



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 12.06.2013 nr 6-1/082030/1302629

## **Lõppvastus Piirivalve pinnaltpäästjate pension**

Austatud

Pöördusite minu poole ning tõstasite küsimuse politsei(piirivalve)teenistuses olevate ja tsiviillennundustöötajate erineva kohtlemise õiguspärasusest väljateenitud aastate pensionide maksmisel.

Teavitasin Teid, et pöördusin avaldusaluses küsimuses kõigepealt siseministri poole ning täiendavalt sotsiaalministri poole. Samuti teavitas minu nõunik Teid asjaolust, et otsustasin analüüsida väljateenitud aastate pensionide maksmise küsimusi laiemalt, mis on ühtlasi tinginud viivituse Teie tõstatatud küsimuse lahendamisel.

Tutvusin Teie avalduse, ministrite seisukohtade ja asjakohaste õigusnormidega ning **annan teada, et ma ei tuvastanud Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolu politsei(piirivalve)teenistuse ja tsiviillennunduse pinnaltpäästjate erineval kohtlemisel ning kõikide politseiteenistuses olevate piirivalvurite võrdsel kohtlemisel väljateenitud aastate pensionide määramisel ja maksmisel.**

Selgitan oma seisukohta alljärgnevalt.

### **I Asjaolud**

1. Kirjeldasite, et pinnaltpäästjate teenistuse eripära tõttu ei ole mitte ühelgi pinnaltpäästjal võimalik olla teenistuses politsei(piirivalve)pensioni väljateenitud aastate pensioni saamiseks nõutava pensioniea saabumiseni. Selgitasite, et pinnaltpäästja töö eripära (sh töö pidevas pingeolukorras) ja põhjendatult kõrged nõuded piirivalvurile on viinud olukorrani, et tegelikkuses ei saa pinnaltpäästjana olla teenistuses väljateenitud aastate pensioni saamiseks seadusega nõutud vanuseni. Märkisite, et seaduses ettenähtud võimalus, et piirivalvur võib olla ka 55-aastane, on pinnaltpäästja ametis väga suur erand. Pigem muutub sellises vanuses pinnaltpäästja kõigepealt ohtlikuks iseendale, siis meeskonnale ja lõpuks päästetavatele. Samas näeb väljateenitud aastate pensionide seadus ette tsiviillennunduse pinnaltpäästjate sooduspensioni. Seetõttu leidsite, et kehtiv õigus on politseiteenistuses olevate piirivalveosakonna pinnaltpäästjate suhtes ebaõiglane.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

2. Pöördusin avaldusega seondult siseministri ja sotsiaalministri poole ning asusin oma esialgses käsitluses seisukohale, et väljateenitud aastate pensioni saamist reguleerivad õigusnormid kohtlevad: a) erinevalt politsei(piirivalve)teenistuses olevaid pinnaltpäästjaid ja tsiviillennunduse pinnaltpäästjaid ning b) ühtmoodi politsei(piirivalve)teenistuse erinevatel ametikohtadel töötavaid piirivalvureid. Palusin ministritel esitada omapoolsed seisukohad.

3. Siseminister<sup>1</sup> asus seisukohale, et tsiviillennunduse ja Piirivalve Lennusalga pinnaltpäästjaid ei kohelda erinevalt, kuna Piirivalve Lennusalga pinnaltpäästjad, kellel piirivalveteenistuse seaduse alusel ei teki õigust väljateenitud aastate pensionile, peaks vastav õigus tekkima väljateenitud aastate pensionide seaduse (VAPS) § 2 p 3 alusel, mis näeb ette sooduspensionit tsiviillennunduse pinnaltpäästjate jaoks. Lisaks asus minister seisukohale, et politsei(piirivalve) pinnaltpäästjate soodsam kohtlemine väljateenitud aastate pensioni maksmisel võrreldes teiste politseiametnikega ei ole põhjendatud.

4. Sotsiaalminister<sup>2</sup> asus seisukohale, et VAPS § 2 p 3 ning § 13 piirivalveametnikele ei laiene, kuna tegemist on tsiviillennunduse pensioniga.

## II Asjakohased õigusnormid

### 5. Eesti Vabariigi väljateenitud aastate pensionide seadus

„§ 2. Õigus saada väljateenitud aastate pensioni on:

[---]<sup>3</sup>

2) politseiametnikel, päästeteenistujatel ning vanglaametnikel (§ 12);

3) mõne kategooria tsiviillennundustöötajatel ja katselenduritel (§ 13);

[---].

Käesoleva paragrahvi punktides 1–8 märgitud isikute kutsealad ja ametikohad, kus töötamine annab õiguse saada väljateenitud aastate pensioni, samuti töötajatele selle pensioni määramiseks vajaliku väljateenitud aastate arvutamise korra [kinnitab Eesti Vabariigi Valitsus](#).”

6. Vabariigi Valitsuse 16.07.1992. a määruse nr 207 „Väljateenitud aastate pensionile õigust andvate kutsealade ja ametikohtade loetelu ning selle pensioni määramiseks vajaliku staaži arvutamise kord“ ([määrus](#))

<sup>1</sup> Siseministri 17.05.2009 kiri nr 3.1-11/3223.

<sup>2</sup> Sotsiaalministri 23.02.2010 kiri nr 15.1-1/292.

