



Õiguskantsler

Esimees Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 18.01.2021 nr 5-21-1/2

Meie 17.02.2021 nr 9-2/210276/2100993

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-21-1

Austatud Riigikohtu esimees

Palusite arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas, mis puudutab politseiametniku teenistusest vabastamist selle tõttu, et ta on kriminaalmenetluses kahtlustatav.

Leian, et konkreetne normikontroll on lubatud. [Põhiseaduse](#) (PS) §-ga 10 ja § 30 lõikega 1 on vastuolus, et [politsei ja piirivalve seadusest](#) (PPVS) puudub selline õigusnorm, mis näeks politseiametnikule kriminaalmenetluses kahtlustuse esitamisel ette tema teenistussuhte peatamise (praegu kehtiva teenistusest vabastamise kohustuse asemel).

I. Asjaolude lühikirjeldus

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus on alguse saanud halduskohtuasjast, milles kaebaja vaidlustas enda politseiteenistusest vabastamise. Kaebaja töötas Politsei- ja Piirivalveametis (PPA) piirkondliku sisekontrollitalituse juhina. Ta vabastati teenistusest alates 02.01.2020 mh [avaliku teenistuse seaduse](#) (ATS) § 95 lõike 1 ja PPVS § 40 punkti 3 alusel seetõttu, et talle esitati kriminaalmenetluses kahtlustus. Kahtlustus esitati talle seoses äriühingu majandustegevuses arvatava vara omastamise, dokumentide võltsimise ja võltsitud dokumentide kasutamisega.

2. Tartu Halduskohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks õigusnormi puudumise, mis välistaks politseiametniku teenistusest vabastamise ATS § 95 lõike 1 alusel PPVS § 40 punktis 3 nimetatud asjaolu tekkimise tõttu (kuna politseiametnik on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav).

II. Õiguskantsleri seisukoht

Konkreetse normikontrolli lubatavus

3. Normi või selle puudumise põhiseaduspärasust saab kohtu algatatavas põhiseaduslikkuse järelevalve asjas kontrollida ainult konkreetse kohtuasja lahendamise seisukohalt asjassepuutuvus osas (PS § 15 lg 1 ja § 152 lg 2). Haldusakti õiguspärasuse kontrollimise kohtuasjas tuleb hinnata õigusnormi andmata jätmise põhiseaduspärasust siis, kui üksnes sellise normi olemasolu korral

Õiguskantsleri Kantselei

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

oleks kohtul võimalik kohtuasi põhiseaduspäraselt lahendada ja sellega seoses haldusakt õigusvastaseks tunnistada (vrd [RKPKo 18.12.2019, 5-19-42/13](#) p 42).

4. Tartu Halduskohus on õigesti leidnud, et ATS § 95 lõike 1 ja PPVS § 40 punkti 3 kohaselt tuleb politseiametnik pärast kriminaalmenetluses kahtlustuse esitamist (kaalutusõigusega) teenistusest vabastada. ATS § 95 lõige 1 näeb ette, et ametnik vabastatakse teenistusest, kui ilmnevad või tekivad asjaolud, mis välistaksid tema teenistusse võtmise tulenevalt sama seaduse § 14 lõikest 1 või 2 või §-st 15. ATS § 15 punkt 5 sätestab, et inimest ei või võtta teenistusse, kui esineb muu seaduses sätestatud teenistusse võtmist välistav asjaolu. Õigeks tuleb pidada Tartu Halduskohtu seisukohta (punktid 7 ja 8), et sellega on hõlmatud ka avalikku teenistust reguleerivates eriseadustes nimetatud eriteenistusse võtmist välistavad asjaolud. PPVS § 1 lõike 6 kohaselt laieneb politseiteenistusele avaliku teenistuse seadus PPVS-st tulenevate erisustega. PPVS ei näe ette erisust ATS § 15 punkti 5 ega 95 lõike 1 suhtes. Veel enam, PPVS § 93 rõhutab ka ATS-s sätestatud teenistusest vabastamise aluste kohaldamist. PPVS § 40 punkti 3 kohaselt on keelatud politseiteenistusse võtta inimest, kes on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav. Seega tuleneb nendest sätetest koostoimes, et politseiteenistusest tuleb vabastada politseiametnik, kes on kriminaalmenetluses kahtlustatav (ja PPA-l ei ole sealjuures kaalutusõigust).

