



JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 21.04.2023
Meie 16.05.2023

nr 5-23-25
nr 10-3/2944

Arvamuse edastamine

Tallinna Ringkonnakohus tunnistas 31.03.2023. a kohtuotsusega haldusasjas nr 3-22-109 põhiseadusega vastuolus olevaks politsei ja piirivalve seaduse § 114 lg 3 p 3 osas, milles see ei võimalda politseiteenistuses oleval inimesel minna väljateenitud aastate pensionile 50-aastaselt olukorras, kus politseiametnik oli politseiteenistuse seaduse alusel 1. juuliks 2007 omandanud vähemalt 20 aastat politseiteenistuse staaži, ja ta asus pärast 1.07.2007, kuid enne 1.01.2010 piirivalveteenistusse ning jätkas pärast Politseiameti ja Piirivalveameti ühendamist alates 1.01.2010 kuni 50-aastaseks saamiseni politseiametnikuna politseiteenistuses.

Riigikohus küsis mh justiitsministri arvamust ülal viidatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas.

I Asjaolud ja menetluse käik

Isik esitas Sotsiaalkindlustusametile avalduse väljateenitud aastate pensioni määramiseks PPVS § 114 lg 3 alusel. Sotsiaalkindlustusamet jättis taotluse rahuldamata viidates sellele, et isik ei vasta kõikidele PPVS § 114 lg 3 nimetatud tingimustele (Sotsiaalkindlustusameti otsuses oli mh märgitud, et isikul ei olnud 1. juuliks 2007 omandatud piirivalveteenistuse staaži, sest ta töötas politseiametnikuna kuni 14.10.2007) ja tema suhtes tuleb kohaldada PPVS § 114 lg 1, mille kohaselt tekib õigus väljateenitud aastate pensionile 55-aastaselt (mitte 50-aastaselt nagu PPVS § 114 lg 3 alusel).

Isik pöördus halduskohtusse kaebusega Sotsiaalkindlustusameti otsuse tühistamiseks. Tallinna Halduskohus jättis 26.05.2022 otsusega kaebuse rahuldamata muuhulgas leides, et õiguspärase ootuse põhimõtet ei ole rikutud. Kaebaja taotles apellatsioonikaebuses halduskohtu otsuse tühistamist ja kaebuse rahuldamist. Tallinna Ringkonnakohus tunnistas kõnealuse PPVS-i sätte põhiseadusega vastuolus olevaks.

II Taotluse lubatavus

Põhiseaduse § 15 lg 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9 lg 1 kohaselt on konkreetse normikontrolli taotlus lubatav juhul, kui norm, mille põhiseaduspärasuse kontrolli põhiseaduslikkuse järelevalve kohtult taotletakse, on kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv. Normi asjassepuutuvuse hindamisel peab lähtuma sellest, kas see kuulub kohtuasjas kohaldamisele või mitte.¹ Norm peab seejuures olema kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega.² Norm on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusvastasuse korral otsustama teisiti kui normi põhiseaduspärasuse korral.³

PPVS § 114 lg 3 p 3 võib pidada asjassepuutuvaks sätteks otsustamaks, kas kaebajal on tekkinud õigus minna väljateenitud aastate pensionile 50-aastaselt või mitte. Seega sätte põhiseadusvastasuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui sätte põhiseaduspärasuse korral ning sellest sõltub kaebaja väljateenitud pensionile mineku aeg.

¹ RKPJKo 2.12.2002, 3-4-1-11-02, p 13

² RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-20, p 10

³ RKPJKo 2.12.2002, 3-4-1-11-02, p 15

III Vaidlusalune säte

PPVS § 114. Käesoleva seaduse §-de 111¹–111³ rakendamine piirivalveteenistuse seaduse alusel teenistuses olnud ametnike suhtes

(3) Käesolevas seaduses sätestatud väljateenitud aastate pensionile tekib 50-aastaselt õigus politseiametnikul:

- 1) kes oli käesoleva seaduse jõustumisel piirivalveteenistuse seaduse alusel piirivalveteenistuses;
- 2) kes on vahetult käesoleva seaduse jõustumisel nimetatud ametikohale politseiametnikuna ja
- 3) kellel oli 2007. aasta 1. juuliks vähemalt 20-aastane piirivalveteenistuse staaž või vähemalt 25-aastane üldine pensionistaaž, millest piirivalveteenistuse staaži oli vähemalt 12 aastat ja kuus kuud.

IV Põhiseaduspärasuse analüüs

A. Formaalne põhiseaduspärasus

Põhiõigusi piirav õigustloov akt on formaalselt põhiseaduspärane, kui ta vastab pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.⁴

Vaidlusalune säte vastab formaalse põhiseaduspärasuse nõuetele.

