

TARTU ÜLIKOOL

ÕIGUSTEADUSKOND

Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Jaanika Tamar

**POLITSEIAMETNIKU TEISELE AMETIKOHALE NÕUSOLEKUTA ÜLEVIIMISE
LUBATAVUSE EELDUSED JA POLITSEIAMETNIKU ÕIGUSKAITSEVAHENDID**

Magistritöö

Juhendaja

LL.M. Ene Andresen

TARTU

2015

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. AMETNIKE ÜLEVIIMISE REGULATSIOONID	8
1.1. Tava- ja politseametniku üleviimise regulatsioonid	8
1.1.1. Tavaametniku üleviimine võrdluses varasema regulatsiooniga.....	8
1.1.2. Politseiametniku üleviimine võrdluses varasemate regulatsioonidega	12
1.1.3. Tava- ja politseiametniku nõusolekuta üleviimise regulatsioonide võrdlus	14
1.2. Politseiametniku eristaatus ja nõusolekuta üleviimisega kaasnevad põhiõigusriived ...	16
1.2.1. Politseiametniku ülesanded ning politseiteenistuse eripära.....	16
1.2.2. Politseiametniku nõusolekuta üleviimise eesmärgid.....	18
1.2.3. Politseiametniku nõusolekuta üleviimisega riivatavad põhiõigused.....	20
1.2.3.1. Politseiametniku riivatavad põhiõigused.....	20
1.2.3.2. Alternatiivid politseiametniku nõusolekuta üleviimisele	22
1.2.3.3. Politseiametniku põhiõiguste riive mõõdukus nõusolekuta üleviimisel	25
2. POLITSEIAMETNIKU NÕUSOLEKUTA ÜLEVIIMISE LUBATAVUSE EELDUSTE ANALÜÜS.....	28
2.1. Materiaalsete eelduste analüüs.....	28
2.1.1. Nõusolekuta üleviimise vajaduse olemasolu.....	28
2.1.1.1. Nõusolekuta üleviimise tüüpjuhtumid.....	28
2.1.1.2. Nõusolekuta üleviimise vajaduse eristamine koondamissituatsioonist	32
2.1.2. Politseiametniku elukohavahetuse mittekaasnemine	35
2.1.3. Politseiametniku teenistussuhte tingimuste sarnasus senisel ja uuel ametikohal....	39
2.1.3.1. Teenistusastme vastavuse eritingimus.....	39
2.1.3.2. Ametijuhend ja selle oluliste tingimuste kaalumine.....	41
2.1.3.3. Vähemalt senise palga säilitamise tingimus	43
2.2. Formaalsete eelduste analüüs.....	46
2.2.1. Kehtiv nõusolekuta üleviimise akt	46

2.2.2. Nõusolekuta üleviimise akti põhjendatus.....	48
2.2.3. Etteteanmistähtaja järgimine	51
2.3. Töö autori ettepanekud nõusolekuta üleviimise regulatsiooni muutmiseks	52
2.3.1. Täiendavate tingimuste sätestamine.....	52
2.3.2. Lisatagatiste sätestamine	54
3. POLITSEIAMETNIKU ÕIGUSKAITSEVAHENDID NÕUSOLEKUTA ÜLEVIIMISE	
KORRAL.....	57
3.1. Nõusolekuta üleviimise akti vaidlustamise viisid ning võimalikud nõuded.....	57
3.2. Esmased õiguskaitsevahendid.....	58
3.2.1. Haldusakti andmisest hoidumise nõue	58
3.2.2. Haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue	60
3.3. Teised õiguskaitsevahendid.....	62
3.3.1. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõue	62
3.3.2. Kahju hüvitamise nõue	64
KOKKUVÕTE	67
THE PREREQUISITES OF A POLICE OFFICER’S TRANSFER TO ANOTHER	
POSITION WITHOUT CONSENT AND POLICE OFFICER’S LEGAL REMEDIES.	
Summary.....	75
KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU	84
Kasutatud kirjandus	84
Kasutatud õigusaktid.....	87
Kasutatud kohtupraktika	88

SISSEJUHATUS

Eesti Vabariigi kui õigusriigi idee on sätestatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse (PS)¹ §-s 10, mille kohaselt peavad kõik õigused, vabadused ning kohustused olema vastavuses sotsiaalse ja demokraatliku valitsemise põhimõtetega. Et riik ja kohalikud omavalitsused saaksid seda põhimõtet järgida, on tarvis lojaalseid ja kvalifitseeritud ametnikke, kes langetavad otsuseid, viivad neid ellu ning toimetavad avalikud teenused kodanikuni.² Riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesandeid täites aitavad ametnikud kaasa avaliku sektori toimimisele ja arengule kogu riigis.

Avalikku teenistust põhiseadus põhjalikult ei reguleeri. See sisaldab ainult üksikuid norme, mis sätestavad avaliku teenistuja kodakondsuse nõuded ning riigi- ja ärisaladuse kaitsmise kohustuse (PS § 30 ja § 45). Ametnik on riigi või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus töösuhtes, mille osas põhiseadus *expressis verbis* eraldi tingimusi ei sätesta, kuid mille piirangud ning muud reeglid on tuletatavad PS §-st 29. PS § 29 lg-st 4 tulenevalt on seadusandjal kohustus tasakaalustada töötaja ning tööandja õigused ja huvid töötaja kaitseks olevate töötingimuste kehtestamisega.³ See kehtib ka avalikus teenistuses töötavatele isikutele, kelle õigused ning kohustused ja muud teenistusalased reeglid on sätestatud avaliku teenistuse seaduses (ATS)⁴. Avaliku teenistuse seadus on üldseaduseks mitmete eriteenistusi reguleerivatele seadustele, sealhulgas ka politsei ja piirivalve seadusele (PPVS)⁵.

Põhiseaduse preambulast tulenevalt on riigi ülesandeks muuhulgas ka sisemise rahu ning julgeoleku tagamine. Selle eesmärgi täitmiseks peab riik looma õigusliku baasi ja seda ülesannet täitva ametkonna ning tagama selle funktsioneerimise.⁶ Nii nagu paljudes teistes riikides on ka Eestis turvalise elukeskkonna tagamine eeskätt Politsei- ja Piirivalveameti kui riigi sisejulgeolekuasutuse kohustus. Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) on Eesti suurim riigiasutus, mille põhieesmärgiks on talle seadusega antud ülesannete efektiivne ning kiire täitmine. Et politseiasutus saaks efektiivselt toimida, on seadusega tarvis ette näha meetmeid, mis kindlustaksid politseiülesannete stabiilse ja ühtlase üleriigilise täitmise. Selleks võib

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349...RT I, 27.04.2011, 2.

² Avaliku teenistuse 2013. aasta aruanne. Rahandusministeerium. Kättesaadav: http://www.avalikteenistus.ee/public/Riigikogu_aruanne/Avaliku_teenistuse_aruanne_Riigikogule_loplik_20140612.pdf (13.10.2014), lk 8.

³ Annus, T., Henberg, A. PS § 29, 7.1. – Madise, Ü. (toim.) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura, 2012.

⁴ Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 06.07.2012, 1...RT I, 18.02.2014, 4.

⁵ Politsei ja piirivalve seadus. – RT I 2009, 26, 159...RT I, 19.03.2015, 5.

⁶ Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana. – Juridica, VII/2004, lk 453.

teatud juhtudel olla vajalik politseiametnike ümberpaigutamine asutuse äranägemisel. Üheks ümberpaigutamise viisiks on seadusandja kehtestanud politseiametniku nõusolekuta üleviimise teisele ametikohale.

Nõusolekuta üleviimine on oma olemuselt politseiasutuse ja politseiniku vaheliseks pingeallikaks. Juba termin „nõusolekuta“ viitab olukorrale, kus üks pool otsustab teise suhtes võtta tarvitusele meetme, millega teine pool ei nõustu ja seega on vastu tahtmist. Tegemist on keeruka situatsiooniga, kus ühelt poolt leiab asutus, et ametnikku on tarvilik üle viia uuele ametikohale, et tagada ühiskonna turvalisuse ja muude seadusest tulenevate ülesannete efektiivne täitmine. Teiselt poolt on sellele vastukaaluks politseiniku õigused, mida nõusolekuta üleviimisega piiratakse. Sisuliselt määrab politseiasutus, millisel ametikohal peab politseinik oma teenistussuhet jätkama. See läheb vastuollu PS §-st 29 tuleneva õigusega vabalt valida töökohta. Kuna tegemist on aga lihtsa seadusereservatsiooniga normiga, võidakse seaduses sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra, s.h teatud juhtudel ka seda piirata. Et saavutada poolte huvide ning õiguste vaheline tasakaal, peab põhiõigusriive olema proportsionaalne. Siit tõusetubki küsimus, kas politseiametniku nõusolekuta üleviimisega täidab politseiasutus oma eesmärgi ning kas selle meetme rakendamisel on tagatud mõlema poole huvide ning õiguste tasakaal.

Nõusolekuta üleviimine on sagedasti rakendatav meede, mis sõltuvalt asjaoludest võib puudutada paljusid politseiametnikke. PPA teenistuskohdade koosseisu piirarvuks on hetkel kinnitatud 5500 kohta, neist ametikohti on 5006, sh politseiametniku ametikohti 4145.⁷ Andmed näitavad, et PPA peadirektor allkirjastab aastas ligikaudu 2300 personaliga seonduvat dokumenti (ehk ligi poolte PPA ametnike kohta), millest umbes 200 moodustavad ametniku nii nõusolekuta kui nõusolekul üleviimise käskkirjad.⁸ Antud statistika on saadud tavapära tingimustes, kus numbreid ei mõjuta laialdasemad muudatused ega ümberkorraldused. PPA-s on viimastel aastatel toimunud suured struktuuri- ja personali muudatused, mis on tavapära statistikat oluliselt mõjutanud. PPA andmetel viidi 2014. aastal üle 1387 politseiametnikku, millest 270 olid nõusolekuta üleviimised.⁹ Seega kasvas asutuse ümberkorraldamise käigus üleviidavate politseinike arv ligi seitse korda. Nõusolekuta üleviimiste peamiseks põhjuseks oli teatud piirkondlike politseijaoskondade sulgemine ning sealsete politseinike paigutamine ametikohtadele, mis olid vakantsed ning vajasisid täitmist.

⁷ Siseministri 27.06.2014 määrus nr 28 „Politsei- ja Piirivalveameti teenistuskohdade koosseis“. – RT I, 28.06.2014, 173... RT I, 25.09.2014, 4.

⁸ Politsei ja piirivalve seaduse ning päästeteenistuse seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: www.riigikogu.ee (10.12.2014), lk 20.

⁹ Politsei- ja Piirivalveameti juristi S. L. 18.02.2015 e-mail politseinike üleviimise statistiliste andmete kohta. – Kiri töö autori valduses.

Kuna nõusolekuta üleviimist rakendatakse üsna tihti, tekivad tahes-tahtmata asutuse ning politseinike vahel vaidlused nii asutusesiseselt kui ka kohtu tasandil. Kui politseiametnik leiab, et tema õigusi on nõusolekuta üleviimisega rikutud, on tal võimalus end õiguslikult kaitsta. Tekibki küsimus, millised on politseinike võimalikud õiguskaitsevahendid nõusolekuta üleviimise korral ja milline õiguskaitsevahend on kõige tõhusam. Antud juhul tulenevad võimalike õiguskaitsevahendite loetelu riigivastutuse seadusest (RVastS)¹⁰.

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, millistel tingimustel peaks olema lubatud politseiametnikku ilma tema nõusolekuta politseiasutuses teisele ametikohale üle viia ning kas sellistel juhtudel on politseiametniku käsutuses tõhusad õiguskaitsevahendid. Teema püstitus lähtub hüpoteesist, et kehtiv politseiametniku nõusolekuta üleviimise regulatsioon ei taga üleviimise eesmärkide ja politseiametniku õiguste vahelist tasakaalu.

Nõusolekuta üleviimise meede ei ole Eesti õiguskorras uudne nähtus, kuid senini pole antud teemat õigusteades põhjalikult käsitletud. Peamistes politseiasutusi ja –ametnike puudutavates uurimustes on lähtutud muude organisatoorsete aspektide hindamisest. Palju leidub materjale, milles on analüüsitud politseiametnike käitumist ametiülesannete täitmisel ning kodanikega suhtlemisel, kuid politseiametnike teenistusalaste õiguste piiramist ja selle õiguspärasust pole põhjalikult uuritud.

Magistritöö on jagatud kolmeks peatükiks. Töö esimeses peatükis võrreldakse politseiametnikku tavaametnikuga ning analüüsitakse, kuidas on nõusolekuta üleviimise instituut ajas muutunud. Võrdlus on tarvilik eeskätt selleks, et hinnata politseiametniku nõusolekuta üleviimise regulatsiooni eesmärkide põhjendatust. Oluline on analüüsida, kas ajaloolisest kogemusest võiks ka antud teema probleemidele lahendusi leida. Samas peatükis uuritakse, milliseid eesmärke nõusolekuta üleviimine teenib ning millised huvid ja õigused sellises olukorras vastanduvad. Muuhulgas määratakse kindlaks, kas kehtiv regulatsioon võimaldab nõusolekuta üleviimist muude meetmetega asendada või kas seadusandja näeb nõusolekuta üleviimise korral ette tasakaalustavaid hüvesid või tagatise.

Töö teises peatükis analüüsitakse politseiametniku nõusolekuta üleviimise lubatavuse eeldusi ja nende vastavust põhiseadusele. Peatükis keskendutakse nõusolekuta üleviimise materiaalsetele ja formaalsetele eeldustele. Eeskätt sisustatakse seadusest tulenevad nõusolekuta üleviimise tingimused ning analüüsitakse nende probleemkohti. Antud peatüki eesmärgiks on välja selgitada, kas kehtivas õiguses on politseiniku nõusolekuta üleviimine sätestatud ammendavalt, üheselt arusaadavalt ning kas nõusolekuta üleviimise meetme

¹⁰ Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260...RT I, 13.09.2011, 11.

rakendamisel on tagatud erinevate õiguste ja huvide tasakaal. Peatüki lõpus toob töö autor välja omapoolsed ettepanekud politseiametniku nõusolekuta üleviimise regulatsiooni muutmiseks.

Töö kolmandas peatükis selgitatakse välja, millised on politseiametniku tõhusad õiguskaitsevahendeid nõusolekuta üleviimisel. Analüüsimisele tuleb neli peamist õiguskaitsevahendit: haldusakti andmisest hoidumise, haldusakti kehtetuks tunnistamise, õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise ja kahju hüvitamise nõuded. Seejuures analüüsitakse ka nimetatud õiguskaitsevahendite rakendamise õiguslikke tagajärgi.

Magistritöö kirjutamisel on õigusaktide arenguloo uurimisel kasutatud võrdlev-ajaloolist meetodit. Politseiniku nõusolekuta üleviimist puudutavate õigusnormide sisu ning õiguskaitsevahendite analüüsimisel on rakendatud analüütilis-süsteemset meetodit. Selguse huvides kasutab autor töös tavaametnikule viidates terminit „ametnik“, politseiametniku kohta termineid „politseiametnik“ või „politseinik“.

Töö põhilisteks materjalideks on Eestis ilmunud avaliku teenistuse ning haldusõiguse valdkonna teoreetiline kirjandus, kuivõrd võõrkeelses kirjanduses puuduvad teemakohased käsitlused. Näiteks on töös suuresti tuginetud K. Lang'i, I. Pärnamägi ja E. Sarapuu teosele „Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat“¹¹ ning Konstanzi ülikooli emeriitprofessor H. Maureri raamatule „Haldusõigus. Üldosa“¹². Töös on kasutatud ka erinevaid teemakohaseid artikleid, mis on ilmunud ajakirjas *Juridica* ja *Radar*. Töö kirjutamisel oli abiks ka USA õigusteaduse professorite Roberg'i, Novak'i, Smith'i ja Corder'i teos „Police and Society“¹³ ja Meško, Fields, Lobnikar, Sotlar poolt toimetatud teos „Handbook on Policing in Central and Eastern Europe“¹⁴. Lisaks teoreetilistele materjalidele on suures osas tuginetud vastavatele õigusaktidele, peamiselt politsei ja piirivalve seadusele ning avaliku teenistuse seadusele. Nõusolekuta üleviimise regulatsiooni sisu ja mõtte avamisel on kasutatud ka õigusaktide eelnõude seletuskirju ning kohtupraktikat. Töö raames on läbi töötatud ligi 40 kohtulahendit, millest põhilise osa moodustavad alamate astmete kohtuotsused.

¹¹ Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. Avaliku teenistuse käsiraamat. Tallinn: Justiitsministeerium, 2013.

¹² Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura, 2004.

¹³ Roberg, R.R. jt. New York: Oxford University Press, 2012.

¹⁴ Meško, G., Fields, C.B., Lobnikar, B., Sotlar, A. (toim.) Handbook on policing in Central and Eastern Europe. New York, Heidelberg, London: Springer, 2013.

1. AMETNIKE ÜLEVIIMISE REGULATSIOONID

Iga seadusandluse analüüsimisel on eeskätt tarvis hinnata selle õigusakti kujunemist ning arengut. Selleks, et mõista ja anda hinnang praegusele nõusolekuta üleviimisele, tuleb käsitleda nii tava- kui politseiametniku kohta kehtinud ja kehtivat regulatsioone osas, mis puudutavad üleviimist. Töö eesmärgist lähtuvalt tuleb käesolevas peatükis analüüsimisele tava- ja politseiametniku üleviimist reguleerivad aktid ja nende omavaheline suhestumine. Muuhulgas selgitatakse välja politseiametniku nõusolekuta üleviimise eesmärgid ning antakse hinnang, missuguseid politseiniku põhiõigusi võidakse antud instituudiga riivata.

1.1. Tava- ja politseiametniku üleviimise regulatsioonid

1.1.1. Tavaametniku üleviimine võrdluses varasema regulatsiooniga

Tänast Eesti avalikku teenistust kujundavad ideed pärinevad juba Eesti Vabariigi esimesest iseseisvusperioodist. Sel ajal levisid õigusteadlaste arvamused ning käsitlused, kuidas võiks avalik teenistus Eesti õiguskorras reguleeritud olla. Näiteks tolelaegne tunnustatud haldusõigusteadlane Artur-Tõeleid Kliimann avaldas teravat kriitikat kehtinud riigiteenistuse seaduse kohta ja pakkus välja avaliku teenistuse seaduse loomise.¹⁵ Kliimanni nägemus ning väljapakutud normid on paljuski sarnased kehtiva avaliku teenistuse seaduse eesmärkide ning printsiipidega, näiteks lojaalsusprintsip ja ametniku nõusolekuta üleviimine.

A.-T. Kliimann avaldas oma nägemuse avaliku teenistuse süsteemi võimalikust ehitusest. Ta eristas seejuures nõusolekuta ja nõusolekul üleviimist. A.-T. Kliimann väitis, et oleks tarvis sätestada seadus, mis võimaldaks teenistujaid ilma nende nõusolekuta teenistuse huvides ühest territooriumi punktist teise ümber paigutada¹⁶. Kuigi Kliimann ei selgitanud oma ettepanekute tagamaid, on tema üldistest märkustest tuletatav vajadus anda riigiasutustele võimalusi personali liigutamiseks vastavalt vajadusele. Siiski seadis Kliimann piirangud, kui üleviimisel peaks muutuma ametniku võimupädevus, mis ilma ametniku vastava nõusolekuta

¹⁵ Kliimann, A.-T. Avaliku teenistuse seadus. Teenistusõigusteoreetilisi ja teenistusõiguspoliitilisi printsiipe de lege ferenda. – *Õigus*, 1935, lk 9.

¹⁶ Samas, lk 17.

ei olnud lubatud¹⁷. Täna kontekstis tähendab see olukorda, kus ametniku teenistuslikud ülesanded ning pädevus muutuvad.

Olulisi erinevusi võrreldes Kliimanni seisukohtadega leidub 1996. aastal jõustunud avaliku teenistuse seaduse vanas redaktsioonis (edaspidi ATS v.r.)¹⁸. Kuni selle ajani leiti, et ühiskonnas puudus avaliku teenistuse instituut.¹⁹ ATS v.r. püsis ligi 17 aastat, mil riigi areng ning liitumine Euroopa Liiduga tõi kaasa uusi suundi. Sellest tingituna koostati ja võeti vastu uus ning põhjalikum avaliku teenistuse seadus.

ATS v.r. kohaselt olid kõik üleviimisega seotud sätted paigutatud teenistuja õiguste peatüki alla ning antud seadus võimaldas ametnikku üle viia teisele ametikohale üksnes tema nõusolekul. Teatud personaliga seotud otsuseid oli võimalik vastu võtta ka ilma ametniku nõusolekuta, kuid konkreetsed juhud ei sobitu antud töö teema konteksti.

ATS v.r. § 47 kohaselt oli ametniku teisele ametikohale või teise paikkonda üleviimine lubatud ainult ametniku nõusolekul. Alaliikidena oli vastavas seaduses kehtestatud tähtajatu ning tähtajaline üleviimine. ATS v.r. § 49 kohaselt oli ametnikul, kellele arsti otsuse alusel oli senisel ametikohal teenistuse jätkamine tervise tõttu vastunäidustatud, õigus saada samas ametiasutuses tervisele vastav ametikoht, v.a. konkursi korras täidetav ametikoht. Siit järeldub, et ametnikul oli õigus üleviimist nõuda ning asutus pidi ka seda nõuet täitma. Samuti saab antud normist välja lugeda üleviimise tähtajatust, kuivõrd järgnevates sätetes on üleviimise ajutine iseloom selgelt märgitud.

Ametniku tervislikel kaalutlustel oli võimalik ka ajutine üleviimine. ATS v.r. § 50 lg 1 kohaselt oli ametnikul arsti otsuse alusel õigus ajutisele üleviimisele tervisele vastavale ametikohale. Seejuures oli sätestatud, et talle säilitatakse vähemalt senine palk, mida tähtajatu üleviimise korral ette nähtud ei olnud. ATS v.r. § 51 oli ajutise üleviimise erisäte ametniku raseduse ajaks, mille korral oli samuti nõutud vastav arsti otsus. Selle sätte kohaselt ei säilitatud ametnikule aga senist palka, vaid palgavahe maksti kinni kohustuslikust ravikindlustusest. Siit järeldub, et ajutine üleviimine oli ametniku nõudeõigus, kus asutusel oli kohustus antud nõudeõigust võimaluse korral täita.

Kehtivas avaliku teenistuse seaduses on sätestatud kaks üleviimise võimalust: tähtajaline ning tähtajatu. Tähtajaline üleviimine saab toimuda üksnes nõusolekul, kuid tähtajatut üleviimist on võimalik rakendada nii nõusolekul kui nõusolekuta.

¹⁷ Kliimann. *Op. cit.*, lk 17, p 14.

¹⁸ Avaliku teenistuse seadus. – RT I 1995...16, 228.

¹⁹ Pikamäe, P. Avaliku teenistuse taassünd Eestis. – *Juridica*, IV/1996, lk 166.

ATS §-s 33 on sätestatud ametniku tähtajaline üleviimine, mille kohaselt on ametnikku võimalik tähtajaliselt üle viia teisele ametikohale ühe ametiasutuse sees või teises ametiasutuses olevale ametikohale. Üleviimise eesmärgiks on suurendada ametniku pädevust ja motivatsiooni või edendada koostööd ametiasutuste vahel. Võrreldes ATS v.r. on antud insituudi eesmärk ning sisu kõige enam muutunud.

Ametnikul on seadusest tulenev pidev kohustus ja ka õigus end ametialaselt täiendada. Samas on asutusel kohustus rakendada abinõusid, et ametnik saaks enda teadmisi ja oskusi arendada.²⁰ Seda kohustust aitabki tähtajaline üleviimine täita, mis on mõeldud eeskätt ametnike professionaalsustaseme tõstmiseks, oskusteabe kasvatamiseks ja arendamiseks, et suureneks ametniku kompetents.²¹ Tähtajalise üleviimise tingimusteks on ATS § 33 lg 3 kohaselt üleviidava ametniku, vastuvõtva ning saatva asutuse õigust omava isiku nõusolekud. Kõigi osapoolte nõusolekute olemasolu eeldus kaitseb kõigi huve, eeskätt aga ametniku huve, kes peab ka ise olema nõus antud meetme rakendamisega. ATS § 33 lg 3 p-s 1 välja toodud ametniku nõusolek on oluline, sest isik võidakse üle viia teisele ametikohale, mille asukoht muutub märkimisväärselt. See võib omakorda tekitada ametnikule teatavaid ebamugavusi või nõuda eraelulisi ümberkorraldusi. Näiteks ametniku üleviimine osakonda, mis asub teises linnas või ka linna teises otsas, võib pikendada isiku töölejäudmise aega või nõuda teistsuguseid transpordivahendeid. Seega on tähtajalise üleviimise korral nõusoleku olemasolu igati õigustatud.

ATS § 33 lg 3 p-s 2 välja toodud saatva ja vastuvõtva asutuse selleks õigustatud isiku nõusoleku eesmärgiks on kõigi osapoolte ühise huvi ja soovi kinnitamine. Praktikas võib probleeme tekitada aga ATS § 33 lg-s 4 kasutatud termini „määratud ajaks“ sisustamine, kus seadusandja ei ole ajalist piiri ametniku ajutiseks üleviimiseks sätestanud. Seadusandja ajaline määratlematus võib tekitada olukorra, kus asutus viib ametniku tähtajaliselt üle kavatsusega teda siiski alaliselt paigutada üleviidavale kohale. Üleviimise täpse ning selge tähtaja nimetamine vastavates dokumentides elimineerib võimaluse konkurssidest möödahiilimise eesmärgil üleviimise regulatsiooni kuritarvitada.²² Ajalise piiritletuse võib tuletada aga antud regulatsiooni eesmärgist, mis ütleb, et ametniku võib tähtajaliselt üle viia seniks, kuni ametnik on tähtajalise üleviimisega ette nähtud eesmärgid saavutanud ning üleviimine on end ammendanud. Lisaks tuleks jälgida, kas üleviimiseks määratud tähtaeg on proportsionaalne ja mõistlik. Antud küsimust tuleks seaduse tasandil määratleda.

²⁰ Tavits, G. Avaliku teenistuse õiguslikud alused. Tartu-Tallinn, 2013, lk 60.

²¹ Tõniste, Reinsalu. *Op. cit.*, lk 608.

²² Samas.

ATS v.r. kohaselt oli võimalik ametnikku tervislikel põhjustel või raseduse ajaks ajutiselt üle viia. Selles osas on ATS märgatavalt muutunud. ATS § 48 alusel on ametnikul õigus säilinud teenistustingimuste ajutisele kergendamisele raseduse ajaks. Seadusandja on antud muudatuses märkinud üksnes üleviimise regulatsiooni ning eesmärkide muutumist, mille tõttu enam ei ole võimalik tervislikel põhjustel üle viia²³. Antud muudatus on tingitud ka Eesti sotsiaalsüsteemi muutumisest, kus isikul on võimalik rakendada ravikindlustust või töövõimetust tervislike olukordade lahendamiseks ning saada vastavat hüvitist ajaks, mil teenistusülesannete täitmine on raskendatud.

Avalikke teenistujaid on ka tähtajatult võimalik üle viia. Kuigi ATS-i eelnõu seletuskiri ei põhjenda antud instituudi tagamaid, võib seda tuletada eelnõu seletuskirja üldistest eesmärkidest. Varasema regulatsiooniga võrreldes on soovitud suurendada avaliku teenistuse paindlikkust ja võimet muutunud oludes efektiivsemaks toimimiseks ning ressursse paremini kasutades laiendada teenistusandja õigusi valitsemisalade ümberkorraldamisel.²⁴ Tähtajatu üleviimine saab toimuda nõusolekul või nõusolekuta. Kuna antud töö fookuses on nõusolekuta üleviimine, tuleb käsitlemisele üksnes ATS § 98 lg 1 p-s 1 sätestatud olukord. Nõusolekuta üleviimine on paigutatud ametniku teenistussuhte lõppemise peatüki alla.

ATS § 98 lg 1 p 1 kohaselt viiakse ametnik tähtajatult üle teisele ametikohale, kui ametikoha ülesanded antakse üle sama ametiasutuse teisele struktuuriüksusele või teisele ametiasutusele. Siit lähtub, et tegemist ei ole haldusorgani kaalutusotsusega, vaid pigem käitumisjuhisega selles lõikes loetletud juhtudeks. Seadusest tulenevalt võib ametnikku nõusolekuta üle viia olukorras, kus ametniku jaoks muutub üksnes struktuuriüksus või ametiasutus. Lisaks on seaduses täpsemad kriteeriumid, millest peab sellisel juhul lähtuma. Kui ametnik viiakse nimetatud punkti alusel tähtajatult üle, ei tohi tema teenistussuhte tingimused oluliselt erineda senistest teenistussuhte tingimustest, s.h. ei tohi tema põhipalk olla väiksem kui senine põhipalk (ATS § 98 lg 2). Käesolev tingimus oli sätestatud ka ATS-i vanas redaktsioonis, kuid seda ajutise üleviimise juhuks. Ametniku nõusolek on vajalik, kui üleviimisel muutub ametikoha asukoht (ATS § 98 lg 3).

Konkreetse tähtajatu üleviimise normi eesmärke eraldi või täpsemalt eelnõus käsitletud ei ole. ATS § 98 lg-ga 1 kehtestamise eesmärgiks võib samuti pidada paindlikkust ning efektiivsust asutuse töö toimimises. Sellega võimaldatakse asutusel varasemaga võrreldes kergemalt personali ümber paigutada. Samuti on käesoleva regulatsiooniga igasugune üleviimine

²³ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 35.

²⁴ Samas, lk 3.

muutunud asutusekeskseks meetmeks, mida asutus saab rakendada ülesannete täitmise eesmärgil talle vajalikul moel. Seadusandja on 17 aasta jooksul toimuvate muudatuste käigus täheldanud vajadust anda asutusele personaliga tehtavate muudatuste korraldamiseks rohkem vahendeid ning vähendada ametniku õigusi asutuse suhtes.

1.1.2. Politseiametniku üleviimine võrdluses varasemate regulatsioonidega

Politsei kui organisatsioon tekkis pärast Eesti taasiseseisvumist, kui 1991. aastal vabaneti nõukogudelikust „miilitsa“ vormelist ning võeti kasutusele termin „politsei“.²⁵ Vastavalt sellele muutus ka seadusandlus. Esimesena hakkas politseiteenistuse tingimusi ning korda reguleerima Eesti Vabariigi politseiseaduse alusel vastu võetud politseiteenistuse määrustik (määrustik)²⁶. See kehtis kuni 1998. aastani, mil määrustik asendati politseiteenistuse seadusega (PolTS)²⁷. Antud akt oli senisest põhjalikum ning reguleeris politseiteenistuslikke aspekte kuni 2009. aastani, kui võeti vastu politsei ja piirivalve seadus, mille reguleerimisalaks on politseiametniku ülesanded, õigused, korralduse ja politseiteenistuse õiguslikud alused (PPVS § 1).

Politseiametniku nõusolekuta üleviimise instituuti on aja jooksul laiendatud ning muudetud asutuse jaoks paindlikumaks. Muutumatuks on jäänud aga nõusolekuta üleviimise eesmärk – täita teenistuse huve, et inimressurssi oleks võimalik paindlikult asutusesiseselt ümber paigutada. Selle huvi kaalukuse suurenemist on märgata igas järgnevas politseiteenistust reguleerivas aktis.

