



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 08.07.2013 nr 6-1/110998/1303074

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud []

Tänan Teid veelkord pöördumise eest, milles palusite mul kontrollida, kas põhiseaduse §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega on kooskõlas, et politsei ja piirivalve seaduse §-st 117 tulenevalt koheldakse erinevalt politseiametniku pensioni maksmisel politseiametnikke, kes läksid väljateenitud aastate pensionile peale 01.07.2004, ning neid politseiametnikke, kes läksid väljateenitud aastate pensionile enne nimetatud kuupäeva, kuna viimastel ei arvata töötamist politseiametnikuna alates 1991. aasta 1. märtsist kuni 1994. aasta 1. septembrini politseiteenistuse staaži hulka sooduskorras kolmekordselt (staaži erinev arvestamine).

Teie avalduse alusel (PS § 139 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 ja § 15 alusel) läbiviidud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse tulemusel ei tuvastanud ma siiski staaži erineva arvestamise vastuolu PS §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega. Põhjendan seda alljärgnevalt.

Eripensioniõigus on politseiametnikele antud soodustus võrreldes üldalustel riikliku vanaduspensioni saajatega. Eripensioniõiguse andmine ei ole põhiseaduse § 28 lõikest 2 tulenev riigi kohustus.¹ Analoogsel juhul on Riigikohus rõhutanud, et erinevate argumentide kaalumisel tuleb seetõttu arvestada, et tegemist on riigi heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt isikutele antava hüve või soodustusega² – seega tuleb arvesse võtta seadusandja seatud poliitilisi eesmärke ning olla seadusandja kohaseks peetud lahenduse ümberhindamisel tagasihoidlik³.

¹ Analoogselt vanemahüvitise suhtes Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsuse (RKPJKo) 14.05.2013 nr 3-4-1-7-13 p 47 ja RKPJKo 27.12.2011 nr 3-4-1-23-11 p 68 ning sünnitoetuse osas RKPJKo 08.03.2011 nr 3-4-1-11-10 p 62.

² RKPJKo 27.12.2011 nr 3-4-1-23-11 p 68. Riigikohus on sama otsuse punktis 69 koguni leidnud, et põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ei peaks kohus ühele isikutegrupile seadusandja antud soodustusi teistele isikutegruppidele laiendama. Sellises seisukohas võib siiski kahelda, sest selline lähenemine võimaldab faktiliselt seadusandja suvaõigust – õigusloomes võrdse kohtlemise kontrollimiseks ja tagamiseks puuduks tõhus õiguskaitsevahend.

³ RKPJKo 14.05.2013 nr 3-4-1-7-13 p 47.

Seetõttu peaks seadusandjal eripensioniõiguse kehtestamisel ja laiendamisel olema ulatuslik kujundamisruum,⁴ sh selle otsustamisel, kas ning millistel tingimustel ja ulatuses tuleks eripensioniõigust kohaldada tagasiulatuvalt isikute suhtes, kes on regulatsiooni jõustumise ajaks juba pensionile jäänud.⁵ Seadusandjal peab olema võimalik eriteenistust kujundada, sealhulgas reageerida muutustele. Nii teenistustingimused, sh ülesanded, vastutus, ohud ja teenistujate muud sotsiaaltagatised peale eripensioniõiguse, kui ka olukord tööjõuturul muutuvad ajas.⁶ Muutustega tööjõuturul tuleb arvestada põhjusel, et sotsiaaltagatiste soodsamaks muutmise taga on üldjuhul eesmärk meelitada isikuid eriteenistusse asuma või seal jätkama.

Kui sotsiaaltagatiste soodsamaks muutmisel tuleks soodustused laiendada ka varem pensionile läinud isikutele, siis esiteks ei mõjutaks soodustus (vähemalt üldjuhul) neid täitma eelnimetatud eesmärki. Teisisõnu puuduks soodustusel nende isikute puhul seadusandja soovitud regulatiivne toime. Teiseks paneks see seadusandja piiratud ressursi (raha) juures üsna keerulisse olukorda: soodustuse andmisega kaasneks suurem koormus riigieelarvele võrreldes olukorraga, kus soodustust varem pensionile jäänutele laiendada ei peaks. See võib aga tähendada, et soodustust ei saa üldse kellelegi anda (See võib aga tähendada, et soodustust ei saa üldse kellelegi anda (s.t eripensioniõiguse soodsamaks muutmist ei saaks sel juhul eesmärgi saavutamiseks kasutada).

