



Õiguskantsler

Teie 21.06.2013 nr

Meie 07.08.2013 nr 6-1/130972/1303456

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta Politseiametnike pension

Lugupeetud []

1. Pöördusite esindatavate nimel minu poole avaldusega, milles tõstasite küsimuse Politseija piirivalve seaduse (PPVS) vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele.
2. Avaldasite, et Teie hinnangul ei ole 20.12.2012 vastu võetud ning 01.01.2013 jõustunud PPVS § 100 lõiked 1 ja 1¹ ning § 106 lõige 1 kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega.
3. Leidsite, et seadusandja tehtud muudatused väljateenitud aastate pensioni suuruse arvestamise alustes on vastuolus õiguskindluse ning võrdse kohtlemise põhimõtetega. Peamiselt peate problemaatiliseks seda, et väljateenitud aastate pensioni suurus sõltub kehtiva õiguse kohaselt sellest, millisel ajal politseiametnik pensionile läks.
4. Kuni 31.12.2009 kehtinud politseiteenistuse seaduse (PolTS) § 21¹ lõike 1 järgi oli politseiametniku pensioni suuruse arvestamise aluseks tema ametipalk. 31.12.2010 seisuga kehtinud avaliku teenistuse seaduse § 8¹ lõike 2 järgi oli ametipalk palgaastmele vastav palgamäär¹. Seega ei kuulunud enne 01.01.2010 pensionile jäänud politseiametnike pensioni suuruse arvestamise aluste hulka arvamisele mh mistahes lisatasud.
5. 01.01.2010 jõustunud PPVS § 100 lg 1 punktide 1 ja 2² järgi jätkati mõningate muudatustega politseiametnike pensioni suuruse määramist ametipalga alusel. PPVS § 100 lg 1 p 1 järgi oli politseiametniku pensioni suuruse arvutamise aluseks olevaks ametipalgaks ametniku viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär või teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud temale soodsaim palgamäär. Pensioni suuruse arvestamise alusena lisandus palgamäärale veel ka teenistusastmetasu, mis määrati pensioni määramise hetkel oleva teenistusastme alusel (PPVS § 100 lg 1 p 2). Politseiametniku ametipalk koosnes astmepalgast

¹ PolTS § 19 järgi võis politseiametniku palgamäärased diferentseerida. Juhul kui palgamäära diferentseeriti, läks pensioni suuruse arvestamise alusena arvesse diferentseeritud palgamäär (vt lisaks PolTS § 19 lg 5¹).

² 01.01.2010 jõustunud ning kuni 31.12.2012 kehtinud PPVS § 100 lg 1 sõnastus oli järgnev: "(1) Politseiametniku pensioni suuruse arvutamise aluseks olevaks ametipalgaks (edaspidi *pension* arvutamise ametipalk) on: 1) tema viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär või teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud temale soodsaim palgamäär ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest ja 2) teenistusastmetasu, mis on määratud pensioni määramise hetkel oleva teenistusastme alusel."

ning teenistusastmetasust (PPVS § 70 lg 2). PPVS § 70 lg 3 järgi nimetati astmepalgaks politseiametniku ametikohale vastavat palgamäära, mida sarnaselt politseiteenistuse seaduses sätestatud oli võimalik samuti diferentseerida (PPVS § 70 lg 6).

6. 01.01.2013 jõustunud muudatusega sätestati, et pensioni suuruse määramisel saab üldjuhul oluliseks see hetk, mil inimesele pension määratakse (PPVS § 100 lg 1¹). Teisisõnu sätestati, et erinevalt varem kehtinud regulatsioonist, mille puhul oli võimalik, et palgamäära tõustes tõusis ka pension, pärast pensionile jäämist teenistuses olijate palgamäära tõus enam pensionide suurust ei mõjuta, st pensioni arvestamise summa seoti lahti teenistuses olijate teenistustasu suurusest.

7. Märkisite avalduses, et Teie hinnangul ei ole selline pensioni suuruse arvutamise aluste muutmine kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusest tuleneva õiguskindluse põhimõttega.

