



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 21.06.2013 nr 6-1/130800/1302841

## Vastus avaldusele

Austatud

Täna Teid pöördumise eest, milles soovisite minu seisukohta mitmete politseiteenistust puudutavate küsimuste osas.

Esmalt küsite, kas politseiteenistust reguleerivat seadust saab käsitleda lepinguna tööandja ja töövõtja vahel. Olen seisukohal, et seadusandja poolt kehtestatud teenistustingimusi lepinguna käsitleda ei saa. Lepingulisi läbirääkimisi iseloomustab mõlema poole võimalus tingimusi välja pakkuda ning läbirääkijad on sealjuures põhimõtteliselt võrdsel positsioonil – mõlema poole nõusolekuta lepingut ei sõlmita. Riigiametnikele, sh politseiametnikele kehtestab teenistustingimused riik ühepoolselt. Loomulikult ei ole seadusandjal sealjuures täielikku suvaõigust (nt tuleb riigil arvestada isikuil tekkinud õiguspärase ootusega) ning isikul on õigus kehtestatud tingimusi arvestades vabalt otsustada, kas teenistusse asuda või teenistusest lahkuda.

Teisena küsite, kas Teie pikaajalisest haigusest tingituna tulnuks Teid saata arstlikku kontrolli, et tuvastada, kas haigus ei ole seotud Teie tööga politseiteenistuses. Märkite, et sellest sõltub rahaline kompensatsioon. Kahjuks jätate täpsustamata, millist kompensatsiooni Te silmas peate. Teie teenistusest tervise tõttu eemalviibimise ajal kehtinud politseiteenistuse seaduse<sup>1</sup> § 21 nägi ette toetuse muuhulgas politseiametniku püsivalt töövõimetuks tunnistamise ja haigestumise korral. Sama paragrahvi kuues lõige volitas Vabariigi Valitsust kehtestama toetuste ja kulude arvutamise ja maksmise korra. Teie teenistusest tervise tõttu eemalviibimise ajal kehtis Vabariigi Valitsuse 21.01.1999 määrusega nr 28 kinnitatud „Politseiteenistuse seaduse paragrahvis 21 sätestatud toetuste ja kulude arvutamise ja maksmise korra kinnitamine“, mille p 2 nägi ette, et politseiametniku püsivalt töövõimetuks tunnistamine või haigestumine tööülesannete täitmisel on tööõnnetus ning selle asjaolude väljaselgitamine ja arvelevõtmine toimub Vabariigi Valitsuse 13.09.2000 määruse nr 301 «Tööõnnetuse ja kutsehaigestumise uurimise ja registreerimise kord» (kord) nõuete kohaselt. Viimatinimetatud määruse andmise aluseks oli töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 24 lg 6. Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 23 lg 2 omakorda nägi ette, et töötervishoiuarsti juurde saadab töötaja kutsehaigust või muud tööga seotud haigust kahtlustav arst (mitte tööandja). Paraku ei ole vahepeal möödunud pika aja tõttu enam tagantjärele võimalik hinnata, kas Teie haigestumine tulenes politseiteenistuses olemisest.

<sup>1</sup> RT I 1998, 50, 753; 2003, 20, 116.

Kolmas ja neljas küsimus puudutavad erisusi eripensioniõiguse tekkimises ja eripensioni maksmises ja vastan neile seetõttu koos. Palute minu seisukohta, kas Eesti Vabariigi põhiseadusest (PS ja *põhiseadus*) tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega (PS § 12) on kooskõlas, et politseiametniku pension indekseeritakse neil politseiametnikel, kes läksid pensionile enne 01.01.2010 (kolmas küsimus), ning et Politsei- ja Piirivalveameti peadirektorile on ette nähtud eraldi lühendatud teenistusaja pinnalt tekkiv pensioniõigus.

