



KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

Kohus	Tallinna Halduskohus
Kohtunik	Reelika Lind
Otsuse tegemise aeg ja koht	7. november 2022, Tallinn
Haldusasja number	3-21-2347
Haldusasi	/.../ kaebused Sotsiaalkindlustusameti kohustamiseks indekseerida kaebajale määratud kohtuniku vanaduspension tagantjärele
Menetlusosalised	Kaebaja – /.../ Vastustaja – Sotsiaalkindlustusamet, volitatud esindaja Merle Magnus Kaasatud haldusorgan I – Sotsiaalministeerium, volitatud esindaja Piret Eelmets Kaasatud haldusorgan II – Justiitsministeerium, volitatud esindaja Eneli Kivi Kaasatud haldusorgan III – Rahandusministeerium, volitatud esindaja Heili Jaamu
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. /.../.
2. **Rahuldada /.../ kaebused.**
3. **Tunnistada põhiseaduse vastaseks ja jätta asjas kohaldamata kohtute seaduse § 132⁷ lõige 2 osas, milles see välistab jooksva aasta palga alusel arvatud pensioni indekseerimise.**
4. **Kohustada Sotsiaalkindlustusametit indekseerima /.../ 01.01.2021 määratud kohtunikupensioni tagantjärele 01.04.2021 seisuga ja saadud pensioni indekseerima tagantjärele 01.04.2022 seisuga.**
5. **Edastada kohtuotsus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks Riigikohtule.**
6. **Jätta menetlusosaliste menetluskulud nende enda kanda.**

EDASIKAEBAMISE KORD JA SELGITUSED

Otsuse peale võib esitada apellatsioonkaebuse Tallinna Ringkonnakohtule 30 päeva jooksul õigustloova akti kohta Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud lahendi kuulutamisest arvates (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 181 lg-d 1 ja 2).

Vastuseks teise menetlusosalise poolt esitatud apellatsioonkaebusele võib esitada vastuapellatsioonkaebuse 14 päeva jooksul apellatsioonkaebuse menetlusosalisele kättetoimetamisest arvates või ülejäänud apellatsioonitähaja jooksul, kui see on pikem kui 14 päeva (HKMS § 184).

Avaldatavas kohtuotsuses asendatakse kaebaja nimi tähemärkidega.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. /.../ (kaebaja) asus 15.09.1993 teenistusse Tallinna Ringkonnakohtu kohtunikuna. Vabariigi President vabastas 17.06.2020 otsusega nr 598 kaebaja ametist tema enda soovil alates 01.01.2021.
2. Sotsiaalkindlustusamet (vastustaja) määras 05.01.2021 otsusega nr 1 (toimik nr E09884) kaebajale kohtuniku vanaduspensioni alates 01.01.2021 eluaegsena summas 3747,25 eurot kuus, s.o 75% ametikohale vastavast ametipalgast summas 4996,33 eurot.
3. Kaebaja esitas 03.05.2021 vastustajale järelepärimise, et kas ta peab alates 01.04.2021 kohtunikupensioni tõusuks esitama eraldi taotluse või tooma dokumendi.
4. Vastustaja vastas 03.05.2021 e-kirjaga kaebajale, et kohtute seaduse (KS) § 132⁷ lg 2 alusel kohtunikupension, v.a jooksva aasta palga alusel arvatud pension, indekseeritakse iga aasta 1. aprilliks kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse (KRAPS) §-s 2¹ nimetatud kõrgeima palgamäära indeksiga. Kaebaja pension on arvestatud jooksva aasta palga alusel ja samal aastal indekseerimisele ei kuulu. Kaebaja pension indekseeritakse 01.04.2022.
5. Kaebaja esitas 07.05.2021 Sotsiaalministeeriumile selgitustaotluse vastustaja tõlgenduse õigsuse osas.
6. Sotsiaalministeerium edastas kaebaja selgitustaotluse 26.05.2021 kirjaga lahendamiseks Justiitsministeeriumile.
7. Justiitsministeerium vastas 04.10.2021 kirjas kaebajale, et vastustaja tõlgendus KS § 132⁷ lg 2 kohaldamise osas on ekslik ega ole kooskõlas seadusandja tahte, seaduse mõtte ega eesmärgiga.
8. **Kaebaja** esitas 14.10.2021 Tallinna Halduskohtule **kaebuse** asjas nr 3-21-2347, mille kohus võttis 28.10.2021 määrusega menetlusse nõudes kohustada vastustajat indekseerima kaebajale määratud kohtuniku vanaduspension tagantjärele alates 01.04.2021. Kohus kaasas haldusorganitena arvamuse avaldamiseks Sotsiaalministeeriumi, Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumi.
9. Kaebaja saatis 03.04.2022 vastustajale järelepärimise, kuidas on talle alates 01.04.2022 makstava pensioni suurus arvatud.
10. Vastustaja selgitas 04.04.2022, et alates 01.04.2022 kehtima hakanud kõrgeima palgamäära indeksi väärtus on 1,079. Kaebajale määratud pension 3747,25 eurot korrutati indeksiga 1,079 ja uueks pensioni suuruseks saadi 4043,28 eurot.
11. Kaebaja esitas 05.04.2022 vastustajale avalduse, et tema pension arvutatakse ümber vastavalt 75%-le kehtivast ringkonnakohtuniku palgast (5477 eurot). 2021. a-l kaebaja pensioni indekseerimata jätmine ei saa mõjutada kaebaja pensioni suurust igavesti.
12. Vastustaja vastas 08.04.2022, et kaebaja 2021. a pensioni indekseerimine sõltub kohtuasjas tehtud lahendist.

