



## SISEMINISTEERIUM

Hr Villu Kõve  
Riigikohus

Teie: 21.04.2023 nr 5-23-25/3

Meie: 12.05.2023 nr 2-10/967-8

### Siseministeeriumi arvamus põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5-23-25

Austatud Riigikohtu esimees

#### ASJAOLUD

Tallinna Ringkonnakohus tunnistas 31.03.2023 otsusega haldusasjas nr 3-22-109 politsei ja piirivalve seaduse (edaspidi *PPVS*) § 114 lõike 3 punkti 3 põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles see ei võimalda politseiteenistuses oleval inimesel minna väljateenitud aastate pensionile 50-aastaselt olukorras, kus:

- 1) politseiametnik oli politseiteenistuse seaduse alusel 1. juuliks 2007 omandanud vähemalt 20 aastat politseiteenistuse staaži;
- 2) ta asus pärast 1. juulit 2007, kuid enne 1. jaanuari 2010 piirivalveteenistusse ning;
- 3) ta jätkas pärast Politseiameti ja Piirivalveameti ühendamist alates 1. jaanuarist 2010 kuni 50-aastaseks saamiseni politseiametnikuna politseiteenistuses.

#### Vaidlusalune norm (*PPVS* § 114 lõike 3 punkt 3):

§ 114. Käesoleva seaduse §-de 111<sup>1</sup> – 111<sup>3</sup> 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.

#### SISEMINISTEERIUMI SEISUKOHT

Siseministeerium on seisukohal, et *PPVS* § 114 lõike 3 punkt 3 ei ole Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi *PS*) vastuolus järgnevatel põhjustel.

1. Ringkonnakohus on otsuse punktis 20 võrrelnud kahte isikute gruppi ning leidnud, et nende erineva kohtlemise õigustamiseks ei esine mõistlikku põhjust. Ringkonnakohtu otsuses on

välja toodud, et esimesse gruppi kuuluvad isikud, kelle **pensioniiiga on 55 aastat** (sh kaebaja), ja kes:

- 1) asusid politseiteenistusse ajal, millal kehtis norm, mille kohaselt oli isikul õigus nõutud staaži täitumisel minna 50-aastaselt väljateenitud aastate pensionile;
- 2) olid olnud politseiteenistuse seaduse alusel politseiteenistuses vähemalt 20 aastat;
- 3) pärast PVTS-i 1. juulil 2007 jõustunud muudatust (s.o piirvanuse tõstmist 50 aastalt 55 aastani) asusid PVTS-i alusel piirivalveteenistusse ning;
- 4) pärast PPVS-i jõustumist jätkasid PPVS-i alusel politseiteenistuses.

Teise võrdlusgruppi kuuluvad ringkonnakohtu otsuse kohaselt isikud, kelle **pensioniiiga on 50 aastat**, ja kes:

- 1) asusid piirivalveteenistusse enne 1. juulit 2007;
- 2) olid 1. juuliks 2007 täitnud 20-aastase piirivalveteenistuse staaži ning;
- 3) jätkasid pärast ametite liitmist ehk 1. jaanuari 2010 politseiteenistuses.