Märgin esmalt, et politsei ja piirivalve seaduse (PPVS) § 106 lg 1 näeb ette ka hiljem pensionile jäävate politseiametnike pensioni indekseerimise ning ei kohtle seega tegelikult vähemalt selles osas pensionile jäänud (endisi) politseiametnikke erinevalt sõltuvalt nende pensionile mineku ajast. Samas võib Teie kirja sisulise osa pinnalt üldistades järeldada, et võrdse kohtlemise põhimõtte kontekstis pidasite probleemiks seda, et politseiametnike pensioniõiguse tekkimise ja pensioni maksmise alused on erinevad sõltuvalt ametikohast (eriti Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori eripension) ning pensionile mineku ajast. Mõistan Teie sellest tulenevat rahulolematust, kuid pean vajalikuks selgitada järgmist.

Eripensioniõigus on politseiametnikele antud soodustus võrreldes üldalustel riikliku vanaduspensionari saajatega. Eripensioniõiguse andmine ei ole põhiseaduse § 28 lõikest 2 tulenev riigi kohustus.<sup>2</sup> 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<sup>3</sup> – seega tuleb arvesse võtta seadusandja seatud poliitilisi eesmärke ning olla seadusandja kohaseks peetud lahenduse ümberhindamisel tagasihoidlik<sup>4</sup>.

Seetõttu peaks seadusandjal eripensioniõiguse kehtestamisel ja laiendamisel olema ulatuslik kujundamisruum,<sup>5</sup> sh selle otsustamisel, kas ning millistel tingimustel ja ulatuses tuleks eripensioniõigust kohaldada tagasiulatuvalt isikute suhtes, kes on regulatsiooni jõustumise ajaks juba pensionile jäänud.<sup>6</sup> Seadusandjal peab olema võimalik eriteenistust kujundada, sealhulgas reageerida muutustele. Nii teenistustingimused, sh ülesanded, vastutus, ohud ja teenistujate muud sotsiaaltagatised peale eripensioniõiguse, kui ka olukord töajal muutuvad ajas.<sup>7</sup> Muutustega töajal tuleb arvestada põhjusel, et sotsiaaltagatiste soodsamaks muutmise taga on üldjuhul eesmärk meelitada isikuid eriteenistusse asuma või seal jätkama.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> RKPJKo 14.05.2013 nr 3-4-1-7-13 p 47.

<sup>5</sup> 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 kujundamisruumi 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. Lübbe-Wolff. Kommentaarid artiklile 33. – H. Dreier. Grundgesetz. Kommentar. II kd. Artiklid 20-82. Tübingen 1998, art 33 änr 64 (seadusandja ulatuslik kujundamisruum teenistussuhte üksikute oluliste tingimuste kujundamisel).

<sup>6</sup> Analoogselt Tallinna Ringkonnakohtu 25.11.2005 otsuses (haldusasi nr 3-04-99/3).

<sup>7</sup> 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.“

Kui sotsiaaltagatiste soodsamaks muutmisel tuleks 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 soovitud regulatiivne toime. Teiseks paneks see seadusandja piiratud ressursi (raha) 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 eripensionidõiguse soodsamaks muutmist ei saaks sel juhul eesmärgi saavutamiseks kasutada).

Nii on ka Riigikohus leidnud: „Ühte gruppi kuuluvad enne politseipensioni reguleerivate sätete jõustumist politseiteenistusest vabastatud isikud, kellel on nõutava pikkusega politseiametniku staaž ja kes on saanud 50 aastaseks. [...] Teise gruppi kuuluvad pärast politseiametniku pensioni reguleerivate sätete jõustumist politseiteenistuses olevad isikud, kellel on nõutava pikkusega politseiametniku staaž ja kes on saanud 50 aastaseks. On ilmne, et viimatinimetatud kahte isikute gruppi koheldakse erinevalt. Esimesel grupil pole õigust politseiametniku pensionile, kuid teisel grupil on õigus sellele pensionile. Kolleegium leiab aga, et erinevaks kohtlemiseks on mõistlik põhjus. Kolleegiumi arvates kehtestati politseiametniku pension 2002. a 1. jaanuarist selleks, et täita ametikohad politseiteenistuses võimekate ja hea ettevalmistusega ametnikega ning tagada teenistussuhete pikaajalisus. Kuna V. Bakanin vabastati politseiteenistusest enne politseiametniku pensioni kehtestamist, siis ei saaks talle selle pensioni määramine teenida neid eesmärgi ning ülalnimetatud kahe isikute grupi erinev kohtlemine ei tähenda võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist.“<sup>8</sup>