5. Tartu Halduskohus on seadnud politseiametniku teenistusest vabastamise põhiseaduspärasuse kahtluse alla nii kahtlustuse kui ka süüdistuse esitamise korral. Konkreetsetes normikontrollis on normi puudumine asjassepuutuv kohtuasjas vaidluse all olnud faktiliste asjaolude ulatuses ([RKPKo 18.12.2019, 5-19-42/13](#) p 40). Seetõttu tuleb õigusnormi puudumist asjassepuutuvaks pidada üksnes osas, mis puudutab politseiametnikule *kahtlustuse* esitamist. Seevastu *süüdistuse* esitamist puudutavas osas ei saa õigusnormi puudumist asjassepuutuvaks pidada, sest selles kohtuasjas vabastati kaebaja teenistusest just kahtlustuse (mitte süüdistuse) esitamise tõttu. Sisuliselt on kahtlustuse ja süüdistuse esitamine ka erinevad olukorrad (vrd kriminaalmenetluse seadustiku § 33 lg 1 ja § 35 lg 1), mis võivad kaasa tuua erineva järelduse teenistusest vabastamist võimaldava regulatsiooni põhiseaduspärasuse kohta. Seega tuleks neid olukordi niikuinii käsitleda eraldi.

6. Tartu Halduskohus tunnistas Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus olevaks õigusnormi puudumise, mis välistaks politseiametniku teenistusest vabastamise kriminaalmenetluses kahtlustuse esitamisel. Resolutsiooni sellisel kujul sõnastamine võib olla aga teisalt kaasa tuua samuti põhiseadusega vastuolus oleva olukorra. Politsei põhiülesanne on tegeleda õigusrikkujatega. Teenistuse seda eripära arvestades ja õigusriigi põhimõtte (PS § 10) kohaselt peaks olema võimalik kriminaalmenetluses kahtlustuse saanud politseiametnik avaliku võimu teostamiselt ajutiselt eemaldada. Kui tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks õigusnormi puudumise, mis välistaks politseiametniku teenistusest vabastamise kriminaalmenetluses kahtlustuse esitamisel, siis tuleb ühtlasi tagada, et teenistussuhe peatatakse.

7. Politseiametniku suhtes saab kohaldada [kriminaalmenetluse seadustiku](#) (KrMS) § 141 lõiget 1. Selle kohaselt kõrvaldatakse kahtlustatav ametist prokuratuuri taotlusel eeluurimiskohtuniku määruse või kohtumääruse alusel, kui ta edasi töötades võib jätkuvalt toime panna kuritegusid (p 1) või kui edasitöötamine võib kahjustada kriminaalmenetlust (p 2). Seda regulatsiooni ei saa aga pidada õigusrikkumisi menetleva politseiametniku puhul piisavaks. Politseiametniku teenistussuhte peatamise vajadus on sellisel juhul üldisem. Osutan, et ATS § 78 lõike 1 (see kohaldub PPVS § 1 lg 6 alusel ka politseiametnikele) kohaselt võib distsiplinaarkaristuse määramise õigusega isik distsiplinaarmenetluse ajaks ametniku teenistusest kõrvaldada, kui distsiplinaarsüütegu esialgu hinnates võib eeldada, et distsiplinaarmenetluse