B. Materiaalne põhiseaduspärasus

Tallinna Ringkonnakohus leidis 31.03.2023. a kohtuotsuses haldusasjas nr 3-22-109, et PPVS § § 114 lg 3 p 3 on vastuolus põhiseadusega osas, milles see ei võimalda politseiteenistuses oleval inimesel minna väljateenitud aastate pensionile 50-aastaselt olukorras, kus politseiametnik oli politseiteenistuse seaduse alusel 1. juuliks 2007 omandanud vähemalt 20 aastat politseiteenistuse staaži, ja ta asus pärast 1.07.2007, kuid enne 1.01.2010 piirivalveteenistusse ning jätkas pärast Politseiameti ja Piirivalveameti ühendamist alates 1.01.2010 kuni 50-aastaseks saamiseni politseiametnikuna politseiteenistuses. Kohus leidis, et rikutud on võrdsuspõhiõigust ning selle õigustamiseks ei esine ühtegi mõistlikku põhjust.

Õiguspärase ootuse põhimõte tuleneb PS §-st 10. Selle järgi on igaühel õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Õiguspärase ootuse kaitse peab tagama õiguste ja vabaduste moonutamatu realiseerimise (PS § 11 teine lause). Õigusi ja vabadusi on võimalik täisväärtuslikult kasutada vaid siis, kui isik ei pea kartma, et riik rakendab ettenägematuid ebasoodsaid tagajärgi. Seejuures eeldab oma õiguste realiseerimine ehk isikule seadusega antud õiguste ja vabaduste kasutamine tegutsemist õigusnormile tuginedes, selle kehtima jäämisele lootes. Riigi sõnamurdmisega saab olla tegemist siis, kui isik on oma tegevusega täitnud eeldused, millest tulenevalt tal on tulevikus õigus enda suhtes soodsa regulatsiooni kohaldamisele, kuid riik kehtestab sellest hoolimata tema suhtes uue, vähem soodsa regulatsiooni.⁵

Antud juhul ei saanud kaebajal olla õiguspärasest ootust, et pensionile mineku tingimused jäävad selliseks, nagu olid siis, kui ta teenistusse asus. Kaebaja asus politseikooli 1. septembrist 1990 ja alates 1. märtsist 1991 oli ta teenistuses politseiametnikuna. PolTS jõustus 14.05.1998 ja § 21¹ nägi tol ajal ette, et politseiametnikul, kellel on vähemalt 20-aastane politseiteenistuse staaž, tekib 50-aastaselt õigus politseiametniku pensionile 50 protsendi ulatuses tema viimasest politseiametniku ametipalgast või teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud soodsaimast politseiametniku ametipalgast ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest. PPVS jõustus 1.01.2010 ja nägi ette politseiametnike väljateenitud aastate pensioni, kui isik on 55 a ja tal on vähemalt 20 a politseiteenistuse staaži. Seega juba 2010 ei olnud enam ette nähtud 50-aastaselt õigust minna välja teenitud aastate pensionile. Lisaks, kaebaja ei olnud ainult politseiteenistuses, vaid vahepeal ka piirivalveteenistuses.

PVTS – jõustus 1.07.2007 ning nägi ette väljateenitud aastate pensioni piirivalveametnikele.

⁴ RKPJK 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 8

⁵ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 9.12.2013. a otsus asjas nr 3-4-1-27-13, p 50

PVTS § 50. Väljateenitud aastate pension

(1) Piirivalveametnikul, kellel on vähemalt 20-aastane piirivalveteenistuse staaž või vähemalt 25-aastane üldine pensionistaaž, millest piirivalveteenistuse staaži on vähemalt 12 aastat ja 6 kuud, tekib 55-aastaselt õigus väljateenitud aastate pensionile.

PVTS § 86. Piirivalveametniku pensioni saamise õigus

(1) Piirivalveametnikul, kes on käesoleva seaduse jõustumisel piirivalveteenistuses ja kes on käesoleva seaduse jõustumise ajaks välja teeninud käesoleva seaduse §-s 50 sätestatud väljateenitud aastate pensioni saamiseks nõutava piirivalveteenistuse staaži, tekib 50-aastaselt õigus käesoleva seaduse §-s 50 sätestatud väljateenitud aastate pensionile.

Seega 1.07.2007 kehtestatud politseistaaži arvestamine piirivalveteenistuse staaži hulka kehtis vaid isikutele, kes olid seaduse jõustumise ajal piirivalveteenistuses. Kaebaja ei olnud 1.07.2007 piirivalveteenistuses, vaid oli sel ajal politseiametnik ning asus piirivalveametnikuna teenistusse alates 1.08.2010. Seega ei saanud kaebaja eeldada, et staaži arvestamise säte talle kohaldub. PVTS § 50 nägi üldsättena ette, et piirivalveametnikel on 55-aastaselt õigus väljateenitud aastate pensionile. PPVS § 86 kehtestas erisuse PVTSi jõustumisel (1.07.2007) teenistuses olevatele isikutele, sest piirivalveametnike üldine väljateenitud aastate pensionile mineku vanuseks oli 55 eluaastat.