<sup>3</sup> Kuni 15.04.2000 kehtis p 1 järgmises sõnastuses: „1) kaitsejõudude (kaitseväge, piirikaitse ja päästeteenistuse) tegevteenistuses olevatel isikutel (ohvitseridel ja üleajateenijatel) (paragrahv 12);“ Viidatud § 12 sätestas: „**Paragrahv 12.** Õigus saada väljateenitud aastate pensioni on:

1) kaitsejõudude (kaitseväge, piirikaitse ja päästeteenistuse) tegevteenistuses (ohvitseride ja üleajateenijatena) olevatel isikutel; 2) politseiametnikel; 3) Eesti Vabariigi Riikliku Kohtueelse Uurimise Ameti uurijatel ja uurimisala juhtivtöötajatel; 4) riigi- ja munitsipaal tuletorje tuletorjetöötajatel; 5) Eesti Vabariigi Riikliku Kinnipidamiskohtade Ameti, parandusliku töö asutuste, türmide, uurimisisolaatorite ja erikomandantuuride töötajatel; - kes on töötanud kaitsejõududes, politseis, uurimisasutuses, tuletorjes või kinnipidamiskohas sellele pensionile õigust andvatel kutsealadel või ametikohtadel vähemalt 25 aastat.

Käesoleva paragrahvi punktides 1-5 loetletud isikutel, kes on teenistusest vallandatud vanuse, tervisliku seisundi või koosseisude koondamise tõttu, on õigus saada väljateenitud aastate pensioni, kui nad teenistusest lahkumise või vallandamise päevaks on saanud 50-aastaseks ning kelle üldine pensioniõiguslik või pensionikindlustusstaaž on vähemalt 25 aastat, millest vähemalt 12 aastat ja kuus kuud on teenitud selle pensioni saamise õigust andvatel kutsealadel või ametikohtadel kaitsejõududes, politseis, uurimisasutuses, tuletorjes või kriminaaltaiteasutuses.“

**Lisa „Politseiametnikele, vanglaametnikele ja päästeteenistujatele väljateenitud aastate pensionile õigust andvate ametinimetuste loetelu ning neile selle pensioni määramiseks vajaliku staaži arvestamise kord“**

- (kehtivus kuni 10.04.2010)

Õigus väljateenitud aastate pensionile „Väljateenitud aastate pensionide seaduse“ § 12 alusel on: „Politseiteenistuse seaduse“ §-s 5 nimetatud politseiametnikel, kellel on sama seaduse § 21<sup>2</sup> lõikes 1 ja lõike 2 punktides 1 ja 2 sätestatud politseiteenistuse staaž; [---]

- (kehtivus alates 11.04.2010)

Õigus väljateenitud aastate pensionile „Väljateenitud aastate pensionide seaduse“ § 12 alusel on: „Politsei ja piirivalve seaduse“ alusel ametisse nimetatud politseiametnikel, kellel on sama seaduse § 108 lõike 1 punktides 1 ja 6 sätestatud politseiteenistuse staaž. Enne „Politsei ja piirivalve seaduse“ jõustumist 1. jaanuaril 2010. a „Politseiteenistuse seaduse“ alusel politseiteenistuses olnud politseiametnikel arvestatakse politseiteenistuse staaži hulka „Politseiteenistuse seaduse“ § 21<sup>2</sup> lõikes 1 ning lõike 2 punktides 1 ja 2 sätestatud politseiteenistuse staaž;

**Lisa „Tsiiviillennundustöötajatele ja katselenduritele väljateenitud aastate pensionile õigust andvate ametikohtade loetelu“**

Õigus pensionile kooskõlas „Väljateenitud aastate pensionide seaduse“ paragrahviga 13 on järgmistel ametikohtadel töötanud isikutel:

[---] Kõik langevarjurid, dessant-tuletõrjujad, lennutuletõrje instruktorid, langevarjurite (langevarju-pääste, otsingu-pääste) ja dessant-langevarjurite allüksuste juhid, kes sooritavad langevarjuhüppeid või laskumisi (tõuse) spetsiaalsete seadmete abil kopteritelt, mis asuvad ripplennuasendis mitte madalamal kui 10 m maapinnast. [---]

## **7. Politsei ja piirivalve seadus ([PPVS](#))**

### **„§ 101. Väljateenitud aastate pension**

(1) Politseiametnikul, kellel on vähemalt 20-aastane politseiteenistuse staaž, millest viis aastat pidevat politseiteenistuse staaži eelneb vahetult pensioniõigusliku ea täitumisele, tekib 55-aastaselt õigus väljateenitud aastate pensionile. [---].