tulemusel määratakse ametnikule karistusena teenistusest vabastamine (sealjuures jätkatakse peatamise ajal osaliselt tasu maksmist, vt lg 3). Sarnane regulatsioon on [prokuratuuriseaduse](#) §-s 34. PPVS § 86 punkti 3 kohaselt on politseiametniku distsiplinaarsüütegu vääritud tegu ehk süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega, ametnikule esitatavate eetiliste nõuetega või mis diskrediteerib ametnikku või ametiasutust, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime teenistuses või väljaspool teenistust. Ei ole kahtlustki, et kuritegu on vääritud tegu. Samas on PPA-l distsiplinaarmenetluse alustamisel kaalutusõigus (PPVS § 91 lg 1 p 1). Kui politseiametnikule on esitatud koguni kahtlustus kriminaalmenetluses, siis peaks teenistussuhte peatamine olema vältimatu tagajärg (s.t kaalutusõigusega). Lahenduseks on sõnastada resolutsioon selliselt, et põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatakse sellise õigusnormi puudumine, mis näeks politseiametnikule kriminaalmenetluses kahtlustuse esitamisel ette tema teenistussuhte peatamise.

8. Vastav norm peaks olema PPVS-s (ATS-s ei peaks sellist normi olema, sest ATS üldiselt ei näe ette igasuguse avaliku teenistuja teenistusest vabastamist kriminaalmenetluses kahtlustuse või süüdistuse esitamisel). Niisiis tuleb Riigikohtul anda hinnang, kas põhiseadusega on vastuolus, et PPVS-st puudub õigusnorm, mis sätestaks politseiametniku teenistussuhte peatamise, kui talle esitatakse kahtlustus kriminaalmenetluses.

Normi kehtestamata jätmise põhiseaduspärasuse analüüs

9. Konkreetsetes normikontrollis on Tartu Halduskohus sisuliselt püstitanud küsimuse, kas põhiseadusega on kooskõlas, et politseiametnik tuleb teenistusest vabastada juba kriminaalmenetluses kahtlustuse esitamisel. Selline absoluutne (kaalutusõigusega) tagajärg kohaldub ka juhul, kui kahtlustus ei seisne mitte ametialase kuriteo, vaid teenistusega mitteseotud kuriteo võimalikus toimepanemises (nagu antud juhul äriühingu majandustegevust puudutavad arvutatavad rikkumised).

10. Tartu Halduskohus ei ole resolutsioonis märkinud, milliste põhiseaduse sätetega vastuolu tuvastati. Kohtulahendi põhjendustes leidis kohus (p 10), et teenistusest vabastamise on vastuolus PS §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega. Lisaks pidas kohus ebarproportsionaalseks (p 14), et politseiametnik vabastati teenistusest kahtlustuse esitamisel kriminaalmenetluses.

11. Õiguskantsleri hinnangul tuleb esmalt kontrollida piirangu vastavust PS § 30 lõike 1 esimesele lausele, mille kohaselt ametikohad riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes täidetakse seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega. Sarnaselt PS § 29 lõikega 1, mis laieneb ka juba tekkinud töö- või teenistussuhtele ning on lihtsa piiriklausliga põhiõigus ([RKPKo 17.04.2020 5-19-45/9](#) punktid 52 ja 53), kaitseb ka PS § 30 lõige 1 juba tekkinud teenistussuhet ja võimaldab riivet igal põhiseadusega kooskõlas oleval eesmärgil.

12. Politseiametniku teenistusest vabastamine kriminaalmenetluses kahtlustuse esitamisel lähtub õigusriigi põhimõttest (PS § 10). Politsei põhiülesanne on õigusrikkujatega tegelemine. Õigusriigi põhimõttega ei ole kooskõlas, kui õigusrikkumisi lahendab ametnik, kellele on esitatud kahtlustus sedavõrd tõsisel rikkumisel, mille eest on võimalik võtta kriminaalvastutusele (iseäranis kehtib see siis, kui politseinik tegeleb teiste politseinike kontrollimisega, nagu praegusel juhul). Sellel põhiseadusest tuleneval eesmärgil võib põhimõtteliselt PS § 30 lõikes 1 sätestatud põhiõigust piirata. Seejuures tuleb ühtlasi nõustuda Tartu Halduskohtuga (p 15), et teenistusest vabastamine sel juhul ei riku süütuse presumptsiooni (PS § 22 lg 1). Teenistusest vabastamise eesmärk ei ole mitte otsustada lõplikult kuriteo toimepanemise üle, vaid õigusriigi põhimõttest

tulenevalt eemaldada kuriteo toimepanemise kahtluse tekkimisel politseiametnik avaliku võimu teostamiselt, kuni asjas on saadud selgust.