13. Kaebaja esitas 09.04.2022 Tallinna Halduskohtule **kaebuse** asjas nr 3-22-807, mille kohus võttis 14.04.2022 määrusega menetlusse nõudes kohustada vastustajat indekseerima kaebajale määratud kohtuniku vanaduspension tagantjärele alates 01.04.2022. Kohus liitis kaebuse asjaga nr 3-21-2347. Kohus kaasas haldusorganitena arvamuse avaldamiseks Sotsiaalministeeriumi, Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumi.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD

14. Kaebaja kokkuvõtlikud seisukohad:

14.1. Kohtunike ametipalgad indekseeriti 01.04.2021 ja need tõusid mõnevõrra. Sellega seoses tõusid ka kohtunike vanaduspensionid, sest KS § 82 lg 1 kohaselt arvutatakse kohtunikupension ümber, kui muutub ametikoha palk, mille järgi kohtunikupension on arvutatud. Vastustaja kaebaja pensioni ümber ei arvutanud, vaid jätkas pensioni maksmist endises suuruses. Seda põhjendati väitega, et kaebajal puudub õigus pensioni indekseerimist taotleda, sest seda tehti juba 01.01.2021 ja pensioni suurust kaks korda aastas läbi vaadata ei saa. Kaebaja pension kuulub indekseerimiseks 01.04.2022. Kaebaja ei nõustu selle seisukohaga, sest kaebajale määrati alates 01.01.2021 kohtuniku vanaduspensionide suuruseks 75% tema viimasest ametipalgast. Kui nõustuda vastustaja seisukohaga, siis jääb nendel kohtunikel, kes jäävad pensionile ajavahemikul 01.01.-31.03., esimesel aastal pensioni tõus ära. Kaebaja puhul tähendab see *ca* 40 eurot kuus. Lisaks sellele oleks KS § 82 ja § 132⁷ omavahel vastuolus.

14.2. Kaebaja eeldas, et kaebaja pension jäetakse indekseerimata 2021. a-l ja edasist pensionitõusu see ei puuduta. Kaebaja avastas aga 04.04.2022, et kaebajale alates 01.04.2022 määratud pension ei ole 75% töötava ringkonnakohtuniku palgast, vaid oluliselt vähem. Vastustaja jättis rahuldamata kaebaja taotluse arvutada tema pension ümber nii, et selle suuruseks oleks 75% alates 01.04.2022 kehtestatud ringkonnakohtuniku palgast. See, et kaebaja pensioni 2021. a-l ei indekseeritud, ei saa mõjutada kaebaja pensioni suurust igavesti.

15. Vastustaja vaidles kaebusele vastu. Põhjendused:

15.1. KS § 82 on alates 01.07.2013 kehtetuks tunnistatud, v.a osas, milles see ei võimaldanud ümber arvutada kohtunike vanaduspensione lähtuvalt kohtunike ametipalkadest 01.07.2013 (vt Riigikohtu üldkogu otsus asjas nr 3-4-1-1-14). Samas sisaldus KS-is endiselt § 82 endises sõnastuses, mistõttu pöördus Sotsiaalministeerium 2014. a-l e-kirjaga Justiitsministeeriumi poole, täpsustamaks nimetatud sätte kehtivust ja kohaldamist. Justiitsministeerium vastas: „*Tegelikult on KS § 82 kehtetu. Sest põhiseaduse vastaseks tunnistati KS § 82 kehtetuks tunnistamine, aga seda vaid osaliselt. Ehk siis põhiseaduse vastane on § 82 kehtetuks tunnistamine vaid osas, mis ei lubanud juba pensionil olevate kohtunike pensioni ümber arvutada uuest, 1.07.2013 jõustunud, kohtuniku ametipalgast. Kuna nüüd on ümberarvutused tehtud, siis edaspidi sellega ei ole probleemi. Edaspidi ka nende kohtunike pension indekseeritakse, kes olid pensionil enne 1.07.2014 (RK otsuse p 130) ja KS § 82 ei ole aktuaalne, seda lihtsalt kajastatakse RT-s selliselt, et antakse terve sätte tekst ja siis on märkena juures, mis osas see põhiseaduse vastane ja kehtetu on.*“. Seega kuulub kohtunike pensioni indekseerimisel kohaldamisele KS § 132⁷ lg 2.

15.2. KS § 132⁷ lg 2 lisati KS-i Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse, kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja kohtute seaduse muutmise seadusega¹ (muutmise seadus), mille eelnõu SE 279 teisele lugemisele Riigikogus 21.11.2012 esitatud muudatusettepanekute § 3 p 5 kohaselt täiendatakse KS-i §-dega 132¹–132⁷, sh § 132⁷

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122012001>.

lg-ga 2 järgmises sõnastuses: „*Kohtunikupension, välja arvatud jooksva aasta palga alusel arvatud pension, indekseeritakse iga aasta 1. aprilliks kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse § 2 lõikes 2 nimetatud kõrgeima palgamäära indeksiga.*“. SE 279 muudatusettepanekute juurde esitatud seletuskirjast tuleneb üheselt, et jooksva aastal, sh enne 1. aprilli, määratud pensione jooksva aastal ei indekseerita. Kaebajale määrati kohtuniku pension alates 01.01.2021 ja seega tulenevalt KS § 132⁷ lg-st 2 ei kuulu talle määratud pension 01.04.2021 indekseerimisele.

16. Sotsiaalministeeriumi kokkuvõtlikud seisukohad:

16.1. KS § 132⁷ lg-s 2 on tehtud erisus jooksva aasta palga alusel arvatud pensionidele, st jooksva aasta palga alusel arvatud ja määratud pensione jooksva aastal ei indekseerita. Seadusest ega seletuskirjast ei nähtu, et jooksva aasta välistus oleks ühekordne, s.o kohalduks vaid 2013. a-l. Indekseerimine saigi alles toimuda 01.04.2014, seega ei saa käsitleda jooksva aastana 2013. a-t. Samuti välistab ühekordsust § 132⁷ lg-s 2 toodud tingimus „iga aasta“, mis annab signaali, et tegemist ei ole ajutise korraga. Seletuskirja põhjal võib järeldada, et oldi teadlik kohtuniku pensioni indekseerimise erisuste võimalikust vajadusest, kuid siiski lähtuti eelnõu regulatsioonist teiste eriseadustega sarnasest lähenemisest. Samasugune jooksva aasta välistusega indekseerimise kord on kehtestatud nt prokuratuuriseaduse § 60² lg-s 4 ja § 60³ lg-s 4, kaitseväeteenistuse seaduse § 211 lg-s 7, politsei- ja piirivalve seaduse § 111³ lg-s 2, õiguskantsleri seaduse § 43⁷ lg-s 2, riigikontrolli seaduse § 54⁷ lg-s 2 ja § 55 lg-s 4. Sotsiaalministeerium toetab vastustaja halduspraktikat, et jooksva aastal määratud kohtunike pensione indekseeritakse alles järgmisel aastal, sest see tugineb seaduse sõnastusele ja seletuskirjale.

16.2. KS § 82 võib olla eksitav. Selle kohta on Riigikohtu üldkogu 26.06.2014 otsus asjas nr 4-3-1-1-14 ja see puudutab kohtunikke, kes läksid pensionile enne 2013. a. Kohtuotsusega tagatakse ka enne 2013. a pensionile läinud kohtunike pensionide baastaseme ümber arvestamine. Kohtuotsuse rakendamise tagamiseks KS § 82 säilitati seaduses ja seda ei muudetud ega tunnistatud kehtetuks ka 01.01.2018 jõustunud kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse raames. KS näeb ette pensionile läinud kohtunike puhul üksnes pensionide indekseerimise KS § 132⁷ lg 2 korras. See tähendab, et iga aasta indekseeritakse eelmist konkreetse inimese pensioni, sh järgnevatel aastatel indekseeritakse indekseeritud pensioni summat (analoogia liitintressiga). Indekseerimisel ei võeta aluseks uut töötava ringkonnakohtuniku ametipalka. Seetõttu indekseeriti kaebajale 2021. a jaanuarist määratud vanaduspensionide suuruses 3747,25 eurot indeksiga 1,079. Seda kinnitab ka eelviidatud Riigikohtu lahend (p-d 126, 130).

17. Justiitsministeeriumi kokkuvõtlikud seisukohad:

17.1. Justiitsministeerium jäi varem avaldatud seisukoha juurde, et vastustaja poolt KS § 132⁷ lg 2 kohaldamine sellisel, et sama aasta esimesel 3 kuul pensioneeruvad kohtunikud satuvad halvemasse olukorda kui ülejäänud sama aasta jooksva aastal pensioneeruvad kohtunikud, ei ole kooskõlas seadusandja tahtega. Arvestades seda, et KS § 132⁷ asub rakendussätete peatükis ning lähtudes muudatusettepaneku seletuskirjast, tuleks sätet tõlgendada selliselt, et tingimus, mille kohaselt jooksva aasta palga alusel määratud pensione jooksva aastal ei indekseerita, kehtib üksnes 2013. a kohta. Kuna kõnesolevas eelnõus sisalduv uus kohtuniku pensioni regulatsioon jõustus 01.07.2013, siis ei olnud võimalik 2013. a-l määratud pensioni enam indekseerida ja esimene kohtuniku pensioni indekseerimine sai toimuda 01.04.2014. Kui tõlgendada sätet selliselt, et see kehtib ka järgnevatel aastatel, võib see panna kohtunikud, kes lähevad pensionile 1. jaanuarist kuni 31. märtsini, ebavõrdsesse olukorda võrreldes nende kohtunikega, kes lähevad

pensionile alates 1. aprillist. Sellisel sätte kohaldamisel tekkiv ebavõrdne kohtlemine ei ole kuidagi põhjendatud ning seda ei kajasta ka muudatusettepanekute seletuskiri.

17.2. Kohtunikupensioni indekseerimine on võrdväärne kohtunikupalga indekseerimisega. Seetõttu peaksid nõuetekohase indekseerimise järgselt pensioneerunud kohtunikud saama tõepoolest pensioni 75% töötavate kohtunike palgast, isegi kui see ei tulene sõna-sõnalt seadusest. Kaebajale alates 01.04.2022 määratud pensionisumma on 4043,28 eurot, kuna vastustaja ei indekseerinud juba 01.04.2021 kaebaja pensioni ja sellest tekib järjest suurem ebakõla kaebaja ja teiste pensioneerunud ringkonnakohtunike pensioni suuruses. 2021. a-l oli kaebaja pension võrreldes teiste ringkonnakohtunikega ca 60 eurot väiksem, kuid 2022. a-l on kaebaja pension ca 65 euro väiksem. Kaebajale määratud pensionisumma erineb üksnes seetõttu, et kaebaja ei läinud pensionile enne 31.12.2020 (k.a) või alates 01.04.2021 (k.a). Kui vastustaja oleks 01.04.2021 kaebaja pensioni nõuetekohaselt indekseerinud ($3747,25 \times 1,016 = 3807,21$), siis oleks 01.04.2022 pensionisumma indekseerimisel ($3807,21 \times 1,079 = 4107,98$) saanud sama summa, mis on 75% töötava kohtuniku palgast ($75\% \times 5477,30 = 4107,98$).

18. Rahandusministeeriumi kokkuvõtlikud seisukohad:

18.1. Rahandusministeerium nõustus Justiitsministeeriumi seisukohaga. KS § 132⁷ lg 2 kohaldamine selliselt, et ebavõrdselt koheldakse kohtunikke lähtuvalt asjaolust, mis kuul aastast nad pensioneeruvad, ei ole põhjendatud ega kooskõlas seadusandja tahtega. KS § 132⁷ lg 2 on rakendussäte ja on mõeldud reguleerima üleminekut pensionide indekseerimise süsteemile. Vaidlusalune säte on kehtestatud muutmise seadusega. Seletuskirja kohaselt lg 2 sätestab pensionide indekseerimise 1. aprillil KRAPS-is sätestatud kõrgeima palgamäära indeksiga, samuti selle, et jooksva aasta palga alusel arvatud pensione jooksva aastal ei indekseerita. Esimene indekseerimine toimub 01.04.2014. Kuna vaidlusalune kohtuniku pensioni regulatsioon jõustus 01.07.2013, siis ei olnud võimalik 2013. a-l määratud pensioni enam indekseerida ja esimene kohtunikupensioni indekseerimine sai toimuda 01.04.2014. Rakendussäte, mille kohaselt jooksva aasta palga alusel määratud pensione jooksva aastal ei indekseerita, kehtis üksnes 2013. a kohta.

18.2. KS § 82 ei ole praeguses asjas kohaldatav. KS § 82 kehtib ainult osas, milles see ei võimaldanud ümber arvutada kohtunike vanaduspensione lähtuvalt kohtunike ametipalkadest 01.07.2013. Aastal 2013 kehtestatud uue regulatsiooni kohaselt kohtunikupensione edaspidi indekseeritakse, mitte ei arvutata ümber kohtuniku ametipalga muutumisel. Nimetatud küsimust on selgitanud ka Riigikohus asjas nr 3-4-1-1-14 otsuse p-des 126 ja 130.

KOHTU PÕHJENDUSED

Ümberarvutamine vs indekseerimine

19. Kaebaja kasutab läbisegi mõisteid kohtunikupensioni ümberarvutamine ja indekseerimine ning viitab nii KS §-le 82 kui ka § 132⁷ lg-le 2, mistõttu tuleb esmalt välja selgitada, millega on praeguses asjas tegemist.

20. KS-is on siiani avaldatud § 82, mis näeb ette järgmist:

§ 82. Pensioni suuruse muutmise

(1) Kohtunikupension arvutatakse ümber, kui muutub ametikoha palk, mille järgi kohtunikupension on arvutatud.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud juhul arvutatakse pension ümber kohtuniku ametipalga muutumise ajast alates.

Samas tuleb tähele panna, et nimetatud säte on muutmise seaduse § 3 p-ga 2 tunnistatud alates 01.01.2013 kehtetuks.

21. Riigikohtu üldkogu tunnistas 26.06.2014 otsusega asjas nr 3-4-1-1-14 Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) vastaseks ja kehtetuks KS § 132⁷ lg 2 ja muutmise seaduse § 3 p-ga 2 KS § 82 kehtetuks tunnistamise osas, milles need ei võimaldanud ümber arvutada kohtunike vanaduspensione lähtuvalt kohtunike ametipalkadest 01.07.2013. Viidatud asjas oli vaidluse all enne 01.07.2013 pensionile jäänud kohtunike kohtunikupensiooni suurus. Riigikohus täpsustas otsuse p-s 130: „*See tähendab, et kaebajatel on õigus tagantjärele suuremale pensionile alates 1. juulist 2013. Seejuures tuleb kuni 30. juunini 2013 kehtinud KS-i redaktsiooni § 82 kohaldada üksnes 30. juuni 2013. a seisuga kohtunikupensiooni saajate suhtes ainult 1. juulist 2013 pensioni ümberarvutamiseks kohtunike palkade järgi. Edaspidi tuleb ka kaebajate ja nendega samasse võrreldavasse gruppi kuuluvate isikute suhtes kohaldada alates 1. juulist 2013 kehtima hakanud uut kohtunikupensioonide regulatsiooni, st nende pensioni tuleb indekseerida, mitte arvutada ümber kohtunike ametipalkade muutumisel.*“.