### **§ 114. Käesoleva seaduse §-de 100, 101 ja 106 rakendamine piirivalveteenistuse seaduse alusel teenistuses olnud ametnike suhtes**

(1) Käesolevas seaduses sätestatud väljateenitud aastate pensionile tekib 55-aastaselt õigus politseiametnikul:

- 1) kes oli käesoleva seaduse jõustumisel piirivalveteenistuse seaduse alusel piirivalveteenistuses;
- 2) kes on vahetult käesoleva seaduse jõustumisel nimetatud ametisse politseiametnikuna ja
- 3) kellel on vähemalt 20-aastane käesolevas seaduses sätestatud politseiteenistuse staaž või vähemalt 25-aastane üldine pensionistaaž, millest käesolevas seaduses sätestatud politseiteenistuse staaži on vähemalt 12 aastat ja kuus kuud. [---]

(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 ametisse 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. [---]“

### III Õiguskantsleri seisukoha õiguslik põhjendus

#### Väljateenitud aastate pensionitest üldiselt

8. Enne, kui esitan analüüsi Teie avalduses tõstatatud konkreetse juhtumi kohta, selgitan lühidalt, mida kujutavad endast väljateenitud aastate pensionid ning milline on Riigikogu otsustusvabadus nende loomisel ja erisuste kehtestamisel.

9. Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 28 lg 2 kohaselt on riigil kohustus anda abi vanaduse korral ning isikul on õigus seda ka riigilt nõuda. Vaadates Põhiseaduse nimetatud normi, siis nähtub, et Põhiseadus ei ütle ise midagi selle kohta, milline ja kui suur peab riigi antav abi olema. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja kord sätestatakse seaduses. See tähendab, et PS § 28 järgi on Riigikogu seadusandjana üsna vaba otsustama, millal ja millises mahus võtab ühiskond vanaduse kui sotsiaalse riski realiseerumisel tekkida võivad tagajärjed enda kanda. Tema otsustusvabadust piirab aga PS §-st 10 tulenev inimväärikuse põhimõte ning rahvusvahelise õiguse järgimise nõue.

10. Üldine pensionikorraldus ja üldised tingimused pensioni saamiseks on ette nähtud riikliku pensionikindlustuse seadusega ([RPKS](#)) ning selles nimetatud pensioni maksmist (ehk abi osutamist) on inimesel ka õigus riigilt nõuda. Lisaks riiklikule pensionile RPKS alusel on seadusandja kehtestanud täiendavalt rea eripensioneid, mille saamise tingimused on teatud juhtudel soodsamad või mille suurus on üldisest kõrgem. Seadusandjal on õigus taolisi üldiseid soodsamaid pensione luua, kui ta peab neid teatud isikute grupi puhul mingil kaalukal põhjusel õigustatuks. Samas ei ole kellelgi subjektiivset õigust Riigikogult nõuda sellise pensioniliigi loomist ning pensioni maksmist, vaid parlamendil on suhteliselt avarad võimalused nii üldistest riiklikest pensionidest erinevate pensionide loomisel kui ka nende saamisele tingimuste seadmisel. Riigikohus on analoogsele Riigikogu tegevusele, mil õigusnormidest tulenevalt koheldakse justkui suhteliselt sarnases olukorras olevaid isikuid erinevalt, hinnangut andes selgitanud: „[---] hüvitise puhul on tegemist võrdse kohtlemise küsimusega sotsiaalpoliitika valdkonnas, kus riik on endale ise ülesande võtnud. See ei ole põhiseadusest tulenev kohustus. See tähendab, et erinevate argumentide kaalumisel tuleb arvestada, et tegemist on riigi heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt isikutele antava hüve või soodustusega, mitte isikutele PS § 28 lg 2 alusel abi andmisega.“<sup>4</sup>

11. Sotsiaalhüvitiste vaid kindlale grupile andmine tõstab tihtipeale küsimuse PS §-st 12 tuleneva võrdsuspõhiõiguse järgimisest. Eespool toodule tuginedes leian aga, et erinevale kohtlemisele hinnangu andmisel tuleb silmas pidada, kas tegemist on n-ö riigi kohustusliku ülesandega (riikliku pensioni maksmine RPKS alusel) või vabatahtlikult loodud täiendava sotsiaalse soodustusega.

12. Väljateenitud aastate pensionide küsimuses tuleb lisaks silmas pidada, et need on suuresti kantud VAPS vastuvõtmise hetkel 1992. aastal valitsenud ideest, et teatud töökohtadel töötamine on inimese tervist niivõrd laastav, et ta ei ole enam võimeline edasi töötama. Arvestades seda, kuivõrd on töötingimused, tööohutuse ja töötervishoiu nõuded ja nende tegelik järgimine ajas muutunud, võib asuda seisukohale, et väljatoodud 1992. aasta eeldus samas ulatuses enam ei kehti ning suur osa jätkuvalt kehtivatest sooduspensionitest on hoopis kantud isikute õiguspärase ootuse põhimõttest.

<sup>4</sup> RKPJKo 27.12.2011 nr [3-4-1-23-11](#), p 68.

## Arvamus politsei(piirivalve)teenistuse väljateenitud aastate pensioni maksmisest

**13.** PPVS näeb ette üldpõhimõttena väljateenitud aastate pensioni maksmise juhuks, kui isikul on nõutud politseiteenistuse staaž ning ta on saanud 55-aastaseks. Kirjeldasite, et pinnaltpäästja töö eripära ja põhjendatult kõrgete nõuete tõttu sellel ametikohal töötamiseks (piirivalvurile) ei pruugi tegelikkuses pinnaltpäästjana olla teenistuses nii kaua, et välja teenida õigust politsei väljateenitud aastate pensionile. Kirjeldasite veel, et seaduses ettenähtud võimalus, et pinnaltpäästja võib olla 55-aastane, on pinnaltpäästja ametis väga suur erand. Pigem muutub sellises vanuses pinnaltpäästja kõigepealt ohtlikuks iseendale, siis meeskonnale ja lõpuks ka päästetavatele.

