



KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohus	Tallinna Halduskohus
Kohtunik	Daimar Liiv
Otsuse avalikult teatavaks tegemise aeg ja koht	18. jaanuar 2023, Tallinn
Haldusasja number	3-22-586
Haldusasi	/.../ kaebus tuvastada, et politsei ja piirivalve seaduse § 111 ² lg 2 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega osas, milles see ei võimalda võtta pensioni arvutamisel aluseks palgamäära suuruses, mis kehtis päeval, millest alates pension määratakse ning jätta see säte selles osas kohaldamata ning Sotsiaalkindlustusameti 08.02.2022 pensioni määramise otsuse nr 1 tühistamiseks ja Sotsiaalkindlustusameti kohustamiseks vaadata kaebaja taotlus uuesti läbi
Menetlusosalised	Kaebuse esitaja: /.../, esindaja v.adv Raiko Paas Vastustaja: Sotsiaalkindlustusamet
Asja läbivaatamise viis	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Rahuldada /.../ kaebus.
2. Tunnistada Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta kohaldamata politsei ja piirivalve seadus¹ § 111² lg 2 alates 01.01.2020 kuni 30.06.2022 kehtinud redaktsioonis osas, milles see ei võimalda võtta pensioni arvutamisel aluseks palgamäära suuruses, mis kehtis päeval, millest alates pension määratakse.
3. Tühistada Sotsiaalkindlustusameti 08.02.2022 pensioni määramise otsus nr 1 ja kohustada Sotsiaalkindlustusametit vaadata kaebaja taotlus uuesti läbi.
4. Mõista vastustajalt kaebaja kasuks välja menetluskulu summas 1344 eurot.
5. Edastada käesolev otsus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks Riigikohtule.

Edasikaebamise kord ja kohtu selgitused

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

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. /.../ esitas 10.01.2022 Sotsiaalkindlustusametile (SKA) avalduse väljateenitud aastate pensioni määramiseks politsei ja piirivalve seaduse (PPVS) alusel.
2. SKA 08.02.2022 otsusega nr 1 määрати /.../ politseiametniku väljateenitud aastate pension alates 14.11.2021 eluaegselt suuruses 1280,25 eurot.
3. 09.02.2022 saabus Tallinna Halduskohtule /.../ kaebus tuvastada, et PPVS § 111² lg 2 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega osas, milles see ei võimalda võtta pensioni arvutamisel aluseks palgamäära suuruses, mis kehtis päeval, millest alates pension määratakse ning jätta see säte selles osas kohaldamata ning Sotsiaalkindlustusameti 08.02.2022 pensioni määramise otsuse nr 1 tühistamiseks ja Sotsiaalkindlustusameti kohustamiseks vaadata kaebaja taotlus uuesti läbi.
4. 10.03.2022 määrusega võttis kohus kaebuse menetlusse. 21.12.2022 määrusega määras kohus asja lahendamise viisiks kirjaliku menetluse.

KAEBUSE ESITAJA NÕUDED JA PÕHJENDUSED

5. Kaebaja palub tuvastada, et PPVS § 111² lg 2 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega osas, milles see ei võimalda võtta pensioni arvutamisel aluseks palgamäära suuruses, mis kehtis päeval, millest alates pension määratakse ning jätta see säte selles osas kohaldamata ning Sotsiaalkindlustusameti 08.02.2022 pensioni määramise otsuse nr 1 tühistamiseks ja Sotsiaalkindlustusameti kohustamiseks vaadata kaebaja taotlus uuesti läbi alljärgnevatel põhjustel.

5.1. Kaebaja on seisukohal, et kaevatud haldusakt pole õiguspärane ega proportsionaalne ning on antud sätte alusel, mis on vastuolus põhiseadusega.

Kehtiva PPVS § 111²lg 1 p-i 1 kohaselt politseiametniku väljateenitud aastate pensioni suuruse arvutamise aluseks olev ametipalk on tema viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär või diferentseeritud palgamäär või teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud talle soodsaim palgamäär või diferentseeritud palgamäär ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest, ja p-i 2 kohaselt tema viimasele teenistusastmele vastav teenistusastmetasu.

Kehtiva PPVS § 111² lg 2 kohaselt politseiametniku pensioni arvutamisel võetakse aluseks käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 nimetatud viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär, punktis 2 nimetatud teenistusastmetasu suuruses, mis kehtis tema politseiteenistusest vabastamise päeval, ning punktis 1 nimetatud viie viimase aasta hulgast valitud soodsaim palgamäär suuruses, mis kehtis tema töötamise ajal sellel ametikohal.

