



Õiguskantsler

Eesti Politsei Kutseühing
kutse@kodanikuportaal.eu

Teie 02.03.2016 nr

Meie 03.03.2016 nr 6-1/150700/1600928

Politseiametnike sõidukulu hüvitamine

Austatud Eesti Politsei Kutseühing

Pöördusite õiguskantsleri poole palvega kontrollida, kas alates 2015.a politseiametnikele sõidukulu mittehüvitamine on olnud õiguspärane.

Leian, et politsei ja piirivalve seaduse ([PPVS](#)) § 72 ja siseministri 31.03.2015 [määruse](#) nr 21 „Politseiametniku sõidukulude hüvitamise ulatus ja kord“ koostoimes saab PPVS § 72 lg 1 kolmele tingimusele vastav ametnik sõidukulu hüvitamist taotleda ning struktuuriüksuse juht või tema määratud isik¹ otsustada hüvitist maksta või sellest keelduda. See, et Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) peadirektor ei ole vastu võtnud PPVS § 72 lõikes 3 nimetatud akti (hüvitise saamiseks õigustatud ametikohtade loetelu kinnitamine), ei välista taotluse esitamist. Seetõttu ei ole PPVS § 72 Põhiseadusega vastuolus.

Vastus küsimusele, kas sõidukulu hüvitise mittemaksmine oli õiguspärane, sõltub sellest, kas Siseministeeriumi väitel sõidukulu hüvitise asendanud oluline palgatõus ja regioonitasu kokku on sama suur või väiksem kui oleks sissetulek koos sõidukulu hüvitisega. Kui see nii ei ole, saab konkreetsel juhul ametnik sõidukulu hüvitamist taotleda ja selle maksmisest keeldumise vaidlustada.

I Sõidukulu hüvitamine ja õiguspärane ootus

29.03.2015 jõustunud muudatuste kohaselt näeb [PPVS](#) § 72 ette järgmist:

- „(1) Politsei- ja Piirivalveameti politseiametnikule võib tulenevalt tema ametikohast maksta hüvitist isikliku mootorsõiduki kasutamise eest sõiduks elukoha ja ametikoha asukoha vahel, kui:
- 1) politseiametniku elukoht ei ole ametikoha asukohaga samas asulas ja
 - 2) sõiduks elukoha ja ametikoha asukoha vahel ei ole võimalik kasutada ühissõidukit või ühissõiduki kasutamine on ebamõistlik ning
 - 3) Politsei- ja Piirivalveamet ei korralda transporti politseiametniku elukoha ja ametikoha asukoha vahel.
- (2) Politseiametniku sõidukulude hüvitamise ulatuse ja korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.

¹ Siseministri 31.03.2015 [määruse](#) nr 21 § 3 järgi on sõidukulu hüvitamise otsustajaks struktuuriüksuse juht või tema määratud isik.

(3) Loetelu ametikohtadest, kus teenivale Politsei- ja Piirivalveameti politseiametnikule makstakse hüvitist isikliku mootorsõiduki kasutamise eest käesoleva paragrahvi lõikes 1 loetletud tingimustel, kinnitab Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor käskkirjaga.“

Kuni 28.03.2015 oli kohustuslik hüvitada sõidukulu siseministri määruses esitatud tingimustel. Ametnike teenistuskindluse ja võrdse kohtlemise tagamiseks sisalduvad alates 29.03.2015 sõidukulu hüvitamise tingimused seaduses.² Kirjutasite, et alates sellest ajast ei ole seadusandja loodud hüvitist täitevvõimu otsustusel mitte ühelegi ametnikule makstud.

Politsei ja piirivalve seaduse ning päästeteenistuse seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (810 SE) seletuskirja järgi oli sõidukulude hüvitamise regulatsiooni korrastamise eesmärk kõrvaldada vastuolu normihierarhia põhimõttega ning et muudatusega ei kaasne ümberkorraldusi ega täiendavaid kulusi, s.t ei kavandatud muuta hüvitise saajate ringi. Märgiti, et eesmärgipärane ja põhjendatud on maksta politseiametnikule hüvitist isikliku mootorsõiduki kasutamise eest sõiduks elukoha ja ametikoha asukoha vahel ainult teatud eelduste samaaegsel esinemisel ning et sõidukulude hüvitamiseks vajalikud vahendid on ette nähtud 2015. aasta eelarves.