**14.** Teie avalduse pinnalt tõusetus kaks lahendamist vajavat küsimust:

- kas VAPS § 2 p-d 2 ja 3 ning §-d 12 ja 13 laienevad politseiametnikust piirivalve pinnaltpäästjale (3.1) ning
- kas politseiametnikust piirivalve pinnaltpäästja samaväärne kohtlemine teiste politseiametnikust piirivalvuritega on võrdse kohtlemise põhimõttega kooskõlas (3.2).

*3.1. [VAPS](#) § 2 p-de 2 ja 3 ning § 12 ja § 13 kohaldamine politseiametnikest piirivalvuritele*

**15.** VAPS § 1 kohaselt määratakse väljateenitud aastate pension nende kutsealade töötajatele ja spetsialistidele, kes teevad sellist tööd, millega kaasneb enne vanaduspensionini ikka jõudmist kutsealase töövõime kaotus või vähenemine, mis takistab sellel kutsealal või ametikohal töötamise jätkamist.

**16.** Avaldusalusel juhul kohtlevad väljateenitud aastate pensioni saamist reguleerivad õigusnormid politsei(piirivalve)teenistuses olevaid pinnaltpäästjaid ja tsiviillennunduse pinnaltpäästjaid erinevalt:

- tsiviillennunduses väärtustatakse pinnaltpäästja 1 tööaastat 1,5 aasta väljateenitud aastate staažiga, s.j on väljateenitud aastate pensioni saamise eelduseks vaid 25-aastane (erandina 20-aastane) staaž lennukoosseisu töötajana ([määruse](#) lisa „Tsiviillennundustöötajatele ja katselenduritele väljateenitud aastate staaži arvutamise kord“ p 1 ap 6),
- erinevalt tsiviillennunduse pinnaltpäästjast on piirivalveteenistujale väljateenitud aastate pensioni õiguse tekkimiseks vajalik täita (PPVS §-d 101 ja 114):
  - ✓ nii staaži nõue (vähemalt 20-aastane käesolevas seaduses sätestatud politseiteenistuse staaž või vähemalt 25-aastane üldine pensionistaaž, millest PPVS-s sätestatud politseiteenistuse staaži on vähemalt 12 aastat ja kuus kuud või 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, PPVS § 114 lg-d 1 ja 2) kui ka
  - ✓ vanusepiiri nõue (vastavalt kas 55- või 50-aastaseks saamisel teenistuses olemine).

**17.** Seeläbi kehtib erinev lahendus sisuliselt sama tööd tegevate inimeste tööpanuse väärtustamisel väljateenitud aastate pensionide maksmisel. Tõstatasite põhjendatult küsimuse, kas piirivalves on pinnaltpäästja töö vähem ohtlik kui tsiviillennunduses ehk kas väljatoodud normid ei tekita ebaõiglust.

**18.** [PS](#) § 12 lg 1 nõuab õigusloome võrdsust (kõik on seaduse ees võrdsed), mis ei tähenda siiski absoluutset võrdsust, vaid lubab erinevat kohtlemist juhul, kui selleks on põhjendatud eesmärk ning erinev kohtlemine ise on mõõdupärane.

**19.** Tulenevalt töölepingu alusel töötamise ja riigiteenistuse (avaliku huvi maksimaalne tagamine, sh põhiõiguste ja -vabaduste parim kaitse) põhimõttelisest erinevusest on seadusandjal iseenesest õigus luua riigiteenistujale kui avaliku võimu realiseerijale töölepingulise töösuhtega võrreldes (samuti avaliku teenistuse sees) kõrgemad nõuded (ja ka vastutuse) ning ühtlasi seadusandja hinnangul neile vastavad sotsiaalsed tagatised.

**20.** Pöördusin antud küsimuses selguse saamiseks siseministri ja sotsiaalministri poole. Siseminister asus seisukohale, et Piirivalve Lennusalga lennundustöötajad tuleb lugeda tsiviillennundus-töötajate kategooria alla väljateenitud aastate pensioni seaduse tähenduses. Sotsiaalminister asus seisukohale, et Piirivalve Lennusalga lennundustöötajaid ei saa lugeda tsiviillennundus-töötajate kategooria alla VAPS § 2 punkti 3 ning § 13 tähenduses.

**21.** Siseministri seisukoha järgi: „[--] Piirivalve Lennusalga pinnalt päästjatel, kellel piirivalveteenistuse seaduse alusel ei teki õigust väljateenitud aastate pensionile, peaks vastav õigus tekkima väljateenitud aastate pensionide seaduse § 2 p 3 alusel. Olen seisukohal, et Piirivalve Lennusalga lennundustöötajad tuleb lugeda tsiviillennundus-töötajate kategooria alla väljateenitud aastate pensioni seaduse tähenduses, vastasel juhul kitsendaks nimetatud seadus põhiseaduse võrdsuspõhimõtet eirates piirivalvelennukitel teenivate isikute õigusi. Sellise ebavõrdse kohtlemise eesmärk oleks selgusetu ning seega ei saaks seda lugeda põhjendatuks. Samuti annavad Vabariigi Valitsuse 16.07.92 määruses nr 207 „Väljateenitud aastate pensionile õigust andvate ametikohtade loetelu“ loetletud lennundustöötajate ametinimetused ja tööülesanded (nt langevarjurid – langevarju-pääste, otsingu-pääste) aluse eeldada, et ka valitsusasutuste koosseisu kuuluvad lennundustöötajad peaksid olema allutatud nimetatud regulatsioonidele. Seega on tagatud nende võrdne kohtlemine tsiviillennundustöötajatega nii õiguslikult kui faktiliselt.“

**22.** VAPS laieneb § 2 punkti 3 sõnastuse kohaselt nende kategooria tsiviillennundustöötajate (§ 13) ametikohtadele, mis on nimetatud *määruses*.

