



KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

Kohus	Tallinna Ringkonnakohus
Kohtunikud	Eesistuja Janar Jäätma, liikmed Monika Laatsit ja Kaire Pikamäe
Otsuse tegemise aeg ja koht	31. märts 2023, Tallinn
Haldusasja number	3-22-109
Haldusasi	/.../ kaebus Sotsiaalkindlustusameti 15. detsembri 2021. a otsuse nr /.../ tühistamiseks ning Sotsiaalkindlustusameti kohustamiseks
Menetlusosalised	Kaebaja /.../ Vastustaja Sotsiaalkindlustusamet, esindaja Merle Magnus Kaasatud haldusorgan Siseministeerium, esindaja Piret Alamaa
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Halduskohtu 26. mai 2022. a otsus
Menetluse alus ringkonnakohtus	/.../ apellatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	Kohtuistungil 8. märtsil 2023

RESOLUTSIOON

1. /.../.
2. Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ning jätta otsuse tegemisel kohaldamata politsei ja piirivalve seaduse § 114 lg 3 p 3 osas, milles see ei võimalda politseiteenistuses oleval inimesel minna väljateenitud aastate pensionile 50-aastaselt olukorras, kus politseiametnik oli politseiteenistuse seaduse alusel 1. juuliks 2007 omandanud vähemalt 20 aastat politseiteenistuse staaži, ta asus pärast 1. juulit 2007, kuid enne 1. jaanuari 2010 piirivalveteenistusse ning jätkas pärast Politseiameti ja Piirivalveameti ühendamist alates 1. jaanuarist 2010 kuni 50-aastaseks saamiseni politseiametnikuna politseiteenistuses.
3. - 4. /.../.

EDASIKAEBAMISE KORD

/.../

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. /.../ esitas 26. novembril 2021 Sotsiaalkindlustusametile (SKA) avalduse väljateenitud aastate pensioni määramiseks politsei ja piirivalve seaduse (PPVS) § 114 lg 3 alusel.

2. SKA jättis 15. detsembri 2021. a otsusega nr /.../ /.../ taotluse väljateenitud aastate pensioni määramiseks rahuldamata. SKA märkis otsuses kokkuvõtlikult järgmist:

1) Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) kinnitas, et /.../ on politseiteenistuse staaži 26. novembri 2021. a seisuga 37 aastat 4 kuud ja 27 päeva ning tema viimane ametikoht on piirivalvur. Vastavalt PPVS § 36¹ lg-tele 1 ja 3 on /.../ politseiteenistuse staaži hulka arvatud 1. september 1990 kuni 15. veebruar 1991 (s.o õppimise aeg Politseikoolis), 1. märts 1991 kuni 14. oktoober 2007 (s.o teenistuse aeg politseiametnikuna), 1. august 2008 kuni 31. detsember 2009 (s.o teenistuse aeg piirivalveametnikuna) ning 1. jaanuar 2010 kuni 26. november 2021 (s.o teenistuse aeg politseiametnikuna). Teenistuse aeg politseiametniku ametikohal PPVS-i alusel on 11 aastat 10 kuud ja 26 päeva (periood 1. jaanuar 2010 – 26. november 2021) ja piirivalveteenistuse staaži, mis on arvestatud piirivalveteenistuse seaduse (PVTS) § 42 alusel vastavalt PPVS § 36¹ lg-le 3, on 25 aastat 6 kuud ja 1 päev. Teenistuse aeg politseiametnikuna alates 1. märtsist 1991 kuni 1. septembrini 1994 on arvatud staaži hulka kolmekordselt;

2) /.../ taotles väljateenitud aastate pensioni politseiametnikuna, kes oli teenistuses piirivalveametnikuna 1. juulil 2007 jõustunud PVTS-i alusel;

3) politseiametniku väljateenitud aastate pensionile õiguse tekkimiseks PPVS § 114 alusel peavad olema täidetud kõik tingimused. PPVS § 114 lg 3 alusel tekib 50-aastaselt õigus pensionile politseiametnikul, kui ta oli PPVS-i jõustumisel PVTS-i alusel piirivalveteenistuses, vahetult PPVS-i jõustumisel nimetati ametikohale politseiametnikuna ning 2007. a 1. juuliks oli vähemalt 20-aastane piirivalveteenistuse staaž või vähemalt 25-aastane üldine pensionistaaž, millest piirivalveteenistuse staaži oli vähemalt 12 aastat ja kuus kuud. /.../ oli PPVS-i jõustumisel 1. jaanuaril 2010 piirivalveteenistuses PVTS-i alusel ja vahetult PPVS-i jõustumisel nimetati ametisse politseiametnikuna, kuid 1. juuli 2007. a seisuga ei olnud ta piirivalveteenistuses ja sellest tulenevalt ei olnud tal ka 1. juuli 2007. a seisuga piirivalveteenistuse staaži. /.../ asus piirivalveteenistusse 1. augustil 2008 ning sellest ajast arvestatakse tema piirivalveteenistuse staaži. Enne piirivalveteenistusse asumist oli /.../ politseiteenistuses alates 1. septembrist 1990 – 15. veebruarini 1991 ja alates 1. märtsist 1991 – 14. oktoobrini 2007. Vastavalt PVTS § 42 lg-le 2 on need politseiteenistuse perioodid arvestatud piirivalveteenistuse staaži hulka, kuna järgnes teenistus piirivalveametniku ametikohal. /.../ ei olnud 1. juuli 2007. a seisuga piirivalveteenistuse staaži. Seega ei ole /.../ osas kohaldatav PPVS § 114 lg 3. Tema suhtes tuleb kohaldada PPVS § 114 lg-t 1, mille kohaselt tekib õigus väljateenitud aastate pensionile 55-aastaselt.

3. /.../ esitas halduskohtule kaebuse SKA 15. detsembri 2021. a otsuse tühistamiseks ning SKA kohustamiseks vaadata taotlus uuesti läbi. Kaebaja esitas kokkuvõtlikult järgmised põhjendused:

1) kaebajal on õigus pensionile 50-aastaselt PPVS § 114 lg 3 alusel. Kaebajal on politseiteenistuse staaži 37 aastat 4 kuud ja 27 päeva. Kaebaja teenistuse aeg politseiametniku ametikohal PPVS-i alusel on 11 aastat 10 kuud ja 26 päeva ja piirivalveteenistuse staaži 25 aastat 6 kuud ja 1 päev;

2) kaebaja oli PPVS-i jõustumisel (s.o 1. jaanuaril 2010) piirivalveteenistuses PVTS alusel. Kaebaja nimetati PPVS-i jõustumisel ametisse politseiametnikuna;

3) PVTS jõustus 1. juulil 2007 ja sellega loodi eraldi avaliku teenistuse eriliik. Enne PVTS-i jõustumist piirivalveteenistust ei eksisteerinud. Seega ei saanud enne 1. juulit 2007 olla inimest, kellel oleks 20-aastane piirivalveteenistuse staaž;

4) PVTS näeb ette piirivalveteenistuse staaži arvestamise aluseid. PVTS § 42 lg 2 p 4 kohaselt arvati piirivalveteenistuse staaži hulka politseiteenistuse staaž, mis oli arvestatud politseiteenistuse seaduse alusel. Kaebaja teenistusstaaž politseiametnikuna enne PVTS-i

jõustumist tuleb arvata piirivalveteenistusstaaži hulka, kuna sellele järgnes teenistus piirivalveametniku ametikohal;

5) PPA teatis kinnitab, et kaebaja piirivalveteenistuse staaž on 25 aastat kuus kuud ja üks päev;
 6) kui SKA tõlgendus normile on õige, siis on PPVS § 114 lg 3 p 3 vastuolus õiguspärase ootuse ja võrdse kohtlemise põhimõtetega. Näiteks, kui kaebaja ja tema paariline (A) oleksid asunud politseiteenistusse 1. septembril 1990. Kaebajal ja A-l oleks olnud identne teenistuslik karjäär, v.a üks erisus: A asuks piirivalveteenistusse 10 päeva enne 1. juulit 2007, s.t enne PVTS-i jõustumist, aga kaebaja 10 päeva hiljem. Sellises olukorras tekiks A-l õigus väljateenitud aastate pensionile 50-aastaselt, kuid kaebajal alles 55-aastaselt. Võrdseid subjekte koheldakse ebavõrdselt. Kaebajal tekkis teenistuses olles õiguspärane ootus, et ta saab pensionile 50-aastaselt. Õiguspärane ootus seisneb ootuses, et arvestades kaebaja piirivalveteenistuse staaži, tekib tal õigus väljateenitud aastate pensionile varem ehk 50-aastasena.

4. Vastustaja taotles vastuses kaebuse rahuldamata jätmist kokkuvõtlikult järgmistel põhjendustel:

- 1) kaebaja sai 26. novembril 2021 50-aastaseks ja esitas SKA-le samal päeval avalduse väljateenitud aastate pensioni saamiseks;
- 2) kaebajal on täidetud PPVS § 114 lg 3 sätestatud kaks esimest eeldust, kuid täitmata on PPVS § 114 lg 3 p-s 3 toodud eeldus;
- 3) politsei ja piirivalve seaduse rakendamise seadusega tunnistati alates 1. jaanuarist 2010 PVTS kehtetuks. PVTS § 86 kohaselt tekkis piirivalveametnikul 50-aastaselt õigus PVTS §-s 50 sätestatud väljateenitud aastate pensionile, kui inimene oli PVTS-i jõustumisel (s.o 1. juulil 2007) piirivalveteenistuses ja ta oli PVTS-i jõustumise ajaks (s.o 1. juuliks 2007) välja teeninud PVTS-i §-s 50 sätestatud väljateenitud aastate pensioni saamiseks nõutava piirivalveteenistuse staaži. Enne PVTS-i jõustumist reguleeris piirivalveteenistust piirivalveseaduse IV peatükk ja kaitseväeteenistuse seadus (KVTS). PVTS-ga anti piirivalveteenistusele küll uus regulatsioon, aga tegemist ei olnud uue eriteenistusega. Seaduse loomisel lähtuti seni kehtinud piirivalveteenistuse üldpõhimõtetest, sh säilitati piirivalveametnikele seni kehtinud sotsiaalsed tagatised;
- 4) kaebaja ei olnud PVTS-i jõustumisel (s.o 1. juulil 2007) piirivalveteenistuses ning tal puudus seisuga 1. juuli 2007 piirivalveteenistuse staaž.

5. Tallinna Halduskohus jättis 26. mai 2022. a otsusega kaebuse rahuldamata. Kohus esitas kokkuvõtlikult järgmised põhjendused:

- 1) kaebaja õppis Politseikoolis 1. septembrist 1990 – 15. veebruarini 1991. Ta oli politseiametnik 1. märtsist 1991 – 14. oktoobrini 2007. Kaebaja oli piirivalveametnik 1. augustist 2008 – 31. detsembrini 2009. Kaebaja oli politseiametnik 1. jaanuarist 2010 – 26. novembrini 2021;
- 2) kaebaja teenistusaeg politseiametniku ametikohal PPVS-i alusel on 11 aastat 10 kuud ja 26 päeva (periood 1. jaanuar 2010 – 26. november 2021). Tema piirivalveteenistuse staaži (arvestatud PVTS-i § 42 alusel) on vastavalt PPVS § 36¹ lg-le 3 25 aastat kuus kuud ja üks päev (perioodid 1. september 1990 – 15. veebruar 1991, 1. märts 1991 – 14. oktoober 2007 ja 1. september 2008 – 31. detsember 2009). Teenistusaeg politseiametnikuna alates 1. märtsist 1991 – 1. septembrini 1994 arvutati staaži hulka kolmekordselt;
- 3) kaebaja puhul on täitmata PPVS § 114 lg 3 p-s 3 sätestatud eeldus, kuna ta ei omanud 1. juuli 2007. a seisuga piirivalveteenistuse staaži;
- 4) enne PVTS-i jõustumist oli olemas piirivalve ja piirivalveametnikud, kuid nende tegevust reguleeris KVTS. Piirivalve viidi KVTS-st välja 1. juulil 2007. PVTS § 50 reguleeris väljateenitud aastate pensioni. PVTS § 86 lg 1 sätestas, et piirivalveametnikul, kes oli PVTS-i jõustumisel piirivalveteenistuses ja kes oli välja teeninud PVTS §-s 50 sätestatud väljateenitud

aastate pensioni saamiseks nõutava piirivalveteenistuse staaži, tekkis 50-aastaselt õigus väljateenitud aastate pensionile;

