

## § 125. [Piirangud tegevteenistuses]

**Tegevteenistuses olev isik ei tohi olla muus valitavas ega nimetatavas ametis ega osa võtta ühegi erakonna tegevusest.**

Autor *Margit Gross*

Sisukord:

- I. Sissejuhatus
- II. Tegevväelaste tegevus- ja ühinemisvabaduse piirang
- III. Tegevteenistuses olev isik
- IV. Ühinemisvabaduse piirang
- V. Muud täiendavad piirangud

### I. Sissejuhatus

- 1 1920. ja 1937. aasta PSis puudusid tegevteenistuses olevate isikute tegevuspiiranguid või ühinemisvabaduse piiranguid puudutavad erisätted. Vaatamata sellele, et piirangud puudusid PSi tasandil, olid kaitseväelaste erapooletuse ja sisepoliitikasse sekkumise vältimiseks piirangud kehtestatud seaduste ja seadlustega.
- 2 1926. aasta kaitseväeteenistuse seaduses<sup>1</sup> oli sätestatud, et alalises kaitseväes teenivatel kaitseväelastel on samad õigused ja kohustused kui kõigil teistel kodanikel. Erandina oli alalises kaitseväes teenivatel kaitseväelastel (ohvitserid, ajateenijad, üleajateenijad, vabatahtlikud) keelatud olla igasuguste poliitiliste erakondade, ühingute ja rühmituste juhtivate ja kontrollivate organite liige ning aktiivselt osa võtta poliitilistest miitingutest, koosolekutest ja kihutustööst.<sup>2</sup>
- 3 1934. aasta kaitseväeteenistuse seaduse muudatuse<sup>3</sup> ja ohvitseride teenistuskäigu seadluse muutmise ja täiendamise seadlusega<sup>4</sup> kehtestati kaitseväes olevatele kaitseväelastele poliitiliste tegevuste ranged piirangud. Muudatusega keelati tegelikult kaitseväeteenistuses olevail isikul olla igasuguste poliitiliste ühenduste liige või võtta osa nende tegevusest, teha igasugust poliitilist kihutustööd, osaleda poliitilistel miitingutel, meelevaldustel või koosolekutel. Lisaks keelati ohvitseridel, kaitseväe ametnikel ja üleajateenijatel kandideerida Riigikogusse või omavalitsuste esinduskogudesse ning olla nende liige. Võrreldes 1927. aastal kehtestatud tegevuspiirangutega olid 1934. aasta piirangud märksa rangemad, keelustades nii kaitseväes kui ka Kaitseliidus olevate tegevväelaste igasuguse osavõtu poliitikast. Teenistuses olevatelt isikutelt nõuti täielikku erapooletust.
- 4 1937. aastal jõustunud sõjaväeteenistuse seadusega<sup>5</sup> ning 1938. aasta ohvitseride teenistuskäigu seadlusega<sup>6</sup> korrati varasemaid tegevus- ja ühinemisvabaduse piiranguid. Täiendavalt piirati ajateenijate valimisõigust. Ajateenijad ei võinud rahuajal võtta osa rahvahääletustest ja riigivanema, Riigikogu, omavalitsuse või muude rahvaesinduskogude valimistest. Erakondade või muude poliitilisi eesmärke taotlevate ühingute liikmeks

<sup>1</sup> RT 1926, 43, 79.

<sup>2</sup> 1926. aasta kaitseväeteenistuse seadus § 31.

<sup>3</sup> RT 1934, 18, 128.

<sup>4</sup> RT 1934, 19, 134.

<sup>5</sup> Sõjaväeteenistuse seaduse § 29 ja § 30 – RT 1937, 15, 116.

<sup>6</sup> Ohvitseride teenistuskäigu seadluse § 159, § 189 ja § 224 – RT 1938, 100, 871.

olemine ei olnud keelatud õppusel viibivatele reservväelastele, kuid õppustel viibimise ajal laienes ka neile poliitiliste väljaastumiste keeld.

## II. Tegevväelaste tegevus- ja ühinemisvabaduse piirang

- 5 PS § 125 järgi tegevteenistuses olev isik ei tohi olla muus valitavas ega nimetatavas ametis ega võtta osa ühegi erakonna tegevusest. Tegemist on täiendava põhiseadusliku tagatisega, mis kaitseb riiki, sealhulgas kaitseväge, poliitikute eest, kellel on võimupositsioon ja (sõjalised) ambitsioonid, ning ülemate eest, kel võivad olla isiklikud, majanduslikud või poliitilised huvid.
- 6 Piirangu eesmärk on vältida vahetult sõjalise riigikaitse ülesannete täitmisega seotud isikute poliitilist kallutatust ning huvide konflikti. Piiranguga välistatakse oht, mis võib tekkida, kui relvajõududes alaliselt töötavad isikud teeksid otsuseid või toiminguid poliitilistest või muudest kui riigi julgeoleku huvidest lähtuvalt. Sättega tagatakse relvajõudude apoliitilisus, tegevuse erapooletus ning allumine relvajõudude käsuhierarhiast tulenevatele otsustele. Piirang on seotud vajadusega hoida demokraatlikku tsiviilkontrolli, kui riigis toimub poliitiline võimuvõitlus või on välja kuulutatud erakorraline seisukord või sõjaseisukord. Relvajõudude politiseerimise vältimine ning teatud ametikohtade ühitamise piiramine on tavapärase demokraatlike riikide praktika.
- 7 Tegevväelaste tegevus- ja ühinemisvabaduse piirangud on tavapärased ka teiste riikide praktikas.<sup>7</sup> Näiteks Soome põhiseaduse<sup>8</sup> järgi ei või rahvasaadikuks valida tegevteenistuses olevat isikut. Soome kriminaalseaduse järgi on distsiplinaarkorras karistatav tegevväelase lubamatu poliitiline tegevus, milleks loetakse liitumist parteiga või parteipoliitilist tegevust harrastava või seda selgelt toetava ühendusega või sellisest parteist või ühendusest välja astumata jätmine.<sup>9</sup>

## III. Tegevteenistuses olev isik

- 8 Sätte järgi laieneb piirang tegevteenistuses olevatele isikutele. Jüri Adamsi töögrupi põhiseaduse eelnõus pakuti välja, et tegevteenistuses olev sõjaväelane ei tohi tegutseda poliitilistes organisatsioonides, olla Riigikogu või kohaliku volikogu liige või muude poliitiliste ametite esindaja.<sup>10</sup> Materjalidest nähtub, et piiranguga sooviti hõlmata üksnes neid isikuid, kellel on püsiv teenistussuhe, mitte kõiki kaitseväes olevaid isikuid.
- 9 Kehtiva kaitseväeteenistuse seaduse kohaselt on tegevteenistus avaliku teenistuse eriliik, kus kaitseväekohustuslane töötab sõjaväelise auastmega ametikohal. Tegevteenistuses olev isik on tegevväelane. Tegevväelased on tegevteenistuses kaitseväes või Kaitseliidus. Tegevteenistus tuleb eristada kaitseväeteenistusest ja asendusteenistusest. Kaitseväeteenistus on teenimine sõjaväelise auastmega ametikohal. Kaitseväeteenistuses olev isik on kaitseväelane. Kaitseväeteenistus on laiem mõiste, hõlmates kaitseväeteenistuskohustuse täitmist (aja- ja reservteenistus) ja tegevteenistust. Asendusteenistuja on isik, kes on usulistel või kõlbelistel põhjustel kaitseväeteenistusest keeldunud, kuid kes osaleb mittesõjalises väljaõppes ja tegevustes.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Nt Saksamaa Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten §-d 15, 20, 20a ja 25. Kättesaadav <https://www.buzer.de/gesetz/2246/b6298.htm>.

<sup>8</sup> Suomen perustuslaki (731/1999) § 27. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=perustuslaki>.

<sup>9</sup> Rikoslaki 39/1889; 104/2022) 45. peatükk, § 19. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Rikoslaki>.

<sup>10</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 142, 199 ja 1178.

<sup>11</sup> Kaitseväeteenistuse seadus (RT I, 10.07.2012, 1) § 3, 4 ja 7.

- 10 Tegevteenistuse mõistet on õiguses erinevatel aegadel sisustatud erinevalt ning see on ajas muutuv, lähtudes seadusandjast.<sup>12</sup> Õiguslikult laienevad sätte piirangud üksnes tegevväelastele, kes kaitseväeteenistuse seaduse alusel kuuluvad nimetatud isikute gruppi. Tegevväelaste mõiste muutmisel tuleb arvestada võimalike töö-, tegevus- ja ühinemisvabaduse piirangutega. Näiteks kui tulevikus loetakse tegevteenistujaks ka isik, kes on mobilisatsiooni ajal asunud täitma sõjaaja ametikoha ülesandeid, laieneks tegevteenistujate arv ja suureneks oluliselt isikute ring, kellele kohaldub PS §-s 125 sätestatud piirang.
- 11 Erinevalt muust avalikust teenistusest ei ole tegevteenistus seotud konkreetse ametikohaga. Kui ametnik võetakse teenistusse ametikohale nimetamisega, on isiku tegevteenistusse võtmine ja rahuaja ametikohale nimetamine kaks eraldi toimingut. Töö- ja tegevuspiirangu ning erakonda kuulumise keeldu saab isiku suhtes kohaldada alates hetkest, kui ta võetakse tegevteenistusse.
- 12 PS §-st 125 tulenevad piirangud ei keela tegevväelase muud kõrvaltegevust ega välista tegevteenistujatele muude töö- või tegevuspiirangute kehtestamist seaduse alusel (vt PS § 30 ja § 124 lg 3 kommentaar). Nii mitmeski seaduses on täiendavate piirangute seadmise võimalust kasutatud. Tegevväelastel on keelatud kandideerida näiteks Riigikogu liikmeks, Euroopa Parlamendi liikmeks, kohaliku omavalitsuse volikogu liikmeks. Tegevväelast ei saa üles seada ka Vabariigi Presidendi kandidaadina. Nimetatud ametikohti ei saa ühildada tegevteenistusega, kuivõrd see võimaldaks kas oluliste otsuste ja käsuvõimu koondumist või tooks kaasa tegevväelaste politiseerumise.
- 13 Kui rahuajal on tegevväelasel lubatud töötada väljaspool teenistusülesannete täitmist, siis sõjaaja ametikoha ülesandeid täitma asunud tegevväelasel tuleb rakendada oma aeg maksimaalselt teenistusülesannete täitmisele, mistõttu ei ole tal lubatud sel ajal töötada väljaspool teenistusülesannete täitmist muul töö- või ametikohal.<sup>13</sup> Sõjaaja ametikoha ülesandeid täitev tegevväelane ei saa täita teise tööandja juures ülesandeid ka osakoormusega.
- 14 Kuivõrd tegevteenistus rahuaja ametikohal ei hõlma ajateenistust, asendusteenistust ja reservteenistust, ei laiene piirangud ka ajateenijatele, asendusteenistujatele ja reservväelastele, kelle kaitseväeteenistuses viibimise aeg on lühiajaline ning põhineb kohustusel, mitte vabatahtlikul töösuhtel. Nimetatud isikutele tegevus- ja ühinemisvabaduse piirangute laiendamine ajal, mil nad ei ole kaitseväeteenistuses, oleks ebaproportsionaalne, kuivõrd isikud ei oma avaliku võimu volitusi ning nende teenistus on ajaliselt piiratud.
- 15 Kaitseväeteenistuse seaduse<sup>14</sup> alusel on ajateenijal, asendusteenistujal ja reservväelasel õppekogunemise ajal keelatud oma poliitiliste vaadete levitamine. Poliitiliste vaadete levitamise keeld sisaldab keeldu teha valimispropagandat, korraldada ajateenistuskohas poliitilisi miitinguid ja teha muid toiminguid, mis seavad kahtluse alla kaitseväe apoliitilisuse. Nõude rikkumine on karistatav distsiplinaarkorras. Nimetatud piirangu kehtestamise alus on seejuures PS § 124 lg 3, mitte PS § 125.
- 16 Mobilisatsiooni väljakuulutamise järel kutsutakse mobilisatsioonikäsuga teenistusse sõjaaja ametikohale nimetatud reservis olevad isikud. Neilt ei ole mõistlik nõuda, et nad loobuks riigikaitsekohustuse täitmise alusel erakondlikust kuuluvusest. Küll aga ei tohi tegevteenistusse kutsutud sarnaselt aja- ja reservteenistusega tegeleda teenistuses olles poliitiliste vaadete levitamise ja osa võtta erakonna tegevusest.

<sup>12</sup> Seejuures tuleb silmas pida, et PS-i mõisted on n-ö autonoomsed, st ei sõltu seadusandja antavast sisust.

<sup>13</sup> Riigikaitse seaduse eelnõu 772 SE seletuskiri, lk 77.

<sup>14</sup> Kaitseväeteenistuse seadus – RT I, 10.07.2012, 1.

## IV. Ühinemisvabaduse piirang

- 17 PS § 48 lg 1 kohaselt on igäühel õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse. Erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud. Kõnealune paragrahv sätestab ühinemisvabaduse, kuid ei näe ette erakonnaga ühinemise vabaduse piiramist. Teatud ametnike õigust kuuluda erakonda või mõnda liiki mittetulundusühingusse võib piirata PS § 30 lg 3 alusel. PS § 125 on täiendav piiranguklausel tegevteenistuses olevate isikute jaoks. Erakondlik seotus võib luua ohu, millega võib kaasneda põhiseaduslikele institutsioonidele poliitiliste nõudmiste esitamine koos jõu kasutamise ähvardamisega.
- 18 PS § 125 järgi ei või tegevväelane osa võtta ühegi erakonna tegevusest. Erakond on Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mis tegutseb mittetulundusühingu vormis (vt PS § 48). Erakonna eesmärk on oma poliitiliste huvide väljendamine ning riigi- ja kohaliku võimu teostamine. Erakonna tegevuses saab eelkõige osaleda erakonna liikmena, sest liikmelisusega mõjutatakse erakonna tegevust, väljendatakse oma maailmavaadet ja poliitilisi seisukohti. Seejuures ei ole määrav, kas isik on erakonna aktiivne või passiivne liige.
- 19 Kehtivates seadustes<sup>15</sup> on üheselt sätestatud, et rahuaja ametikohal tegevteenistuses olev kaitseväelane ei või kuuluda erakonda, nii nagu ei või kuuluda erakonda ka kohtunikud, prokurörid, politseinikud, riigikontrolör ja riigikontrolli peakontrolör, õiguskantsler ja tema nõunikud. Tegevväelane ei tohi teenistusülesannete täitmise ajal tegeleda ka poliitiliste vaadete levitamisega. Tegevväelased peavad alluma kaitseväge või Kaitseliidu ülesandeid täites valitsuse kui kõrgema täidesaatva riigivõimu kujundatud poliitikale ning lähtuma oma otsustes kaitseministri otsustest ja suunistest. Eeltoodu tähendab, et tegevväelased ei või osaleda ka erakondade koosolekutel või nende korraldatud meelevaldustel teenistusülesannete täitmise ajal. Väljaspool teenistusülesandeid eelnimetatud piirang ei kehti, kuid tegevväelane peab arvestama ka ametnikele kehtestatud eetikanõuetega ehk tegevväelased peavad oma tegevuses juhinduma muu hulgas usaldusväarsuse ja erapooletuse põhimõttest.
- 20 Tegevväelasel on seadusega keelatud talle antud kaitsevälise käsuõiguse ja distsiplinaarvõimu kasutamine mõne erakonna huvides. Näiteks on ülemal keelatud mõjutada alluvat mõne poliitilise arvamuse poolt või vastu. Tegevväelasele on usaldatud ulatuslikud jõu kasutamise volitused, mida võib kasutada üksnes teenistusülesannete täitmiseks.

## V. Muud täiendavad piirangud

- 21 PS § 125 ei piira tegevteenistuses olevate isikute kuulumist muudesse ühingutesse, liitudesse või seltsidesse, mis on moodustatud vaba tahtluse alusel, ning muudel positsioonidel olemist, kui need ühilduvad tegevväelase staatusega (nt naabrivalve või korteriühistu tegevuses osalemine) ning vastavad kõrvaltegevuse nõuetele (vt PS § 124 lg 3).
- 22 Täiendav ühinguvabaduse piirang on kehtestatud kaitseväeteenistuse seadusega, mille järgi tegevväelane ei või kuuluda relvi valdavasse ühingusse ega liitu, välja arvatud Kaitseliitu, jahimeeste- ja spordiseltsi. Kaitseliitu saab tegevväelane kuuluda vaid lihtliikmena, kuivõrd arvestada tuleb PS §-s 125 sätestatud piiranguga, mille järgi tegevväelane ei või olla muus valitavas ega nimetatavas ametis. Kaitseliidu kollegiaalsetesse juhtorganitesse on tegevväelastel keelatud kuuluda, sest tegemist on valitavate ametikohtadega. Tegevväelane

<sup>15</sup> Erakonnaseadus (RT I 1994, 40, 654) § 5 lg 3 p 6 ja kaitseväeteenistuse seadus (RT I, 10.07.2012, 1) § 123.

võib Kaitseliidu juhtorganisse kuuluda ainult juhul, kui kuuluvus tuleb seadusest ja on ametikohajärgne. Näiteks on Kaitseliidu seaduses määratud, et Kaitseliidu ülem kuulub keskjuhatusse.<sup>16</sup> Piirang tagab ühtlasi vabatahtlikule organisatsioonile vajaliku otsustusvabaduse organisatsiooni tegevuse korraldamisel ning tegevuspiirangutest kinnipidamise.

- 23 Tegevväelastele täiendavate, üldiselt ametnikele mitte ettenähtud, piirangute kehtestamisel tuleb arvestada, et piirangud peavad olema eesmärgipärased ning proportsionaalsed seatava eesmärgi suhtes. Piirangutega ei saa minna nii kaugemale, et tegevteenistuses olevatel isikutel puudub igasugune võimalus koonduda vabaühendustesse või tegeleda kõrvaltegevustega.

---

<sup>16</sup> Kaitseliidu seadus § 19 lg 3 – RT I, 20.03.2013, 29.