**23.** Kuigi mõistan siseministri kaalutlust sisuliselt sama tööd tegevate inimeste võrdseks kohtlemiseks, **leian siiski, et VAPS § 2 p 3 politseinikust piirivalveametnikule ei laiene.** Kuni 15.04.2000 kohaldus piirivalvuritele VAPS § 2 p 1, mis sätestas kaitseväeteenistujate väljateenitud aastate pensioni, kuid alates 16.04.2000 on see säte kehtetu, ning pärast seda reguleeris piirivalvurite pensionide arvestust ja maksmist kaitseväeteenistuse seadus, alates 01.07.2007 piirivalveteenistuse seadus ja alates 01.01.2010 näeb selle ette PPVS. Ka alates 11.04.2010 jõustunud VAPS § 2 täpsustava *määruse* muudatuste [uelnõu seletuskirja](#) kohaselt ei ole VAPS § 2 p 2 kunagi piirivalveametnikele laienenud ega hakanud laienema ka peale piirivalve ja politsei ühendamist. Sama kaalutus kehtib minu hinnangul ka § 2 p 3 kohta.

**24.** Eelmises punktis toodud seisukohta toetab nii sätte grammatiline, süstemaatiline kui ka eesmärgipärane tõlgendamine.

**25.** Nii VAPS § 2 p 3 kui ka *määrus* kasutavad mõistet „tsiviillennunduse“ ning lisaks kasutab *määrus* valdavalt sõna „töötaja“, mistõttu toetab sätete grammatiline ehk sõnastusest lähtuv tõlgendamine pigem seisukohta, et nii VAPS § 2 p 3 kui *määrus* on lennunduse valdkonnas suunatud töölepingu alusel töötanud inimestele, ning et selle alusel ei teki õigust pensionile politsei- ja piirivalveseaduse alusel ametnikuna töötaval piirivalveametnikul.

**26.** Eelmises lõigus esitatud seisukohta toetab lisaks VAPS § 2 p 3, selle viimase osa (volitusnormi) ja ühtlasi kogu VAPS süstemaatiline tõlgendamine (arvestatakse kõiki valdkonda reguleerivaid õigusnorme). Esiteks on VAPS tervikuna eriseadus riikliku pensionikindlustuse



seaduse jt pensioni maksmist reguleerivate seaduste suhtes. Teiseks kitsendab VAPS § 2 viimane lauseosa pensioni määramise üksnes nendele kutsealadele ja ametikohtadele, mis on sõnaselgelt ette nähtud *määruses*. Nii kehtib regulatsioon, mille kohaselt on üldisest riiklikust pensionist riikliku pensionikindlustuse seaduse mõttes erinevat ja ehk ka soodsamat, VAPS § 1 sisulistele nõuetele vastavat pensioni õigus saada üksnes VAPS-s ja selle alusel kehtestatud *määruses* nimetatud kutsealade ja ametikohtade töötajatel. Juba alates 16.04.2000 on piirivalvurite pensionide arvestus ja maksmine toimunud väljapool VAPS-i (vt kirja punkt 23).

**27.** Leian, et VAPS § 2 punkti 3, § 13 ja *määrust* grammatiliselt ja süstemaatiliselt tõlgendades ei saa jõuda järelduseni, mille esitas siseminister oma vastuses ning mille kohaselt laieneksid viidatud regulatsioonid ka politseiametnikest piirivalvuritele. Juhul, kui see nii oleks, peaks selle sõnaselgelt ja üheselt sätestama seadusandja ja määrusandja. Etteruttavalt märgin, et politseiametnikest piirivalvurite väljateenitud aastate pensionide küsimus on lahendatud nn politseisüsteemi siseselt (vt kirja punktid 38 jj).

**28.** Kuna õiguse rakendamisel tuleb kasutada kõiki õiguse tõlgendamise viise samaaegselt, on lisaks eelnevale vajalik kaaluda sätte eesmärki ja selle kohta praegusel ajal.

**29.** Vaidlust ei ole selles, et tsiviillennunduse ja politsei piirivalvuritest pinnaltpäästjad on pensionide maksmise osas erinevas olukorras. Erinev kohtlemine on Põhiseaduse valguses võimalik juhul, kui erineva kohtlemise õigustamiseks on olemas õigustatud eesmärk ning erinev kohtlemine on ka ise mõõdukas.

**30.** Väljateenitud aastate pensioni maksmine on üks meede, mis on iseloomulik avaliku teenistuse nn jõustruktuuri jaoks ja mis peaks üheltpoolt soodustama ametniku hoidmist eriteenistuse süsteemis kuni teenistusest pensionile lahkumiseni, teisalt aga tunnustama tema isiklikku pikaajalist panust avaliku korra ja julgeoleku kindlustamisel. Samuti peaks väljateenitud aastate pensioni maksmine aitama tagada Põhiseadusega nõutud riigiteenistuse ja piisava arvu riigiteenistujate olemasolu, kes teostavad riigi nimel avalikku võimu. Sellist ulatuslikku eesmärki erasektoris töötamisel Põhiseadus ette ei näe. Kuigi VAPS näeb ette ka teatud konkreetsetele erasektori töökohtadel töötamiseks väljateenitud aastate pensionide maksmise, on see kantud VAPS vastuvõtmise hetkel 1992. aastal valitsenud ideest, et nendel töökohtadel töötamine on inimese tervist niivõrd kahjustav, et ta ei ole enam võimeline edasi töötama. Pean neid erinevaid eesmärke mõistetavaks ja õigustatuks.

**31.** Leidsite oma avalduses, et juhul, kui VAPS § 2 p 3 piirivalvuritest pinnaltpäästjatele ei laiene, on see nende suhtes ebaõiglane. Mõistan seda seisukohta toetavat kaalutlust, kuid olen siiski seisukohal, et antud aspekti (väljateenitud aastate pensionide maksmine) tuleb vaadata üldisemas kontekstis ning arvestada seejuures ka muid riigiteenistujale ette nähtud garantiisid (mis erasektoris töötavale pinnaltpäästjale ei laiene).

**32.** Valdavalt reguleerib tsiviillennunduse töösuhteid töölepinguseadus ning politsei piirivalveosakonna lennunduse teenistujate töösuhteid PPVS (varasemalt kaitseväeteenistuse seadus ja piirivalveteenistuse seadus). Arvestades, et politsei(piirivalve)teenistuja nimetatakse teenistusse PPVS alusel, siis laienevad neile kõik selles seaduses sisalduvad õigused, sh sotsiaalsed vm garantiid (lisatasude maksmine, staaži väärtustamine, töölepingu seaduses ettenähtust pikem puhkus, sõidukulude hüvitamine, tervishoiu- ja ravikulude hüvitamine jm hüvitused, teenistuslaste otsuste langetamisel haldusmenetluse seaduse nõuete järgimise kohustus, vaidluse lahendamine haldus-, mitte aga maakohus jm). Nimetatud hüved tsiviillennunduse pinnaltpäästjatele ei laiene vaatamata sellele, et pinnaltpäästja töö ise on nii tsiviillennunduses ja politsei piirivalveosakonnas sarnane. Samuti laienevad ametnikele erinevad

nõuded ja piirangud teenistuses olemise ajaks. Kui asuda seisukohale, et politsei piirivalvurist pinnaltpäästjale peaks laienema üks töölepingulisele pinnaltpäästjale laienev sotsiaalse garantii komponent (väljateenitud aastate pension VAPS § 13 alusel), sotsiaalset õiglust ja sisulist võrdsust selline lahendus siiski kaasa ei too.

**33.** Ka sotsiaalminister asus seisukohale, et VAPS § 2 p 3 ning § 13 ei laiene politsei(piirivalve)ametnikele, kuna tegemist on tsiviillennundustöötajate pensioniga. See, et isikud teevad sarnast tööd, ei anna sotsiaalministri hinnangul alust laiendada neile täpselt samu pensioniõigusi, kuna politseis (varem piirivalves) töötavad isikud saavad eripensioni.

**34.** Pinnaltpäästjate erineva kohtlemise mõõdukuse hindamisel pean oluliseks arvestada siseministri seisukohta, et politsei(piirivalve)teenistuse 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 siseministri sõnul ühtlasi seda, et **organisatsiooni sees on võimalik jätkata tööd muul ametikohal**. Selline lahendus tähendab mh, et teenistujale tagatakse teenistuskoh, millel töötades on tal võimalik jääda teenistusse politseiametniku väljateenitud aastate pensionide saamiseks ettenähtud vanuseni (PPVS § 101 ja § 114). Kuigi mõõnan, et selline lahendus kohustuse ega nõudeõigusena ühestki kehtivast õigusnormist ei tulene, on see oluline avaliku teenistuse jätkusuutlikkuse tagamisel ja selleks piisaval arvul pädevate ametnike teenistuses hoidmisel.

**35.** Eeltoodud kaalutlusi arvestades **leian, et tsiviillennunduse väljateenitud aastate pensionide maksmist ettenägeva VAPS § 2 p 3 ning § 13 mittekohaldamine politsei(piirivalve) pinnaltpäästjatele ei ole Põhiseaduses sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus.**<sup>5</sup>

**36.** Arvestan seejuures siseministri seisukohta, et praktikas püütakse pakkuda isikule, kes ei saa tervises seisundi tõttu enam pinnaltpäästjana töötada, muud tööd politseiteenistuses, mis võimaldab tal jääda teenistusse kuni pensioni saamiseks nõutava vanusepiiri täitumiseni (vt ka minu kirja p 48).