5) kaebajal ei olnud PVTS-s ettenähtud piirivalvestaaži nõuet PVTS kehtestamise ajaks täidetud. Seega ei olnud tal võimalik PVTS-i kehtivuse ajal minna väljateenitud aastate pensionile;

6) asjaolust, et piirivalveteenistuse staaži hulka loeti politseiteenistuse staaž, ei järeldu, et kaebajal on õigus PPVS § 114 lg 3 alusel saada väljateenitud aastate pensioni. Kaebajal puudus 1. juuli 2007. a seisuga piirivalveteenistuse staaž ning ta omas üksnes politseiteenistuse staaži;

7) PPVS § 114 lg 3 p 3 on põhiseaduspärane norm. Kaebaja viidatud grupe ei ole meelevaldselt erinevalt koheldud. Diskrimineeriv pole see, et seadusandja eelistas ühe riigiorgani ametnikke teise riigiorgani ametnikele. Riigikogul on ametipensionite määramisel avar otsustusruum. Soodustuse kehtestamisel on paratamatu, et selle kehtivusaja algus on erinev. Õiguspärase ootuse põhimõtet pole rikutud, kuna kaebajale ei tekitatud 1. juuli 2007. a seisuga ootust saada pensionile 50-aastaselt. Sellel ajal oli kaebaja politseiteenistuses, mitte piirivalveteenistuses.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD RINGKONNAKOHTUS

6. Kaebaja taotleb **apellatsioonkaebuses** halduskohtu otsuse tühistamist ja kaebuse rahuldamist kokkuvõtlikult järgmistel põhjendustel:

1) kaebaja on täitnud PPVS § 114 lg-s 3 sätestatud eeldused pensioni saamiseks. Kaebaja ei pidanud 1. juulil 2007 olema piirivalveteenistuses, vaid kaebajal kui politseiametnikul pidi 1. juuli 2007. a seisuga olema täidetud 20-aastane piirivalveteenistuse staaž. Pärast seda, kui jõustus PVTS, on politseiteenistuse ja piirivalveteenistuse staažid võrdsed, tegemist on ühe kogumiga;

2) rikutud on kaebaja õiguspärasest ootusest saada 50-aastaselt väljateenitud aastate pensionile. Kaebaja ise ei otsinud uut teenistusk kohta, vaid ta kutsuti piirivalveteenistusse. Pakkumuse tegemise ajaks oli teada, et Piirivalveamet ühendatakse Politseiametiga. Kaebaja oli nõus teenistusk kohta vahetama, kui talle säilib õigus 50-aastaselt väljateenitud aastate pensionile minna. Kaebajal jäeti 2012. a-l palk tõstmata, kuna tal oli pensionini jäänud alla 10 aasta;

3) rikutud on võrdse kohtlemise põhimõtet. Kui kaebaja oleks piirivalveteenistusest asunud politseiteenistusse, oleks tal olnud õigus jääda väljateenitud aastate pensionile 50-aastaselt. Erinev kohtlemine seisneb selles, et kaebaja asus piirivalveteenistusse perioodil 1. juuli 2007 – 1. jaanuar 2010;

4) kuna Siseministerium pole oma arvamuses normi kujunemislugu avanud, ei oma kaasatud haldusorgani arvamus tähendust. Samuti ei arvestatud sellega, et politsei- ja piirivalvestaažid võrdsustati. Piirivalveametist omal ajal kinnitati, et kaebajal on õigus minna pensionile 50-aastaselt.

7. Vastustaja taotleb **vastuses** apellatsioonkaebuse rahuldamata jätmist. Vastustaja jääb varem esitatud seisukohtade juurde. Vastustaja lisab, et temale teadaolevalt ei ole sarnaseid juhtumeid varem esinenud.

8. Kaasatud haldusorgan Siseministerium märgib **vastuses** järgmist:

1) PPVS § 114 lg 3 eesmärk oli säilitada seni kehtinud PVTS § 86 lg-s 1 sätestatud erand, mille kohaselt 50-aastane pensioniiga säilis vaid väga kitsale ringile piirivalveametnikele. Juba PVTS-i kehtivuse ajal oli piirivalvurite üldiseks pensionieaks 55 aastat. Politseiametnike üldiseks pensionieaks oli juba politseiteenistuse seaduse (PolTS) kehtivuse ajal 50 aastat. PPVS kehtestamisel oli eesmärk senine olukord säilitada ja mitte luua juurde isikute grupe, kellel tekiks õigus väljateenitud aastate pensionile 50-aastaselt;

- 2) PPVS eelnõu arutamisel kaaluti erinevaid variante, kuidas piirivalvurite ja politseiametnike pensioniiga uues seaduses reguleerida. Üheks kaalutavaks variandiks oli tõsta politseiametnike pensioniiga sarnaselt piirivalvuritega 55-aastani. Kuid arutelude käigus jõuti järeldusele, et see rikuks politseinike õiguspärast ootust, kuna PolTS sätestas pensionieaks 50 aastat;
- 3) eelnõu koostamise käigus kaaluti ka võimalust ühtlustada ühendatavates organisatsioonides teenistuses olevate politseiametnike ja piirivalveametnike väljateenitud aastate pensioni saamise kriteeriumid ning ühtlustada mõlemale grupile eripensioni õiguse tekkimise eaks 50 aastat. Kuid eelnõu kooskõlastusringil peeti selliseid muudatusi kehtivatest seadustest soodsamate tingimuste kehtestamiseks. Seega jäi eesmärk säilitada olemasolevad eripensionid, et tagada õiguspärase ootuse põhimõtte järgimine, mitte laiendada madalamat pensioniiga laiemale isikute grupile pelgalt seetõttu, et politsei- ja piirivalveteenistused ühendati. PPVS eelnõuga säilitati kuni 31. detsembrini 2009 kehtinud teenistusseadustest tulenevad kriteeriumid ning alates 2010. aastast organisatsiooniga liitujatele tõsteti eripensioni õiguse tekkimise iga 55-aastani;
- 4) normi põhiseaduspärasuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte hindamisel tuleb võrrelda esmalt järgmisi grupe. 31. detsembril 2009. a teenistuses olnud piirivalveametnikud, kellel tekkis õigus väljateenitud aastate pensionile 55-aastaselt (PVTS § 50 lg 1) ja 31. detsembril 2009. a teenistuses olnud piirivalveametnikud, kellel tekkis õigus väljateenitud aastate pensionile 50-aastaselt (PVTS § 86 lg 1). PVTS vastuvõtmisel 2006. aastal sooviti vaid kitsale grupile piirivalveametnikele jätta väljateenitud aastate pensionieaks 50 aastat, et tagada PVTS-i jõustumise ajal isikute õiguspärane ootus saada pensioni võrdselt tol ajal kehtinud KVTS-s sätestatud vanusepiiriga. Seadusandja tahe oli tagada õiguspärase ootuse põhimõtte kohaldamine isikute suhtes, kelle piirivalveteenistuse staaži arvestust oli varasemalt reguleerinud KVTS. Kaebaja sellesse valimisse ei kuulu, kuna tema teenistus piirivalveametnikuna algas 1. augustil 2008;
- 5) võrdse kohtlemise põhimõtte hindamisel on kohane võrrelda ka järgmisi grupe: 31. detsembril 2009. aastal teenistuses olnud piirivalvureid (kelle üldine pensioniiga oli 55 aastat) ja 31. detsembril 2009. aastal teenistuses olnud politseiametnikke (kelle pensioniiga oli 50 aastat). Mõlema grupi ootus oli, et nende pensionile jäämise tingimused PPVS-i jõustumisel ei halveneks. Nimetatud ootus PPVS vastuvõtmisega ka täideti. Asutuste liitmisega sooviti säilitada olemasolevad garantiid, kuid arvestades elanikkonna üldist vananemise trendi, ei soovitud eripensionide süsteemis soodustatud isikute hulka laiendada. Seadusandja on 50-aastase pensioniea tagantjärele laiendamise suurema hulga isikute jaoks PPVS § 114 lg 3 p 3 sõnastusega teadlikult välistanud;
- 6) kaebaja astus 1. augustil 2008 piirivalveteenistusse eeldusega, et tema pensionieaks oli sarnaselt politseiteenistujatega 50 aastat. Tol ajal kehtinud PVTS sellist eeldust ei sätestanud. PVTS § 86 lg 1 sätestas 50-aastase pensioniea üheselt vaid neile piirivalveametnikele, kes olid seisuga 1. juuli 2007 piirivalveteenistuses ja kes olid 1. juuliks 2007 välja teeninud vähemalt 20-aastase piirivalveteenistuse staaži (või omasid vähemalt 25-aastast üldist pensionistaaži, millest piirivalveteenistuse staaži oli vähemalt 12 aastat ja 6 kuud). Seega oli kaebaja piirivalveteenistusse asudes 50-aastast pensioniiga eeldades ilmselges eksimuses. Asjaolu, et sarnaseid vaidlusi ei ole Siseministeriumile teadaolevalt varasemalt esile kerkinud, kinnitab üldist arusaama, et tollaegsest politseiteenistusest piirivalveteenistusse liikumisel tuligi arvestada kahe eriteenistuse puhul erineva pensioniea regulatsiooniga;
- 7) PPVS § 114 lg 1 ja lg 3 sõnastamine täna kehtival kujul oli seadusandja teadlik valik. PPVS § 114 lg 3 eesmärk oli säilitada juba enne PVTS-i vastuvõtmist piirivalveteenistuse staažiarvestust reguleerinud KVTS-st tulenev 50-aastane pensioniiga isikute jaoks, kellel oli KVTS alusel tekkinud õigustatud ootus pensioniea säilimisele. Seadusandja eesmärk ei ole olnud laiendada madalamat pensioniiga suuremale hulgale isikute grupile, vaid tagada 50-aastase pensioniea säilimine neile, kellel see õigus oli olemas juba enne PPVS jõustumist.

RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED

I

9. Pärast seda, kui kaebaja sai politseiteenistuses olles 50-aastaseks, taotles ta PPVS § 114 lg 3 alusel väljateenitud aastate pensioni, millest SKA keeldus.

10. PPVS § 114 lg 3 sätestab, et PPVS-s sätestatud väljateenitud aastate pensionile tekib 50-aastaselt õigus politseiametnikul, kui:

- 1) ta oli PPVS-i jõustumisel PVTS-i alusel piirivalveteenistuses;
- 2) ta oli vahetult PPVS-i jõustumisel nimetatud ametikohale politseiametnikuna ja
- 3) tal oli 1. juuliks 2007 vähemalt 20-aastane piirivalveteenistuse staaž või vähemalt 25-aastane üldine pensionistaaž, millest piirivalveteenistuse staaži oli vähemalt 12 aastat ja kuus kuud.

11. Vaidluse all on küsimus, kas kaebaja täidab PPVS § 114 lg 3 p-s 3 sätestatud eelduse ehk tal oli 1. juuliks 2007 nõutav piirivalveteenistuse staaž. Kuna kaebaja on olnud nii politseiametnikuna politseiteenistuses kui ka piirivalveametnikuna piirivalveteenistuses ning need organisatsioonid liideti, analüüsib kohus esmalt politsei- ja piirivalveametnikele varem ettenähtud tingimusi väljateenitud aastate pensioni saamiseks.

