

Sisekaitseakadeemia  
Politsei- ja piirivalvekolledž

Annika Dimitriev

EESTI POLITSEI PÕHIVÄÄRTUSTE RAKENDAMISE  
VÕIMALUSED VÄÄRITU TEO KVALIFITSEERIMISEL  
DISTSIAPLINAARSÜÜTEONA JA JUURDLUSTE  
LÄBIVIIMISEL

Lõputöö

Juhendaja:

Veiko Randlaine, MA

Tallinn 2010

# ANNOTATSIOON

## SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: Politsei- ja Piirivalvekolledž	Kuu ja aasta: mai 2010
Töö pealkiri: Eesti Politsei põhiväärtuste rakendamise võimalused vääritud teo kvalifitseerimisel distsiplinaarsüüteona ja juurdluste läbiviimisel	
Töö autor: Annika Dimitriev	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas.  Allkiri:
<p>Lühikokkuvõte: Töö on kirjutatud eesti keeles, võõrkeelne kokkuvõte vene keeles. Töö on 48 lehel ning sisaldab 2 lisa ja 3 tabelit. Uurimistöö peamiseks eesmärgiks on selgitada, kas hetkel Eesti Politsei põhiväärtusi on võimalik rakendada vääritud teo kvalifitseerimisel distsiplinaarsüüteona ja distsiplinaarmenetluste läbiviimisel. Kui ei ole, siis selgitada selle vajalikkust ja tuua omapoolsed ettepanekud õigusloome muutmiseks.</p> <p>Andmete kogumise eesmärgil analüüsib autor teemakohast seadusandlust, ametialaseid käskkirju, kohtulahendeid ja teemakohast teoreetilist kirjandust ning Põhja Politseiprefektuuris 2007.-2009. aastal läbiviidud distsiplinaarjuurdlust. Uurimistöö järeldused põhinevad andmeanalüüsil ja autori isiklikul töökogemusel. Uuringuandmed ja analüüs võimaldab teha järeldusi Eesti Politsei põhiväärtuste rakendamise võimalustest vääritud teo kvalifitseerimisel distsiplinaarsüüteona ja distsiplinaarmenetluste kokkuvõtetes ning teha ettepanekuid olemasoleva olukorra parandamiseks.</p> <p>Uurimistöö tulemusel selgub, et eetika on politseitöös vajalik ning selle lahutamatuks osaks. Ametnikele ja politseiametnikele on ühiskonna poolt kehtestatud kõrgendatud eetilised nõudmised ning nad on pideva avalikkuse tähelepanu all, mis peaks välistama nende poolt igasugusegi süüteo toimepanemise. Nad peavad oma käitumisega olema teistele eeskujuks ja laitmatu reputatsiooniga. Eetilised nõuded on kehtestatud avaliku teenistuse eetikakoodeksis, mis on omandanud aastatega suurema seadusliku jõu, kui seda seaduse vastuvõtmisel kavandati. Eetikakoodeksis nähti algselt selgitavat-innustavat-valgustavat dokumenti, kuid</p>	

see arusaamine on muutunud ning eetikakoodeksit on hakatud rakendama ametnike distsiplinaarvastutusele võtmisel.

Lisaks selgub uurimistöös, et Eesti Politsei põhiväärtuste rakendamine vääritud teo kvalifitseerimisel distsiplinaarsüüteona ja distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes on võimalik ning õiguspärane. Põhiväärtusi saab rakendada distsiplinaarmenetluses süütegude kvalifitseerimisel ja vääritud teo sisustamisel. Distsiplinaarvastutuse regulatsioon ei sea selleks mingisuguseid piiranguid. Seaduseandja poolt on kehtestatud ametnike ja politseiametnike distsiplinaarsüütegude loetelu, millest raskeim on vääritud tegu, mille toimepanemise eest võib teenistuja vabastada ilma lisatingimusi kehtestamata. Vääritud teo puhul on aga tegemist määratlemata õigusmõistega, mille sisustamine halduskohtu seisukohalt on jäetud haldusorgani ainupädevusse.

Põhja Politseiprefektuuris viidi 2007.-2009. aastal läbi 428 distsiplinaarjuurdlust, millest süütegusid tuvastati 316 distsiplinaarjuurdluses ning sellest 79 distsiplinaarjuurdluse puhul rakendati Eesti Politsei põhiväärtusi, peamiselt struktuuriüksuste juhtide poolt antud hinnangutes ametnike ja politseiametnike käitumisele või tegevusele. Kolme aasta jooksul rakendati ainult kahel korral põhiväärtusi distsiplinaarsüüteo kvalifitseerimisel, seda vääritud teo kvalifitseerimisel 2008. ja 2009. aastal. Seda on autori arvates soodustanud asjaolu, et Põhja Politseiprefektuuri sisekorraeeskirjas oli sätestatud, milliseid tegusid asutus luges vääritud teoks, mistõttu ülejäänud juhtudel toodi vääritud teo kvalifitseerimisel viide sisekorraeeskirja sättele, mida ametnik või politseiametnik teo toimepanemisega rikkus. Struktuuriüksuste juhtide arvamused sisaldasid 97% põhiväärtusi, mille läbi anti hinnang ametnike käitumisele või tegevusele.

Kuivõrd autor uuris Eesti Politsei põhiväärtuste rakendamist ainult Põhja Politseiprefektuuri 2007.-2009. aastate näidetel, siis ühtse praktika kujundamiseks, tuleks uurida kas ja mil määral oli rakendatud teistes prefektuurides Eesti Politsei põhiväärtusi ametnike ja politseiametnike distsiplinaarvastutusele võtmisel. Alates 01. jaanuarist 2010 on prefektuuride endised sisekontrollibürood Politsei- ja Piirivalveameti koosseisus, st sisekontrollibüroo on tsentraalne üksus, mis peab töötama ühtsetel põhimõtetel. Uurimistulemuste põhjal saaks kujundada ühtsed põhimõtted põhiväärtuste rakendamiseks, mille tulemusel muutuks nende kasutamine süsteemsemaks ja ühtsemaks. Sellest tulenevalt

<p>teeb autor ettepaneku uurida, kas ja kuidas oli 2009. aasta lõpuni prefektuurides lahendatud Eesti Politsei põhiväärtuste rakendamine distsiplinaarjuurdlustes ja vääritud teo kvalifitseerimisel distsiplinaarsüüteona. Olemasoleva olukorra parandamiseks teeb autor ettepaneku korraldada distsiplinaarmentlejatele teabepäev teadvustamiseks Eesti Politsei põhiväärtuste rakendamise võimalusi distsiplinaarmentluste läbiviimisel ja vääritud teo kvalifitseerimisel distsiplinaarsüüteona.</p>	
<p>Võtmesõnad: eetika, põhiväärtused, distsiplinaarvastutus, vääritud tegu, distsiplinaarmentlus</p>	
<p>Võõrkeelsed võtmesõnad: этика, основные ценности, дисциплинарная ответственность, неприличное деяния, дисциплинарное расследование</p>	
<p>Säilitamise koht:</p>	
<p>Kaitsmisele lubatud</p>	
<p>Kolledži direktor:</p>	<p>Allkiri:</p>
<p>Vastab lõputöö nõuetele</p>	
<p>Juhendaja: Veiko Randlaine</p>	<p>Allkiri:</p>

# SISUKORD

ANNOTATSIOON .....	2
SISUKORD.....	5
SISSEJUHATUS.....	6
1. EESTI POLITSEI PÕHIVÄÄRTUSED .....	9
1.1. Eetika ja politseitöö .....	9
1.1.1. Avaliku teenistuse eetikakoodeks .....	12
1.2. Põhiväärtused, nende eesmärk ja vajalikkus.....	15
1.2.1. Politsei heade tavade ja kommete eeskiri.....	16
1.2.2. Põhja Politseiprefektuuri aukohus .....	17
2. DISTSIPLINAARVASTUTUS AVALIKUS TEENISTUSES .....	19
2.1. Distsiplinaarsüüteod .....	20
2.1.1. Vääritu tegu .....	23
2.2. Distsiplinaarmenetluse kokkuvõte .....	25
3. PÕHIVÄÄRTUSTE RAKENDAMINE DISTSIPLINAARMENETLUSES.....	28
3.1. Eesti Politsei põhiväärtuste rakendamine Põhja Politseiprefektuuris 2007.-2009. aastal läbiviidud distsiplinaarjuurdlustes .....	28
3.1.1. Andmete kogumise meetodika, valimi ja kogutud andmete analüüs .....	28
3.2. Järeldused ja ettepanekud.....	34
KOKKUVÕTE.....	37
РЕЗЮМЕ .....	41
KASUTATUD KIRJANDUS.....	44
TABELITE LOETELU .....	48
LISA 1. AVALIKU TEENISTUSE EETIKAKOODEKS.....	49
LISA 2. EESTI POLITSEI PÕHIVÄÄRTUSED.....	51

## SISSEJUHATUS

Politsei on üks väheseid institutsioone, mis on ühiskonna poolt legitimeeritud rakendama sundi ning piirama rohkematel või vähematel juhtudel isikute põhiõigusi ja -vabadusi. Sellisele vastutusrikkale ühiskondlikule rollile, mis ühe komponendina sisaldab repressiooni, kuid on kantud ametniku suurest otsustusvabadusest, on omane suur individuaalne vastutus. See aga eeldab omakorda seda, et politseiametnikel peavad olema kõrged eetilised tõekspidamised ja hea ühiskondlik eruditsioon. Just õiglase halduspraktika kujundamiseks tuleb politseiametnikel tihti läbi kaalutusõiguse tugineda vaid oma sisemisele õigustundele.

Ametnike kaasaarvatud politseiametnike käitumisele kehtestatud väärtused ning põhimõtted on sätestatud avaliku teenistuse eetikakoodeksis, mis toob välja ametniku ja politseiametniku üldtunnustatud käitumisnõuded, mille poole püüelda ja millest oma käitumises lähtuda, ehk autori arvates ootused ametniku ja politseiametniku käitumisele temale pandud ülesannete täitmisel. Eetikakoodeksi edukas rakendamine on eelduseks, et suureneb ametnike eetilisus ja ametnikud on suutelised tegema korrektseid iseseisvaid otsuseid, mis omakorda parandab avaliku võimu teostamist, tõstab avaliku teenistuse mainet ning vähendab korrupsiooniõhtu. Seadused ja neil põhinevad juhised loovad politsei ametieetika aluse, kuid seejuures peab arvesse võtma ka üldist õigustaju ning sellega seotud kutsealast sotsiaalset normistikku ja kindlakskujunenud käitumist. Politseitegevust tervikuna ühendavad teatud olulised väärtused, mida on võimalik välja lugeda politseile suunatud ootustest. Rahva ootustele vastav ametieetika ei saa piirduda aga teatava osa ametnike eetilisusega, vaid see peab kujunema iga üksiku ametniku tööde ja tegemiste lahutamatuks osaks. See on ka üheks põhjuseks, miks on määratletud Eesti Politsei põhiväärtused ehk loodud teatud väärtuste hierarhia. Sellised väärtused ja normid, millega organisatsioon end seob ja millesse me suhtume teatud respektiga, saavad kujundama meie omavahelist suhtlust ning selle läbi kogu organisatsioonikultuuri. Väärtused kujundavad ka meie eetilisi tõekspidamisi, mis omakorda omavad mõju sellele, kuidas me lahendame politseitöös ettetulevaid erinevaid dilemmasid ja kohandame meie kätte antud võimupädevust.

Käsitleva teema aktuaalsus ja uudsus seisneb selles, et alates Eesti Politsei põhiväärtuste nimetamisest 2007. aastal, on püütud leida neile kindlat rakendamise võimalust ning varem

pole põhiväärtuste rakendamise võimalusi ametnike distsiplinaarvastutusele võtmisel uuritud. Põhja Politseiprefektuuris (alates 01. jaanuarist 2010 Põhja Prefektuur) hakati pisteliselt peale põhiväärtuste nimetamist andma ametnike käitumisele ja tegevusele hinnang läbi põhiväärtuste. Seega Eesti Politsei põhiväärtuste üheks rakendamise võimaluseks nähakse nende arvestamist distsiplinaarmenetluses, sh vääritud teo kvalifitseerimisel distsiplinaarsüüteona. Teema probleem seisneb selles, et kas hetkel kehtivad distsiplinaarvastutust reguleerivad õigusaktid võimaldavad põhiväärtusi rakendada ka ametnike, sh politseiametnike distsiplinaarvastutusele võtmisel. Teema valikul sai määravaks asjaolu, et teema seondub otseselt autori igapäevatööga, millest tulenevalt on autor uurimustöö eesmärgi püstitanud nii, et see omaks praktilist väärtust.

Uurimistöö eesmärgiks on selgitada, kas hetkel Eesti Politsei põhiväärtusi on võimalik rakendada vääritud teo kvalifitseerimisel distsiplinaarsüüteona ja distsiplinaarmenetluste läbiviimisel. Kui ei ole, siis selgitada selle vajalikkust ja tuua omapoolsed ettepanekud õigusloome muutmiseks.

Eesmärgist lähtuvalt püstitas autor järgmise hüpoteesi: Eesti Politsei põhiväärtusi ei rakendata vääritud teo kvalifitseerimisel distsiplinaarsüüteona ja distsiplinaarmenetlustes, kuna seda ei võimalda kehtiv distsiplinaarvastutuse regulatsioon.

Töö eesmärgi saavutamiseks ja hüpoteesi kinnitamiseks või ümberlükkamiseks püstitas autor järgmised uurimisülesanded:

1. Analüüsida distsiplinaarvastutuse olemust;
2. Analüüsida Eesti Politsei põhiväärtuste rakendamise võimalusi distsiplinaarmenetluses;
3. Analüüsida, mil määral ja milliseid Eesti Politsei põhiväärtusi rakendati aastatel 2007.-2009. Põhja Politseiprefektuuris läbiviidud distsiplinaarjuurdlustes.

Uurimistöös kasutas autor andmete kogumiseks ametkondlikku statistikat ja dokumentide analüüsi, uurimismeetodist andmeanalüüsi. Töös on kasutatud seadusi, ametialaseid käskkirju, kohtulahendeid ja teemakohast teoreetilist kirjandust.

Töö on jaotatud kolme peatükki. Esimeses peatükis analüüsib autor eetika, sh ametieetika tähendust ning selle vajalikkust politseitöös, avaliku teenistuse eetikakoodeksit, selle rakendamist ametnike ja politseiametnike distsiplinaarvastutusele võtmisel ning Eesti Politsei põhiväärtusi. Teises peatükis analüüsib autor distsiplinaarvastutust ning selle õigusteoreetilist olemust. Kolmandas peatükis analüüsib autor Eesti Politsei põhiväärtuste rakendamise võimalusi Põhja Politseiprefektuuri näitel aastatel 2007.-2009., teeb järeldused ja ettepanekud.

Töö tulemusena peavad selguma Eesti Politsei põhiväärtuste rakendamise võimalused väärteo kvalifitseerimisel distsiplinaarsüüteona ja distsiplinaarmenetluste läbiviimisel ning kas ja mil määral vajab distsiplinaarvastutuse regulatsioon muutmist, et põhiväärtuste rakendamine oleks võimalik.



# 1. EESTI POLITSEI PÕHIVÄÄRTUSED

2004. aastal toimunud politseireformi eesmärgiks seati kodanike turvatunde suurendamine positiivse lähenemise kaudu, st kogukonnakeskse politsei kujundamine. Oluliseks muutus iga politseiametniku käitumine, sest üldjuhul ühe politseiametniku eksimus või õiguserikkumine mõjutab paratamatult kogu organisatsiooni mainet. Politseiametnik on pidevalt avalikkuse kõrgendatud tähelepanu ja huvi all ning tema käitumisele esitatakse ühiskonna poolt kõrgendatud eetilised nõudmised ning ootused. Seega eetilised tõekspidamised peavad olema iga politseiametniku igapäevatöö ja -tegemiste lahutamatuks osadeks.

## 1.1. Eetika ja politseitöö

Igapäevases kõnepruugis mõistame sõna „eetika“ all arusaamist heast ja halvast või õigest ja väärast ning seda, kuidas peaks elama. Eetika on seotud ka sellega, mida me teeme või tegemata jätame, ütleme või ütlemata jätame, samuti sellega, millised on meie väärtushinnangud. Väärtushinnangud on aga üldised tõekspidamised, mis juhivad tegevusi ja otsustusi erinevates situatsioonides.<sup>1</sup> Tihti samastatakse igapäevases kõnepruugis sõna „eetika“ sõnaga „moraal“, kuid teadlastele meeldib antud mõisteid eristada.

Moraal on käitumisnormide ja printsiipide kogu, mis reguleerib inimestevahelisi suhteid ja seda iseloomustab kohustuslikkus ning see võib ühiskondade, riikide ja kogukondade vahel erineda.<sup>2</sup> Osad moraalireeglid (näiteks keeld tappa), on kehtestatud ka seadustena ning nende täitmine tagatakse riiklike institutsioonidega, sh politsei abiga. Üldjuhul moraalnormide rikkumisele sanktsioone ei järgne, kui mitte teiste inimeste põlgus ja viha ning enda häbi ja südametunnistusepiinad välja arvata.

---

<sup>1</sup> Maaja Vadi, *Organisatsioonikäitumine* (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2001), lk 79.

<sup>2</sup> Aare Laanemäe, *Eetika alused* (Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus, 2000), lk 14; vaata ka Toivo Aavik, et al, *Eetikakoodeksite käsiraamat* (Eesti Keele Sihtasutus, 2007), lk 12.

Sõna „eetika“ tuleneb kreekakeelsest sõnast *ethos*, mis tõlkes muuhulgas tähendab tava või kommet.<sup>3</sup> Eetika liigitatakse: analüütiline eetika, mis uurib, mida terminid „hea“ ja „õige“ jt tähendavad ning kas normatiivsed laused on õiged ja normatiivne eetika, mille ühes alaliigiks on kutse-eetika või ametnikueetika.<sup>4</sup> Kaasaegse normatiivse kutse-eetikakoodeksi juured ulatuvad vanades tsunftides ja gildides kehtinud käitumisnormideni. Normatiivset eetikakoodeksit defineeritakse kui ettevõttes kehtivate eetiliste veendumuste ja käitumisnormide kirjalikku konstateeringut, mille järgimine on ettevõtte töötajale kohustuslik.<sup>5</sup>

Lihtsamalt öeldes on ametnikueetika autori arvates kõik see, kuidas ametnik peaks mingis olukorras tegutsema ja käituma. Enamikel juhtudel on kerge määratleda, milline käitumis- ja tegutsemisviis on õige või milline väär, kuid tulenevalt erinevatest elukutsetest, võivad eetikat proovile panevad olukorrad olla sedavõrd erinevad, et vaja läheb eraldi eetilisi juhiseid. Näiteks arstil, advokaadil või politseiametnikul ei saa olla sarnased eetilised juhised. Eetilised juhised peavad käsitlema elukutse tähtsamaid väärtusi, tööalaseid kohustusi ja vastutusi sellistes olukordades, mis elukutse jaoks on vajalikud.<sup>6</sup>

Politsei tegevuse puhul peetakse kõige olulisemaks seda, et see vastaks seadustele, kuid autori arvates seaduslik tegutsemine ei taga veel head politseitööd ja inimeste õiglast kohtlemist. Iga aastaga inimeste ootused politsei suhtes aina kasvavad ning politseilt oodatakse varasemast paremaid teenuseid. Politseiametnike kutseoskustele lisaks määravad politseiametnike eetilised hoiakud paljuski selle, milline mulje ja arvamus politseiorganisatsioonist jääb. Eetiliste põhimõtete tundmine ja võime nende kohaselt tegutseda on tähtis osa politseiametniku kutseoskustest ning see paneb aluse ametiuhkusele.<sup>7</sup>

Iga politseiametnik on oma ametkonna esindaja ning ta peab saama tunda uhkust sinna kuulumise üle. Politsei ühiskondliku eeskuju andva rolliga käib kaasas inimeste ootus, et politseiametnik tegutseks eeskujulikult mitte ainult teenistuskohustuste täitmisel, vaid ka

---

<sup>3</sup> Toivo Aavik, et al, *Eetikakoodeksite käsiraamat* (Eesti Keele Sihtasutus, 2007), lk 11.

<sup>4</sup> Maie Tuulik, *Eetika ja moraal* (AS Kirjastus Ilo, 2002), lk 68.

<sup>5</sup> ibid, lk 69

<sup>6</sup> Erkki Ellonen, et al, *Eetika ja politseitöö* (Sisekaitseakadeemia kirjastus, AS Ühiselu, 2002), lk 22.

<sup>7</sup> ibid, lk 44.

väljaspool tööd.<sup>8</sup> See tähendab, et avalikkus esitab politseiametnikule kõrgendatud nõuded käitumiseks ka vabal ajal.

Politseiametniku teenistusse võtmise peamised nõuded on sätestatud politsei ja piirivalve seaduse<sup>9</sup> § 38. Lisaks peavad politseiametnikud vastama siseministri 14. detsembri 2009. aasta määrusega nr 66 kehtestatud kutsesobivusnõuetele, sh: isikuomaduste poolest olema võimeline täitma politseile pandud kohustusi ning olema Eesti Vabariigile lojaalne, aus, kohusetundlik, seadusekuulekas, otsustus- ja vastutusvõimeline, hea suhtleja ja pinge taluja, meeskonnatööoskaja jms.<sup>10</sup>

Kooli lõpetades ja ametisse astudes annavad politseiametnikud ametivande, millega tugevdatakse politseiametnikuna tööle asuja ametiidentiteeti ja kinnitatakse kutse-eetilist pühendumist.<sup>11</sup> Politseivandes<sup>12</sup> lubatakse olla ustav Eesti põhiseaduslikule korrale, juhinduda kõrvalekaldumatult seadustest ning rakendada politseiametnikule antud võimu õiglaselt ja erapooletult ning täita ausalt ja kohusetundlikult teenistuskohustusi. Samas avaliku teenistuse seaduse<sup>13</sup> § 28 lõikes 1 sätestatud ametniku ametivande kohaselt on üheselt selge, et lisaks teenistuskohustuste rikkumise eest on seadus kehtestanud ametniku vastutuse ka avaliku teenistuse eetikakoodeksi rikkumise eest, mida politseivandes kehtestatud ei ole.

Autori arvates sisendatud ja omandatud eetilised põhimõtted aitavad politseiametnikel kui ka ametnikel oma toiminguid juhtida, teha praktilistes olukordades õigeid valikuid ning teha sündmusi mõistetavaks nii endale kui teistele. Eetiliste põhimõtete omandamine tugevdab politseid ja tõstab politsei usaldusväärust. Eetilise käitumise olulisust põhjendatakse järgmiselt- eetiline käitumine:

- toob kasu kõigile;

---

<sup>8</sup> ibid, lk 74.

<sup>9</sup> Politsei ja piirivalve seadus, 06.05.2009, jõustunud 01.01.2010- RT I 2009, 26, 159... RT I 2009, 62,405, § 38.

<sup>10</sup> Politseiametniku ning Politsei- ja Piirivalveameti kõrgema ametniku kutsesobivusnõuded, sh haridusnõuded ning nende kontrollimise tingimused ja kord, siseministri 14.12.2009 määrus nr 66, jõustunud 01.01.2010- RTL, 23.12.2009, 95, 1401.

<sup>11</sup> Erkki Ellonen, et al, *Eetika ja politseitöö* (Sisekaitseakadeemia kirjastus, AS Ühiselu, 2002), lk 44.

<sup>12</sup> Politsei ja piirivalve seaduse § 45 lg 1.

<sup>13</sup> Avaliku teenistuse seadus, 25.01.1995, jõustunud 01.01.1996- RT I 1995, 16, 228 ... RT I 2009, 62, 405, § 28 lg 1.

- toetab avaliku teenistuse positiivset kuvandit ning suurendab avalikkuse usaldust avaliku teenistuse vastu;
- suurendab usku seaduslikkusesse, õiguslikkusesse ja demokraatiasse;
- tõhustab isiklikku töösooritust ja aitab kaasa organisatsiooni töö tulemuslikkusele.<sup>14</sup>

Eetilised põhimõtted väljendavad ka ametkonna tahet vastutada oma ametnike tegevuse eest, sest eetikanormid on sätestatud avaliku teenistuse seaduse lisana, mis on ametnikele ja politseiametnikele täitmiseks kohustuslikud ning nendest normidest kõrvalekaldumise korral saab ametnike ja politseiametnike suhtes kohaldada distsiplinaarvastutust.

Eelkõige on eetikanõuded selleks, et aidata politseiametnikel kaaluda erinevate tegutsemisvõimaluste vahel ning langetada eetiliselt aktsepteeritavaid otsuseid.<sup>15</sup> Samas lasub moraalne vastutus siiski igal politseiametnikul endal, sest politseiametnik peab olema teadlik sellest, mis on hea ja sobiv ning teisest küljest tal peab olema tahe ja suutlikkus endas halba ja sobimatut talitseda.

### 1.1.1. Avaliku teenistuse eetikakoodeks

Aegade hämarusest on arvatud, et formuleeritud põhimõtete järgi on lihtsam käituda.<sup>16</sup> Ametieetika koodekseid on läbi aegade peetud sisemise moraaliga kujundajaks või teatavaks väliseks sunnivahendiks või mõlemat.<sup>17</sup>

Eesti Avaliku teenistuse eetikakoodeks (vt lisa 1) võeti vastu Riigikogus 1999. aasta detsembris avaliku teenistuse seaduse lisana nr 1. Eesti õigusruumis paigutatakse selliste terminite nagu eetika, eetika- ja käitumiskodeks alla reeglina juriidilist jõudu mitteevivad üldsõnalised deklaratsioonid, mille kehtestamist seaduse tasandil ei peeta vajalikuks.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Riigikantselei, *Avaliku teenistuse aastaraamat 2004* (Riigi Teataja Kirjastus, 2005), lk 27.

<sup>15</sup> Urmas Krüger, *Kriminaalpolitseiniku eetika* (Sisekaitseakadeemia, 2006), lk 17.

<sup>16</sup> Ivar Tallo, „Kommentaar avaliku teenistuse eetikakoodeksile“, *Juridica* (1999), nr 4, lk 158-161, lk 158.

<sup>17</sup> Jüri Eintalu, „Avaliku teenistuse eetikakoodeks“, 19. aastakäik, *Akadeemia* (2007), nr 10, lk 2125-2126, lk 2125.

<sup>18</sup> Kaili Ahi, Leno Saarniit, „Eetikakoodeksite ja eetika infrastruktuuri osa korruptsiooni ennetamisel“, *Juridica* (2000), nr 8, lk 492-498, lk 492.

Samasisuline vaidlus toimus ka 07. detsembri 1998. aasta VIII Riigikogu VIII istungjärgul<sup>19</sup>, kui vaieldi teemal, kas eetikakoodeks võtta vastu seaduse lisana või mitte.

Põhiline vastuolu seisnes selles, et õigusnorm on õigusnorm ja eetikanorm on eetikanorm ning kui eetikanormid võtta seadusesse, siis muutuvad need tegelikult õigusnormideks. Kui seadusega kinnitada eetikanormid, siis ei saa neid nimetata enam eetikanormideks. Sel juhul tuleb eetikanormid sätestada õigusnormidena, öeldes, et need on eetilisel põhjendatud, ja sel juhul ei saaks seda nimetada enam eetikakoodeksiks. Teise probleemina nähti asjaolu, et kui avaliku teenistuse eetikakoodeks kehtestatakse seaduse lisana, siis antakse koodeksile niisugune tähendus, et koodeksi normide rikkumine on käsitletav distsiplinaarsüüteona, seda juhul, kui avaliku teenistuse seaduse § 84 punkti 3 oleks täiendatud eetikakoodeksiga, mis omakorda võiks olla aluseks teenistussuhte lõpetamisele, mida istungjärgul ei peetud aga otstarbekaks. Seega 1999. aastal vastu võetud avaliku teenistuse eetikakoodeksit ei seotud otseselt distsiplinaarvastutusega ja eetikakoodeksit nähti seletav-valgustav-innustava dokumendina, mis peaks tutvustama ametnikele demokraatliku riigi aluspõhimõtteid ning innustama neid eetiliselt käituma. Seetõttu võeti eetikakoodeks ikkagi vastu seaduse lisana, põhjendades, et eetikakoodeksil ei tohiks olla samaväärset õiguslikku jõudu kui seadusel, vaid see peaks määratlema ideaali.<sup>20</sup>

Eetikakoodeks:

- teadvustab neid jagatud väärtusi, mida me kodanikena tahame järgida;
- annab ametnikele suuniseid keeruliste olukordade lahendamiseks, st toimib omamoodi sisemise käitumiskompassina;
- seletab kodanikele, missugust käitumist ametnikelt võib nõuda.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> VIII Riigikogu VIII istungjärgu 07. detsembri 1998. aasta stenogramm, korruptsioonivastase seaduse eelnõu (254 SE) teise lugemise jätkamine, < [www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=913035600](http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=913035600) (27.03.2010).