**37.** Järgnevalt käsitlen küsimust, kas piirivalve pinnaltpäästjatele võiks laieneda [VAPS](#) § 2 punktis 2 sätestatud politseiametniku väljateenitud aastate pensioni regulatsioon.

**38.** Väljateenitud aastate pensionide seadus laieneb § 2 punkti 2 kohaselt nendele politseiametnike ametikohtadele, mis on nimetatud [määruses](#). Määruse [lisaga](#) kinnitatud „Politseiametnikele [---] väljateenitud aastate pensionile õigust andvate ametinimetuste loetelu ning neile selle pensioni määramiseks vajaliku staaži arvestamise korra“ p 1 ap 1 sätestab konkreetselt ja üheselt: „«Politsei ja piirivalve seaduse» alusel ametisse nimetatud politseiametnikel, kellel on sama seaduse § 108 lõike 1 punktides 1 ja 6 sätestatud politseiteenistuse staaž. Enne «Politsei ja piirivalve seaduse» jõustumist 1. jaanuaril 2010. a «Politseiteenistuse seaduse» alusel politseiteenistuses olnud politseiametnikel arvestatakse politseiteenistuse staaži hulka «Politseiteenistuse seaduse» § 21<sup>2</sup> lõikes 1 ning lõike 2 punktides 1 ja 2 sätestatud politseiteenistuse staaž;“

**39.** Määrusest nähtuvalt on politseiametnikuna silmas peetud üksnes kuni 31.12.2009 kehtinud politseiteenistuse seaduse ametikohti, mitte aga piirivalve ametikohti.

<sup>5</sup> Saadan oma seisukoha teadmiseks ka siseministrile ning juhin ministri tähelepanu sellele, et kui ta soovib siiski jääda oma vastupidisele seisukohale, peaks ta astuma samme selleks, et näha vastav õigus sõnaselgelt ette ka määruses.



**40.** Juhin tähelepanu ka sellele, et alates 11.04.2010 jõustunud *määruse* muudatuste [eelnõu seletuskirja](#) kohaselt ei ole VAPS § 2 p 2 kunagi piirivalveametnikele laienenud ega hakanud laienema ka peale piirivalve ja politsei ühendamist. Kuni 13.03.2000 kohaldus piirivalvuritele VAPS § 2 p 1, mis sätestas kaitseväeteenistujate väljateenitud aastate pensioni, kuid alates 14.03.2000 on see säte kehtetu, peale mida reguleeris piirivalvurite pensionide arvestust ja maksmist kaitseväeteenistuse seadus, alates 01.07.2007 piirivalveteenistuse seadus ja alates 01.01.2010 näeb selle ette PPVS.

**41.** Ka sotsiaalminister asus oma vastuses seisukohale, et VAPS § 2 punkt 2 ning § 12 piirivalvuritele ei laiene, kuna arvestada tuleb varasemat regulatsiooni, kus piirivalvurid olid kuni 31.06.2007 kaitseväeteenistujad. Kaitseväeteenistuse seaduse jõustumisel 16.04.2000 kaotas kehtivuse kaitseväeteenistujaid puudutav VAPS § 2 p 1, kuna uus seadus sätestas kaitseväeteenistujatele kogu pensionisoodustuse paketi. Ühele ja samale ametnike või teenistujate grupile pensionisoodustuse andmine kahe erineva seaduse alusel ei ole sotsiaalministri sõnul õigustatud.

**42.** Mõõnan, et inimlikult võib mõista küsimust, miks ei laiene VAPS § 2 p 2 peale politsei ja piirivalve ühinemist piirivalvuritele. Siiski tuleb arvestada, et suur osa VAPS jätkuvast kehtimisest on juba aastaid õigustatud üksnes inimeste õiguspärase ootuse põhimõtte tagamise (1990-ndate aastate alguses seadusandja antud lubaduste täitmine) ning omandatud subjektiivsete õiguste mitteäravõtmisega. 1992. aastal loodud seadusandja eeldus, mille kohaselt on teatud ametikohtadel töötamine niivõrd tervist kahjustav, et tal ei pruugi olla võimalik üldise vanaduspensionieani tööd teha<sup>6</sup>, ei ole enam tööohutuse ja tervishoiuüldundeid arvestades kohane. Kuna aga piirivalvele laienenud VAPS § 2 p 1 on kehtetu juba alates 16.04.2000, ei saa rääkida ka nende õiguspärase ootuse olemasolust kujul, mis nõuaks VAPS § 2 p 2 avaramat tõlgendamist ja rakendamist.

**43.** Eeltoodud kaalutlusi arvestades **leian, et VAPS § 2 p 2 ning § 12 mittekohaldamine politsei(piirivalve) pinnaltpäästjatele ei ole Põhiseaduses sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus.**

*3.2. Politsei(piirivalve)teenistuse erinevatel ametikohtadel töötavate piirivalvurite õiguslikult võrdne kohtlemine, mis toob kaasa faktilise ebavõrdsuse*

**44.** Märkisin juba eespool, et seadusandja on otsustanud väärtustada piirivalvuri nagu ka teiste politseiteenistuses olivate pikaajalist teenistust mh üldisest soodsama pensioni maksmisega. Samas ei näe PPVS ette erisätet pinnaltpäästjate ametnikegrupi jaoks ega muude ametikohtade eripärast tulenevalt.

