt osakonna juhtimise staaži teenistusastme saamise staaži hulka üksnes alates ülemkomissari ametnimetusest sellest, et karjäärikorralduse muutmise järgselt (2006. aasta keskpaigast) oli võimalik ka spetsialistide ametikohtadel jõuda vanemkomissari ametnimetuseni. Siseministri hinnangul oli eelnevalt tulenevalt esimeseks ainult juhi ametikohal saadavaks ametnimetuseks ülemkomissar. Siseminister selgitas, et kuna politsei ja piirivalve seaduse alusel on ülemkomissari astmele vastavaks kõrgeimaks teenistusastmeks politseimajori teenistusaste, tingis nimetatud olukord vajaduse hakata varasemat osakonna juhi või kõrgema juhina töötamise staaži arvestama vaid juhtide teenistusastmete⁴ andmiseks ning alates esimesest (ehk politseimajori teenistusastmest) vaid juhtidele antud ametiastmest alates.

² Siseminister toob nimetatud kohta järgmise näite: "Ühtlasi ei tinginud muudatuse järgselt territoriaalse osakonna juhi ametikohale nimetamine enam ülemkomissari teenistusastme andmist, vaid sellel ametikohal võis ja sai teenida ka komissarina. 2007. aasta märtsis toimunud edutamiste sujuvaks üleminekuks rakendati eelmises lauses nimetatud põhimõtet juba 2006. suvest, uuele karjäärikorraldusele ülemineku etapist." (siseministri 07.06.2011 vastus nr 2-1/108-2, lk 2).

³ Siseministri hinnangul on: "31.12.2010 teenistuses olnud ülemkomissaridest politseimajori teenistusastmega vastavusseviidude hulgas [...] enne mainitud ümberkorralduste aega politseiasutuse juhina (ametnimetus politseiprefekt) teeninud isikud, kes viidi 2004. aastal politseiprefektuuride liitmise tagajärjel madalamale ametikohale; keskasutuse või politseiprefektuuri funktsionaalset osakonda (ametnimetus politseidirektor) juhtinud isikud, kes on seejärel olnud teenistuses madalamatel ametikohtadel ning samuti osakondi juhtinud ametnikud (ametnimetus ülemkomissar), kes on seejärel jätkanud teenistust vanemkomissari ametikohal." (siseministri 07.06.2011 vastus nr 2-1/108-2, lk 2).

⁴ Politsei ja piirivalve seaduse (PPVS) § 50 punkti 1 järgi on esimeseks juhi teenistusastmeks politseimajori teenistusaste.

9. Siseminister lisas, et: "[...] kui isik juhtis alates 2006. aasta keskpaigast näiteks komissarina osakonda, siis teda võis edutada ühe astme võrra kõrgemale ametiastmele (kuid mitte kõrgemale kui 8. ametiastmele), kui ta vastas edutamise tingimustele teenistusstaaži⁵ osas [...]."

10. Siseminister asus seisukohale, et eeltoodud näite puhul ei peaks ametinimetuse staaži hulka arvutama lisaks vanemkomissarina töötamise ajale veel töötamise aega komissarina (olenemata sellest, kas inimene töötas juhina või mitte), sest töötamise aeg komissarina on siseministri hinnangul juba isiku vanemkomissariks saamise eelduseks.

11. Lõpetuseks asus siseminister seisukohale, et alates ülemkomissari ametinimetusest osakonna juhina töötamise staaži arvestamine ametiastme staaži sisse on põhjendatud ja õiguspärane.

Asjakohane õigusnorm

12. Kord § 2:

"[...]"