12. Kuni 1. jaanuarini 2010 kehtinud õigusaktid nägid politseiametnikule ette õiguse taotleda väljateenitud aastate pensioni, kui ta oli saanud 50-aastaseks ja ta oli täitnud seaduses sätestatud teised tingimused.

12.1. Eesti Vabariigi väljateenitud aastate pensioni seaduse (VAPS) (vastu võetud 12. mail 1992, jõustus 1. juulil 1992) kohaselt oli politseiametnikel õigus saada väljateenitud aastate pensioni, kui isik oli teenistusest lahkumise päevaks saanud 50-aastaseks ning tema üldine pensioniõiguslik staaž oli vähemalt 25 aastat, millest vähemalt 12 aastat ja kuus kuud oli teenitud selle pensioni saamise õigust andval ametikohal politseis (VAPS § 2 p 2 ja § 12 p 2). Politseiametniku väljateenitud aastate pensioni piirvanuse tingimus 50 aastat oli sätestatud VAPS-s kuni 19. novembrini 2006.

12.2. Alates 1. juunist 2002 sätestas PolTS § 21¹ lg 1, et politseiametnikul tekib 50-aastaselt õigus politseiametniku pensionile, kui tal oli vähemalt 20-aastane politseiteenistuse staaž, 50% ulatuses tema viimasest politseiametniku ametipalgast või teenistuse viie viimase aasta hulgest valitud soodsaimast politseiametniku ametipalgast ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest. Politseiteenistuse seaduse eelnõu seletuskirjas märgiti normi kujunemise kohta järgmist: „Eelnõu[ga] sätestatakse "Politseiteenistuseseaduses" politseiametniku väljateenitud aastate pension ja kuna politseiteenistus on seotud riskiga elule ja tervisele, siis ka politseiametniku töövõimetuspension. [---] Käesoleval ajal on politseiametnikul, kellel on politseiteenistusestaaži vähemalt 25 aastat, õigus saada väljateenitud aastate pensioni "Väljateenitud aastate pensionide seaduse" alusel. Kui kehtiv seadus ei sätesta pensionisaamiseks vanusega seotud piirangut, siis eelnõu kohaselt tekib politseiametnikul õigus politseiametniku väljateenitud aastate pensionile 50-aastaselt vähemalt 20-aastase politseiametniku staaži olemasolu korral.“ Politseiametniku väljateenitud aastate pensioni saamise piirvanus 50 aastat kehtis politseiteenistuse seaduses kõigile politseiametnikele kuni 31. detsembrini 2009.

12.3. 1. jaanuaril 2010 jõustus PPVS, mis nägi politseiametnikule ette õiguse väljateenitud aastate pensionile, kui ta oli 55-aastane ja tal oli vähemalt 20-aastane politseiteenistuse staaž,

millest viis aastat pidevat politseiteenistuse staaži eelnes vahetult pensioniõigusliku ea täitumisele (PPVS § 99 lg 1 p 1 ja § 101 lg 1). Seega alates 1. jaanuarist 2010 on väljateenitud aastate pensioni piirvanuseks 55 aastat.

13. Enne PVTS-i jõustumist reguleeris piirivalveteenistust piirivalveseaduse IV peatükk (vt piirivalveseadus, mis võeti vastu 30. juunil 1994) ja KVTS-i vana redaktsioon.

13.1. Piirivalveseaduse § 20 lg 1 kohaselt käsitati piirivalveteenistust töötamisena piirivalves piirivalveametniku ametikohal. Piirivalveametnikele laiendati KVTS-s kaitseväelastele ettenähtud pensioniga kindlustamise tingimusi (piirivalveseadus § 20 lg 3). KVTS (vastu võetud 14. märtsil 2000) § 196 lg 1 sätestas, et kaadrikaitseväelasel tekkis 50-aastaselt õigus väljateenitud aastate pensionile, kui tal oli vähemalt 20-aastane kaitseväeteenistuse staaž või vähemalt 25-aastane üldine pensioniõiguslik või pensionikindlustusstaaž, millest kaitseväeteenistuse staaži oli 13 aastat. Viimati viidatud norm oli piirivalveseaduse § 20 lg 3 alusel kohaldatav ka piirivalveteenistujatele.

13.2. Seadusandja jõustas 1. juulil 2007 PVTS-i, mille § 50 lg 1 sätestas, et piirivalveametnikul tekkis 55-aastaselt õigus väljateenitud aastate pensionile, kui tal oli vähemalt 20-aastane piirivalveteenistuse staaž või vähemalt 25-aastane üldine pensionistaaž, millest piirivalveteenistuse staaži oli vähemalt 12 aastat ja kuus kuud. Tegemist oli uue üldreegliga, millele PVTS § 86 lg 1 sätestas erinormi. Üldreegel nägi seega ette muudatuse, millega tõsteti väljateenitud aastate pensioni saamise vanuse määra 50 aastalt 55 aasta peale.

14. Kuigi seadusandja otsustas tõsta politsei- ja piirivalveametnike pensioni piirvanust 55-aastani, pidas ta vajalikuks luua erinormid nende ametnike tarvis, kes olid olnud varasemate teenistuseseaduste alusel politsei- ja piirivalveteenistustes, ning säilitada nendele õiguse minna väljateenitud aastate pensionile piirvanuse 50 aastat täitumisel.