22. Seega järeldub Riigikohtu otsusest, et KS § 82 PS-vastaseks ja kehtetuks tunnistamine puudutas vaid enne 01.07.2013 kohtunikupensione saavad isikuid, mitte tulevikus kohtunikupensiooni saama hakkavaid isikuid. Isikute suhtes, kellele määratakse kohtunikupension pärast 01.07.2013, KS § 82 ei kohaldata, sest see säte on alates 01.01.2013 kehtetu. Alates 01.07.2013 kohtunikupensiooni saavate isikute suhtes kohaldatakse KS §-e 132¹-133, mis reguleerivad kohtunikupensiooni indekseerimist, mitte ümberarvutamist. Seda, et kohtunikupensiooni ümberarvutamise asemel hakatakse kasutama kohtunikupensiooni indekseerimist, selgitab ka Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse, kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja kohtute seaduse muutmise seadus eelnõu 279 SE² teise lugemise seletuskiri (lk 2, 4, 5). Seega puudub kaebajal õigus nõuda temale määratud kohtunikupensiooni ümberarvutamist. Kaebaja pension saab kuuluda indekseerimisele, mitte ümberarvutamisele.

23. Kaebaja kohtunikupensiooni osas on asjakohased järgmised KS-i sätted:

§ 132⁶. Kohtunikupensiooni suurus

(1) Kohtuniku vanaduspensiooni ja väljateenitud aastate pensiooni suurus on 75% tema viimasele ametikohale vastavast ametipalgast, mis kehtis päeval, millest alates pension määratakse.

§ 132⁷. Kohtunikupensiooni määramine ning maksmine

(2) Kohtunikupension, välja arvatud jooksva aasta palga alusel arvutatud pension, indekseeritakse iga aasta 1. aprilliks kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse §-s 2¹ nimetatud kõrgeima palgamäära indeksiga.

24. Viidatud sätetest tuleneb erinevus pensionide ümberarvutamise ja indekseerimise vahel. Indekseerimise süsteemi korral määratakse kohtunikupension küll kohtuniku ametipalgast lähtudes, kuid edaspidi ei ole see enam seotud kohtuniku ametipalgaga. Kohtuniku ametipalga muutumisel ei muudeta kohtunikupensiooni. Kuigi nii kohtunikupensiooni kui ka kohtuniku ametipalka indekseeritakse iga-aastaselt 1. aprillil, ei näita see pensionide seotust palkadega. Nt ei saa pensioni indekseerimise tulemusel vähendada (KS § 132⁷ lg 1, riikliku

² <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/68593dc8-70a9-46fd-ad60-e26eb790b409>.

pensionikindlustuse seaduse § 26 lg 5). Ametipalga kohta samasugust piirang ei ole. Samuti ei näe KS ette, et kohtuniku ametipalga muutumisel mingil muul põhjusel peale indekseerimise tuleb muuta ka juba määratud kohtunikupensione. Seega puudub kaebaja õigus nõuda kohtunikupensioni ümberarvutamist kohtuniku ametipalgast lähtudes.

Indekseerimise lubatavus

25. Vaidluse all on asjaolu, kas KS § 132⁷ lg 2 võimaldas kaebajale 2021. a määratud kohtunikupensioni indekseerida sama aasta 1. aprilli seisuga või alles 01.04.2022.

26. Menetlusosalised on erineval seisukohal KS § 132⁷ lg 2 tõlgenduse osas. Vastustaja ja Sotsiaalministeerium tõlgendavad seda sätet selliselt, et perioodil 1. jaanuarist kuni 31. märtsini pensionile jäänud kohtunikel ei ole õigust pensioni indekseerimisele sama aasta 1. aprillil. Nemad toetuvad oma tõlgenduses normi sõnastusele. Rahandusministeerium ja Justiitsministeerium tõlgendavad normi selliselt, et indekseerimise piirang kehtis vaid 01.07.2013 ja järgnevatel aastatel pensioneeruvate kohtunike suhtes ei kehti. Nemad toetuvad oma tõlgenduses normi asukohale seaduses ja seaduseelnõu seletuskirjale.

27. KS § 132⁷ lg 2 kehtib sellises sõnastuses alates 01.03.2018. Praegune sõnastus lisati seadusesse kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse §-ga 3. Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 513 SE³ teise lugemise seletuskirja lk-l 7 on selgitatud, et tegemist on tehnilise muudatusega. Kui varem reguleeris indekseerimist KRAPS § 2, siis edaspidi hakkas seda tegema KRAPS § 2¹. Seega ei ole selles seletuskirjas normi sisulist eesmärki selgitatud.

28. Kuni 28.02.2018 kehtis KS § 132⁷ lg 2 sõnastuses:

§ 132⁷. Kohtunikupensioni määramine ning maksmine

(2) Kohtunikupension, välja arvatud jooksva aasta palga alusel arvatud pension, indekseeritakse iga aasta 1. aprilliks kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse § 2 lõikes 2 nimetatud kõrgeima palgamäära indeksiga.