Jrk nr	Ametinimetus „Politseiteenistuse seaduse” alusel	Politseiametniku teenistusaste, mis antakse politseiametniku ametikohale nimetamisel „Politsei ja piirivalve seaduse” alusel	Teenistusastme andmisel esitatavad nõuded
[...]	[...]	[...]	[...]
27.	vanemkomissar	politseikapten	Omab kõrgharidust ja pidevat teenistusstaaži politseiametniku 6. ametiastmel on vähemalt 3 aastat.
[...]	[...]	[...]	[...]
30.	ülemkomissar	politseimajor	Omab kõrgharidust ja pidevat teenistusstaaži politseiametniku 7. ametiastmel on vähemalt 3 aastat. Nimetatud staaži hulka arvatakse ka teenistusaeg politseiasutuse ja õiguskaitseasutuse juhina ning politseiasutuse osakonna juhina.

"[...]"

⁵ Siseministri vastusele lisatud tabeli kohaselt oli nt 5. ametiastmel paiknenud komissari ametinimetuse saamiseks vajalik 3. aastane teenistusstaaž eelmisel (juhtivkonstaabel või politseijuhtivinspektor) ametiastmel. Ülemkomissari ametinimetuse saamiseks oli aga vajalik 4. aastane teenistusstaaž eelmisel (vanemkomissari) ametiastmel.

III Õiguskantsleri seisukoht

13. Korra regulatsiooni alusel arvestatakse ülemkomissarile politseimajori teenistusastme andmisel lisaks ülemkomissari staažile ka muu varasema ametinimetuse staažiga, kui inimene oli töötanud nt osakonna juhina, kuid vanemkomissarile politseikapteni teenistusastme andmisel varasemat osakonna juhtimise staaži (kui inimene ei juhtinud osakonda vanemkomissarina) ei arvestata.

14. Seega on korra kohaselt võimalik, et politsei ja piirivalve seaduse jõustumise ajal ei saanud vanemkomissar, kellel vanemkomissari staaži osakonna juhina oli nt 2 aastat ning komissarina osakonna juhtimise staaži veel lisaks 2 aastat, politseikapteni teenistusastet, kuna politseikapteni teenistusastme saamiseks on vajalik korra kohaselt vähemalt 3 aastast vanemkomissari staaži.

15. Samas inimene, kellel ülemkomissarina osakonna juhtimise staaži oli politsei ja piirivalve seaduse jõustumisel 2 aastat ning oli ka 2 aastat vanemkomissarina osakonna juhtimise staaži, saab ülemkomissarile antava kõrgeima teenistusastme (politseimajor), kuna varasem osakonna juhtimise staaž kuulub ülemkomissari staaži hulka arvamisele, olenemata sellest, millise ametinimetusega töötamisel kõnealune staaž on omandatud.

16. Sellises olukorras võib rääkida ebavõrdsest kohtlemisest – ühel juhul kuulub varasem osakonna juhtimise staaž (olenemata sellest, milline oli osakonna juhataja ametinimetus) teenistusastme andmiseks vajaliku staaži hulka arvamisele, kuid teisel juhul mitte.

17. Avaldusalusel juhul on peamine leida, kas selline ebavõrdne kohtlemine on kooskõlas põhiseadusest tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega.

18. Riigikohus on leidnud, et: "Põhiseaduse § 12 lõike 1 esimene lause hõlmab ka õigusloome võrdsuse põhimõtet [...]. Õigusloome võrdsus nõuab seda, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt. Kuid mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine pole võrdsusõiguse rikkumine. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust. Kuigi meelevaldsuse kontroll laieneb ka seadusandja tegevusele, tuleb viimasele jätta avar otsustusulatus. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud."⁶

⁶ RKPJKo 20.03.2006 3-4-1-33-05. Mõistliku ja asjakohase põhjuse kohta vt näiteks RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, p 17: „Kolleegium mõnab, et kuigi meelevaldsuse kontroll laieneb seadusandja tegevusele, tuleb viimasele jätta avar otsustusulatus. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud.” Lisaks peab erinev kohtlemine olema mõõdukas – selle üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt erineva kohtlemise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Mõõdukuse kohta vt RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15. Samuti EIÖK 23.07.1968 otsus asjas *“Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” vs Belgia*, punkt 10 (hiljuti ka näiteks Komisjoni 23.04.1999 raporti *Eveline E.C.H. Camp and Sofian A. Bourimi against the Netherlands* punktis 56). Kaudselt on siinkohal asjakohane ka viide Riigikohtu lahendile (RKHKo 20.12.2001, nr 3-3-1-15-01), kus on analüüsitud avaliku ressursi (konkreetsel juhul linna vara) kasutusse andmise (menetluse) põhiseaduslikke nõudeid (muuhulgas on rõhutatud põhiõigustega arvestamise kohustust, võrdset kohtlemist ja proportsionaalsust).