Siinkohal tuleb arvestada ka seda, et laiemalt on võetud suund eripensionisüsteemi reformimisele, sest eripensionidega senisel kujul jätkamist peetakse riigile liiga koormavaks.<sup>9</sup> Näiteks ei teki eripensionidõigust enam alates 2013. aastast ametisse nimetatud riigikontrolöri ja õiguskantsleri ning sellest kuupäevast lõpetatakse ka juba määratud eripensionide ümberarvutamine seoses palga muutusega ning hakatakse neid indekseerima (sarnaselt politseiametnike eripensionidega).<sup>10</sup> Kui seadusandja laiendaks praegu soodustusi veelgi laiemale isikute ringile, siis tuleks tal hiljem soodustusi ära võttes samuti arvestada rohkematel isikutel tekkinud õiguspärase ootusega (ehk säilitada neile soodustused vähemalt teatud ajaks), mis muudaks reformi eesmärgi saavutamise väga raskeks. Olukorras, kus seadusandja näeb vajadust senistest soodustustest loobumiseks või nende vähendamiseks, poleks minu hinnangul kohane nõuda soodustuste määramist laiemale ringile.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> RKHKo 11.11.2004 nr 3-3-1-41-04 p 14. Ka Tallinna Ringkonnakohus leiab: „Erinevate pensionide puhul võibki staaži arvesse võtta erinevas mahu ning seadusandjal on sealjuures suur hindamisruum.“ (25.01.2013 otsuse haldusajal nr 3-12-1462/31 p 9).

<sup>9</sup> 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 töandja omavahendite arvel makstavate pensionidega (vt Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 14.05.1992 otsus "Eesti Vabariigi väljateenitud aastate pensionide seaduse rakendamise kohta" p 8 alap 3).

<sup>10</sup> Vt toimuvate arengute osas ka <http://valitsus.ee/et/uudised/pressiteated/73420/riik-hakkab-tasuma-staaživate-vanglaametnike-est-pensionifondimakseid>.

<sup>11</sup> Seadusandja poolt seadusega soodustuste andmine pole küll olnud õigusvastane, kuid siiski võib siinkohal kaudse paralleeli tõmmata Riigikohtu praktikast haldusorganite tegevuse suhtes, mille kohaselt õigusvastase halduspraktika jätkamist või laiendamist ei saa nõuda ka toetudes võrdse kohtlemise põhimõttele (esmakordselt RKHKo 06.05.2004 nr 3-3-1-19-04 p 18 ning seda täpsustavalt RKHKo 06.12.2004 nr 3-3-1-53-04 p 13).

Lisan, et erisuste kaalumise võrdse kohtlemise põhimõtte pinnalt on õiguskantsleril keerulisem kui kohtutel, kes saavad hinnata põhjalikult just konkreetse politseiametniku olukorda (soodustatud politseiametnikega kõrvutades). Seetõttu märgin, et kui Te jätkuvalt leiate, et mõni Teile pensioni maksmise aluseks olev õigustloova akti säte on põhiseadusest tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus, siis võite kaaluda oma õiguste kaitseks halduskohtusse pöördumist, taotledes ühtlasi vastavate sätete põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist.<sup>12</sup> Seejuures juhin tähelepanu asjaolule, et eelnevaga ei anna ma hinnangut Teie potentsiaalselt kohtule esitatava kaebuse väljavaadete kohta (s.t selle kohta, kas kohus Teie kaebuse menetlusse võtaks või kuidas kohus Teie esitatavat taotlust menetleks ning millisele seisukohale kohus jõuda võiks).

Viiendana küsite, kas enne 01.01.2010 pensionile jäänud politseiametnikele pensioni määramisel on õige jätta arvestamata avaliku teenistuse seaduse (ATS) alusel makstavad lisatasud. Politseiteenistuse seaduse § 21<sup>1</sup> (seisuga 31.12.2009) näeb ette politseiametniku pensioni arvestamise politseiametniku ametipalgast, kuid ei sisalda samas ametipalga mõistet. See mõiste sisaldub ATS (samuti seisuga 31.12.2009) § 8<sup>1</sup> lõikes 2, mille kohaselt ametipalgaks nimetatakse palgaastmele vastavat palgamäära (s.t mõiste *ametipalk* ei hõlma tõepoolest lisatasusid – erinevalt mõistest *palk*<sup>13</sup>). Seega tuleb enne 01.01.2010 pensionile jäänud politseiametnikele pensioni määramisel lähtuda palgaastmele vastavast palgamäärast (ja jätta lisatasud arvestamata).

Kuuendaks küsite, kas palgaastmete jaotamine palgamääradeks (politsei ja piirivalve seadus ehk PPS § 70) ei soodusta politseiametnike ebavõrdset kohtlemist ja seadusetuse tekkimist. PPS § 70 lg 3 kohaselt on politseiametniku astmepalk ametikoha palgaastmele vastav sama paragrahvi lõike 6 alusel kehtestatud või selle alusel diferentseeritud palgamäär. PPS § 70 lg 6 sisaldab vastavat volitusnormi, mille kohaselt kehtestab siseminister määrusega politseiametnike palgaastmetele vastavad palgamäärad, diferentseerimise alused, teenistusastmetasu suuruse ning politseiametnikele lisatasude maksmise alused ja ulatuse. Olen seisukohal, et täidesaatvale võimule volitusnormi andmist teenistustasu diferentseerimise aluste kehtestamiseks ei saa iseenesest pidada põhiseadusest tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus olevaks. See võimaldab muuhulgas paindlikumalt reageerida teenistustingimuste muutumisele. Olemuslikult kaasneb iga volitusnormi andmisega teatav oht täidesaatva võimu põhiseadusvastaseks tegevuseks (sh põhiseadusega vastuolus oleva määruse andmiseks), kuid see iseenesest ei muuda veel volitusnormi põhiseadusega vastuolus olevaks.<sup>14</sup> Isik, kes peab endale teenistustasu määramist põhiseadusega vastuolus olevaks, saab vastavalt konkreetsele olukorrale pöörduda soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku poole (võrdse kohtlemise seaduses ettenähtud korras) või halduskohtusse, taotledes ühtlasi palga määramise aluseks olevate õigustloovate aktide põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist.

<sup>12</sup> 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 pensioniõigusliku staaži tõendamise ja pensionisummade ebaõige maksmise ja maksmata jätmise asjades. Halduskohtu poole pöördumise kohta leiate lähemalt teavet ka veebilehelt <http://www.kohus.ee/56326> ja Riigi Teatajast ([www.riigiteataja.ee](http://www.riigiteataja.ee)).

<sup>13</sup> Võrdle ATS § 8<sup>1</sup> lõikega 1.

<sup>14</sup> Vt RKPJKo 05.02.1998 nr 3-4-1-1-98, osas V.

Loodan, et esitatud selgitused on Teile abiks. Ühtlasi vabandan vastuse viibimist, mis on peamiselt tingitud Teie poolt tõstatatud põhimõtteliste küsimuste põhjaliku läbikaalumise vajadusest.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel