



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 30.01.2023 nr 5-23-1/3

Meie 02.03.2023 nr 9-2/230253/2301090

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-23-1

Austatud Riigikohtu esimees

Palusite õiguskantsleri arvamust, kas Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS) on kooskõlas 01.01.2020 kuni 30.06.2022 kehtinud [politsei ja piirivalve seaduse](#) (PPVS) § 111² lõige 2 osas, milles see ei võimaldanud võtta politseiametniku väljateenitud aastate pensioni suuruse arvutamisel aluseks palgamäära, mis kehtis päeval, millest alates pension määrati.

Leian, et alates 01.01.2020 kuni 30.06.2022 kehtinud PPVS § 111² lõige 2 on [Eesti Vabariigi põhiseadusega](#) kooskõlas.

Kaebuse esitajal (ja temaga sarnases olukorras oleval inimesel) võis olla tekkinud õigustatud ootus saada politseiametniku väljateenitud aastate pensioni kuni 31.12.2019 kehtinud PPVS-i järgi. Siiski kaaluvad PPVS-i alusel määratava pensioni saamise tingimuste muutmise eesmärgid inimese ootuse üles.

Viimase kümnendi jooksul on Riigikogu teinud nii politseiametnike kui ka muudes ametipensionide süsteemides järgemööda sihikindlaid muudatusi, mille eesmärk on tagada pensionisüsteemides inimeste võrdne kohtlemine ja pensionisüsteemi jätkusuutlikkus.

I. Asjaolude lühikirjeldus

1. /.../ esitas 10.01.2022 Sotsiaalkindlustusametile (SKA) avalduse väljateenitud aastate pensioni määramiseks PPVS-i alusel.
2. SKA 08.02.2022 otsusega nr 1 määrati talle politseiametniku väljateenitud aastate pension alates 14.11.2021. Talle määratud pensioni suurus oli 1280,25 eurot.
3. SKA otsus põhines PPVS § 111² lõikel 2 (mis kehtis 01.01.2020 kuni 30.06.2022), mille kohaselt tuli /.../ pensioni suuruse kindlaksmääramisel võtta aluseks tema sellel ametikohal töötamise ajal kehtinud palgamäär.
4. /.../ vaidlustas SKA otsuse halduskohtus, leides, et tema pensioni suuruse kindlaksmääramisel oleks tulnud aluseks võtta kuni 31.12.2019 kehtinud põhimõte. Selle põhimõtte kohaselt oleks tema pensioni suuruse kindlaksmääramisel võetud aluseks tema

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud soodsaim palgamäär, mis kehtis päeval, millest alates pension määrati.

5. /.../ pensioni määramise päeval kehtinud talle soodsaim palgamäär oli 2060 eurot. SKA võttis talle pensioni määramisel aluseks palgamäära 1615 eurot, mis oli talle soodsaim palgamäär aastal 2014.

6. Halduskohus rahuldab /.../ kaebuse. Halduskohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata 01.01.2020 kuni 30.06.2022 kehtinud PPVS § 111² lõike 2 osas, milles see ei võimaldanud võtta pensioni arvutamisel aluseks palgamäära, mis kehtis päeval, millest alates pension määrati. Halduskohus leidis, et viidatud säte oli vastuolus PS §-dega 32, 11 ja 12.

II. Vaidlusalune säte

PPVS § 111² lõike 2 redaktsioon, mis kehtis 01.01.2020 kuni 30.06.2022, viitas sama paragrahvi lõikele 1. Ehkki lõike 1 osas puudub vaidlus, on lõikes 2 sätestatu mõistmiseks vajalik teada ka lõiget 1, mis kehtis 01.01.2020 kuni 30.06.2022. PPVS § 111² lõigete 1 ja 2 sõnastus oli järgmine:

„§ 111². Politseiametniku väljateenitud aastate pensioni suuruse arvutamise alus

(1) Politseiametniku väljateenitud aastate pensioni suuruse arvutamise aluseks olev ametipalk on:

1) tema viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär või diferentseeritud palgamäär või teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud talle soodsaim palgamäär või diferentseeritud palgamäär ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest, ja

2) tema viimasele teenistusastmele vastav teenistusastmetasu.

(2) Politseiametniku pensioni arvutamisel võetakse aluseks käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 nimetatud viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär, punktis 2 nimetatud teenistusastmetasu suurus, mis kehtis tema politseiteenistusest vabastamise päeval, ning punktis 1 nimetatud viie viimase aasta hulgast valitud soodsaim palgamäär suurus, mis kehtis tema töötamise ajal sellel ametikohal.“

III. Õiguskantsleri seisukoht

7. Vaidlustatud säte on asjassepuutuv, kuna sätte põhiseadusele vastavuse korral oleks kohus pidanud jätma kaebuse rahuldamata. Vaidlust ei ole selle üle, et kuni 31.12.2019 kehtinud PPVS-i redaktsioon oleks võimaldanud maksta kaebuse esitajale ametipensioni arvestatuna pension määramise ajal kehtivast palgamäärast. Alates 01.01.2020 kehtinud PPVS-i muudatuse kohaselt määrati kaebuse esitajale pension tema sellel ametikohal töötamise ajal tegelikult kehtinud palgamäära alusel. Seega sõltub vaidlustatud sätte põhiseaduspärasusest, kas kaebuse esitajal on õigus saada politseiametniku väljateenitud aastate pensioni, arvestatuna tema viimase viie teenistus aasta soodsaima palgaastmega ametikohal praegu kehtivast palgamäärast või tema sellel ametikohal töötamise ajal tegelikult kehtinud palgamäärast.

8. Õigus vanaduspensionile on põhiõigus, mis on tagatud PS § 28 lõike 2 alusel (vt otsus nr [5-20-3](#), punktid 41 ja 44). Seevastu ametipensionid ei kuulu PS § 28 lõike 2 kaitsealasse (vt otsus nr [3-4-1-21-15](#), punktid 35 ja 36) ja seetõttu on Riigikogul ametipensionide süsteemi kujundamisel avar otsustusruum (vt nt otsus [3-4-1-1-15](#), p 58).

9. Ametipensionide süsteemi kujundamisel ei ole Riigikogul siiski piiramatut otsustusõigust. Kuna ametipensionid on rahaliselt hinnatavad nõuded, kuulub politseiametnike väljateenitud aastate pension omandipõhiõiguse (PS § 32) kaitsealasse. Seetõttu tuleb Riigikogul politseiametnike väljateenitud aastate pensioni saamise tingimusi muutes arvestada omandipõhiõiguse piiramist välistavaid kriteeriume. Omandipõhiõiguse piiramine ei ole põhiseadusega kooskõlas, kui inimesel on tekkinud õiguspärane ootus, et riik ei rakenda tema suhtes ettenägematuid ebasoodsaid tagajärgi (vt otsus nr [3-4-1-21-15](#), punkt 36).

10. Pensioniõiguse väljateenimine on pikaajaline protsess. Inimene ei saa tingimuste täitmist ka mõjutada (kiirendada). Seega, hinnates seda, kas inimene oli asunud oma õigusi realiseerima, tuleb lähtuda sellest, et varem kehtinud seadus andis võimaluse võtta politseiametniku väljateenitud aastate pensioni suuruse arvutamisel aluseks politseiametniku viie viimase teenistusaasta hulgast valitud soodsaim palgamäär, mis kehtis päeval, millest alates pension määrati (kuni 31.12.2019 kehtinud PPVS § 100 lg 1¹). Inimesel võis tekkida õigustatud ootus, et süsteemi ei muudeta ebasoodsamas suunas. Nii on selgitatud ka halduskohtu otsuses.

