



Riigikohus
info@riigikohus.ee
Lossi 17
50093, Tartu Tartu maakond

Teie 30.01.2023 nr 5-23-1/3/
Meie 28.02.2023 nr 1.2-5/523-2

Arvamus Riigikohtule PPVS § 1112 lg 2 põhiseaduspärasuse kohta

Lugupeetud Riigikohus

Täname, et olete küsinud Sotsiaalministeeriumi arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas nr 5-23-1. Tallinna Halduskohus tunnistas 18.01.2023. a kohtuotsusega haldusasjas nr 3-22-586 põhiseadusega vastuolus olevaks politsei ja piirivalve seaduse (edaspidi PPVS) § 111² lõike 2 alates 01.01.2020. a kuni 30.06.2022. a kehtinud redaktsioonis osas, milles see ei võimalda võtta pensioni arvutamisel aluseks palgamäära suurus, mis kehtis päeval, millest alates pension määratakse.

Haldusasja nr 3-22-586 kaebaja mureks on asjaolu, et kuni 1.01.2020. a oli politseiametniku väljateenitud aastate pensioni arvutamise aluseks politseiametniku **pensioni määramise päeva** palgamäär ning teenistusastmetasu (edaspidi ka koos palk). Alates 1.01.2020. a aga arvutatakse pension võttes aluseks politseiametniku **töötamise ajal kehtinud** palk. Tallinna Halduskohus tunnistas sätte põhiseadusega vastuolus olevaks, kuna rikutud on õiguspärase ootuse ja võrdsuspõhiõiguse põhimõtteid ning riivatud on omandipõhiõigust. **Sotsiaalministeerium on seisukohal, et PPVS § 111² lõige 2 ei ole põhiseadusega vastuolus.**

Pensioni arvutamise aluse muutmine oli vajalik, sest varem ei tohtinud politseiametnik olla korraga politseiteenistuses ja pensionil. Kui aga jõustus muudatus¹, mis lubas politseiametnikul olla nii teenistuses, kui saada politseiametniku väljateenitud aastate pensioni, oli oluline kehtestada pensioni arvutamise aluseks töötamise ajal kehtinud palk vältimaks olukordi, kus isiku pension arvutatakse palga pealt, mida ta ise kunagi teeninud ei ole. **Õiglane on arvutada isiku pension palga pealt, mida ta töötades teenis**, sest politseiametnikul on võimalus teenistusest lahkuda, tagasi tulla või esitada pensioni määramise avaldus pärast töötamist. Ebaõiglane on arvutada pension palga pealt, mis küll pensioni määramise hetkel samale ametikohale kehtib, kuid isik ise seda kunagi teeninud pole.

Lisaks juhime tähelepanu, et riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel määratavatele nõ tavalistele vanaduspensionidele kehtib pensionivalem, milles lisaks pensioni baasosale, mis on kõikidel pensionisaajatel ühesugune, arvestatakse isiku kogu töötamise aega. Kuni 1998. a lõpuni tehakse ajaline arvestus ja alates 1999. a peetakse arvestust sotsiaalmaksu andmete alusel. Seejuures pensionitaotlejal puudub võimalus jätta välja väikese töötasuga töötatud perioode, vaid arvesse võetakse kogu tööperiood. Isik ei saa ise valida, millise töötasu

¹ Vt täpsemalt SE 768 muudatusettepanekute loetelust ja seletuskirjast - [Eelnõu - Riigikogu](#)

perioode ta soovib arvestada, milliseid mitte, lootuses seeläbi enda vanaduspensioni suurendada.