Politsei ja piirivalve seaduses on sätestatud nii nõusolekuta kui nõusolekuga üleviimise eritingimused. Strukturaalselt on kõik üleviimise normid paigutatud teenistuastmete ning ametikohale nimetamise ja üleviimise peatükki. Seadusest ei nähtu, kas tegemist on tähtajatute või tähtajaliste üleviimistega. Politseiniku nõusolekuta üleviimise paindlikkusest ning olemusest lähtuvalt võivad kõne alla tulla mõlemad variandid. Samas peab asutusel säilima võimalus rakendada vastavat meetet teenistuslikes huvides nii kaua kui vajalik.

²⁵ Politsei- ja Piirivalveameti kodulehekülj. Kättesaadav: www.politsei.ee/et/organisatsioon/politsei-ja-piirivalveamet (21.01.2015).

²⁶ Vabariigi Valitsuse määrus nr 32 „Politseiteenistuse määrustik“ – 12.02.1991.

²⁷ Politseiteenistuse seadus. – RT I 1998, 50, 753...RT I 2009, 62, 405.

PPVS § 57 lg 1 sätestab, et politseiametnikku võib tema nõusolekuta üle viia samas asutuses sellisele ametikohale, mille üks teenistusastmetest vastab tema politseiametniku teenistusastmele, kui see ei too kaasa tema elukohavahetust. Lisaks omavad antud teema kontekstis tähtsust sama sätte lõiked 4 ja 5, kus on nõusolekuta üleviimise tingimustena välja toodud lisaks ka ühekuuline etteteatamise tähtaeg ning vähemalt senise palga säilitamine.

PPVS § 58 lg 1 kohaselt võib politseiametnikku üksnes nõusolekul üle viia tema teenistusastmele mittevastavale ametikohale. Antud sätted täiendavad üksteist ning edastavad sarnast mõtet – üleviimisel ei tohi politseiniku teenistusaste muutuda. Kui see aga muutub, on tarvis politseiniku nõusolekut.

Võrreldes politsei ja piirivalve seadust määrustiku või politseiteenistuse seadusega, on märgata mitmeid sarnasusi ja erinevusi. Peamine sõnastuslik erinevus seisneb terminipaari „teenistuse huvides“ kasutamises. Määrustiku p 8 kohaselt võis politseiametnikke teenistuse huvides üle viia samaväärsele või kõrgemale ametikohale. PolTS § 15 lg 1 sätestas, et täiendavalt avaliku teenistuse seaduses sätestatud juhtudele, võis politseiametnikku teenistuse huvides ka tema nõusolekuta üle viia. Tegemist oli äärmiselt abstraktse ning seadusandja poolt täpsustamata sõnakasutusega, mis andis seaduse rakendajale laiaulatusliku kasutusala. Kuigi politsei ja piirivalve seadus sellist sõnastust ei kasuta, siis on see põhimõtte kaudselt tuletatav. Üleviimine saab toimuda üksnes teenistuslikes huvides. Nendes olukordades peab saama objektiivselt hinnata, kas üleviimine on asutusele vajalik.

Nii määrustiku p 9 kui PPVS piiritlevad rangelt, millal on üleviimisel vajalik politseiametniku nõusolek. Määrustik nägi ette, et politseiniku üleviimisel teise adiministratiivpiirkonda, on tema nõusolek tarvilik. PPVS § 57 lg 1 seob antud nõude elukoha muutuse tingimusega ning keelab nõusolekuta üleviimise, kui sellega kaasneb elukohavahetus. PolTS § 15 lg 2 koostoimes sama paragrahvi lõikega 1 võimaldas teenistuse huvides politseiametnikku ilma nõusolekuta teisele politseiniku ametikohale üle viia ka siis, kui sellega kaasnes elukohavahetus. Selline õiguslik olukord aga ei kestnud kaua. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium lahendas antud probleemküsimuse 1998. aastal ehk peatselt pärast seaduse jõustumist ning kuulutas oma otsusega vastava sätte põhiseadusvastaseks. Riigikohus leidis, et politseiametniku seadmine olukorda, kus ta on tahtevastasel kohustatud vahetama elukohta ja valima uue elukoha üksnes teatud piirkonnas, rikub PS §-s 34 sätestatud õigust elukohta vabalt valida.²⁸ Selle otsusega pandi piir seadusandja soovidele muuta nõusolekuta

²⁸ RKPJKo 3-4-1-9-98.

üleviimist ametnikule järjest kahjulikumaks. Siiski ei leidnud riigikohus ega tolleaegne õiguskantsler, et nõusolekuta üleviimine oleks tervikuna põhiseadusvastane.

PolTS § 15 lg 1 p 2 ja määrustiku p 9 nägid ette nõusolekuta üleviimist kõrgemale, samale või madalamale teenistusastmele. PPVS §§ 57-58 seavad tingimuseks teenistusastme võrdsele või kõrgemale tasemele jäämist. Teenistusastme alandamine ei ole võimalik, isegi kui uue ametikoha kõrgeimaks astmeks on senisest madalam teenistusaste. Antud tingimus kaitseb politseiniku tööga väljateenitud astme säilitamist.

Suur erinevus kõigi kolme akti vahel seisneb erinevate tagatiste osas. Erinevalt teistest aktidest sätestas määrustiku p 9 viimane lõik üleviimisel tagatiseks ametniku teenistussuhte samasuse tema põhi- või samalaadsel erialal. Arvestati eelnevaid töökogemusi ning säilitati vähemalt senine palk. Kui politseiametnikku oli tarvis kasutada uuel erialal, pidi ta enne ametikohale nimetamist läbi tegema ümberõppe või täiendkoolituse. PolTS § 17 sätestas tagatised eraldi normina, milleks oli ühekuuline etteteatamise tähtaeg (elukoha muutusega kaasnemisel kaks kuud), senise palga säilitamine, ühekordne hüvitis nelja kuu ametipalga ulatuses (juhul kui kaasneb elukohavahetus). Lisaks oli elukoha muutuse korral tagatud tööandja eluruumide tööpiirkonnas kasutamine ning pärast ametist vabastamist remontimiseks ja heakorrastamiseks tehtud kulutused, kui selles oli eelnevalt kokku lepitud. Politseiteenistuse seadusega oli seadusandja elukohavahetusega kaasnevat üleviimist üritanud muuta politseinikule kergemaks ning kompenseerinud sellega kaasnevad võimalikud ebamugavused. Politsei ja piirivalve seaduses on jätkuvalt säilinud vähemalt senise palga kindlustamise ning etteteatamistähtaja järgimise tingimused. PPVS §-s 73 on küll sätestatud sõidu- ning kolimiskulude hüvitis, juhul kui politseinik nõustub asuma ametikohale, millega kaasneb elukohavahetus. Nõusolekuta üleviimine iseeneslikult mingit hüvitise maksmist kaasa ei too.

1.1.3. Tava- ja politseiametniku nõusolekuta üleviimise regulatsioonide võrdlus

Avaliku teenistuse seadus on politsei ja piirivalve seaduse suhtes üldseadus, millest lähtutakse üksnes siis, kui eriseadus teisiti ei sätesta. Nii nagu teistes õigusvaldkondades, on ka avaliku teenistuse puhul seadusandja pidanud vajalikuks kehtestada üldosa, millest tulenevad valdkonna põhialused, s.h üldised eesmärgipüstitused, mõistete määratlused, printsiibid ja

muu.²⁹ Eriosa moodustavad aga seadused, mis käsitlevad teenistuste eriliike, näiteks vangla-, pääste- või politseiteenistust.

ATS § 2 lg 2 sätestab, et politseiametnikele kohaldatakse nimetatud seadust eriseaduses sätestatud erinevustega. PPVS § 1 lg 6 kinnitab seda omakorda ning sätestab reegli, kus avaliku teenistuse seadus laieneb politseiteenistusele käesolevast seadusest tulenevate erisustega. Seega on PPVS regulatsioon, millest tuleb politseiteenistuslike küsimuste korral eeskätt lähtuda.

Avaliku teenistuse seadus näeb ette üksnes ühe aluse, mil ametnikku saab nõusolekuta üle viia. See on vastavalt ATS § 98 lg 1 p-le 1 olukord, kus ametikoha ülesanded antakse üle sama ametiasutuse teisele struktuuriüksusele või teisele ametiasutusele. Seejuures on sätestatud järgnevate lõigetega lisatingimused: teenistussuhted ei tohi oluliselt erineda senisest, tuleb säilitada vähemalt senine põhipalk ning kui üleviimisega kaasneb ametikoha asukoha muutus, on tarvis ametniku kirjalikku nõusolekut, ning viimaseks peab asutus üleviimisest ette teatama vähemalt 30 kalendripäeva. Tegemist on konkreetsete ning selgelt väljendatud tingimustega.

PPVS §§ 57-58 ei erine ATS § 98 lg-st 1 ning ei sätesta sõnaselgelt üleviimise juhtusid, vaid loetleb üles üleviimise tingimused: üleviimine samas asutuses, teenistusastme vastavus senisele, elukohavahetuse mittekaasnemine, senise palga säilitamine ja ühekuuline etteteatamine. Nagu eelpool selgus, siis politsei ja piirivalve seaduse sätetele on allutatud nimetamata hulk üleviimist tingivaid juhtusid, mis on vajalikud teenistuslikuks huviks ning lähtuvad omakorda avalikest huvidest.

Avaliku teenistuse seaduse ning politsei ja piirivalve seaduse vahel on olulisi sisulisi erinevusi. Esmalt vajab märkimist, et kui ATS § 98 lg 1 p 1 alusel on asutusel võimalik ametnikku üle viia ka teise asutusse, siis PPVS § 57 lg 1 kohaselt on seda võimalik teha üksnes asutusesiseselt. Samuti seisneb suur erinevus aspektis, et politseinike puhul on lisatingimusena sätestatud teenistusastme vastavuse eeldus. Kuna tegemist on politseiniku teenistussuhte eripäraga, on seda tavaametnikust vaja selgelt eristada ning arvesse võtta.

Erinevus kahe seaduse vahel seisneb ka tingimuste „ametikoha asukoha“ ja „elukoha muutuse“ sõnastustes. ATS § 98 lg 3 kohaselt on tarvis ametniku nõusolekut, kui ametniku tähtajatul üleviimisel peaks muutuma ametikoha asukoht. PPVS § 57 lg 1 seevastu sätestab üksnes elukohavahetuse mittekaasnemise tingimuse. Teatavasti võivad need tingimused

²⁹ Lang, Pärnamägi, Sarapuu. *Op. cit.*, lk 13.

omavahel olla seotud – ametikoha asukoht võib kaasa tuua endaga elukohavahetuse. Tegemist on sisulise erinevusega ja arusaamatuks jääb nende kahe eristamine. Siiski on avaliku teenistuse seaduses nimetatud tingimus objektiivsem ning selle hindamine praktikas kergem: ametikoha asukoha muutumine on faktiküsimus, kuid elukohavahetuse kaasnemine hinnanguline. Sellest järeldub, et avaliku teenistuse seaduse regulatsioon on antud küsimuses konkreetsem ning võiks kohalduda ka politseiametnikele.

Eelnev võrdlus on lähtepositsiooniks politseiametniku nõusolekuta üleviimise tingimuste hindamisel, kus analüüsitakse, kas ja millised ATS-i tingimused võivad lisaks PPVS-s sätestatule kohaldamisele tulla. Teenistussuhte oluliste tingimuste muutumise osas, mida PPVS §§ 57-58 eraldi ei sätesta, tuleb lähtuda avaliku teenistuse seaduse regulatsioonist.

1.2. Politseiametniku eristaatus ja nõusolekuta üleviimisega kaasnevad põhiõigusriided

1.2.1. Politseiametniku ülesanded ning teenistuslik eripära

Eelnevalt sai selgitatud, mil viisil on nii tava- kui politseiametniku nõusolekuta üleviimise regulatsioonid ajas muutunud. Järgnevalt tuleb analüüsimisele, mis eesmärged teenivad politsei ja piirivalve seaduses sätestatud erinevused ning kas need on põhjendatud.

PPVS § 3 ütleb, et politsei ülesanneteks on muuhulgas avaliku korra kaitse, otsingu- ja päästetööde tegemine, süütegude menetlemine, karistuste täideviimine ning teiste seadusest tulenevate ülesannete täitmine. Tegemist ei ole ammendava loeteluga, mis annab mõista, et eriseadustes eksisteerib veel hulk ülesandeid, mida politsei peab täitma. Kuna eelnev loetelu on seaduses sätestatud asutuse ülesannetena, siis need ülesanded taanduvad ka politseiametnikele, sest nende kaudu tagab vastav asutus nimetatud ülesannete täitmise. Täielik ülevaade kõikidest põhiülesannetest on kirjas PPA põhimääruses. Selle § 17 sätestab lisaks eelnevale süüteoennetuse korraldamise, liiklusjärelevalve ja riikliku järelevalve korraldamise ülesanded.³⁰

Kokkuvõtvalt on politseinike põhimissiooniks „To serve and protect“³¹ (tõlk. „Teenida ja kaitsta“). Lühidalt sätestab see lause politsei kaks peamist ülesannet: teenida ja kaitsta rahvast ning riiki tervikuna. Missioon omakorda koosneb aga eesmärkidest ehk täpsematest

³⁰ Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus. – RT I, 23.07.2014, 2.

³¹ Corder, G.W., Scarborough, K.E. Police Administration. 7th edition. Albany, New York, 2010, lk 47.

ülesannetest. Politseinike traditsioonilisteks üldeesmärkideks võib lugeda järgmisi valdkondi: elu ja vara kaitse, rahu tagamine, kriminaalsuse ennetamine ning kurjategijate tabamine.³² Need ülesanded on omavahel seotud ning moodustavad koos politsei üldise ülesande, milleks on seadusekuulekate isikute turvalisuse tagamine.³³ Lisaks individuaalsete õiguste kaitsele, on politseiametnike ülesandeks ka riigiinstitutsioonide ja ürituste kaitse (õiguskorra kaitse ülesanne).³⁴ Seega on politseiametniku ülesandeks nii riigivõimu kui inimeste teenindamine talle antud pädevuse piires. Neile langeb suur vastutus täita õiglaselt, efektiivselt ning otstarbekalt nii ühiskonna kui indiviidide ootuseid.³⁵

Võrreldes tavaametnikuga on politseiametnike puhul tegemist kindla suunitlusega ametiga, mis hõlmab endas üsna spetsiifilisi ülesandeid. Politseiametnikku eristab tavaametnikust eelkõige täidetavate ülesannete eripära ning nende täitmise viis. Politseinikul lasub kohustus väljakutsele või muudele korrarikkumistele kiirelt reageerida. Politseinik peab korrektselt lahendama konkreetseid isikuid ja nende õigusi puudutavaid situatsioonolukordi. Selleks, et ta saaks kiirelt tööülesandeid täitma asuda, on tarvis ta ameti- ja elukoha piisav lähedus. See võimaldab asutusel politseinikku vajadusel ka rakendada.

Lisaks eristab politseiametnikku tavaametnikust tööülesannete riskantne olemus ja nende igapäevane täitmine. Näiteks peab politseinik tabama vägivaldse või ohtliku kurjategija, seades seeläbi ohtu ka enda heaolu ning turvalisuse. Samas tavaametnik ei pruugi kogu teenistussuhte ajal tööülesannete täitmisel ohtu sattuda. Samuti vahelduvad politseitöös esinevad olukorrad väga kiiresti, mis omakorda nõuavad pidevalt pinget all ja ajanappuses otsustamist, mis muudab politseiülesannete täitmise keerukamaks.³⁶ Tavaametnik tegutseb aga asutuses, kus tööülesandeid täidetakse konkreetsetes keskkonnas ja teatud aja jooksul.

Politseiniku töökoormust on alati raske ette näha. Ootamatuste ning vajaduse korral võib politseiniku suhtes kohaldada valveaega (PPVS § 79), ületunnitööd (PPVS § 78) või rakendada teda tööle väljaspool tema ametikoha struktuuriüksuse tööpiirkonda (PPVS § 79). Seaduses nimetatud juhtudel (näiteks riigi julgeoleku tagamiseks või inimelu päästmiseks) sõltub politseiniku tööaeg konkreetsetest elulistest asjaoludest ning sündmustest, mille üle tal

³² Thibault, E.A., Lawrence, M.L., Bride, R.B. Proactive police management. 2nd Edition. USA: Prentice-Hall Inc., 1990, lk 64-65. Sarnast loetelu kohtab paljudes erialakirjanduses, nt Roberg, Novak, Corder, Smith'i teost *Police and Society*, kus autorid lisavad loetellu ka ressursside ning kvaliteetse rahva teenindamise eesmärgid.

³³ Meško. jt. *Op. cit.*, lk 83.

³⁴ Niemeier, M. Nõuded õigusriiklikule politseiõigusele – proportsionaalsuse põhimõte ja Euroopa õigus. – *Juridica*, VII/2004, lk 464.

³⁵ Roberg. jt. *Op. cit.*, lk 19.

³⁶ Ellonen, E. jt. *Eetika ja politseitöö. Sisekaitseakadeemia: Tallinn, 2002*, lk 53.

puudub kontroll, kuid mille esinemisel on tal kohustus tööülesandeid täitma asuda. Tavaametniku puhul on raske välja tuua olukordi, mis tingiksid tema kiire tööleasumise näiteks öisel ajal.

Riigitegelane Mart Laar on öelnud järgnevat: „Politsei tervikuna on kahtlemata üks Eesti Vabariigi prioriteet. Politsei on neist ametkondadest üks, kellega inimene puutub vahetult kokku, ning kes määrab ka Eesti riigi näo ja teo. /--/ Politseiniku, piirivalvuri, iga PPA ametniku töö on hindamatu.“³⁷ Politseinikele on antud pädevus kasutada oma töös meetmeid ja vahendeid, mida tavaametnik teha ei tohi. Sellest tulenevalt on põhjendatud vajadus politseinike suurema mobiilsuse järgi, millega tagatakse riigi territooriumi pidev kaitstus. Seadusandja on antud mobiilsuse tagamiseks laiendanud politseiametnike nõusolekuta üleviimise võimalusi, et aidata kaasa eelpool nimetatud politseiliste ülesannete täitmisele.

1.2.2. Politseiametniku nõusolekuta üleviimise eesmärgid

Avaliku teenistuse seaduse puhul sai nõusolekuta üleviimise eesmärgi tõlgendada seaduse üldiste eesmärkide, nagu paindlikkus ja efektiivsus, kaudu. Politsei ja piirivalve seaduse algteksti eelnõu seletuskiri rõhutab politseorganisatsiooni ja -tegevuse tõhusamaks muutmist seoses Schengeni viisaruumiga liitumisega. See on kaasa toonud senisest suurema vajaduse siseturvalisuse järele.³⁸ Samuti on seletuskirjas nõusolekuta üleviimise puhul osundatud probleemile, et kehtinud süsteem on liialt jäik ja piiritletud ning uus regulatsioon võimaldaks suurendada organisatsiooni paindlikkust.³⁹ Antud eesmärk sarnaneb ka Suurbritannia politseijõududes toimuvaga, kus iga aasta koostatud aruannetes rõhutatakse jõudude paindlikkuse hoidmist, s.h. ka üleviimistega jätkamist ilma suurema bürokraatiata. See näitab, et üleviimise idee on laialdasemalt levinud ning juurdunud ka suuremates Euroopa riikides.

Iga asutuse peaesmärgiks on säilitada organisatsiooni jõudlus ja suutlikkus vastata avalikkuse nõudmistele ning vajadustele.⁴⁰ Asutused peavad kaasas käima ühiskonna arengu ning riigis toimuvate muudatustega. Seetõttu on vajalik aeg-ajalt teha muutmisi ka asutustes

³⁷ Põiklik, P. Õhuke riik nõuab mõtlemist, mitte laristamist. – Radar, 2012/14, lk 13–14.

³⁸ Politsei ja piirivalve seaduse eelnõu seletuskiri, lk 2.

³⁹ Avaliku teabe ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadaval: www.riigikogu.ee (12.01.2015), lk 10.

⁴⁰ Cooper, P.J. Public Law and Public Administration. Illinois: University of Vermont, 2000, lk 469.

endis. Need võivad tuleneda näiteks vastavatest poliitilistest otsustustest, ilmselgest reorganiseerimise vajadusest või majanduslangusest.⁴¹ Nõusolekuta üleviimine on seadusandja mõtte kohaselt üks avaliku asutuse organiseerimisvahend, mida saab just eelpool nimetatud juhtudel kasutada. Nõusolekuta üleviimine on võimalus asutuse äranägemise järgi muutuvates oludes oma ressursse efektiivselt ning lihtsalt ümber paigutada. Riigikohus on mitmetes lahendites rõhutanud põhimõtet, et asutuse juhil lasub kohustus tagada avalike ülesannete sujuv ja tõrgeteta täitmine. Selleks peavad tal olema teenistuse ümberkorraldamisel võimalused muudatuste tegemiseks. Üheks selliseks võimaluseks on ka nõusolekuta üleviimine, mille kaudu saab kiirelt täita vaba ametikohta ning millega säilitatakse organisatsiooni jätkuv toimimine. Näiteks võib täitmata ametikoha ning politseinike vähesuse tõttu tõusta piirkonnas kuritegevus, mis omakorda võib ühiskonnas kaasa tuua üldise turvalisuse vähenemise.

Lisaks on nõusolekuta üleviimise puhul üheks eesmärgiks ka vajalike vabade ametikohtade organisatsioonisisene täitmine, mis tagab, et politseilisi ametiülesandeid täidavad piisavate kogemuste, teadmiste ning oskustega isikud. Kohtupraktikas on asunud seisukohale, et politseiametniku nõusolekuta üleviimise regulatsiooni eesmärgiks on politsei ja piirivalve ülesannete kõrgetasemeline täitmine. See võimaldab politseiteenistuses vajaminevate oskuste ning eriväljaõppega isikuid üle viia ametikohtadele, kus nende töötamise järgi on kõige suurem vajadus.⁴² See omakorda viitab professionaalse tööjõu vajadusele ning asutuse ülesannete kvaliteetsele täitmisele, kus politseinik viiakse üle kohale, kus ta omab pädevust ning vastavaid teadmisi ja oskusi. Ka asutused ise on kohtuvaidlustes nentunud, et nõusolekuta üleviimise eesmärk on tagada organisatsiooni võimekus tegutseda igal ajal ja igas olukorras.⁴³

Asutuse huvi on kvalifitseeritud tööjõu säilitamine. See on ka üldine avalik huvi, sest ühiskond ootab ametnike poolt efektiivset, tõhusat ning põhimõtteliselt õiglast tegutsemist. Tulenevalt usalduspõhimõttest, millega asutus ja selle ametnikud evivad autoriteeti tavakodaniku suhtes, täidavad nad oma ülesandeid lähtudes eelkõige avalikest huvidest. „Avaliku huvi sihiks on teatud avalik (ka ühiskondlik või üldine) hüve“⁴⁴. Antud hüved tulenevad peamiselt põhiseadusest, aga ka teistest õigusaktidest. Näiteks on ühiskonna liikmetel põhiseadusjärgsed õigused elule (PS § 16) ja tervisele (PS § 28) ning nende kaitsele.

⁴¹ Müür, J. Eesti Politse- ja Piirivalveameti reorganiseerimine ja selle tulemused. Juhendajad O. Raju, K. Türk. Magistritöö, Tartu, 2014, lk 5.

⁴² TlnRKO 3-10-2819, p 8.

⁴³ TrtHKo 3-08-2652. Selgitus: kuigi antud asjas oli tegemist piirivalve eripäraga, siis tänaseks on politsei ja piirivalve ühendatud ühe seaduse alla, mis tähendab, et nende puhul on ka analoogia kasutamine antud juhul põhjendatud.

⁴⁴ Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õiguspõhiste. – Juridica, III/2005, lk 187.

Tallinna Ringkonnakohus on oma otsuses, kus isik viidi nõusolekuta üle ühest piirivalvekordonist teise, nentunud, et erinevalt ametikohtadest, kuhu leiab ametnikke erasektoris töötanud inimeste hulgast, on politseiteenistuses vajalike oskuste ja teadmiste, samuti sõltumatus ja kõlbeliste omadustega inimeste leidmine keerukam. Avalikkusel on huvi, et Politsei- ja Piirivalveametis töötaksid politseiteenistuseks sobiva haridusega inimesed.⁴⁵ Seega on nõusolekuta üleviimise peaesmärgiks tagada kvalifitseeritud politseiniku paigutamine ametikohale, kus tal on ülesannete täitmiseks piisavalt oskusi ja teadmisi. See peaks lõppjoontes tagama ühiskonna julgeoleku ja rahu. Antud meetme rakendamine koondamise asemel on seotud eeskätt asutuse soovidega vältida väljaõppinud ning kogemustega politseiametnike asutusest lahkumist.⁴⁶

Kuigi nõusolekuta üleviimine nõuab minimaalseid rahalisi vahendeid, ei ole riigi eelarvevahendite ressursisäästlik kasutamine antud juhul eesmärgiks. Kokkuvõid saab nõusolekuta üleviimise korral olla üksnes üheks positiivseks tagajärjeks. Otsus politseiniku üle viia peab lähtuma eelpool nimetatud eesmärkidest, mitte aspektist, et asutusel puuduvad piisavad vahendid näiteks politseiniku koondamiseks. Erinevus tavaametniku ja politseiametniku nõusolekuta üleviimise vahel on soov vältida konkreetset ja spetsiifilist valdkonnas kvalifitseeritud tööjõu lahkumist. Asutusel on lihtsam täita ametikoht juba selles valdkonnas pädeva ning kogemustega ametnikuga.

1.2.3. Politseiametniku nõusolekuta üleviimisega riivatavad põhiõigused

1.2.3.1. Politseiametniku riivatavad põhiõigused

Asutused on loodud riigi poolt rahva hüvanguks. Seega peab kogu seadusandlus vastama rahva üldisele tahtele ja avalikele huvidele. Ka politseiniku täidetavad ülesanded ja nende suhtes rakendatav nõusolekuta üleviimine lähtub eelkõige avalikust huvist. Õigusnorme ja nende sisu ei saa käsitleda ühesuunaliselt. Tihti peale sisaldavad need endas mitmeid dimensioone, millega antakse ühele adressaadile õigus, kuid samas kohustatakse teist millekski. See tähendab, et normides võivad kollideeruda avalikud huvid, mis nõuavad teatud

⁴⁵ TlnRKO 3-10-2819, p 8.

⁴⁶ Vt asutuse põhjendusi otsuses TrtHKO 3-07-2653, 3-07-2654.

abinõude rakendamist, ja konkreetsete normiadressaatide huvid, kes kaitsevad oma õigusi ja vabadusi riigivõimu sunni eest.⁴⁷

Avalikule huvile vastanduvad üksikisiku huvid, õigused ja vabadused, antud juhul on selleks politseiniku põhiõigused. Üksnes termini „üksikisiku“ kasutamine ei tohi ega saa alati viidata olukorrale, et see on vaadeldav kui midagi ebaolulist või igakordsel kaalumisel avalikust huvist vähemtähtsamat. Siiski on need kaks instituuti üksteisest sõltuvad ning nende omavahelist suhestumist saab teostada üksnes kaalumise teel. Üksikisiku huvi defineerimisel saab lähtuda avaliku huvi vastupidisest määratlusest. Seega on üksikisiku huviks teatud huvid, mis ei puuduta konkreetset juhul üldsust või ühiskonda, vaid viitavad kindla isiku erahuvidele. Üksikisiku huvide ning hüvede tagamine ei ole sarnaselt avalikule huvile alati absoluutne. Põhiargument, miks üksikisikute huvisid, vabadusi või õiguseid piiratakse, on avaliku huvide tagamine.⁴⁸ Ka politseiametniku nõusolekuta üleviimisel on oluline hinnata konkreetseid põhiõigusi ja -vabadusi, mida selle rakendamisega võidakse riivata.

Nõusolekuta üleviimine on politseinikku koormav haldustegevus, mis oma praegusel kujul mõjutab politseiniku põhiseadusest tulenevaid õigusi kahest aspektist: nõusolekuta üleviimine riivab politseiniku perekonna- ja eraelu puutumatus (PS § 26) ning tema õigust töökohta vabalt valida (PS § 29).

Nõusolekuta üleviimine võib eelkõige mõjutada politseiniku õigust perekonna- ja eraelu puutumatusel.⁴⁹ See võib teatud juhtudel mõjutada suhteid ka perekonna ja teiste lähedastega. Näiteks kui muudetakse tööülesandeid seaduses lubatud ulatuses või muutub ametikoha asukoht, mis omakorda pikendab töölejäudmise aega. Politseiniku enda huvi seisneb meelepärases ning vabatahtlikult valitud töökohas, suutlikkuses täita oma kohustusi perekonna ees, säilitada oma eraelu rutiin senisel kujul ning kaitsta ka oma perekonnaliikmeid muudatuste eest. Antud põhiseadusnorm on aga seadusereservatsiooniga, mis tähendab, et antud õigust tohib piirata, kui seda tehakse seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.⁵⁰ Politseiniku nõusolekuta üleviimise korral võivad kõne alla tulla kõik PS §-s 26 nimetatud juhud, mis lubavad sellist põhiõiguste piiramist. Kuna nõusolekuta üleviimine saab toimuda üksnes teenistuslikes huvides, siis saab selle põhjenduseks ollagi PS §-s 26 välja toodud situatsioonid. Näiteks olukord, kus politseinik viiakse vastavalt seadusele

⁴⁷ Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997 lk 42.

⁴⁸ Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Kirjastus Juura, lk 106.

⁴⁹ PS § 26. Igaühel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel.

⁵⁰ Jaanimägi, K., Lõhmus. U. Põhiseadus § 26 p 11.

üle uurija ametikohale, kuna lahendamata süütegude arv on suur ning asutuse koormus kasvanud. Samas politseiniku poolt vaadatuna võib tema eraelu nõuda suuri ümberkorraldusi ja tuua kaasa ebamugavusi. Siiski võib siinkohal täheldada avaliku huvi ülekaalukust.

PS § 29 sätestab isiku õigust töökohta vabalt valida. Antud norm tagab igaihe õiguse endale uus töökoht vabalt valida ning kaitseb isikut sunni eest mingil kindlal töökohal töötamisel.⁵¹ Tegemist on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, mida võib seadusandja põhjendatud juhtudel piirata. Tavaolukorras põhineb politseiametniku ametikohale kandideerimise ning asumise otsustamine vabal tahtel ning subjektiivsel hinnangul, kas isikule sobib see koht ning tingimused. Nõusolekuta üleviimisel võidakse politseinik panna fakti ette, et töö tegemise koht muutub. Seda juhul, kui muutused on olulised. Ainsad õiguslikud võimalused selle vastu on vaidlustamine, mis ei pruugi osutada edukaks, või omal soovil lahkumine. Viimane variant jätab politseiniku ilma tööst ning püsivast sissetulekust, milleks tal õigus on. Kuigi politseinikul on alati võimalus kandideerida uuesti mõnele muule ametikohale, siis ei taga see veel uue koha leidmist.

Kui kaaluda omavahel avalikku huvi ja nõusolekuta üleviimisega kaasnevaid põhiõigusriiveid, võib üldjuhul nentida avaliku huvi ülekaalukust. Näiteks on isikute elu kaitse kaalukam kui politseinikule üleviimisega kaasnevad ebamugavused ja tööle jõudmise aja pikenemine. See n-õ kasu, mida avalikkus ja ühiskond saab sellest, et asutusel on võimalik politseinikku kiirelt üle viia ametikohale, mis vajab täitmist, on suurem kui kahju, mis võib politseinikule sellega kaasneda.