Erinevalt kuni 28.03.2015 kehtinud seaduse sõnastusest („Politseiametnikule hüvitab [---]“) näeb kehtiv õigus ette sõidukulude maksmisel kaalutusõiguse (sõna „võib“ PPVS § 72 lõikes 1: „[p]olitseiametnikule võib [---] maksta hüvitist [---]“). Järelikult on hüvitamine/mittehüvitamine struktuuriüksuse juhi või tema määratud isiku kaalutusotsus.

810 SE seletuskirjas väljatooduga, et praktika ega hüvitise saajate ring ei muutu, on kooskõlas siseministri 31.03.2015 [määrus](#) nr 21 „Politseiametniku sõidukulude hüvitamise ulatus ja kord“. See sätestab: „Politseiametniku sõidukuludena hüvitatakse tema tööajakavale vastavad sõidud [---]“ (§ 2 lg 1) ning: „Politseiametnik, kes vastab politsei ja piirivalve seaduse § 72 lõikes 1 sätestatud tingimustele hüvitise saamiseks, esitab [---] taotluse (§ 3 lg 1)“. Määrusest nähtub lisaks, et kui varasemalt oli hüvitise määr 0,06 eurot ühe kilomeetri kohta, siis minister suurendas oma 31.03.2015 määrusega seda summat rohkem kui 4 korda ehk 0,25 euronit ühe kilomeetri kohta.

Seega saab PPVS § 72 lg 1 kolmele tingimusele vastav ametnik sõidukulu hüvitamist taotleda, struktuuriüksuse juht või tema määratud isik nõuetele vastavust kontrollida ja otsustada hüvitist maksta või sellest keelduda. PPA peadirektori poolt PPVS § 72 lõikes 3 nimetatud akti (hüvitise saamiseks õigustatud ametikohtade loetelu kinnitamine) vastu võtmata jätmine ei välista taotluse esitamist (seadusega loodud subjektiivse õiguse realiseerimist).

Kuna PPVS § 72 lg 1 sisaldab hüvitise maksmisel/mittemaksmisel kaalutusõigust, võib küsida, kas Riigikogu lõi 2015. aastal PPVS § 72 näol sellise avaliku teenistuse sotsiaalse garantii, mis on osa eriteenistuse ametniku olulisest personaalsest garantiist ja millele on tal tingimustele vastates subjektiivne õigus, või on tegemist pigem täiendava ja boonuseks lisanduva hüvega, mille andmisel ongi juhil ulatuslik kaalutusõigus. Kuni 28.03.2015 oli tegemist esimesena nimetatuga (seaduse sõnastus „Politseiametnikule hüvitab [---]“).³

² 2012. aastal asus õiguskantsler seisukohale, et siseministri 21.12.2009 määruse nr 88 „Politseiametniku sõidukulude kompenseerimise tingimused, ulatus ja kord“ §-d 2 ja 3 olid vastuolus PPVS §-ga 72 ning ühtlasi Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 3 sisalduva riigi tegevuse seaduslikkuse nõudega. Siseminister nõustus oma 20.04.2012 vastuses 2-3/28-2 määruse ja seaduse vastuoluga.

³ 2008.a politsei ja piirivalve seaduse eelnõu (343 SE) seletuskiri: „Sõidukulude kompenseerimine peab tagama, et ametnik teenistusülesannete täitmise erisuse tõttu ei kannaks täiendavaid kulusi (PvTS § 46 ja PolTS § 24). /.../ Politseiametnikud on oma ülesannetest tulenevalt õiguskorra ja sisejulgeoleku tagajad, mistõttu nad riskivad oma elu

Põhiseaduse järgi tuleb kaitsta riigi sisemist rahu ja tagada selleks vajaminev ametnikkond institutsioonina. Ametnikkonna institutsiooni tuumikusse kuuluvad avaliku teenistuse jõustruktuurid, kellele on usaldatud avaliku võimu rakendamine valdkondades, kus on võimalik piirata õiguseid ja vabadusi iseäranis intensiivselt. Üheks selliseks eriteenistuseks on politseiteenistus, mille n-ö piirivalve osal on erisuse ja erilisena oluline ülesanne kaitsta kogu Euroopa Liidu välispiiri. Seadusandjal ega seaduse rakendajal ei ole ametnike teenistussuhte kujundamisel täielikult vaba suvaõigust, vaid õigussüsteem (koos selle rakendamisega) peab kindlustama piisava, teenistuskindla ja –stabiilse ametkonna olemasolu ning tegutsemise. See on omakorda eeldus haldusväliste isikute õiguste ja vabaduste kaitsele ja sisemise rahu tagamisele.