PPVS § 111² lg 2 muudatus jõustus 01.01.2020. Varem kehtinud PPVS § 100 lg 1¹ nägi ette, et käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 nimetatud (isiku viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär või diferentseeritud palgamäär või teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud talle soodsaim palgamäär või diferentseeritud palgamäär ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest) viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär, teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud soodsaim palgamäär ning punktis 2 nimetatud teenistusastmetasu võetakse politseiametniku pensioni arvutamisel aluseks suuruses, mis kehtivad päeval, millest alates pension määratakse.

Eelnevast tulenevalt kui varem võeti pensioni suuruse arvutamisel (kuni 31.12.2019) PPVS § 100 lg 1¹ järgi aluseks palgamäär pensioni määramise ajal siis kehtiva PPVS § 111² lg 2 järgi (alates 01.01.2020) palgamäär, mis kehtis tema töötamise ajal sellel ametikohal. Kaebajale pensioni määramisel on võetud aluseks tema palgamäär, mis tema töötamise ajal oli soodsaim aastal 2014, kui see oli 1615 eurot (dtl 11) (kaebaja palgaaste oli 14). Juhul, kui pension oleks määratud palgamäärast, mis kehtis parimana pensioni määramise ajal, oleks see alates

03.01.2022 olnud 2060 eurot (dtl 12). Eeltoodust tulenevalt on seadusega piiratud kaebaja õigusi varem kehtinud korras saadud pensionile.

Sätte põhiseaduspärasuse hindamise puhul on PPVS § 111² lg 2 asjassepuutuv sätte kaebajale pensioni määramisel, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega, st mille põhiseadusvastasuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui sätte põhiseaduspärasuse korral.

Riigikohus on 06.01.2015 kohtuasjas nr 3-4-1-18-14 tehtud lahendi p-s 57 leidnud, et võrdsuspõhiõigust on riivatud, kui võrreldavaid gruppe koheldakse sarnases olukorras erinevalt. Käesoleval juhul on pensioni saamisel võrreldavad grupid esiteks politseiametnikud, kes pensioniseerusid kuni 31.12.2019 ja teiseks need, kes pensioniseerusid alates 01.01.2020. Isikute puhul, kes läksid pensionile kuni 31.12.2019 arvestati pensioni aluseks olev palgamäär pensioni määramise aja seisuga, teistel (sh kaebajal) määr, mis kehtis tema töötamise ajal sellel ametikohal. Oluline on, et puudub ka arusaadav põhjendus või eesmärk, miks neid kahte gruppi peaks kohtlema pensioni määramisel erinevalt.

Riigikohus on varem viidatud lahendi (kohtuasi nr 3-4-1-18-14) p-s 55 õiguspärase ootuse printsiibi kohta selgitanud, et riigi sõnamurdmisega saab olla tegemist siis, kui isik on oma tegevusega täitnud eeldused, millest tulenevalt tal on tulevikus õigus enda suhtes soodsa regulatsiooni kohaldamisele, kuid riik kehtestab sellest hoolimata tema suhtes uue, vähem soodsa regulatsiooni.

Kaebuse esitaja sai politseiteenistusse asudes eeldada, et täites pensioni saamiseks vajaliku staaži võetakse pensioni arvestamisel aluseks põhimõte, et politseiametniku pensioni arvutamisel võetakse aluseks soodsaim palgamäär suuruses, mis kehtib päeval, millest alates pension määratakse (nii nagu see oli sätestatud kuni 31.12.2019 PPVS-is). Praegusel juhul on riik olnud sõnamurdlik, kui on pensioni määramisel võtnud aluseks oluliselt väiksema palgamäära.

Põhiseaduse § 11 kohaselt õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Õigus saada pensionit kui rahaliselt hinnatav õigus kuulub olemuslikult omandipõhiõiguse (PS § 32) kaitsealasse. Põhiõiguse riive on proportsionaalne, kui see on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Eelnevast tulenevalt pole arusaadav, millist eesmärki teenib nimetatud erisus või piirang täna pensioni määramisel võrrelduna pensionile minejatega kuni 31.12.2019, miks see on tehtud ning miks see on sobiv vajalik ja mõõdukas abinõu, mis soodustab taotletava eesmärgi saavutamist.

5.2. Kaebaja palub vastustajalt välja mõista menetluskulud kokku summas 1344 eurot vastavalt kohtule esitatud menetluskulude nimekirjale (dtl 36-38).

VASTUSTAJA SEISUKOHT

6. Vastutaja leiab, et vaidlustatud otsus on seaduslik ning selle tühistamiseks puudub alus. Vastutaja palub jätta kaebuse rahuldamata.

6.1. Politsei ja piirivalve seaduse (PPVS) § 117 lg 1 alusel määrati kaebajale politseiametniku väljateenitud aastate pension kohaldades seejuures ka PPVS § 111¹ - 111³.

Vähemalt 20-aastase politseiteenistuse staažiga politseiametniku pensioni suurus on 50 protsenti tema pensioni arvutamise aluseks olevast ametipalgast (PPVS § 111¹ lg 2).