1.2.3.2. Alternatiivid politseiametniku nõusolekuta üleviimisele

Eelpool selgus, et nõusolekuta üleviimine teenib avalikke huve. Siinkohal on vajadus analüüsida, kas selline meede on seaduses hädavajalik või on alternatiive, mis lahendaksid nõusolekuta üleviimise olukordi vähemalt sama tõhusalt, kuid oleksid politseiniku põhiõiguste riive korral leebemad.

Nõusolekuta üleviimine saab toimuda eelkõige juhul, kui teises asutuses on vaba ametikoht olemas, see on juurdeloomisel või politseiniku senine koht kaotatakse, kuid seejuures säilitatakse senise ametikoha ülesanded ja need antakse üle teisele struktuuriüksusele. Peamiseks eesmärgiks on kvalifitseeritud tööjõu hoidmise ning rakendamise võimalus

⁵¹ Annus, T., Muller, K. Põhiseadus § 29 p 4.1.

ametikohtal, millel täidetavad ülesandeid prevaleeruvad politseiniku senise ametikoha ülesannete ees.

Nõusolekuta üleviimine on seadusejärgselt kiire protsess. Selleks on ette nähtud üksnes ühekuuline etteteatamine. Kui politseinik vaidlustab või esitab kohtusse kaebuse, siis on vastav üleviimise akt jätkuvalt kehtiv ning kuulu täitmisele, kuni haldusorgan seda kehtetuks ei tunnista.

Esimene alternatiiv nõusolekuta üleviimisele on nõusolekul üleviimine. PPA on riigi suurim asutus, kus töötab üle 4000 politseiniku. Organisatsiooni suurusest ning laiahaardelisusest lähtuvalt tuleks asutusel hinnata, kas politseinikule oleks võimalik pakkuda eeskätt talle sobivat ning meelepärast ametikohta. Teatud piiranguid seab politsei ja piirivalve seadus, mille alusel tuleb üleviimisel jääda teenistusastmete piiridesse. See võib vähendada politseinikule sobivate vabade ametikohtade arvu. On ilmne, et ametikoha täitmine vabatahtlikul teel on efektiivsem kui nõusolekuta üleviimine, kuid vastavalt olukorrale võib tekkida situatsioone, kus sobiv ning meelepärane ametikoht puudub. Seega on nõusolekul üleviimine tõhus ainult juhul, kui asutusel on võimalik pakkuda politseinikule kohta, mida ta ise on nõus vastu võtma.

Teise alternatiivina tuleneb seadusest võimalus, kus puuduva politseiametniku ülesannete ajutise täitmise kohustus pannakse teisele politseiametnikule (PPVS § 62). Riigikohus on öelnud, et seadusandja ei ole ette näinud, et puuduva ametniku ülesanded jaotatakse igal juhul teiste ametnike vahel. Ametisse nimetamise õigust omav isik või vahetu juht peab analüüsima, kas nende ülesannete mittetäitmine takistab ametiasutuse normaalset tööd ning kas ja kuidas otsustada ülesannete andmine teistele ametnikele.⁵² Nimetatud olukord on ka üheks nõusolekuta üleviimise lähtekohaks, kus asutus peab hindama, kas puuduva ametniku ülesanded takistavad asutuse normaalset toimimist.

Puuduvaid ülesandeid saab teisele politseinikule delegeerida maksimaalselt üheks aastaks. Seadusandja on rõhutanud, et sel juhul vabastatakse see politseinik tema seniste ülesannete täitmisest. Käesoleva meetme rakendamisel saab asutus piisavalt aega, mille jooksul läbi viia avalik konkurss vaba ametikoha täitmiseks. Sel teel on võimalik ametikoht täita isikuga, kes on teadlikult otsustanud ning vabatahtlikult nõus sellele ametikohale asuma. See omakorda tagaks suurema motiveerituse ning ka kvaliteedi ametiülesannete täitmisel vastupidiselt nõusolekuta üleviimisele, kus on tegemist pigem sundolukorraga, sest üleviidav politseinik

⁵² RKHKo 3-3-1-57-05, p 10.

asub uuele ametikohale ebameeldiva tundega. See võib omakorda tingida väiksema soovi oma ülesandeid korrektselt täita.

Vastava vahendi rakendamisel on aga ka mitmeid puudujäärke. Kuna politseinik asub ajutiselt teisi ülesandeid täitma, siis ta vabastatakse tema senistest ülesannetest. Politseiametniku tavapärased ametiülesanded jäävad tagaplaanile ning täitmata, mis aga lõppjoontes ei tule asutusele kasuks. Antud juhul n-ö ohverdatakse ühe ametikoha ülesannete täitmine teisele, kuid tegelikult on mõlemad ametikohad asutuse koosseisus ette nähtud ning vajaksid täitmist. Lisaks tekib probleem ametikoha kiire täitmisega. Avalike konkursside korraldamine ning nende läbiviimine ja uue isiku ametisse nimetamine võib osutuda aeganõudvaks protsessiks, mis tavapäraselt kestab rohkem kui kalendrikuu. Seetõttu võib asutus ametikoha kiireloomulise täitmise tõttu viia kõigepealt politseinik nõusolekuta üle ning seejärel korraldada konkurss vanale ametikohale. Samas näeb ATS § 17 lg 1 ette, et taotluste esitamiseks antav tähtaeg võib minimaalselt olla 14 kalendripäeva. Seega võib konkursiks korraldatav aeg olla sama pikk, kui seda nõuaks nõusolekuta üleviimine. Lisaks pakub ATS § 17 lg 2 võimalust korraldada sisekonkurssi, mille alusel on minimaalne taotluste esitamise tähtaeg samuti 14 kalendripäeva ning annab võimaluse leida ametikohale pädev ametnik organisatsioonisiselt.

Eelnevalt välja toodud alternatiivid pakuvad lahendusi juhtudele, millega soovitakse täita vakantne koht ning üleviidava politseiniku senine ametikoht säilib. Probleemsemad on situatsioonid, kus ümberkorralduste raames kaotatakse politseiniku senine koht ning ametikoha ülesanded antakse üle teisele struktuuriüksusele või teisele ametiasutusele. Esmapilgul võib lahenduseks pakkuda politseiniku koondamist. See võimalus on aga seadusest tulenevalt üsna piiratud. Kui asutuses eksisteerib sobiv ametikoht, siis sellisel juhul ei ole tegemist koondamissituatsiooniga ja ATS § 90 lg 3 alusel on keelatud ametnikku koondada.⁵³

Asutuste jaoks võib nõusolekuta üleviimine osutuda heaks vahendiks ametnike ümberpaigutamisel ning kohtade täitmisel, kuid selle kasutamisel võib esineda ka negatiivseid tagajärgi. Kui isikut viiakse üle teisele kohale, millega ta nõus ei ole, siis võivad tagajärgedeks olla ametist vabatahtlikult lahkumine või ülesannete ebakvaliteetne täitmine. Ametist vabatahtlik lahkumine tooks aga omakorda kaasa algse olukorra, kus asutus peab ametikoha täitma ning tal on selleks võimalus leida ametnik organisatsioonisiselt või korraldada konkurss. Kui aga politseinik jätkab tööd uuel kohal, aga ei täida ametiülesandeid

⁵³ Selgitus: vastavalt PPVS § 94 lg-le 1 kohaldatakse politseiametnike suhtes avaliku teenistuse seaduse koondamise sätteid.

piisava motiveeritusega, võib see kaasa tuua asutuse enda ülesannete ebakvaliteetse täitmise või politseinikule määratava distsiplinaarkaristuse, mis võib lõppeda politseiniku teenistusest vabastamisega. Nõusolekuta üleviimine võib lõppjoontes nõuda asutuselt rohkem ajakulu ja ressursse, et täita oma lõppeesmärki – leida täidetavale ametikohale võimalikult kompetentne isik, kes täidaks ülesandeid täpselt ja efektiivselt. Politseiniku senise ametikoha kaotamise korral on nõusolekuta üleviimine asutuse viimane võimalus. Nõusolekuta üleviimisega tekkinud rahulolematusest võib politseinik omal soovil lahkuda uuel ametikohalt või kandideerida muule meelepärasele kohale. Viimasel võimalusel võib aga tekkida situatsioon, kus asutusel tekib taas vajadus täita see ametikoht, kuhu eelnevalt on ametnik üle viidud. Seega on nõusolekuta üleviimine asutusele lahenduseks üksnes juhul, mil politseinik lepib nõusolekuta üleviimisega ja jätkab tööd uuel kohal. Kui aga ametniku koht likvideeritakse ning asutuses eksisteerib vakantseid sobivaid kohti ning talle ei suudeta leida meelepärast, siis on nõusolekuta üleviimine asutuse ainsaks võimalikuks meetmeks. Koondamine ei ole sellisel juhul võimalik.

Eelnevast lähtudes leiab töö autor, et nõusolekuta üleviimine toob kaasa politseinike pahameelt ning vastuseisu, mis ei tule asutusele kasuks. Siiski võib see osutada ainsaks võimalikuks meetmeks, mida asutus on sunnitud kasutama. Kuigi seadusandluses on kohtade täitmiseks ette nähtud erinevaid võimalusi, pole nende kasutamine igas olukorras põhjendatud ega reaalne. Situatsioonis, kus asutusel on võimalus valida erinevate kohtade täitmise võimaluste vahel, tuleks siiski eelistada vahendit, mis koormab politseiametnikku kõige vähem.

1.2.3.3. Politseiametniku põhiõiguste riive mõõdukus nõusolekuta üleviimisel

Riik on kohustatud teatud riiveid ning piiranguid üksikisikule teatavate hüvede kaudu kompenseerima.⁵⁴ Võrreldes tavaametnikega on seadusandja politseinike eristaatuse tõttu nõusolekuta üleviimise regulatsiooni laiendanud. Siiski kehtib reegel, et riigi poolt teatud tulemuse saavutamiseks valitud vahendiga indiviidile tekitatud kahju ja ühiskonnale saadava kasu vahel peab olema mõistlik tasakaal.⁵⁵ Seetõttu on vaja analüüsida, kas politseinikele on tavaametniku suhtes seadusega ette nähtud korras tagatud rohkem hüvesid või tagatise, mis tekkinud olukorda tasakaalustaksid.

⁵⁴ Tõniste, Reinsalu. *Op. cit.*, lk 610.

⁵⁵ Triipan, M. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. – *Juridica* V/2001, lk 309.

ATS §§-s 44, 45 ja 47 on sätestatud lähetusse saatmistel ning teenistusülesannete täitmiseks vajalike kulude hüvitamiseks erinevaid hüvitisi. PPVS § 72 ja § 74 täiendavad loetelu sõidukulude kompenseerimisega teenistuskohata ja tagasi (mis võib olla asendatud ka asutuse enda korraldatud transpordiga) ja varalise kahju hüvitamisega. Tegemist on teenistustlike iseärasusi arvesse võtvate hüvedega, mille olemasolu õigusriigis tuleb eeldada, et isik saaks oma ülesandeid järgnevat sanktsiooni kartmata korrektselt ning täielikult täita.

Erinevalt ATS-st sätestab PPVS politseinikele ka konkreetse hüve, mida antakse elukohavahetusega kaasnevate üleviimiste korral. Nimelt hüvitatakse üleviidavale politseiametnikule ja ta perekonnaliikmetele ümberasumisega seotud sõidu- ning vara veo kulud ja kolimiskulud (PPVS § 73). Hüve on ettenähtud üksnes kõige äärmuslikumaks üleviimise juhuks, jättes välja tavalised nõusolekuta üleviimised, kus elukohavahetust üldjuhul ei kaasne. Seega põhirõhu on seadusandja asetanud elukohale ning selle võimalikule muutusele. Töö autor leiab, et ainult elukoha vahetus ei pruugi olla ainus õigusi ja vabadusi kitsendav tingimus, kus peaks erihüvesid ette nägema. Ka elukohavahetust mitte kaasa toov nõusolekuta üleviimine võib osutada politseinikule koormavaks. Ainsaks majanduslikuks tagatiseks on politseiametnikule teadmine, et tema senine palk säilib. Järelkult seadusandja ei leia, et nõusolekuta üleviimine on niivõrd koormav, et peaks lisaks määrama muid hüvesid või hüvitisi.

Seaduses vajab eraldi peatükina märkimist politseinike, nende perekonnaliikmete ja ülalpeetavate pensionide sätestamine. Sotsiaalkindlustusamet toob välja, et põhiseadusest tulenevalt ei ole politseinike eripensionide kehtestamine ja maksmine riigi kohustus, vaid tegemist on riigi soodustusega. Sellega on riigil võimalik eriteenistusi vastavalt vajadusele kujundada⁵⁶. Tegemist on tagatisega, millega riik küll üritab politseinikele kehtestatud piiranguid tasakaalustada, kuid see ei oma suurt eelist tavaametniku ees, sest ka ATS sätestab ametnike pensionide puhul eritingimused ja -korra. Kuigi 2013. aasta avaliku teenistuse aruanne soovitas avaliku teenistuse killustatuse vähendamiseks korrastada eriteenistusi ning vaadata üle nende hüvede paketid, hinnata nende toimivust, siis ei nähtu, et politseinike osas oleks tänaseks olulisi muudatusi tehtud.⁵⁷ Pigem on märgata erinevate hüvede vähendamise tendentsi. Näiteks on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve komisjon leidnud, et politseinike pensionide arvutamise süsteemi muutmine sarnasemaks tavaisikute pensionitele on õigustatud eeskätt võrdse kohtlemise ja riigieelarveliste vahendite otstarbeka ning säästliku

⁵⁶ RKPJKo 3-4-1-18-14, p 18.

⁵⁷ Avaliku teenistuse 2013. aasta aruanne, lk 75.

kasutamise tõttu.⁵⁸ Kuigi Riigikohus analüüsis antud asjas üksikjuhtumi pinnalt õiguspärasust ning põhiõiguste riivet, siis antud teema käsitlesest tervikuna nähtub, et seadusandjal on soov pigem vähendada politseinike tagatise ja erisoodustusi nende juurdeloomise asemel.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et politseiniku nõusolekuta üleviimine on sobiv meede, aitamaks asutusel täita oma eesmärged kiirelt ning efektiivselt. Antud vahend on teatud juhtudel vajalik, kuivõrd eksisteerib olukordi, kus muud seaduses sätestatud meetmed personali ümberpaigutamiseks ei ole võimalikud või tõhusad. Sellegipoolest nähtub, et riik ei ole nõusolekuta üleviimise korral ette näinud erihüvesid või hüvitisi, millega antud meetme rakendamist kompenseeritakse. On selge, et iga koormava vahendi rakendamisel ei ole riigipoolne hüvitamine või hüvede pakkumine põhjendatud. Hindamaks, kas ja millistes situatsioonides võib nõusolekuta üleviimine osutada ebaproportsionaalseks, on tarvis analüüsida nõusolekuta üleviimise lubatavuse eeldusi ja nende probleemkohti.

⁵⁸ RKPJKo 3-4-1-18-14, p 58.

2. POLITSEIAMETNIKU NÕUSOLEKUTA ÜLEVIIMISE LUBATAVUSE EELDUSTE ANALÜÜS

Käesoleva töö teises peatükis analüüsitakse materiaalseid ja formaalseid eeldusi, mille täidetavuse korral on võimalik politseiametnikku nõusolekuta üle viia. Tuginedes haldusõiguse teooriale ning kohtupraktikale selgitatakse välja, mismoodi tuleb nõusolekuta üleviimise eeldusi tõlgendada. Lisaks analüüsitakse, kas ja mis olukordades võib nõusolekuta üleviimise meede osutada ebaproportsionaalseks. Peatüki viimases osas teeb töö autor oma ettepanekud, mis võiksid kerkinud õiguslikke probleeme lahendada.

2.1. Materiaalsete eelduste analüüs

2.1.1. Nõusolekuta üleviimise vajaduse olemasolu

Nõusolekuta üleviimise meedet saab ja tohib rakendada üksnes teenistuslikes huvides. Siit tekib aga küsimus, kas politseiametnikke saab igas olukorras asutuse huvides üle viia või peavad esinema muud objektiivsed asjaolud, mis seda lubavad. Teisisõnu, seadus otsesõnu küll ei viita teenistusliku huvi olemasolule, kuid seaduse tõlgendamisel seadusandja tahtest lähtuvalt selgub, et selle olemasolu tuleb eeldada. Teenistusliku olemuse mõistmiseks ning sisustamiseks on aga tarvis piiritleda need juhud, mis võivad nõusolekuta üleviimist kaasa tuua.

2.1.1.1. Nõusolekuta üleviimise tüüpjuhtumid

Politsei ja piirivalve seaduse algtekstis olid loetletud täpsed alused, millal võib ametnikku nõusolekuta üle viia. Antud säte on praeguseks kehtivuse kaotanud ning hetkeredaktsioonis puudub üleviimise juhtude kindel piiritus. PPVSi algteksti § 62 kohaselt oli nõusolekuta üleviimine võimalik järgnevatel juhtudel:

- 1) sama taseme või kõrgema taseme ametikohale sama politseiasutuse või prefektuuri struktuuriüksuses;

2) kõrgema taseme ametikohale teises politseiasutuses või prefektuuris, kui üleviimine on seotud politseiametniku ametikohal ülendamisega või politseiasutuse või prefektuuri ümberkorraldamise või tegevuse lõpetamise või teenistujate koosseisu koondamisega;

3) eelmises punktis nimetatud juhul ühe teenistusastme võrra madalamale ametikohale, kui uue ametikoha teenistusaste ei ole madalam üleviidava politseiametniku teenistusastmest.

Teenistusastmete ning ülendamine või alandamisega seotud tingimused on säilinud ka kehtivas regulatsioonis. Seadusest on välja jäetud antud normi teine lõige, mis hõlmab endas ümberkorraldamist, tegevuse lõpetamist või koosseisu vähendamist. Eelpool välja toodud normi loomisel ei pidanud seadusandja vajalikuks eelnõu seletuskirjas käesolevat loetelu põhjendada. Eelnõu seletuskirja muudatusettepanekutes on seadusandja selgitanud, et üleviimine võib toimuda kogu organisatsiooni piires⁵⁹.

2012. aastal jõustunud redaktsioonis on seadusandja ümberkorraldustega seotud aspektide eemaldamise osas andnud üksnes pealiskaudse põhjenduse, sest PPVS-i algteksti sõnastus seadis teisele ametikohale üleviimisel väga kitsad piirid.⁶⁰ Eelnev sõnastus kehtestas ammendava loetelu juhtudest, kus oli selgelt kirjas, mis olukorras oli ja millal ei olnud võimalik politseinikku nõusolekuta üle viia. Kehtiva regulatsiooni sõnastus jätab asutusele aga laia kaalutlusruumi ega täpsusta, mis situatsioone on võimalik antud normi alla allutada. Kuna efektiivsuse ning ökonoomia mõttes ei ole alati otstarbekas kõike seaduses lahti seletada, tuleb seda antud töö raames hakata tõlgendama lähtuvalt seadusandja mõttest ning seda varasemate regulatsioonide valguses.

Eelnevat arvesse võttes saab teenistusliku huvi alla allutada kõiki situatsioone, mis nõuavad asutusel parema toimimise eesmärgil personali ümberpaigutamist. Neid olukordi saab jagada kaheks: olukord, kus asutuses ei toimu struktuurimuudatusi, kuid eksisteerib objektiivne põhjus, miks oleks vaja politseinik nõusolekuta üle viia, olukord, kus asutusega toimuvad teatud struktuurimuudatused, mis automaatselt võivad kaasa tuua vajaduse politseinikku üle viia teisele ametikohale.

Esimesena välja toodud situatsioonis võib asutus politseinikku nõusolekuta üle viia muule sobivale kohale, kus ta osutub asutusele kasulikumaks. Antud juhul on objektiivseks põhjuseks asjaolu, et asutuse parema toimimise eesmärgil on vastav politseiametnik tarvis üle viia teisele ametikohale, kus on kiireloomuliste ülesannete täitmine hädavajalik. Probleeme ei

⁵⁹ Politsei ja piirivalve seaduse eelnõu seletuskiri II lugemise juurde. Kättesaadav: www.riigikogu.ee (13.01.2015), lk 5.

⁶⁰ Avaliku teabe ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 10–11.

teki, kui üleviimise tagajärjel ei muutu politseiniku töökoha asukoht. See tähendab situatsiooni, kus politseiniku n-ö töölaud on jätkuvalt samas kohas, kuid muutunud on ametikoht või muud seadusega lubatud aspektid.

Probleemkoht tekib, kui asutuses eksisteerib vaba ametikoht, mida asutus on eelnevalt proovinud erinevate seaduses sätestatud vahenditega täita, kuid mis pole õnnestunud. Kas antud juhul võib lugeda seda situatsiooni nõusolekuta üleviimise vajaduseks? Sellisel juhul on vajaduse olemasolu või selle puudumine tõlgendatav nõusolekuta üleviimise otsuse vastuvõtmisele eelneva asutuse toimingute kaudu. Tuleb hinnata ametikoha ülesannete tähtsust ning võrrelda seda üleviidava politseiniku seniste ülesannetega. Samuti võib teatud juhtudel üleviimise vajadusele viidata aspekt, kui kaua ning kuidas on üritatud antud kohta eelnevalt täita. Erinevate konkursside luhtumine viitab asjaolule, et tegemist ei ole nõutud ametikohaga. Sellegipoolest on asutusel kohustus see vajadusel täita. Pikemaajaline protsess ametniku leidmiseks näitab ühest küljest, et tegemist ei ole kiireloomulise ametikohaga, mille ülesandeid oleks vaja võimalikult ruttu täitma asuda. Teisest küljest võib ametikoha muul viisil täitmise võimatus viidata just üleviimise vajadusele, kui selgub, et kohta pole võimalik teiste vahenditega täita.

Töö autor leiab, et politseiliste ametikohtade olemasolul tuleb need ka täita. Asutusel lasub diskretsiooniõigus, mil viisil ta seda teeb. Olukorras, kus asutus otsustab ametniku leida konkursside teel, toetab töö autori seisukohta, et nõusolekuta üleviimisele tuleks eelistada muid vahendeid. Kui muud vahendid ei toimi, on asutusel õigus ja vajadus kasutada nõusolekuta üleviimist. Siit järeldub, et üleviimise vajadus võib seisneda asutuse ülesannete ja eesmärkide efektiivsemas ning kiiremas täitmisel, mis ei ole tingitud konkreetsetest struktuurimuudatustest või ümberkorraldustest. Piisab, kui asutuses eksisteerib vakantne koht, mida on tarvis igal juhul täita.

Nõusolekuta üleviimise kõige objektiivsem vajadus ilmneb olukordades, kus politseiasutust korraldatakse ümber, selle tegevus lõpetatakse või ametikoht koondatakse⁶¹. Asutuse tegevuse lõpetamine tähendab, et likvideeritakse asutus tervikuna või selle teatud struktuuriüksused. Kuna asutuse kui terviku likvideerimist esineb harva, siis antud töö kontekstis tuleb käsitlemisele üksnes asutuse struktuuriüksuse tegevuse lõpetamine. PPA puhul on raske ette kujutada asutuse täielikku lõpetamist ning kõne alla tulevad ümberkorralduste teel teatud struktuuriüksuste sulgemised. Teenistujate koosseisu koondamine seisneb aga vastava struktuuriüksuse ametikohtade vähendamises.

⁶¹ Mikiver, M. Avaliku teenistuse õigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2002, lk 49.

Detailsemat sisustamist vajab aga politseiasutuse ümberkorraldamine, mida tuleb tõlgendada asutuse töö ümberkorraldamisena. Asutuse ümberkorraldamine (ehk reorganiseerimine) võib seisneda järgmistes toimingutes: asutuste või selle struktuuriüksuste liitmine, lahutamine või ümberkujundamine.⁶² Üheks reorganiseerimise näiteks on 2010. aastal loodud Politsei- ja Piirivalveamet, kui ühendati omavahel Politsei-, Piirivalve- ning Kodakondsus- ja Migratsiooniametid. Nende ühendamise tulemusena moodustati neli suuremat keskust, mis omakorda kehtestasid ühe autoriteetsuse ahela ning mille tulemusena vähendati ametikohti ja allstruktuuriüksusi.⁶³

Struktuuriüksuste liitmine tähendab eeskätt olukorda, kus mitme piirkonna või valdkonna töö ning ülesanded liidetakse ühtse nimetuse alla ning ühte alluvusse. Lahutamine seisneb aga struktuuriüksus(t)e eraldamises asutusest, selle liitmises mõne teise asutusega või struktuuriüksusest täiesti uue asutuse loomises. Ümberkujundamine on asutuse või selle struktuuriüksuse reformimine, mis seisneb pigem sisulistes muudatustes ning ei too kaasa lahutamist või liitmist. Näiteks muudetakse ametnike koosseisu või selle struktuuriüksuse ülesandeid. Asutuste või selle struktuuriüksuste lahutamine, liitmine või ümberkujundamine võib kaasa tuua ametnike üleviimist loodavasse või olemasolevasse asutusse. Reorganiseerimine võib teatud juhtudel hõlmata ka mitut toimingut – ümberkujundamine võib olla seotud struktuuriüksuste liitmise või lahutamisega. Näiteks on Tallinna Ringkonnakohtus olnud vaidlus, kus faktiliste asjaolude kohaselt korraldati justiitsministri määrusega ümber Harku ja Murru Vangla viisil, kus kaks vanglat koondati ühise nimetuse alla. Antud ühendamise käigus kaotati Murru vangistusosakond ja vähendati vangla isikukoosseisu. Samaaegselt suurendati Harku vangistusosakonna isikukoosseisu. Teenistuslikest huvidest lähtuvalt viidi kaebaja üle Murru vanglast Harku vanglasse, kuna tema senine ametikoht koondati ja ta paigutati Harku vanglas olevale vabale ametikohale. Vastustaja oli seisukohal, et antud juhul oli teenistuslik huvi üleviimiseks olemas ning see seisnes Harku vangistusosakonna valvurite teenistusest lahkumise tõttu tekkinud kriitilisest olukorrast Harku vangistusosakonna põhiülesannete täitmisel. Kohus nõustus vastustaja seisukohaga.⁶⁴ Antud juhul eksisteeris korrigeeriva reorganiseerimise juhtu ja vastavalt asjaoludele rakendati ka nõusolekuta üleviimist. Kuigi ühes struktuuriüksuses ametikohti koondati, oli teises vabu ning sobivaid kohti olemas. Sellest tulenevalt oli asutusel õigus ametnikku nõusolekuta üle viia.

⁶² Joamets, K. Teenistussuhte lõpetamine avalikus halduses teenistujast sõltumatutel asjaoludel. Tallinn: TTÜ Kirjastus, 2000.

⁶³ PPVS §§ 4, 5, 6². Vt. ka Meško. jt. *Op. cit.*, lk 82.

⁶⁴ TlnHKo 3-12-2224; TlnRKO 3-12-2224. Vt samas asjas ka TlnHKo 3-12-2217, kus kaebaja S.M. esitas samadel asjaoludel kaebuse käskkirja tühistamiseks.

Praktikas on ette tulnud ka olukordi, kus vastustaja viib politseiametniku üle huvides, mis ei ole seaduse mõttega kooskõlas, kuna ümberkorraldamise situatsiooni ei esinenud. Tartu Ringkonnakohtus oli lahendamisel A.O. Ida Politseiprefektuuri politseiprefekti üleviimist käsitleva käskkirja tühistamine. Asjaolude kohaselt viidi A. O. nõusolekuta üle teise asutusse. Üleviimise põhjus seisnes selles, et A. O. kui liiklusjärelvalve talituse juht võimaldas tekkida olukorral, kus ebakorrektselt teostatud mõõtmiste alusel on vähemalt 178 isikut alusetult väärteo korras karistatud. Asutus otsustas, et ühiskonna õiglustunnet on rikutud ning isik ei sobi enam senisele ametikohale. Kaebaja paigutati vähem vastutust nõudvale ametikohale. Ringkonnakohtus tuvastas, et politseiametnikku saab tema nõusolekuta teisele ametikohale üle viia siiski juhul, kui tegemist on täiendavate ametiülesannete täitmise vajadusega, politseiasutuse ümberkorraldamise, tegevuse lõpetamise või ka koondamissituatsiooniga. Antud kaasuses sellise juhuga tegemist ei olnud ning muud tähtsust omavad asjaolud ei olnud piisavad kaebaja üleviimiseks.⁶⁵

Asutuse ümberkorraldamine tehakse poliitilisel tasandil. Seda ei saa politseinik muuta, kuid tal on võimalik end vajadusel selle vastu kaitsta. Ümberkorraldused teenivad enamasti riigi huve ressursside efektiivsemaks ning säästlikumaks kasutamiseks. Kuna asutuse ümberkorraldamine või selle struktuuriüksuse lõpetamine toob kaasa muutusi ametikohtade ja nende arvu osas, on vaja nende muutuste korral ka ametnikke ümber paigutada. Asutus peab neid poliitilisi otsustusi täitma, mis võivad lõppjoontes ollagi selleks üleviimise vajaduseks. Seaduse mõtte kohaselt saavad nõusolekuta üleviimise vajaduseks olla üksnes konkreetsed ja reaalsed asjaolud, mida on politseinikul võimalik mõista ning mis on objektiivsed. Asutus ei saa iga hetk oma tahte kohaselt politseinikku nõusolekuta üle viia. Vajaduse olemasolu peab olema kontrollitav ning põhjendatud.

2.1.1.2. Nõusolekuta üleviimise vajaduse eristamine koondamissituatsioonist

Praktikas on probleeme tekitanud nõusolekuta üleviimise vajaduse piiritlemine ning eristamine koondamissituatsioonist. Nii koondamine kui nõusolekuta üleviimine on asutuse teatud piiridega diskretsiooniotsus. Tuleb seada ranged kriteeriumid, mille alusel oleks asutusel võimalik teha õige otsustus ning hinnata, kas konkreetse faktilise olukorra puhul on õigustatud ühe või teise meetme rakendamine. Nende kahe situatsiooni eristamine on tähtis, et ametnikule ei kaasneks ebaõiget tagajärge ühe või teise meetme rakendamise tõttu. On

⁶⁵ TrtRKo 3-12-2481.

ebaõiglane, kui ametnik koondatakse olukorras, kus teda oleks olnud võimalik nõusolekuta üle viia ja tema töökoht säilitada.

Koondamis- ja nõusolekuta üleviimise situatsioonide eristamise kriteeriumiteks on esmalt lähteolukord, mille tõttu on asutus kohustatud ametniku osas võtma vastu teatud otsuse, teiseks vaba ametikoha olemasolu ning viimasena sobiva ametikoha olemasolu.

Esmalt on tarvis täpsustada situatsioon, millest tingituna on asutus sunnitud politseiniku suhtes teatud otsust vastu võtma. PPVS § 57 alusel on politseinikku võimalik üle viia loetlemata juhtudel, kui on olemas teenistuslik huvi. PPVS § 94 lg 1 järgi kohaldatakse koondamisel politseiametnikele avaliku teenistuse seaduse sätteid. ATS § 90 lg 1 p-d 1-2 kohaselt võib ametiasutus ametniku teenistusest vabastada koondamise tõttu, kui ametiasutus likvideeritakse või kaotatakse põhjendatud juhul ametniku ametikoht ametiasutuse koosseisus. Antud koondamissituatsioonid on loetelust ainsad, mis sarnanevad nõusolekuta üleviimise võimalikele lähtepositsioonidele. Need on juhud, mille esinemise korral on keeruline koheselt välistada teatud meetme rakendamist ning on oluline hinnata muid aspekte, mille alusel oleks võimalik käsitleda ühe või teise meetme rakendamise võimalikkust.

