



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 28.09.2016 nr 6-2/160745/1603945

Piirivalvurite väljateenitud aastate pensionisüsteem

Austatud

Tõstasite küsimuse piirivalvurite väljateenitud aastate pensionisüsteemi õiglusest ja selle Põhiseadusele vastavusest.

Kui 2010. aastal ühendati politsei ja piirivalve, tekkis piirivalvuritel politseiametnikena võimalus taotleda lisaks tavapärasele politsei ja piirivalve seaduses ([PPVS](#)) ettenähtud eripensionile ka pensionit väljateenitud aastate pensionide seaduse ([VAPS](#)) tähenduses.

VAPS pensionistaaži hulka arvestatakse aeg, mil piirivalve kuulus kaitsejõudude alla ning aeg, mil piirivalve kuulub politseisüsteemi,¹ mitte aga 2 aasta ja 5 kuu pikkune aeg, mil eksisteeris eraldiseisev piirivalvesüsteem.²

Kuigi eeltoodud süsteemimuudatuste mõju on piirivalvurite jaoks ebasoodne, ei saa paraku väita, et selline lahendus on ilmselgelt Põhiseadusega vastuolus.

2010. aastal oli Riigikogul piirivalvet ja politseid ühendades kaks võimalust: 1) välistada piirivalvurid jätkuvalt VAP saajate ringist või 2) anda piirivalvuritele politseinikuna VAP saamise võimalus. Riigikogu valis teise variandi ning nii see ka rakendus.

Riigikogu loetles VAPS-s need valdkonnad ja ametid, kus töötamine võib töövõimet vähendada või kaotada, kuid andis ühtlasi VAPS §-ga 2 määrusandjale volituse kehtestada täpsemalt kutsealad ja ametikohad, kus töötamine annab õiguse saada väljateenitud aastate pensionit.

Nii nägi Vabariigi Valitsus oma 16.07.1992 määrusega nr 207 „Väljateenitud aastate pensionile õigust andvate kutsealade ja ametikohtade loetelu ning selle pensioni määramiseks vajaliku staaži arvutamise kord“ (edaspidi VAPS määrus) ette, et PPVS alusel ametisse nimetatud politseiametnikel arvestatakse VAP staaži hulka *tegevteenistuse aeg kaitsejõududes ja sõjaväes või sellega võrdsustatud teenistuse aeg ning teenistuse aeg politseiametniku ametikohal*. Neist esimese tegevteenistuse aja hulka jääb piirikaitse aeg (1992-2000) ja aeg, mil piirivalve oli kaitseväe all (2000-2007). Kuna VAPS määrus ei nimeta piirivalveteenistuse seadust, ei saa seda perioodi (2007-2009) pensioniõigusliku staaži sisse arvutada.

¹ Vabariigi Valitsuse 16.07.1992 [määrus](#) nr 207 „Väljateenitud aastate pensionile õigust andvate kutsealade ja ametikohtade loetelu ning selle pensioni määramiseks vajaliku staaži arvutamise kord“.

² Vt ka Siseministeeriumi 18.07.2016 selgitused kirjas [3-11/126-2](#).

Kui Riigikogu ja täidesaatev võim aktsepteerisid alates 2010 faktilise piirivalve töö arvamist VAP staaži hulka kuni 30.06.2007³ ja alates 01.01.2010, siis ei saa vahepealset perioodi välja jätta meelevaldselt, ühegi põhjenduseta.

Põhiseaduse § 28 lg 2 kohaselt on riigil kohustus anda abi vanaduse korral ning isikul on õigus seda ka riigilt nõuda. Üldine pensionikorraldus ja üldised tingimused pensioni saamiseks on ette nähtud riikliku pensionikindlustuse seadusega ([RPKS](#)). Lisaks on seadusandja kehtestanud täiendavalt rea pensione, mille saamise tingimused on soodsamad või mille suurus on üldisest kõrgem. Osa selliseid pensione on praeguseks ka kaotatud või reformitud.