2. Siseministeriumi hinnangul esineb mõistlik põhjus, miks ülaltoodud grupe on erinevalt koheldud. Diskrimineerimise probleem võib tekkida juhul, kui ühe riigiorgani ametnike pensioniküsimusi lahendatakse erinevalt, ilma et selleks oleks põhjendatult alust. Antud juhul sellise olukorraga tegemist ei ole. Enne PPVS-i jõustumist reguleeris piirivalvurite pensioniiiga piirivalveteenistuse seadus (edaspidi *PVTS*), kus oli piirivalveametniku **üldine pensioniiiga 55 aastat** (*PVTS* § 50 lg 1). *PVTS* sätestas **50-aastase pensioniea** vaid neile piirivalveametnikele, kes olid 01.07.2007 piirivalveteenistuses ja kes olid 1. juuliks 2007. a välja teeninud vähemalt 20-aastase piirivalveteenistuse staaži (*PVTS* § 86 lg 1). *PVTS* seletuskirjas on § 86 lg 1 kohta toodud järgnev põhjendus: „*.../ § 86 kehtestab erisuse piirivalveametniku pensionisaamise õiguse osas. Piirivalveametnikel, kes on piirivalveteenistuses PVTS jõustumise ajal, on õiguspärane ootus saada eriteenistusest tulenevat pensioni senistel tingimustel. PVTS § 50 lg 1 kehtestab seni piirivalveteenistust reguleerinud KVTS-ga võrreldes 5 aastat kõrgema vanusepiiri, millest alates tekib isikul õigus saada väljateenitud aastate pensioni. Seetõttu sätestab § 86 lg 1 seaduse jõustumise ajal teenistuses olevatele piirivalveametnikele õiguse saada PVTS sätestatud väljateenitud aastate pensioni KVTS § 196 lg 1 sätestatud vanusepiiri (50 aastat) täitumisel./.../“.* Seega juba 2006. aastal oli erisuse eesmärk säilitada 50-aastane pensioniiiga isikutele, **kelle piirivalveteenistuse staaži arvestust oli varasemalt reguleerinud kaitseväeteenistuse seadus** (edaspidi *KVTS*), mis sätestas 50-aastase pensioniea. Erisäte oli selle sihtgrupi jaoks hädavajalik, kuna vastasel juhul oleks nende pensioniiiga tõusnud sarnaselt ülejäänud piirivalveametnikega viie aasta võrra vaatamata asjaolule, et nad jätkasid piirivalveteenistuses ja olid vajaliku piirivalveteenistuse staaži 1. juuliks 2007. a jõudnud välja teenida. Kaebaja sellesse gruppi ei kuulunud. Temal oli võimalus jätkata politseiteenistuses senistel tingimustel ning politseiteenistusse jäädes säilitada õigus jääda pensionile 50-aastaselt. Kaebaja seda võimalust ei kasutanud ning liikus omal soovil politseiteenistusest piirivalveteenistusse. Liikudes piirivalveteenistusse pidi ta arvestama asjaoluga, et taoline liikumine välistab tema suhtes politseiteenistuse seaduses sätestatud 50-aastase pensioniea rakendamise võimaluse, ta ei kuulu *PVTS* 86 lg-s 1 toodud isikute ringi ning seetõttu kohaldus talle peale piirivalvesse liikumist 55-aastane pensioniiiga (alus: *PVTS* 50 lg 1). Seega juba *PVTS* vastuvõtmisel 2006. aastal sooviti vaid kitsale grupile piirivalveametnikele jätta väljateenitud aastate pensionieaks 50 aastat, et tagada *PVTS* jõustumise ajal isikute õiguspärane ootus saada pensioni võrdsetl tol ajal kehtinud *KVTS*-i sätestatud vanusepiiriga.
3. Politseiametnike pensioniiiga reguleeris enne PPVS jõustumist politseiteenistuse seadus (edaspidi *PolITS*), mille § 21<sup>1</sup> lõike 1 kohaselt tekkis **politseiametnikul**, kellel oli vähemalt 20-aastane politseiteenistuse staaž, 50-aastaselt õigus politseiametniku pensionile. Juba

PolITS kehtivuse ajal oli 50-aastasele pensionieale õigus isikul (sh kaebajal) vaid juhul, kui ta läks pensionile otse politseiteenistusest. Pelgalt 20-aastane politseiteenistuse staaž ei andnud isikule automaatset õigust 50-aastaselt pensionile jääda. Oluline oli ka teise lisatingimuse täitmine – pensioneerumine pidi toimuma toleagest politseiteenistusest. Kaebaja asus piirivalveteenistusse 2008. aastal. Seega tegi kaebaja piirivalveteenistusse asudes teadliku valiku, tema edasist staažiarvestust hakkas reguleerima PVTs, mis ei võimaldanud tal pensionile jääda 50-aastaselt.

4. PPVS kehtestamisel oli eesmärk senine olukord säilitada ja mitte luua juurde isikute gruppe, kellel tekiks õigus väljateenitud aastate pensionile 50-aastaselt. PPVS eelnõu arutamisel kaaluti erinevaid variante, kuidas piirivalvurite ja politseiametnike pensioniiga uues seaduses reguleerida. Üheks kaalutavaks variandiks oli tõsta politseiametnike pensioniiga sarnaselt piirivalvuritega 55 aastani. Kuid arutelude käigus jõuti järeldusele, et see rikuks politseinike õiguspärasest ootust, kuna PolITS sätestas pensionieaks 50 aastat. Eelnõu koostamise käigus kaaluti ka võimalust ühtlustada ühendatavates organisatsioonides teenistuses olevate politseiametnike ja piirivalveametnike väljateenitud aastate pensioni saamise kriteeriumid ning ühtlustada mõlemale grupile eripensioni õiguse tekkimise eaks 50 aastat. Kuid eelnõu kooskõlastusringil peeti selliseid muudatusi kehtivatest seadustest soodsamate tingimuste kehtestamiseks. Seega jäi eesmärk säilitada olemasolevad eripensionid, et tagada õiguspärase ootuse põhimõtte järgimine, mitte laiendada madalamat pensioniiga laiemale isikute grupile pelgalt seetõttu, et politsei- ja piirivalveteenistused ühendati. PPVS eelnõuga säilitati kuni 31.12.2009 kehtinud teenistusseadustest tulenevad kriteeriumid ning alates 2010. aastast organisatsiooniga liitujatele tõsteti eripensioni õiguse tekkimise iga 55 aastani. Asutuste liitmise sooviti säilitada olemasolevad garantiid, kuid arvestades elanikkonna üldist vananemise trendi eripensionide süsteemis soodustatud isikute hulka laiendada ei soovitud. Seadusandja on 50-aastase pensioniea tagantjärele laiendamise suurema hulga isikute jaoks PPVS § 114 lg 3 p 3 sõnastusega teadlikult välistanud.
5. Kui piirivalveametnike pensioniiga tõsteti 50 aastalt 55-le aastale PVTs-i jõustumisega 01.07.2007, siis politseinike üldist pensioniiga tõsteti viie aasta võrra PPVS-i jõustumisega 01.01.2010. Mõlemas seaduses nähti ette rakendussätteid, et tagada õiguspärase ootuse kaitse isikutele, kes olid uute seaduste jõustumise ajaks vajaliku staaži välja jõudnud teenida. **Kuid lisaks staažinõudele sätestas seadusandja nii piirivalveametnike kui ka politseiametnike puhul nõude, et isik pidi olema seaduse jõustumise ajal vastavalt piirivalve- või politseiteenistuses.** Seega PPVS-i jõustumisel andis varasem 20-aastane politseiteenistuse staaž eelise jääda pensionile 50-aastaselt vaid juhul, kui isik oli uue seaduse (PPVS-i) jõustumise hetkel politseiteenistuses. Analogne nõue oli kehtestatud ka varem kehtinud PolITS-s, mille kohaselt pidi 20-aastase politseiteenistuse staažiga politseiametnik pensioneeruma otse politseiteenistusest. **Seega ei muutnud PPVS-i vastuvõtmine kaebaja jaoks pensioneerumise aluseid ebasoodsamaks, sest PolITS-i ja PVTs-i kehtima jäämise korral oleks kaebaja suhtes kohaldunud samuti 55-aastane pensioniiga (alus PVTs § 50 lg 1).**
6. Sarnast õiguspärase ootuse põhimõttest lähtuvat rakendussätete loomise loogikat on seadusandja kasutanud ka varasemalt teenistusstaažist sõltuvate hüvede muutmisel. Näiteks avaliku teenistuse seaduse jõustumisel 01.01.1996 arvestati varasem teenistusstaaž avaliku teenistuse staaži hulka vaid juhul, kui isik oli seisuga 01.01.1996 avalikus teenistuses (alus: kuni 31.03.2013 kehtinud avaliku teenistuse seaduse § 182). Ka uue avaliku teenistuse seaduse (edaspidi ATS) jõustumisel 01.04.2013 sätestati ametnikele soodustingimused vaid juhul, kui nad olid uue ATS-i jõustumisel avalikus teenistuses ja jätkasid teenistust ametnikuna (ATS § 111). Seega on teenistusstaažist sõltuvate hüvede säilimise sidumine