29. See säte lisati seadusesse muutmise seaduse § 3 p-ga 5 ja sätte eesmärki on selgitatud seaduseelnõu 279 SE⁴ teise lugemise seletuskirjas. Kohtu hinnangul ei toeta seletuskirjas toodud seisukohad Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumi tõlgendust, et „jooksva aasta“ all mõeldi vaid 2013. a-t. Tõepoolest on seletuskirja lk-l 5 märgitud: „*Kohtunikele kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja kohtute seaduse muudatuste üheaegse jõustumise tulemusena 2013. a kohtunike pension ei tõuse, v.a uue palga järgi arvatav pension neil, kes jäävad pensionile pärast 1. juulit.*“. Samuti on lk-l 6 välja toodud: „*Lõige 2 sätestab pensionide indekseerimise 1. aprillil kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduses sätestatud kõrgeima palgamäära indeksiga, samuti selle, et jooksva aasta palga alusel arvatud pensione jooksva aastal ei indekseerita. Esimene indekseerimine toimub 1.04.2014.*“. Need selgitavad, kuidas toimub seadusemuudatuse rakendamine esimesel kehtimise aastal, s.o 2013. a-l. Kuna seadusemuudatused jõustusid 01.07.2013 ega näinud ette tagasiulatuvat mõju, siis ei saanudki juba määratud pensione tagantjärele alates 01.04.2013 seisuga indekseerida. Esimene indekseerimise saigi toimuda alles 01.04.2014.

30. Eeltoodu aga ei tähenda, et KS § 132⁷ lg-s 2 on indekseerimist välistatud üksnes sätte jõustumise aastal. Nii on seletuskirjas lk-l 4 välja toodud: „*Kaitseväelaste ja politseiametnike*

³ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4f8e85c9-c543-497c-a689-9092aa580fec>.

⁴ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/68593dc8-70a9-46fd-ad60-e26eb790b409>.

palk muutub (kui muutub) üldjuhul aasta algusest. Uue palga järgi arvatud pensione pole õiglane kohe 1. aprillil indekseerida. Seetõttu on neis eriseadustes, mille alusel toimub juba eripensionide indekseerimine, sätestatud, et jooksva aasta palga alusel määratud pensione jooksva aastal ei indekseerita. See puudutab neid isikuid, kes jäävad jooksva aastal pensionile enne 1. aprilli. Kohtunikel muutub kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse järgi palk erineval ajal. Palga indekseerimine toimub 1. aprillil. Kui muutub palgamäär, hakkab see kehtima Riigikogu järgmise koosseisu volituste alguspäeval, mis on üldjuhul enne 1. aprilli. Olenemata sellest, millal palk muutub, lähtutakse käesolevas eelnõus sarnaselt teiste seadustega, et jooksva aasta palga alusel arvatud pensione jooksva aastal ei indekseerita.“. Sellisest selgitusest on võimalik järeldada, et indekseerimise välistust on mõeldud kasutada iga-aastaselt. Eesmärgiks on olnud välistada nende kohtunikupensionide indekseerimist, mis on määratud muudetud ametipalga alusel. Kohtuniku ametipalka võidakse muuta ka edaspidi, mitte ainult 2013. a-l. Kui seadusandja oleks pidanud sättes silmas vaid 2013. a-t, oleks ta toonud sättes välja indekseerimise välistuse konkreetset aastat puudutavalt. Praegusel juhul on aga kasutatud mõistet „jooksev aasta“, mis suunab rakendajat igakordselt lähtuma haldusmenetluse aja seisust. Samuti tuleb tähele panna, et kui seadusandja eesmärgiks oli välistada indekseerimist ainult 2013. a-l, siis oleks sätte sõnastust korrigeeritud 2017. a-l, kui sätet muudeti viite osas KRAPS-ile. Kuna seda ei tehtud, järeldub sellest, et jooksva aasta välistus oli mõeldud kehtima ka edaspidi.

31. Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumi tõlgendust ei toeta ka asjaolu, et säte asub rakendussätete peatükis. Sätte asetamist rakendussätete hulka põhjendab asjaolu, et muutmise seadusega kaotati õigus kohtunikupensionile. Selline õigus jäi kehtima vaid nende kohtunike suhtes, kes olid juba sätte kehtima hakkamise seisuga ametisse nimetatud ja kel oli seetõttu õiguspärane ootus kohtunikupensioni saamiseks. Seega oli tegemist õigusega, mis pidi hakkama tasahilju kohtunikukonna vahetumise tulemusel kaduma ja rakendussätetega tuli reguleerida vaid seda, kuidas vahepealselt ajal kohtunikupensioni osas käituda.

32. Kohus nõustub Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumiga selles, et KS § 132⁷ lg 2 on indekseerimise välistust puudutavas osas kaebajat põhjendamatult ebavõrdselt kohtlev. Kuid ainuüksi see ei anna alust tõlgendada normi vastuolus seadusandja eesmärgiga, mis on seletuskirjast piisavalt selgelt arusaadav. See annab aluse kontrollida sätte vastavust PS-ile.

33. Eeltoodud põhjendustel leiab kohus, et KS § 132⁷ lg 2 keelab vastustajal indekseerida kohtunikupensione, mis on määratud perioodil 1. jaanuarist kuni 31. märtsini ja arvatud pensioni määramise aastal kehtiva kohtuniku ametipalga alusel. Vastustaja käitus kooskõlas kehtiva õigusnormiga, kui jättis 2021. a-l kaebaja kohtunikupensioni indekseerimata. Vastustajal puudus õigus kehtivat normi kõrvale jätta ja indekseerimise küsimuses oma parema äranägemise järgi tegutseda. Olenemata normi põhiseaduspärasusest tuli vastustajal normist kinni pidada.