Nii on ka Riigikohus leidnud: „Ühte gruppi kuuluvad enne politseipensioni reguleerivate sätete jõustumist politseiteenistusest vabastatud isikud, kellel on nõutava pikkusega politseiametniku staaž ja kes on saanud 50 aastaseks. [...] Teise gruppi kuuluvad pärast politseiametniku pensioni reguleerivate sätete jõustumist politseiteenistuses olevad isikud, kellel on nõutava pikkusega politseiametniku staaž ja kes on saanud 50 aastaseks. On ilmne, et viimatinimetatud kahte isikute gruppi koheldakse erinevalt. Esimesel grupil pole õigust politseiametniku pensionile, kuid teisel grupil on õigus sellele pensionile. Kolleegium leiab aga, et erinevaks kohtlemiseks on mõistlik põhjus. Kolleegiumi arvates kehtestati politseiametniku pension 2002. a 1. jaanuarist selleks, et täita ametikohad politseiteenistuses võimekate ja hea ettevalmistusega ametnikega ning tagada teenistussuhete pikaajalisus. Kuna V. Bakanin vabastati politseiteenistusest enne politseiametniku pensioni kehtestamist, siis ei saaks talle selle pensioni määramine teenida neid eesmärgi ning ülalnimetatud kahe isikute grupi erinev kohtlemine ei tähenda võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist.“⁷

Analoogselt leiab Tallinna Ringkonnakohus: „Erinevate pensionide puhul võibki staaži arvesse võtta erinevas mahus ning seadusandjal on sealjuures suur hindamisruum.“⁸

⁴ Riigikohus on samas isegi sotsiaalsete põhiõiguste puhul osundanud: „Sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus ja kohtud ei tohi seadusandja asemel asuda langetama sotsiaalpoliitilisi otsuseid. Sotsiaalsete põhiõiguste täpsem maht sõltub ka riigi majanduslikust olukorrast.“ (Riigikohtu üldkogu otsus 07.06.2011 nr 3-4-1-12-10 p 58). Seda enam (ulatuslikumalt) tuleb seadusandja kujundamisruumi tunnustada heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt isikutele antava hüve või soodustuse puhul (analoogselt kohaliku omavalitsuse üksuse poolt antava hüve suhtes RKPJKo 08.03.2011 nr 3-4-1-11-10 p 62). Vrdl ka G. Lübke-Wolff. Kommentaarid artiklile 33. – H. Dreier. Grundgesetz. Kommentar. II kd. Artiklid 20-82. Tübingen 1998, art 33 änr 64 (seadusandja ulatuslik kujundamisruum teenistussuhte üksikute oluliste tingimuste kujundamisel).

⁵ Analoogselt Tallinna Ringkonnakohtu 25.11.2005 otsuses (haldusasi nr 3-04-99/3).

⁶ Vt ka Riigikohtu halduskolleegiumi otsus (RKHKo) 23.04.2012 nr 3-3-1-7-12 p 14: „Kolleegium ei näe alust kahelda Kaitseväe seisukohas, et praegusel juhul on suurenenud vastava ametikoha ametivastutuse ulatus ja sellega seonduvalt on tõstetud ametikoha auastet. Kolleegiumi arvates on KVTS § 197 lg 2 tõlgendamisel põhjendatud arvestada Kaitseväe seisukohta, mille järgi pensioni arvutamisel tuleb aluseks võtta isiku enda panus ja vastutuse määra ehk ametikoha auaste, mis kehtis tema vastaval ametikohal teenimise ajal.“

⁷ RKHKo 11.11.2004 nr 3-3-1-41-04 p 14. Ka Tallinna Ringkonnakohus leiab: „Erinevate pensionide puhul võibki staaži arvesse võtta erinevas mahus ning seadusandjal on sealjuures suur hindamisruum.“ (25.01.2013 otsuse haldusajal nr 3-12-1462/31 p 9).

⁸ Tallinna Ringkonnakohtu 25.01.2013 otsus haldusajal nr 3-12-1462/31 p 9.

Siinkohal tuleb arvestada ka seda, et laiemalt on võetud suund eripensionisüsteemi reformimisele, sest eripensionidega senisel kujul jätkamist peetakse riigile liiga koormavaks.⁹ Näiteks ei teki eripensionidõigust enam alates 2013. aastast ametisse nimetatud riigikontrolöri ja õiguskantsleri ning sellest kuupäevast lõpetatakse ka juba määratud eripensionide ümberarvutamine seoses palga muutusega ning hakatakse neid indekseerima (sarnaselt politseiametnike eripensionidega).¹⁰ Kui seadusandja laiendaks praegu soodustusi veelgi laiemale isikute ringile, siis tuleks tal hiljem soodustusi ära võttes samuti arvestada rohkematel isikutel tekkinud õiguspärase ootusega (ehk säilitada neile soodustused vähemalt teatud ajaks), mis muudaks reformi eesmärgi saavutamise väga raskeks. Olukorras, kus seadusandja näeb vajadust senistest soodustustest loobumiseks või nende vähendamiseks, poleks minu hinnangul kohane nõuda soodustuste määramist laiemale ringile.¹¹

Lisan, et erisuste kaalumise võrdse kohtlemise põhimõtte pinnalt on õiguskantsleril keerulisem kui kohtutel, kes saavad hinnata põhjalikult just konkreetse politseiametniku olukorda (soodustatud politseiametnikega kõrvutades). Seetõttu märgin, et kui Te jätkuvalt leiate, et mõni Teile pensioni maksmise aluseks olev õigustloova akti säte on põhiseadusest tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus, siis võite kaaluda oma õiguste kaitseks halduskohtusse pöördumist, taotledes ühtlasi vastavate sätete põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist.¹² Seejuures juhin tähelepanu asjaolule, et eelnevaga ei anna õiguskantsler hinnangut Teie potentsiaalselt kohtule esitatava kaebuse väljavaadete kohta (s.t selle kohta, kas kohus Teie kaebuse menetlusse võtaks või kuidas kohus Teie esitatavat taotlust menetleks ning millisele seisukohale kohus jõuda võiks).

Loodan, et esitatud selgitused on Teile abiks. Ühtlasi vabandan vastuse viibimist, mis on peamiselt tingitud Teie poolt tõstatatud põhimõttelise küsimuse põhjaliku läbikaalumise vajadusest.

Lugupidamisega

Indrek Teder

⁹ Vt <http://valitsus.ee/et/uudised/pressiteated/57002/seaduse-muudatus-kaotab-riigikontrolöri-ja-õiguskantsleri-eripensionid>. Õigupoolest oligi eripensionisüsteem algselt mõeldud ajutise lahendusena – Vabariigi Valitsust kohustati asendama riiklikud väljateenitud aastate pensionid osaliselt tööandja omavahendite arvel makstavate pensionidega (vt Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 14.05.1992 otsus "Eesti Vabariigi väljateenitud aastate pensionide seaduse rakendamise kohta" p 8 alap 3).

¹⁰ Vt toimuvate arengute osas ka <http://valitsus.ee/et/uudised/pressiteated/73420/riik-hakkab-tasuma-staajate-vanglaametnike-eest-pensionifondimakseid>.

¹¹ Seadusandja poolt seadusega soodustuste andmine pole küll olnud õigusvastane, kuid siiski võib siinkohal kaudse paralleeli tõmmata Riigikohtu praktikast haldusorganite tegevuse suhtes, mille kohaselt õigusvastase halduspraktika jätkamist või laiendamist ei saa nõuda ka toetudes võrdse kohtlemise põhimõttele (esmakordselt RKHKo 06.05.2004 nr 3-3-1-19-04 p 18 ning seda täpsustavalt RKHKo 06.12.2004 nr 3-3-1-53-04 p 13).

¹² Kui kohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata õigustloova akti sätte, tunnistades selle põhiseadusega vastuolus olevaks, edastab ta vastava otsuse või määruse Riigikohtule. Sel moel on ka üksikisiku kaebuse kaudu võimalik käivitada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus. Osundan siinkohal ühtlasi, et riigilõivuseaduse § 22 lg 1 p 7 ja lg 2 p 2 kohaselt ei võeta riigilõivu pensionidõigusliku staaži tõendamise ja pensionisummade ebaõige maksmise ja maksmata jätmise asjades. Halduskohtu poole pöördumise kohta leiate lähemalt teavet ka veebilehelt <http://www.kohus.ee/56326> ja Riigi Teatajast (www.riigiteataja.ee).