<sup>20</sup> VIII Riigikogu VIII istungjärgu 07. detsembri 1998. aasta stenogramm, korruptsioonivastase seaduse eelnõu (254 SE) teise lugemise jätkamine, < [www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=913035600](http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=913035600) (27.03.2010); vaata ka Jüri Eintalu, „Avaliku teenistuse eetikakoodeks“, 19. aastakäik, *Akadeemia* (2007), nr 10, lk 2125-2126, lk 2125.

<sup>21</sup> Riigikantselei koostöös Eesti Halduse Instituudiga, *Avaliku teenistuse aastaraamat 1999* (Inreko Press, 2000), lk 37.

Autori arvates peab avaliku teenistuse eetikakoodeks kehtima kõikidele avalikus teenistuses olevatele ametnikele kaasaarvatud politseiametnikele, andes juhtnööre eetiliseks käitumiseks, mis iseenesest peaks vähendama ebaetilist käitumist. Eetikakoodeks on eetikanormide kogum, mis on kättesaadav nii avalikele teenistujatele kui ka kodanikele ning selles on fikseeritud avaliku teenistuse põhimõtted ning see, millist käitumist on riik ja kodanikud õigustatud ootama avalikelt teenistujatelt. Lisaks peab autor vajalikuks ametnikke neile mittevastava käitumise, eetikakoodeksis toodud eetikanormide rikkumise, eest karistada. Avaliku teenistuse seaduse § 84 punkti 3 kohaselt on distsiplinaarsüüteks vääritud tegu, so süüline tegu, mis on vastuolus ametnikule esitatud eetiliste nõuetega, sõltumata sellest, kas see pandi toime teenistuses või väljaspool teenistust. Siinkohal peab autor vajalikuks ära märkida asjaolu, et politseiametnike suhtes antud säte ei kehti, sest nende puhul peab alates 01. jaanuarist 2010 lähtuma politsei ja piirivalve seadusest. Politseiametnike distsiplinaarsüüted on sätestatud eelnimetatud seaduse § 86. Ametnike ja politseiametnike vääritud teo olemuse erinevust selgitab autor teises peatükis.

Siiski on avaliku teenistuse seaduse lisa omandanud teatava seadusjõu tänu avaliku teenistuse seaduse § 59 lõikele 1, kus sätestatakse, millistest õigusaktidest peab ametnik teenistuskohustuste täitmisel juhinduma. Selle lõike teine lause sätestab, et teenistuskohustuste täitmisel peab teenistuja samuti lähtuma avaliku teenistuse eetikakoodeksist ning teistest, ametiasutuse siseselt kehtestatavatest eetikakoodeksitest.<sup>22</sup> Ka Riigikohtu halduskolleegium on oma 10. aprilli 2001. aasta otsuses<sup>23</sup> selgelt väljendanud eeltoodud seisukohta. Siinkohal tuleb aga distsiplinaarvastutuse kohaldajal olla distsiplinaarvastutuse kohaldamisel ettevaatlik, sest vastutuse eelduseks on siin normi konkreetsus, kuna eetikakoodeks sisaldab erineva abstraktsuse astmega printsiipe.<sup>24</sup> Konkreetne materiaalne sisu on punktides<sup>25</sup> 14 ja 15, mille alusel on võimalik ametniku süütegu formuleerida. Distsiplinaarvastutuse kohaldaja ei saa arutleda abstraktsetes kategooriates, vaid ta peab asja lahendama ja tuvastama selle, milles seisnes ametniku süütegu

---

<sup>22</sup> Avaliku teenistuse seadus § 59 lg 1.

<sup>23</sup> Tolliameti kassatsioonikaebuse läbivaatamine distsiplinaarkaristusena teenistusest vabastamise asjas, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus nr 3-3-1-13-01, 10.04.2001, lõik 1.

<sup>24</sup> Kaili Ahi, Leno Saarniit, „Eetikakoodeksite ja eetika infrastruktuuri osa korrupsiooni ennetamisel“, *Juridica* (2000), nr 8, lk 492-498, lk 495.

<sup>25</sup> Avaliku teenistuse eetikakoodeks, 25.01.1995, jõustunud 01.01.1996- RT I 1995, 16, 228 ... RT I 2009, 62, 405, punkt 14: „Ametnik peab tema kätte usaldatud varaga ümber käima säästlikult, otstarbekalt ja heaperemehelikult.“ Punkt 15: „Ametnik kasutab ametikohustuste läbi teatavaks saanud informatsiooni ainult avalikes huvides.“

eetikakoodeksi normi rikkumisel. Seega on eetikakoodeksil seaduslik jõud suurem, kui selle vastuvõtmisel kavandati.

## 1.2. Põhiväärtused, nende eesmärk ja vajalikkus

Ühtne organisatsioon vajab ühtselt tunnustatud eetilisi väärtusi, mistõttu toimus 2006. aastal esimene politseieetika konverents, kus jõuti arusaamisele, et Eesti Politsei vajab ühtseid püsivaid tõekspidamisi, millest tööalases käitumises lähtuda. Antud eesmärgi nimel viidi politseiasutustes läbi arutelusid ja seminare politseieetika teemadel ning sõnastati asutuse arvates väärtused, mis võiksid olla Eesti Politsei põhiväärtusteks.

Väärtused organisatsioonis on organisatsioonikultuuri oluliseks elemendiks. Nii nagu üksikisiku tasandil, annavad ka organisatsiooni väärtused ettekujutuse sellest, mis on hea ja mis halb, mis õige ja mis vale. Need aitavad teha valikuid.<sup>26</sup> Kirjapandud põhiväärtused aitavad neid töötajatele arusaadavamaks muuta ning hõlbustavad nende teadlikku rakendamist. Organisatsiooni väärtushinnangud avalduvad otseselt või kaudselt missioonis, eesmärkide püstitamises, tähtsate otsuste vastuvõtmises ja käitumismallides.<sup>27</sup> Avaliku teenistuse kui terviku raamväärtused on sätestatud avaliku teenistuse eetikakoodeksis, mistõttu ei ole mõeldav, et organisatsiooni põhiväärtused oleks vastuolus avaliku teenistuse eetikakoodeksiga.<sup>28</sup> Organisatsiooni põhiväärtuste väljatöötamise puhul on tegemist ühtsete väärtuste loomisega, kuid seda veelgi kitsamal tasandil.<sup>29</sup>

Väärtused muutuvad oluliseks ka organisatsioonijuhtimise seisukohalt, sest juht ja tema käitumisviis paratamatult mõjutavad töökollektiivi õhkkonda.

Väärtusjuhtimine eeldab, et:

- tuuakse esile sellised eetilised põhimõtted, mille järgi politseiametnikku oodatakse käituvat;
- kõik, mis politseiametnik oma töös õpib, peegeldab organisatsiooni ametnike väärtusi;

---

<sup>26</sup> Maaja Vadi, *Organisatsioonikäitumine* (Tartu Ülikooli Kirjastus 2001), lk 85.

<sup>27</sup> *ibid*, lk 85.

<sup>28</sup> Riigikantselei, *Avaliku teenistuse aastaraamat 2004* (Riigi Teataja Kirjastus, 2005), lk 29.

<sup>29</sup> *ibid*, lk 8.

- tehakse kindlaks eetilised olulised töösituatsioonid;
- pannakse rõhk soovitud tüüpi käitumisele;
- nn juhi-alluva jutuajamistes antakse tegevusele/käitumisele hinnang ka eetilise vaatenurgast.<sup>30</sup>

Politseiorganisatsioonile on omane kindel hierarhiline struktuur, rollijaotus ning käitumine ja tegutsemine vastavalt kehtestatud reeglitele. Kui käitutakse ja tegutsetakse täpselt reegli kohaselt, siis on käitunud õigesti. Paratamatult satub aga politseiametnik olukorda, mille kohta käitumisjuhise puudub, kuid hoolimata reegli puudumisest või vastuolulisusest tuleb politseiametnikul olukord lahendada. Käitumisjuhise puudumisel tuleb lähtuda põhiväärtustest, need on kindlad ja muutumatud ning annavad tegutsedes enesekindluse ja garantii ning vastavad ühiskonna ootustele. Kuigi põhiväärtused on eelkõige mõeldud organisatsiooni töötajatele, mõjutavad need üldisi hoiakuid kogu organisatsiooni suhtes.

Teisel politseieetika konverentsil, 28. veebruaril 2007. aastal, kinnitati Eesti Politsei ühtsed põhiväärtused, milleks on professionaalsus, inimlikkus, ausameelsus ja koostöö (vaata lisa 2).<sup>31</sup> Samas jõuti konverentsil arusaamisele, et põhiväärtustest on kasu juhul, kui need on jõudnud politsei igapäevasesse praktikasse ning kujunevad põhimõteteks, mille järgi organisatsioon oma igapäevaseid otsuseid teeb. Politsei peab olema seaduslikult ja eetiliselt toimiv professionaalne organisatsioon.<sup>32</sup>

### **1.2.1. Politsei heade tavade ja kommete eeskiri**

Eeskirja eesmärgiks on seatud politsei organisatsioonikultuuri ja maine parandamine ning ühtekuuluvustunde süvendamine.<sup>33</sup> Eeskirja võib pidada politsei siseselt kehtestatud eetikakoodeksiks, kus on sätestatud politsei need väärtused, millest peab politsei oma tegevuses ja käitumises juhinduma, rakendades neid igapäevaselt praktikas. Seega on Politsei heade tavade ja kommete eeskiri politsei organisatsioonis töötavale politseiametnikule ja ametnikule paljudest õigusaktidest üheks aktiks, kus on kindlaks määratud politseiametniku ja

<sup>30</sup> Erkki Ellonen, et al, *Eetika ja politseitöö* (Sisekaitseakadeemia kirjastus, AS Ühiselu, 2002), lk 107.

<sup>31</sup> Kristel Sarapuu, „Politsei põhiväärtused: professionaalsus, koostöö, inimlikkus ja ausameelsus“, *Politseileht*, nr 2 (25) 2007, lk 10-11.

<sup>32</sup> Politsei heade tavade ja kommete eeskiri, kinnitatud politseipeadirektori 22.02.2008 käskkirjaga nr 61.

<sup>33</sup> *ibid*, punkt 1.



ametniku teenistuskohustused, mis avaliku teenistuse seaduse § 59 lõike 1 kohaselt on ametnikule täitmiseks kohustuslik.

Tulles tagasi eelmise peatüki dilemma juurde, et kas eetikakoodeksi normide rikkumisel saab ametniku või politseiametniku suhtes kohaldada distsiplinaarvastutust, siis tuleb autori arvates lähtuda põhiväärtustele mittevastava tegutsemise ja käitumise korral samast põhimõttest, mis eetikakoodeksi normide rikkumise korral. St, kui politseipeadirektori käskkirja kohaselt on ametniku kui ka politseiametniku teenistuskohustuseks olla professionaalne, ausameelne, inimlik ning teha koostööd, siis peaks saama eelnimetatud normide rikkumise korral kohaldada ametniku ja politseiametniku suhtes distsiplinaarvastutust. Seda juhul, kui antud käitumiskoodeksi säte on piisavalt selge ja konkreetne, mis kehtis ka eetikakoodeksi normi puhul.<sup>34</sup> Vaatamata sellele, et igale põhiväärtusele on antud ka selgitus, mida selle all mõeldakse, ei saa autori arvates põhiväärtusi pidada piisavalt konkreetseks ja selgeks, et põhiväärtustele mittevastavat käitumist või tegutsemist pidada ainuüksi teenistuskohustuste mittenõuetekohaseks täitmiseks või täitmata jätmiseks.

## **1.2.2. Põhja Politseiprefektuuri aukohus**

Kui teisel politseieetika konverentsil arutati lisaks ülepolitseiliste põhiväärtuste sõnastamise kõrval ka aukohtu loomise üle, siis Põhja Politseiprefektuuris tehti seda kogu põhiväärtuste väljatöötamise aja. 08. novembril 2006. aastal pidas Põhja Politseiprefektuuri aukohus oma esimese sissejuhatava istungi ning selleks ajaks oli kinnitatud ka aukohtu statuut<sup>35</sup>, millest aukohus oma töös juhindub.

Aukohus pole Eesti Politseis uus mõiste, sest analoogse mõiste leiab ka politsei kaugemast ajaloost. Põhja Politseiprefektuuri aukohtu eesmärgiks oli hinnangute andmine kutse-eetika alastele käitumistele või põhiväärtuste rikkumistele ja sellest tingitud vaidlustele. Aukohus

---

<sup>34</sup>Kaili Ahi, Leno Saarniit, „Eetikakoodeksite ja eetika infrastruktuuri osa korruptsiooni ennetamisel“, *Juridica* (2000), nr 8, lk 492-498, lk 495.

<sup>35</sup>Põhja Politseiprefektuuri aukohtu statuut, kinnitatud Põhja Politseiprefektuuri politseiprefekti 07.11.2006 käskkirjaga nr 343.

peaks suutma määratleda lubatu ja lubamatu käitumise piire, kirjeldada soovitud käitumist, anda hinnanguid ja neid hinnanguid töötajatele põhjendada.<sup>36</sup> Põhja Politseiprefektuuri praktika kohaselt andis aukohus hinnangu ametniku käitumisele peale distsiplinaarjuurduse läbiviimist, kas distsiplinaarjuurdleja ettepanekul, seda juhtudel, kui ametniku tegevusele ei saanud anda hinnangut juriidilistel põhjustel või mille puhul hinnangu andmist võiks käsitleda isikliku ebasümpaatiana, lisaks oli igal ametnikul endal võimalus pöörduda aukohtu poole. Aukohtusse saadeti ka juhtumid, kus peale distsiplinaarjuurduse läbiviimist oli aukohtu poolt läbi politsei põhiväärtuste ametniku tegevusele antud hinnang vajalikuks käitumisjuhiseks edaspidises töös. Kõik aukohtu hinnangud/otsused on kättesaadavad Põhja Prefektuuri kodulehel.