Normi kooskõla PS-iga

34. Kohus leiab, et KS § 132⁷ lg 2 kohtleb kaebajat indekseerimist välistavas osas ebavõrdselt võrreldes nende isikuga, kellele määrati kohtunikupension perioodil 01.04.-31.12.2020. Kohtunike ametipalka indekseeriti 01.04.2020 ja uuesti 01.04.2021. Vahepealsel ajal kohtuniku ametipalk ei muutunud. Seega isikutele, kes jäid kohtunikupensionile perioodil 01.04.2020–31.03.2021, arvutati kohtunikupension samast ametipalgast lähtudes. Samas indekseerimise osas on nad erinevas olukorras, sest 2020. a-l pensionile jäänud isikutel on 01.04.2021 seisuga õigus kohtunikupensioni indekseerimisele, kaebajal ja teistel isikutel, kes jäid pensionile perioodil 01.01.-31.03.2021, kohtunikupensioni indekseerimise õigus puudub. Seejuures toob erineva kohtlemise kaasa juba ühepäevane erinevus pensionile jäämise päeva osas (31.12.2020

vs 01.01.2021). 2021. a-l oli kõrgeima palgamäära indeks 1,016⁵ ja 01.04.2020 seisuga oli ringkonnakohtuniku ametipalk 4996,33 eurot⁶. Seega saavad esimesse gruppi kuuluvad isikud alates 01.04.2021 kohtunikupensioni suuruses 3807,2 eurot ($4996,33 \times 0,75 \times 1,016$), samas kui teises grupis olevate isikute kohtunikupensioni suuruseks jääb 3747,25 eurot. Erinevus on 59,95 eurot kuus (1,6%) ja 539,55 eurot ülejäänud 2021. a peale kokku ($59,95 \times 9$). Erinevus jääb kehtima ka edaspidiseks, st tegemist ei ole vaid ühekordset mõju omava tingimusega. Kuna edaspidi toimub juba määratud kohtunikupensioni indekseerimine, mitte ümberarvutamine muutunud kohtuniku ametipalgast lähtudes, siis ei võrdsustu erinevates gruppides olevate isikute pensionid ka edaspidi.

35. Samuti koheldakse kaebajat ja tema võrdlusgruppi erinevalt nendest isikutest, kes jäävad pensionile 2021. a-l alates 1. aprillist. Nendele arvutatakse kohtunikupensioni 2021. a-l indekseeritud kohtuniku ametipalgast 5076,27 eurot⁷ lähtudes. Nende kohtunikupensioni suuruseks on 3807,2 eurot ($5076,27 \times 0,75$) sarnaselt nende isikutega, kellele määrati kohtunikupension perioodil 01.04.-31.12.2020. Sellest nähtub, et kui kohtuniku ametipalka ei muudeta, vaid ainult indekseeritakse, siis jääb kohtunikupension sama indeksi kasutamisel üldjuhul korrelatsiooni kohtuniku ametipalgaga. Erinevalt koheldakse vaid isikuid, kes pensioneervad aasta esimese 3 kuu jooksul.

36. Ebavõrdne kohtlemine riivab võrdsuspõhiõigust (PS § 12) ja omandiõigust (PS § 32).

37. Kohtu hinnangul on seletuskirjas toodud põhjendus indekseerimise välistuse osas asjakohatu ega arvesta tegelike asjaoludega. Eeldus, et enne kohtunikupensioni määramist on toimunud kohtuniku ametipalga tõus, saab eksisteerida vaid väga üksikutel juhtudel. Kohus möönab, et kui 01.01.2021 seisuga oleks kohtuniku ametipalka muudetud ja kaebajale oleks arvutatud kohtunikupension muudetud ametipalga alusel, võinuks selle indekseerimine juba 01.04.2021 seisuga osutada ebaõiglaseks. Praegusel juhul ei olnud aga tegemist sellise olukorraga. Kohtuniku ametipalka muudeti viimati 01.04.2020, kui seda indekseeriti. Muid muudatusi ei ole kohtuniku ametipalga osas toimunud. Kaebaja ja perioodil 01.04.-31.12.2020 pensionile jäänud kohtunike pension on määratud samast ametipalgast lähtudes, nende töö spetsiifika, vastutus, tagatised ning muud töö- ja palgatingimused on olnud samasugused, seega on nad selles osas võrdses olukorras. Samas indekseerimise osas koheldakse neid põhjendamatult erinevalt. Iga-aastane indekseerimise välistus saab olla põhjendatud olukorras, kus kohtunike ametipalku iga-aastaselt aasta alguse seisuga muudetakse. Teadaolevalt see ei ole nii. Kui seadusandja eesmärgiks oli vältida alles muudetud ametipalgast lähtudes arvutatud pensioni indekseerimine, tulnuks indekseerimise välistus sätestada konkreetse olukorra suhtes, mitte kõigile aasta I kvartalis pensioneervate kohtunike suhtes olenemata sellest, kas nende pension on arvutatud alles muudetud ametipalgast lähtudes või mitte. Pelgalt pensioneervumise ajast lähtuv erinev kohtlemine on juhuslik ja meelevaldne.