14.1. PVTS § 86 lg 1 sätestas erinormi, mille kohaselt säilitati endisele piirivalveametnikule õigus minna 50-aastaselt väljateenitud aastate pensionile, kui ta oli PVTS-i jõustumisel piirivalveteenistuses ja kui ta oli PVTS-i jõustumise ajaks välja teeninud PVTS §-s 50 sätestatud väljateenitud aastate pensioni saamiseks nõutava piirivalveteenistuse staaži. Erinorm oli mõeldud reguleerima üksnes nende piirivalveametnike väljateenitud aastate pensioni õigust, kellele oli ette nähtud õigus minna väljateenitud aastate pensionile 50-aastaselt nende normide alusel, mis kehtisid enne 1. juulit 2007. Normi mõtteks oli tagada varem kehtinud ametipensioni tingimuste kehtimine nendele piirivalveteenistujatele, kellele selline õigus oli teenistusse astumise ajal seadusega ette nähtud. Seeläbi kaitsti üksnes nende piirivalveteenistujate õiguspärasest ootust lubatud tingimustel väljateenitud aastate pensionile. Viimati nimetatud järeldust kinnitab ka PVTS-i eelnõu 1046 SEI seletuskiri (lk 39): „§ 86 kehtestab erisuse piirivalveametniku pensionisaamise õiguse osas. Piirivalveametnikel, kes on piirivalveteenistuses PVTS jõustumise ajal, on õiguspärane ootus saada eriteenistusest tulenevat pensioni senistel tingimustel. PVTS § 50 lg 1 kehtestab seni piirivalveteenistust reguleerinud KVTS-ga võrreldes 5 aastat kõrgema vanusepiiri, millest alates tekib isikul õigus saada väljateenitud aastate pensioni. Seetõttu sätestab § 86 lg 1 seaduse jõustumise ajal teenistuses olevatele piirivalveametnikele õiguse saada PVTS sätestatud väljateenitud aastate pensioni KVTS § 196 lg 1 sätestatud vanusepiiri (50 aastat) täitumisel. § 86 lg 2 kehtestab aga valikuvõimaluse isikutele, kellel on PVTS jõustumise hetkeks täitunud KVTS alusel väljateenitud aastate pensioni saamiseks nõutav kaitseväeteenistuse staaž: neil on võimalik valida, kas neile määratakse pension PVTS või KVTS alusel.“ Eespool nimetatud isikutele säilitati antud hüve PPVS § 114 lg-ga 3.

14.2. Kui seadusandja võttis vastu PPVS-i, sätestas ta väljateenitud aastate pensioni osas erinormid ka teatud politseiametnike grupi osas. PPVS § 117 lg 1 kohaselt oli politseiametnikul õigus 50-aastaselt väljateenitud aastate pensionile, kui ta oli PPVS-i jõustumisel politseiteenistuse seaduse alusel politseiteenistuses, ta oli vahetult PPVS-i jõustumisel ja alusel nimetatud ametisse politseiametnikuna ja tal oli vähemalt 20-aastane politseiteenistuse staaž. Viimati viidatud normiga säilitati ühele politseiametnike grupile seadusega sätestatud omaaegse hüve jätkumine õiguspärase ootuse kaalutlusel. PPVS-i eelnõu 343 SE seletuskirjas (lk 30 ja 33) märgiti, et põhimõtteks oli säilitada kuni 2010. aastani nende ametnike ametipensioni õigused, kes olid teenistusseadustest tulenevad kriteeriumid täitnud vastavalt PvTS §-le 49 ja §-le 50 ning PolTS §-le 21¹. PPVS § 117 lg 1 pole kaebaja suhtes kohaldatav, kuna ta ei ole PPVS-i jõustumisel olnud politseiteenistuse seaduse alusel politseiteenistuses.

15. Ringkonnakohus nõustub SKA ja halduskohtuga, et PPVS § 114 lg 3 p-s 3 sätestatud eeldust „kellel oli 2007. aasta 1. juuliks vähemalt 20-aastane piirivalveteenistuse staaž“ tuleb mõista selliselt, et politseiametnik pidi olema omandanud 2007. a 1. juuliks piirivalveteenistuse staaži. Vaidlusaluse normiga kaitsti neid piirivalveteenistuse ametnikke, kellele oli varem kehtinud õiguse alusel antud õigus väljateenitud aastate pensionile piirvanuse 50 aastat saabumisel. Seadusandja soovis ametite liitmisel ja piirvanuse ea tõstmisel jätkuvalt kaitsta nende isikute õiguspärasest ootust saada väljateenitud aastate pensioni nendel tingimustel, mis kehtisid siis, kui nad piirivalveteenistusesse asusid.

15.1. Kaebaja ei olnud 1. juuliks 2007 omandanud piirivalveteenistuse staaži. Asjaoludest tulenevalt õppis kaebaja 1. septembrist 1990 – 15. veebruarini 1991 Politseikoolis. Kaebaja asus politseiteenistusse 1. märtsil 1991 ning oli seal kuni 14. oktoobrini 2007. Kaebaja asus piirivalveteenistusse 1. augustil 2008. Seega pole kaebaja suhtes kohaldunud piirivalveteenistuse seaduse § 20 lg 3 ja KVTS § 196 lg 1. Kui kaebaja asus 1. augustil 2008 piirivalveteenistusesse, ei sätestanud PVTS kaebajale õigust minna väljateenitud aastate pensionile piirvanuse 50 aastat täitumisel (vt käesolev otsus, p 13.2). Toona kehtinud õigus ei näinud ette ka erandit, mille kohaselt oleks piirivalveteenistusesse läinud politseiametnikule antud õigus väljateenitud aastate pensionile 50-aastaselt.

15.2. Õige pole kaebaja seisukoht, et kuna politseiteenistuse ja piirivalveteenistuse staažid võrdsustati, siis tuleb kaebaja suhtes kohaldada PPVS § 114 lg-t 3. Hilisem politseiteenistuse ja piirivalveteenistuse staažide ühtlustamine tulenevalt ametiasutuste ühendamisest ei too kaasa seda õiguslikku tagajärge, et kaebaja oleks omandanud 1. juuliks 2007 nõutavas ulatuses piirivalveteenistuse staaži PPVS-i § 114 lg 3 p-i 3 mõttes. Kaebaja ei olnud 1. juuliks 2007 omandanud piirivalveteenistuse staaži.

16. Kuna eeltoodust tulenevalt ei ole võimalik kaebajale määrata väljateenitud aastate pensioni PPVS § 114 lg 3 alusel, on vastustaja õiguspäraselt kehtiva õiguse alusel jätnud kaebajale väljateenitud aastate pensioni määramata.