PPVS § 111² lg 1 sätestab, et politseiametniku väljateenitud aastate pensioni suuruse arvutamise aluseks olev ametipalk on: 1) tema viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär või diferentseeritud palgamäär või teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud talle soodsaim palgamäär või diferentseeritud palgamäär ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest, ja 2) tema viimasele teenistusastmele vastav teenistusastmetasu.

Sama paragrahvi lg 2 kohaselt võetakse politseiametniku pensioni arvutamisel aluseks PPVS § 111² lõike 1 punktis 1 nimetatud viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär, punktis 2 nimetatud teenistusastmetasu suuruses, mis kehtis tema politseiteenistusest vabastamise päeval, ning punktis 1 nimetatud viie viimase aasta hulgast valitud soodsaim palgamäär suuruses, mis kehtis tema töötamise ajal sellel ametikohal.

PPVS § 117 lg 6 sätestab, et iga aasta eest, mille võrra politseiametniku politseiteenistuse staaž ületab §-s 117 lõigetes 1–4 sätestatud politseiteenistuse staaži, suurendatakse politseiametniku pensioni 2,5 protsenti tema pensioni arvutamise ametipalgast. Väljateenitud aastate pensioni ülemmäär on 75 protsenti tema pensioni arvutamise ametipalgast.

Politseiametniku väljateenitud aastate pension määrati arvates sellele pensionile õiguse tekkimise päevast (PPVS 111³ lg-d 5 ja 6) ning eluajaks (PPVS 111³ lg 12).

Vastustaja on pensioni suuruse arvutamisel lähtunud PPVSis sätestatust ja tuginedes Politsei- ja Piirivalveametilt saadud andmetele. Muid alusandmeid ei ole vastustajale edastatud. Tulenevalt kehtivast seadusest võetakse viie viimase aasta hulgast valitud soodsaima palgamäära valimisel aluseks töötamise ajal kehtinud palgamäär. Vastustaja eeldab, et kehtivad seadused on põhiseadusega kooskõlas ning vastustajal ei ole võimalik kalduda kõrvale seaduses olevast selgesõnalisest sättest.

6.2. Vastustaja seisukohta kaebaja menetluskulude osas tähtaegselt ei avaldanud.

KOHTU SEISUKOHT JA PÕHJENDUSED

7. Kohus, uurinud menetlusosaliste poolt esitatud tõendeid ja nende seisukohti, leiab, et kaebus tuleb rahuldada. Kohus põhjendab oma seisukohti järgnevalt.

8. Pooled ei vaidle selle üle, et kaebaja politseiteenistuse staaž on seisuga 14.11.2021 33 aastat 8 kuud ja 7 päeva.

Vaidlust ei ole ka selles, et pensioni arvestamisel soovis pensioni taotleja (kaebaja) võtta aluseks 1) politseiteenistusest viie viimase aasta hulgast valitud politseijaoskonna juhi ametikoha (ametikoha põhigrupp: juht), palgamääraga 1615 eurot 14. palgaastme järgi. Teenistuse aeg sellel ametikohal oli 01.10.2013 kuni 30.09.2014; 2) teenistusastmetasu 92 eurot, mis on määratud politseimajori teenistusastme eest (dtl 29).

Vastustaja on teinud kaebaja pensioniavalduse alusel 08.02.2022 otsuse nr 1, millega määrati kaebaja pensioni suuruseks 1280,25 eurot (dtl 10).

9. Sisulist vaidlust ei ole ka selles, et SKA 08.02.2022 otsus nr 1 on õiguspärane juhul, kui PPVS § 111² lg 2 on põhiseaduspärane.

Kaebaja leiab siinkohal, et PPVS § 111² lg 2 ei ole kooskõlas põhiseaduse § 11 ja § 12 ning palub jätta sätte kohaldamata osas, milles see ei võimalda võtta pensioni arvutamisel aluseks palgamäära suuruses, mis kehtis päeval, millest alates pension määratakse ning jätta see selles osas kohaldamata. Sellest tulenevalt palub kaebaja tühistada ka SKA 08.02.2022 otsus nr 1 ning kohustada SKA-d tegema uus otsus.

Põhiseaduslikkuse järelevalve teostamise taotlus

10. Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 158 lg 4 sätestab, et kohus jätab asja lahendamisel kohaldamata seaduse või muu õigustloova akti, kui see on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS) või Euroopa Liidu õigusega.

Kohus märgib esmalt, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 9 lõike 1 ja § 14 lõike 2 järgi võib Riigikohus konkreetse normikontrolli menetluses hinnata üksnes sellise õigusnormi põhiseaduspärasust, mis on kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv. Riigikohtu pikaajalise praktika kohaselt on asjassepuutuv sätte, mille põhiseadusele mittevastavuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral (esimest

korda Riigikohtu üldkogu 28.10.2002 otsus asjas nr 3-4-1-5-02, punkt 15). Kaebaja on palunud kohtul kontrollida PPVS § 111² lg 2 põhiseaduspärasust.

HKMS § 158 lg 2 sätestab, et kui seadus ei sätesta teisiti, teeb kohus asjaolud kindlaks kohtuotsuse tegemise aja seisuga. Haldusakti ja toimingu õiguspärasust hindab kohus haldusakti andmise või toimingute tegemise aja seisuga. Vaidlusalune haldusakt on antud 08.02.2022 kaebaja 14.11.2021 taotluse alusel.

PPVS § 111² (01.01.2020 kuni 30.06.2022 kehtinud redaktsioonis) lg 1 sätestas, et politseiametniku väljateenitud aastate pensioni suuruse arvutamise aluseks olev ametipalk on: 1) tema viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär või diferentseeritud palgamäär või teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud talle soodsaim palgamäär või diferentseeritud palgamäär ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest, ja 2) tema viimasele teenistusastmele vastav teenistusastmetasu.

Sama paragrahvi 2 kohaselt politseiametniku pensioni arvutamisel võetakse aluseks käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 nimetatud viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär, punktis 2 nimetatud teenistusastmetasu suuruses, mis kehtis tema politseiteenistusest vabastamise päeval, ning punktis 1 nimetatud viie viimase aasta hulgast valitud soodsaim palgamäär suuruses, mis kehtis tema töötamise ajal sellel ametikohal.

Kohus on seisukohal, et üksnes siis, kui ülal nimetatud PPVS § 111² lg 2 sätestatud norm tuleks jätta kohaldamata osas, milles see ei võimalda võtta pensioni arvutamisel aluseks palgamäära suurust, mis kehtis päeval, millest alates pension määratakse (säte kohustab arvestama vastavat palgamäära suuruses, mis kehtis isiku töötamise ajal sellel ametikohal), oleks võimalik kaebaja poolt esitatud nõue rahuldada. Järelikult on vaidlusaluse normi kohaldamisel kohtuasja lahendamise seisukohast otsustav tähtsus. Vaidlusalune säte on seega asjassepuutuv.

Vahemärkusena lisab kohus, et käesoleva kohtuotsuse tegemise ajal kehtib PPVS 111² lg 1 ja lg 2 järgmises sõnastuses (jõustus 01.07.2022):

(1) Politseiametniku väljateenitud aastate pensioni suuruse arvutamise aluseks võetakse politseiametnikule määratud viimane põhipalk.

(2) Politseiametniku väljateenitud aastate pensioni arvutamisel võib aluseks võtta ka politseiametniku teenistuse viimase viie aasta hulgast valitud soodsaima põhipalga või ametikoha palgaastmele vastava palgamäära või diferentseeritud palgamäära ja teenistusastmetasu suuruses, mis kehtis tema töötamise ajal sellel ametikohal, tingimusel et ta teenis sellel viimase viie aasta sees vähemalt 12 kuud järjest.

Alates 01.07.2022 kehtib PPVS § 111³ lg 2¹, mis sätestab, et kui politseiametnik, kellele on määratud politseiametniku väljateenitud aastate pension, jätkab teenistust politseis, siis tema soovil arvutatakse väljateenitud aastate pension ümber politseiteenistusest lahkumisest arvates. Ümberarvutus tehakse politseiametniku pensioni suuruse arvutamise aluseks oleva põhipalga muudatuste ja käesoleva seaduse § 111¹ lõikes 3 nimetatud politseiteenistuse staaži suurenduse põhjal.

11. Kaebaja näeb praeguses asjas PS §-ga 12 tagatud võrdsuspõhiõiguse riivet koosmõjus omandipõhiõiguse riivega (PS § 32). Samuti leiab kaebaja, et rikutud on õiguspärase ootuse printsiipi.

12. PS §-ga 32 on tagatud omandipõhiõigus. Tegemist on üldise varalisi õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele (vt Riigikohtu üldkogu 17.06.2004 otsus asjas nr 3-2-1-143-03, punkt 18). Seega kuulub õigus saada pensionit kui rahaliselt hinnatav õigus olemuslikult omandipõhiõiguse kaitsealasse (Riigikohtu üldkogu 26.06.2014 otsus asjas nr 3-4-1-1-14, punkt 88). Kaebaja omandipõhiõiguse riive sõltub praeguses asjas esmalt sellest, kas kaebajal oli tekkinud

õiguspärane ootus, et tema väljateenitud aastate pensionile **jäämise ajal so alates 14.11.2021** on tal õigus saada politseiametniku väljateenitud aastate pensioni politseiametniku teenistuse viimase viie aasta hulgast valitud soodsaima põhipalga või ametikoha palgaastmele vastava palgamäära või diferentseeritud palgamäära ja teenistusastmetasu suuruses, **mis kehtis pensioni määramise päeval**, tingimusel et ta teenis sellel viimase viie aasta sees vähemalt 12 kuud järjest vaatamata sellele, et alates 01.01.2020 kehtiv regulatsioon näeb ette pensioni suuruse määra sellel ametikohal töötamise ajal makstud palga järgi.