Järgneva tingimusena on vajalik hinnata, kas asutuses eksisteerib vaba ja sobiv ametikoht, kus ametnikul oleks võimalik teenistussuhet jätkata. Seadusandja on avalikus teenistuses ette näinud, et asutus peab igal võimalikul viisil vältima koondamist kui isiku suhtes kõige koormavat meetet. Seda ideed toetavad avaliku teenistuse seaduses koondamisele seatud piirangud. Näiteks sätestab ATS § 90 lg 3 kindla käitumisjuhise, mille kohaselt koondamine ei ole lubatud, kui ametikoha ülesanded antakse üle teisele sama ametiasutuse struktuuriüksusele või mõnele teisele ametiasutusele. ATS-i seletuskirja kohaselt on „sellise piirangu seadmise eesmärgiks vältida ametnike koondamist ja hüvitiste maksmist olukorras, kus ametikoha ülesanded ei muutu ja need antakse üle teisele asutusele ning ülesanded saanud asutuse koosseisus luuakse vastavad ametikohad. Ametnik viiakse üle vastavalt eelnõu §-le 98.“⁶⁶ Seletuskirjast tuleneb üldine reegel, kus ametikohtade reaalse säilimise korral ühel või teisel kujul ei tohi kaasa tuua nende ametnike koondamist. Tegemist olukorraga, kus koondamissituatsioon puudub seetõttu, et ametiasutuse ülesanded üksnes delegeritakse edasi, millega koos viiakse ka vastavad ametikohad uude kohta üle.

Tallinna Halduskohtus oli 2010. aastal vaidlus, mis tekkis seoses Harku ja Murru vanglate ühendamise. Asjaolude kohaselt kaotati Murru vangla valvurite ametikohad, kuid üleviimistega üritati täita Harku vanglas olevad 13 vakantset kohta, kuhu ka kaebaja üle viidi.

⁶⁶ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 57.

Kaebaja leidis, et tegemist oli koondamissituatsiooniga, sest tema ametikoht likvideeriti. Kohus leidis, et Murru vangistusosakond polnud omaette asutus, vaid Harku ja Murru Vangla struktuuriüksus ning seetõttu oleneb koondamissituatsiooni olemasolu või puudumine asjaolust, kas vanglas oli osakonna sulgemisega seotud ümberkorralduse läbiviimise ajal vakantseid ametikohti kaebaja ametiastme piires. Kuna Harku vanglas oli tol hetkel 13 vaba kohta ja lisaks loodi juurde kaks kohta, siis nõustus kohus vastustajaga, et koondamissituatsiooni ei olnud.⁶⁷ Kuigi käesolev juhtum käsitleb teist eriteenistuse liiki, siis saab analoogia korras kohaldada kohtu seisukohti ka politseiametnike suhtes.

Vaba ametikoha olemasolu ei ole aga ainus kriteerium. Antud kriteeriumi hindamiseks tuleb käsitleda nõusolekuta üleviimise eeldusi. Analüüsida tuleb eelkõige materiaalseid eeldusi, nagu elukohavahetuse mittekaasnemine, teenistusastmete vastavus või kogu teenistussuhte tingimuste muutumine. Kui ei ole täidetud kas või üks nõusolekuta üleviimise eritingimus, siis ei viita see koheselt koondamise võimalikkusele. Sellisel juhul on asutusel võimalik kasutada muid seadusest tulenevaid vahendeid. Teenistussuhte oluliste tingimuste muutmise korral on aga seaduse kohaselt tarvis ametniku nõusolekut. Selle puudumisel tuleb ametnik koondada (ATS § 90 lg 2). Teenistussuhte tingimuse täidetavuse osas lasub asutusel kohustus võrrelda ametniku senist ning üleviidavat ametikohta ja anda hinnang, kas nende sisulised erinevused on ilma ametniku nõusolekuta lubatavad või mitte.

Näiteks on Tartu Halduskohtus olnud arvukad vaidlused, kus kaebajad väidavad, et Eesti-Läti piiril olevate piiripunktide likvideerimisel, oleks tulnud ametnikud koondada. Põhjuseks toodi, et ametnikke polnud võimalik nimetada ametikohale, mis ei oleks kaasa toonud nende elukoha muutumise vajadust. Antud juhul nõustus kohus kaebajate väitega ja leidis, et isikud viidi nõusolekuta üle rohkem kui 100 km kaugusele nende elukohast. Sellisel juhul oleks tulnud ametnikud koondada, kuigi teistes piirivalvekordonites olid vakantsed kohad olemas.⁶⁸ Kohtu seisukohtadest nähtub, et nõusolekuta üleviimise kõik eeldused ei olnud täidetud, kuigi teistes struktuuriüksustes eksisteeris vabu ametikohti. Nõusolekuta üleviimine oleks antud juhul kaasa toonud ametniku elukohavahetuse, mis pole aga seadusega lubatud. Kuna antud situatsioonis vastavad ametikohad likvideeriti, siis oli ainsaks võimaluseks ametnike koondamine.

Kohtupraktikas on ette tulnud vaidlusi ka teenistussuhte oluliste tingimuste muutumise osas. Tallinna Halduskohtus olnud vaidluse asjaolude kohaselt liideti kaks Tallinna Vangla haigla osakonda ning suleti 1. korruse õepost. Antud korralduste raames ametikohti ei vähendatud,

⁶⁷ TlnHKo 3-12-2217 .

⁶⁸ TrtHKo 3-07-2652, vt ka TrtHKo 3-07-2653, 3-07-2654.

kuid see tingis siiski kaebaja nõusolekuta üleviimise teisele ametikohale. Üleviimisega muutus kaebaja töötegemise koht linnasiseselt, kuid uue koha kvalifikatsiooninõuded jäid samaks ning töökohustused olid peaaegu samasugused, mistõttu ei oleks toimunud märkimisväärset muutust ka kaebaja tööülesannetes. Antud asjas leidis kaebaja, et teda oleks pidanud koondama. Kohus oli seisukohal, et koondamissituatsiooni ei olnud, kuna muutus üksnes töötegemise koht ja ametnikku oli võimalik vastavalt seadusele vabale kohale üle viia. Osakonna likvideerimine ei too automaatselt kaasa kohtade vähenemist.⁶⁹

Nõusolekuta üleviimine on vahend, millega asutused saavad ja peaksid koondamist vältima. Kuigi koondamise ja nõusolekuta üleviimise olukorrad omavad sarnaseid lähtepositsioone ja nende vahel valimine võib osutada problemaatiliseks, on teatud kriteeriumite ja nende korrektse tõlgendamise korral võimalik neid selgelt eristada. Kõik eelpool nimetatud kriteeriumid on objektiivselt hinnatavad ja nende kontrollimisel tuleb järgida töö autori poolt välja toodud järjestust.

2.1.2. Politseiametniku elukohavahetuse mittekaasnemine

Üheks tähtsamaks eelduseks nõusolekuta üleviimise rakendamisel on nõue, et üleviimine ei tohi tingida politseiametniku elukoha vahetust (PPVS § 57 lg 1). Nii PPVS, ATS kui ka seaduse eelnõu seletuskirjad on jätnud käsitlemata, mida lugeda elukohavahetuseks ning kuidas selle muutmise vajadust praktikas hinnata.

Politseiniku nõusolekuta üleviimisel lasub asutusel kohustus analüüsida, kas antud meetme rakendamisega võib kaasneda politseiniku elukohavahetus. Kuigi ATS § 26 lg 1 p 6 sätestab, et ametisse nimetamisel märgitakse ära ka ametikoha asukoht, siis PPVS § 47 p 4 kohaselt on vajalik üksnes ametikoha määratlemine. Seega ei näe seadusandja ette, et politseinike puhul on määravaks ametikoha asukoht või selle muutumine. Politseiniku nõusolekuta üleviimisel on oluline üksnes elukohavahetuse tingimus, mis on oma olemuslikult hinnanguline eeldus.

Haldusõiguse valdkond ei sätesta elukoha ning selle muutuse definitsiooni. Selle sisu tuleneb eraõigusest.⁷⁰ Seega antud tingimuse lahtimõtestamisel tuleb lähtuda tsiviilseadustiku üldosa

⁶⁹ TlnHKo 3-09-2719.

⁷⁰ Varul, P. Kull, I., Käerdi, M. (toim.) Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Kirjastus Juura, 2010, lk 64.

seaduse⁷¹ (edaspidi TsÜS) sätetest. TsÜS § 14 lg 1 kohaselt on isiku elukohaks see, kus isik alaliselt või peamiselt elab. Sama sätte lõike 3 järgi loetakse elukoht muutunuks, kui isik asub mujale elama viisil, millest võib järeldada isiku tahet oma elukohta muuta. Kuigi TsÜS-i regulatsioon räägib muutusest, kuid PPVS vahetusest, on tegemist identsete mõistetega. TsÜS-i elukoha muutuse definitsiooni kohaselt tuleb elukohavahetuse tingimust vaadelda kui olukorda, kus üks alaline elukoht asendub teisega. Samas ei täpsustata senise ja uue elukoha omavahelist kaugust või muutusi haldusüksustes.

Elukohavahetuse keelu tingimust võib antud valdkonna teooria ning kohtupraktika pinnalt laiaulatuslikult hinnata. Selle käigus peab analüüsima kõiki asjaolusid, mis toovad kaasa elukohavahetuse vajaduse. Seejuures tuleb arvestada järgnevate asjaoludega: elukoha kauguse muutumine teenistuskoha suhtes ning perekonna- ja eraelu aspektid. Elukoha kaugus teenistuskohast on asjaolu, mis võib mõjutada politseiniku mõistlikku töölejõudmise aega, mis omakorda raskendab teenistusülesannete kohest täitmist⁷². Perekonna- ja eraelu aspektideks on antud kontekstis olulised muutused, mida uue teenistuskoha asukoht võib endaga politseiniku eraellu kaasa tuua. Siin peetakse silmas eeskätt igapäevaelu, rutiini ja kohustuste täitmise oluliselt raskemaks muutumist.

Elukoha kauguse puhul pole piisav üksnes elu- ja teenistuskoha paiknemise hindamine ja nende omavahelise kauguse arvutamine. Praktikas võib esineda olukordi, kus elu- ja teenistuskohad asuvad formaalselt samas haldusüksuses, kuid on reaalselt üksteisest niivõrd kaugel, et see võib ikkagi elukohavahetuse kaasa tuua. Näiteks võib tuua Tallinna linna. Kui politseiametnik viiakse üle ühest linna otsast teise, kaasneb sellega oluliselt pikem tööle jõudmise aeg ning teatud juhtudel ka teistsuguse transpordivahendi kasutamise vajadus (näiteks jalgratta asemel ühistranspordi kasutamine). Politseinik, kes seni elas oma töökohast paari kilomeetri kaugusel, ja sai tööle minna jala või kasutada jalgratast, peaks nüüdsest varuma töölejõudmiseks rohkem aega ning kasutama ühistransporti. See toob kaasa lisakulutusi. Tihti peale võib kirjeldatud olukorda asetatud politseinik leida, et otstarbekam oleks leida eluase teenistuskohale lähemale.

Samuti mõjutab tööle jõudmise aeg politseiniku perekonna- ja eraelu ning selle toimimist. Näiteks võib olla raskendatud politseiniku igapäevaste kohustuste täitmine kindlatel aegadel, kuna ta peab varem hakkama tööle jõudma või jõuab hiljem töölt koju. Aeg, mis kulub tööle ja tagasi jõudmiseks, peab olema mõistlik ning proportsionaalne. Politseinik ei pea omast vabast ajast kulutama tööle jõudmiseks märkimisväärselt palju aega. Samal ajal saaks ta

⁷¹ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216...RT I, 13.03.2014, 103.

⁷² Seda juhul, kui politseiametniku suhtes kehtib valveaeg PPVS § 78 alusel.

panustada seda oma perekonna- ja eraellu. Nende asjaolude arvestamine on vajalik lähtuvalt PS §-st 26 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi EIÕK)⁷³ artiklist 8. „PS § 26 esimeses lauses on sätestatud vabadus- ehk tõrjeõigus, mis annab põhiõiguse kandjale õiguse oodata, et riik ei sekku tema perekonna- ja eraellu.“⁷⁴ Nõusolekuta üleviimine sekkub aga politseiametniku pere- ja eraellu, sest nõusolekuta üleviimisega seab asutus ette, mismoodi politseinik saab korraldada oma eraelulised vajadused ja nende täitmise. Kui politseiametnik peab tööl hakkama käima kohas, mis nõuab temalt poole rohkem töölejäudmise aega, siis võib olla raskendatud tema kohustuste täitmine perekonna ees.

Tartu Halduskohus on oma otsuses leidnud, et kaebuse esitaja üleviimine teenistusse Luhamaa piirivalvekordoni muudab kaebuse esitaja elukorraldust ning tingib tema elukoha muutuse. Kaebuse esitaja elukoht on Valga maakond, Taheva vald. Vaidlusaluse käskkirjaga on ta viidud üle teenistuskohata, mis asub elukohast enam kui 100 km kaugusel. Senine töökoht oli elukohast umbes 28 km kauguse. Loogiline on, et üleviimise tõttu pikeneb oluliselt teenistuskohata sõitmise aeg ja väheneb elukohas viibimise aeg. Kaebaja märgib, et kuna vahetuse pikkus on 12 tundi, kujuneb koos sõiduga tööpäeva pikkuseks 16 tundi. Kuigi tööandja kompenseerib teatud osas sõidukulud ning võimaldab kasutada piirivalvepiirkonna poolt käima pandud transporti, ei vähenda see oluliselt uude töökohta sõitmise ajakulu.⁷⁵ Kuigi antud kohtuasi puudutab piirivalvurit, siis saab kohtu põhjendusi analoogia korras ka politseiametnikele kohaldada. Kohus nägi käesolevas lahendis probleemi töö asukoha üleviimisega rohkem kui 70 km kaugusele senisest töökohast. Seejuures seob kohus põhjendatult territoriaalse muutuse mõjutustega isiku pereelule ning eespool mainimata jäänud ametniku enda vaba aja (ja ka puhkeaja) vähenemisega. Sama mõtte kehtib ka politseinikele, kelle töö on teatavasti stressirohke ning kurnav. Seetõttu pole õigustatud neilt nõuda veel lisaaaja panustamist, mis on seotud töölejäudmise aja pikenemisega.

Lisaks eelpool analüüsitule, võib elukoha kaugus mõjutada ka teenistuslikke aspekte. Tihtipeale valivad ametnikud elukoha töö asukoha lähedusse. Politseiametnike puhul on see eriti vajalik, sest nad peavad olema igal ajal valmis reageerima ja teenistusülesandeid täitma asuma.⁷⁶ Kui politseinik viiakse üle teise linna otsa, ei järgita teenistuslikke huvisid, sest tööle jõudmine on senisest aeganõudvam ja keerulisem. Seega tuleb igal üksikjuhtumil vaadelda

⁷³ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57.

⁷⁴ Jaanimägi, K. PS § 26, p 5.1.

⁷⁵ TrtRKO 3-08-13.

⁷⁶ Lang, Pärnamägi, Sarapuu. *Op. cit.*, lk 174.

detailsemalt isiku elukorraldust ning uude kohta üleviimisega kaasnevaid asjaolusid ja hinnata neid laiemalt. Rikken on märkinud, et kui ametnik elab senises elukohas ning pärast üleviimist ei ole tal võimalik täita oma teenistuskohustusi, ei ole nõusolekuta üleviimine lubatud.⁷⁷ Oluline on analüüsida elukoha muutuse vajadust erinevatest aspektidest, sest need võivad mõjutada politseiniku ülesannete täitmist, mis on samuti asutuse enda huvides.

Antud küsimuses annab kohtupraktika üksnes kindlad vastused konkreetsetele juhtudele. Pole täpselt piiritletud, mis on see mõistlik kaugus elu- ja teenistuskoha vahel ja kui suures ulatuses tuleks arvestada politseiniku perekonna- ja eraelu aspekte. Tuleb arvestada, et üleviimine võib kaasa tuua politseiniku elukohavahetuse. Nõusolekuta üleviimise korral elu- ja teenistuskoha kauguse muutumisel tuleb arvestada transpordivahendite kasutamise võimalusega, nende maksumusega ja töölejäõudmise ajaga. Töö autori arvamuse kohaselt on aktsepteeritav, kui isikul on lisaks ühistranspordi kasutamise võimalusele, võimalik teatud juhtudel või vajaduse ilmnemisel kasutada ka muid transpordivahendeid. Näiteks võib tekkida vajadus muu transpordi järele, kui teenistusse asutakse öisel ajal. Sellest tingituna tuleb arvestada ühistranspordi tihedust elu- ja teenistuskoha vahel ning analüüsida kõikvõimalikke juhtusid. Asutusel lasub sellisel juhul kohustus kindlaks teha, kas ja mil viisil on politseinikul võimalik ametiülesandeid täitma asuda.

Transpordi maksumuse puhul on oluline, mis summas peab politseinik tööle jõudmiseks kulutusi tegema. Ühistranspordi kasutamiseks ostetava kuupileti või üksikpileti summat ei saa lugeda ebamõistlikuks ega liialt koormavaks. Teatud kulutusi peavad selles osas kõik isikud tegema. Probleemne on aga olukord, kus politseinik on sunnitud kasutama isiklikku sõiduautot. Siin on tähtis hinnata, kas asutusel on mõistlik isikule kütusekulu kompenseerida või pigem korraldada asutusepoolne transport. Sõidukulude hüvitamine on aga keeruline, kuna PPVS § 72 lg 1 p 1 kohaselt hüvitatakse transpordile kuuluvad väljaminekud, kui elukoht ei asu ametikohaga samas asulas. Töö autor ei nõustu antud seisukohaga ja leiab, et ka asulasiseselt võivad tekkida kütuse osas suured kulutused, mille kompenseerimine peaks olema asutuse kohustus. Juhul, kui politseiniku ametikoht on elukohaga ühes asulas, jalgsi tööle minemine või transpordi kasutamine on ajaliselt raskendatud ning isikliku sõiduauto kasutamiseks kantud kulutusi ei kompenseerita, peab politseinik ise seisma selle eest, et ta jõuaks tööle õigeaegselt. Selline olukord võib aga politseiniku jaoks tuua kaasa vajaduse elukohta vahetada, kuna nimetatud korraldus muutub liiga kulukaks või ebamõistlikult raskeks.

⁷⁷ Rikken. *Op. cit.*, lk 37.

Põhiaspekt seisneb aga töölejäudmise ajakulus. Kohus on leidnud, et selle arvutamisel tuleb lähtuda ühekordselt töölejäudmiseks ja sealt elukohta naasmise ajakulust.⁷⁸ Näiteks on kohtud jõudnud seisukohale, et edasi-tagasi sõitmisel on kokku neli tundi kuluv aeg kindlasti ebamõistlik, kuna seetõttu väheneb olulisel määral ametniku elukohas viibimise aeg.⁷⁹ Mõistlikkuse printsiibist lähtuvalt leiab töö autor, et maksimaalne aeg tööle või tagasi elukohta jõudmiseks võiks jääda ühe tunni piiresse. See oleks optimaalne aeg, mille mahaarvestamisel jääks politseinikule siiski piisavalt aega, et puhata ning kasutada oma vaba aega vastavalt vajadusele.

Elukohavahetuse vajaduse hindamisel peab mõistlikult arvestama ka perekonna- ja eraelu aspektidega. Nõusolekuta üleviimisega kaasnevad paratamatult teatud piirangud või eraelulised muutused. Iga pisimuutus ei saa koheselt tekitada vajadust elukoha vahetuseks. Mõistlikuks saab pidada näiteks üleviimise käigus seniste eraeluliste kohustuste delegeerimist lähedasele või abikaasale, kui see ei too kaasa ebaratsionaalseid raskusi. Näiteks olukord, kus politseinik peab igapäevaselt oma lapse lasteaiasutusest ära tooma. Kui politseiniku abikaasa, pole seda võimeline tegema, siis ei saa politseinikult nõuda mõne muu isiku leidmist, kes selle kohustuse üle võtaks. Tegemist on eeskätt lapsevanema kohustusega oma lapse ees. Mõistlikkust tuleb hinnata igal üksikul juhul eraldi ja üheseid kriteeriume on raske välja tuua. Siiski kehtib ka antud situatsiooni hindamisel kriteerium, et seda tuleb teostada lähtuvalt üldisest arusaamast nagu teine mõistlik inimene seda mõistaks.

On arusaadav, et nõusolekuta üleviimisega elukohavahetuse mitte kaasa toomise tingimuse sätestamine on vajalik. Siiski nähtub eelnevast analüüsist, et antud kriteerium praegusel kujul on laialivalguv ning mitmetimõistetav ja takistab antud küsimuses ühtse halduspraktika tekkimist. Tegemist on tingimusega, mida tuleks seaduse tasandil täpsustada ja sisustada, välistataks selle kriteeriumi erinevad tõlgendusviisid.

2.1.3. Politseiametniku teenistussuhte tingimuste sarnasus senisel ja uuel ametikohal

2.1.3.1. Teenistusastme vastavuse eritingimus

PPVS § 57 lg 1 sätestab, et politseiametnikku võib tema nõusolekuta üle viia samas asutuses sellisele ametikohale, mille üks teenistusastmetest vastab tema politseiametniku

⁷⁸ TlnHKo otsused 3-12-2217, 3-12-2224.

⁷⁹ TrtHKo otsused 3-08-10, 3-08-13, 3-08-20 jt analoogses asjas tehtud lahendid.

teenistusastmele. PPVS § 48 lg 3 loetleb teenistuasstmed, mille raames peab asutus üleviimisel lähtuma. Näiteks, kui komissari soovitakse nõusolekuta üle viia, peab uus koht vastama kas komissari või ülemveebeli teenistusastmele (PPVS § 48 lg 3 p 5). Kui aga üleviimine toimub kohale, mis ei vasta politseiniku teenistusastmele, on selleks vaja ametniku nõusolekut.

Teenistusaste näitab politseiametniku staatust organisatsioonis, tema erialast pädevust (kutsekvalifikatsiooni taset), teadmisi, kogemust ja vastutust. Samuti on teenistusastmed täiendavaks motivatsiooniteguriks, sest lisaks ametikohal töusmisele on võimalik ametniku tõus ka teenistusastmetes.⁸⁰ Teenistusastmete vastavuse tingimus on konkreetne ja kindlapiiriline, kus puudub haldusorgani kaalutusruum. Selle tingimuse täidetavuse hindamisel on haldusorgani ainsaks ülesandeks senise ja uue ametikoha teenistusastmete võrdlemine.

Esialgne teenistusaste antakse politseinikule ametisse nimetamisel. Üldjuhul on selleks kõige madalam vastav aste. Kui politseiniku haridus, kvalifikatsioon, kutsesobivusnõuded ja senine teenistuskäik on laitmatu, on võimalik politseiametnikku ülendada (PPVS § 53 lg-d 1-2). See tähendab, et politseinik näeb oma karjääri jooksul vaeva ning pidevalt täiendab end, mida tasustatakse kõrgema teenistusastmega ning seega ka kõrgema teenistusastme tasuga. Siiski on PPVS § 57 lg 2 alusel võimalik teha spetsialistidele erandeid ning üleviimise korral nende teenistusastet alandada maksimaalselt ühe astme võrra madalamale. Seadusandja ei märgi, millest on selline lähenemine tingitud. Töö autor leiab, et nõusolekuta üleviimine ei tohi kaasa tuua väljateenitud astme alanemist. Nõusolekuta üleviimise teel astme alanemine võib politseinikule tunduda kui karistusmeede, kuigi üleviimine ei tohi olla nn nähtamatuks karistuseks. Antud säte vajaks seadusandja poolt läbimõtlemist ning muutmist.

Teenistusastmed on politseiniku jaoks kui aumärk ja sümbol karjääriredelil edasiliikumisest. Selle alandamine olukorras, mis ei ole tingitud politseiniku enda käitumisest ega tegudest, on põhiseadusvastane. PS § 17 sätestab keelu kellegi au teotada. Politseiniku teenistusaste on suuresti auasi, mis näitab asutuse ja ka kogu ühiskonna hinnangut politseiniku tehtud tööle. Politseiniku teenistusastme alandamine viitab aga olukorrale, kus politseiniku töö suhtes on üles näidatud kriitikat. Nõusolekuta üleviimine ei saa ega tohi seadusandja mõtte kohaselt peegeldada asutuse hinnangut politseiniku tööle, vaid see on rakendatav üksnes teenistuslikes huvides.

Eelnevast lähtudes võib nentida, et teenistusastme samasuse tingimus tagab üldjuhul politseinikule kindluse, et asutuse vajaduste ning soovide tõttu ei muutu politseiniku senine

⁸⁰ Politsei ja piirivalve seaduse eelnõu seletuskiri, lk 18.

olukord halvemaks. Politseinikul on õigus säilitada enda teenistusaste olukorras, kus tal puudub igasugune roll asutuse töökorralduse või muudatuste toimumises.

2.1.3.2. Ametijuhend ja selle oluliste tingimuste kaalumine

Kas olukordades, kus eriseadus ei sätesta tingimust, mida avaliku teenistuse seadus antud küsimuses sätestab, tuleks lähtuda üksnes politsei ja piirivalve seaduse tingimustest või võtta arvesse ka avaliku teenistuse seaduses sätestatu? Töö autor leiab, et nende kahe seaduse omavahelise suhte iseloomust lähtuvalt tuleb politsei ja piirivalve seaduses sätestatud nõusolekuta üleviimise tingimustele kohaldada lisaks avaliku teenistuse seaduses välja toodud tingimusi, juhul kui need omavahel vastuollu ei lähe. Eelkõige on selliseks tingimuseks ATS § 98 lg-s 2 sätestatud eeldus, et nõusolekuta üleviimisega ei muutuks oluliselt teenistussuhte tingimused senistest teenistussuhte tingimustest. Antud reegel on suunatud üksnes ATS § 98 lg 1 p-st 1 tulenevast olukorrast, kus ametiülesanded antakse üle samale asutusele või selle struktuuriüksusele või teisele asutusele. Samas leiab töö autor, et antud eeldus peaks kohalduma ka politseiametniku nõusolekuta üleviimise kõikidele juhtudele.

Teenistussuhtega seonduv pannakse paika ametijuhendiga. ATS § 52 lg 2 sätestab, et kõikidele ametiasutuse ametikohtadele kehtestab ametijuhendi ametisse nimetamise õigust omav isik või tema volitatud isik. Ametijuhend on haldusorgani ja avaliku teenistuja vaheline dokument, milles märgitakse ära ametikoha teenistusülesanded, ametniku haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele kehtestatud nõuded ning summeeritud tööaja, valveaja või öötöö kohaldamise korraldamine (ATS § 52 lg 1). Tegemist on dokumendiga, millest ametnik peab juhinduma oma teenistusülesannete täitmisel ning millega pannakse paika peamised teenistussuhte reguleerivad tingimused. See aitab piiritleda iga ametniku ülesannete ringi ning vältida olukorda, kus mitu ametnikku võiksid tegeleda samade asjadega või ei tegele mõne ülesandega mitte keegi.⁸¹ Riigikohus on ühes juhtumis, kus vaieldi ametniku poolt teenistuskohustuste rikkumise üle, öelnud, et reeglina pole ametijuhendis võimalik anda ammendavat loetelu kõigist teenistusülesannetest nimetatud ametikohal ja nende täitmiseks vajalikest üksikutest toimingutest. Ametnik peab oma ülesannete täitmisel juhinduma ka muudest õigusaktidest, millega on tema teenistusvaldkond reguleeritud.⁸²

⁸¹ Mikiver, M. Avaliku teenistuse õigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2002, lk 26.

⁸² RKHKo 3-3-1-13-01.

ATS seob nõusolekuta üleviimise seaduslikkuse ning võimalikkuse ametijuhendis välja toodud teenistussuhte oluliste tingimustega. Ametniku nõusolek on vajalik üksnes tähtsamate tingimuste muutmise korral. Kohtupraktikas on rõhutatud põhimõtet, et asutuse juhil lasub kohustus tagada avalike ülesannete sujuv ja tõrgeteta täitmine ning selleks peavad tal olema ka võimalused teenistuse ümberkorraldamisel muudatuste tegemiseks.⁸³ See aga ei tähenda asutuse võimalust igal juhul muuta ja politseiniku üle viia. Täiendavalt peab analüüsima ametijuhendist tulenevat teenistussuhte olemust ja ülesandeid.

ATS § 52 lg 3 p 1 kohaselt ei ole lubatud muuta ametijuhendit ametniku nõusolekuta, kui sellega muutuvad oluliselt teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuded. Esimese punkti puhul on kõigepealt oluline märkida, kust tulenevad ametniku teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuded. Lisaks ametijuhendile on allikateks ka seadusega kooskõlas olevad teenistusalased juhised ning korraldused, kuidas politseinik peab näiteks kriisiolukorras käituma jne. Kehtestatud nõuete muutmine loetakse oluliseks, sest politseinik või muu ametnik lähtub nendest oma ülesannete täitmisel, on selle järgi õppinud (koolitatud) või kogemusi saanud. Nõuete muutmine muudaks oluliselt politseiniku meetodilisi oskusi ja vajaks ümberharjumist või täiendõpet, mistõttu on vajalik enne sellise muudatuse toimumist ka ametniku nõusolek. Seega peab asutus enne nõusolekuta üleviimist analüüsima, kas uue ametikoha ülesannete täitmine on võrreldes senisega reguleeritud.

ATS § 52 lg 3 p 2 sätestab, et ametijuhendit ei või ametniku nõusolekuta muuta, kui sellega muutuvad oluliselt ametijuhendis määratud teenistusülesanded. Kui julgestuspolitseinik, kes on seni tegelenud isikute ja objektide kaitsega, viiakse üle Keskkriminaalpolitseisse üleriigilise tähtsusega kuritegude uurijaks, on tegemist eristatavate ning sisuliselt erinevate ülesannetega. Riigikohus on rõhutanud, et ametijuhendis tehtavate muudatuste olulisuse hindamisel tuleb analüüsida tehtavate muudatuste sisu ning olemuset, mitte pelgalt teksti.⁸⁴ Seega on asutus kohustatud võrdlema üleviidava politseiniku senist ning uut ametikohta ja täidetavaid ülesandeid. Nõusolekuta üleviimine on iseeneslikult juba politseinikule koormav meede, mistõttu oleks ebaõiglane uuel ametikohal täidetavate ülesannete iseloomu oluline muutmine, millega politseinik ei nõustu. Antud punkt tagab politseinikule vähemalt sarnase töö, mistõttu on ka selle arvestamine kooskõlas seaduse mõttega.

ATS § 52 lg 3 p 1 järgi ei või ametijuhendit muuta ilma ametniku nõusolekuta, kui seetõttu muutub ametniku tööaja korraldus. Tööaja korraldus on politseiametnike töö iseloomust tulenevalt tähtis punkt. Politseiametnike ametikohad on erinevad ning ka erinevate

⁸³ RKHKo 3-3-1-14-07, p 17.