II

17. Seadusandja on mõelnud nende politsei- ja piirivalveteenistuse ametnike peale, kellel oli varem kehtinud õiguse alusel õigus minna väljateenitud aastate pensionile piirvanuse 50 aastat täitumisel. Seadusandja pole aga loonud eraldi normi nende inimeste tarvis, kes olid olnud politseiteenistuse seaduse alusel politseiteenistuses vähemalt 20 aastat, kes pärast PVTS-i 1. juulil 2007 jõustunud muudatust (s.o teenistusvanuse ea tõstmist 50 aastalt 55 aastani) asusid PVTS-i alusel piirivalveteenistusesse ning kes pärast PPVS-i jõustumist jätkasid PPVS-i alusel

politseiametnikuna teenistuses ja said viimati nimetatud seaduse kehtimise ajal 50-aastaseks. Kaebaja hinnangul pole selline olukord põhiseaduspärane.

17.1 Konkreetse normikontrolli menetluses on asjassepuutuv säte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega ehk mille põhiseadusele mittevastavuse korral peaks kohus otsustama asja teisti kui põhiseadusele vastavuse korral (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 9 lg 1 ja § 14 lg 2 esimene lause; vt Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02, p 15).

17.2. Ringkonnakohtu hinnangul on võimalik asjassepuutuvaks normiks lugeda PPVS § 114 lg 3 p 3 osas, milles see ei võimalda politseiteenistuses oleval inimesel minna väljateenitud aastate pensionile 50-aastasena olukorras, kus politseiametnik oli politseiteenistuse seaduse alusel 1. juuliks 2007 omandanud vähemalt 20 aastat politseiteenistuse staaži, ta asus pärast 1. juulit 2007 kuid enne 1. jaanuari 2010 piirivalveteenistusse ning jätkas pärast ametite ühendamist alates 1. jaanuarist 2010 kuni 50-aastaseks saamiseni politseiametnikuna politseiteenistuses. Viidatud normi põhiseaduspärasusest sõltub, kas kaebajal on õigus väljateenitud aastate pensionile piirvanuse 50 aastat täitumisel ja kas vastustaja on kohustatud kaebaja taotluse rahuldama.

18. Praegusel juhul on tegemist olukorraga, kus kaebajale pole seaduse alusel veel tekkinud varalist õigust politseiametniku väljateenitud aastate pensionile, kuna seaduses sätestatud kõik tingimused ametipensioni saamiseks polnud täidetud (vt käesolev otsus, p 15–15.3). Sellises olukorras pole põhjendatud lugeda väljateenitud aastate politseiametniku pensioni seaduse alusel tekkinud varaliseks õiguseks, mille kaitse tuleks lugeda hõlmatuks PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigusega (vrd Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-1-14, p 118; põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 23. veebruari 2023. a otsus asjas nr 5-22-12, p-d 33 ja 34 ning seal viidatud kohtupraktika).

19. Ringkonnakohtu hinnangul ei ole praeguse kaasuse lahendamisel küsimus õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumises. Kaebaja lahkus politseiteenistusest piirivalveteenistusse 1. augustil 2008. Sellel ajal kehtis PVTS § 50 lg 1, mille kohaselt oli väljateenitud aastate pensioni piirvanus 55 aastat. Seadusandja pole kaebajale lubanud, et kui ta lahkuks politseiteenistusest enne seda, kui tal täitub piirvanus 50 aastat, säilib tal õigus ka teises teenistuses minna väljateenitud aastate pensionile 50 aasta vanuselt varem kehtinud normide alusel.

20. Kaebaja väidab võrdsuspõhiõiguse rikkumist. Võrdsuspõhiõigust on riivatud, kui võrreldavaid gruppe koheldakse sarnases olukorras erinevalt. Võrdsuspõhiõiguse riive tuvastamiseks tuleb leida kaebajaga sarnases olukorras olevate isikute grupp, kellega võrreldes koheldakse kaebajat halvemini (Riigikohtu üldkogu 22. aprilli 2014. a otsus asjas nr 3-3-1-51-13, punkt 69).

20.1. Kaebaja kuulub gruppi, kes:

- 1) asus politseiteenistuses ajal, millal kehtis norm, mille kohaselt oli isikul õigus nõutud staaži täitumisel minna 50-aastaselt väljateenitud aastate pensionile;
- 2) oli olnud politseiteenistuse seaduse alusel politseiteenistuses vähemalt 20 aastat;
- 3) pärast PVTS-i 1. juulil 2007 jõustunud muudatust (s.o piirvanuse tõstmist 50 aastalt 55 aastani) asus PVTS-i alusel piirivalveteenistusse ning
- 4) pärast PPVS-i jõustumist jätkas PPVS-i alusel politseiteenistuses (nn esimene grupp).

Võrdlusgruppi kuuluvad isikud, kes:

- 1) asusid piirivalveteenistusse enne 1. juulit 2007;
- 3) olid 1. juuliks 2007 täitnud 20-aastase piirivalveteenistuse staaži ning
- 2) jätkasid pärast ametite liitmist ehk 1. jaanuari 2010 politseiteenistuses (nn teine grupp).

20.2. Esimest ja teist gruppi ühendab asjaolu, et mõlemale grupile oli seadusandaja võimaldanud teenistusse asumisel minna väljateenitud aastate pensionile piirvanuse 50 aastat täitumisel, kui nad olid omandanud teenistusstaaži 20 aastat. Gruppe ühendab ka asjaolu, et nad olid 1. juuliks 2007 omandanud staaži 20 aastat. Samuti ühendab gruppe see, et nad olid piirvanuse 50 aastat täitumisel politseiteenistuses. Gruppe eristavaks asjaoluks on see, et esimene grupp asus piirivalveteenistusse pärast 1. juulit 2007 ja jätkas pärast 1. jaanuari 2010 politseiteenistuses. Esimest gruppi on seega võimalik võrrelda teise grupiga.