Aukohtu otsuse põhjal ei saa kedagi distsiplinaarkorras karistada, kuivõrd selleks on seaduseandja kehtestanud ranged protsessuaalsed nõuded, kuid aukohtu otsused võivad olla aluseks distsiplinaarkaristuse kustutamisele ning ergutuste kohaldamisel. Ennekõike on aukohtu otsused justkui verstepostid, millest saab kujundada oma käitumist edaspidises töös ja kriitilistes olukordades. Otsused on soovitusliku iseloomuga. Aukohus peaks lahendama ka töötajate vahelisi tülisid ja aukonflikte, andma võimalikke käitumisjuhiseid ja tegema ettepanekuid.<sup>37</sup>

Aukohtu tegevus oli aktiivsem peale põhiväärtuste nimetamist. Autorile teadaolevalt lahendati 6 juhtumit, kuid viimasel paaril aastal pole aukohus oma funktsiooni enam täitnud. Võib öelda, et aukohus on oma tegevuse lõpetanud, kuna esimese aukohtu liikmete volitused lõppesid 2008. aastal ning uusi liikmeid ei ole valitud.

---

<sup>36</sup> Andreas Anvelt, esse „Milleks meile aukohus?“, 12.02.2007, [www.pop.pol/cms/kuva.php?id=5729](http://www.pop.pol/cms/kuva.php?id=5729) (27.03.2010).

<sup>37</sup> Taavi Kullerkupp, „Põhja prefektuuris alustas tööd aukohus“, *Politseileht*, nr 6 (23) 2006, lk 11.

## 2. DISTSIPLINAARVASTUTUS AVALIKUS TEENISTUSES

Range distsipliini loomine Eesti Politseis on pikk ja vaevarikas protsess, mille alged ulatuvad Eesti Politsei loomise aega. Juba siis oli distsipliini kujundamine ja süvendamine politsei juhtkonna pideva tähelepanu ja kontrolli all. Distsipliini nõuti järjekindlalt, iga politseiametniku eksimused fikseeriti – ainult nii suudeti tegelikku distsipliini järgida. 14. aprillil 1920. aastal kehtestati politseile teenistuskirjad ning 31. augustil 1920. aasta „Seadus välipolitseiametnikkude distsiplinaarkaristuste kohta“ nägi ette juba 5 liiki distsiplinaarkaristust, millest kergeim oli märkus, laitus, noomitus või vali noomitus ja raskeim teenistusest vabastamine. 15 aastat hiljem ilmus uus dokument- Politsei distsiplinaarseadustik, mille järgi karistati distsiplinaarkorras nende üleastumiste ja süütegude eest, mis olid korda saadetud teenistuskohustusi täites või väljaspool seda ning mis ei olnud karistatavad kriminaalkorras.<sup>38</sup> Eeltoodud seadustikku saab pidada tänapäeva politseiametnike distsiplinaarvastutust reguleerivate õigusaktide eelkäijaks.

Distsiplinaarvastutuse üldsätted tänapäeval tulevad töötajate distsiplinaarvastutuse seadusest<sup>39</sup> ning politseiteenistuses kohaldatavad erisätted läbi avaliku teenistuse seaduse §-de 84-89 politsei ja piirivalve seaduse §-dest 86-92. Distsiplinaarvastutus on sõltuvusliku töö tegijale kohaldatav peamine mõjutusvahend suhtes tööandjaga, st distsiplinaarmenetluse läbiviimisega on asutuse juhil võimalik määratleda teatud tegu või tegevusetus asutuse jaoks mittesoovitavana ning menetlusele järgneva distsiplinaarkaristusega kinnitada, et tegemist oli taunitava teoga. Karistuse karmusest võib ametnik ise kui ka tema kolleegid järeldada, kuivõrd taunitav on selline tegu või tegevusetus konkreetsel ajahetkel konkreetses kontekstis.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Mai Krikk, *Eesti Politsei loomine ja areng 1918-1940*, (Politseiamet, 2001), lk 56-58.

<sup>39</sup> Töötajate distsiplinaarvastutuse seadus, 05.05.1993, jõustunud 01.09.1993- RT 1993, 26, 441 ... RT I 2009, 5, 35.

<sup>40</sup> Elina Rikken, *Politseiteenistusõigus* (Sisekaitseakadeemia, 2006), lk 62.

Ametniku distsiplinaarvastutuse eesmärgiks ei ole mitte niivõrd sanktsioonide rakendamine ametniku suhtes, vaid pigem antakse sellega riigile võimalus lõpetada teenistussuhe ametnikuga, kes oma süüteoga näitas ennast sellisest küljest, mis välistab teenistussuhte jätkamise või siis võimaluse mõjutada teiste, leebemate karistustega ametnikku, kelle süütegu ei ole nii raske ning võimaldab teenistuse jätkamist, et ta tulevikus täidaks teenistuskohustusi nõuetekohaselt.<sup>41</sup>

Eeltoodust lähtuvalt on distsiplinaarõigus üldiselt suunatud sellele, et tagada ja säilitada avaliku teenistuse funktsioneerimisvõime, see peab avaldama mõju konkreetse ametniku suhtes kui ka kõigi ametnike suhtes.

## 2.1. Distsiplinaarsüüteod

Nagu peatüki alguses käsitleti, on politseiteenistus avaliku teenistuse eriliik, seega politseiametnike distsiplinaarsüütegude kvalifitseerimisel tuleb lähtuda 01. jaanuaril 2010 jõustunud politsei ja piirivalve seadusest. Ametnike puhul endiselt avaliku teenistuse seadusest.

Ametnike distsiplinaarsüüteod on:

- teenistuskohustuste süüline täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine, sealhulgas teenistuses joobnuna viibimine;
- ametiasutusele süüline varalise kahju tekitamine või niisuguse kahju tekkimise ohu süüline loomine;
- vääritud tegu, s.o. süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega, ametnikule esitatavate eetiliste nõuetega või diskrediteerib ametnikku või ametiasutust, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime teenistuses või väljaspool teenistust.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Monika Mikiver, Avaliku teenistuse õigus (Sisekaitseakadeemia, 2002), lk 33.

<sup>42</sup> Avaliku teenistuse seadus § 84.

Politseiametnike distsiplinaarsüüteod on:

- seaduse või selle alusel kehtestatud õigusaktide või teenistuskohustustega ettenähtud nõuete süüline täitmata jätmine või nende mittenõuetekohane täitmine;
- teenistuskohustuste täitmisel või väljaspool seda süüliselt toimepandud vääritud tegu, millega diskrediteeritakse politseid;
- süüline varalise kahju tekitamine ametiasutusele või niisuguse kahju tekkimise ohu süüline loomine.<sup>43</sup>

Distsiplinaarsüütegudel on kindlad juriidilised tunnused, mis tuleb iga teo puhul tuvastada. Nendeks on distsiplinaarüleastumise objekt, objektiivne külg, subjekt ja subjektiivne külg. Objektiks on eelkõige suhted, mis teenistuskohustuste täitmisel tekivad. Teenistuskohustuste allikaid on palju ja neist tulenevaid kohustusi samuti. Ametniku ja politseiametniku süüdistamiseks teenistuskohustuste täitmata jätmises või mittenõuetekohases täitmisel peab olema võimalik tõendada konkreetse kohustuse olemist ametniku ja politseiametniku teenistuskohustuseks. Objektiks võivad olla ka moraalinormidega reguleeritud suhted. Moraalinormid kujunevad ühiskonna kõlblusteadvuses ja tavaliselt sanktsioneerib neid tavade ja avaliku arvamuse jõud. Objektiivseks küljeks on tegu või tegevusetus. Tegevuse all tuleb mõista aktiivset käitumist, mis sageli koosneb reast üksikutest käitumisaktidest. Tegevusetus on isiku passiivne käitumine, mis tihti koosneb samuti käitumise teatud süsteemist. Tegevusetus on hoidumine sellisest tegevusest, milleks ametnik on õiguslikult kohustatud. Subjektiks on kas ametnik, kes on ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isik või politseiametniku ametikohal teenistuses olev isik. Subjektiivseks küljeks on süü, mille vormideks on hooletus, raske hooletus ja tahtlus. Hooletuse korral jätab ametnik teenistuskohustuse täitmisel vajaliku hoole järgimata, raske hooletuse korral olulisel määral järgimata. Tahtluse korral on ametnik teadlik oma tegevuse või tegevusetuse kaasnevast õigusvastasest tagajärjest ja soovib selle saabumist.<sup>44</sup> Kui vähemalt üks koosseisulistest tunnustest puudub, ei ole tegemist distsiplinaarsüüteoga.

Eeltoodust lähtuvalt lasub avalikul teenistujal kohustus täita oma teenistuskohustusi ja seejuures täita neid nõuetekohaselt. Teenistuskohustused, mille rikkumisel järgneb distsiplinaarvastutus, on sätestatud mitmetes allikates. Seega ei saa distsiplinaarõiguses

---

<sup>43</sup> Politsei ja piirivalve seadus § 86.

<sup>44</sup> Inge-Maret Orgo ja Kalle Merusk, *Töösuhted ja avalik teenistus*, (Õigusteabe AS Juura, 1996), lk 57-58; vaata ka Elina Rikken, *Politseiteenistusõigus*, (Sisekaitseakadeemia, 2006), lk 63.

loetleda üksikuid konkreetseid tegusid, millega seotakse karistused nagu on see karistus- ja väärteomenetluse seadustikus.

Üheks distsiplinaarasjades kehtivaks printsiibiks on seaduslikkuse printsiip. Kui kriminaalõiguses mõistetakse selle all põhimõtet *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* (ei ole kuritegu, ei ole karistust ilma seaduseta), siis distsiplinaarasjades kehtib ainult reegli üks pool.<sup>45</sup> Distsiplinaarkaristuste loetelud on ammendavad, mis politseiametnikele sätestatakse politsei ja piirivalve seaduses ning ametnikele avaliku teenistuse seaduses. Teine printsiip, et iga süüteo eest tohib määrata ainult ühe karistuse ning ka kolmas, et ametniku haldus-, kriminaal- või materiaalsele vastutusele võtmine ei takista sama teo eest distsiplinaarkaristuse määramist, kehtivad nii ametnike kui politseiametnike suhtes. Antud põhimõttele on viidanud ka Tallinna Halduskohus 17. oktoobri 2008. aasta otsuses<sup>46</sup> ning lisanud, et distsiplinaarmenetluse tulemusel isiku distsiplinaarkorras karistamise otsustamine ja karistuse valik on tööandja diskretsioon, millesse sekkumiseks kohtul puudub pädevus. Kohus võib vaid kontrollida teostatud diskretsiooni piiride ületamist ning proportsionaalsuse põhimõtte järgimist. Töötajate distsiplinaarvastutuse seaduse § 8 lõike 1 kohaselt distsiplinaarkaristus ei tohi olla ilmses vastuolus süüteo raskuse, selle toimepanemise asjaolude ning töötaja eelneva käitumisega. Politseiametnike puhul lisandub ka kodanike kõrgendatud ootus politseiametnike korrektsuse osas. Nimelt Riigikohtu halduskolleegium<sup>47</sup> on seisukohal: „*Karistuse määramise õigust omaval isikul on diskretsioonilise otsustuse - distsiplinaarkaristuse valik - tegemisel kohustus arvestada selles sättes loetletud teguritega. Politsei ees seisvate ülesannete iseloomu tõttu on õigustatud kohtute seisukoht, et oma rolli tõttu ühiskonnas peavad politseiteenistuses olevad isikud tavakodanikest enam olema võimelised aru saama oma tegevuse või tegevusetuse laadist, tähendusest ja võimalikest tagajärgedest ning seda ka teenistusvälises olukorras.*“

Seega karistuse määramisel tuleb ühelt poolt arvesse võtta süüteo iseloomu, raskust, võimalikke tagajärgi, süüteo toimepanemise konkreetset olustikku, teiselt poolt süüteo

---

<sup>45</sup> Inge-Maret Orgo ja Kalle Merusk, *Töösuhted ja avalik teenistus*, (Õigusteabe AS Juura, 1996), lk 59.

<sup>46</sup> Roman Zagoskini kaebus Põhja Politseiprefektuuri 29.05.2008 käskkirja nr 1040p tühistamiseks, teenistusse ennistamiseks ja teenistusest sunnilt puudunud aja eest tasu väljamõistmiseks, haldusasi nr 3-08-1243, kohtuotsus, 17.10.2008, lk 6.

<sup>47</sup> Igor Šatilovi kaebus Ida-Viru Politseiprefektuuri prefekti käskkirja seadusevastaseks tunnistamiseks, kaebaja teenistusse ennistamiseks ja teenistusest sunnilt puudunud aja eest töötasu väljamõistmiseks, haldusasi nr 3-3-1-38-02, kohtuotsus, 17.06.2002, punkt 14.

toimepanija isiksust- vanust, kogemusi, senist tööd, käitumist, mõjutatavust, suhtumist töösse ja töökaaslastesse jpm.

### 2.1.1. Vääritud tegu

Vääritud tegu on seadusest tulenevalt raskeim distsiplinaarsüütegu, mis võimaldab ametniku teenistusest vabastada selleks lisatingimusi kehtestamata, näiteks kehtiv distsiplinaarkaristus. Vääritud teoks ametnike puhul loetakse süülist tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega, ametnikele esitatavate eetiliste nõuetega või diskrediteerib ametnikku või ametiasutust, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pannakse toime teenistuses või väljaspool teenistust.<sup>48</sup> Politseiametnike puhul aga teenistuskohustuste täitmisel või väljaspool seda süüliselt toimepandud tegu, millega diskrediteeritakse politseid.<sup>49</sup>

Vääritud tegu on teiste distsiplinaarsüütegudega võrreldes kõige raskemini hoovatavam ning seetõttu ka selle kvalifitseerimine kõige raskem. Üldtunnustatud kõlblusnormid sõltuvad paljuski ajast, kohast, kontekstist ja hindajast (talutava ja nõutava kõlbluse tajumine), mistõttu on need muutuvad.

Tallinna Halduskohus on oma 20. novembri 2001. aasta otsuses<sup>50</sup> jõudnud seisukohale, et vääritud tegu on määratlemata õigusemõiste, mille puhul haldusorganile on jäetud hindamisruum otsustamiseks, kas mingi tegu/tegevusetus kuulub selle mõiste kategooria alla. Määratlemata õigusemõiste sisustamine on sarnaselt diskretsioonile olulises osas haldusorgani ainupädevuses. Kohus sekkub üksnes juhul, kui rikutud on õiguse üldpõhimõtteid või kui haldusorgani eksimus hindamisel on ilmne.