38. Riigikohus on otsuses asjas nr 3-4-1-1-14 pidanud legitiimseks eesmärki kasutada riigi raha säästlikult (p 115). Kohus möönab, et osade kohtunikupensionide indekseerimata jätmine võimaldab avalikke vahendeid mõningal määral kokku hoida. Samas ei saa riigi kokkuhoid olla kuigi märkimisväärne, kui indekseerimist välistatakse iga-aastaselt vaid 3 esimese kuu jooksul pensioneervunud kohtunike osas. Sel juhul olnuks kokkuhoiu mõttes ja võrdse kohtlemise

⁵ Vt kohtu poolt juurde võetud dokument „ERR-i artikkel“.

⁶ Vt dokumenti „Ametnike kuupõhipalgad 01.04.2020 ja aastakogupalgad 2019“ veebilehel <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/avalik-teenistus/personali-ja-palgastatistika#ametnike-palgaandmed>.

⁷ Vt dokumenti „Ametnike kuupõhipalgad seisuga 01.04.2021 ja aastakogupalgad 2020“ veebilehel <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/avalik-teenistus/personali-ja-palgastatistika#ametnike-palgaandmed>.

tagamiseks põhjendatud välistada indekseerimine ka nende kohtunike osas, kes on pensioneerunud eelmise aasta viimasel 9 kuul, st välistada pensionide indekseerimine esimesel pensioniaastal, mitte jooksva aastal. Mingil põhjusel ei ole seda peetud vajalikuks. Mõjuvat põhjust, miks tuleks just aasta I kvartalis pensioneerunud kohtunikke kohelda erinevalt, ei ole välja toodud. Kuigi riigi kulude kokkuhoid ei saa olla märkimisväärne, on mõju pensioneerunud kohtunikule isiklikult siiski tuntavam. Ligi 60 eurot kuus vähem pensioni teeb ülejäänud 2021. a peale kokku ligi 540 eurot. Kuna järgmisel aastal indekseeritakse kaebajale varem määratud pensioni (mitte ei arvutata seda ümber vastavalt kehtivale kohtuniku ametipalgale), siis jääb indekseerimata jätmisest tulenev erisus kaebaja pensioni saatma ka edaspidi ja tema kohtunikupension jääb ka edaspidi väiksemaks kui nendel, kellele määrati kohtunikupension perioodil 01.04.-31.12.2020 või pärast 01.04.2021. Kaebaja pensioni suuruseks on 2022. a pärast indekseerimist 4043,28 eurot ($3747,25 \times 1,079^8$), samas kui võrdlusgrupil on selleks 4107,96 eurot ($3807,2 \times 1,079$), st erinevus on 64,68 eurot kuus (1,6%) ja 776,16 eurot aastase perioodi jooksul. Kohtu hinnangul ei õigusta riigi kulude kokkuhoiu soov kaebaja omandiõigusele praegusel juhul kaasnevat riivet. Ebavõrdseks kohtlemiseks puudub mõistlik põhjus ja sellist olukorda saab pidada ebaoproportsionaalseks.

39. Kaebajale ei saa ette heita seda, et ta ei osanud indekseerimise ärajäämist ette näha ega otsustanud jääda pensionile 1 päev varem. Kui juba erinevad ministriumid ei suuda KS § 132⁷ lg-t 2 ühesuguselt tõlgendada, siis ei saa põhjendatud etteheiteid teha ka kaebajale. Samuti tekitab täiendavalt segadust KS-is jätkuvalt § 82 kajastamine, mis jätab mulje, nagu kehtiks see säte sellises sõnastuses endiselt ja kaebajal on selle järgi õigus kohtunikupensioni ümberarvutamisele. Järelikult ei saa välistada kaebaja õiguspärasest ootust, et tal on ka 01.01.2021 seisuga pensionile jäädes õigus kohtunikupensioni indekseerimisele 01.04.2021 seisuga.

Otsus ja menetluskulude jaotus

40. Eeltoodud põhjendustel leiab kohus, et KS § 132⁷ lg 2 on osas, milles see välistab jooksva aasta palga alusel arvutatud pensioni indekseerimise, vastuolus PS §-dega 12 ja 32, tuleb tunnistada selles osas põhiseaduse vastaseks ja jätta asjas kohaldamata (HKMS § 158 lg 4). Kohus saadab kohtuotsuse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks Riigikohtule.

41. KS § 132⁷ lg-s 2 toodud välistuse kohaldamata jätmisel puudub vastustajal alus keelduda kaebaja pensioni indekseerimisest 01.04.2021 seisuga. Kaebused tuleb rahuldada ja kohustada vastustajat indekseerima kaebajale 01.01.2021 määratud kohtunikupensioni tagantjärele 01.04.2021 seisuga. Samuti tuleb kohustada vastustajat indekseerima kaebaja 01.04.2021 seisuga arvutatud pensioni tagantjärele 01.04.2022 seisuga.

42. Kuna kohus teeb otsuse kaebaja kasuks, tuleb menetluskulud jätta vastustaja kanda (HKMS § 108 lg 1). Kaebaja ei ole menetluskulude väljamõistmist taotlenud ega kohtule tähtaegselt menetluskulu dokumente esitanud, seetõttu jäävad tema võimalikud menetluskulud tema enda kanda (HKMS § 109 lg 1). Kaebaja oli kaebuste esitamisel vabastatud riigilõivu tasumisest.

43. Kaasatud haldusorgani menetluskulude väljamõistmist HKMS ei reguleeri, seetõttu jäävad nende võimalikud menetluskulud nende enda kanda.

/allkirjastatud digitaalselt/

⁸ Vt kohtu poolt juurde võetud dokument „Indeks 2022“.