⁸⁴ RKHKo 3-3-1-14-07, p 18.

tööaegadega. Osad politseinikud töötavad üksnes päevasel ajal, patrullpolitseinikud aga näiteks öösiti. Politseiametnik harjub aastatega ühe korraldusega, mille järsk muutmine võib kaasa tuua mitmeid negatiivseid tagajärgi. Näiteks võib päevasel ajal öötanud isiku üleviimisel öötööle, isiku tervisele kui ka era- ning pereelu korraldamisele raskelt mõjuda. Ainult ametnik ise saab mõista ning hinnata, kas tööaja vormi muutus on tema poolt aktsepteeritav ja teostatav. Selline kaitsesäte tagab politseinikule kergema ülemineku ja sellega arvestamine on igati õigustatud.

ATS § 52 lg 3 p-i 4 eesmärk on võimaldada ametnikule piisavat ning parajat töökoormust ja piirata asutuse võimu kuritarvitamist osas, kus suur hulk teenistusülesandeid antakse ühele ametnikule. Antud punktis rõhutatakse ülesannete mahu olulist suurenemist. Olulise suurenemise hindamisel on vaja ühelt poolt kaaluda asutuse vajadust ametniku ülesannete mahu suurendamisel ning teiselt poolt ametniku enda füüsilisi ning vaimseid võimeid ülesannete edukaks sooritamiseks. Nõusolekuta üleviimise korral uuele ametikohale, kus on oluliselt mahukamad ülesanded, võib politseiniku vastuollu minna tema enda suutlikkuse ning võimekusega. See võib kaasa tuua ülesannete ebakvaliteetse täitmise või erinevaid terviseprobleeme. Politseiniku amet on niigi raske ning stressirohke, mistõttu pole ülesannete mahu oluline suurendamine otstarbekas ega kooskõlas isiku enda õigustega.

Eelnevast analüüsist järeldub, miks on tarvilik ka politseiametniku nõusolekuta üleviimisel hinnata kogu teenistussuhte tingimuste muutusi, kuigi PPVS-s seda sätestatud ei ole. Politseiametnik on samuti ametnik, kes töötab ametijuhendi ning teiste seadusest tulenevate aktide järgi. Ametijuhendi oluliste tingimuste mittekaalumisel võidakse ilma nõusolekuta üleviimisega rikkuda oluliselt politseiametnike põhiõigusi. Asutusele peavad jääma kindlad piirid, millega ta peab igal konkreetsel juhul arvestama.

2.1.3.3. Vähemalt senise palga säilitamise tingimus

PPVS § 57 lg 5 sätestab sarnaselt ATS-i regulatsiooniga nõusolekuta üleviimise üheks põhitingimuseks vähemalt senise palga säilitamise. ATS § 98 lg 2 näeb aga ette, et nõusolekuta üleviimisel peab säilima vähemalt põhipalk, kuid PPVS § 57 lg 5 viitab üksnes palgale. Erinevate terminite kasutamine on tingitud politseiteenistuse eripärast ning palgasüsteemide diferentseerumisest. ATSi kohaselt koosneb tavaametniku palk põhipalgast, muutuvpalgast ning lisatasudest. PPVS § 70 järgi koosneb politseiametniku palk ametipalgast

ning lisatasudest. Ametipalk on omakorda astmepalk koos teenistusastmetasuga (PPVS § 70 lg 2). Palgaga seonduvad küsimused määratakse kindlaks palgajuhendis, mille kehtestab oma määrusega siseminister. Antud tingimust tuleb tõlgendada viisil, kus politseiniku nõusolekuta üleviimisel korral säilivad vähemalt senises ulatuses kõik palgakomponendid.

Avalikust teenistusest erineva palgaastmestiku kehtestamine on tingitud politseiametniku karjäärijärgsest liikumisest. Politseiametniku põhitööde mahud on valdkonniti ja regiooniti erinevad ning vajavad tasustamiseks paindlikumat regulatsiooni, kui seda on avaliku teenistuse palgaastmestik.⁸⁵ Nõusolekuta üleviimise korral on kogu palga säilitamine tagatis juhaks, kui viiakse üle ametikohale, mille palk on senisest ametikohast väiksem. Seega kaitseb seadusandja ametnikku ja jätkab ametnikule sellega tema sissetuleku stabiilsuse pakkumist. Oleks ebaõiglane, kui teenistuslikest huvidest lähtuvalt viiakse politseinik nõusolekuta üle ning sellega väheneks tema senine sissetulek. Nõusolekuta üleviimine on asutuste vajadusi toetav meede, mitte politseiniku tahe ega tema karistamisviis.

Seadus ega kohtupraktika ei anna juhiseid, kuidas lugeda antud tingimus täidetuks olukorras, kus politseiametniku senisel ametikohal on olnud võimalik seoses ületundide tegemisega teenida suuremat palka. Suurbritannia politseipersonali kohta tehtud aruandes on jõutud seisukohale, et nõusolekuta üleviimise korral peab arvestama, mismoodi politseiniku üleviimine mõjutab tema majanduslikku olukorda.⁸⁶ Politseiametniku nagu ka tavaametniku või –töötaja osas on ületundide tegemine pigem asutusepoolne erivajadus, mitte politseiniku nõudeõigus. Seadusega arvestatakse politseiniku palka garanteeritud normtundide põhjal. Politseinikul ei saa tekkida õiguspärast ootust püsivale ning pidevale ületundide tegemise võimalusele ning sellest tingitud lisatasu säilitamisele.

Käesoleva palgatingimuse vastavuse juures tuleks hinnata, kas selline kohustus tagab politseikule kaitse, kui teisele kohale üle viies suureneb tema teenistusülesannete maht. Kui senise ametijuhendi võrdlemisel uue ametikoha juhendiga selgub, et uuel kohal on hoopis rohkem ning aeganõudvamad teenistusülesanded, ei ole nõusolekuta üleviimine sellisele kohale võimalik. See on üldine reegel, mille seadus paika paneb. Abstraktse terminipaari „oluline mahu suurenemine“ jätab aga asutusele laia tõlgendusruumi, mida konkreetsel juhul oluliseks lugeda ja mida mitte.

Seadus ei reguleeri situatsiooni, kui pärast üleviimist selgub, et uue ametikoha ülesannete maht on oluliselt suurem, kuid politseiniku palk on võrreldes eelnevaga samaks jäänud. ATS

⁸⁵ Politsei ja piirivalve seaduse eelnõu seletuskiri, lk 24.

⁸⁶ Independent Review of Police Officer and Staff Remuneration and Conditions. Volume 1, lk 57.

§ 90 lg 3 alusel oleks selliseks muutuseks vajalik olnud politseiametniku nõusolek, kuid seda ei küsitud ega antud. Kui selline asjaolu ilmneb pärast üleviimist, on politseinikul õigus nõuda enda koondamist (ATS § 90 lg 2). Asutus võib ka ülesannete mahtu vähendada, kuid seegi peab toimuma politseiniku nõusolekul. Sõnastusega „vähemalt senine palk“ on määratletud politseiametniku palga alampiir, mida asutus võib tõsta või samaks jätta, aga mitte alandada.

Problemaatiliseks võib osutuda olukord, kus uuele kohale üle viies ei ole tegemist olulise teenistusülesannete mahu suurenemisega, kuid siiski on ülesandeid sama palga eest senisest rohkem. Sellises olukorras ei kaitse politseiametnikku vähemalt senise palga säilitamise tingimus, sest asutus ei ole kohustatud palka tõstma, kui ülesannete maht senisest mingilgi määral erineb. Järeldub, et sellises olukorras peab politseinik võrreldes senise ametikohaga sama palga eest täitma ka väiksemaid lisäülesandeid, mille lisamine suurendab politseiametniku koormust. Töö autor arvab, et seda tuleks aga tasustada näiteks lisatasude vormis. Täiendavate ülesannetena mõeldakse juhi poolt antud, kuid ametijuhendis fikseerimata ülesandeid, mille eest on Siseministri määruse § 3 p 4 järgi määratud lisatasu.⁸⁷ Seega ei lahendaks antud juhtumit lisatasude kehtestamine ning järeldub, et politseiametnik peab taluma selliste ülesannete lisandumist, mida ei loeta „oluliselt suurema mahu“ alla. On arusaadav, et iga väiksema lisaliigutuse eest ei saa hakata määrama lisatasusid. Samas kõik uue ametikohaga lisanduvad väiksemad ülesanded, suurendavad politseiniku kogukoormust, millega politseinik ei ole senini arvestama pidanud. Siinkohal tuleks nõusolekuta üleviimisel võimaldada teatud lisatasude maksmist.

Käseoleva kohtupraktika pinnalt ei ole senise palga säilitamise tingimus vaidluse all olnud. Siiski võib selle lähemal uurimisel välja tuua mõningaid probleemkohti, kus lahendus ei ole seadusest otse väljaloetav. Kuigi senise palga säilitamine on üks osa ametijuhendi olulistest tingimustest, mis peab vähemalt senisel kujul säilima, siis on seadusandja pidanud vajalikuks antud tingimus eraldi sätestada. Konkreetse palgatingimuse erisuse rõhutamine võrreldes ATS-i regulatsiooniga viitab asjaolule, et politseinikel ei tohi üleviimisega muutuda ükski palgaosa. See tagab politseinikule kõikide palgakomponentide väärtuste säilimise.

⁸⁷ Siseministri 02.05.2013 määrus nr 18 „Politseiametnike palgaastmetele vastavad palgamäärad, diferentseerimise alused, teenistusastmetasu suurus ning lisatasude maksmise alused“. – RT I, 07.05.2013, 25... RT I, 29.12.2014, 47.

2.2. Formaalsete eelduste analüüs

2.2.1. Kehtiv nõusolekuta üleviimise akt

Et nõusolekuta üleviimine saaks üldse toimuda, peab asutus koostama vastava kirjaliku akti. Kohtupraktikast nähtuvalt on halduspraktikas nõusolekuta üleviimise dokumendi pealkirjaks enamjaolt käskkiri. Selle järgi ei saa aga dokumendiliigi kohta hinnangut anda, vaid analüüsida tuleb akti sisu.

Esmapilgul ilmneb, et käskkirja puhul võiks tegemist olla haldusaktiga, mille definitsioon on sätestatud HMS § 51 lg-s 1. Selle normi kohaselt on haldusakt antud haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel valikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks. See on isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. Kuigi käskkiri on loetelus välja toodud aktiliik, ei saa analüüsimisel sellega piirduda. Tuleb hinnata kõiki nüansse, et välja selgitada haldustegevuse liik.

Üldise haldusõigusteooria kohaselt oleks nõusolekuta üleviimise akt halduse siseakt, kuna sel puudub välismõju ning see on suunatud haldusorgani sisesele isikule. Politseiniku üleviimise akt ei puuduta tavakodanikke või teisi haldusorganisatsiooniväliseid isikuid. Samale järeldusele on jõudnud Tartu Halduskohus, kes leidis, et nõusolekuta üleviimiseks antud käskkirjad ei ole haldusmenetluse seaduse mõttes haldusaktiks, mistõttu ei laiene neile haldusakti vormistamise kohta kehtestatud nõuded.⁸⁸

Siiski tuleb antud teema käsitlemisel vaadata lisaks avaliku teenistuse ning politsei ja piirivalve seadust. Nõusolekuta üleviimine on sisuliselt olukord, kus politseinik vabastatakse seniselt ametikohalt ning nimetatakse uuele kohale. Seega on juriidiliselt tegu ametikohalt vabastamise ja ametikohale nimetamise situatsioonidega. PPVS § 47 kohaselt nimetatakse politseiametnik ametisse haldusaktiga. Ametikohalt vabastamist politsei ja piirivalve seadus ei sätesta. Seega tuleb kohaldamisele avaliku teenistuse seadus kui üldseadus. ATS § 103 lg 1 sätestab, et ametnik vabastatakse teenistusest või ametikohalt haldusaktiga. Sama sätte lõige 2 p 8 viitab asutuse kohustusele märkida ametniku seniselt ametikohalt üleviimisel vabastamise päev. Seega seadus otsesõnu kinnitab, et üleviimisel ametnik vabastatakse seniselt kohalt.

⁸⁸ TrtHKo 3-08-2040.

Eelnevast järeldub, et nõusolekuta üleviimiseks antav akt on haldusakt, kus kehtivad kõik haldusmenetluslikud nõuded.

Sama järeldust toetavad ka 2008. aastal toimunud piirivalvurite arvukad vaidlused, kus kohus nentis, et nõusolekuta üleviimine on kaalutusõiguse alusel antav haldusakt, kus kehtib põhjaliku motiveerimise kohustus.⁸⁹ Sama seisukohta jagab Tartu Ringkonnakohus oma otsuses, mis ütleb, et politseiametniku üleviimine teisele ametikohale ilma tema nõusolekuta on kaalutusõiguse alusel langetatav otsustus, mistõttu saab kohus kaebuse lahendamisel kontrollida vaid HMS §-st 54 tulenevate haldusakti õiguspärasuse eelduste täitmist, samuti diskretsiooni piiride, eesmärgi ja õiguse üldtunnustatud põhimõtete järgimist.⁹⁰ Seega tuleb antud juhul lähtuda konkreetsetest vastava valdkonna normidest, kus seadusandja on reguleerinud nõusolekuta üleviimise akti kui haldusakti.

Tekib aga küsimus, kas ametikohalt vabastamise ja ametikohale nimetamise haldusaktid võivad ühtida ning olla koos ühes haldusaktis. Lähtudes sellest, et nõusolekuta üleviimise korral ei teki ametikohalt vabastamise ja ametikohale nimetamisel ajalist vahet, siis võib neid kahte akti koondada üheks terviklikuks haldusaktiks, millel peavad esinema kõik seaduses sätestatud andmed ja informatsioon. Näiteks on PPA peadirektori 23.05.2014 käskkirjas öeldud, et isik X viiakse üle ja nimetatakse vanemkonstaabli kohale, vabastades ta piirkonnapolitseainiku ametikohalt.⁹¹ Kuigi praktika ei pruugi alati õige olla, siis konkreetse käskkirjast nähtub, et ametikohalt vabastamist ja nimetamist saab teha ühe haldusakti raames ning see ei too kaasa ebaõigeid tagajärgi ega haldusmenetlusnõuete rikkumist.

Et haldusakt saaks kehtida ja kaasa tuua õiguslikke tagajärgi, tuleb see ka haldusakti adressaadile teatavaks teha. HMS § 62 lg 2 p 1 alusel tuleb haldusakt politseinikule teatavaks teha kättetoimetamisega. Seda teostatakse, kas postiga, elektrooniliselt või haldusorgani enda poolt.⁹² Kõige kiirem ning vähem kulusid kaasatööv kättetoimetamise viis oleks kättetoimetamine haldusorgani enda poolt. Praktikas on tõusetunud probleemolukord, kus asutus annab haldusakti samas asutuses töötavale politseiametniku abikaasale või muule lähedasele isikule. Sellisel juhul ei ole enam selge, kas teatavaks tegemine leidis aset. Siinkohal ei anna seadus ühest vastust. HMS § 28 lg 4 kohaselt loetakse dokument menetlusosalisele kättetoimetatuks ka siis, kui see on allkirja vastu kätte antud menetlusosalisega koos elavale vähemalt 10-aastasele perekonnaliikmele. See tähendab

⁸⁹ TrtRKo 3-08-23, TrtRKo 3-08-68, TrtRKo 3-08-104.

⁹⁰ TrtRKo 3-12-2481, p 10.

⁹¹ PPA peadirektori 23.05.2014 käskkiri nõusolekuta üleviimise kohta, p 1.

⁹² HMS § 25 jj.

eelkõige seda, et haldusorgan viib ise dokumendi adressaadile või vähemalt 10-aastasele perekonnaliikmele. Siin on mõeldud kättetoimetamist adressaadi elukohas, kui isik ei ole ise avaldanud soovi ametiasutusse järgitulemiseks, mida ei saa asutus kohustada.⁹³ Kui asutus on andnud akti haldusakti adressaadi abikaasale asutuses, siis eelneva käsitlese ning HMS-i sätete kohaselt, ei ole tegemist kättetoimetamisega. Selliste juhtude vältimiseks on otstarbekam kasutada muid, eelkõige elektroonset, kättetoimetamise viise. Kui isik on sellega nõus, välistatakse akti toimetamine kõrvalistele isikutele ning igasugune ressursikulu on minimaalne.

Iga nõusolekuta üleviimise akti kehtivuse osas on vajalik kontrollida kõiki tühisuse või kehtivuse lõppemise aluste puudumist. Kuna siin aga puuduvad nõusolekuta üleviimisel probleemkohad või ebaselgused, siis pole edasine analüüs vajalik.

2.2.2. Nõusolekuta üleviimise akti põhjendatus

Üks tähtsamaid formaalseid eeldusi nõusolekuta üleviimiseks antava haldusakti osas on piisav põhjendamine, mis hindab akti materiaalsel õiguspärasust. Antud kohustus tuleneb HMS § 56 lõigetest 1-3, mille kohaselt peab haldusakti kirjalikult põhjendama, esitades muuhulgas faktilised ja õiguslikud alused ning kaalutlused, millest haldusorgan on oma otsuse tegemisel lähtunud. Seadust lugedes ei ole aga võimalik lõpuni kindlapiirilisel paika panna, mismoodi peaks nõusolekuta üleviimiseks antud akt olema motiveeritud.

Nõusolekuta üleviimise käskkirja põhjendus peab olema piisava mahuga, et see oleks adressaadile arusaadav. Kuna nõusolekuta üleviimise akt on kaalutusotsus, siis „mida suurem on haldusorgani kaalutusõigus ja mida kaalukamad huvid otsuse tegemisel põrkuvad, seda enam peavad haldusakti motiivid olema lahti kirjutatud“⁹⁴. Nõusolekuta üleviimisel seab haldusorgan „kaalukausile“ avalikud huvid (kuhu ja millist politseiametnikku oleks vaja üle viia) ja politseiametniku enda huvid (kas politseinik on nõus ja mismoodi see tema õigusi ning vabadusi riivab). Seadusest ei ole aga üheselt väljaloetav, kas vastavad kaalutlused peavad olema üksikasjalikult lahti kirjutatud või piisab nende loetlemisest. Näiteks, kas nõusolekuta üleviimise akti korral on piisav, kui asutus viitab üksnes konkreetsele reorganiseerimise juhule, millega seoses üle viiakse, või on oluline ka ära näidata, mismoodi

⁹³ Aedmaa. jt. *Op. cit.*, lk 109.

⁹⁴ Aedmaa. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 302.

teostati kaalutusõigust ehk milline avalik huvi antud juhul politseiniku erahuvid üles kaalus. Töö autor leiab, et huvide kaalumist on asutusel aktis keeruline välja tuua, kui puudub vajadus küsida politseiniku arvamust või selgitust, mil viisil antud üleviimine võib mõjutada tema eraelu. HMS § 40 sätestab haldusorgani kohustuse anda menetlusosalisele võimalus esitada oma arvamust ja vastuväiteid. Siiski on võimalik nõusolekuta üleviimisel haldusorganil tugineda HMS § 40 lg 3 p-le 1, mis välistaks asutusel antud kohustuse täitmise lähtuvalt avalikest huvidest viivitamatu tegutsemise eesmärgil. Tegemist on seaduselüngaga, kus tegelikkuses puudub asutusel kohustus arvestada politseiniku kõikvõimalike erahuvidega, millel võib olla otsuse tegemisel oluline kaal. Seetõttu oleks töö autori arvamuse kohaselt nõusolekuta üleviimisel tarvis eraldi sätestada absoluutne ärakuulamise kohustus, mis siiski tagaks politseinikule võimaluse oma arvamust esitada.

Nõusolekuta üleviimisel on oluline määratleda kõik relevantssed asjaolud, mis tingivad vastava akti andmise. Selleks võib olla näiteks asutuse või selle struktuuriüksuse ümberkorraldamine või likvideerimine. Aktis on oluline täpselt vastavate tõenditega ära näidata, et senine situatsioon muutub ning esineb reaalne üleviimise vajadus. Näiteks PPA Lääne prefektuuri 23.05.2014 käskkirjas (edaspidi peadirektori käskkiri)⁹⁵ esitatud andmetest ei nähtu, mis on tinginud käesoleva käskkirja väljaandmise. Käskkiri algab viidetega õiguslikule alusele ning varasematele relevantsetele dokumentidele. Üksnes muudatuse konstateerimine aga ei loo akti adressaadile kindlust, et nõusolekuta üleviimine on üldises plaanis tarvilik ning selle rakendamine just konkreetse isiku suhtes on õiguspärane. Asutus peab ära näitama, et eksisteerib vaba koht, mida on tarvis täita ning põhjendada miks just nõusolekuta üleviimisega. See tähendab, et asutus peab selgitama, miks muid vahendeid ei ole proovitud või kas need pole oodatud tulemust toonud. Sellele järgnevalt peab asutus põhjendada, miks just konkreetne politseinik üle viiakse. Kui konkreetse politseiniku ametikoht kaotatakse, siis on põhjendus üsna lihtne. Kui aga eksisteerib vaba koht, mida asutus soovib täita olemasolevate politseinike seast, ilma et senised kohad kaoksid, tuleb asutusel põhjalikult motiveerida otsust, miks just see isik viiakse nõusolekuta üle. Seadusandlus ei täpsusta, mis kriteeriumide alusel otsustatakse mitme politseiniku seast üle viia üks konkreetne. Tegemist on seaduselüngaga. Siiski leiab töö autor, et siinkohal oleks kõige otstarbekam võtta aluseks koondamissätted, mille korral ATS selgitab, kellel on eelisõigus ning mismoodi tuleb ametnike vahel valida. Sellekohane kaalumise tuleb

⁹⁵ Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 23.05.2014 käskkiri nõusolekuta üleviimise kohta. – Käskkiri asub adressaadi nõusolekul töö autori valduses. Selgitus: antud käskkiri on vaid üks näide, mille põhjal ei ole võimalik üldistusi teha.

korrekselt ja ammendavalt nõusolekuta üleviimise aktis välja tuua. Selle mittetegemine on oluline diskretsiooniviga, mida hilisemalt pole võimalik heastada.

Aktide põhjendustes peab igakordselt kajastuma ka õiguslik alus. Seadusest ei tulene, mismoodi ja mis ulatuses on tarvis otsuse aluseks olnud seadused ning nende paragrahvid ära märkida. Samuti ei ole üheselt mõistetav, kas kõik relevantset normid vajavad kajastamist või piisab üksnes põhilistest. Pole märgitud, kas õigusliku aluse väljatoomisel on juurde vaja märkida normi olemus, näiteks kas tegemist on volitus- või pädevusnormiga. Eelpool välja toodud PPA peadirektori 23.05.2014. aasta käskkirja esimeses lõigus on viidatud mitmetele seadusesätetele ja määrustele, mille alusel on asutus vastava otsuse teinud, s.h ATS § 7 lg 3, § 34, § 61, § 98 lg 1 ning PPVS § 6², 57 lg-d 1, 2, 4, 5, § 70, § 108 siseministri määrused nr 18 ja nr 11, mis on seotud palgaküsimustega.⁹⁶ Moodustunud on õigusliku aluse rägastik, kust ei nähtu normide sisu. On arusaadav, et igal juhul ei ole vajalik efektiivsuse põhimõttest lähtuvalt märkida vastavate sätete sisu, kuid normide suvalises järjekorras nimetamisel ei teki adressaadil loogilist tervikpilti. Praegusel juhul kohustab antud käskkiri politseiametnikku vastavaid norme seadusest otsima ning seejärel looma kogu protsessist endale korrektse arusaamise. Aktsepteeritav oleks nõusolekuta üleviimise korral akti vormistamine ning sisustamine viisil, kus selgelt oleks eristatud volitus- ja pädevusnormid menetlus- ja materiaalnormidest.

Nõusolekuta üleviimise akt on koormav halduse siseakt, mis toob kaasa isiku õiguste riiveid. Sellise akti põhjendused peavad olema põhjalikud, asjakohased ning arusaadavad. Faktilised asjaolud ei tohi seisneda üksnes viitena õiguslikule alusele. Akt peab läbimõeldult ning kasvõi paari lausega võimalikult lihtsal viisil ja keeles antud olukorda kirjeldama. Samuti on õigusliku aluse puhul vaja, et aktis ei tekiks pelgalt normide jada, vaid neil oleks loogiline ning süsteemne järjekord, mille alusel politseinik saaks seadust lugedes mõista üleviimise protsessuaalset külge ning selle tingimuste täidetavust. Nõusolekuta üleviimise rakendamise soovi teavad politseinikud üldjuhul juba varases staadiumis ette. See aga ei välista asutuse kohustust antavas aktis välja selgitada kõik vajalikud aspektid, mis oleks politseinikule mõistetavad ja millest on nähtav kaalutusõiguse korrektne teostamine.

⁹⁶ Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 23.05.2014 käskkiri.

2.2.3. Etteteatamistähtaja järgimine

PPVS § 57 lg 4 ütleb, et haldusorgan peab nõusolekuta üleviimisest ametnikule kirjalikult vähemalt üks kuu ette teatama.⁹⁷ Kirjaliku haldusakti teatavaks tegemise nõue on seaduses sätestatud kindlatel ja põhjendatud kaalutlustel. Politseiametnik peab saama tema suhtes antava haldusaktiga kirjalikult tutvuda ning vajadusel seda vaidlustada. Lisaks on see nõue tarvilik haldusorgani läbipaistvuse ja tegevuse kontrollimiseks.

Nõusolekuta üleviimine toob teatud juhtudel kaasa erinevaid muudatusi politseiametniku töökorralduses, töö asukohas ning sellest tingituna ka eraelu korralduses. Tõusetub küsimus, kas PPVS § 57 lg-s 4 sätestatud ühekuuline etteteatamistähtaeg on piisav, et isik saaks selle aja jooksul kohaneda ja teha vastavaid muudatusi. Nõusolekuta üleviimine riivab politseiametniku õigusi ja vabadusi. Politseinikul on ametikohta üleminekuga seoses tarvis piisavalt aega, mis tagaksid antud muutuse sujuvuse. Ainult ühe kuu jooksul on politseiametnikul keeruline muuta töö- ja elukoha vahel liikumiseks kuluva aja muutumise tõttu väljakujunenud elukorraldust ning teostada muid igapäeva toiminguid, mis senini olid paika pandud ning sõltuvas konkreetsest ametikohast. Nõusolekuta üleviimisel peab ametnik end ka vaimselt ette valmistama. Üks kuu tänases kiiretempolises ühiskonnas on lühike aeg ja seadusandja ei ole piisavalt arvestanud nõusolekuta üleviimise erisustega teistest seaduses sätestatud juhtudest.

Politseiametnikule annab pikem etteteatamise tähtaeg juurde kohanemiseks vajalikku lisaega, et otsustada kas ja kuidas teenistussuhet jätkata. Asutuse seisukohast ei teki sellest otsest lisakohustust, kuna etteteatamine peab igal juhul toimuma. Pikem etteteatamistähtaeg võib aga mõjutada asutuse töökorraldust ning ülesannete täitmist, kuivõrd pikemaajalisem ooteaeg politseiniku üleviimiseks ei võimalda täita võimalikult kiiresti selle ametikoha ülesandeid, kuhu politseinik üle viiakse. On selge, et asutuse ümberkorraldused või muud muudatused ei toimu päevapealt ega ka ühe kuu jooksul. Tegemist on pikemaajalise protsessi tulemusega, mistõttu võiks asutus juua varem politseinikule üleviimisest teatada. Kuigi seadusesõnastusest järeldub, et asutused võivad ka varem ette teatada, siis üldjuhul seda ei tehta ning järgitakse seadusejärgset minimaalset tähtaega. Antud juhul kaalub kasu, mida politseinik saaks pikemast etteteatamistähtajast, üles asutusele tulenevad negatiivsed tagajärjed.

⁹⁷ Erisus võrreldes ATS § 98 lg-ga 4, mis kehtestab vähemalt 30-kalendripäevase etteteatamise tähtaja.

Eelnevast lähtudes leiab töö autor, et asutused järgivad üldjuhul seaduses paika pandud minimaalseid tähtaegasid, siis oleks antud küsimus tarvis samuti seaduse tasandil lahendada. Kõne alla võiks tulla vähemalt kahekuuline etteteatamine, mis arvestades nõusolekuta üleviimise olemust, peaks üleviimist politseiniku jaoks kergendama ning ei takista seejuures oluliselt asutuse tööd ning ülesannete täitmist.

2.3. Töö autori ettepanekud nõusolekuta üleviimise regulatsiooni muutmiseks

Eelpool käsitletu pinnalt leiab töö autor, et nõusolekuta üleviimise instituut vajaks täienduste tegemist, sest käesoleva regulatsiooni valguses on mitmeid probleemkohti, mida tuleks seaduse tasandil lahendada. Töö autor pakub välja omapoolsed muudatusettepanekud kahes osas: lisada täiendavaid tingimusi ja tagatisi nõusolekuta üleviimise korral. Ettepanekud on tehtud lähtuvalt eelpool tehtud analüüsist ilmnenuid probleemkohtade lahendamiseks.

2.3.1. Täiendavate tingimuste sätestamine

Töö autor pakub välja järgmiste täpsustavate ning täiendavate tingimuste sätestamise seaduses: politseinikule arvamuse avaldamise võimaluse tagamine, politseiniku personaalsete, perekondlike ja sotsiaalsete suhetega arvestamine ning kriteeriumid, mis aitavad hinnata elukohavahetuse kaasnemist.

Töö eelnevast analüüsist selgus, et nõusolekuta üleviimine võib oluliselt riivata politseiniku perekonna- ja eraelu puutumatus. Sellest tulenevalt pakub töö autor välja tingimuse, mis kohustaks asutust ka nende asjaoludega arvestama. Seekaudu saab tasakaalustada asutuse ja politseiniku huve ning muudaks teatud juhtudel otsuse tegemise lihtsamaks. Käesolev idee pärineb Austria ametnikeõiguste seadusest, kus ametist tuleneval üleviimisel peab arvestama isiku personaalsete, perekondlike ja sotsiaalsete suhetega.⁹⁸ Antud ettepanek on mõeldud täiendada PPVS § 57 lg-t 1.

⁹⁸ Avaliku teenistuse moderniseerimine. Õigusvõrdlev analüüs. Tallinn: Justiitsministeerium, 2007. Kättesaadav: www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35433/Avaliku+teenistuse+anal%FC%FCs,+2007.03.pdf (14.10.2014), lk 107.

Töö autor pakub lahenduseks uue lõike järgnevas sõnastuses:

„Politseiametniku nõusolekuta üleviimisel kaalutakse üleviidavale politseiametnikule kaasnevaid muutusi, sh politseiametniku perekonna- ja eraelulisi muutusi.“

Järgmine välja pakutud eeldus on aga tihedalt seotud eelmisega. Nimelt oleks seaduses vaja välja tuua ja rõhutada politseiametniku eelneva ärakuulamise või selgituse andmise vajadust. Ühelt poolt annab see politseinikule võimaluse esitada enda argumendid ja asjaolud, mis võiksid kaalumisosust mõjutada, s.h esitada need asjaolud, millest üleviimise õigust omav isik ei ole teadlik. Teiselt poolt muudaks see organi poolt tehtud otsuse läbipaistvamaks ning kaalutletumaks. Kuigi see põhimõte tuleneb HMS §-st 40, siis oleks õiguste kaitse huvides ning õigusselguse mõttes, vajalik see kohustusena sisse viia ka PPVS-i, et igal juhul oleks tagatud politseinikule võimalus oma argumentide esitamiseks enne vastava kaalutusotsuse tegemist. Antud ettepanekust saab tõmmata paralleeli distsiplinaarmenetlusega, kus politseinikult, kelle suhtes kavandatakse anda välja koormav haldusakt, on seletuse nõudmine kohustuslik (PPVS § 92 lg 2). Nõusolekuta üleviimine on politseiniku jaoks samamoodi koormav ning negatiivse tulemiga akt.