Halduskohtu hinnangul on rikutud isiku õiguspärast ootust. Õiguspärase ootuse tekkeks peab isikul olema kumulatiivselt täidetud kaks tingimust:

- esmalt peab isikul olema subjektiivne õigus teatavale hüvele,
- teiseks peab ta olema asunud seda õigust kasutama ajal, kui õigusakti muudeti.²

Esimene tingimus on täidetud. Vaidlust ei ole selles, et isikul on õigus politseiametniku väljateenitud aastate pensionile, ta on vajalikus pensionieas, välja teeninud vajaliku staaži. Kuid teine tingimus on täitmata, isik esitas avalduse pensioni saamiseks 14.11.2021. a. PPVS § 111² lõige 2 kehtib alates 1.01.2020. a. Seega isik pidi olema teadlik kehtivast seadusest, olgugi et 1.01.2020. a jõustunud muudatused muutsid varem kaua kestnud olukorda. Seadusandjal on õigus kehtivaid seadusi muuta, ükskõik kui kaua need kehtinud on. Õiguspärase ootuse põhimõtet ei ole rikutud, sest kuigi isikul on õigus politseiametniku väljateenitud aastate pensionile, siis **seaduse muutmise ajal ei olnud isik asunud enda pensioniõigust teostama.**

Nn eripensionide kohta on tehtud mitmeid Riigikohtu lahendeid. Näiteks 3-4-1-1-14, 3-4-1-18-14. Nendest saab järeldada, et õiguspärane ootus ei kaitse isikut iga kord. Näiteks juhul kui tulevased vanaduspensioni saajad ei ole veel asunud oma vanaduspensioni saamise õigust teostama. Küll aga võivad õiguspärasele ootusele tugineda need isikud, kellele vanaduspension on määratud ning kellele riik on juba asunud pensioniväljamakseid tegema. Kuivõrd nii kohtuniku- kui ka politseipensioni kohtuasjas lahendas Riigikohus nimelt kaasust, milles kehtiva õiguse muudatus puudutas isikuid, kellele riik oli juba asunud pensioniväljamakseid tegema ja kellele juba laiendatud pensionirežiimi sooviti muuta neile algselt lubatuga võrreldes selgelt ebasoodsamas suunas. Õiguspärase ootuse tekkimise aspektist tuleb niisiis teha vahet ühest küljest juba jõusolevatel ning teiselt poolt vastuvõetud, kuid veel jõustumata õigusnormidel. Kui esimesel juhul tuleb uurida õiguspärase ootuse printsiibi järgimist, siis teisel juhul tuleb kontrollida, kas muudatuste kehtestamise ja nende jõustumise vahele on jäetud piisavalt pikk ajavahemik, mis võimaldaks õiguse adressaatidel end uue olustikuga kurssi viia ja oma tegevust sellega kohandada.³ Käesoleva juhul võeti pensioni arvutamise alust muutnud seadus vastu 2018. a ning see jõustus 2020. a. Seega jäi politseiametnikele rohkem kui poolteist aastat saamaks teada ning tutvuda uue pensioni arvutamise alustega.

Sama toetab ka Riigikohtu otsus asjas nr 3-4-1-5-17, p 66: „Põhiseadus ei kaitse iga pettumuse eest, mis on tingitud isikule soodsate reeglite muutmise ebasoodsamaks. Kaitset väärrib isiku ootus siis, kui tal oli mõistlik alus usaldada regulatsiooni püsijäämist ja ta oli asunud oma õigusi realiseerima.“ Ning otsus nr 3-4-1-24-11: „Täpsemalt peab õiguspärase ootuse põhimõtte kindlustama, et igaühel oleks võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsena ega muutu rabavalt ebasoodsas suunas.“. käesolevas kaasuses pole isik enda õigusi realiseerima asunud, sest pensionimakseid talle ei tehta. Lisaks asjaolule, et isik ei realiseerinud veel enda pensioniõigust, on oluline, et **aastal 2020 ei muutunud pensionisüsteem nii rabavalt ebasoodsas suunas, et kõne alla võiks tulla õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumine**. 2020. a jõustunud seadusega ei muudetud pensioniõiguse saamise tingimusi, üksnes pensioni arvutamise aluseid, mis on väiksem muudatus.

Võrdsuspõhiõiguse riivet saab käesolevas kaasuses nii jaatada kui eitada. Võrreldavad grupid võivad olla kohtuotsuses välja toodud kuni 31.12.2019. a pensionile läinud politseiametnikud

² Priit Pikamäe „Ootused-lootused ehk õiguspärase ootuse põhimõtte põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas“, Juridica 2019/9, lk 697-710.