19. Oma hilisemas praktikas on Riigikohus võrdse kohtlemise kontrollimise skeemi mõningal määral täpsustanud, ning leidnud, et ebavõrdne kohtlemine on põhiseadusega kooskõlas juhul, kui see vastab **sisuliselt** PS § 11 tulenevale proportsionaalsuse põhimõttele.⁷

20. Sisulisel proportsionaalsuse põhimõttele vastavuse hindamisel tuleb vaadata seda, kas meede, mida kasutatakse on sobiv, vajalik ja mõõdupärane eesmärgi saavutamiseks. Sobivaks saab meedet nimetada juhul, kui see aitab kaasa eesmärgi saavutamisele⁸. Vajalikuks tuleb meedet pidada juhul, kui ei leidu ühtki teist eesmärgi saavutamiseks sama efektiivset kuid inimese õigusi vähem piiravat meedet⁹. Meetme mõõdupärasuse¹⁰ hindamisel tuleb kaaluda seda, kas saavutatava eesmärgi tähtsus kaalub üles selle saavutamise kaasneva põhiõiguste või –vabaduste piirangu¹¹.

21. Ennekõike tuleb leida see eesmärk või need eesmärgid, mille saavutamiseks koheldakse vanemkomissari ametinimetusega politseiteenistuse alusel töötanud inimest teenistusastme andmisel ebavõrdselt võrreldes ülemkomissari ametinimetusega töötanud inimesega ning hinnata, kas sellisel eesmärgil on üldse võimalik inimeste põhiõigusi ja –vabadusi piirata. Teisisõnu on vajalik leida see eesmärk või eesmärgid, miks vanemkomissarile politseikapteni teenistusastme andmisel ei arvestata teenistusastme andmise staaži hulka varasemat nt osakonna juhtimise staaži, kuid ülemkomissarile politseimajori teenistusastme andmisel nt osakonna juhtimise staaži arvestatakse.

22. Ühendasutuse¹² moodustumisega muudeti ka teenistusõigust olulisel määral. Uudse teenistusastmete süsteemi loomise vajaduse ning eesmärkide kohta märgitakse politsei ja piirivalve seaduse seletuskirjas järgmiselt: "[...] teenistusastmete süsteem kannab kahte eesmärki. Esiteks tagab see organisatsiooni juhtimise kindla ja koordineerituma elluviimise. Teiseks võimaldab võrreldava ületuleku loodavasse organisatsiooni. [...] Teenistusaste näitab ametniku staatust organisatsioonis, tema erialast pädevust (kutsekvalifikatsiooni taset), teadmisi, kogemust ja vastutust. Teiseks on teenistusastmed täiendavaks motivatsiooniteguriks, sest lisaks ametikohal tõusmisele on võimalik ametniku tõus ka teenistusastmetes. Nii näiteks võivad võrdsetel ametikohtadel teenivatel ametnikel olla erinevad teenistusastmed ning ametikohal tõusmine ei pruugi koheselt kaasa tuua kõrgema teenistusastme omistamist. Selleks on vaja omandada teadmisi ja kogemusi ning kõrgema teenistusastme omistamine on motivaatoriks, mis mõjutab ametnikke teenistusastme saamiseks vaeva nägema."¹³

23. Teenistusõiguse üheks oluliseks muudatuseks oli see, et politsei ja piirivalve seadusega loodi süsteem, mille kohaselt hakati seaduse tasemel eristama juhi ning spetsialisti