Põhja Politseiprefektuuris on sisekorraeeskirjaga<sup>51</sup> kinnitatud, millist tegu asutus loeb igal juhul vääritud teoks ja mille eest võib ametniku teenistusest vabastada. Sellega on asutus

---

<sup>48</sup> Avaliku teenistuse seadus § 84 p 3.

<sup>49</sup> Politsei ja piirivalve seadus § 86 p 2.

<sup>50</sup> Ilmar Pavelsoni kaebuse läbivaatamine Tallinna Politseiprefektuuri 19.01.2001 käskkirja nr 2434p tühistamise nõudes, haldusasi nr 3-1330/2001, kohtuotsus, 20.11.2001, lk 3.

<sup>51</sup> Põhja Politseiprefektuuri sisekorraeeskiri, kinnitatud Põhja Politseiprefektuuri politseiprefekti 02.01.2004 käskkirjaga nr 2.

andnud teenistujale teada, millist tegu ta vääritud teona kindlasti näeb ja mille toime panemise eest võib ta teenistusest vabastada.

Kui ametnike puhul on selge, millist tegu loetakse nende poolt puhul vääritud teoks, sest teo alused sisalduvad normis endas (vastuolu üldtunnustatud kõlblusnormidele, ametnikule esitatavate eetiliste nõuetega, diskrediteerib ametnikku või ametiasutust) siis autori arvates politseiametnike puhul on vääritud teo sisustamine jäetud paljuski haldusorgani otsustamiseks.

Eelmises peatükis selgus, et politseiametnike suhtes kehtivad kõrgendatud eetika- ja moraalinormid, millised tulevad avaliku teenistuse eetikakoodeksist ning lisaks Politsei heade tavade ja kommete eeskirjast, kus on sätestatud Eesti Politsei põhiväärtused, mis on üheks allikaks paljudest, kust tulevad politseiametniku teenistuskohustused. Politseiametnik peab olema laitmatu reputatsiooniga ning üldsusele eeskujuks, ta peab käituma korrektselt igas olukorras. Seadusekuulekus on iga politseiametniku kohustus mitte õigus.

Autor on seisukohal, et põhiväärtuste rakendamine vääritud teo kvalifitseerimisel on võimalik ja see on õiguspärane. Vääritud teoks avalikus teenistuses saab olla konkreetne tegu või tegevusetus ning kui selle teoga/tegevusetusega minnakse vastuollu ka põhiväärtustega, siis tuleb distsiplinaarvõimu teostajal seda vastuolu vääritud teo sisustamisel ja kvalifitseerimisel arvestada. Autori arvates sellise põhiväärtuste rakendamise võimalusega distsiplinaarvõimu teostaja kasutab oma diskretsiooniõigust vääritud teo sisustamisel kui ka kvalifitseerimisel ning sellega järgitakse ka halduskohtu seisukohta. Oluline on see, et distsiplinaarvõimu teostaja poolt on välja selgitatud, milliste üldtunnustatud kõlblusnormide, eetiliste nõuete või põhiväärtustega vastuollu mindi või millega ennast või politseiasutust diskrediteeriti või esinevad kõik alused ning milles tegu/tegevusetus seisnes.<sup>52</sup> Näiteks, kui ametnik või politseiametnik on toime pannud teo, millega ta pole olnud inimlik või professionaalne või ta pole olnud aus, siis peab vääritud teo sisust selguma, milles ebaprofessionaalsus, ebainimlikkus või ebaausus seisnes.

Ametiasutuse või enda diskrediteerimise tõlgendamisel tuleb arvestada, et ametiasutus ja ametnik on põhjendatud avalikkuse suurendatud tähelepanu all ning ametniku poolt nii

---

<sup>52</sup> Üllar Põderi kaebus Põhja Politseiprefektuuri 19.12.2006 käskkirja nr 1941p tühistamiseks, teenistusse ennistamiseks ja teenistusest sunnilt puudunud aja eest tasu väljamõistmiseks, haldusasi nr 3-07-127, Ringkonnakohtu otsus, 31.08.2008, punkt 3.



teenistussuhtes kui ka väljaspool seda toimepandud õigus- ja kõlblusnormide rikkumine saab reeglina alati üldsuse poolt tauniva hinnangu osaliseks ja sellisena võib mõjutada selle ametniku ning ametiasutuse autoriteeti. See pole aga piisavaks aluseks ametniku süüteo kvalifitseerimiseks avaliku teenistuse seaduse § 84 punkti 3 järgi. Diskrediteerimisega eeltoodud sätte tähenduses on tegemist üksnes juhul, kui selline tegu on oluliselt mõjutanud avalikkuse poolt asutusele või ametnikule antavat hinnangut. Olulisuse kriteeriumi sisustamisel tuleb lähtuda sellest, kuivõrd taunitav oli tegu lähtudes üldisest õiglustundest ja ühiskonna õigusteadvusest ning kuivõrd see kahjustas asutuse mainet ja usaldusväärust. Ametniku või ametiasutuse diskrediteerimine kui vääritud tegu on materiaalne teokoosseis, mis eeldab kahjuliku tagajärjena ametniku või ametiasutuse maine olulist ja tegelikku kahjustamist. Sellise teokoosseisu puhul on vastutuse tekkimiseks vajalik kausaalne seos ametniku õigus- ja kõlblusnormide vastase süülise teo ning saabunud tagajärje vahel.<sup>53</sup>

Seega peab tõendatud olema, et süüteo tõttu ametniku ja ametiasutuse maine tegelikult ja oluliselt langeb. Kuivõrd 2010. aasta maikuu pole võrdluseks tuua lahendit, kus on käsitletud politseiametnike poolt uue jõustunud seaduse mõistes toime pandud vääritud tegu, lähtub autor töös eeltoodud seisukohtadest. Vääritud teo koosseis on täidetud juhul, kui ametniku poolt süüliselt toime pandud teo/tegevusetuse ja saabunud tagajärje vahel on põhjuslik seos, mille tulemusel on saanud kahjustada tema enda või ametiasutuse maine. Politseiametnike puhul siis politsei maine tervikuna. Nõudeid selle kohta, milles ametniku või ametiasutuse diskrediteerimine seisneb, pole kehtestatud, mis autori arvates tähendab seda, et selle sisustamisel on distsiplinaarvõimu teostajale antud taaskord diskretsiooniõigus. See omakorda kinnitab asjaolu, et põhiväärtuste rakendamine vääritud teo sisustamisel ja kvalifitseerimisel on võimalik ja õiguspärane.

## 2.2. Distsiplinaarmenetluse kokkuvõte

Distsiplinaarsüütegu peab olema tõendatud, mistõttu distsiplinaarsüüteo ja selle toime pannud isiku kindlaks tegemiseks viiakse läbi distsiplinaarjuurdlus, alates 01. jaanuarist 2010 distsiplinaarmenetlus ning koostatakse distsiplinaarmenetluse kokkuvõte. Distsiplinaarmenetluse läbiviimise kord on sätestatud avaliku teenistuse seaduses, politsei ja

---

<sup>53</sup> Galina Pantšenko kaebus Tallinna Linnavalitsuse 07.11.2001 korralduse nr 4765-k ja Tallinna linnapea 02.01.2002 käskkirja nr 1 peale, Riigikohtu halduskolleegiumi otsus nr 3-3-1-70-03, 25.11.2005, punktid 15-16.

piirivalve seaduses ning Distsiplinaarmenetluse läbiviimise juhendis<sup>54</sup> (kuni 31. detsembrini 2009 Politsei distsiplinaarjuurdluse läbiviimise juhendis<sup>55</sup>).

Distsiplinaarmenetluse eesmärgiks on igakülgset, objektiivset ja täielikult teha kindlaks distsiplinaarsüüteo olemasolu, seda soodustanud tingimused ning distsiplinaarsüüteo toime pannud teenistuja süü või selle puudumine, lisaks süüteo põhjuste väljaselgitamine.<sup>56</sup>

Distsiplinaarmenetluse läbiviimisel on menetluse läbiviijal õigus nõuda süüdlaselt kirjalikku seletust, seletuse nõudmine politseiametnikult, kelle suhtes menetlus algatati on kohustuslik. Riigikohus on kaitsnud ametniku õigust distsiplinaarmenetluses ärakuulamisele korduvalt, nt otsuses<sup>57</sup> nr 3-3-1-74-03 väidab, et: *„Isikul on õigus õiglasele menetlusele distsiplinaarsüüteo asjaolude väljaselgitamisel ja karistuse määramisel ning tal peab olema reaalne võimalus selles menetluses oma õigusi kaitsta. Õiguste reaalse kaitse tagamiseks tuleb isikut teavitada, millistes rikkumistes teda süüdistatakse, ning tal peab olema võimalik tutvuda väidetava süüteoga seonduva informatsiooniga. Distsiplinaarasja menetlemine peab toimuma kooskõlas nii seaduses sätestatud menetlusreeglite kui üldiste menetluspõhimõtetega.“*

Otsuses<sup>58</sup> nr 3-3-1-10-05 väidab halduskolleegium, et: *„Juhul, kui isik on saanud asja menetluse käigus distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttega tutvuda ja selle suhtes arvamust avaldades realiseerida oma õigust olla distsiplinaarasja menetluses ära kuulatud, ei ole seletuse võtmata jätmisega isiku ärakuulamise õigust rikutud.“*

Õigusele olla distsiplinaarkaristuse määramise menetluses ära kuulatud ja õigus vastata väidetele enne karistuse määramist on hea haldustava ning õiglane haldusmenetluse põhimõtetele tuginev haldusorgani kohustus.

Menetluse lõpuleviimisel koostab menetleja kokkuvõtte, milles märgib vähemalt järgmist:

---

<sup>54</sup> Distsiplinaarmenetluse läbiviimise juhend, kinnitatud Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 01.01.2010 käskkirjaga nr 9.

<sup>55</sup> Politsei distsiplinaarjuurdluse läbiviimise juhend, kinnitatud peadirektori 10.11.1998 käskkirjaga nr 270.

<sup>56</sup> Distsiplinaarmenetluse läbiviimise juhend punkt 2, vaata ka politsei ja piirivalve seadus § 90 lg 1.

<sup>57</sup> Tarmo Valgepea kaebus Tallinna Linnavalituse 19.06.2002 korralduse nr 1856-k peale, Riigikohtu halduskolleegiumi otsus nr 3-3-1-74-03, 17.11.2003, punkt 20.

<sup>58</sup> Rein Roossaare kaebus Ida Politseiprefektuuri käskkirja tühistamiseks, kaebuse esitaja teenistusse ennistamiseks ning teenistusest sunnilt puudunud aja eest tasu väljamõistmiseks, Riigikohtu halduskolleegiumi otsus nr 3-3-1-10-05, 02.05.2005, punkt 17.

- distsiplinaarsüüteo toimepannud politseiametniku ees- ja perekonnanimi, ametikoht ning teenistusaste;
- distsiplinaarsüüteo kirjeldus ning toimepanemise aeg ja koht;
- distsiplinaarsüüteo toimepanemist kinnitavad tõendid;
- viide distsiplinaarvastutust sätestavale seadusele ja selle sättele, mida politseiametnik kirjeldatud teoga rikkus.<sup>59</sup>

Juhendist<sup>60</sup> tulenevalt lisanduvad veel distsiplinaarsüüteo võimalikud soodustingimused, süüteo tagajärjel tekkinud kahju suurus ja iseloom ning andmed teenistuja professionaalsete oskuste, iseloomuomaduste ja kehtivate distsiplinaarkaristuste kohta. Samad andmed kajastatakse ametnike suhtes läbiviidud distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes.

Eeltoodust ei nähtu, et põhiväärtusi pole võimalik distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes rakendada. Põhiväärtustele mittevastava tegevuse/käitumise korral tuleb autori arvates distsiplinaarsüüteo korral kokkuvõttes võimaluse korral viidata Politsei heade tavade ja kommete eeskirja vastavale sättele, millega vastuollu mindi ning kirjeldada, milles rikkumine seisnes.

---

<sup>59</sup> Politsei ja piirivalve seadus § 93 lg 3.

<sup>60</sup> Distsiplinaarmenetluse läbiviimise juhend punkt 33.

### 3. PÕHIVÄÄRTUSTE RAKENDAMINE DISTSIPLINAAR- MENETLUSES

#### 3.1. Eesti Politsei põhiväärtuste rakendamine Põhja Politseiprefektuuris 2007.- 2009. aastal läbiviidud distsiplinaarjuurdlustes

Peale põhiväärtuste kinnitamist 27. veebruaril 2007. aastal, hakati Põhja politseiprefekti soovitusel distsiplinaarjuurdluste kokkuvõtetes või distsiplinaarkaristuste määramiste käskkirjades ametnike käitumisele/tegevusele hinnangu andmisel võimalusel kasutama põhiväärtusi, olenemata süüks pandavast teost. Põhiliselt andsid ja annavad ka käesoleval ajal ametnike käitumisele/tegevusele hinnangu lähtuvalt põhiväärtustest struktuuriüksuste juhid peale distsiplinaarmenetluse kokkuvõttega tutvumist. Peamiselt sisaldab struktuuriüksuse juhi arvamus põhjendatud ja kaalutletud hinnangut menetlusaluse isiku käitumisele/tegevusele, millele tuginedes teeb ettepaneku karistamise või selle kohaldamata jätmise kohta.<sup>61</sup> Struktuuriüksuse juhi arvamus oli ja on ka käesoleval ajal iseloomustavaks materjaliks prefektile, kelle pädevusse kuulub distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte ning kogutud materjalide põhjal distsiplinaarmenetluse lõpetamine ja distsiplinaarkaristuse määramine või ametniku täielik rehabiliteerimine. Hinnangu andmine ametnike käitumisele/tegevusele läbi põhiväärtuste ei ole menetlejale kohustuslik, vaid soovituslik, vastupidiselt struktuuriüksuse juhile, kellelt prefekt soovis ja soovib ka 2010. aastal hinnangut läbi põhiväärtuste.