Töö autor pakub välja lisaelduse järgnevas sõnastuses:

„Enne politseiametniku nõusolekuta üleviimise otsustamist tuleb tagada politseiametnikule võimalus esitada oma arvamus ja vastuväited.“⁹⁹

Viimane ettepanek lähtub töös eelnevalt välja toodud probleematial politseiametniku elukohavahetuse kaasnemise tingimuse osas. PPVS § 57 lg 1 seab nõusolekuta üleviimise üheks tingimuseks elukohavahetuse mittekaasnemise. See eeldus vajaks täiendamist viisil, mis aitaks ühtlustada halduspraktikat ning viidata asjaoludele, mida selle tingimuse all tuleks asutusel hinnata. Seaduses või äärmisel juhul sellele lisanduvast seletuskirjas võiks määratleda elukohavahetust ning anda mitteammendava loetelu aspektidest, mida seejuures analüüsida. Antud ettepanek on mõeldud lisaõikena PPVS § 57 lg 1 juurde.

Töö autor pakub antud probleemi lahenduse välja järgnevas sõnastuses:

⁹⁹ Avaliku teenistuse moderniseerimine, lk 106. Selgitus: antud idee põhineb Saksa seadusandlusel.

Nt PPVS § 57 lg 1¹: „Elukohavahetuse kaasnemise hindamisel tuleb eelkõige arvestada:

- 1) ametikoha asukoha ja elukoha kauguse pikenemist;
- 2) uuele ametikohale jõudmise ajakulu;
- 3) ametikohta jõudmiseks kasutatava transpordi kulu;
- 4) perekonna- ja eraeluliste toimingute teostamise raskendatust;
- 5) muid tähtsust omavaid asjaolusid.“

Käesolev ettepanek seostab elukohavahetust ametikoha asukohaga, mis on omavahel sõltuvuses. Nende kahe vaheline kaugus võib juba ära näidata, kas nõusolekuta üleviimine toob kaasa elukohavahetuse või mitte. Samuti omab tähtsust tööle jõudmise aeg. See ei tohi olla ebamõistlikult pikk ega kulukas. Nagu eelnevast analüüsist selgus, on elukohavahetuse kaasnemisel tarvis hinnata ka politseiniku eraelulisi aspekte. Teatud juhtudel võib politseiniku senine elukorraldus ja selle järsk muutmine osutada elukoha vahetamise otsustamisel määravaks. Ettepaneku puhul ei ole tegemist ammendava loeteluga, kuna see ei oleks otstarbekas. Tihtilugu võib praktilises elus esineda veel nüansse, mida tuleks nõusolekuta üleviimisel arvestada.

2.3.2. Lisatagatiste sätestamine

Riigil lasub kohustus teatud juhtudel põhiõiguste riiveid kompenseerida. Selleks eksisteerivad vahendid, mille valimisel peab riik otsustama, kas konkreetne vahend võimaldab heastada põhiõigustesse sekkumist. Töö autor leiab, et nõusolekuta üleviimise puhul võiks lisatagatisteks või n-ö kompenseerimise meetmeteks olla hüvitis ja mitmekordse nõusolekuta üleviimise keeld. Lisatagatiseid on mõeldud juhtudeks, mil oluliselt riivatakse politseiniku perekonna- ja eraelu või vabadust töökohta valida.

Hüvitise mõte tuleneb vanast PolTS-st ja oli selle kohaselt rakendatav juhtudel, mil üleviimisega kaasnes elukohavahetus. Töö autor leiab, et isegi kui üleviimisega elukohavahetust ei kaasne, tuleks see hüvitis sätestada, kuna isegi elukohavahetust kaasa toomata võib üleviimine tekitada politseiametnikule ebamugavusi ja olulisi eraelulisi muutusi. Hüvitis oleks heaks huvide tasakaalustamise meetmeks, millega seadusandja leevendaks nõusolekuta üleviimisega kaasnevaid tagajärgi. Nendeks hüvitamist väärivateks tagajärgedeks oleksid muutused ametikoha asukohas või ametiülesannetes. Hüvitis oleks n-ö kompensatsioon riigi sekkumise eest ametniku eraellu. Kuigi vastuargumendina võib öelda, et

riigil ei ole mõistlik ega võimalik kõiki põhiõiguste riiveid isikutele hüvitada, siis leiab töö autor, et nõusolekuta üleviimise puhul, millega kaasnevad eelnevalt nimetatud tagajärjed, on tegemist intensiivse riivega, kus hüvitis oleks õigustatud.

Antud hüvitise ettepanek oleks mõeldud ühekordsena ning selle suurus seotud palgaga. Vana politseiteenistuse seadus kehtestas elukohavahetusega kaasnevatel üleviimistel hüvitiseks nelja kuu palga (PolTS § 17 lg 2 p 2). Käesoleval juhul ei ole nõusolekuta üleviimisel elukohavahetuse kaasnemine lubatud, kuid sellegipoolest on tegemist olukorraga, mis riivab politseiniku õigusi ja vabadusi. Seega oleks rahaline hüvitis põhjendatud, kuid üksnes ulatuses, mis ei ületaks koondamisel makstavat hüvitist. Sobivaks hüvitise suuruseks oleks töö autori arvamuse kohaselt ühe kuu keskmine palk. Ühest küljest ei suurenda antud summa liigselt asutuse finantskoormust ja teisest küljest jääks see väiksemaks kui koondamisel makstav hüvitis, mis on asutuse jaoks kõige kulukam meede.

Kui nõusolekuta üleviimisel makstakse politseinikule hüvitist, oleks see siiski tõhusam ja kiirem variant, kui ta koondada ning leida uus isik. Tegemist on motiveeriva vahendiga, mis muudaks politseiniku üleviimise suhtes leplikumaks ning aitaks vältida kvalifitseeritud politseinike lahkumist. Asutusele tooks hüvitise sätestamine kaasa finantskoormuse suurenemise, kuid see-eest mõjutaks asutust hoolikalt kaaluma igal üksikul juhul nõusolekuta üleviimise vajadust. Samuti võib hüvitis teatud juhtudel tuua kaasa olukorra, kus politseinik teadlikult üleviimisega ei nõustu, et saada nõusolekuta üleviimise korral makstavat hüvitist. Selline kuritarvitamine võib osutada politseinikule ebasoodsaks. Politseinik, kes keeldub teisele ametikohale üleviimisega üksnes seetõttu, et saada hüvitist, võib lõppjoontes ilma jääda ametikohast, kuhu ta tegelikkuses asuda soovis. Asutusel lasub antud olukordades kontrolli ning halduspraktika kujundamise kohustus, et käesoleva hüvitise maksmist ei hakataks ära kasutama.

Töö autor pakub välja sõnastuse hüvitise sätestamiseks järgnevalt:

„Politseiametnikule makstakse nõusolekuta üleviimise korral ühekordse hüvitisena ühe kuu keskmine palk.“

Ettepaneku sõnastamine just sellisel kujul tooks asutusele kaasa otsese kohustuse, mida ta peab täitma. Antud sõnastus ei pane politseinikule kohustust hüvitise taotlemiseks või muude protseduurireeglite järgimiseks, vaid kindlustaks igal juhul hüvitise saamise. Hüvitist on võimalik sätestada erinevalt. Käesolev ettepanek on vaid üks moodus selle sätestamiseks. Hüvitist on võimalik seaduses sätestada ka tingimuslikult, näiteks nimetada nõusolekuta

üleviimise teatud tagajärjed, mis tingiksid hüvitise maksmise. Sel moel ei ole asutus kohustus iga nõusolekuta üleviimise korral hüvitist maksta, vaid juhtudel, mil see oleks õigustatud ja vajalik.

Alternatiivina hüvitisele pakub töö autor välja uue sättena mitmekordse nõusolekuta üleviimise keelu kehtestamise. Antud normi mõte seisneks selles, et juba korra nõusolekuta üleviidud politseinik ei pea kartma igal hetkel või asutuse igakordsel muutumisel nõusolekuta üleviimist teisele ametikohale. Selline keeld pakuks politseinikule stabiilsust olukordades, kus nõusolekuta üleviimise tagajärjel riivatakse oluliselt politseiniku põhiõigusi ja vabadusi. Asutus peaks antud keelu korral hoolikalt kaaluma iga politseiniku suhtes nõusolekuta üleviimise rakendamist. See välistaks mõtlematuid ümberpaigutusi ja kaitseks politseinikku sisesuhetest tulenevate pingete ajendil tehtud otsuste eest. Kuigi antud piirang muudaks meetme rakendamise jäigemaks ja välistaks igasuguste tulevikus toimuvate muudatuste korral ametnike ümberpaigutamist asutusele sobivale kohale, siis oleks asutusel siiski võimalik kasutada politseiniku ümberpaigutamiseks kõiki teisi seadusest tulenevaid vahendeid, näiteks nõusolekul üleviimist või koondamist.

Töö autor pakub antud keelu sõnastuse järgnevalt:

„Politseiametnikku tohib nõusolekuta üle viia kogu teenistusaja jooksul ühe korra.“

Antud lisatagatist oleks jäikuse vähendamise eesmärgil võimalik sätestada ka tingimuslikult. Kõne alla võib tulla mitme nõusolekuta üleviimise ajaline seostamine, näiteks tingimus, et kahe nõusolekuta üleviimise vahele peab jääma viis või kümme aastat. See tagaks politseinikule vähemalt teatud aja osas kindluse, et ta saab stabiilselt jätkata ametikohal ega pea pidevalt kartma järgmist nõusolekuta üleviimist.

Eelnevalt välja toodud ettepanekud leevendaksid märgatavalt nõusolekuta üleviimise koormavust. Ühelt poolt tunneks politseinik, et seadusandja kompenseerib talle teatud osas sellise meetme rakendamisest tulenevad negatiivsed tagajärjed. Teiselt poolt tagatakse asutuse otsuste kaalutletus. Antud ettepanekud võivad olla teatud osas vastuolus kehtiva avaliku teenistuse paindlikkuse põhimõttega, sest takistavad asutusel vastavat politseinikku igal hetkel nõusolekuta üle viia. Töö autor leiab, et eelnevalt nimetatud juhtudel on meetme proportsionaalsuse saavutamiseks tarvilik tasakaalustada kahju, mis nõusolekuta üleviimisega politseinikule kaasneb. Sellest lähtuvalt ei ole töö autori ettepanekud mõeldud üksnes koos sätestamiseks, vaid ka mõne ettepaneku lisamine seadusandlusse aitaks tasakaalustada nõusolekuta üleviimise eesmärke politseiniku põhiõigusriivetega.

3. POLITSEIAMETNIKU ÕIGUSKAITSEVAHENDID NÕUSOLEKUTA ÜLEVIIMISE KORRAL

3.1. Nõusolekuta üleviimise akti vaidlustamise viisid ning võimalikud nõuded

Järgnevas alapeatükis analüüsitakse, milliste õiguskaitsevahenditega saab politseiametnik end nõusolekuta üleviimise eest õiguslikult kaitsta. Politsei ja piirivalve seadus ning avaliku teenistuse seadus ei sätesta erinõudeid, seega tuleb lähtuda riigivastutuse seadusest, haldusmenetluse seadusest ning halduskohtumenetluse seadustikust (HKMS)¹⁰⁰.

Õiguskaitsevahendite üldise materiaalõigusena tuleb käesoleval juhul kohaldamisele riigivastutuse seadus. Võimalikud nõuded on sätestatud RVastS § 2 lg-s 1. Politseiniku nõusolekuta üleviimise akti puhul võivad kõne alla tulla järgmised õiguskaitsevahendid: haldusakti kehtetuks tunnistamine (RVastS § 2 lg 1 p 1), haldusakti andmisest hoidumise nõue (RVastS § 2 lg 1 p3), kahju hüvitamise nõue (RVastS § 2 lg 1 p 5), õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõue (RVastS § 11). Analüüsimisel jäetakse kõrvale haldusakti andmise nõue, kuna politseinikul puudub huvi nõusolekuta üleviimise või mõne muu akti andmiseks. Lisaks ei käsitleta ka tuvastamiskaebust, kus on tegu õiguskaitsevahendiga ning antud juhul ei paku see politseinikule efektiivset kaitset.

Politseiametnik saab oma õigusi kaitsta kahe menetluse – vaide- ja kohtumenetluse - kaudu. Kuna vaidlustamise osas politsei ja piirivalve seadus ega avaliku teenistuse seadus erisusi ei sätesta, tuleneb vaide esitamise üldine 30-päevane tähtaeg HMS §-st 75 ning kaebuse esitamisel halduskohtusse on õiguslikuks aluseks HKMS §-st 46, kus vastavale nõudeliigile on ette nähtud konkreetne tähtaeg. Politseiametnik valib, mis menetlust ta soovib alustada, kuivõrd vaidemenetlus ei ole kohustuslik eelmenetlus. Siiski tasub enamasti just sellest alustada, kuna tegemist on kiirema ning odavama õiguste kaitse mehhanismiga. Politseiametniku vaideõigus tuleneb HMS § 71 lg-st 1, mis sätestab isiku õiguse esitada vaie, kui ta leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Halduskohtusse pöördumisel tuleneb politseiniku kaebeõigus HKMS § 44 lg-st 1, mille kohaselt võib kaebusega halduskohtusse pöörduda üksnes oma õiguse kaitseks.

Et kaebust oleks võimalik rahuldada, on vaja tuvastada kaebuse lubatavus ning põhjendatus. Kaebuse lubatavus seisneb menetluslike eelduste kontrollimises. Põhjendatus seisneb aga

¹⁰⁰ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I 23.02.2011; 3...RT I 23.12.2013, 2.

selles, kas vastava materiaalõigusliku nõudeõiguse tekkimise eeldused on täidetud.¹⁰¹ Käesoleva töö põhifookuseks on analüüsida võimalike õiguskaitsevahendite sisulist külge, kuivõrd menetluslike nõuete täidetavus sõltub konkreetse juhtumi asjaoludest. Esmalt tuleb analüüsimisele haldusakti kehtetuks tunnistamise ja haldusakti andmisest hoidumise nõue, millele järgneb õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise ja kahju hüvitamise kui teiste õiguskaitsevahendite kontroll.¹⁰²

3.2. Esmased õiguskaitsevahendid

3.2.1. Haldusakti andmisest hoidumise nõue

Haldusakti andmisest hoidumise nõue võimaldab vältida isiku õiguste rikkumist veelgi varasemal ajahetkel, hoides selle täielikult ära.¹⁰³ Käesoleva nõude materiaalõiguslik alus tuleneb RVastS §-st 5 lg-st 1, mille kohaselt võib isik nõuda haldusakti andmata jätmist või halduse toimingu sooritamata jätmist, kui haldusakt või toiming rikuks tema õigusi ja tooks tõenäoliselt endaga kaasa tagajärje, mida ei saaks kõrvaldada haldusakti või toimingu hilisemal vaidlustamisel. Käesolevat nõuet on võimalik esitada nii vaide- kui halduskohtumenetluse raames.

Hoidumise nõude esimene ja peamine eeldus on see, et haldusakti pole veel antud. Analüüsi aluseks tuleb võtta olukord, kus haldusakti pole veel antud ning vastavat otsust pole samuti vastu võetud. Samas on eelnevalt teada, et vastav haldusakt võidakse anda. Politseiametnikel võib selleks olla puhtjuhuslik teadmine vastavatest faktilistest asjaoludest. Asutuse ümberkorraldamine ning ametnike üleviimise kavatsus on pikemaajalisema protsessi tulemus, kus tihti peale levib informatsioon ka adressaatidele. Kavatsusest võib politseinik teada saada ka siis, kui temalt eelnevalt küsitakse nõusolekut teisele ametikohale asumise kohta.

Teise eeldusena on vaja politseinikul argumenteerida, et vastav haldusakt oleks õigusvastane. Siinkohal võivad tulla analüüsimisele kõik eelmises alapeatükis käsitletud aspektid, mis sõltuvad igast konkreetsest üksikjuhtumist ning üleviidavast politseiametnikust.

Erinevalt haldusakti kehtetuks tunnistamisest piisab hoidumisnõude puhul subjektiivse avaliku õiguse rikkumise ohust. Õiguse rikkumise oht tähendab, et vastava akti andmisega

¹⁰¹ Merusk, Pilving. HKMS komm. vlj., § 37, lk 155.

¹⁰² Andresen. Riigivastutus, lk 15.

¹⁰³ Laaring, M. Riigivastutuse seaduse muutmise vajaduse analüüs. Tallinn: Justiitsministeerium, 2009, lk 23.

rikutakse suure tõenäosusega olulisel määral näiteks politseiniku era- ja perekonnaelu puutumast või õigust elukohta vabalt valida. Näiteks on teada, et politseiniku tahetakse üleviia ametikohale, mis ei vasta tema kvalifikatsioonile, oskustele või teadmistele.

Politseinikule muudab antud nõude esitamise raskemaks nõude piirangud, mis õiguskaitsevahendi kasutamisel võivad osutada määravaks. Nimelt peab politseinik põhjendama, et õigusvastast tagajärge ei saa hilisema vaidlustamisega kõrvaldada või esineb muu põhjendatud huvi hoidumise nõudmiseks. Politseiniku nõusolekuta üleviimise õigusvastaseks tagajärjeks on asjaolu, et politseinik ei saa jätkata tööd senisel ametikohal. Nõusolekuta üleviimisel võib esineda aga mitu tagajärge, mille puhul ei saa üheselt väita, et oleks tegemist tagajärgedega, mida hiljem ei saa likvideerida. Need on situatsioonid, kus politseinik viiakse üle ja tema senine koht säilib, või tema senine ametikoht on likvideeritud või sellele on paigutatud uus ametnik. Esimesel juhul on alati võimalus tagajärgi likvideerida isiku paigutamise teel tema senisele kohale. Olukorras, kus selle aja peale on politseiniku senisele kohale pandud uus ametnik, on asutusel võimalik situatsioon lahendada analoogia korras ümberpaigutamise teel (PPVS § 94 lg 4). Kui pärast üleviimist politseiniku senine koht kaotatakse, siis tekib olukord, kus politseinik ei saa naasta senisele ametikohale. Tegemist on nn püsiva õigusvastase tagajärgiga, mille hilisem likvideerimine on võimatu. Seega võib käesolev nõue tulla kõne alla üksnes sellises olukorras. Siiski on teada, et kohtade likvideerimine või koosseisu vähendamine ei pruugi olla üldlevinud informatsioon ja see võib tihtipeale jääda politseinikule teadmata kuni haldusakti andmiseni.

Eelpool nähtus, et politseiniku huvi hoidumise nõude esitamisel on tema õiguste rikkumise ärahoidmine. Teisisõnu taotleb ta olukorda, kus ta ei pea täitma nõusolekuta üleviimise haldusakti ning tagab sellega võimaluse senisel ametikohal jätkamiseks. Hoidumise nõue on keeruline ja piiritletud õiguskaitsevahend, kus on tegemist prognoosil rajaneva nõudeõigusega. Lisaks on hoidumise nõudega taotletavat eesmärki võimalik ka teisiti saavutada. Hoidumise nõudega sarnast funktsiooni täidavad juba jõustunud haldusaktide puhul esialgse õiguskaitse võimalused ja vaidemenetlust läbi viiva organi võimalus vaidlustatud haldusakti täitmine peatada.¹⁰⁴

Järeldub, et hoidumise nõue on politseiametniku nõusolekuta üleviimise korral küll võimalik, kuid keeruline ja raskesti põhjendatav. Seadusest tulenevalt on politseiametnikul tõhusamaid vahendeid nõusolekuta üleviimise haldusakti täitmise takistamiseks, mistõttu ei saa antud nõuet alati tõhusaimaks pidada.

¹⁰⁴ Laaring. *Op. cit.*, lk 23.

3.2.2. Haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue

Politseiametniku kaitseabinõu – nõusolekuta üleviimise haldusakti kehtetuks tunnistamine – on kohtupraktikas enim esitatud õiguskaitsevahend. Antud primaarnõude eesmärgiks on avaliku võimu õigusliku tegevuse kontrollimine. Kehtetuks tunnistamise nõude sisu tuleneb RVastS §-st 3. Selle nõude esitamist saab vaadelda nii enne kui pärast haldusakti adressaadi poolt täitmist.

Politseiametniku põhihuvi üleviimise vaidlustamisel on jätkata teenistust oma senisel ametikohal. Üksnes haldusakti kehtetuks tunnistamine ei kaitse tema õigusi selles osas täielikult, kuna nn automaatset tagasitäitmist haldusorgani poolt ei toimu. Seega olukorras, kus politseinik on esitanud vaide või kaebuse ajal, mil haldusakti pole veel täidetud, on vaidmenetluses võimalik haldusakti täitmine peatada või esitada analoogselt halduskohtus esialgse õiguskaitse taotlus.¹⁰⁵ Esialgse õiguskaitse määramiseks võib taotluse esitada pärast vaide esitamist haldusorganile, koos kaebusega või pärast kaebuse esitamist (HKMS § 249 lg 5). Seega on igas menetlusstaadiumis võimalik tagada olukord, kus haldusakt peatatakse ja politseinik saab kuni vaidluse lõpuni senisel ametikohal jätkata.

Haldusakti kehtetuks tunnistamise nõude esitamiseks on tarvis kehtivat nõusolekuta üleviimise haldusakti. Edasise analüüsi tarbeks lähtutakse olukorrast, kus akti kehtivuse osas probleeme ei esine. Nõude teine ning ka peamine eeldus on aga haldusakti õigusvastatus. Haldusõigusteooria kohaselt jaguneb õigusvastatus kaheks osaks: formaalseks ning materiaalseks. Antud töö teine peatükk käsitleb põhjalikult, millal võib nõusolekuta üleviimise haldusakt olla materiaalselt või formaalselt õigusvastane.

Formaalse õiguspärasuse puhul võib peamiseks asutusepoolseks rikkumiseks olla nõusolekuta üleviimise haldusakti ebapiisav põhjendatus. Nõusolekuta üleviimine on politseinikku koormav akt, mis peab alati olema põhjalikult motiveeritud, arusaadav ja selge. Ei piisa, kui näidata, milliselt ametikohalt ning kuhu politseinik üle viiakse. Põhirõhk lasub üldisel ning ka konkreetsel faktilisel olukorra kirjeldusel. Samuti peab ära näitama, miks just see konkreetne politseiametnik viiakse teisele ametikohale üle.

Materiaalse õiguspärasuse hindamisel tuleb eeskätt näidata, kas haldusakti andmiseks on olemas seadusandluses vastav õiguslik alus ja kas see on kooskõlas teiste õigusnormide ning õiguse üldpõhimõtetega, k.a. põhiseaduse põhimõtetega. Politseiniku nõusolekuta üleviimise

¹⁰⁵ Haldusakti täitmise peatamine tuleneb HMS §-st 81 ja esialgne õiguskaitse HKMS §-st 249.

õiguslik alus tuleneb PPVS §-st 57. Tegemist on kehtiva normiga, millele asutus peab akti andmisel tuginema.

Järgnevalt tuleb hinnata kooskõla õigusaktidega, s.t. kas haldustegevus on kooskõlas üldiste ja abstraktsete õigusnormidega ning kohaldamisele tulevate sätete ja õiguse üldpõhimõtetega¹⁰⁶. Materiaalse õiguspärasuse puhul on mitmeid vaidluskohti. Peamiseks probleemkohaks võib osutada asjaolu, et nõusolekuta üleviimine ei ole kooskõlas õiguse üldpõhimõtetega, eeskätt proportsionaalsuse põhimõttega. Politseiametnik võib esitada argumente, mis näitavad, et nõusolekuta üleviimine on konkreetse politseiniku suhtes ebaproportsionaalne või ei täida see asutuse taotletavat eesmärki. Teisisõnu saab politseinik põhjendada, et teises kohas olevat vaba ametikohta saab täita ka muul viisil ning tema nõusolekuta üleviimine ei kaalu üles politseiniku põhiõiguste riivet. Näiteks asutuse sekkumine politseiniku perekonna- ja eraellu on olnud kaalukas ning põhjendamatu.

Lisaks võib politseinik rõhutada kaalutusõiguse ebaõigele teostamisele. PPVS § 57 lg 1 ütleb, et politseiametnikku „võib“ üle viia. See tähendab, et tegemist on otsustusdiskretsiooniga, kus haldusorganil on õigus kaaluda, kas rakendada õiguslikku tagajärge või mitte¹⁰⁷. Diskretsioonivead võivad esineda juhul, kui asutus ei ole arvestanud olulisi asjaolusid. Näiteks võib tekkida küsimus, kas konkreetset juhul võib nõusolekuta üleviimine kaasa tuua politseiniku elukohavahetuse või milline on nõusolekuta üleviimise vahetu mõju politseiametniku perekonna- ja eraelule, kui ametikoha asukoht oluliselt kaugeneb.¹⁰⁸ Samuti on oluline, et kaalumisel oleks arvestatud muid politseiniku ümberpaigutamise vahendeid, näiteks nõusolekul üleviimist.

Antud nõude viimase eeldusena tuleb ära näidata isiku subjektiivse avaliku õiguse rikkumine. Subjektiivne avalik õigus on sisuliselt üksikisiku õigusvõim nõuda oma huvides kindlat käitumist.¹⁰⁹ See väljendub eelkõige põhiõigustes ning –vabadustes, mis omakorda aitavad riigipoolseid kitsendusi ning piiranguid tõrjuda. PPVS § 57 lg-ga 1 on otsesõnu ettenähtud elukoha vaba valiku õiguse kaitse. Kui asutus viib politseiniku üle ametikohale, mis tingiks ka tema elukohavahetuse, rikub asutus sellega politseiniku põhiõigust elukohta vabalt valida. Samuti läheb põhiseadusega vastuollu asutusepoolne rikkumine olukorras, kus nõusolekuta üleviimisel ei järgita teenistusastmete vastavuse tingimust.

¹⁰⁶ Maurer. *Op. cit.*, lk 157.

¹⁰⁷ Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 27.

¹⁰⁸ Vt töö p 2.1.2.

¹⁰⁹ Maurer. *Op. cit.*, lk 103

Juhul kui haldusakt tunnistatakse kehtetuks, tuleb käsitleda, millised on sellega kaasnevad õiguslikud tagajärjed. Haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue on vahetult suunatud üksnes õigusliku olukorra muutmisele.¹¹⁰ See tähendab, et haldusorganil ei teki automaatset kohustust endise olukorra taastamiseks. Õiguslikus plaanis on tegemist situatsiooniga, kus üleviimine on toimunud alusetult. Antud nõude tagajärjena peab asutus võtma vastu uue otsustuse politseiametniku teenistuse suhtes. Seega võib asutus toimida järgnevalt: viia politseinik tagasi tema senisele ametikohale, pakkuda talle uut kohta, viia üle nõusolekul, viia uuesti üle nõusolekuta või politseinik koondada. Kohus ei saa käesoleval juhul ette näha, milline peab otsus olema. See on üksnes haldusorgani pädevuses.

Nõusolekuta üleviimise haldusakti kehtetuks tunnistamine on praktikas kõige enam kasutatav primaarnõue, mida peab enne muude õiguskaitsevahendite kasutamist esitama. Antud nõuet saab esitada iga nõusolekuta üleviimise akti peale ja see pakub politseinikule efektiivset kaitset. Selle kaudu on võimalik nõusolekuta üleviimine muuta õigusvastaseks ja vastav akt kehtetuks. Kuigi senises praktikas pole muid õiguskaitsevahendeid kasutatud, ei välista see teiste seadusest tulenevate nõuete esitamise võimalikkust.¹¹¹

3.3. Teised õiguskaitsevahendid

3.3.1. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõue

Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine on sätestatud RVastS §-s 11¹¹². Selle eesmärgiks on rikutud õiguste taastamine, mitte nende kompenseerimine.¹¹³ Käesoleval juhul analüüsitakse antud nõude esitamise võimalikkust olukorras, kus see on esitatud koos nõusolekuta üleviimise akti kehtetuks tunnistamise nõudega.

¹¹⁰ Laaring. *Op. cit.*, lk 18.

¹¹¹ Nt TrtRko 3-12-2481, TrtHko 3-07-2652, 3-07-2653 jpt.

¹¹² RVastS § 11 lg 1 kohaselt võib kannatanu avaliku võimu kandjalt rahalise hüvitise asemel nõuda kehtetuks tunnistatud või vastavas osas muudetud haldusakti või toimingu õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist. Sama sätte lg 2 kohaselt, avaliku võimu kandja on tagajärgede kõrvaldamisel kohustatud rakendama kõiki õiguspäraseid abinõusid, sealhulgas andma haldusakte, sooritama toiminguid või esitama kolmanda isiku vastu eraõiguslikke nõudeid, kui selleks on olemas õiguslik alus ja tagajärgede kõrvaldamise kulud ei ületaks oluliselt rahalist hüvitist.

¹¹³ Andresen, E. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. – *Juridica*, III/2006, lk 163.

Akti õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist on võimalik nõuda üksnes siis, kui akt on tagasiulatuvalt vähemalt osaliselt kehtetuks tunnistatud.¹¹⁴ Seega lähtub järgnev analüüs olukorrast, kus nõusolekuta üleviimise akt on tagasiulatuvalt täielikult kehtetuks tunnistatud. Kuna tegemist on sekundaarnõudega, siis võib antud nõue tulla kõne alla juhul, kui haldusorgan ei ole pärast haldusakti kehtetuks tunnistamist ise haldusakti tagasi täitnud. Vastasel juhul pole antud nõude esitamine põhjendatud ega võimalik.

Üleviimise korral saab eristada järgmisi situatsioone: olukord, kus politseinik viidi üle, kuid tema senine ametikoht säilib, olukord, kus politseinik viidi üle ning tema senine ametikoht likvideeriti, olukord, kus politseinik viidi üle, tema senine ametikoht säilis, kuid sinna on paigutatud uus politseinik. Siin kohal ongi oluline hinnata, kas nimetatud tagajärjed on püsivad ehk kas politseiniku ametikoht on säilinud ja kas sellele on paigutatud uus ametnik. Püsivuse hindamisel tuleb analüüsida, kas õigusvastane tagajärg on vahepeal ära langenud või mitte.¹¹⁵ Püsivaks õigusvastaseks tagajärjeks on, kui politseiametnik ei saa teenistust senisel ametikohal jätkata.

Juhul kui olekski tegemist püsiva õigusvastase tagajärgega, on probleemkohaks antud tagajärgede nii faktiline kui ka õiguslik kõrvaldamise võimalus¹¹⁶. Olukorras, kus politseiniku ametikoht säilib ja sinna pole paigutatud uut isikut, on politseiametnikku võimalik senisele kohale tagasi viia. Olukorras, kus politseiametniku senine koht likvideeritakse, ei ole tagajärgi võimalik kõrvaldada viisil, mis täielikult taastaks politseiniku endise olukorra. Sellisel juhul võib lahendusteks aga olla PPVS § 94 lg 4 analoogia alusel ümberpaigutamine või politseiametnikule uue koha pakkumine, kuhu ta on nõus asuma. Ümberpaigutamise korral on politseiametniku ametisse nimetamise õigust omaval isikul õigus teha muudatusi. Ta võib koondamise tõttu teenistusest vabastada isiku, kelle ametikoht säilib ning nimetada antud ametikohale teise politseiametniku, kelle ametikoht koondatakse. See tuleb kõne alla juhul, kui üleviidud politseinikut on võimalik paigutada sama asukohaga võimalikult sarnaste tööülesannetega sarnasele ametikohale. Vastasel juhul pole ümberpaigutamisel soovitud tulemust. Uue sobiva koha pakkumine või leidmine ei pruugi aga alati võimalik olla. Kuna politseiametnikele kehtivad konkreetsed kvalifikatsiooninõuded, siis võib uue vastava ametikoha leidmine keeruliseks osutada.