13. Põhiõiguse piirang peab aga vastama ka proportsionaalsuse põhimõttele (PS § 11). Kahtlustatav ei ole veel kuriteos süüdi mõistetud. On võimalik, et kahtlustus langeb esialgse uurimise tulemusel ära või et inimene mõistetakse õigeks. Tartu Halduskohus on märkinud õigesti (p 14), et teenistusest vabastamine on lõpliku iseloomuga, sest ükski seadus ei kohusta kahtlustuse äralangemisel või inimese õigeks mõistmisel teda teenistusse ennistama. Tartu Halduskohus on leidnud (samas), et kahtlustatava avaliku võimu teostamisest eemal hoidmise eesmärki võimaldab saavutada ka leebem vahend, milleks on teenistussuhte peatamine. Sellega seoses tuleb märkida, et teenistussuhte peatamise ja teenistusest vabastamise mõju teenistujale on erinev. Kui teenistussuhte üksnes peatatakse, siis on see avaliku korra tagamisel ühest küljest veidi vähem tõhus, sest inimesel säilib teatav mõjuvõim ning ei ole välistatud selle ärakasutamine nt kriminaalmenetluses tunnistajate mõjutamiseks (seega võib abinõu vajalikkuse kohta järeldada, et alternatiiv ei pruugi olla kõigil juhtudel vähemalt sama tõhus). Teisest küljest aga võib just teenistussuhte jätkamise võimalus mõjutada inimest õigusrikkumistest hoiduma.

14. Nii või teisiti on proportsionaalsuse põhimõtet rikutud vähemalt seetõttu, et teenistusest vabastamine ei ole mõõdukas. Kahtlustatava staatuse andmine on vajalik juba selleks, et korraldada arvatava kuriteo esialgne uurimine. KrMS § 34 lõike 3 kohaselt on kahtlustatav kohustatud ilmuma uurimisasutuse, prokuratuuri või kohtu kutsel ning osalema menetlustoimingus ning alluma uurimisasutuse, prokuratuuri ja kohtu korraldustele. KrMS § 34 lõige 1 sätestab kahtlustatava põhilised menetlusõigused (sh õiguse teada kahtlustuse sisu ja anda selle kohta ütlusi või keelduda ütluste andmisest ning õiguse teada, et tema ütlusi võidakse kasutada süüdistuseks tema vastu). KrMS § 33 lõike 2 kohaselt selgitatakse kahtlustatavale viivitamata tema õigusi ja kohustusi ning ta kuulatakse üle kahtlustuse sisu asjus. Inimese võib arvatava kuriteo toimepanemise asjaolude kohta üle kuulata alles pärast seda, kui talle on antud kahtlustatava staatus. Vastasel juhul on tegemist menetlusnõuete olulise rikkumisega ja selle käigus saadud tõendeid ei saa kriminaalmenetluses kasutada. Seega on kahtlustuse hilisem äralangemine üsna tõenäoline. Seda arvestades ei ole teenistusest vabastamise lõplikkus ja sellega seoses ka varem väljateenitud hüvede (eelkõige eripension) saamise õiguse kaotamine isiku suhtes mõõdukas. Konkreetse normikontrolli väliselt märgin, et teenistussuhte lõpetamine võiks veel kuidagi kõne alla tulla pärast *süüdistuse* esitamist, kuid isegi siis oleks põhiseaduslikult nõutav teenistusse (ja hüvedega seoses algsesse olukorda) ennistamise kohustus, kui isik mõistetakse õigeks.