Kohus kontrollib järgnevalt, kas kaebajal sai tekkida õiguspärane ootus.

13. Õiguspärase ootuse kaitse peab tagama õiguste ja vabaduste moonutamata realiseerimise (PS § 11 teine lause). Õigusi ja vabadusi on võimalik täisväärtuslikult kasutada vaid siis, kui isik ei pea kartma, et riik rakendab ettenägematuid ebasoodsaid tagajärgi. Seejuures eeldab oma õiguste realiseerimine ehk isikule seadusega antud õiguste ja vabaduste kasutamine tegutsemist õigusnormile tuginedes, selle kehtima jäämisele lootes. Riigi sõnamurdmisega saab olla tegemist siis, kui isik on oma tegevusega täitnud eeldused, millest tulenevalt tal on tulevikus õigus enda suhtes soodsa regulatsiooni kohaldamisele, kuid riik kehtestab sellest hoolimata tema suhtes uue, vähem soodsa regulatsiooni (Riigikohtu üldkogu 26.06.2014 otsus asjas nr 3-4-1-1-14, punkt 90 ja Riigikohtu üldkogu 06.01.2015 otsus asjas nr 3-4-1-18-14 p 55).

14. Kui varem võeti pensioni suuruse arvutamisel (kuni 31.12.2019) PPVS § 100 lg 1¹ järgi aluseks väljateenitud aastate pensioni määramisel **palgamäär penisoni määramise ajal** siis kehtiva PPVS § 111² lg 2 järgi (alates 01.01.2020) palgamäär, **mis kehtis isiku töötamise ajal sellel ametikohal**.

Kaebajale pensioni määramisel on võetud aluseks tema palgamäär, mis tema töötamise ajal oli soodsaim aastal 2014, kui see oli 1615 eurot (dtl 11) (kaebaja palgaaste oli 14). Juhul, kui pension oleks määratud palgamäärast, mis kehtis parimana pensioni määramise ajal so 08.02.2022, siis oleks see olnud 2060 eurot (vt dtl 12), milline oli palgaaste alates 03.01.2022 lähtuvalt Siseministri 02.05.2013 määruse nr 18 „Politseiametnike palgaastmetele vastavad palgamäärad, diferentseerimise alused, teenistusastmetasu suurus ning lisatasude maksmise alused“ (kehtetu alates 01.07.2022).

Seega vastava muudatuse tegemine ning eripensionari arvutamise korra muutmine, mis halvendab kaebaja olukorda, võib riivata omandipõhiõigust koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega. Õiguspärase ootuse tekkimise järeldamiseks on vaja vastata küsimusele, kas kaebaja sai loota sellele, et tema suhtes jääb kehtima soodsam regulatsioon, mis oleks taganud kaebajale ka kõrgema väljateenitud aastate pensioni.

15. Kaebaja on töötanud politseiteenistuses alates 12.01.1991 ja jätkas töötamist politseiteenistuses ka peale väljateenitud aastate pensioni taotluse esitamist 14.11.2021. Nimetatud seisuga oli kaebaja politseiteenistuse staaž 33 aastat 8 kuud ja 7 päeva.

Politseiteenistusega kaasnevate piirangute ja tööga seotud riskide ning kvalifitseeritud tööjõu tagamiseks on läbi ajaloo olnud taasiseseisvunud Eesti Vabariigis ette nähtud täiendava sotsiaalse tagatisena eripension ehk väljateenitud aastate pension. Küll aga on ka varasemalt korduvalt reformitud ja muudetud vastava pensioni suuruse arvutamise korda.

Üks suuremaid reforme toimus politsei ja piirivalve seaduse jõustamisega alates 01.01.2010.

Nimelt sätestas PPVS § 100 lg 1 (alates 01.01.2010 kehtima hakanud redaktsioonis), et: Politseiametniku pensioni suuruse arvutamise aluseks olevaks ametipalgaks (edaspidi *pensionari arvutamiseametipalk*) on:

1) tema viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär või teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud temale soodsaim palgamäär ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest ja 2) teenistusastmetasu, mis on määratud pensioni määramise hetkel oleva teenistusastme alusel.