⁷ Riigikohus leidis: "Üldkogu arvates ei ole mõistlikku põhjust kontrollida PS § 12 lõike 1 võrdsuspõhiõiguse riive proportsionaalsust teisiti kui vabadusõiguste riive proportsionaalsust. Nii meelevaldsuse ehk asjakohase ja mõistliku põhjuse kui ka proportsionaalsuse ehk legitiimse eesmärgi saavutamiseks sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse kontrolli tulemus on põhiseaduslikkuse mõttes sama. Seega tuleb põhiõiguste kontrolliskeemi ühetaolise rakendamise huvides teha järgnevalt [...] [*kõnealuse asja lahendamisel*] PS § 12 lõikes 1 sätestatud õiguse rikkumise tuvastamiseks PS § 11 kohane proportsionaalsuse kontroll [...]" (RKÜKo 07.06.2011 3-4-1-12-10, p 35).

⁸ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15; 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 27.

⁹ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15; 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 27.

¹⁰ RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99, p 13; 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 16; 03.05.2001, 3-4-1-6-01, p 17.

¹¹ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15; 30.04.2004, 3-4-1-3-03, p 31; 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 21.

¹² Vastavalt Vabariigi Valitsuse 2007-2011 aasta tegevusprogrammi punktile 15.2.1 on ette nähtud aastaks 2011 ühendada Politseiamet, Piirivalveamet ja Kodakondsus- ja Migratsiooniamet. Ühendamise eesmärgina nähti vajadust lõpetada tarbetu dubleerimine erinevate ministere ja ametkondade vahel. Vabariigi Valitsuse 2007.-2011.aasta tegevusprogramm. Kättesaadav Internetis: <http://www.valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm/valitsuse-tegevusprogramm-2007-2011>.

¹³ Politsei ja Piirivalve seaduse eelnõu seletuskiri, lk 18.

teenistusastmeid.¹⁴ Siseministri seisukohta silmas pidades oli tegelikult ka politseiteenistuse seaduse kehtimise ajal võimalik rääkida juhtide ja spetsialistide ametikohtadest¹⁵, kuid ametinimetuste sellist jagunemist seadus sõnaselgelt ette ei näinud.

24. Hetkel kehtiva PPVS § 48 järgi jagunevad politseiametniku teenistusastmed põhigrupidena spetsialisti ja juhi teenistusastmeteks. Viimaseks spetsialisti teenistusastmeks on politseikapten ning esimeseks juhi teenistusastmeks on politseimajor (PPVS § 49 lg 1 punkt 8 ja § 50 punkt 1).

25. Juhi ametikohtadel töötavate inimeste tööülesanded erinevad olulisel määral nendest ülesannetest, mida täidavad spetsialisti ametikohal töötavad inimesed. Ka politsei ja piirivalve seaduse seletuskirjas on sedastatud, et juhtide ja spetsialistide tööülesanded erinevad. Seletuskirjas on näiteks leitud, et: "Juhi ametikoht on seotud ametiasutuse või struktuuriüksuse juhtimisega ja järelevalve korraldamisega (riiklik, teenistuslik ja haldusjärelevalve) ning ametiasutuse või struktuuriüksuse toimimise õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolliga¹⁶." Spetsialisti ametikohal kaasnevate ülesannete sisu on eelnõu seletuskirjas avatud selliselt: "Spetsialisti ametikohad on seotud asutusele või struktuuriüksusele pandud ülesannete teostamisega ja nende täitmiseks vahetult meetmete rakendamisega. Need on ametikohad, millele nimetatud politseiametnikul on õigus vastu võtta otsuseid, mis puudutavad isikute õigusi või kohustusi või kus ametnik valmistab ette ja teeb ühiskonda puudutavaid otsuseid."¹⁷