15. Tartu Halduskohus on põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust alustades pööranud tähelepanu ainult ametniku subjektiivsete (põhi)õigustega seotud argumentidele. Kuna tegemist on inimese kaebusest alanud konkreetse normikontrolliga, on see iseenesest arusaadav, kuid normi põhiseaduspärasust tuleb hinnata ka riigiõiguslikke põhimõtteid arvestades. Avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhte kaitse on vajalik õigusriigi põhimõtte tagamiseks, mh ka korruptsiooni vältimiseks. Seadusega tuleb avaliku teenistuse raamistik määrata selliselt, et oleks mõeldud ka ametnike kaitsele teiste isikute, sh teiste ametnike võimalike pahatahtlike rünnete eest. Õiguskantslerile on teada juhtumeid, kus politseiametnikule on esitatud kahtlustus (või koguni süüdistus) kurjategija esitatud teadvalt ebaõige kaebuse või kolleegide fabritseeritud materjalide põhjal. Sellise pahatahtliku ründe võib esile kutsuda varasem kolleegide õigusrikkumisele osutamine (nn vilepuhuja). Õigusriigi põhimõtte kohaselt tuleb seega kahtlustuse äralangemisel teenistussuhte taastada.

16. Taustal tuleb välja tuua [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv \(EL\) 2019/1937, 23. oktoober 2019, liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta](#). EL-i liikmesriikidel tuleb direktiiv üle võtta hiljemalt 17.12.2021. Õiguskantslerile teadaolevalt valmistab Justiitsministeerium ette sellekohast seaduseelnõu (vt ka [väljatöötamiskavatsust](#)). Direktiivi põhjenduspunktis 95 on öeldud: „Riiklikul tasandil kehtestatud õiguskaitsevahendid ei tohiks potentsiaalseid tulevase rikkumisest teavitajaid heidutada. Näiteks töölt vabastamise korral ennistamise alternatiivina hüvitise maksmise lubamine võib põhjustada selle süstemaatilist praktiseerimist eelkõige suuremate organisatsioonide poolt, mistõttu on sellel tulevastele rikkumisest teavitajatele heidutav mõju.“ Eesti õiguse kohaselt ei ole isegi võimalik ametnikku sellisel juhul teenistusse ennistada (ATS § 105 lg 4 näeb ennistamise ette ainult ametnikule, kes oli teenistusest vabastamise ajal rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla seitsmeaastast last).

17. Kui Riigikohus nõustub, et põhiseaduse kohaselt on vaja teenistusest vabastamise asemel teenistussuhte peatada, siis tuleb ühtlasi lahendada ka peatamise ajal palga või muu samaväärse hüvitise maksmise küsimus (analoogiliselt kohtuasjaga [RKÜKo 14.04.2009 3-3-1-59-07](#)).

18. Tartu Halduskohus tuvastas ka eriteenistuste ametnike omavahelise ebavõrdse kohtlemise ehk vastuolu PS §-ga 12. Kohus leidis õigesti (punktid 11 ja 12), et päästeteenistuses ja kaitseväeteenistuses (tegevteenistuses) on sel juhul ette nähtud üksnes teenistussuhte peatamine, mitte teenistusest vabastamine. Kohtuga tuleb nõustuda ka selles, et politseiametnikule on põhjendatud kehtestada suuremaid nõudmisi, kui näevad ette avaliku teenistuse üldreeglid. See on iseenesest mõistlik põhjus erinevaks kohtlemiseks.