Põhiseadus ei nõua tavapärasest suuremate või soodsamatel tingimustel makstavate pensionide loomist. Riigikogul on aga õigus taolisi soodsamaid pensione luua, kui ta peab neid vajalikuks. Samuti on Riigikogul suhteliselt avarad võimalused nende saamisele tingimuste seadmisel.⁴ Arvestada tuleb ka riigi raha otstarbeka ja säästliku kasutamise kaalutlusega. Riigikohus on öelnud, et „[r]iigi raha otstarbekas ja säästlik kasutamine hõlmab ka selle, et ühiskonna tegelikke võimalusi arvestades oleks tagatud nii konkreetse ametipensionisüsteemi kui ka pensionisüsteemi terviku pikaajaline toimimine. Pensionid on riigi pikaajaline kasvav kohustus, mis peab olema prognoositav ja milleks peavad olema kätteallikad.“⁵

Tavalisest soodsamate pensioni saamise tingimuste kehtestamisel peab järgima õiguse üldpõhimõtteid, sh õiguspärase ootuse, võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõtteid. Pensioni saamise tingimused ei tohi olla meelevaldsed. Tavalisest soodsamate pensionide süsteemi muutmine nõuab lisaks õiguspärase ootuse arvestamist.

Piirivalvurite puhul ei saa rääkida politseiametnikega võrreldavast õiguspärasest ootusest VAP-le ning politseinike ja piirivalvurite võrdsest kohtlemisest. Nagu nähtub ka VAPS määruse [eelnõu](#) seletuskirjast, ei olnud enne 01.01.2010 piirivalveametnikel õigust VAPSi alusel pensionile, mistõttu ei võeta ka piirivalveteenistuse staaži politseiametniku väljateenitud aastate pensioni maksmisel VAPSi alusel arvesse. Piirivalvurid saavad alates 01.01.2010 taotleda VAP-i. VAP arvutamisel arvestatakse a) formaalselt kaitseväge tegevteenistuses ja sisuliselt piirivalves teenimist ning b) formaalselt politseiametnikuna töötamist ja sisuliselt piirivalves teenimist. Arvesse ei lähe sama töö tegemine 01.07.2007-31.12.2009 piirivalveteenistuses.

Määrusandja selgitustest on näha, et piirivalveteenistuses töötamise aeg otsustati VAP-le õigust andva staaži hulgast välja jätta õiguspärase ootuse puudumise põhjendusel. Seda põhjendust ei saa eelosundatud Riigikohtu üldkogu otsust arvestades pidada ilmselgelt kohatuks. Eripensionide süsteemi muutmisega tavapensionidele sarnasemaks ja riigile pikas ettevaates jõukohaseks on tegeletud aastaid, kuna kõik prognoosid näitavad, et tavalisest kõrgemate pensionide maksmiseks ei jätku tulevikus raha.

Kuna VAP näol on tegemist üldisest soodsama pensioniliigiga, mille loomist Põhiseadus ei nõua, siis on selle saamise tingimuste loomisel Riigikogul avar otsustusõigus. Tingimusi õigustab riigi rahalise võimekuse prognoos. Piirivalvuritel on jätkuvalt õigus PPVS väljateenitud aastate pensionile, mis on ühtlasi märkimisväärselt soodsam kui seda on üldine tavapärase vanaduspension RPKS tähenduses.

³ Kuni 30.06.2007 omandatud piirivalvurina tegutsemise staaž oli ühtlasi kaitseväge tegevteenistuse staaž. Kui piirivalvurina alustati töötamist 1990-ndate alguses, moodustabki see aeg täna peamise staažiosa.

⁴ RKPJKo 27.12.2011 nr [3-4-1-23-11](#), p 68.

⁵ RKÜKo 06.01.2015, [3-4-1-18-14](#), p 59.

Seetõttu ei ole VAPS kontekstis piirivalves töötamise perioodi 01.07.2007-31.12.2009 mittearvestamine Põhiseadusega vastuolus.

Kuna VAPS ega PPVS ei keela Vabariigi Valitsusel täiendada VAPS määrust nii, et arvesse läheks ka piirivalveteenistuse seaduse kehtimise ajal omandatud staaž, võib Vabariigi Valitsus sellekohase soovi korral ka oma määrust muuta ja näha ette staaži arvestamise ka perioodi 01.07.2007-31.12.2009 eest. Seadusandjal ega määrusandjal ei ole automaatset kohustust laiendada VAP määramist ega maksmist tagasiulatuvalt.

Täna Teid veelkord küsimuste tõstatamise eest. Kahjuks ei olnud võimalik anda Teile meelepärast vastust. Loodan siiski, et selgitustest on olukorra mõistmisel abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise