



Õiguskantsler

Hanno Pevkur
minister
Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

Teie nr

Meie 27.11.2015 nr 6-1/151387/1505314

Politseiametnike teenistusest vabastamine piirvanuse tõttu

Austatud minister

[Politsei ja piirivalve seaduse](#) § 96 järgi võib politseiametnik olla politseiteenistuses spetsialistina kuni 55 ja juhina kuni 60 aastaseks saamiseni. Piirvanuse saabudes ametnik vabastatakse, v.a kui Politsei- ja Piirivalveameti või Kaitsepolitseiameti peadirektor pikendab teenistusaega ühe aasta kaupa kuni üldise vanaduspensioniea saabumiseni. Kriteeriumeid, millest lähtuda teenistusaja pikendamisel/pikendamata jätmisel, seaduses kirjas ei ole.

Õiguskantsler palus 2011. aastal Siseministeeriumil¹ analüüsida piirangu mõõdupärasust avaliku teenistuse reformi raames. Piirangut ei muudetud ja see kehtib samal kujul ka täna.

2015.a septembris valmis Siseministeeriumis PPVS ning päästeteenistuse seaduse muutmise seaduse [väljatöötamise kavatsus](#). Palun eelnõu raames analüüsida, kas on võimalik PPVS § 96 eesmärki säilitades leida ametnike õiguseid ja huvisid enam arvestavat lahendust.

Üldisest avalikust teenistusest kaotati piirvanuse tõttu vabastamise alus 01.10.2007, kui Riigikohus tunnistas selle Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks. Riigikohus leidis, et pole võimalik leida mõistlikku põhjendust regulatsioonile üldises avalikku teenistust reguleerivas seaduses, mis võimaldab 65-aastaseks saanud ametniku vabastada, põhjendades vabastamist üksnes vanusega.²

Avaliku teenistuse eriliike reguleerivates seadustes võib vanusepiiranguid ette näha, kui see on teenistuse eriliigi eripärast tulenevalt põhjendatud. Sellega kaasnev erinev kohtlemine on lubatud väga piiratud asjaoludel siis, kui seda õigustav vanusega seotud omadus (mitte numbriline vanus ise) kujutab endast olulist ja määravat kutsenõuet.³

Ametnikele võib esitada vaid selliseid (käitumis)nõudeid ja anda korraldusi, mis tulenevad vastava ametiasutuse tegevusest, (eri)teenistusliigi või teenistuskoha ülesannetest ning ametniku staatusest.⁴ Riik kui tööandja ei tohi avalikke teenistujaid kohelda meelevaldselt, vaid teenistustingimused (sh vabastamise motiivid) peavad olema läbipaistvad ja kajastama tegelikku olukorda.

¹ Õiguskantsleri 04.04.2011 kiri 6-1/110478/1101742 Siseministeeriumile.

² RKPJKo 01.10.2007, [3-4-1-14-07](#).

³ Euroopa Kohtu 13.11.2014 otsus [C-416/13](#), p 46.

⁴ Vt ka õiguskantsleri 13.11.2009 kiri 18-1/091448/0905499 Riigikogule.

Mõistetavalt esitatakse jõustruktuuri teenistujale kõrgemaid nõudeid (suurem vaimne ja füüsiline võimekus ning pingetaluvus), kuna tema tegevus mõjutab vahetult riigi sisemise rahu tagamist ning isikute õiguste ja vabaduste kaitset.

PPVS § 96 lg 1 puhul võib küsida, kas 2015.a oludele ja vajadustele vastab lahendus, mis kohustab vabastama politseiametnikku ainuüksi 55a/60a vanuseks saamise tõttu. Üldises avalikus teenistuses sellist kohustust ei ole.

Norm, mis lõpetab pensioniikka jõudes teenistussuhte, kohtleb sellesse vanusesse jõudnud halvemini kui kõiki ülejäänud teenistuses olevaid isikuid. See on otsene vanuseline erinev kohtlemine.⁵ Lisaks politseiametnikuna edasitöötamise välistamisele võtab piirang ära võimaluse koguda väljateenitud aastate pensioni saamiseks vajalikku teenistusstaazi.

Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt hinnatakse piirangu vastavust soovitud eesmärgile, kaalutakse alternatiive ja toetatakse leebeimat. Teisisõnu hinnatakse, kas minnakse kaugemale sellest, mis on vajalik eesmärgi saavutamiseks, ja kas kahjustatakse huve ülemääraselt.