19. Kohus leiab siiski, et põhiseaduspärane ei ole *sel määral* erinev kohtlemine, mis tingib politseiametniku teenistusest vabastamise (teenistusest ennistamise võimaluseta). Seda lähtekohta tuleb küll põhimõtteliselt õigeks pidada, sest erineva kohtlemise määr peab olema ka mõõdukas (erineva kohtlemise määr peab olema proportsioonis võrreldavate gruppide omavahelise erinevuse määraga). Siiski ei saa kohtuga nõustuda selle põhjal tehtud lõppjäreluses, et konkreetsel juhul on politseiametnike erinev kohtlemine võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus. Kui Riigikohus ei peaks nõustuma, et politseiametnike teenistusest vabastamine sellistel tingimustel on vastuolus PS §-ga 10 ja § 30 lõikega 1, võib kahtlustuse esitamise tagajärgede nii suurt erinevust täielikult põhjendada politsei teenistuse eripäraga. Pealegi ei annaks PS §-ga 12 vastuolu järeldamine iseenesest kindlat alust politseiametnike senisest soodsamalt kohtlemiseks – kui kahtlustuse esitamisel teenistusest vabastamine oleks vastuolus ainult võrdse kohtlemise põhimõttega, aga ülejäänud põhiseaduse normidega kooskõlas, siis oleks Riigikogul võimalus võrdset kohtlemist tagada ka kõiki eriteenistujaid rohkem koormates (ehk näha sellisel juhul ette kõigi eriteenistujate teenistusest vabastamise).

20. Riigikogu peab eriteenistuste kujundamisel muidugi jälgima, et ei tekiks põhjendamatu erinevusi. Selles kontekstis tuleb veel välja tuua, et seadused ei näe ette prokuröri ega kohtuniku teenistusest vabastamist kahtlustuse või süüdistuse esitamisel. Kohtuniku puhul oleks sellise regulatsiooni kehtestamine välistatud küll juba põhiseadusega kaitstud sõltumatuse tagatiste tõttu (PS § 147 lg 2). Prokuröridele peaks aga olema põhjendatud kohaldada vähemalt sama rangeid nõudeid nagu politseiametnikele (eeldusel, et nõue on põhiseadusega kooskõlas).

21. Järgnev tähelepanek ei puuduta otseselt normikontrolli. Esitan selle siiski, sest õiguskantsleri üks ülesandeid on kontrollida, et avalik võim tagaks õigustloovate aktide rakendamisel isikute õiguse võrdsele kohtlemisele ([õiguskantsleri seaduse](#) § 19 lg 1). Võtmata seisukohta konkreetses kohtuasjas (see on täielikult kohtu pädevuses, mh ka selleks vajalik

tõendite hindamine), juhin tähelepanu sellele, et Tartu Halduskohtu üldine lähtekoht on ekslik. Iseenesest on küll õige kohtu viide Riigikohtu praktikale, mille kohaselt see, kui avalik võim on kellegi suhtes varem käitunud (soodustavalt) õigusvastaselt, ei anna isikule õigust võrdse kohtlemise põhimõttele tuginedes nõuda, et avalik võim kohaldaks hiljem ka tema suhtes sedasama (soodustavat) õigusvastast tagajärge. Seetõttu saaks näiteks isiku esitatud kohustamiskaebuse rahuldamata jätta. See ei muuda aga olematuks seda, kui avalik võim on isikuid õiguse kohaldamisel põhjendamatult erinevalt kohelnud (diskrimineerinud). Kohus võib diskrimineerimist järelada ja sellest tulenevalt tuleb avalikul võimul edaspidi kohelda kõiki isikuid ühetaoliselt (koormavalt) õiguspäraselt. Konkreetsel juhul tähendaks see, et PPA kohaldaks kaalutusõiguseta teenistusest vabastamise alust edaspidi ühtviisi rangelt kõigile politseiametnikele (see ei oleks muidugi enam lubatud, kui Riigikohus otsustab praeguse konkreetse normikontrolli taotluse rahuldada). Ühtlasi võib selline põhjendamatu erinev kohtlemine teatud tingimustel anda piisavalt alust hüvitamiskaebuse rahuldamiseks (eelkõige moraalse kahju aspektist).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Liina Lust-Vedder 693 8429
Liina.Lust-Vedder@oiguskantsler.ee

Odyn Vosman 693 8422
Odyn.Vosman@oiguskantsler.ee