01.01.2013 jõustusid PPVS muudatused, millega muudeti ka PPVS § 100 lg 1 ja sõnastati selle järgmiselt: Politseiametniku pensioni suuruse arvutamise aluseks olevaks ametipalgaks (edaspidi *pension* arvutamise ametipalk) on: 1) tema viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär või teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud temale soodsaim palgamäär ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest, ja 2) tema viimasele teenistusastmele vastav teenistusastmetasu. Lisati ka lg 1¹, mille kohaselt käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 nimetatud viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär, teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud soodsaim palgamäär ning punktis 2 nimetatud teenistusastmetasu võetakse politseiametniku pensioni arvutamisel aluseks suuruses, **mis kehtivad päeval, millest alates pension määratakse**, välja arvatud juhul, kui pension arvutatakse käesoleva paragrahvi lõike 2 alusel.

29.03.2015 jõustus PPVS § 100 lg 1 p 1 sõnastuse muudatus (*Politseiametniku pensioni suuruse arvutamise aluseks olevaks ametipalgaks (edaspidi pensioni arvutamise ametipalk) on: 1) tema viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär või diferentseeritud palgamäär või teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud talle soodsaim palgamäär või diferentseeritud palgamäär ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest, ja*), kuid lg 1¹ sõnastus jäi samaks ning kehtima jäi põhimõte, et väljateenitud aastate pensioni arvutamise aluseks on palgamäär, mis kehtib päeval, millest alates pension määratakse.

01.01.2020 jõustus PPVS muudatus, millega tunnistati PPVS § 100 kehtetuks. Arvestades, et PPVS § 100 lg 1¹ kehtis kaebaja teenistusajast sellises sõnastuses, mis tagas väljateenitud aastate pensioni arvutamise aluseks palgamäära, mis kehtis päeval, millest alates pension määratakse seitsme aasta jooksul, kui kaebaja oli teenistuses, leiab kohus, et isik võis õigustatult loota, et süsteemi ei muudeta kaebajale ebasoodsamas suunas. Eeltoodust tulenevalt leiab kohus, et kaebaja omandipõhiõigust koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega on riivatud.

16. Ka omandiõigus peab üldjuhul olema võrdselt kaitstud. Võrdsuspõhiõigust on riivatud, kui võrreldavaid grupe koheldakse sarnases olukorras erinevalt (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 27.12.2011 otsus asjas nr 3-4-1-23-11, punkt 42). Võrdsuspõhiõiguse riive tuvastamiseks tuleb leida kaebajaga sarnases olukorras olevate isikute grupp, kellega võrreldes kaebajat koheldakse halvemini (Riigikohtu üldkogu 22.04.2014 otsus asjas nr 3-3-1-51-13, punkt 69).

Kaebaja on leidnud, et käesolevas asjas on tegemist olukorraga, kus üht isikut (või isikute ringi) põhjendamatult koheldakse soodsamalt võrreldes teistega. Kaebaja tõi välja järgmist: „Käesoleval juhul on pensioni saamisel võrreldavad grupid esiteks politseiametnikud, kes pensioniseerusid kuni 31.12.2019 ja teiseks need, kes pensioniseerusid alates 01.01.2020. Isikute puhul, kes läksid pensionile kuni 31.12.2019 arvestati pensioni aluseks olev palgamäär pensioni määramise aja seisuga, teistel (sh kaebajal) määr, mis kehtis tema töötamise ajal sellel ametikohal. Puudub arusaadav põhjendus või eesmärk, miks neid kahte gruppi peaks kohtlema pensioni määramisel erinevalt.

Vaidlust ei ole, et PPVS § 111² lg 2 muudatus jõustus 01.01.2020. Varem kehtinud PPVS § 100 lg 1¹ nägi ette, et käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 nimetatud (isiku viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär või diferentseeritud palgamäär või teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud talle soodsaim palgamäär või diferentseeritud palgamäär ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest) viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär, teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud soodsaim palgamäär ning punktis 2 nimetatud teenistusastmetasu võetakse politseiametniku pensioni arvutamisel aluseks suuruses, mis kehtivad päeval, millest alates pension määratakse. Eelnevast tulenevalt, kui varem võeti pensioni suuruse arvutamisel (kuni 31.12.2019) PPVS § 100 lg 1¹ järgi aluseks palgamäär pensioni määramise ajal, siis alates 01.01.2020 kehtiva PPVS § 111² lg 2 järgi palgamäär, mis kehtis tema töötamise ajal sellel ametikohal.“

Kaebaja leiabki, et tegemist on olukorraga, kus võrdseid subjekte koheldakse põhjendamatult ebavõrdselt.

Kohus nõustub esmalt kaebajaga selles, et tegemist on võrreldavate gruppidega ja neid koheldakse ebavõrdselt.

Võrdsuspõhiõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mille riive on põhiseadusega vastuolus juhul, kui ebavõrdselt kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus. Hindamaks riive põhiseaduspärasust tuleb kaaluda ebavõrdselt kohtlemise eesmärki ja tekitatud ebavõrdselt olukorra raskust (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 18.12.2019 otsus asjas nr [5-19-42/13](#), punkt 56).