Mida enam esitada ametnikule nõudeid, piiranguid ning mida suurem on tema vastutus, seda enam tuleb neid tasakaalustada erinevate garantiidega.⁴ Eeltoodu on oluline riigivõimu omavoli (PS § 13 lg 2) vältimiseks, seda ka avaliku teenistuse siseselt (vt ka õiguskantsleri seisukohta 16.01.2009 kirjas [18-2/081897/0808255](#)). Samas võivad teenistusvajadused jm olulised teenistusolud aja jooksul muutuda, mille tulemusena võib ümber hinnata ka garantiide põhjendatuse (neid vähendada või suurendada). Sellist otsust saab praegusel juhul PPVS § 72 alusel teha üksnes Riigikogu ise lg 1 tingimusi või minister lõikes 2 sisalduvat volitust „hüvitamise ulatus“ muutes. Oluliste teenistustingimuste kindlaksmääramine on seadusandja ainuõigus, mis saab toimuda asjaolude objektiivse hindamise tulemusena. Samuti tuleb veenduda, et ei kahjustata ametnike teenistuskindlust, õiguspärast ootust ja ühtlasi lõppastmes riigi sisemise rahu tagamist. Õigust rakendaval peadirektoril selleks seadusandja volitus puudub.

Sotsiaalgarantiide muutmisel tuleb arvestada ametnike õiguspärast ootust ning muutust õigustavaid objektiivseid asjaolusid. Seda eriti jõustruktuuri eriteenistuse puhul, kelle teenistuskindlus ja –stabiilsus on eeltingimus avaliku korra, riigi sisemise rahu ning õiguste ja vabaduste tagamiseks.

2015. a septembris valmis Siseministeeriumis PPVS ning päästeteenistuse seaduse muutmise seaduse [väljatöötamise kavatsus](#), mille raames kavandatakse ära kaotada sõidukulude hüvitamise võimalus tervikuna. [Väljatöötamiskavatsuses](#) selgitatakse, et kuni 29.03.2015 oli hüvitise maksmise peamine eesmärk soodustada politseiametnike asumist ametikohtadele, mida oli raske täita vajaliku kvalifikatsiooniga isikutega, arvestades ametikohal makstavat töötasu ning ametikoha asukohta. Sõidukulu hüvitiste kaotamist põhjendatakse vajaduse kadumisega, kuna politseiametnikele makstakse olenevalt teenistuskoha asukohast regioonitasu ning kuna politseiametnike palgad on oluliselt tõusnud. Lisaks on paranenud ametikohtadele ametnike leidmise võimalused.

Selles, kas sõidukulu hüvitise on/ei ole asendunud muu lahendus, milleks võib olla oluline palgatõus ja regioonitasu, peab veenma objektiivne arvutuskäik. Probleem tekib siis, kui selle tulemusena arvutatud summa on väiksem kui oleks sissetulek koos sõidukulu hüvitisega. Sellisel juhul võib rääkida õiguspärase ootuse rikkumisest ja ametniku subjektiivse õiguse kahjustamisest.

ja tervisega politseile pandud ülesannete täitmisel (nt avaliku korra tagamine, õiguserikkujate kinnipidamine, inimeste päästmine merel ja piiriveekogudel, jne).“

⁴ Samas: „Sisejulgeolekut tagavate ametnike rolliks on ja jääb elanikkonna kaitse ja turvalisuse tagamine, mis tänases maailmas on seotud kõrgendatud riskidega. Tagamaks ametnike maksimaalse panustamise elanikkonnale turvatunde loomisel peavad teenistusregulatsioonid looma ametnikule tingimused professionaalseks, väärikaks ja sotsiaalselt tagatud karjääriks.“

Argument, et tänaseks on paranenud võimalused ametikohtadele ametnike leidmiseks, on mõistetav, kuid teenistussüsteem peab tagama teenistuskindluse ka juba ametis olevale isikule. Seda iseäranis eriteenistuse ja Euroopa Liidu välispiiri kaitsvale ametnikule, kelle kutsesobivusele, s.h kehalise ettevalmistusele ja haridusele kehtivad kõrgendatud nõuded. Süsteem peab soodustama selliste eriteadmiste ja –oskustega spetsialistide teenistuses hoidmist.