20.3. Seadusandja säilitas teisele grupile pärast ametite liitmist õiguse väljateenitud aastate pensionile jätkuvalt 50-aastaselt. Kuigi võrdlusgrupp oli 20 aastat staaži omandanud piirivalveteenistuses, võisid nad piirvanuse omandada ka politseiteenistuses. Seega ei pidanud seadusandja piirivalve- ja politseiteenistuse töö iseloomu – riigi sisemise julgeoleku tagamist – sedavõrd erinevaks, välistamaks ametite liitmisel staažide ühtlustamine ja piirvanuse 50 aastat täitmine teises teenistuses. Pärast ametite liitmist, kui piirivalveteenistusest sai politseiteenistus, lubati endistel piirivalveteenistujatel piirvanus 50 aastat omandada politseiteenistuses. Seadusandja ei võimaldanud aga esimesele grupile omandada piirvanust 50 aastat politseiteenistuses, kuigi isik oli politseiteenistuse esimesel perioodil täitnud 20 aasta staažinõude ja pärast ametite liitmist oli edaspidi tegemist politseiteenistusega. Kuna esimesel grupil pole õigust piirvanust 50 aastat täita PPVS-i kehtivuse ajal, koheldakse esimest gruppi teisest grupist ebasoodsamalt. Seega on tegemist võrdsuspõhiõiguse riivega.

21. Üldine võrdsuspõhiõigus on lihtsa piiriklausliga (seadusereservatsiooniga) põhiõigus, mida võib riivata igal põhiseadusega kooskõlas oleval eesmärgil (Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-1-14, p 113). Kuna praeguses asjas tuleb analüüsida üksnes võrdsuspõhiõiguse riive õigustatust ilma vabanduspõhiõiguse riiveta, peab võrreldavate gruppide erinevaks kohtlemiseks olema mõistlik ja asjakohane põhjus. Erineva kohtlemise mõistlikkuse ja asjakohasuse väljaselgitamiseks tuleb kaaluda erineva kohtlemise eesmärki ja tekitatud erineva olukorra raskust (s.o võrdsuspõhiõiguse riive kaalumise eesmärgi suhtes). Mida erinevamad on võrreldavad grupid sisuliselt, seda erinevamalt võib seadusandja neid kohelda (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 29. jaanuari 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-52-13, p 46; üldkogu 30. juuni 2016. a otsus asjas nr 3-3-1-86-15, p 53). Kuigi seadusandjal on avar otsustusruum ametipensioni süsteemi väljakujundamisel, ei tohi ta isikuid põhjendamatult erinevalt kohelda (vt Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-1-14, p-d 118 ja 127).

21.1. Asjakohaste seaduste seletuskirjadest pole välja loetav, miks esimesele grupile ei loodud sarnast õigust nagu teisele grupile. Küll aga on Riigikohus riigi raha kasutamise säästlikkust pidanud põhiseadusega kooskõlas olevaks eesmärgiks (vt Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-1-14, p-d 114–115).

21.2. Erineva kohtlemise õigustamiseks ei esine ringkonnakohtu hinnangul praegusel juhul mõistlikku põhjust.

Grupid ei ole sisulises mõttes erinevad. Mõlemale grupile lubati teenistusse asumisel minna väljateenitud aastate pensionile 50-aastaselt, kui täidetud oli 20 aastase staaži nõue 1. juuliks 2007. Mõlemad grupid on olnud piirivalveteenistuses ja täitnud piirvanuse 50 aastat nõude politseiteenistuses.

Esimese grupi teisest grupist erinev kohtlemine on antud olukorras olnud juhuslikku laadi. Sisuliste tingimuste osas on esimene ja teine grupp väga sarnased. Ringkonnakohtul on põhjendatud kahtlus, et esimene grupp on jäänud asjassepuutuva normi loomisel juhuslikult tähelepanu alt välja nt põhjusel, et see isikute grupp ei pruukinud olla arvuliselt suur.

Argumendiga, et otsustati kaitsta teise grupi õiguspärast ootust minna väljateenitud aastate pensionile pärast ametite liitmist piirvanuse saabumisel politseiteenistuses, ei saa õigustada esimese grupi halvemat kohtlemist. Selle argumendiga saab õigustada seda, miks tuli teisele grupile säilitada PPVS-i jõustumisel omaaegne õigus väljateenitud aastate pensionile 50-aastaselt. Nii politseiametnikud kui ka piirivalveametnikud täitsid sisemise rahu ja julgeoleku tagamisele suunatud ülesandeid. Sisulises mõttes ei erine omaaegsed piirivalveteenistujad esimesest grupist.

Eelduslikult ei ole tegemist riigile sedavõrd suure kuluga, kui kaebaja grupil on õigus minna väljateenitud aastate pensionile 50-aastaselt. SKA-le teadaolevalt pole tegemist tavapärase juhtumitega. Riigi raha sääst ei saa olla seega eelduslikult väga ulatuslik.

Tegemist ei ole ebaolulise küsimusega, kas kaebaja grupp saab pikaajalise teenistuse korral minna väljateenitud aastate pensionile 5 aastat varem või hiljem. Viimati märgitud eeskätt olukorras, kus kaebaja oli politseiteenistuse 20-aastase staaži välja teeninud enne piirivalveteenistusse minemist. Kaebaja politseiteenistus jääb ajajärku, kui politseitöö oli riigis aset leidnud suurtest muutustest tingitud sündmuste tõttu eelduslikult raske ning tasu selle eest väike. Selle kompensatsiooniks võis olla väljateenitud aastate pension.

Arvestades riive intensiivsust ja riigi raha säästliku kasutamise eesmärgi saavutamise ulatust, ei esine ringkonnakohtu hinnangul esimese grupi erinevaks kohtlemiseks mõistlikku põhjust. Seetõttu on tegemist kaebaja võrdsuspõhiõigust ebaproportsionaalselt riivatud.

22. Eeltoodust tulenevalt tunnistab ringkonnakohus asjassepuutuva normi põhiseadusega vastuolus olevaks. Ringkonnakohus tühistab halduskohtu otsuse, rahuldab kaebuse, tühistab vaidlustatud otsuse ja kohustab vastustajat kaebaja taotlust uuesti lahendama.

23. /.../.

(allkirjastatud digitaalselt)