Seega peab kohus analüüsima, kas politseiametnike, kes pensioniseerusid kuni 31.12.2019 ja politseiametnike, kes pensioniseerusid alates 01.01.2020, erinevaks kohtlemiseks oli olemas mõistlik põhjus ning kas ebavõrdne kohtlemine oli põhjendatud või meelevaldne. Tunnistades seadusandja avarat otsustusruumi, on ebavõrdne kohtlemine meelevaldne siis, kui see on ilmselgelt asjakohatu.

17. 447 SE II Seletuskirja „Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu teise lugemise juurde“ kohaselt: „Muudatusettepaneku nr 6 esitas Politsei ja Piirivalveamet. Õiguskomisjon algatas ettepaneku konsensuslikult. Eelnõu kohaselt säilib senistel tingimustel õigus politseiametniku väljateenitud aastate pensionile nendel politseiametnikel, kes on politseiteenistuses 2019. aasta 31. detsembril. Muus osas politseiametniku väljateenitud aastate pensioni tingimusi ei muudeta. Politseiametnike väljateenitud aastate pension on aga otseselt seotud politseiametnike palgasüsteemiga, mistõttu seab selline regulatsioon meile piirangud politseiametnike palgasüsteemi muutmisel. Politsei ja piirivalve seaduse kohaselt võetakse politseiametniku pensioni suuruse arvutamise aluseks olevaks ametipalgaks tema viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär (või diferentseeritud palgamäär) või teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud talle soodsaim palgamäär (või diferentseeritud palgamäär) ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest ja tema viimasele teenistusastmele vastav teenistusastmetasu suuruses, mis kehtivad päeval, millest alates pension määratakse. See tähendab, et kui näiteks politseiametnik töötas viimase viie aasta jooksul ametikohal, mille palgaaste oli üheksa (2013. aastal vastas sellele palgaastmele palgamäär 1047 eurot) ja ta läheb pensionile täna, siis tal on võimalik pensioni arvutamise aluseks võtta üheksas palgaaste täna kehtiva palgamääraga (2017. aastal on selleks 1200 eurot). Regulatsiooni muutmise võimaldaks muuta politseiametnike palgasüsteemi (nt vähendada palgaastmeid). Seetõttu on meie ettepanek siduda politseiametnike pensionisüsteem alates 2020. aastast lahti palgasüsteemist ning sätestada, et pensionile minnes saaks politseiametnik valida kahe võimaluse vahel:

- 1) politseiametniku väljateenitud aastate pensioni arvutamise aluseks võetakse palgamäär tema viimase ametikoha järgi;
- 2) politseiametniku väljateenitud aastate pensioni arvutamise aluseks võetakse soodsaim palgamäär tema teenistuse viie viimase aasta hulgast (ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest), kuid see määr võetakse aluseks suuruses, mis kehtis sellel ametikohal töötamise ajal.

Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igaühel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt ebasoodsas suunas. Eelnõu kavandatav jõustumisaeg on 2020. aasta 1. jaanuar. Sellega on meie hinnangul seadusandja ette näinud piisavalt pika tähtaja ning õiguspärase ootuse põhimõtte riivet ei teki.“¹

¹ Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6da7de9c-e362-4f18-b9c0-89b434ed5a93>

Eeltoodust tuleneb, et muudatus on tingitud üksnes sellest, et PPA on avaldanud soovi vajadusel palgasüsteemi muuta (palgaastmeid vähendada), kuid seda takistab väidetavalt seni (so kuni 31.12.2019) kehtinud politseiametnike pensionisüsteem. Kohus ei saa eeltoodud põhjendusega nõustuda, kuivõrd tegemist on tehnilist laadi probleemiga, mis ei ole lahendamatu või mille lahendamine oleks ülemääraselt keeruline.

Riigikohus on korduvalt selgitanud, et ebavõrdset kohtlemist ei saa õigustada pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega. (Vt näiteks Riigikohtu 21.01.2004 lahend 3-4-1-7-03 p 39.)