Piirvanuse õigustatud eesmärkideks on ametniku vastavus ametikohale esitatavatele eriliselt kõrgetele nõuetele, nooremate ametnike juurdepääs ja –kasv,⁶ politseiteenistuse toimevõime ja nõuetekohane toimimine.⁷ Piirang soodustab võimalike vaidluste ennetamist, kas töötaja on/ei ole võimeline teatud vanusepiiri ületamisel oma tegevust jätkama.⁸

Numbriline (55a/60a) vanusepiir on tunnetuslik üldistus, millest tulenevalt ei pea iga üksikut juhtumit hindama. Selline piir lähtub kaalutlusest, justkui kuulub politseiametnik teatud vanusest alates riskirühma.⁹ See ei pruugi nii olla.

Euroopa Kohus pidas oma 12.01.2010 asjas [C-229/08](#) päästeametnike piirvanust õigeks üksnes väga kitsa ja piiritletud grupi puhul selleks, et täita eriti suuri füüsilisi võimeid eeldavaid ülesandeid. Kirjeldades tuletõrjeteenistuse mõistlikku töökorraldust leiti, et on kohad, mis nõuavad suuri füüsilisi eeldusi (ei sobi vanemale tuletõrjajale), ja kohad, mis nõuavad väiksemaid füüsilisi eeldusi.

Politseiametnike üldise vanusepiiri kohta leidis Kohus (otsus [C-416/13](#)), et üldjuhul ei eelda politseiülesanded sellist eriti suurt võimekust, mida vajavad tuletõrjujad tule kustutamisel. Kohus eristas taas ülesandeid, mis ei pruugi vajada suurt füüsilist panust (nt elanike abistamine või liikluse reguleerimine) ning neid, mis eeldavad erilist füüsilist võimekust (nt isikute ja vara kaitse, õigusrikkujate kinnipidamine ja vahi all hoidmine). Viimaste puhul on füüsiline võimekus oluline, kuna häired võivad tuua endaga kaasa tõsiseid tagajärgi mitte üksnes politseinikele endile ja kolmandatele isikutele, vaid ka avalikule korrale. Kohus leidis siiski, et vanusepiirist vähem piiravalt saab eesmärgi saavutada ametikoha nõuetele vastavuse hindamiseks läbitavate katsete kaudu.

Täna kontrollitakse siseministri [määruse](#)¹⁰ järgi politseiametniku vastavust kehalise ettevalmistuse ja eriettevalmistuse nõuetele vähemalt üks kord kalendriaastas ning teadmisi ja

⁵ Euroopa Kohtu 06.11.2012 otsus [C-286/12](#), p 51.

⁶ RKÜKo 20.11.2009, [3-3-1-41-09](#): „On üldteada, et inimese tervis vananedes halveneb ning tema füüsiline jõud ja pingetaluvus nõrgenevad.“

⁷ Euroopa Kohtu 13.11.2014 otsus [C-416/13](#), p 44, Euroopa Kohtu 06.11.2012 otsus [C-286/12](#).

⁸ Viide 5, p 62.

⁹ Viide 6.

oskusi vähemalt politseiametniku teenistusastme vanuse täitumisele eelneval kalendriaastal. PPVS § 96 kohustab ametnikku vabastama vaatamata sellele, et korralise hindamise tulemused näitavad inimese sobivust ametikohale. Arvestades töötervishoiualaseid ja -ohutuse nõudeid ning inimese järjepidevat tegevust nõuetele vastamiseks on kaheldav, kas kõik või suurem osa politseiametnikest muutuvad piirvanuse 55a/60a saabudes teenistuskõlbmatuks.

Järelikult on olemas meetmed, millega vältida seda, et politsei ülesandeid täidaks selleks mittesobilik ametnik.

Riigikogu kaalus 2008.a vanusepiirangu loomisel alternatiividena nii vabastamist enne üldise pensioniea saabumist kui ka avaliku teenistuse seaduses sätestatud üldises korras. Vanusepiirang loodi ja 55a/60a piiri õigustati raskemate teenistustingimustega (välitingimused ja kõrgendatud vastutus).¹¹

PPVS § 96 kehtival kujul siiski ei erista ametikohtade ülesandeid ega eripärasid, vaid kasutab mõisteid „spetsialist“ ja „juht“ PPVS § 48-50 tähenduses. Normist ei tulene, et vabastamist õigustaks vanusega kaasnev omadus.¹²

Mõne ametikoha kategooria ametnike piirvanus võib olla vajalik ja ka põhiseaduspärane, kui seda õigustavad objektiivsed vajadused¹³ (nt pinnaltpäästjad¹⁴) ja tasakaalustavad piisavad sotsiaalgarantiid. PPVS § 96 üldine reegel kogu oma ulatuses ei pruugi olla põhiseaduspärane.