**45.** Kuna PS § 12 lõikes 1 sisalduv võrdse kohtlemise põhimõtte nõuab võrdsete võrdset kohtlemist ja ebavõrdsete erinevat kohtlemist, siis tuleb avaldusalusel juhtumil küsida, kas seadusandja tegevus kõikide politsei(piirivalve)ametnike võrdse kohtlemisel väljateenitud aastate pensioni maksmisel on PS § 12 lõikega 1 kooskõlas või mitte.

**46.** Teie kirjeldatud asjaoludest nähtub, et politsei piirivalveosakonnas on ametikohti, mille tööülesannete eripära tõttu ei ole võimalik ametikohal töötamine väljateenitud aastate pensioniõiguse saamiseks nõutava vanuseni (55-aastaseks saamiseni). Samas on tegemist

---

<sup>6</sup> VAPS § 1: „[...] kes teevad sellist tööd, millega kaasneb enne vanaduspensionieani jõudmist kutsealase töövõime kaotus või vähenemine, mis takistab sellel kutsealal või ametikohal töötamise jätkamist.“

piirivalve ametnikegrupiga, kellele esitatakse teiste politsei(piirivalve)ametnikega võrreldes kõrgemad nõuded, sest nende teenistus toimub kõrgendatud ohutingimustes, mil inimelu päästmiseks on vajalikud erilised teadmised ja oskused ning väga hea füüsiline ja tervise seisund. Loogiliselt järeldades võiks väita, et sellistel piirivalvuritel ei ole tegelikult võimalik väljateenitud aastate pensioni saada.

**47.** Siseminister asus selles küsimuses seisukohale, et politsei(piirivalve)teenistuses erinevatel ametikohtadel teenistuses olevaid politsei(piirivalve)ametnikke tuleb seaduse ees kohelda võrdselt, kui ei ole objektiivseid kaalutlusi positiivsete erimeetmete kehtestamiseks. Antud juhul ei näe siseminister piisavalt kaalukaid põhjuseid Piirivalve Lennusalga lennundustöötajate erinevaks kohtlemiseks (võimalus minna varem väljateenitud aastate pensionile) võrreldes teiste piirivalveametnikega ning sellega õigusliku ebavõrdsuse suurendamiseks.

**48.** Pean oluliseks ka kirja punktis 34 esitatud siseministri seisukohta, et politsei(piirivalve)teenistuse kui tüüpilise eriteenistuse puhul eeldatakse väljaõppinud spetsialistide ametialast liikumist eelkõige organisatsiooni sees ja nende pikaajalist jäämist organisatsiooni, et tõhusalt täide viia organisatsioonile püstitatud eesmärgid. Pikaajaline organisatsiooni jäämine eeldab siseministri sõnul ühtlasi ka seda, et organisatsiooni sees on võimalik jätkata tööd ka muul ametikohal. Selline lahendus peaks praktikas tähendama aga seda, et teenistujale tagatakse teenistuskoh, millel töötades on tal võimalik jääda teenistusse ka politseiametniku väljateenitud aastate pensionide saamiseks ettenähtud vanuseni (PPVS § 101 ja § 114). Mõõnan, et selline juhis ja suunis otsustamiseks siiski otsesõnu PPVS-st ei tulene, vaid on siseministripoolne õiguse eesmärgipärane tõlgendus. Juhul, kui see on tegelik ja üldine PPVS rakenduspraktika, vajaks see minu hinnangul ka seadusandjalt PPVS täiendamist selge ja üheselt mõistetava normiga.

**49.** Eeltoodut arvestades **leian, et kõikide politsei(piirivalve)ametnike võrdne kohtlemine väljateenitud aastate pensionide maksmisel ei ole Põhiseadusega vastuolus.**

#### **IV Lõpetuseks**

**50.** Tõstatasite minu poole pöördudes olulise küsimuse teenistussüsteemide õiglusest teenistujate grupi näitel, kellele ühelt poolt esitatakse teistega võrreldes kõrgemad nõuded oskustele ning füüsilisele ja tervislikule seisundile; teisalt aga ei ole neil pinnaltpäästja ametikohal faktiliselt võimalik töötada seaduses ettenähtud väljateenitud aastate pensioniõiguse tekkimise vanusepiirini.

**51.** Nii nagu minu nõunik Teile korduvalt selgitas, otsustasin analüüsida küsimust laiemalt eriteenistuste pensionide ning kaasaja valdkondlike arengute kontekstis, mistõttu võttis ka seisukoha kujundamine tavapärasest kauem aega. Teie küsimuse püstitus on igati mõistetav ning mõõnan, et sellele on võimalikud erinevad lahendused.

**52.** Analüüside ja erinevate arutelude tulemusena jõudsin siiski seisukohale, et väljateenitud aastate pensionide seaduses tsiviillennunduse pinnaltpäästjatele mõeldud eripensionini mittemaksmine piirivalve pinnaltpäästjatele ning kõikide politsei(piirivalve)ametnike võrdne kohtlemine väljateenitud aastate pensioni maksmisel ei ole Põhiseaduses sisalduva võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Koopia: Siseministeerium ([info@siseministeerium.ee](mailto:info@siseministeerium.ee)),  
Sotsiaalministeerium ([info@sm.ee](mailto:info@sm.ee))