Situatsioonis, kus politseiniku senisele ametikohale on juba paigutatud teine politseiametnik, on tagajärgede kõrvaldamise meetmeks samuti ümberpaigutamine analoogia korras. Sellisel

¹¹⁴ Andresen. Riigivastutus, lk 76.

¹¹⁵ Andresen. Riigivastutus. Lk 77.

¹¹⁶ Andresen. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine, lk 162.

juhul on üleviidud politseiametnik võimalik tagasi viia tema senisele ametikohale ning samale kohale asunud uus politseiametnik on võimalik üle viia mujale, pakkuda talle muud sobivat ametikohta või ta koondada.

Eelnevast järeldub, et õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine on aktuaalne ja põhjendatud juhul, kui haldusorgan pärast vastava akti kehtetuks tunnistamist ei lahenda tekkinud olukorda ega võta politseiniku suhtes vastu uut otsust. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise eesmärgiks on politseiniku senisele ametikohale naasmine, mida ta saab antud nõude esitamisega ka saavutada. Õigusvastase tagajärje kõrvaldamise võimalikkus või viis sõltub aga konkreetsetest asjaoludest. Antud nõue on perspektiivikas juhul, kui ametikohale naasmine on faktiliselt võimalik.

3.3.2. Kahju hüvitamise nõue

Kahju hüvitamise nõude puhul saab eristada õigusvastase ja õiguspärase haldustegevusega tekitatud kahju hüvitamise nõuet. Vastavad nõuded tulenevad RVastS §-dest 7, 9 ning 16. Antud juhul tulevad analüüsimisele mõlemad variandid, mis hindavad, kas ja milline konkreetne nõue võiks kohaldamisele tulla.

Õiguspärase haldusaktiga tekitatud kahju hüvitamise puhul on peamiseks eelduseks, et haldusorgan on tegutsenud õiguspäraselt. Selle tegevuse tulemusena sekkutakse isiku põhiõigustesse ja -vabadustesse sedavõrd intensiivselt, et haldustegevuse negatiivseid tagajärgi ei ole õiglane jätta üksnes isiku kanda.¹¹⁷ Politseiametniku nõusolekuta üleviimine peab eelduslikult olema õiguspärane tegevus, millega asutus on käitunud vastavalt seadusele ja muudele õigusaktidele. Õiguspärase haldusaktiga tekitatud kahju hüvitamise eelduseks on muuhulgas isiku põhiõiguse või –vabaduste erakordne piiramine. Töö eelnevast käsitlusest nähtub, et nõusolekuta üleviimise korral seda eeldust ei teki, mistõttu tuleb antud peatükis analüüsimisele üksnes õigusvastase haldustegevuse tekitatud kahju hüvitamise nõue.

Õigusvastase haldustegevusega tekitatud kahju hüvitamise üheks põhieelduseks on kahju tekkimine. Kahju hüvitamist saab juba olemuslikult nõuda juhul, kui isikule on kahju tekitatud. Riigivastutuse seaduse alusel on võimalik eristada varalist ja mittevaralist kahju.

¹¹⁷ Andresen. Riigivastutus, lk 97.

Varaline kahju on otsene varaline kahju või saamata jäänud tulu, mis on rahas mõõdetav. Analüüsida tuleb, kas nõusolekuta üleviimisel politseiametniku rahaline olukord halveneb. PPVS § 57 lg 5 kohaselt säilitatakse üleviidavale politseinikule vähemalt senine palk. Nõusolekuta üleviimisel võib varalise kahju tekkimise võimalus olla seotud tekkivate või suurenevate transpordikuludega. Politseinik võib tööle jõuda jala, ühistranspordiga, asutuse poolt korraldatud transpordiga või isikliku sõiduga. Ühistranspordi kasutamine ei ole üldjuhul nii suur varaline kulu, mis politseinikule märgatavat kahju tekitab. Ühistranspordikulud võivad linnasiseselt ulatuda igakuiselt *circa* paarikümne euronini ning seda ei saa lugeda riigivastutuse seaduse mõttes oluliseks varaliseks kahjuks. Paljud inimesed peavad töölejätmiseks kulutama teatud rahalisi vahendeid ja see ei tähenda, et isikul tekiks automaatselt varaline kahju. Teatud kulutuste tegemist võib eeldada.

Probleem võib tekkida olukorras, kus politseinik on sunnitud kasutama isiklikku sõiduautoot senise ühistranspordi või jala käimise asemel. Isikliku sõiduauto kasutamisel tekib kütusekulu, mida peab ametnik üldjuhul ise kandma. Kütusekulu sõltub elukoha ja ametikoha vahelisest kaugusest, isikliku sõiduauto margist ja mudelist ning isikust sõltumatutest asjaoludest, näiteks kütusehindadest. Seega võib isikliku sõiduauto kasutamine osutuda niivõrd kulukaks, et võib isikule varalise kahju kaasa tuua. Samuti on varaline kahju tekkinud olukorras, kus politseinik peab tööl käimiseks sõiduauto soetama.

PPVS §-s 72 on sätestatud tingimused, millal võib asutus politseinikule hüvitist maksta isikliku mootorsõiduki kasutamise eest sõidu elukoha ja ametikoha asukoha vahel. Eeskätt on tarvis, et politseiniku elukoht ja ametikoha asukoht asuksid erinevates asulates. Seejärel peab olema täidetud ühistranspordi kasutamise võimatuse või ebamõistlikkuse tingimus. Viimaseks eelduseks on asutusepoolse transpordi mittekorraldamine. Kui need tingimused on täidetud, siis asutus „võib“, aga ei pea sõidukulu hüvitama. Antud sättest tuleneb aga idee, et enne isikliku sõiduauto kasutamise otsustamist tuleb elimineerida muud vähemkulukamad transpordivahendid. Nenditakse isikliku sõiduauto kasutamist kui hädavajalikku võimalust, enne kui sõidukulu hüvitatakse. Seega pole välistatud otsese varalise kahju tekkimine. Töö autor leiab, et asutustel lasub kohustus kaaluda politseiniku töölejätmise vahendite vahel ja teha endapoolseid panuseid, kui sõidukulu liiga suureks osutub.

Järgnevalt tuleb käsitlemisele saamata jäänud tulu kui varalise kahju tekkimine. Selles nõudes peab politseinik tõendama, millist tulu oleks ta saanud, kui asutus ei oleks teda nõusolekuta üle viinud. Kõne alla võib tulla vaba aja vähenemise tõttu ettevõtlusega tegelemise võimatus. Politseinik ja tema töö võib seadusest tulenevalt nõuda ületunnitööd ning valveaja

kohaldamist. Politseinik peab vastava ameti valimisel eelnevalt arvestama, et teatud juhtudel ja hädaolukordades, on tal kohustus ametiülesandeid täitma asuda. Sellest tulenevalt on politseinikule seadusega ette nähtud ka vastav palk, mis on tema elatusallikaks. Igasugune lisategevus või –töö saab toimuda üksnes asutuse loal ja politseiniku vabal ajal. Politseinik ei saa aga eeldada, et selle töö kõrvalt peab ta saama sissetulekut ka muudest allikatest. Seega ei nähtu, et politseinikul võiks tekkida nõusolekuta üleviimisega saamata jäänud tulu.

Edasi tuleb hindamisele, kas politseiametnikul on õigus mittevaralise kahju hüvitamisele. Ammendava loetelu õigustest annab meile RVastS § 9 lg 1. Antud temaatikas võiks kõne alla tulla politseiniku kodu või eraelu puutumatus riive, mille osas on eelmises peatükis sisuline analüüs tehtud. Siinjuures on aga oluline, et see rikkumine oleks toime pandud süüliselt. Süü väljendub teo etteheidetavuses kahju tekitajale.¹¹⁸ Nõusolekuta üleviimisel on väga raske omistada süüd asutusele, kuna nõusolekuta üleviimist ei saa asutusele ette heita.

Kui politseinikul tekib otsene varaline kahju ning ta esitab selle hüvitamise nõude, siis tuleb muuhulgas analüüsida ka tingimust, mille korral peavad esmased õiguskaitsevahendid ammendatud olema. Antud peatüki raames on esmasteks õiguskaitsevahenditeks haldusakti kehtetuks tunnistamine ja hoidumise nõue. Selgus, et ainsaks tõhusaks vahendiks võib olla haldusakti kehtetuks tunnistamine. Politseinik peab seega põhjendama, miks kehtetuks tunnistamine kui esmane õiguskaitsevahend on end ammendanud. Haldusakti kehtetuks tunnistamise nõuet aga ei saa üleviimise juhtudel lugeda ammendunuks. Puudub mõjuv põhjus või olukord, millal ei saaks politseinik seda õiguskaitsevahendit kasutada. Järeldub, et kahju hüvitamise nõue kui teisene õiguskaitsevahend ei ole perspektiivikas ega tõhus, kuivõrd haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue prevaleerib kahju hüvitamise üle.

Kuigi pole välistatud, et nõusolekuta üleviimine võib teatud juhtudel tuua politseinikule kaasa otsese varalise kahju, pole nõude esitamine võimalik eeskätt esmaste õiguskaitsevahendite ammendatuse eelduse täidetavuse tõttu. Seetõttu ei ole kahju hüvitamine võimalik ega tõhus õiguskaitsevahend.

¹¹⁸ Andresen. Riigivastutus. Lk 55.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, millistel tingimustel peaks olema lubatud politseiametnikku ilma tema nõusolekuta politseiasutuses teisele ametikohale üle viia ning kas sellistel juhtudel on politseiametniku käsutuses tõhusad õiguskaitsevahendid. Teema analüüsisist järeldus, et sissejuhatuses püstitatud tees - politseiniku nõusolekuta üleviimise eesmärkide ja politseiametniku õiguste vahel puudub tasakaal – on õige.

Magistritöö esimeses osas kõrvutati nii tavaametniku kui politseiametniku nõusolekuta üleviimise õiguslikke aluseid. Avaliku teenistuse seaduse kohaselt on nõusolekuta üleviimine võimalik juhul, kui ametikoha ülesanded antakse üle sama ametiasutuse teisele struktuuriüksusele või teisele ametiasutusele. Politsei ja piirivalve seaduses on laiendatud nõusolekuta üleviimise aluseks olevate juhtude arvu ning nenditud üksnes teenistusliku huvi olemasolu vajadust. PPVS §-des 57 ja 58 on sätestatud tingimused, mida asutus peab antud meedet rakendades järgima: teenistusastmete vastavus, elukohavahetuse mittekaasnemine, senise palga säilitamine ja ühekuuline etteteatamine.

Analüüsi põhjal selgus, et nõusolekuta üleviimise regulatsiooni on politseiametniku suhtes laiendatud tulenevalt politseinike üldisest rollist ja eristaatusest ühiskonnas. Politseiametnikud täidavad neile seaduste ja muude õigusaktidega pandud olulisi ülesandeid, näiteks avaliku korra tagamine, isikute elu ja vara kaitse, süütegude menetlemine. Tegemist ei ole ammendava loeteluga ja politseiniku pädevuses on veel erinevaid ametiülesandeid, mis on ühiskondlikult tähtsad ja vajalikud, kuivõrd politsei on loodud tegutsema just rahva heaks. See on ka üheks põhjuseks, miks on politseiniku nõusolekuta üleviimine vajalik. Nõusolekuta üleviimise peaesmärk on tagada politseiametnike paigutamine ametikohale, kus asutusel on neid kõige enam tarvis. Sellega tagatakse muuhulgas asutuse stabiilne ja efektiivne toimimine ning lõppjoontes ka ühiskonna üldine turvalisus. Antud meede teenib seega avalikku huvi.

Tihti peale võivad õigusnormides erinevad huvid ja õigused kollideeruda. Nii ka nõusolekuta üleviimise puhul, kus vastanduvad avalik huvi ja politseiniku õigused. Nende kahe omavahelise tasakaalu kindlakstegemiseks on tarvis neid omavahel kaaluda. Nõusolekuta üleviimisega võidakse oluliselt riivata politseiniku õigust perekonna- ja eraelu puutumatusse ning tema õigust vabalt valida töökohta, kusjuures need õigused hõlmavad kehtivad ka politseinike olemasolevate töösuhete osas. Mõlemal juhul kehtib aga seadusereservatsioon, mille alusel on teatud juhtudel õigustatud nimetatud põhiõiguste piiramine. Näiteks õigust perekonna- ja eraelu puutumatusse võib piirata muuhulgas avaliku korra, teiste isikute

õiguste ja vabaduste või tervise kaitseks. Politseiametniku tööks ongi nende välja toodud õiguste kaitsmine ning tagamine. Kuna nõusolekuta üleviimine võimaldab politseinikku kiirelt viia üle ametikohale, millega tagatakse politsei ülesannete efektiivne ja viivitamatu täitmine, siis on vastavad isikupiirangud põhjendatud. Sama järeldus kehtib ka õigusele vabalt valida töökohta. Analüüsi põhjal selgus, et nõusolekuta üleviimisel on avalik huvi üldjuhul kaalukam kui politseiniku põhiõigusriived ja antud meede õigustatud ning sobiv.

Seaduse kohaselt on asutusel võimalik vabu kohti täita nii avaliku kui sisekonkursi teel. Samuti võib asutus viia politseinikku üle nõusolekul või panna ajutiselt puuduva ametniku ülesanded teisele ametnikule, mis annab asutusele lisaaega vakantse ametikoha täitmiseks. Kui politseiniku senine ametikoht aga likvideeritakse ning seaduse kohaselt ei ole võimalik teda koondada ja politseinik ei soovi pakutavale ametikohale vabatahtlikult asuda, on ainsaks meetmeks tema nõusolekuta üleviimine. Teistel juhtudel aga on asutusel võimalus kaaluda teisi alternatiive nõusolekuta üleviimisele. Töö analüüsist selgus, et juhul kui asutusel on võimalus valida erinevate meetmete vahel, lasub tal tulenevalt PS §-st 11 kohustus kasutada enne nõusolekuta üleviimist teisi seadusest tulenevaid meetmeid oma eesmärkide täitmiseks ja politseinike ümberpaigutamiseks, kuivõrd avaliku või sisekonkursi teel või nõusolekul üleviimine on politseiniku jaoks vähemkoormavam meede kui nõusolekuta üleviimine.

Kui riik piirab isikuõigusi, siis peab ta neid ka mingil moel kompenseerima. Selline reegel saavutab tasakaalu põhiõiguse riive intensiivsuse ja riive eesmärgi vahel. Kui riik saab nõusolekuta üleviimise teel täita vabu ametikohti ning tagab sellega politseitöö stabiilse toimimise, on riigil käesoleva meetme koormava olemuse tõttu kohustus vastukaaluks sätestada politseinikule teatud hüvesid või lisatagatisi. Kehtiva regulatsiooniga tagatakse politseinikule senise palga säilitamine, elukohavahetuse mittekaasnemine ja teenistusastmete vastavus senise ning uue ametikoha vahel. Nimetatud tingimused on sätestatud, et ei tekiks vastuolu põhiseadusega. Nõusolekuta üleviimise olukordi on aga mitmeid, mille tagajärjed võivad igakordselt erineda. Et hinnata, kas ja mis osas võiks politseiniku põhiõiguste riive olla oluline ja millal see vääriks lisatagatisi või muid hüvesid, tuli analüüsida nõusolekuta üleviimise eeldusi.

Töö teises peatükis analüüsiti politseiametniku nõusolekuta üleviimise lubatavuse eeldusi. Materiaalseteks eeldusteks on üleviimise vajaduse olemasolu, politseiniku elukohavahetuse mittekaasnemine ja teenistussuhte tingimuste sarnasuse säilitamine. Et nõusolekuta üleviimine saaks üldse kõne alla tulla, on tarvis tuvastada teenistuslik huvi ehk üleviimise vajadus, mis põhjendaks meetme rakendamist. Teenistuslik huvi on lai mõiste, mis on

kehtivas regulatsioonis defineerimata. Analüüsi põhjal selgus, et asutusel tekib nõusolekuta üleviimise vajadus, kui samas asutuses eksisteerib vaba koht, mida on tarvis kiirelt täita, asutust reorganiseeritakse, asutuse või selle struktuuriüksuse tegevus lõpetatakse või teenistujate koosseisu vähendatakse. Antud tüüpjuhtumeid saab käsitleda teenistuslike huvidena, kuid praktikas võib selleks osutada ka muu objektiivne vajadus, mille korral võib asutus kaalutusõigusest tulenevalt politseinikku nõusolekuta üle viia.

Eelpool nimetatud üleviimise vajaduse puhul on oluline hinnata ka selle suhestumist koondamissituatsiooniga. Töös läbi viidud analüüsi tulemusel selgus, et teatud juhtudel on raske eristada koondamissituatsiooni nõusolekuta üleviimisest. See võib omakorda kaasa tuua asutuse ebaõige otsustuse. Nimetatud kahe olukorra eristamisel tuleb esmalt hinnata lähteolukorda, mille tõttu on asutus kohustatud ametniku osas võtma vastu teatud otsuse. Teisisõnu, asutus peab välja selgitama, kas antud situatsioonis võib nõusolekuta üleviimine kõne alla tulla. Kui esineb olukord, kus asutuse struktuuriüksus kaotatakse või teenistujate koosseisu vähendatakse, võib kasutusele tulla nii nõusolekuta üleviimine kui koondamine. Sellistel juhtudel tuleb järgmise kriteeriumina hinnata seega vaba ametikoha olemasolu. Seadusandja on avaliku teenistuse üheks üldiseks põhimõtteks seadnud, et võimalusel peab asutus vältima koondamist ning leidma muid viise personali ümberpaigutamiseks. Seega peab asutus vaba ametikoha olemasolul üleviimise ja koondamise vahel valides eelistama esimest vahendit. Ainuüksi vabast ametikohast nõusolekuta üleviimiseks aga ei piisa ning kolmanda tingimusena, mille alusel koondamis- ja nõusolekuta üleviimise situatsiooni eristada, tuleb hinnata sobiva ametikoha olemasolu. Vaba ametikoht peab üleviimisel olema ka sobiv ametikoht, mis vastab politseiniku kvalifikatsioonile ning muudele politsei ja piirivalve seaduses sätestatud tingimustele. Sellegipoolest, vaba ametikoha olemasolu ei pruugi samaaegselt tähendada, et tegemist on sobiva kohaga. Seetõttu tuleb enne nõusolekuta üleviimise eelistamist hinnata ka neid aspekte. Asutus peab koondamise ja nõusolekuta üleviimise võrdlemisel kontrollima mõlema vahendi tingimuste täidetavust ning järgima seaduse piire.

Järgmise nõusolekuta üleviimise lubatavuse eelduseks on PPVS § 57 lg-st 1 tulenev elukohavahetuse mittekaasnemine. Kuigi seadusest tuleneb, et nõusolekuta üleviimisega ei tohi kaasneda ametniku elukohavahetust, pole seadusandja märkinud, kuidas ning mille alusel tuleb seda hinnata. Seetõttu on ka praktikas ette tulnud antud tingimuse erinevad tõlgendused ja käsitlused. Töö autor leiab, et elukoha ja selle muutumise analüüsimisel tuleb lähtuda nn laiast tõlgendusest, kus ei piisa üksnes elukoha reaalse muutumise hindamisest ning selle seosest üleviimisega. Tarvis on analüüsida, kas nõusolekuta üleviimine toob eelduslikult

kaasa elukoha vahetamise vajaduse. Enamasti on elukohavahetust ja selle vajadust praktikas hinnatud haldusüksuste muutumisega ning lähtuvalt asjaolust, kui kaugele jääb elukoht ametikoha asukohast. Töö autor leiab, et ainult haldusüksuste muutumise alusel ei ole võimalik elukohavahetuse vajadust tuvastada. Elukohavahetust ei pruugi tingida üksnes töökoha üleminek teise linna või valda, vaid ka töökoha muutumine haldusüksuse piires. Nimelt võib teatud linnade piires ametikoha asukoha ja elukoha vaheline maa osutada piisavalt pikaks, et muuta oluliselt ametniku töölejäudmise aega ning viisi, mis omakorda võib kaasa tuua raskusi töö- ja pereelu ühitamisel. Kui politseinik peab töölejäudmiseks varuma senisest paar tundi rohkem, ei pruugi ta pärast tööpäeva jõuda täita seni välja kujunenud eraelulisi kohustusi. Seejuures võib transpordile kuluda niivõrd palju aega, et see vähendab märgatavalt isiku vaba aega puhkamiseks ning muudele töövälisele tegevustele. Ka nendest aspektidest tulenevalt võib politseinikul tekkida soov leida elukoht töökohale lähemale. Seega ei saa vajaduse hindamisel lähtuda üksnes matemaatilistest mõõtühikutest, vaid ka aspektidest, kuidas see võib mõjutada politseiametniku perekonna- ja eraelu. Nende aspektide mitteametamine võib kaasa tuua politseiniku olulise põhiõigusriive, mistõttu vajab nõusolekuta üleviimise regulatsioon antud osas täiendamist.

Politseiniku nõusolekuta üleviimise eritingimuseks erinevalt tavaametnikust on tema teenistusastmete vastavuse eeldus. PPVS § 57 lg 1 sätestab, et politseinikku võib nõusolekuta üle viia ametikohale, mille üks teenistusastmetest vastab tema politseiametniku teenistusastmele. Teenistusastme säilitamine nõusolekuta üleviimise korral on vajalik ning põhjendatud. Teenistusastmed on lisaks kvalifikatsiooni näitamisele ka politseiniku aumärk, mida politseinik teenib välja pidevalt oskusi ning teadmisi omandades ja ametiülesandeid kvaliteetselt täites. Seega läheks politseinikult nõusolekuta üleviimise tõttu senise tööga välja teenitud karjääriastme alandamine vastuollu PS §-ga 17. Antud tingimus on ka politseinikule tagatiseks, et asutusel ei ole võimalik varjatud sanktsioonina paigutada politseinikku madalamale astmele, kuivõrd see ei ole seaduse mõtte kohaselt selle meetme eesmärk.

Teenistusastmete nõuete järgimine aga ei saa antud kontekstis olla ainsaks nõusolekuta üleviimise eelduseks. Avaliku teenistuse seadus on politsei ja piirivalve seaduse suhtes üldseadus ning erinevate olukordade lahendamisel tuleb eeskätt lähtuda politsei ja piirivalve seaduse regulatsioonist. Töö analüüsi käigus selgus, et avaliku teenistuse seaduses sätestatud tingimus, mis keelab nõusolekuta üleviimisel teenistussuhte oluliste tingimuste muutumist, kehtib ka politseiametniku üleviimise korral. Antud nõue tuleneb ATS § 98 lg-st 2 ning teenistussuhte olulised tingimused on paika pandud ametijuhendis, mille oluline muutmine on hinnatav ATS § 52 lg 3 alusel. Seaduse mõttega oleks vastuolus, kui politseiniku nõusolekuta

üleviimise korral oleks lubatud teenistusülesannete oluline muutmine, mille osas tal puudub vastav väljaõpe või kvalifikatsioon. Samuti ei oleks seadusega kooskõlas senise päevatöö asemel öötöö kohaldamine ilma isiku nõusolekuta. Seega on töö autori arvamuse kohaselt vajalik siduda ATS § 98 lg-st 2 tulenev tingimus ka politseiametniku nõusolekuta üleviimise lubatavuse eeldustega ja hinnata ka seda tingimust.

Viimase materiaalse eeldusena analüüsiti nõusolekuta üleviimisel vähemalt senise palga säilitamise tingimust. Kohtupraktikas ei ole antud punkti osas vaidlusi tekkinud ja nimetatud nõude eesmärk on selge – politseinikule tuleb tagada senine stabiilne sissetulek. Politseinik teenib kindlat palka, mis koosneb erinevatest komponentidest. Kõigi palgaosade puhul säilib vähemalt nende senine suurus. Antud juhul on politseinikele võrreldes tavaametnikega kehtestatud soodsam regulatsioon, kuivõrd tavaametnikele kehtib käesolev tingimus üksnes põhipalga osas (ATS § 98 lg 2).

Nõusolekuta üleviimine hõlmab endas ka mitmeid formaalseid eeldusi, mis tulenevad haldusõiguse üldregulatsioonist, millest peab asutus vastava akti andmisel lähtuma. Nendeks eeldusteks on kehtiv üleviimise akt, etteteatamistähtaja järgimine ning nõusolekuta üleviimise akti põhjendatus. Seadustega on aga sätestatud ka muid olulisi tingimusi ja nõudeid, mille järgimine on asutusele kohustuslik. Antud valiku puhul lähtuti aspektidest, milliste eelduste osas võib esineda kõige rohkem probleeme või erisusi.

Asutusel lasub kohustus teatada politseinikule nõusolekuta üleviimisest ette vähemalt üks kuu (PPVS § 57 lg 4). Töö autor leiab, et üks kuu ei ole aga piisav ega proportsionaalne aeg võrreldes sellega, mida nõusolekuta üleviimine võib politseiametniku jaoks kaasa tuua. Eeskätt on nõusolekuta üleviimise korral vaja aega kohanemiseks. Tänapäeva kiiretempolises maailmas on ühekuuline etteteatamine ebapiisav ega võimalda politseinikul teha vajalikke eraelulisi muudatusi. Etteteatamistähtaja pikendamine minimaalselt kahekuuliseks ühelt poolt küll vähendaks nõusolekuta üleviimise eesmärki viia politseinik kiirelt, kuid ei oleks siiski niivõrd pikk aeg, mis oluliselt raskendaks asutuse tööd ning funktsioneerimist. Samuti ei teki asutusel varasema etteteatamisega lisakoormust, kuivõrd asutusel lasub kohustus antud toimingut igal juhul teha. Seega leiab töö autor, et praegune ühekuuline etteteatamistähtaeg nõusolekuta üleviimisel ei ole küllaldane ning väärriks seadusandjapoolset kaalumist selle pikendamise osas.

Kehtiva nõusolekuta üleviimise akti puhul on tegemist haldusaktiga, sest sisuliselt annab asutus üleviimisel kaks akti: politseiametniku seniselt ametikohalt vabastamise ja uuele ametikohale nimetamise aktid. Ametikohalt vabastamine toimub ATS § 103 lg 1 alusel

haldusaktiga. Politseiniku ametikohale nimetamine vormistatakse PPVS § 47 alusel samuti haldusaktiga. Kuna ajaliselt peab asutus andma need kaks akti korraga, on lubatud nende kahe akti ühendamine ja vormistamine ühtse haldusaktina. Seega on nõusolekuta üleviimiseks antav akt haldusakt HMS § 51 lg 1 mõttes ja sellele kehtivad kõik haldusmenetluslikud nõuded, eeskätt põhjendamine ning etteteatamine. Politseinikku tuleb aegsasti teavitada, mis alustel ning millest tingituna on otsustatud teda nõusolekuta üle viia. Siit ilmneb ka tugev seos ühe materiaalse eelduse – üleviimise vajaduse – olemasoluga. Asutusel lasub kohustus oma otsus selgelt ja ühemõtteliselt siduda teenistusliku huviga. Samuti peab akt olema piisavalt motiveeritud ning arusaadav, sidudes õigusliku aluse faktiliste asjaoludega. Analüüsist selgus, et üksnes õigusnormidega faktilistele asjaoludele viitamine on ebapiisav, asutus peab lahti seletama, miks just konkreetset politseinikku on otsustatud üle viia.

Nõusolekuta üleviimise lubatavuste eelduste analüüs tõi selgelt välja nende eelduste tõlgendamise ja rakendamise problemaatika. Nõusolekuta üleviimise lubatavuse eeldused on praegusel kujul mitmetitõlgendatavad ja osutuvad teatud üleviimiste juhtudel ebaproportsionaalseks. Eeskätt olukordades, kus politseiniku nõusolekuta üleviimisel muutub olulisel määral tema ametikoha asukoht, mis võib kaasa tuua politseiniku eraelu puutumatusel olulise riive. Seadusandja on nõusolekuta üleviimise instituudiga küll taganud asutuse töö paindlikumaks muutmise eesmärgi täitmise, kuid on seejuures jätnud tasakaalustamata eraelulised riived, mida võib antud meede kaasa tuua. Selleks, et antud töös välja toodud probleeme lahendada, on töö autor omalt poolt välja pakkunud erinevaid lahendusi, mis aitaksid avalikku huvi ja politseiniku õiguste riiveid tasakaalu viia ning muudaksid regulatsiooni selgemaks.

Töö autor pakkus omalt poolt välja normi, mis sätestaks politseiametniku eraeluliste aspektidega arvestamise tingimuse. Nagu analüüsist selgus, võib nõusolekuta üleviimine kõige enam mõjutada politseiniku perekonna- ja eraelu. Selliste aspektide arvestamine kaalumisositsuse tegemisel muudab asutuse otsuse läbimõeldumaks. Selleks, et asutus arvestaks politseiniku arvamust oleks tarvis seaduses sätestada eraldi arvamuse nõudmise kohustus, mis annaks politseinikule võimaluse otsuse tegemisel kaasa rääkida. Samuti tooks selline nõue asutusele kaasa parema arusaamise politseiniku põhiõiguste riive intensiivsusest. Kolmanda ettepanekuna toodi töös välja elukohavahetuse tingimuse hindamise kriteeriumid. Töö autor peab vajalikuks sätestada teatud loetelu aspektidest, mida asutus peab igakordselt hindama, et jõuda õigele järeldusele elukohavahetuse mittekaasnemise tingimuse täidetavuse osas. Elukohavahetuse hindamiskriteeriumid hõlmavad endas muuhulgas politseiniku ametikoha asukoha ja politseiametniku elukoha vahelise vahemaa pikened, ametikohta

jõudmise ajakulu ning ametikohta jõudmise transpordikulu. Eelnevalt pakutud lahendused ei koormaks asutuse tööd oluliselt, vaid muudaks nõusolekuta üleviimisega leppimise politseinikule kergemaks ja tagaks parema õigusselguse üleviimise rakendamise eelduste osas.

Lisaks täiendavatele eeldustele leidis töö autor, et seaduses peaks olema eraldi hüvitis nõusolekuta üleviimise korral, mis võiks seisneda näiteks politseinikule makstavas ühekordses tasus. Kuigi sellega suureneks asutuse finantskoormus, oleks ühekordse tasuna välja pakutud hüvitis üks vahend, millega kaasa aidata politseiniku üleviimisega leppimisele. Samuti muudaks antud norm asutuse otsustusprotsessi kaalutletumaks. Lisaks tõi autor töös välja lisatagatisena ka mitmekordse nõusolekuta üleviimise keelu sätestamise. Asutuse jaoks on see üsna piirav reegel, mis ei võimalda politseinike täielikku mobiilsust ja paindlikkust. Teisest küljest takistaks see politseiametniku suhtes asutusepoolseid pidevaid üleviimisi ning sellega ka võimalikke riiveid põhiõigustele. Selline seadusenõue välistaks kergekäelised nõusolekuta üleviimised, kus asutus tegutseb üksnes lähtuvalt asutuse huvidest. Asutusel lasub kohustus arvestada ka politseiametnikuga. Antud ettepanek muudaks nõusolekuta üleviimise kaalutletumaks. Seadusandjal on võimalus sätestada nii hüvitis kui mitmekordse üleviimise keeld tingimuslikult, mis vähendaks antud reeglite jäikust. Näiteks oleks võimalik siduda mitmekordse üleviimise keeld ajalise terminiga, kus viimasest politseiniku nõusolekuta üleviimisest peab möödama vähemalt viis või kümme aastat.