konkreetsel ajahetkel (uue seaduse jõustumisel) vastavas teenistuses olekuga tavapärase seadusandja praktika.

7. Kaebaja 20-aastane politseiteenistuse staaž oleks andnud talle eelise jääda 50-aastaselt pensionile juhul, kui ta oleks PPVS-i jõustumisel olnud politseiteenistuses (PPVS § 117 lg 1). Kuna kaebaja oli seisuga 31.12.2009 piirivalveteenistuses, rakendati tema suhtes sätet, mis kohaldus tolleaegsetele piirivalveametnikele (PPVS § 114). Seadusandja eesmärk ei olnud laiendada 50-aastast pensioniiga kõigile piirivalveametnikele, vaid ainult neile, kes juba 01.07.2007 seisuga olid vajaliku piirivalveteenistuse staaži välja teeninud. Seega asjaolu, et kaebajal oli 01.07.2007 seisuga välja teenitud 20-aastane politseiteenistuse staaž ei taganud talle automaatselt õigust olla võrdselt koheldud nende piirivalvuritega, kelle teenistust oli varasemalt reguleerinud KVTS. Endised politseiteenistujad, kes seisuga 31.12.2009 ei olnud politseiteenistuses, ei saanud PPVS alusel õigust jääda pensionile 50-aastaselt, vastava õiguse säilimine oli seotud eeldusega, et isik oleks politseiteenistuses PPVS jõustumise hetkel.
8. Tallinna Halduskohus on antud haldusasjas 26.05.2022 tehtud otsuse punktis 11 märkinud, et eripensionioiguse näol on tegemist soodustusega, võrreldes üldistel alustel riikliku vanaduspensioni saajatega. Eripensionioiguse andmine ei ole põhiseadusest tulenev riigi kohustus, sest soodsamaid pensionitingimusi ei anta põhiseadusega nõutud miinimumi ehk sotsiaalsete põhiõiguste tagamiseks. Arvestada tuleb, et tegemist on riigi heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt isikutele antava hüve või soodustusega. Lisaks on lähtuvalt kohtupraktikast Riigikogul ametipensionide kujundamisel väga avar otsustusruum (RKPKo 29.05.2015, 3-4-1-1-15, p 58). Siseministerium nõustub Tallinna Halduskohtu hinnanguga. Antud juhul on oluline märkida, et vaatamata asjaolule, et kaebaja suhtes ei ole rakendatav 50-aastane pensioniiga, rakendub talle endiselt 55-aastane pensioniiga (PPVS § 114 lg 1). Seega on kaebaja endiselt eripensionioiguse subjekt.

Eeltoodust lähtuvalt on Siseministerium seisukohal, et PPVS § 114 lõike 3 punktiga 3 ei ole rikutud võrdsuspõhiõigust, millest tulenevalt on norm PS-ga kooskõlas.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Lauri Läänemets  
siseminister

Piret Alamaa 6125125  
piret.alamaa@siseministerium.ee