26. Lisaks eelnevale on asjakohane siinkohal viidata ka siseministri seisukohale, mille kohaselt tulenes vajadus arvestada varasemat osakonna juhtimise kogemust teenistusastme andmise staaži hulka alates ülemkomissari ametinimetusest peamiselt seetõttu, et ülemkomissari ametinimetuse oli esimene ainult juhi ametikohal saadavaks ametinimetuseks. Samuti tuleb siia lisada ka see, et korra kohaselt ei vasta vanemkomissari ametinimetusele ühtegi juhi teenistusastet, vaid vanemkomissari ametinimetusele vastavateks teenistusastmeteks on ainult spetsialisti teenistusastmed. Kuna juhi ja spetsialisti tööülesanded on erinevad, tuleneb sellest ka erinev teadmiste, vilumuste ja kogemuste pagas. Seetõttu ei pruugi teadmised, mida inimene on omandanud juhina olla piisavad selleks, et areneda spetsialistina ja vastupidi.

27. Kokkuvõtvalt võib öelda, et teenistusastmete andmisel vaheteo tegemine (staaži arvestamisel) tuleneb ühendatud moodustamisel tekkinud vajadusest ühtlustada varasem piirivalveametnike auastmete ning politseiametnike ametinimetuste süsteem ühtseks teenistusastmete süsteemiks. Samuti tuleneb vaheteo tegemise vajadusest sellest, et ametnike motiveerimiseks loodud teenistusastmete süsteemis, milles lisaks ametikohale tõusmisele on võimalik tõusta ka teenistusastmel, hakati selgelt eristama juhtide ja spetsialistide teenistusastmeid.¹⁸ Eeltoodud eesmärkide täitmiseks on minu hinnangul ebavõrdne kohtlemine võimalik.

28. Järgnevalt tuleb küsida selle järele, kas korras sisalduv ebavõrdne kohtlemine staaži arvestamise osas aitab kaasa sellele, et oleks võimalik täita neid eesmärke, milleks nimetatud

¹⁴ Kuni 31.12.2009 kehtinud politseiteenistuse seadus sellist eristamist ette ei näinud.

¹⁵ Näiteks selgitab siseminister, et pärast karjäärikorralduse muutmist 2006. aastal oli politseisisese esimeseks üksnes ainult juhi ametikohal saadavaks ametinimetuseks ülemkomissar.

¹⁶ Politsei ja Piirivalve seaduse eelnõu seletuskiri lehekülg 14. Kättesaadav Internetis: www.riigikogu.ee.

¹⁷ Politsei ja Piirivalve seaduse eelnõu seletuskiri lehekülg 14.

¹⁸ Teenistusõiguse muutmise vajadus tulenes osalt sellest, et ühendatud asutustes ei olnud varasemalt kasutusel ühtne auastmete või ametinimetuste süsteem. Näiteks oli erisusi auastmete ja ametinimetuste arvus. Vt lisaks kuni 31.12.2009 kehtinud piirivalveteenistuse seaduse § 15–17 ja kuni 31.12.2009 kehtinud politseiteenistuse seaduse § 5 lg 1 punktid 1–10.

vahetegu vajalik on. On raske hinnata seda, kas staaži arvestamise vahetegu aitab kuidagi kaasa varasema auastmete süsteemi ja ametinimetuste süsteemi ühtlustamisele. Küll on aga võimalik sedastada, et kuna korra alusel arvestatakse osakonna juhtimise staaži üksnes politsei ja piirivalve seaduses nimetatud juhi teenistusastme andmiseks vajaliku staaži hulka (olenemata sellest, millise politseiteenistuse seaduse alusel antud ametinimetusega inimene osakonda juhtis), aitab korra regulatsioonist tulenev ebavõrdne kohtlemine kaasa juhi ja spetsialisti teenistusastmete eristatuse kujunemisele.

29. Ebavõrdne kohtlemine staaži arvestamisel on, otsustades nende andmete põhjal, mis on mulle hetkel kättesaadavad, vajalik, kuna puudub mõni teine eesmärgi saavutamisele kaasa aitav samavõrd efektiivne meede, mis inimese õigusi vähem riivaks.

30. Reformi läbiviimisel on peetud oluliseks põhimõtet, et organisatsioonide ühendamisega säiliksid enne ühise seaduse jõustumist teenistusse astunud politseiametnike ja piirivalveametnike senikehtivatest teenistusseadustest tulenevad sotsiaalsed tagatised ning ühiste regulatsioonidega luuakse võrreldav üleminek nii politseiametnikele kui ka piirivalveametnikele.¹⁹

31. Vabariigi Valitsuse seaduse § 105⁵ lõikes 3 sätestatakse: "Politseiasutuste, piirivalveasutuste ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti politseiametnikud ja piirivalveametnikud ning teised teenistujad, kelle teenistusülesanded ja ametinimetus asutuste ühendamise tõttu ei muutu või kelle ametinimetuse muutmiselega ei muutu tööülesanded, jätkavad teenistust alates 2010. aasta 1. jaanuarist Politsei- ja Piirivalveameti ning tema kohalike asutuste koosseisus ning nende suhtes ei kohaldata avaliku teenistuse seaduses sätestatud avaliku konkursi korraldamise kohustust ega katseaega ning nende palk ei vähene."

32. Seega ei avaldanud asutuste liitmine ja uue regulatsiooni jõustumine töötajatele otseseid kahjulikke mõjutusi nt sissetuleku vähenemise näol, kuna sissetulekut vähendada ei tohtinud. Ka Teie näite puhul ei saa rääkida olukorras, kus korra § 2 alusel Teie varasemat osakonna juhtimise staaži politseikapteni teenistusastme andmiseks vajaliku staaži hulka ei arvatud, intensiivsest õiguste piiramisest või väga ulatuslikust negatiivsest mõjust. Esiteks on tegemist lühiajalise mõjuga – Teil tekib õigus saada politseikapteni teenistusaste siis, kui Te täidate vastavad tingimused staaži osas. Teiseks ei ole tegemist negatiivse mõjuga, kuna Teie õigused ei tohiks olla kuidagi ebasoodsalt mõjutatud sellega, et Teile politseikapteni teenistusastet ei antud, kuna varasem sissetulek tulnuks Teile siiski tagada. Need tingimused ei ole ebamõistlikult koormavad ega pikenda võimalikku edutamist määramatusse aega. Eelnevale tuginedes leian, et põhiõiguse riive ei ole intensiivne.

33. Seega tuleb minu hinnangul antud juhul mõõdukuse kontrollimiseks ühelt poolt kaaluda asutuste liitmise reformi vajalikkust, mille käigus muudeti teenistushierarhia selgemaks, läbipaistvamaks ning sooviti kehtestada senisest tõhusam motivatsioonisüsteem. Samuti vajadus eristada juhtide ja spetsialistide ametiülesandeid ja sellest tulenevat vastutuse määra. Teiselt poolt tuleb kaaluda sekkumist põhiõigusesse, milleks on praegusel juhul võrdse kohtlemise riive.

34. Vaagides põhjalikult antud olukorda ning olles tutvunud tähtsust omavate õigusaktidega, olen jõudnud seisukohale, et antud juhul on tegemist mõõduka riivega.

35. Eeltoodut arvestades leian, et ei tuvastanud korra § 2 vastuolu Eesti Vabariigi põhiseadusega.

¹⁹ PPVS eelnõu seletuskiri, lk 12.

Kokkuvõte

- 36.** Pöördusite minu poole avaldusega, milles tõstasite küsimuse korra vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele.
- 37.** Läbiviidud menetluse käigus ei tuvastanud vastuolu korra § 2 ja Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõtte vahel.
- 38.** Lõpetan sellega Teie avalduse menetluse.
- 39.** Tänan Teid veel kord mulle saadetud küsimuse eest. Loodan, et käesolevast vastusest on Teile abi.
- 40.** Saadan käesoleva kirja teadmiseks ka Siseministeeriumile. Tadmiseks saadetavast kirjast eemaldan Teie isikuandmed.

Lugupidamisega

Indrek Teder