II PPVS § 72 lõigete 2 ja 3 volitusnormid

PPVS § 72 lõigete 2 ja 3 alusel on siseministril õigus/kohustus täpsustada sõidukulude hüvitamise ulatus ja korda (mitte tingimusi) ning PPA peadirektoril õigus/kohustus kehtestada loetelu ametikohtadest, kus teenivale politseiametnikule makstakse hüvitist isikliku mootorsõiduki kasutamise eest.⁵ Rakendusakti vastuvõtmine on volitusnormis nimetatud isiku kohustus.⁶

Volitusnormis sisalduva kohustuse täitmisel on selle adressaat seotud volituse piiridega. See tähendab, et kumbki organ ei saa kitsendada ega laiendada seaduses sätestatud ega jätta sõidukulude hüvitamiseks õigustatud ametnike loetelust välja neid, kes vastavad PPVS § 72 lg 1 kolmele tingimusele.

Siseministri 31.03.2015 määrus nr 21 „Politseiametniku sõidukulude hüvitamise ulatus ja kord“ toetab seadusandja tahet lubada hüvitada nendele ametnikele sõidukulu, kes vastavad seaduses nimetatud kolmele tingimusele. Küsitav on siiski määruse § 2 lg 1 lauseosa „Politseiametniku sõidukuludena hüvitatakse tema tööajakavale vastavad sõidud elukoha ja ametikoha asukoha vahel, kui tema elukoht on vähemalt 70 kilomeetri kaugusel tema ametikoha asukohast [---]“ põhiseaduspärasus.

Allakriipsutatud lauseosa näol on tegemist olulise materiaalõigusliku tingimusega, mis ei mahu seadusandja antud volituse „sõidukulude hüvitamise ulatus ja kord“ alla, kuna see on hüvitise saamisel määrav tingimus. See kuulub nende oluliste küsimuste hulka, mida saab ja peab otsustama ainult seadusandja. Praegusel kujul kitsendab norm PPVS § 72 lg 1 punktis 1 seadusandja loodud tingimust „politseiametniku elukoht ei ole ametikoha asukohaga samas asulas“. Selle järgi on tingimuseks elukoha ja ametikoha asukoha asula piir.

Mis puudutab PPVS § 72 lõikes 3 sätestatud PPA peadirektori kohustust kinnitada loetelu ametikohtadest, kus teenivale PPA politseiametnikule makstakse hüvitist isikliku mootorsõiduki kasutamise eest sama paragrahvi lõikes 1 loetletud tingimustel, siis selle normiga seadusandja:

- ei reguleerinud sõidukulu hüvitamise/mittehüvitamise otsustamise küsimust, vaid vastavalt siseministri 31.03.2015 [määruse](#) nr 21 §-le 3 on sõidukulu hüvitamise otsustajaks struktuuriüksuse juht või tema määratud isik,
- ei andnud peadirektorile suvaõigust muuta ega kitsendada seadusega lubatud hüvitist saama õigustatud ametnike ringi, vaid
- lõi peadirektorile kohustuse seaduse sätet selle primal viisil rakendamiseks konkretiseerida (ametikohad kinnitada).

⁵ 810 SE seletuskirja järgi peab PPA peadirektor määrama need konkreetseid ametikohad, kus teenivatel politseiametnikel on õigus taotleda hüvitise maksmist tulenevalt teenistuse paindliku korraldamise vajadusest ning võttes aluseks politseiametnike ametikohtade asukohad ja nende paiknemist maakondade lõikes.

⁶ RKPJKo 17.06.1998, [3-4-1-5-98](#): „[s]eaduses sisalduv delegatsiooninorm pole üksnes volitus täitevvõimule anda seaduse täitmiseks määrusi. Delegatsiooninorm on ühtlasi ka korraldus anda määrus, mis on vajalik seaduse rakendamiseks. [---] ei saa aktsepteerida seda, et Vabariigi Valitsus tegevusetusega takistab seaduse realiseerumist.“.

PPVS § 72 alusel kuulub ainuõigus muuta hüvitise kui teenistusgarantii materiaaloiguslikku sisu seadusandjale ja siseministrile, mitte aga PPA peadirektorile.

Küsisite lisaks selgitust Eesti riigi kui politseiteenistujate tööandja kohta. Seda küsimust on selgitatud [avaliku teenistuse käsiraamatus](#), iseäranis selle § 51 lg 7 kommentaaride juures (Ametiasutuse hoolitsuskohustus).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: - Siseministeerium (info@siseministeerium.ee)
- Politsei- ja Piirivalveamet (ppa@politsei.ee)

Helen Kranich 693 8446
Helen.Kranich@oiguskantsler.ee