11. Pensionisüsteemis tuleb hoida teatud stabiilsust, mis annab inimestele kindluse, et pensioni saamise tingimusi kergekäeliselt ei muudeta. Siiski ei saa sellest järeldada, et pensioni saamise tingimusi ei ole vaja ega võimalik muuta. Õiguspärase ootuse kõrval tuleb arvestada ka demokraatia põhimõttega. Kuigi ühelt poolt tuleb arvestada, et pensioni saamiseks ei ole inimesel muud võimalust, kui asuda pensioni saamise tingimusi täitma ja loota, et see tagab talle lubatud hüve, siis teiselt poolt peab tunnistama, et pensioniõiguse väljateenimine võtab aega ning sellel aja jooksul võivad riigis olud muutuda. Riigil tuleb küll arvestada kunagi antud pensionilubadusega, kuid samas peab ta tagama, et pensionisüsteem oleks jätkusuutlik.

12. Ametipensionid, sealhulgas politseiametnike sooduspensionid, loodi 1990. aastatel riigisektori madalate palkade kompenseerimiseks. Avalikus sektoris on töötasud vahepeal tõusnud ja on nüüd erasektori töötasudega võrdsemad kui varem. Riikliku vanaduspensionide suurus oleneb alates 01.01.1999 inimese tegelikult töötasult makstud sotsiaalmaksu suuruselt ([riikliku pensionikindlustuse seaduse](#) § 11 lg 1; § 27 lg 2). Lisaks saab iga inimene alates 01.05.2004 oma pensioni kujundamisele ise kaasa aidata, kui ta ühineb kogumispensionide süsteemiga ([kogumispensionide seadus](#)).

13. Riik asus ametipensionide süsteemi muutma kümnekond aastat tagasi. Muudatused tingis selle süsteemi kulukus ning asjaolu, et avalikus teenistuses, sealhulgas politseiteenistuses, tehti olulisi muudatusi. Ametipensionide süsteemi muutmise eesmärk oli ka pensionisüsteemides inimeste võrdsem kohtlemine. Nii on ametipalkade muutmise seotud sooduspensionide ümberarvutamine asendatud pensionide indekseerimisega. Samuti on tehtud põhimõtteline otsus, et ametipensionid kaotatakse üleminekuperioodi jooksul.

14. Politseiametniku väljateenitud aastate pensioni arvutamine pensioni määramise ajal kehtinud palgamäära alusel tõi kaasa kaks probleemi: a) tekkis vajadus ametikoha ametiülesandeid võrrelda (ametiülesanded ja töötingimused võivad olla ajas oluliselt muutunud – näiteks võivad töötingimused muutuda raskemaks ja/või lisatakse ülesandeid ja/või kehtestatakse kõrgemad kvalifikatsiooninõuded) ning b) tekkis takistus suurendada töötasu (eripensionäride arv kasvab ning kui nende pension palgatõusu tõttu suureneb, siis ei ole piiratud eelarve tingimustes võimalik politseiametnike töötasu tõsta). Pensioni lahtisidumine kehtivast palgamäärast aitab selliste probleemide tekkimist ära hoida. Ühtlasi tähendab see, et määratav pension ei pruugi alati olla kooskõlas vahepealse elukalliduse tõusuga. Seda leevendab aga võimalus valida pension inimese

viimase ametikoha palgaastmele vastava palgamäära alusel (PPVS § 111² lg 1 p 1 kehtinud redaktsioon) ning määratud pensioni iga-aastane indekseerimine.

15. PPVS § 111² lõikes 2 sätestatud nõue, et inimese viimase viie teenistusaasta hulgast valitud soodsaim palgamäär seotakse tema sellel ametikohal töötamise ajal tegelikult kehtinud palgamääraga, tagab inimeste pensionile jäädes võrdsema kohtlemise. Politseiametnike pensioni suurus on alates 01.01.2020 seotud politseiametnikele tegelikult makstud töötasuga, nii nagu tavalist riikliku pensioni saavate inimeste pensioni suurus on seotud nende tegelikult töötasult makstud sotsiaalmaksu suurusega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Merle Malvet 693 8426
Merle.Malvet@oiguskantsler.ee

Aigi Kivioja 693 8428
aigi.kivioja@oiguskantsler.ee