##### **3.1.1. Andmete kogumise meetodika, valimi ja kogutud andmete analüüs**

Käesoleva uurimistöo raames tutvus autor Põhja Politseiprefektuuris aastatel 2007.- 2009. läbiviidud distsiplinaarjuurdlustega ning struktuuriüksuste juhtide poolt antud arvamustega. Sellise ajavahemiku valis autor põhjusel, et 2007. aastal põhiväärtused kinnitati ning 2010. aasta on alles algusjärgus, mistõttu võrdles autor täisaastate andmeid. Andmete kogumise eesmärgiks oli saada ülevaade mil määral ja milliseid põhiväärtusi distsiplinaarjuurdlustes, vääritud teo kvalifitseerimisel ning distsiplinaarkaristuste käskkirjades rakendati. Uurimusest

---

<sup>61</sup> Distsiplinaarmenetluse läbiviimise juhend punkt 30.

saadud info annab autorile reaalse ülevaate põhiväärtuste rakendamisest ametnike distsiplinaarvastutusele võtmisel Põhja Politseiprefektuuris, teha sellest järeldused ning ettepanekud edaspidiseks rakendamiseks.

### I. Aasta 2007

2007. aastal viidi prefektuuris läbi 175 distsiplinaarjuurdlust, neist 134 distsiplinaarjuurdluses tuvastati ametnike distsiplinaarsüütegu. 134 distsiplinaarjuurdlusest 25 juhul rakendati Eesti Politsei põhiväärtusi. Eeltoodud 25 distsiplinaarjuurdluse puhul andsid struktuuriüksuste juhid ametnike käitumisele/tegevusele hinnangu läbi põhiväärtuste (vaata tabel 1 lk 32). Nende poolt enim kasutatav põhiväärtus oli professionaalsus, sellele järgnesid ausameesus ja inimlikkus ning kõige vähem kasutati põhiväärtust koostöö (vaata tabel 3 lk 33). Millist põhiväärtust rakendati sõltus paljuski sellest, milline distsiplinaarsüütegu ametnike poolt toime pandi. Nimelt kõige rohkem esines teenistuskohustuste mittenõuetekohast täitmist (17 juhul), ühel korra teenistuskohustuste täitmata jätmist ning hinnangu andmisel oli sel juhul põhiväärtustest professionaalsus (14 juhul), mille vastu enim eksiti.

Põhiväärtusi ei rakendatud üheski distsiplinaarkaristuse käskkirjas (karistusi kokku 12), kuid rakendati 1 distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes, aga mitte ühegi distsiplinaarsüüteo kvalifitseerimisel. Antud juurdlusega tuvastati ametniku poolt vääritud teo toimepanemine ning ta eksis põhiväärtuse ausameelsus vastu.

Vääritud tegusid pandi toime 9 juhul, neist 1 juhul rakendati ühte põhiväärtust distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes.

Kokkuvõtvalt 2007. aasta kohta võib öelda, et põhiliselt rakendasid põhiväärtusi struktuuriüksuste juhid ametnike käitumisele/tegevusele hinnangu andmisel, distsiplinaarjuurdluste kokkuvõtetes rakendati 1 korral, kuid distsiplinaarkaristuste käskkirjades mitte kordagi. Süüteo kvalifitseerimisel põhiväärtusi ei rakendatud.

## II. Aasta 2008

2008. aastal viidi prefektuuris läbi 148 distsiplinaarjuurdlust, neist 105 distsiplinaarjuurdluses tuvastati ametnike distsiplinaarsüütegu. 105 distsiplinaarjuurdlusest 32 juhul kasutati Eesti Politsei põhiväärtusi. Põhiliselt sisaldasid struktuuriüksuste juhtide arvamused hinnangut ametnike käitumisele/tegevusele läbi põhiväärtuste, seda kõigi 32 distsiplinaarjuurdluse puhul (vaata tabel 1 lk 32). Enim kasutatav põhiväärtus oli professionaalsus, sellele järgnesid inimlikkus ja ausameesus ning kõige vähem kasutati põhiväärtust koostöö (vaata tabel 3 lk 33). Millist põhiväärtust rakendati sõltus paljuski sellest, milline distsiplinaarsüütegu ametnike poolt toime pandi. Nimelt kõige rohkem esines teenistuskohustuste mittenõuetekohast täitmist (32 juhul) ning hinnangu andmisel oli sel juhul põhiväärtustest enim kasutatav professionaalsus (29 juhul), mille vastu eksiti.

Põhiväärtusi rakendati 5 distsiplinaarkaristuse käskkirjas (karistusi kokku 12) ja 3 distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes, neist ainult ühes distsiplinaarjuurdluses, millele järgnes ka distsiplinaarkaristuse määramine, distsiplinaarsüüteo kvalifitseerimisel. Tegemist oli ametniku poolt toime pandud süülise teenistuskohustuste mittenõuetekohase täitmise ja vääritud teoga, eksides põhiväärtuste inimlikkus ja professionaalsus vastu.

Vääritud tegusid pandi toime 17 juhul, neist 3 juhul rakendati põhiväärtusi distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes, 4 korral distsiplinaarkaristuse käskkirjas. Põhiline, mille vastu eksiti oli professionaalsus ja ausameelsus.

Kokkuvõtvalt 2008. aasta kohta võib öelda, et põhiliselt rakendasid põhiväärtusi struktuuriüksuste juhid ametnike käitumisele/tegevusele hinnangu andmisel, distsiplinaarjuurdluste kokkuvõtetes ja distsiplinaarkaristuste käskkirjades rakendati neid kaootiliselt, tuues välja, et ametnik on läinud vastuollu Eesti Politsei põhiväärtustega, kuid süüteo kvalifitseerimisel rohkem kui 1 korral põhiväärtusi ei rakendatud. Kui võrrelda 2008. aastat 2007. aastaga, siis on märgata põhiväärtuste rakendamise kasvu. Kui 2007. aastal rakendati põhiväärtusi 1 distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes, siis 2008. aastal 3 distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes ja 5 distsiplinaarkaristuse käskkirjas, 2007. aastal aga mitte üheski distsiplinaarkaristuse käskkirjas (vaata tabel 2 lk 33).

### III. Aasta 2009

2009. aastal viidi prefektuuris läbi 105 distsiplinaarjuurdlust, neist 77 distsiplinaarjuurdluses tuvastati ametnike distsiplinaarsüütegu. 77 distsiplinaarjuurdlusest 22 juhul rakendati Eesti Politsei põhiväärtusi. Struktuuriüksuste juhtide arvamused sisaldasid hinnangut ametnike käitumisele/tegevusele läbi põhiväärtuste 20 distsiplinaarjuurdluse puhul (vaata tabel 1 lk 32). Enim kasutatav põhiväärtus oli samuti nagu 2008. aastal professionaalsus, sellele järgnesid võrdselt inimlikkus ja ausameesus ning kõige vähem kasutati põhiväärtust koostöö (vaata tabel 3 lk 33). Millist põhiväärtust rakendati sõltus paljuski sellest, milline distsiplinaarsüütegu ametnike poolt toime pandi. Nimelt 13 juhul esines teenistuskohustuste mittenõuetekohast täitmist ning 9 juhul vääritud tegu ja 2 juhul varalise kahju tekitamist. Teenistuskohustuste mittenõuetekohase täitmise korral rakendati struktuuriüksuste juhtide poolt hinnangu andmisel põhiväärtustest enim professionaalsust (12 juhul), mille vastu eksiti, järgnesid ausameelsus ja inimlikkus.

Põhiväärtusi rakendati 6 distsiplinaarkaristuse käskkirjas (karistusi kokku 9) ja 9 distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes, neist sarnaselt 2008. aastaga ainult ühes distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes, millele järgnes ka distsiplinaarkaristuse määramine, distsiplinaarsüüteo kvalifitseerimisel. Tegemist oli ametniku poolt toime pandud vääritud teoga, eksides põhiväärtuse ausameelsus vastu. Viiel juhul rakendati põhiväärtusi nii distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes kui ka järgnenud distsiplinaarkaristuse käskkirjas.

Vääritud tegusid pandi toime 9 juhul, neist 8 juhul rakendati põhiväärtusi distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes, 6 korral distsiplinaarkaristuse käskkirjas. Põhiline, mille vastu eksiti oli ausameelsus, järgnes professionaalsus ning ühel korral inimlikkus.

Kokkuvõtvalt 2009. aasta kohta võib öelda, et põhiväärtusi rakendati võrreldes 2008. aastaga distsiplinaarjuurdluste kokkuvõtetes ja distsiplinaarkaristuste käskkirjades rohkem. Kui 2008. aastal rakendati põhiväärtusi 3 korral distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes, siis 2009. aastal 9 korral, lisaks 2008. aastal 12 distsiplinaarkaristuse käskkirjast 5 juhul ja 2009. aastal 9 distsiplinaarkaristuse käskkirjast 6 juhul. Kahe aasta sarnasus seisneb selles, et nii 2008. kui ka 2009. aastal rakendati ühes distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes ja sellele järgnenud distsiplinaarkaristuse käskkirjas vääritud teo kvalifitseerimisel põhiväärtusi (vaata tabel 2 lk

33). Struktuuriüksuste juhid ei andnud hinnangut ametnike tegevusele/käitumisele läbi põhiväärtuste kahel korral, kuid sel juhul kasutati põhiväärtusi distsiplinaarjuurdluste kokkuvõtetes.

#### IV. Kolme aasta kokkuvõte

Aastatel 2007.-2009. viidi prefektuuris läbi 428 distsiplinaarjuurdlust, millest süütegusid tuvastati 316 distsiplinaarjuurdluses ning sellest 79 distsiplinaarjuurdluse puhul rakendati Eesti Politsei põhiväärtusi (vaata tabel 1 lk 32).

Uurimusega selgus, et struktuuriüksuste juhid täitsid prefekti soovitud 77 distsiplinaarjuurdluse puhul, mis on 97% , nende poolt enim kasutatav põhiväärtus oli professionaalsus, järgnesid, ausameelsus, inimlikkus ja koostöö (vaata tabelleid 1 lk 32 ja 3 lk 33).

Tabel 1. 2007.-2009. aastal Põhja Politseiprefektuuris läbiviidud distsiplinaarjuurdluste, tuvastatud süütegude ja põhiväärtuste rakendamiste arv

Aasta	Distsiplinaarjuurdluste arv	Distsiplinaar-süütegude arv	Põhiväärtuste rakendamiste arv	Põhiväärtuste rakendamiste arv struktuuriüksuste juhtide arvamustes
2007	175	134	25	25
2008	148	105	32	32
2009	105	77	22	20
Kokku	428	316	79	77

Kolme aasta võrdluses saab välja tuua selle, et põhiväärtuste rakendamine distsiplinaarjuurdluste kokkuvõtetes ja distsiplinaarkaristuste käskkirjades on iga aastaga kasvanud. Distsiplinaarjuurdluste kokkuvõtetes rakendati põhiväärtusi 2007. aastal 1 korral, 2008. aastal 3 korral ja 2009. aastal 9 korral ning distsiplinaarkaristuste käskkirjades 2007. aastal mitte kordagi, 2008. aastal 5 korral ning 2009. aastal 6 korral. Seejuures ainult kahel korral on põhiväärtusi rakendatud distsiplinaarsüüteo kvalifitseerimisel, 2008. ja 2009. aastal



korra (vaata tabel 2 lk 33). Mõlemal korral oli tegemist vääritud teoga, millele 2008. aastal lisandus ka süüline teenistuskohustuste mittenõuetekohane täitmine.

Tabel 2. Põhiväärtuste rakendamiste arv Põhja Politseiprefektuuris 2007.-2009. aastal

Aasta	Distsiplinaarjuurdlused	Distsiplinaar-karistuse käskkirjad	Distsiplinaar-süüteo kvalifitseerimine	Vääritud teo kvalifitseerimine
2007	1	-	-	-
2008	3	5	1	1
2009	9	6	1	1
Kokku	13	11	2	2

Eeltoodu põhjal saab järeldada, et distsiplinaarjuurdlustes põhiväärtusi süütegude kvalifitseerimisel, vääritud teo sisustamisel ning kvalifitseerimisel järjepidevalt ja süsteemselt Põhja Politseiprefektuuris ei rakendatud. Selle on tinginud kindlasti asjaolu, et alles aasta peale põhiväärtuste nimetamist, so 2008. aasta veebruarikuus sätestati need politseipeadirektori käskkirjaga kinnitatud Politsei heade tavade ja kommete eeskirjas. Alles siis sai distsiplinaarjuurdluste kokkuvõtetes ja distsiplinaar-karistuste käskkirjades viidata süütegude kvalifitseerimisel vastava sätte rikkumisele. Praktika näitas, et põhiväärtusi rakendati distsiplinaarjuurdlustes ametnike tegevusele/käitumisele hinnangu andmisel, kuid seejuures rohkem iseloomustava materjalina, mitte niivõrd süüteo kvalifitseerimisel. Distsiplinaarjuurdluste kokkuvõtetes toodi välja ametnike käitumise/tegevuse vastuolu põhiväärtustega ja sellega nende rakendamine piirdus.

Tabel 3. Struktuuriüksuste juhtide poolt põhiväärtuste rakendamine

Aasta	PÕHIVÄÄRTUSED			
	Professionaalsus	Inimlikkus	Ausameelsus	Koostöö
2007	22	6	9	2
2008	29	9	7	5
2009	18	10	10	5
Kokku	69	25	26	12

### 3.2. Järeldused ja ettepanekud

Uurimistöö tulemusel, tuginedes distsiplinaarvastutuse regulatsioonile, kohtulahenditele ja kogutud andmete analüüsile jõudis autor järgmiste järeldusteni:

1. Distsiplinaarvastutuse regulatsioon võimaldab rakendada Eesti Politsei põhiväärtusi vääritud teo kvalifitseerimisel distsiplinaarsüüteona. Vääritud teo puhul on tegemist määratlemata õigusmõistega, mille sisustamisel on jäetud haldusorganile diskretsiooniõigus, seega on võimalik ja õiguspärane põhiväärtusi selle sisustamisel rakendada. Peamiseks nõudeks on see, et ametniku, ametiasutuse või politseiametniku puhul politsei diskrediteerimisel ametniku õigus- ja kõlblusnormide vastase süülise teo ning saanud tagajärje vahel on põhjuslik seos, mille tulemusel on saanud kahjustada tema enda või ametiasutuse maine. Kuivõrd põhiväärtused on sätestatud politseipeadirektori käskkirja, mis tulenevalt avaliku teenistuse seaduse § 59 lõike 1 kohaselt on üheks allikaks, millega on kehtestatud ametnike teenistuskohustused, on antud käskkirjas toodud sätted teenistuskohustusteks ja nende rikkumise korral järgneb vastutus. Lisaks selgus esimeses peatükis, et Politsei heade tavade ja kommete eeskiri on politsei siseselt kehtestatud eetikakoodeksiks, milles toodud väärtustele vastavat tegutsemist ja käitumist oodatakse igalt ametnikult. Sarnaselt avaliku teenistuse eetikakoodeksiga tuleb põhiväärtuste rakendamisel vääritud teo kvalifitseerimisel distsiplinaarsüüteona siiski olla ettevaatlik, sest need on vaatamata nende sõnaseletustele suhteliselt abstraktsed. Oluline on see, et distsiplinaarvõimu teostaja poolt on välja selgitatud milles vääritud tegu seisnes ja millis(t)e põhiväärtus(t)ega sellisel juhul vastuollu mindi. Kui ametnik on käitunud põhiväärtus(t)ele mittevastavalt, pole keeldu seda vääritud teo kvalifitseerimisel rakendada.

2. Samuti võimaldab distsiplinaarvastutuse regulatsioon rakendada Eesti Politsei põhiväärtusi distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes. Põhiväärtusi saab rakendada süütegude kvalifitseerimisel. Distsiplinaarmenetluse läbiviimise kord ja nõuded distsiplinaarmenetluse kokkuvõttele on sätestatud politsei ja piirivalve seaduses, kus on sätestatud, mida distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte peab vähemalt sisaldama, samuti Distsiplinaarmenetluse läbiviimise juhendis, kuhu on lisatud seaduses toodule lisaks mõned nõuded. Seega on seaduseandja poolt kehtestatud miinimumnõuded, mida kokkuvõtte peab sisaldama, mis tähendab, et põhiväärtuste rakendamine neis ei ole keelatud. Põhiväärtuste rakendamisel tuleb

autori arvates olla kaalutlev ja mõistlik, sest iga süüteoga ei pea ja saagi minna põhiväärtus(t)ega vastuollu. Seda enam, et iga põhiväärtus on lahti mõtestatud ehk selgitatud, mida iga põhiväärtus tähendab.

3. Põhja Politseiprefektuuris ei rakendatud aastatel 2007.-2009. aastal Eesti Politsei põhiväärtusi distsiplinaarsüütegude kvalifitseerimisel järjepidevalt ega süsteemselt. Põhiväärtusi rakendati ainult kahel korral aastal 2008. ja 2009. nii distsiplinaarjuurdluste kokkuvõttes kui ka distsiplinaarkaristuse käskkirjas vääritud teo kvalifitseerimisel. Uurimusega selgus, et põhiväärtuste rakendamine Põhja Politseiprefektuuri distsiplinaarjuurdluste kokkuvõtetes ja distsiplinaarkaristuste käskkirjades kolme aasta võrdluses kasvas, st kokkuvõtetes ja käskkirjades toodi välja ametnike vastuolu põhiväärtustega, kuid süüteo kvalifitseerimisel põhiväärtusi rohkem kui kahel korral ei rakendatud. Distsiplinaarjuurdluste kokkuvõtetes rakendati põhiväärtusi 2007. aastal 1 korral, 2008. aastal 3 korral ja 2009. aastal 9 korral ning distsiplinaarkaristuste käskkirjades 2007. aastal mitte kordagi, 2008. aastal 5 korral ning 2009. aastal 6 korral. Enim kasutatav põhiväärtus, seda nii kokkuvõtetes kui struktuuriüksuste juhtide arvamustes oli professionaalsus.

Uurimistöö tulemusel jõudis autor järelduseni, et distsiplinaarvastutuse regulatsioon võimaldab hetkel rakendada Eesti Politsei põhiväärtusi vääritud teo kvalifitseerimisel distsiplinaarsüüteona ja distsiplinaarmenetluste kokkuvõtetes, seega puuduvad autoril selles osas ettepanekud õigusloome muutmiseks.

Autor teeb tulenevalt uurimistöö järeldustest järgmised ettepanekud:

1. Olemasoleva olukorra parandamiseks korraldada distsiplinaarmenetlejatele teabepäev teadvustamiseks Eesti Politsei põhiväärtuste rakendamise võimalusi vääritud teo kvalifitseerimisel distsiplinaarsüüteona ja distsiplinaarmenetluste kokkuvõtetes.
2. Rakendada Eesti Politsei põhiväärtusi distsiplinaarmenetlustes distsiplinaarsüütegude kvalifitseerimisel ja vääritud teo sisustamisel järjepidevamalt.
3. Uurida, kas ja kuidas rakendati Eesti Politsei põhiväärtusi kuni 2009. aasta lõpuni territoriaalsetes prefektuurides, et kujundada ühtsed põhimõtted põhiväärtuste rakendamiseks,

kuivõrd 01. jaanuarist 2010 kuuluvad prefektuuride sisekontrollibürood Politsei- ja Piirivalveameti koosseisu ja tegemist on tsentraalse üksusega.

## KOKKUVÕTE

Uurimistöö peamiseks eesmärgiks oli selgitada, kas hetkel Eesti Politsei põhiväärtusi on võimalik rakendada vääritud teo kvalifitseerimisel distsiplinaarsüüteona ja distsiplinaarmenetluste läbiviimisel. Kui ei ole, siis selgitada selle vajalikkust ja tuua omapoolsed ettepanekud õigusloome muutmiseks.

Eesmärgist lähtuvalt püstitas autor järgmise hüpoteesi: Eesti Politsei põhiväärtusi ei rakendata vääritud teo kvalifitseerimisel distsiplinaarsüüteona ja distsiplinaarmenetlustes, kuna seda ei võimalda kehtiv distsiplinaarvastutuse regulatsioon.

Töö eesmärgi saavutamiseks ja hüpoteesi kinnitamiseks või ümberlukkamiseks püstitas autor järgmised uurimisülesanded:

1. Analüüsida distsiplinaarvastutuse olemust;
2. Analüüsida Eesti Politsei põhiväärtuste rakendamise võimalusi distsiplinaarmenetlustes;
3. Analüüsida, mil määral ja milliseid Eesti Politsei põhiväärtusi rakendati aastatel 2007.-2009. Põhja Politseiprefektuuris läbiviidud distsiplinaarjuurdlustes.

Uurimistöö koosneb kolmest peatükist. Esimese peatüki eesmärgiks oli välja selgitada eetika vajadus politseitöös ning millised eetilised nõudmised on ametnikele, sh politseiametnikele kehtestatud ning kust neid leida võib. Peatükist selgub, et eetika on politseitöös vajalik ning selle lahutamatuks osaks. Ametnikele ja politseiametnikele on ühiskonna poolt kehtestatud kõrgendatud eetilised nõudmised ning nad on pideva avalikkuse tähelepanu all, mis peaks välistama nende poolt igasugusegi süüteo toimepanemise. Nad peavad oma käitumisega olema teistele eeskujuks ja laitmatu reputatsiooniga. Eetilised nõuded on kehtestatud avaliku teenistuse eetikakoodeksis, mis on omandanud aastatega suurema seadusliku jõu, kui seda seaduse vastuvõtmisel kavandati. Eetikakoodeksis nähti algselt selgitavat-innustavat-valgustavat dokumenti, kuid see arusaamine on muutunud ning eetikakoodeksit on hakatud rakendama ametnike distsiplinaarvastutusele võtmisel. Lisaks selgub, et politseitöös on tähtsal kohal väärtuspõhine juhtimine ja väärtused, mis aitavad politseiametnikke nende igapäevastes töödes ja tegemistes. Kujundlikult öeldes on väärtused nagu majakad, mis aitavad politseil hoida suunda olukordades, mis ei ole üheselt reguleeritud või annavad võimaluse valida

erinevate käitumismudelite vahel. Esimeses peatükis selgub veel Eesti Politsei põhiväärtuste eesmärk ja vajalikkus politseitöös.

Teise peatüki eesmärgiks oli lähemalt selgitada distsiplinaarvastutuse olemust, sh vääritud teo õigusteoreetilist tähendust ning Eesti Politsei põhiväärtuste rakendamise võimalusi distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes ja vääritud teo kvalifitseerimisel. Teise peatüki peamine järeldus on see, et Eesti Politsei põhiväärtuste rakendamine vääritud teo kvalifitseerimisel ja distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes on võimalik ning õiguspärane. Autor jõudis seaduste, ametialaste käskkirjade, kohtupraktika ja teemakohase teooria analüüsi tulemusel järelduseni, et põhiväärtusi saab rakendada distsiplinaarmenetluses süütegude kvalifitseerimisel ja vääritud teo sisustamisel. Distsiplinaarvastutuse regulatsioon ei sea selleks mingisuguseid piiranguid. Seaduseandja poolt on kehtestatud ametnike ja politseiametnike distsiplinaarsüütegude loetelu, millest raskeim on vääritud tegu, mille toimepanemise eest võib teenistuja vabastada ilma lisatingimusi kehtestamata. Vääritud teo puhul on aga tegemist määratlemata õigusmõistega, mille sisustamine halduskohtu seisukohalt on jäetud haldusorgani ainupädevusse. Probleemiks on ametniku või ametiasutuse diskrediteerimise küsimus. Nagu selgus esimeses peatükis, siis ametnik on põhjendatud avalikkuse suurendatud tähelepanu all ning tema poolt nii teenistuses olles kui ka väljaspool seda toime pandud õigus- või kõlblusnormide rikkumine saab üldsuse tauniva hinnangu osaliseks ning mõjutab ametniku ning ametiasutuse autoriteeti. Riigikohtu halduskolleegiumi seisukohalt selleks aga ei piisa, et süütegu kvalifitseerida avaliku teenistuse seaduse § 84 punkti 3 järgi ja autori arvates hetkel ka politsei ja piirivalve seaduse § 86 punkti 2 järgi. Diskrediteerimisega eeltoodud sätte tähenduses on tegemist üksnes juhul, kui selline tegu on oluliselt mõjutanud avalikkuse poolt asutusele või ametnikule antavat hinnangut. Probleemina näeb autor siin asjaolu, et kuidas avalikkuse poolt ametnikule või asutusele antavat hinnangut mõõta, et kui palju ja mil moel on peale ametniku poolt toime pandud distsiplinaarsüütegu ametniku või asutuse maine kahjustunud.

Kolmas peatükk on kokkuvõttev. Uurimistöö raames analüüsis autor Eesti Politsei põhiväärtuste rakendamist Põhja Politseiprefektuuris läbiviidud distsiplinaarjuurdlustes 2007.-2009. aastal, mille tulemusi käsitles kolmandas peatükis. Antud aastatel viidi prefektuuris läbi 428 distsiplinaarjuurdlust, millest süütegusid tuvastati 316 distsiplinaarjuurdlustes ning sellest 79 distsiplinaarjuurdluste puhul rakendati Eesti Politsei põhiväärtusi. Kolme aasta võrdluses saab välja tuua selle, et põhiväärtuste rakendamine

distsiplinaarjuurdluste kokkuvõtetes ja distsiplinaarkaristuste käskkirjades on iga aastaga kasvanud. Distsiplinaarjuurdluste kokkuvõtetes rakendati põhiväärtusi 2007. aastal 1 korral, 2008. aastal 3 korral ja 2009. aastal 9 korral ning distsiplinaarkaristuste käskkirjades 2007. aastal mitte kordagi, 2008. aastal 5 korral ning 2009. aastal 6 korral. Kolme aasta jooksul rakendati ainult kahel korral põhiväärtusi vääritud teo kvalifitseerimisel, seda 2008. ja 2009. aastal. Seda on autori arvates soodustanud asjaolu, et Põhja Politseiprefektuuri sisekorraeeskirjas oli sätestatud, milliseid tegusid asutus luges vääritud teoks, mistõttu ülejäänud juhtudel toodigi vääritud teo kvalifitseerimisel viide sisekorraeeskirja sättele, mida ametnik või politseiametnik teo toimepanemisega rikkus. Struktuuriüksuste juhtide arvamused sisaldasid 97% põhiväärtusi, mille läbi anti hinnang ametnike käitumisele või tegevusele.

Uurimistöö tulemusel püstitatud hüpotees kinnitust ei leidnud, sest kehtiv distsiplinaarvastutuse regulatsioon annab võimaluse rakendada Eesti Politsei põhiväärtusi distsiplinaarmenetluses süütegude kvalifitseerimisel ja vääritud teo sisustamisel ning kvalifitseerimisel distsiplinaarsüüteona. Sellest tulenevalt autor ei tee ettepanekut distsiplinaarvastutuse regulatsiooni muutmiseks. Pigem on autori ettepanek see, et põhiväärtusi võiks kasutada samaväärselt avaliku teenistuse eetikakoodeksiga, tehes seda järjepidevamalt ja süsteemsemalt. Kuivõrd vääritud teo kvalifitseerimine on võrreldes teiste süütegudega kõige raskem, siis selle sisustamine läbi politseile esitatavate eetiliste nõuete on autori arvates igati kohane ja kooskõlas distsiplinaarvastutuse regulatsiooniga.

Kuivõrd autor uuris Eesti Politsei põhiväärtuste rakendamist ainult Põhja Politseiprefektuuri 2007.-2009. aastate näidetel, siis ühtse praktika kujundamiseks, tuleks uurida kas ja mil määral oli rakendatud teistes prefektuurides Eesti Politsei põhiväärtusi ametlike, sh politseiametnike distsiplinaarvastutusele võtmisel. Alates 01. jaanuarist 2010 on prefektuuride endised sisekontrollibürood Politsei- ja Piirivalveameti koosseisus, st sisekontrollibüroo on tsentraalne üksus, mis peab töötama ühtsetel põhimõtetel. Uurimistulemuste põhjal saaks kujundada ühtsed põhimõtted põhiväärtuste rakendamiseks, mille tulemusel muutuks nende kasutamine süsteemsemaks ja ühtsemaks. Sellest tulenevalt teeb autor ettepaneku uurida, kas ja kuidas oli 2009. aasta lõpuni prefektuurides lahendatud Eesti Politsei põhiväärtuste rakendamine distsiplinaarjuurdlustes, sh vääritud teo kvalifitseerimisel distsiplinaarsüüteona. Olemasoleva olukorra parandamiseks teeb autor aga ettepaneku korraldada distsiplinaarmenetlejatele teabepäev teadvustamiseks Eesti Politsei põhiväärtuste rakendamise

võimalusi distsiplinaarmenetluste läbiviimisel ja väärteo kvalifitseerimisel distsiplinaarsüüteona.