Ülemäärane koormus riigieelarvele oleks argument, mis on arvestatav pensioni suuruse üle otsustamisel, kuid ka sellega ei saa õigustada ebavõrdset kohtlemist. Võrdsuspõhimõttega on vastuolus olukord, kus mõned peavad ressursi kokkuhoiu huvides saama väiksemaid soodustusi kui teised, kes on samal määral üldistes huvides panustanud (Riigikohtu 21.01.2004 lahend 3-4-1-7-03 p 39). Käesoleval juhul ei ole ei seaduse muudatuse ettepanekus ühegi sõnagagi analüüsitud ei mõju riigieelarvele ega ka seda, kas muudatus võib kaasa tuua ebavõrdse kohtlemise. Seega eelnõuga kaasnevast seletuskirjast ei selgu, mis põhjusel pidas Riigikogu õigustatuks politseiametnike ebavõrdset kohtlemist. Kohus peab vajalikuks märkida, et ettepaneku tegemisel pidi olema arusaadav, et selle tagajärjed on valdavalt kahjulikud nendele isikutele, kelle suhtes uut regulatsiooni rakendama hakatakse, sest paljudel juhtudel jääb vähemalt PPA süsteemis töötavatel isikutele mõningane ajavahe pensionile minemise ja viimasel ametikohal töötamise vahel. See omakorda tähendab, et valdavalt inflatsioonilises majanduskeskkonnas ja eriti veel suhteliselt kõrge inflatsiooniga majanduskeskkonnas kaotavad nad oluliselt väljateenitud pensionis, kui nende pensioni suurust arvestatakse varasemast kuupäevast (töötamise ajal kehtinud palgast lähtudes), kui pensionile mineku kuupäevast (nagu nägi ette varasem regulatsioon).

Eeltoodust tulenevalt ei näe kohus eespool kirjeldatud ebavõrdseks kohtlemiseks mõistlikku põhjust ning võrdsusõiguse rikkumine ja pensioni arvestamise aluse muutmine selliselt, et alates 01.01.2020 tuleb arvestada isiku poolt valitud palgamääraga, mis kehtis tema töötamise ajal sellel ametikohal, mitte aga pensioni määramise ajal, oli ilmselgelt asjakohatu.

PPVS § 111² lg 2 oli 01.01.2020 kuni 30.06.2022 kehtinud redaktsioonis vastuolus PS § 32 sätestatud omandiõiguse kaitsega koosmõjus § 11 teises lauses sätestatud õiguspärase ootuse ja § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsusõigusega osas, milles see ei võimalda võtta pensioni arvutamisel aluseks palgamäära suurus, mis kehtis päeval, millest alates pension määratakse ning see säte tuleb jätta selles osas kohaldamata.

18. Kohus leiab, et kuivõrd kohus jätab nimetatud säte osas, milles see ei võimalda võtta pensioni arvutamisel aluseks palgamäära suurus, mis kehtis päeval, millest alates pension määratakse, haldusasja lahendamisel kohaldamata, siis tuleb tühistada ka viidatud säte alusel tehtud ja käesolevas asjas vaidlustatud Sotsiaalkindlustusameti 08.02.2022 pensioni määramise otsus nr 1. Kuna kaebaja taotlus on seeläbi lahendamata, kohustab kohus vastustajat vaatama kaebaja taotlus uuesti läbi.

Menetluskulud

19. HKMS § 108 lg 1 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti. HKMS § 109 lg 6 kohaselt mõistab kohus välja üksnes vajalikud ja põhjendatud menetluskulud.

Kohtupraktikas on leitud, et menetluskulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamisel tuleb arvestada läbitöötamist vajavate materjalide mahukust ja asja keerukust, samuti menetluse kestust.

Kaebaja palub vastustajalt välja mõista kokku menetluskulud vastavalt menetluskulude nimekirjale kokku summas 1344 eurot (dtl 36-38). Vastustaja selle taotluse suhtes oma seisukohta tähtaegselt ei avaldanud.

HKMS § 109 lg 1 sätestab, et kohtule tuleb esitada menetluskulude nimekiri ja kuludokumendid. Sama paragrahvi lg 1¹ kohaselt on käesoleva seadustiku § 103 lõike 1 punktis 1 nimetatud kulud väljamõistetavad, kui menetlusosalisel on tekkinud kulude kandmise kohustus. Käesoleval juhul on vastavad kuludokumendid ehk arve, mille alusel on kaebajal tekkinud menetluskulude kandmise kohustus kohtule esitatud ja sellest tulenevalt on menetluskulud välja mõistetavad.

Kohus leiab, et arvestades asja mahtu ja keerukust on menetluskulud põhjendatud ja vajalikud ning tuleb vastustajalt kaebaja kasuks välja mõista.

Kohtu selgitused

20. Kohus edastab kooskõlas PSJKS § 9 lg-ga 1 käesoleva otsuse Riigikohtule. Kohus selgitab, et juhul, kui Riigikohus on halduskohtust erineval seisukohal ning jätab taotluse asjakohase normi põhiseaduse vastaseks tunnistamiseks rahuldamata, ei puuduta Riigikohtu selline otsus ülejäänud osa halduskohtu otsuse resolutsioonist ning selle tühistamiseks tuleb vastustajal esitada apellatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtule. Apellatsioonkaebus tuleb esitada 30 päeva jooksul Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud lahendi kuulutamisest.

(allkirjastatud digitaalselt)

Daimar Liiv
Kohtunik