³ Priit Pikamäe „Ootused-lootused ehk õiguspärase ootuse põhimõtte põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas“, Juridica 2019/9, lk 697-710.

(pension arvutati pensioni määramise päeva ametikohale kehtinud palga pealt) ja 1.01.2020. a pensionile läinud politseiametnikud (pension arvutati töötamise ajal kehtinud palga pealt). Samas, tuginedes riigikohtunike Priit Pikamäe ja Jüri Põllu eriarvamusele Riigikohtu üldkogu otsusele asjas nr 3-4-1-1-14, saab väita, et nimetatud grupid ei ole sugugi võrreldavad. Võrreldavad ei saa nad olla, sest kuna vahepeal muutus oluliselt politseiametnike palgasüsteem, siis erinevate palkade saamine muutis isikute grupid võrreldamatuks. Kui seadus ei oleks muutunud, siis 1.01.2020. a pensionile minejad oleksid olnud eelisseisus, sest oleksid võinud saada pensioni sellise palga pealt, mida nad ise kunagi teeninud ei ole.

Kui jaatada võrdsuspõhiõiguse riivet, siis tegemist on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega. Kui leida legitiimne riivamise põhjus, siis on riivamine lubatud. Kaaluda tuleb ebavõrdse kohtlemise eesmärki ja ebavõrdse olukorra raskust. 2020. a jõustunud muudatuste seletuskiri on napp, nagu halduskohus viitab, kuid on siiski arusaadav, mis oli muudatuse põhjuseks. Politseiametniku väljateenitud aastate pensioni muudatused on **ajendatud soovist riigi raha kokku hoida ning tagada õiglane pensioni suurus** võrreldes nii teiste politseiametnikega, kui kõikide teiste pensionäridega.

Kokkuhoiuvajadusele on tähelepanu juhitud ka Riigikontrolli auditis „Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus“⁴, kus tuuakse eripensionide reformimise eesmärgiks pensionide võrdsustamine ning riigieelarvekulude vähendamine. Lisaks tingisid pensioni arvutamise aluse muudatuse Siseministeeriumi haldusalas toimunud olulised palgasüsteemi muutused. Seadusandjal on õigus teha muudatusi avaliku teenistuse palgakorralduses ning palgakorralduse muudatused toovad tihti kaasa pensionikorralduse muudatused. Riigieelarve on üks kogum ning eelarves kokkuhoiu kohti leida võib olla keeruline – tihti saabki seda teha mõne muu hüve arvelt. Palgasüsteemi jällegi oli tarvis muuta, et meelitada isikuid politseiteenistusse. Riigil on kohustus tagada elanikkonna kaitse ning julgeolek. Seda saab tagada, kui teenistuses on piisavalt politseiametnikke.

Pension kuulub omandipõhiõiguse kaitsealasse, sest tegemist on isiku väljateenitud rahalise õigusega. Eespool viidatud kohtunikupensioni asjas 3-4-1-1-14 leiti, et „omandipõhiõiguse riive sõltub aga eeskätt sellest, kas kaebajatel oli tekkinud õiguspärane ootus pensionide ümberarvutamisele olukorras, kus muutub kohtunike ametipalk ja kuivõrd võib selle ootusega arvestamata jätta.“ Käesolevas asjas seetõttu omandipõhiõiguse riivet ei eksisteeri, sest õiguspärase ootuse põhimõtet pole rikutud ning isikul ei saa olla ootust, et ta pension arvutatakse teistel alustel kui 2020. a kehtinud seaduses sätestatud. Tema väljateenitud õigust ei ole ära võetud, sest Sotsiaalkindlustusamet määras isikule pensioni. Kuid ühtegi pensionimakset talle tehtud ei ole. Isikul ei saa olla tekkinud ootust, et pension oleks suurem.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Susanna Jurs
õigusnõunik

⁴ <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/704/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>