## РЕЗЮМЕ

Работа состоит из 51 листов. Основная цель исследовательской работы было выяснить, представляется ли возможным в настоящее время применять основные ценности Эстонской полиции при квалификации недостойного поступка и при проведении служебных расследований. Если это не возможно, то объяснить важность этого и внести свои предложения по изменению законодательства.

В целях сбора информации автор проанализировал соответствующее законодательство, должностные приказы, судебные решения и соответствующую теме теоретическую литературу, а также материалы служебных расследований, проведённых в Северной Префектуре за 2007 по 2009 год. Заключение, сделанные в ходе исследовательской работы, основываются на анализе данных и на личном служебном опыте автора. Данные исследования и анализ позволяют сделать выводы о возможностях применения основных ценностей Эстонской полиции при квалификации недостойного поступка как должностного преступления и при проведении служебных расследований, также сделать предложения по исправлению существующего положения.

В результате исследовательской работы выясняется, что этика в работе полиции нужна и является её неотъемлемой частью. Чиновникам и полицейским чиновникам со стороны общества поставлены высокие этические требования. Они постоянно находятся под пристальным вниманием общественности, что должно исключать возможность совершения любого должностного проступка. Они своим поведением быть примером другим и с безупречной репутацией. Этические нормы установлены в кодексе этики общественной службы, который с годами приобрёл более значимую юридическую силу, чем при его принятии предполагалось. В кодексе этики видели первоначально разъясняющий, вдохновляющий, просвещающий документ, но это понимание изменилось, и кодекс этики стал применяться при привлечении чиновников к дисциплинарной ответственности.

Дополнительно выясняется, что применение основных ценностей Эстонской полиции при квалификации недостойного поступка при выносе заключения служебного расследования возможно и правомерно. Основные ценности можно применять в служебном расследовании при квалификации проступков и определении недостойного поступка. Регуляция дисциплинарной ответственности никак этому не препятствует. Законодателем установлен перечень дисциплинарных проступков для чиновников и полицейских чиновников, наиболее тяжким из которых является недостойный поступок, после совершения которого, можно уволить служащего без каких-либо дополнительных условий. Недостойный поступок является неопределённым правовым понятием, определение которого, по мнению административного суда, входит только в компетенцию административного органа.

В Северной Префектуре полиции за 2007-2009 год было проведено 428 служебных расследований, в которых должностные проступки были установлены в 316 расследованиях и в 79 расследованиях были применены основные ценности. В течение трёх лет основные ценности Эстонской полиции при квалификации недостойного поступка были применены только в двух случаях, в 2008 и 2009 году. По мнению автора, этому способствовало то обстоятельство, что в правилах внутреннего порядка Северной Префектуры было установлено, какие поступки учреждение считало недостойными, поэтому при квалификации недостойного поступка делалась ссылка на статью правил, которую чиновник своим поступком нарушил. 97 процентов мнений руководителей подразделений содержали основные ценности Эстонской полиции, посредством которых была дана оценка поведению или действию чиновников.

Поскольку автор изучал применение основных ценностей Эстонской полиции при квалификации недостойного поступка только на примере Северной Префектуры на примерах 2007-2009 годов, для формирования общей практики, требуется исследовать, когда и в какой степени в других префектурах были применены основные ценности Эстонской полиции для привлечения сотрудников к дисциплинарной ответственности. Начиная с 01.01.2010 года, бывшие бюро полицейского контроля префектур входят в состав бюро полицейского контроля Департамента Полиции и Пограничной охраны. Это значит, что бюро внутреннего контроля является центральным подразделением, которое должно работать по единым принципам. На основании результатов исследования можно сформировать единые принципы по применению основных

ценностей, благодаря чему их использование стало бы системным и сплочённым. Исходя из этого, автор предлагает исследовать, каким образом и было ли до 2009 года решено применение основных ценностей в служебных расследованиях и при квалификации недостойного поступка как должностного проступка. Для улучшения существующего порядка, автор предлагает провести для сотрудников, занимающихся проведением служебных расследований, информационный день для ознакомления с возможностями применения основных ценностей Эстонской Полиции в служебных расследованиях и при квалификации недостойного поступка как должностного проступка.

## KASUTATUD KIRJANDUS

Aare Laanemäe, *Eetika alused* (Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus, 2000)

Andreas Anvelt, esse „Milleks meile aukohus?“, 12.02.2007, [www.pop.pol/cms/kuva.php?id=5729](http://www.pop.pol/cms/kuva.php?id=5729) (27.03.2010)

Avaliku teenistuse eetikakoodeks, 25.01.1995, jõustunud 01.01.1996- RT I 1995, 16, 228 ... RT I 2009, 62, 405

Avaliku teenistuse seadus, 25.01.1995, jõustunud 01.01.1996- RT I 1995, 16, 228 ... RT I 2009, 62, 405

Distsiplinaarmenetluse läbiviimise juhend, kinnitatud Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 01.01.2010 käskkirjaga nr 9

Elina Rikken, *Politseiteenistusõigus* (Sisekaitseakadeemia, 2006)

Erkki Ellonen, Kalle Kekkomäki, Petri Raivola, Hannu Taiha, Tarmo Väliatalo, *Eetika ja politseitöö* (Sisekaitseakadeemia kirjastus, AS Ühiselu, 2002)

Galina Pantšenko kaebus Tallinna Linnavalitsuse 07.11.2001 korralduse nr 4765-k ja Tallinna linnapea 02.01.2002 käskkirja nr 1 peale, Riigikohtu halduskolleegiumi otsus nr 3-3-1-70-03, 25.11.2005

Igor Šatilovi kaebus Ida-Viru Politseiprefektuuri prefekti käskkirja seadusevastaseks tunnistamiseks, kaebaja teenistusse ennistamiseks ja teenistusest sunnilt puudunud aja eest töötasu väljamõistmiseks, haldusasi nr 3-3-1-38-02, kohtuotsus, 17.06.2002

Ilmar Pavelsoni kaebuse läbivaatamine Tallinna Politseiprefektuuri 19.01.2001 käskkirja nr 2434p tühistamise nõudes, haldusasi nr 3-1330/2001, kohtuotsus, 20.11.2001

Inge-Maret Orgo ja Kalle Merusk, *Töösuhthed ja avalik teenistus*, (Õigusteabe AS Juura, 1996)

Ivar Tallo, „Kommentaari avaliku teenistuse eetikakoodeksile“, *Juridica* (1999), nr 4

Jüri Eintalu, „Avaliku teenistuse eetikakoodeks“, 19. aastakäik, *Akadeemia* (2007), nr 10

Kaili Ahi, Leno Saarniit, „Eetikakoodeksite ja eetika infrastruktuuri osa korruptsiooni ennetamisel“, *Juridica* (2000), nr 8

Kristel Sarapuu, „Politsei põhiväärtused: professionaalsus, koostöö, inimlikkus ja ausameelsus“, *Politseileht*, nr 2 (25) 2007

Maaja Vadi, *Organisatsioonikäitumine* (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2001)

Mai Krikk, *Eesti Politsei loomine ja areng 1918-1940*, (Politseiamet, 2001)

Maie Tuulik, *Eetika ja moraal* (AS Kirjastus Ilo, 2002)

Monika Mikiver, *Avaliku teenistuse õigus* (Sisekaitseakadeemia, 2002)

Politseiametniku ning Politsei- ja Piirivalveameti kõrgema ametniku kutsesobivusnõuded, sh haridusnõuded ning nende kontrollimise tingimused ja kord, siseministri 14.12.2009 määrus nr 66, jõustunud 01.01.2010- RTL, 23.12.2009, 95, 1401

Politsei distsiplinaarjuurdluste läbiviimise juhend, kinnitatud peadirektori 10.11.1998 käskkirjaga nr 270

Politsei heade tavade ja kommete eeskiri, kinnitatud politseipeadirektori 22.02.2008 käskkirjaga nr 61

Politsei ja piirivalve seadus, 06.05.2009, jõustunud 01.01.2010- RT I 2009, 26, 159... RT I 2009, 62,405

Põhja Politseiprefektuuri aukohtu statuut, kinnitatud Põhja Politseiprefektuuri politseiprefekti 07.11.2006 käskkirjaga nr 343

Põhja Politseiprefektuuri sisekorraeskiri, kinnitatud Põhja Politseiprefektuuri politseiprefekti 02.01.2004 käskkirjaga nr 2

Rein Roossaare kaebus Ida Politseiprefektuuri käskkirja tühistamiseks, kaebuse esitaja teenistusse ennistamiseks ning teenistusest sunnitult puudunud aja eest tasu väljamõistmiseks, Riigikohtu halduskolleegiumi otsus nr 3-3-1-10-05, 02.05.2005

Riigikantselei, *Avaliku teenistuse aastaraamat 2004* (Riigi Teataja Kirjastus, 2005)

Riigikantselei koostöös Eesti Halduse Instituudiga, *Avaliku teenistuse aastaraamat 1999* (Inreko Press, 2000)

VIII Riigikogu VIII istungjärgu 07. detsembri 1998. aasta stenogramm, korruptsioonivastase seaduse eelnõu (254 SE) teise lugemise jätkamine, <  
[www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=913035600](http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=913035600)  
(27.03.2010)

Roman Zagoskini kaebus Põhja Politseiprefektuuri 29.05.2008 käskkirja nr 1040p tühistamiseks, teenistusse ennistamiseks ja teenistusest sunnitult puudunud aja eest tasu väljamõistmiseks, haldusasi nr 3-08-1243, kohtuotsus, 17.10.2008

Taavi Kullerkupp, „Põhja prefektuuris alustas tööd aukohus“, *Politseileht*, nr 6 (23) 2006

Tarmo Valgepea kaebus Tallinna Linnavalituse 19.06.2002 korralduse nr 1856-k peale, Riigikohtu halduskolleegiumi otsus nr 3-3-1-74-03, 17.11.2003

Toivo Aavik, Külli Keerus, Kristi Lõuk, Ants Nõmper, Aive Pevkur, Leno Saarniit, et al, *Eetikakoodeksite käsiraamat* (Eesti Keele Sihtasutus, 2007)

Tolliameti kassatsioonikaebuse läbivaatamine distsiplinaarkaristusena teenistusest vabastamise asjas, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus nr 3-3-1-13-01, 10.04.2001

Töötajate distsiplinaarvastutuse seadus, 05.05.1993, jõustunud 01.09.1993- RT 1993, 26, 441  
... RT I 2009, 5, 35

Urmas Krüger, *Kriminaalpolitseiniku eetika* (Sisekaitseakadeemia, 2006)

Üllar Pöderi kaebus Põhja Politseiprefektuuri 19.12.2006 käskkirja nr 1941p tühistamiseks, teenistusse ennistamiseks ja teenistusest sunnilt puudunud aja eest tasu väljamõistmiseks, haldusasi nr 3-07-127, Ringkonnakohtu otsus, 31.08.2008

## TABELITE LOETELU

Tabel 1. 2007.-2009. aastal Põhja Politseiprefektuuris läbiviidud distsiplinaarjuurdluste, tuvastatud süütegude ja põhiväärtuste rakendamiste arv .....32

Tabel 2. Põhiväärtuste rakendamiste arv Põhja Politseiprefektuuris 2007.-2009. aastal .....33

Tabel 3. Struktuuriüksuste juhtide poolt põhiväärtuste rakendamine.....33



## LISA 1. AVALIKU TEENISTUSE EETIKAKOODEKS

1. Ametnik on kodanik rahva teenistuses.
2. Ametniku tegevuse aluseks on ametivandes sätestatud austus Eesti Vabariigi põhiseaduse vastu.
3. Ametnik järgib oma tegevuses kodanikelt mandaadi saanud poliitikute õiguspäraselt väljendatud tahet.
4. Avalikku võimu tohib kasutada ainult avalikes huvides.
5. Avaliku võimu teostamine toimub alati seaduse alusel.
6. Avaliku võimu teostamisega käib alati kaasas vastutus.
7. Avaliku võimu teostamine on reeglina avalik tegevus.
8. Ametnik peab avalikes huvides valmis olema ka ebapopulaarsete otsuste tegemiseks.
9. Avaliku võimu teostaja püüdleb võimalikult laia kodanike osavõtu poole võimu teostamisest.
10. Ametnik allutab oma tegevuses ametkondlikud huvid alati avalikele huvidele.
11. Ametnik peab oma tegevuses olema poliitiliselt erapooletu.
12. Ametnik lähtub otsustamisel avalikest ja üldarusaadavatest kriteeriumidest.
13. Ametnik hoidub ka näiliku olukorra loomisest, mis võib seada kahtluse alla tema erapooletuse ja asjade käsitlemise objektiivsuse.
14. Ametnik peab tema kätte usaldatud varaga ümber käima säästlikult, otstarbekalt ja heaperemehelikult.
15. Ametnik kasutab ametikohustuste läbi teatavaks saanud informatsiooni ainult avalikes huvides.

16. Avaliku võimu teostajat iseloomustab ausus ning austus avalikkuse ja kaastöötaja vastu.
17. Ametnik on inimestega suheldes viisakas ja abivalmis.
18. Ametnik on väärikas, vastutustundlik ja kohusetundlik.
19. Ametnik kindlustab pideva enesetäiendamisega endast parima andmise avalikus teenistuses.
20. Ametnik aitab igati kaasa ülaloodud põhimõtete levikule.

## LISA 2. EESTI POLITSEI PÕHIVÄÄRTUSED

1. **Professionaalsus** – teadlikkus politsei rollist ühiskonnas, pühendumine objektiivsele klienditeenindusele, mis toimub pädevalt ja kvaliteetselt vajalike oskuste, teadmiste ja hoiakute ning nende järjepideva arendamise kaudu.
2. **Ausameelsus** – eeskujulik isiksus ja käitumine; seesmine kooskõla mõtete, sõnade ja tegude tasandil; seaduste, ameti- ja politseivande ning põhiväärtuste järgimine; au, õiglustunde ja usaldusväarsuse süvendamine.
3. **Inimlikkus** – objektiivne, eelarvamusteta tähelepanu ja hoolivus kõigi inimeste õiguste, inimväärikuse, väärtuste, veendumuste ja vara suhtes; abi ja toetuse osutamine nii sõnas kui ka teos.
4. **Koostöö** – üksteisest hoolimine ja abi osutamine; teadmine, et töötatakse ühise eesmärgi nimel; partnerlus, kommunikatsioon ja nõuandmine; meeskonnatöö ja meeskondlik toetamine; töötamine koos kogukonna ja teiste institutsioonidega, et tagada Eesti põhiseaduslik kord ja lahendada probleeme, mis mõjutavad turvalisust.