PPVSi jõustumisel sätestati sama põhimõtte § 114 lõikes 3. Vaatamata sellele, et sättes ei ole sõnaselgelt välja toodud, et isik pidi 1.07.2007 seisuga olema piirivalveteenistuses, siis Sotsiaalministeerium on oma selgitustes viidanud sellele, et erisus sooviti säilitada. Sotsiaalministeerium on põhjenduseks toonud välja selle, et eesmärgiks oli senine olukord säilitada ja mitte luua juurde isikute gruppe, kellel tekiks väljateenitud pensionile õigus 50-aastaselt. Teisalt ei soovitud ka rikkuda politseinike õiguspärast ootust, kui nende pensionile jäämise aeg oleks võrdsustatud piirivalvurite omaga ehk tõstetud 55. eluaastani. Seega reformi tegemisel hoiduti politseiametnike pensioniea tõstmisest ja samas riigi raha kasutamise säästlikkust silmas pidades on mõistetav riigi otsus reformi käigus mitte suurendada 50-aastaselt pensionile minevate isikute ringi.

Soodustingimustel määratud pensionide reform oli vajalik selleks, et põhjused, miks kunagi sellised eripensionid loodi, ei olnud enam asjakohased ning kogu eripensionide süsteem vaadati üle, puudutades lisaks politsei- ja piirivalveametnikele ka teisi eriteenistujaid. Eripensionisüsteemi muutmise lähtudes riigi raha säästlikust kasutamisest on sobiv eesmärk õigustamiseks põhiõiguste riivet. Võib asuda seisukohale, et ükskõik milliseid muudatusi pensionisüsteemis teha ehk kuhu tõmmata piir seaduses seatavate tingimuste osas (nii ajaliselt kui ka sisuliselt), võib see osad pensionisaajaid mõjutada negatiivselt ja tuua kaasa ebavõrdset kohtlemist. Riive eesmärgi legitiimsus sõltub riivatava põhiõiguse reservatsioonist. PS § 12 lõikega 1 tagatud võrdsuspõhiõiguse kohta on Riigikohtu üldkogu märkinud, et see on piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel⁶. Võrdselt tuleb kohelda võrreldavaid isikutegruppe.

Kui võrrelda PPVS § 114 lg 3 ja § 117 lg 1 nimetatud politseiametnikke, kellele on nähtud ette väljateenitud aastate pensionile jäämine 50-aastaselt, siis ühel grupil (kes olid PPVSi jõustumise ajal piirivalveteenistuses), on täiendav tingimus ehk et isikul pidi olema 2007. aasta 1. juuliks vähemalt 20-aastane piirivalveteenistuse staaž või vähemalt 25-aastane üldine pensionistaaž, millest piirivalveteenistuse staaži oli vähemalt 12 aastat ja kuus kuud. Samas on need grupid erinevad selle poolest, et ühes grupis olevad isikud on olnud (järjest) politseiteenistuses, teine grupp liikus politseiteenistuse ja piirivalveteenistuse vahel. Seega ei ole tegemist võrreldavate isikutegruppidega.

Tegemist oli reformiga, mille käigus analüüsiti erinevaid võimalusi pensioniea osas ning seadusandja otsustas küsimuse lahendada täna kehtival kujul. Riigikogul on ametipensionide süsteemi kujundamisel avar otsustusruum.⁷

V Justiitsministri arvamus

Tulenevalt eelnevast olen seisukohal, et politsei ja piirivalve seaduse § 114 lg 3 p 3 osas, milles see ei võimalda politseiteenistuses oleval inimesel minna väljateenitud aastate pensionile 50-aastaselt

⁶ 7.07.2011. a otsus asjas nr 3-4-1-12-10, p 31

⁷ Otsus 3-4-1-1-15, p 58

olukorras, kus politseiametnik oli politseiteenistuse seaduse alusel 1. juuliks 2007 omandanud vähemalt 20 aastat politseiteenistuse staaži, ja ta asus pärast 1.07.2007, kuid enne 1.01.2010 piirivalveteenistusse ning jätkas pärast Politseiameti ja Piirivalveameti ühendamist alates 1.01.2010 kuni 50-aastaseks saamiseni politseiametnikuna politseiteenistuses, on kooskõlas põhiseadusega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kalle Laanet
justiitsminister

Monika Tappo 620 8184
Monika.Tappo@just.ee