Võib küsida, kas piirvanusesse jõudnud isiku puhul tuleb alati politseiülesannete täitmine täielikult keelata või on määrav siiski võimekus ülesandeid täita. Siit omakorda tõusetub küsimus, kas riik peaks pakkuma ametnikule nõuetele enam mittevastamisel vabastamise asemel hoopis ümberõpet ning võimetele vastavat teenistukohta. Meenutan, et siseminister leidis 2009.a, et politseiteenistuse kui tüüpilise eriteenistuse puhul eeldatakse väljaõppinud spetsialistide ametialast liikumist eelkõige organisatsiooni sees ja nende pikaajalist jäämist organisatsiooni, et tõhusalt täide viia organisatsioonile püstitatud eesmärged. Pikaajaline organisatsiooni jäämine eeldab ühtlasi seda, et organisatsiooni sees on võimalik jätkata tööd muul ametikohal. Sellise lahenduse puhul tagataks teenistujale teenistukoht, millel töötades on tal võimalik jääda teenistusse politseiametniku väljateenitud aastate pensionide saamiseks ettenähtud vanuseni.¹⁵ Kirjeldatud lahendus kohustuse ega nõudeõigusena ühestki kehtivast õigusnormist siiski ei tulene.

PPVS näeb ette väljateenitud aastate pensioni maksmise, mille eesmärkideks on tagada politsei ülesannete täitmiseks vajaliku ametnike olemasolu ja kaitsta ametnikke ametikoha kaotamise korral. Kuna politsei väljateenitud aastate pensioni arvutamise aluseks on vähemalt 20-aastane politseiteenistuse staaž (PPVS § 101), siis ei tähenda piirvanuse saabumine alati seda, et isik hakkaks saama politseipensionit. Selliste isikute puhul ei ole eripension teenistusest vabastamise (PS § 29 töökoha vaba valiku piirangu) tagajärje tasakaalustajana kohane. Need inimesed peavad sisenema tööturule. 55/60.a vanuses politsei väljaõppega isiku võimalused leida muud tööd on aga väga piiratud. Sellised ametnikud on pigem vastuvõtlikumad majanduslikule ja sotsiaalsele survele, kuna palga ja pensioni puudumisel on neilt ära võetud stabiilne sissetulek.

¹⁰ Siseministri 12.04.2013 [määrus](#) nr 15 „Politseiametniku ning Politsei- ja Piirivalveameti struktuuriüksuse juhi ametikohal teenistuses oleva ametniku kutsesobivusnõuded, nende kontrollimise tingimused ja kord“

¹¹ Politsei ja piirivalve seaduse ([343 SE](#)) eelnõu seletuskiri.

¹² Vrd Euroopa Kohtu 13.11.2014 otsus [C-416/13](#), p 46.

¹³ Viide 12, p 40.

¹⁴ Õiguskantsleri 12.06.2013 seisukoht [6-1/082030/1302629](#).

¹⁵ Siseministri 17.05.2009 kiri 3.1-11/3223.

PPVS § 96 lg 2 leevendajana annab lg 3 peadirektorile õiguse pikendada politseiametniku teenistusaega ühe aasta kaupa kuni üldise vanaduspensioniea saabumiseni. Samas ei sisalda säte üksikotsuse langetamiseks volituse ulatust ega ka tingimusi, millest otsustamisel lähtuda.¹⁶ Sarnane olukord on vangistusseaduse §-s 152 lahendatud viisil, et vanglaametniku teenistusaega võib pikendada, kui ta on oma tervises seisundi poolest võimeline teenistust jätkama. Kohtute seaduse § 99¹ järgi õigustab teenistusaja pikendamist õigusemõistmise korra kohase toimimise seisukohast kaalukas avalik huvi.

Piirvanusega soovitud eesmärgini saab jõuda mitmel viisil. Eelistada tuleks isiku ja süsteemi jaoks paindlikumat ja soodsamat lahendust. Kui võrrelda eesmärgi saavutamise kahte meetet – teenistusest vabastada või nõuetele vastavust kontrollida, siis on inimese jaoks soodsam viimane. Lisaks eeltoodule on võimalik näha piirvanuse saabudes ette ametniku õigus (mitte kohustus) teenistusest lahkuda.

Palun kaaluda PPVS § 96 kaasajastamist viisil, mis võimaldab arvestada isiku võimekust ja soovi politseiteenistuses jätkata peale piirvanuse saabumist.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Helen Kranich 693 8446
Helen.Kranich@oiguskantsler.ee

¹⁶ Vt ka RKPJKo 01.10.2007, [3-4-1-14-07](#): „Halduspraktikas võib toimuda 65-aastaseks saanute töölt vabastamine vanusele viidates ning sisulisi põhjendusi andmata, kuna seadus seda nõuet ei sätesta.“