8. Õiguskindluse põhimõtte³ järgi peab inimesel olema võimalik olla kindel nii normide sisu osas (õiguselguse põhimõte) kui ka selles, et kehtestatud normid püsima jäävad (õiguspärase ootuse põhimõte)⁴.

9. Riigikohus on õiguspärase ootuse kohta selgitanud järgmist: "Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igal ajal olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas"⁵. Igal ajal on: "õigus mõistlikule ootusele, et seadusega lubatud rakendatakse isikute suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima"⁶. Õiguspärane ootus: "Kaitseb isiku õiguspärasest ootusest ja usaldusest, et isikult ei võeta ära riigi poolt antud õigusi, mida isik on asunud realiseerima"⁷.

10. Samas ei tähenda õiguspärase ootuse põhimõtte seda, et: "Isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. Õiguspärase ootuse põhimõtte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist [---]".⁸ Muudatuse lubatavusega seoses tõstab Riigikohus esile vajaduse kaaluda ning seejuures võtta arvesse õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu.⁹

11. Üheks oluliseks kriteeriumiks, mille pinnalt hinnata, kas inimese õiguspärasest ootust on rikutud, on vaadata, kas PS § 13 lõikest 2 tuleneva mõistliku aja (*vacatio legis*) nõuet on täidetud või mitte. Mõistliku aja nõude sisuks on see, et inimese õiguslikku seisundit muutvate uute regulatsioonide jõustamiseks tuleb ette näha piisavalt mõistlik aeg selleks, et normi adressaat saaks kõigepealt uute normidega tutvuda ning nendele vastavalt enda elu ümber korraldada. Mõistliku aja nõude eesmärgiks on tagada, et inimesele ei pandaks õigusliku regulatsiooni muutmisega mingeid kohustusi selliselt, et inimesel ei olegi võimalik neid objektiivsetel kaalutlustel täita.

³ Riigikohus on õiguskindluse põhimõtet tuletanud nii Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-st 10 (vt nt RKPJKo 02.12.2004 nr 3-4-1-20-04 p 12) või ka PS § 10 ja § 13 lg 2 koostoimest (vt nt RKÜKo 16.05.2008 nr 3-1-1-88-07 p 31; RKPJo 20.03.2006 nr 3-4-1-33-05 p 21).

⁴ Riigikohus on selgitanud: "Põhiseaduse §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte. Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õiguselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte)" RKPJKo 31.01.2007 nr 3-4-1-14-06 p 23.

⁵ RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 13.

⁶ RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-2-99 p II.

⁷ RKPJKo 21.02.2002, 3-3-1-6-02 p 18.

⁸ RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 14.

⁹ RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 26.

12. Arvestades sellega, kuidas Riigikohus on õiguskindluse põhimõtet sisustanud, võib üldistatult asuda seisukohale, et politseiametnikele makstava eripensioni arvestamise aluste muudatus ei ole välistatud. Teisisõnu, Riigikohtu seisukohti silmas pidades ei nõuta Eesti Vabariigi põhiseaduses seda, et kord määratud eripension peab jääma samasuguseks inimese elu lõpuni. Kuna eripensioni (kui ühe soodustuse) suuruse määramisel on seadusandjal suur kujundamisruum, on seadusandjal õigus ka juba kord määratud eripensioni ümber hinnata.

13. Eripensioni ümber tegemisel tuleb seadusandjal silmas pidada seda, et juhul kui muudatuste mõju on inimeste põhiõigustele ja –vabadustele intensiivne, peab inimestel olema piisavalt aega (*vacatio legis*) nendega kohanemiseks ning vajalike muutuste ellu viimiseks.

14. Hindan, et 01.01.2013 jõustunud muudatuste mõju pensioni saajate õigustele ja kohustustele ei olnud väga intensiivne. Nimelt ei seatud adressaatidele mingeid lisakohustusi (nt ei pandud kohustust esitada mingeid avaldusi jmt) ning kuna pensioni suurust ei vähendatud, ei piiratud ka nende õigusi.

15. Võrdse kohtlemise küsimuses tahaksin veel lisada, et eripensioniõigus on politseiametnikele antud soodustus, võrreldes üldalustel riikliku vanaduspensioni saajatega. Eripensioniõiguse andmine ei ole põhiseadusest tulenev riigi kohustus, sest soodsamaid pensionitingimusi ei anta põhiseadusega (PS § 28 lg 2) nõutud miinimumi ehk sotsiaalsete põhiõiguste tagamiseks.¹⁰ Analoogsel juhul on Riigikohus rõhutanud, et erinevate argumentide kaalumisel tuleb seetõttu arvestada, et tegemist on riigi heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt isikutele antava hüve või soodustusega,¹¹ arvesse võtta seadusandja seatud poliitilisi eesmärgi ning olla tagasihoidlik¹² (seadusandja poolt kohaseks peetud lahenduse ümberhindamisel).

16. Seetõttu peaks seadusandjal eripensioniõiguse kehtestamisel ja laiendamisel olema ulatuslik kaalumiseruum¹³. Seadusandjal peab olema võimalik eriteenistust kujundada, sh reageerida muutustele – ajas muutuvad on nii teenistustingimused (sh ülesanded, vastutus, ohud ja teenistujate muud sotsiaalsed garantiid peale eripensioniõiguse) kui ka olukord tööjõuturul.¹⁴ Teenistustingimuste soodsamaks muutmise taga ongi üldjuhul eesmärk meelitada isikuid eriteenistusse asuma või seal jätkama.

¹⁰ Analoogselt vanemahüvitise suhtes Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsuse (RKPJKo) 14.05.2013 nr 3-4-1-7-13 p 47 ja RKPJKo 27.12.2011 nr 3-4-1-23-11 p 68 ning sünnitoetuse osas RKPJKo 08.03.2011 nr 3-4-1-11-10 p 62.

¹¹ RKPJKo 27.12.2011 nr 3-4-1-23-11 p 68. Riigikohus on sama otsuse punktis 69 koguni leidnud, et põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ei peaks kohus ühele isikutegrupile seadusandja antud soodustusi teistele isikutegruppidele laiendama. Sellises seisukohas võib siiski kahelda, sest selline lähenemine võimaldab faktiliselt seadusandja suvaõigust – õigusloomes võrdse kohtlemise kontrollimiseks ja tagamiseks puuduks tõhus õiguskaitsevahend.

¹² RKPJKo 14.05.2013 nr 3-4-1-7-13 p 47.

¹³ Riigikohus on samas isegi sotsiaalsete põhiõiguste puhul osundanud: „Sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus ja kohtud ei tohi seadusandja asemel asuda langetama sotsiaalpoliitilisi otsuseid. Sotsiaalsete põhiõiguste täpsem maht sõltub ka riigi majanduslikust olukorrast.“ (Riigikohtu üldkogu otsus 07.06.2011 nr 3-4-1-12-10 p 58). Seda enam (ulatuslikumalt) tuleb seadusandja mänguruumi tunnustada heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt isikutele antava hüve või soodustuse puhul (analoogselt kohaliku omavalitsuse üksuse poolt antava hüve suhtes RKPJKo 08.03.2011 nr 3-4-1-11-10 p 62). Vrdl ka G. Lübke-Wolff. Kommentaarid artiklile 33. – H. Dreier. Grundgesetz. Kommentar. II kd. Artiklid 20-82. Tübingen 1998, art 33 änr 64 (seadusandja ulatuslik mänguruum teenistussuhte üksikute oluliste tingimuste kujundamisel).

¹⁴ Vt ka Riigikohtu halduskolleegiumi otsus (RKHKo) 23.04.2012 nr 3-3-1-7-12 p 14: „Kolleegium ei näe alust kahelda Kaitseväe seisukohas, et praegusel juhul on suurenenud vastava ametikoha ametivastutuse ulatus ja sellega seonduvalt on tõstetud ametikoha auastet. Kolleegiumi arvates on KVTS § 197 lg 2 tõlgendamisel põhjendatud arvestada Kaitseväe seisukohta, mille järgi pensioni arvutamisel tuleb aluseks võtta isiku enda panus ja vastutuse määra ehk ametikoha auaste, mis kehtis tema vastaval ametikohal teenimise ajal.“

17. Kui teenistustingimuste soodsamaks muutmisel tuleks samad soodustused laiendada ka varem pensionile läinud isikutele, siis esiteks ei mõjutaks soodustus (vähemalt üldjuhul) neid täitma eelnimetatud eesmärki. Teisisõnu puuduks soodustusel nende isikute puhul seadusandja poolt soovitud regulatiivne toime. Teiseks paneks see seadusandja piiratud ressursi (eelarvelised vahendid) juures üsna keerulisse olukorda – soodustuse andmisega kaasneks suurem koormus riigieelarvele võrreldes olukorraga, kus soodustust varem pensionile jäänutele laiendada ei peaks. See võib aga tähendada, et soodustust ei saa üldse kellelegi anda (s.t eripensionioõiguse soodsamaks muutmist ei saaks sel juhul eesmärgi saavutamiseks kasutada).

18. Siinkohal tuleb arvestada ka seda, et laiemalt on võetud suund eripensionisüsteemi reformimisele, sest eripensionidega senisel kujul jätkamist peetakse riigile liiga koormavaks.¹⁵ Näiteks ei teki eripensionioõigust enam alates 2013. aastast ametisse nimetatud riigikontrolöri ja õiguskantsleri ning sellest lõpetatakse ka juba määratud eripensionide ümberarvutamine seoses palga muutusega ning hakatakse neid indekseerima (lisaks politseiametnike pensionitele, hakati indekseerima lisaks veel nt kaitseväelaste pensione, st ka kaitseväelaste pensioni suuruse arvestamine seoti lahti tegevväelaste teenistustasust).¹⁶

19. Lisan, et erisuste kaalumise võrdse kohtlemise põhimõtte pinnalt on õiguskantsleri poolt teostataval abstraktsel normikontrollil keerulisem kui kohtute poolt algatataval konkreetset normikontrollil, kus hinnatakse põhjalikult just konkreetse pensioni saaja olukorda (kõrvutades teda nt varem pensionile läinu või hiljem minejaga). Seetõttu osundan, et kui Te jätkuvalt leiate, et mõni Teie esindatavatele pensioni maksmise aluseks olev õigustloova akti sätte on põhiseadusest tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus, siis on neil võimalik enda õigusi kaitsta halduskohtusse pöördumisega pensioni maksmise pinnalt, taotledes ühtlasi vastavate sätete põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist.¹⁷

20. Loodan, et minu selgitustest on abi. Lõpetan Teie avalduse menetlemise.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Raivo Sults 693 8415; raivo.sults@oiguskantsler.ee

¹⁵ Vt <http://valitsus.ee/et/uudised/pressiteated/57002/seaduse-muudatus-kaotab-riigikontrolöri-ja-õiguskantsleri-eripensionid>. Õigupoolest oligi eripensionisüsteem algselt mõeldud ajutise lahendusena – Vabariigi Valitsust kohustati asendama riiklikud väljateenitud aastate pensionid osaliselt tööandja omavahendite arvel makstavate pensionidega (vt Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 14.05.1992 otsus "Eesti Vabariigi väljateenitud aastate pensionide seaduse rakendamise kohta" p 8 alap 3).

¹⁶ Vt toimuvate arengute osas ka <http://valitsus.ee/et/uudised/pressiteated/73420/riik-hakkab-tasuma-staazikate-vanglaametnike-ees-pensionifondimakseid-ja-kaitsevæeteenistuse-seaduse-§-211-lõiked-1-7>.

¹⁷ Kui kohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata õigustloova akti sätte, tunnistades selle põhiseadusega vastuolus olevaks, edastab ta vastava otsuse või määruse Riigikohtule. Sel moel on ka üksikisiku kaebuse kaudu võimalik käivitada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus. Osundan siinkohal ühtlasi, et riigilõivuseaduse § 22 lg 1 p 7 ja lg 2 p 2 kohaselt ei võeta riigilõivu pensionioõigusliku staaži tõendamise ja pensionisummade ebaõige maksmise ja maksmata jätmise asjades.