Töös välja pakutud ettepanekud ei ole mõeldud kompaktselt tervikuna, vaid need omavad ka iseseisvat väärtust ning aitaksid balansseerida liigset asutusekeskset lähenemist antud instituudi rakendamisel. Töö autor üritas eelkõige leida võimalusi, mil viisil tasakaalustada politseiniku põhiõigusriiveid, ilma et muuta meetme rakendamist võimatuks või asutusele liigselt koormavaks.

Magistritöö viimases peatükis käsitleti politseiametniku võimalikke õiguskatsevahendeid Eesti õiguskorras. Töö autor analüüsis võimalikest nõuetest nelja: haldusaktist hoidumise nõuet, haldusakti kehtetuks tunnistamise nõuet, õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõuet ja kahju hüvitamise nõuet. Analüüsist järeldus, et peamine ja kõige efektiivsem vahend politseiametniku jaoks on haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue. Seda aga mitte iseseisvana, vaid muude taotluste või nõuetega koosmõjus. Haldusakti kehtetuks tunnistamine muudab üksnes õiguslikku olukorda. Nõusolekuta üleviimise haldusakti vaidlustamisel on politseiniku eesmärk senisel ametikohal jätkamine. Seega, kui politseinik ei ole veel haldusakti täitnud, on politseinikul võimalus esitada lisaks haldusakti täitmise peatamise või esialgse õiguskaitse

taotlus. Sellega tagab politseinik vähemalt vaidluse ajaks senisel kohal jätkamise võimaluse. Kui politseinik on aga haldusakti täitnud ning esitab üksnes haldusakti kehtetuks tunnistamise nõude, siis ei kaasne automaatset tagasitaitmist. Haldusorgan peab küll uue õigusliku olukorra lahendama, kuid ta võib seda teha ükskõik millise otsustusega. Asutusel on võimalus muuhulgas viia politseinik uuesti nõusolekuta üle või ametnik koondada. Seega on politseinikul senisele ametikohale naasmiseks võimalus esitada lisaks õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõue. Seda juhul, kui kõrvaldamine on faktiliselt ning õiguslikult ka võimalik. Näiteks olukorras, kus politseiniku ametikoht säilib, on võimalik politseinik senisele kohale tagasi viia.

Teiste õiguskaitsevahendite (hoidumis- ja kahju hüvitamise nõuded) puhul on eelduste täitmine aga enamikel juhtudel raskendatud ja nõuete esitamine ebaefektiivne. Hoidumisenõuet kui prognoosil rajanevat nõuet pole tihtipeale võimalik seetõttu esitada, et haldusakti adressaat ei tea soovist anda nõusolekuta üleviimise akt. Üleviimisest on võimalik juhuslikult teada saada ning sel juhul ka vastav nõue esitada, kuid see ei ole igakordne situatsioon. Kahju hüvitamise nõudega tuleb kõne alla üksnes varalise kahju hüvitamise nõue, mis seondub ebanõistlike transpordikuludega ametikoha ja elukoha vahel liiklemisega. Üldjuhul asutused siiski arvestavad selliste asjaoludega ning transpordi võimalustega enne üleviimist ja otsivad sobivaid lahendusi, näiteks asutusepoolse transpordi korraldamine. Seega sõltub konkreetne varaline kahju konkreetsest nõusolekuta üleviimise üksikjuhtumist. Järeldub, et tõhusaimateks õiguskaitsevahenditeks, mis on esitatavad enamike nõusolekuta üleviimise juhtude korral, on haldusakti kehtetuks tunnistamise ja õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõuded.

Kokkuvõttes, politseiametniku nõusolekuta üleviimise tingimused on ebapiisavad ning puudulikud. Praegune sõnastus ei võimalda ühetaolist ja korrektset rakendamist. Samuti esinevad nõusolekuta üleviimise regulatsioonis seaduselüngad, mistõttu oleks kogu instituudi kohandamine äärmiselt vajalik. Eeskätt tuleks seadusandjal leida lahendusi, mil viisil oleks võimalik politseinikule tasakaalustada nõusolekuta üleviimisest tulenevaid põhiõigusriiveid ja nõusolekuta üleviimise rakendamisega saavutatava eesmärgi vahel. Töö autor on teinud selleks erinevaid ettepanekuid, mida tasuks kaaluda.

THE PREREQUISITES OF A POLICE OFFICER'S TRANSFER TO ANOTHER POSITION WITHOUT CONSENT AND POLICE OFFICER'S LEGAL REMEDIES

Summary

The purpose of the current master's thesis was to find out in which conditions the transfer of a police officer without his consent to another position in the police organ should be and if in these cases the police officer has effective legal remedies at his or her disposal. The thesis concludes that the hypothesis of this topic – the purposes of a police officer's transfer and the right of the policeman have no balance – is correct.

In the first chapter of the master's thesis the author compared the legal basis of the public servant transfer without consent to a police officer's. According to the Public Service Act (PSA) the transfer without consent is possible if the office duties are transferred over to the same institution's other structural unit or to another institution. In the Police and Border Guard Act (PBGA) the cases when the transfer without consent is allowed is widened and the only condition is the existence of the interest of the public service. In the PBGA paragraphs 57 and 58 are enacted conditions, what the public institution has to consider in case of a transfer without consent: accordance of the service ranks, not to accompany the change of domicile, maintaining the current salary and a one month advanced notice.

The analysis showed that the legislation of the transfer without consent is widened due to the general role and special status of the policemen. The police officers perform the duties set upon them by the legislation and laws, such as maintaining public order, protecting individual's life and property, trying offences. It is not an exhaustive catalogue and the policeman performs other different duties of office that are important and necessary to the society, because the police is created for the good of the people. That is one of the reasons why the transfer of a police officer without his consent is vital. Its main purpose is to ensure the placement of the policeman to a position, where it is most necessary for the institution. In that way it will among other things ensure the stable and effective functioning of the institution and in ultimately the overall safety of the society. The current measure serves the public interest.

Frequently the different interests and rights may collide in legal norms. Similarly in case of the transfer without consent, where public interest is opposed by the policeman's rights. To

ascertain the balance between those interests and rights it is necessary to weigh them. In case of a police officer's transfer without consent there may be grazing to the policeman's right to home and private life immunity and to his right to freely choose employment, whereby the latter includes the police officer's current work relationships. In both cases applies the reservation of the law in which in certain situations it is allowed to limit these basic rights. For example, the right to a home and private life immunity might be limited for the protection of public order, other individual's rights and freedoms or health. It is the policeman's duty to protect and maintain these rights. Since the transfer of a police officer without consent allows the institution to rapidly transfer the policeman to a position with which is ensured the effective and immediate performance of the duties, then the limits to the police officer's rights are legitimate. The same conclusion applies to the policeman's right to freely choose his employment. The analysis revealed that in case of the transfer without consent the public interest is outweighs the limits to a police officer's rights. So the current measure is justified and suitable.

According to law the institution has the possibility to fill vacant positions via public or internal contest. Also the institution may transfer with consent or temporarily put the missing officer's assignments to another officer, which gives the institution more time to find someone to fill the empty position. If the policeman's current position is eliminated and the institution can't reduce the police officer and the policeman do not wish to transfer to another position himself, then the only possibility for the institution is the transfer without consent. Analysis showed that in case the institution has the possibility to choose from different measures for filling vacant positions then according to the constitution paragraph 11 the institution has the obligation to use other measures to move policeman between positions before the transfer without consent.

If the country limits individual rights then it has to somehow compensate them. This rule of law will bring balance between the intensity of the basic right grazing and the purpose of the grazing. If the country is able to fill vacant positions via transfer without consent and therefore ensures the stability of the police work, then the country has the obligation to enact some kind of benefits and guarantees due to the encumbering nature of the measure. With the valid regulation the policeman is ensured with the preservation of the current salary, not accompanying the change of domicile and the accordance of the service ranks. These named prerequisites are enacted so that there is not any controversy with the constitution. However, there are different cases of transfer without consent and the consequences might differ every time. In order to assess, if and in which part the policeman's basic right grazing might be

important and might deserve extra guarantees or other benefits, the prerequisites of the transfer without consent had to be analyzed.

In the second chapter of the thesis it was analyzed the prerequisites of a police officer's transfer without consent. The tangible prerequisites are the necessity to transfer, the not changing of a policeman's domicile and the accordance of the police service ranks. In order for the transfer without consent to be possible, it is necessary to establish the service interest or so called necessity of transfer, which would justify the application of this measure. The service interest is a broad term, which is not defined in the valid regulation. The analysis showed that the necessity to transfer a police officer without consent arises when there is a vacant position in the institution, which has to be filled, when the institution is being reorganized, when the institution or its department closes down or when the number of the servant's are being reduced. These type of cases can be considered as service interests, but in practice, the necessity to transfer can be other objective necessity, in which according to the right of discretion the institution might transfer a police officer without consent.

It is also important to assess the relation between the necessity of transfer and situation of redundancy. On the basis of this analysis it resulted that in certain cases it is difficult to distinguish the situation of redundancy from the transfer without consent. This may result in the institutions incorrect judgment. First and foremost, it is vital to assess the ground situation, in which case the institution has an obligation to make a certain decision about the policeman. In other words, the institution has to ascertain, if the current situation it may transfer the police officer to another position without consent. If the ground situation involves the liquidation of a structural unit or downsizing of the servants, then both transfer without consent and redundancy might be considered. So in that case, it is necessary to assess the next criteria, which is the existence of a vacant position. The legislator has set a general rule involving public service, which is that the institution has to avoid redundancy in every possible way and if possible, find other measures to relocate staff. So, the institution should in case of a vacant position transfer without consent instead of reducing. Only a vacant position is not sufficient and the third condition, what the institution has to assess in deciding between redundancy and transfer, is the existence of a suitable position. The vacant position has to be suitable as well, it has to be according to the policeman's qualification and other requirements enacted in the Police and Border Guard Act. Therefore, these aspects have to be analyzed before the application of the transfer without consent. The institution has the obligation to verify all the necessary prerequisites of both measures and their accordance to the law.

The next prerequisite derive from PBGA paragraph 57 section 1, which enacts the rule that transfer without consent must not accompany the change of policeman's domicile. Even though it results from the law that the transfer without consent mustn't include the change of police officer's domicile, then the legislator have not noted, how and on what grounds this prerequisite should be assessed. Therefore, in practice there are different translations and approaches of this prerequisite and how to assess it. The author of this thesis finds that assessing the domicile and it's change it must be considered from the broad interpretation, where only the assessment of the actual change of domicile and it's connection to the transfer is not sufficient. It is required to analyze, if the transfer without consent presumably entails the necessity to change domicile. Mostly the change of domicile and the necessity of it is in practice assessed concerning the changes in administrative units and how far the domicile is from the location of the office. The author of this thesis finds, that ascertaining the necessity to change domicile can not be determined solely based upon the changes in administrative units. The changes in domicile may not be determined only by the transfer of the policeman's workplace to another city or parish, but also by the changes involving the workplace transfer within the administrative unit. Namely, the distance between the policeman's workplace and his or her domicile may be long enough to substantially extend the policeman's time to get to the office and the means of transport used, which in turn might lead to significant difficulties in matching work and family life. If the policeman has to spend a few hours to get to his workplace than so far, then he or she might not be able to fulfill his other private life duties. In the same time, the time that corrades for the transportation may substantially reduce the person's free time he or she has to rest or spend on other activites. According to these aspects the policeman might arise a will to to find a domicile near the workplace. So, assessing the necessity to change domicile it is not correct to only consider mathematical units, but also aspects, how this might effect the police officer's family and private life, of which immunity is every individual's basic right. The non-consideration of these aspects may result in the substantial grazing of policeman's basic rights, therefore, the legislator should deliberate making additions to the transfer regulation in that part.

A special prerequisite of a police officer's transfer to another position without consent is the accordance of the service ranks. PBGA paragraph 57 section 1 enacts that the policeman may be transfered without consent when one of the service ranks complies to his or her service rank. The preserving of the service rank during the transfer without consent is necessary and reasonable. Service ranks are in addition to being a indication of qualification a police officer's mark of distinction and honour, what he or she earns by constantly learning and

improving skills and fulfilling his duties with quality. So, if during the transfer without consent the ranks would be lowered, then it would be a conflict of Constitution paragraph 17. Current prerequisite is a guarantee for the policeman that the institution can not use transfer without consent as a hidden sanction and place the police officer to a position with a lower rank, which is against the meaning of the law and this measure.

The accordance of the service ranks can not be the only prerequisite that is required for the transfer without consent. The Public Service Act is a general act for the Police and Border Guard Act and in solving different legal matters the Police and Border Guard Act should be considered and used foremost before using the Public Service Act. The analysis of this thesis showed, that the prerequisite which is enacted in the Public Service Act, which prohibits the transfer without consent if it entails the change of important conditions of the work relations, also applies to the transfer of a police officer without his or her consent. This requirement is enacted in the PSA paragraph 98 section 2 and the important conditions of a work relation are set in the duty regulations, whereas the its important alterations are assessed on the basis of the requirements enacted in the PSA paragraphs 52 section 3. It would be against the meaning of the law if the transfer without consent entails significant change in the duties of the office, in which part the policeman lacks qualification or training. Moreover, it would not be according to the law if the transfer entails the condition of changing the so far day-time work for a night-time without policeman's consent. Thus, the author concludes that the prerequisite enacted in PSA paragraph 98 section 2 must also apply in case of a policeman's transfer without consent and it should be assessed accordingly.

The last tangible prerequisite that was analyzed is maintaining at least the current salary. In court practice there have not been any disputes concerning this prerequisite and the purpose of it is evident – the policeman must be maintained the current stable income. Police officer earns established salary, which consists of different components. The current amount must be maintained on all the components. In this case, the police officers have more favorable regulation than the regular public servants, since the Public Service Act only enacts the maintaining of main salary (PSA paragraph 98 section 2).

Transfer without consent includes many different formal prerequisites as well, which result from the general provisions from the administrative law, what the institution has to follow while passing the transfer act. These prerequisites are valid transfer act, following advanced notice deadline and justification of the transfer act. Although the legislation enacts other

important conditions and requirements, the current choice was made concerning the prerequisites that may pose the most problems or may differ from the usual cases.

The institution must give advanced notice of one month (PBGA paragraph 57 section 4). The author of this thesis finds that one month is not sufficient nor proportional in comparison to what the transfer without consent may involve for the policeman. Foremost, in case of a transfer of a police officer without consent the policeman needs more time to adjust to the new situation. In the fast paced modern day world one-month advanced notice is insufficient and does not able the policeman to make necessary adjustments to his or her personal life. Extending the advanced notice minimum to a two-month time would at one side reduce the purpose of the transfer without consent, which is a fast measure of replacing personnel, but on the other hand would not be too extensive, which would substantially obstruct the functioning of the institution. Moreover, in that case the institution's work load will not increase, because the institution has to give the advanced notice anyway. So, the author concludes, that the current one-month advanced notice during transfer without consent is not enough and this aspect should be reconsidered by the legislator.

A valid transfer act is legally an administrative act, because essentially the institution gives two different acts in order to transfer without consent: an act of removal of the policeman from his current position and an act of naming him or her to a new position. Removal from the current position is formed as an administrative act under the PSA paragraph 103 section 1. An act of naming the policeman to a new position is also formed as an administrative act under the PBGA paragraph 47. Since the institution has to give these two acts at once, it allows to form them as one unified administrative act. So, the transfer act is an administrative act according to the Administrative Procedure Act (APA) paragraph 51 section 1 and this act has to entail all the administrative procedural rules and requirements, foremost the justification and the advanced notice prerequisites. Moreover, the administrative act has to be substantially motivated and clear, binding the legal basis to the factual aspects. The analysis shows, that reference to the factual basis only with the legal provisions is insufficient, the institution has to explain, why this concrete policeman is being transferred without consent.

The analysis of the prerequisites of a transfer without consent clearly brought out the difficulties and problematics in interpreting and applying them. The prerequisites of a transfer without consent in it's current form is entails different ways of interpretation and in certain situations they are considered to be unproportional. Mostly occasions, where the

policeman's workplace changes substantially or the transfer results substantial grazing to a police officer's personal life immunity. The legislator has provided the flexibility of the institution and its work organisation, but has not provided the proper balance between the transfer without consent and the private life grazes it may entail. So that to provide solutions to some of the problems that have arisen from the analysis, the author makes suggestions, how to balance the public interest and the policeman's basic rights grazes and how to make the legislation clearer.

The author suggested a to form a legal provision, that would enact the consideration of the policeman's personal aspects. The analysis showed, that transfer without consent may most of all affect police officer's family and personal life. Considering these aspects while deciding whether to transfer or not, makes the end judgment more thought out. To the end that the institution would consider these aspects, it is necessary to enact a specific provision that obliges the institution to demand the opinion of the policeman on transferring without consent, which gives him or her the opportunity to provide the institution the facts and knowledge about the intensity of the policeman's right grazing that the institution may not know and which might affect the end decision. The third proposal the author made was to determine the prerequisite of the change of domicile. The author considers it necessary to set certain criterias that the institution has to assess in order to make the right decision about the possible alteration of the policeman's domicile. Among other things these criterias entail the distance between the workplace and policeman's domicile, the time expenditure that is needed to get to work or home and the available means and cost of transportation. The above mentioned proposals would not substantially encumber the institution and its functioning, but it would make it easier for the policeman to come to terms with the transfer without consent and would ensure better legal clarity about the prerequisites of a transfer.

In addition the extra prerequisites provision, the author also concludes that the law should contain separate compensation in case of transfer without consent, which would be as a one-time pay to a police officer. Even though it would entail the increase of the institution's financial burden, the one-time compensation is one of the ways, which would contribute the policeman to come to terms with the transfer. Also it would make the institution's decision making procedure more deliberate. The author of this thesis also proposed an provision, which would enact a prohibition of multiple policeman's transfers without consent. It is quite restraining for the institution, because it would not allow the absolute mobility and flexibility of the policemen work relations. On the other hand, it would prevent the continuous transfers without consent by the institution and therefore possible police officer's basic rights grazings.

This kind of legal requirement would exclude any lenient transfers without consent, where the institution only acts by the interests of the office. The institution has the obligation to consider the limitations the transfer brings to the police officer. This current proposal would make the transfer more deliberate. The legislator also has the opportunity to enact these before mentioned provision conditionally, what would decrease the possible inflexibilities of these proposals. For example, the legislator may bind the multiple transfer without consent prohibition to a timeframe, in which the institution may not transfer if the it has been less than five or ten years since the last transfer without consent.

The above mentioned proposals are not meant to be enacted as a compact unit, but they also have value independently and would help to balance the excessive institution-centred approach concerning the application of this institute. The author primarily tried to find opportunities, how to balance the basic right grazings without altering the measure and its application impossible or too encumbering for the institution.

In the last chapter of this master's thesis the author analyzed the possible legal remedies of a policeman in the Estonian legal order. In that chapter there were four possible remedies analyzed: the claim to avoid giving the administrative act, the claim to invalidate the administrative act, the claim to eliminate the unlawful consequences and the claim to compensate for damages. The analysis showed that the main and the most effective legal remedy for the police officer is the claim to invalidate the administrative act in conjunction with other application or claims. The claim to invalidate the administrative act only changes the legal situation. The policeman's purpose in filing the appeal is to continue working in the current position. So, if the policeman has not yet fulfilled the transfer act, he or she has in addition to the appeal the opportunity to file an application to stop the act's fulfilment or file a provisional legal protection. In that way, the policeman ensures that during the court dispute he or she may continue working in the same position. If the policeman has already fulfilled the administrative act, then he can still file an appeal to invalidate that act. That claim thus do not result in the automatic restoration. The institution has to resolve that new legal situation and make a decision concerning that policeman, but the court can not say what the decision has to be. The institution may therefore transfer him or her again or make him redundant *etc.* In that case, the police officer can file the claim to eliminate unlawful consequences. But only in the case, where the elimination is factually and legally possible. For example, in the situation, where after the transfer the policeman's current position exists, the institution may relocate him back to that position.

As to the other legal remedies (the claim to avoid giving the administrative act and the claim to compensate for damages) the fulfilment of the prerequisites of these claims are mostly difficult and ineffective. The claim to avoid giving the act is a prognose-based claim and most times is impossible to file due to the fact that the policeman has no knowledge of the upcoming administrative act the institution will give. The police officer may accidentally learn about it and then quite rapidly file an appeal, but it is a rare occasion. The claim to compensati for damages can only be used for pecuniary loss, which may entail unreasonable costs for transportation between work and home. This may not be the case in every transfer without consent, because the institution should and does consider the means and costs of transportation and the pecuniary loss depends on each individual case. Therefore, the most efficient legal remedies, that entail the typical and most cases of transfer without consent, are the claim to invalidate the administrative act and the claim to eliminate the unlawful consequences of a transfer.

The author of this master's thesis concludes that the prerequisites of a police officer's transfer to another position without consent are insufficient and incomplete. The current wording do not allow correct and uniform application of this measure. There are also some loopholes, which make the adjustment of this regulation highly necessary. Foremost, the legislator should find solutions in order to compensate and balance the policeman's basic rights grazings that may result from the transfer. The author have made different proposals that are worth considering.

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
2. Andresen, E. Riigivastutus. Õppematerjal kohtunikele. Tartu: Riigikohus, 2009.
3. Andresen, E. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. – Juridica, III/2006, lk 159–171.
4. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura, 2006.
5. Avaliku teabe ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadaval: www.riigikogu.ee (12.01.2015).
6. Avaliku teenistuse 2013. aasta aruanne. Rahandusministeerium. Kättesaadav: www.avalikteenistus.ee/public/Riigikogu_aruanne/Avaliku_teenistuse_aruanne_Riigikogule_loplik_20140612.pdf (13.10.2014).
7. Avaliku teenistuse moderniseerimine. Õigusvõrdlev analüüs. Tallinn: Justiitsministeerium, 2007. Kättesaadav: www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35433/Avaliku+teenistuse+anal%FC%FCs,+2007.03.pdf (14.10.2014).
8. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: www.riigikogu.ee (09.09.2014).
9. Cooper, Phillip. J. Public Law and Public Administration. University of Vermont. F. E. Peacock Publishers, Inc., Illinois, 2000.
10. Corder, G.W., Scarborough, K.E. Police administration. 7th edition. Albany, New York, 2010.
11. Ellonen, E. jt. Eetika ja politseitöö. Sisekaitseakadeemia: Tallinn, 2002.
12. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – Juridica, III/2005, lk 187–199.

13. Independent Review of Police Officer and Staff Remuneration and Conditions. Volume 1, Suurbritannia Siseministeerium. London, 2011. Kättesaadav: www.official-documents.gov.uk (12.12.2014).
14. Jaanimägi, Katri. Politsei sisemise rahu tagajana. – *Juridica*, VII/2004, 452–460.
15. Joamets, K. Teenistussuhte lõpetamine avalikus halduses teenistujast sõltumatutel asjaoludel. Tallinn: TTÜ Kirjastus, 2000.
16. Kliimann, A-T. Avaliku teenistuse seadus. Teenistusõigusteoreetilisi ja teenistusõiguspoliitilisi printsiipe de lege ferenda. – *Õigus*, 1935.
17. Laaring, M. Riigivastutuse seaduse muutmisvajaduse analüüs. Tallinn: Justiitsministeerium, 2009
18. Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. Avaliku teenistuse käsiraamat. Tallinn: Justiitsministeerium, 2013.
19. Madise, Ü. (toim.) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura, 2012. Kättesaadav: www.pohiseadus.ee (11.10.2014).
20. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura, 2004.
21. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997.
22. Merusk, K., Pilving, I. (koost.) Halduskohtumenetluse seadustik: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2013.
23. Meško, G., Fields, C.B., Lobnikar, B., Sotlar, A. (toim.) Handbook on Policing in Central and Eastern Europe. New York, Heidelberg, London: Springer, 2013.
24. Mikiver, M. Avaliku teenistuse õigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2002.
25. Müür, J. Eesti Politsei- ja Piirivalveameti reorganiseerimine ja selle tulemused. Magistritöö, Tartu, 2014.
26. Niemeier, M. Nõuded politseiõigusele: proportsionaalsuse põhimõtte ja Euroopa õigus. – *Juridica*, VII/2004, 461–467.
27. Pikamäe, P. Avaliku teenistuse taassünd Eestis. – *Juridica*, IV/1996, 166–167

28. Politsei ja piirivalve seaduse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: www.riigikogu.ee (15.10.2014).
29. Politsei ja piirivalve seaduse eelnõu seletuskiri II lugemise juurde. Kättesaadav: www.riigikogu.ee (13.01.2015).
30. Politsei ja piirivalve seaduse ning päästeteenistuse seaduse muutmise ning sellega seondult teiste seaduste muutmise seadus eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: www.riigikogu.ee (10.12.2014) .
31. Politsei- ja Piirivalveameti juristi S. L. 18.02.2015 e-mail politseinike üleviimise statistiliste andmete kohta. – Kiri töö autori valduses.
32. Politsei- ja Piirivalveameti kodulehekülg. Kättesaadav: www.politsei.ee/et/organisatsioon/politsei-ja-piirivalveamet (21.01.2015).
33. Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 23.05.2014 käskkiri T. T. nõusolekuta üleviimise kohta. – Käskkiri adressaadi nõusolekul töö autori valduses.
34. Põiklik, P. Õhuke riik nõuab mõtlemist, mitte laristamist. – Radar, 2012/14, lk 12-14.
35. Rikken, E. Politseiteenistusõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2006.
36. Roberg, R.R., jt. Police and Society. New York: Oxford University Press, 2012.
37. Tavits, Gaabriel. Avaliku teenistuse õiguslikud alused. Tartu-Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, 2013.
38. Thibault, E.A., Lawrence, M.L., McBride, R.B. Proactive Police Management. 2nd Edition. USA: Prentice-Hall Inc., 1990.
39. Triipan. M. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. – Juridica, V/2001, 305–313.
40. Tõniste, M.; Reinsalu, S. Uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu põhivalikud. – Juridica VIII/2010, lk 606–616.
41. Varul, P. Kull, I., Käerdi, M. (toim.) Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Kirjastus Juura, 2010.

Kasutatud õigusaktid

42. Avaliku teenistuse seadus. – RT I 1995...16, 228.
43. Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 06.07.2012, 1...RT I, 18.02.2014, 4.
44. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349...RT I, 27.04.2011, 2.
45. Vabariigi Valitsuse määrus nr 32 „Politseiteenistuse määrustik“ – 12.02.1991.
46. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57.
47. Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjad. – EÜT 45, 14.6.1962.
48. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I 23.02.2011; 3...RT I 23.12.2013, 2.
49. Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354...RT I, 23.02.2011, 3.
50. Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus. – RT I, 23.07.2014, 2.
51. Politsei ja piirivalve seadus (seisuga 1996). – RT I 2009, 26, 159.
52. Politsei ja piirivalve seadus (seisuga 25.03.2015). – RT I 2009, 26, 159...RT I, 19.03.2015, 5.
53. Politseiteenistuse seadus. – RT I 1998, 50, 753...RT I 2009, 62, 405.
54. Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260...RT I, 13.09.2011, 11.
55. Siseministri 02.05.2013 määrus nr 18 „Politseiametnike palgaastmetele vastavad palgamäärad, diferentseerimise alused, teenistusastmetasu suurus ning lisatasude maksmise alused“. – RT I, 07.05.2013, 25... RT I, 29.12.2014, 47.
56. Siseministri 27.06.2014 määrus nr 28 „Politsei- ja Piirivalveameti teenistuskohdade koosseis“. – RT I, 28.06.2014, 173... RT I, 25.09.2014, 4.
57. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216...RT I, 13.03.2014, 103.

Kasutatud kohtupraktika

Eesti Vabariigi Riigikohtu lahendid

- 58. RKPJKo 25.11.1998 nr 3-4-1-9-98.
- 59. RKHKo 10.04.2001 nr 3-3-1-13-01.
- 60. RKHKo 17.11.2005 nr 3-3-1-57-05.
- 61. RKHKo 24.04.2007 nr 3-3-1-14-07.
- 62. RKHKo 18.06.2009 nr 3-3-1-48-09.
- 63. RKHKo 01.10.2009 nr 3-3-1-64-09.
- 64. RKPJKo 06.01.2015 nr 3-4-1-18-14.

Tallinna Ringkonnakohtu lahendid

- 65. TlnRnKo 30.11.2006 nr 3-06-1179.
- 66. TlnRnKo 31.08.2011 nr 3-10-2819.
- 67. TlnRnKo 15.04.2013 nr 3-12-2148.
- 68. TlnRnKo 26.06.2013 nr 3-12-2224.

Tartu Ringkonnakohtu lahendid

- 69. TrtRnKo 27.06.2008 nr 3-08-11/16.
- 70. TrtRnKo 27.06.2008 nr 3-08-13/17.
- 71. TrtRnKo 27.06.2008 nr 3-08-20/16.
- 72. TrtRnKo 27.06.2008 nr 3-08-21/12.
- 73. TrtRnKo 27.06.2008 nr 3-08-23/13.
- 74. TrtRnKo 27.06.2008 nr 3-08-68/16.

75. TrtRnKo 27.06.2008 nr 3-08-104/14.
76. TrtRnKo 27.06.2008 nr 3-07-2652/17.
77. TrtRnKo 27.06.2008 nr 3-07-2653/17.
78. TrtRnKo 27.06.2008 nr 3-07-2654/18.
79. TrtRnKo 18.03.2014 nr 3-12-2481.

Tallinna Halduskohtu lahendid

80. TlnHKO 28.07.2006 nr 3-06-1179.
81. TlnHKO 23.04.2010 nr 3-09-2719.
82. TlnHKO 29.01.2013 nr 3-12-2217.
83. TlnHKO 29.01.2013 nr 3-12-2224.

Tartu Halduskohtu lahendid

84. TrtHKO 24.03.2008 nr 3-07-2652.
85. TrtHKO 24.03.2008 nr 3-07-2653.
86. TrtHKO 24.03.2008 nr 3-07-2654.
87. TrtHKO 25.03.2008 nr 3-08-10.
88. TrtHKO 25.03.2008 nr 3-08-11.
89. TrtHKO 25.03.2008 nr 3-08-13.
90. TrtHKO 07.04.2008 nr 3-08-20.
91. TrtHKO 07.04.2008 nr 3-08-21.
92. TrtHKO 07.04.2008 nr 3-08-23.
93. TrtHKO 08.04.2008 nr 3-08-68.
94. TrtHKO 07.04.2008 nr 3-08-104.

95. TrtHKo 28.10.2008 nr 3-08-1217.

96. TrtHKo 02.12.2008 nr 3-08-2040.

97. TrtHKo 12.12.2008 nr 3-08-1696.

98. TrtHKo 12.12.2008 nr 3-08-1697.

Lihthtsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina

JAANIKA TAMAR

(sünnikuupäev: 21.05.1990)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihthtsentsi) enda loodud teose

„Politseiametniku teisele ametikohale nõusolekuta üleviimise lubatavuse eeldused ja politseiametniku õiguskaitsevahendid“,

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on

Ene Andresen

(juhendaja nimi)

- 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihthtsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartu, 04.05.2015