



RIIGIKOHUS

ÜLDKOGU

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-4-1-18-14
Otsuse kuupäev	6. jaanuar 2015
Kohtukoosseis	Eesistuja Priit Pikamäe, liikmed Tõnu Anton, Jüri Ilvest, Peeter Jerofejev, Ott Järvesaar, Eerik Kergandberg, Hannes Kiris, Lea Kivi, Indrek Koolmeister, Ants Kull, Villu Kõve, Saale Laos, Jaak Luik, Ivo Pilving, Jüri Pöld, Malle Seppik ja Tambet Tampuu
Kohtuasi	Politsei ja piirivalve seaduse § 106 lg 1 põhiseaduslikkuse kontroll
Menetluse alus	Tartu Halduskohtu 8. mai 2014. a otsus haldusasjas nr 3-13-2214
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

Tunnistada põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks politsei ja piirivalve seaduse § 106 lg 1 osas ja politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse § 1 punkt 4 osas, milles need ei võimaldanud politseinikele, kes pensioneerusid perioodil 1. jaanuar 2010 kuni 31. detsember 2012, määratud vanaduspensione tõsta lähtuvalt sarnast tööd tegevate politseinike ametipalkadest 1. jaanuaril 2013.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Sotsiaalkindlustusameti Põhja Pensioniameti Kohtla Järve büroo 6. oktoobri 2011. a otsusega nr 12596 määrati Viktor Tsukanovile pension 521,52 eurot kuus. Otsuse põhjenduste kohaselt oli pensioni arvutamise aluseks politsei ja piirivalve seaduse (PPVS) § 100 lg 1 (kuni 31. detsembrini 2012 kehtinud redaktsiooni) kohaselt ametipalk 695,36 eurot, mida arvutati viimase ametikoha palgaastmele vastava palgamäära ja teenistusastmetasu alusel. Tulenevalt PPVS § 101 lg-st 2 oli pensioni suuruseks 50 protsenti tema pensioni arvutamise ametipalgast ehk $695,36 \times 0,5 = 347,68$ eurot. Pensioni suurendati PPVS § 117 lg 6 alusel 173,84 euro võrra.
2. Sotsiaalkindlustusameti Kohtla-Järve büroo indekseeris 1. aprillil 2013 V. Tsukanovi pensionit 521,52 eurot indeksiga 1,05 (PPVS § 106 lg 1). Selle tulemusena oli V. Tsukanovi uueks pensioniks 547,60 eurot kuus.
3. Tartu Halduskohtusse saabus 21. oktoobril 2013 V. Tsukanovi kaebus Sotsiaalkindlustusameti Põhja Pensioniameti Kohtla-Järve büroo 1. aprilli 2013. a tegevuse peale. Kaebaja esitas nii õigusvastasuse tuvastamise kui ka kohustamisnõude.

TARTU HALDUSKOHTU OTSUS

4. Tartu Halduskohus rahuldab V. Tsukanovi kaebuse, tunnistas õigusvastaseks Sotsiaalkindlustusameti Kohtla-Järve büroo 1. aprilli 2013 toimingu ning politsei ja piirivalve seaduse (PPVS) § 106 lg 1 põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles alates 1. jaanuarist 2010 kuni 1. jaanuarini 2013 pensioneernud politseinike pensioni ümberarvutamisel ei arvestatud 1. jaanuarist 2010 kuni 1. jaanuarini 2013 kehtinud politseinike ametipalkade vähendamist.
5. Kaebaja taotleb vastustaja 1. aprilli 2013 toimingu (pensioni indekseerimise) õigusvastasuse tuvastamist.
6. Asjassepuutuv säte on PPVS § 106 lg 1, kuna selle sätte alusel indekseeriti kaebaja pension.
7. PPVS § 106 lg 1 riivab põhiseaduse (PS) § 12. Politseinike pensione ei indekseerita võrdsetel alustel, kuna enne 1. jaanuari 2013 pensioneernud politseinike pensione indekseeritakse vähendatud palga (vähendati 8%) alusel, kuid pärast 1. jaanuari 2013 pensioneernud politseinike pensione indekseeritakse taastatud palga alusel.
8. Erineva kohtlemise põhjused on asjakohatud. Seadusandja ei ole eristanud kahte isikute gruppi ega analüüsinud, miks enne 1. jaanuari 2013 pensioneernud politseinikelt on võetud õigus pensioni taastamisele, kui palgad taastati. Seega on tegemist ebavõrdse kohtlemisega, millel puudub ülekaalukas avalik huvi ja legitiimne eesmärk.
9. Vaidlustatud toiming on õigusvastane, kuna see põhineb põhiseadusega vastuolus oleval materiaalõigusel ning rikub kaebaja õigusi.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Riigikogu põhiseaduskomisjon

10. PPVS § 106 lg 1 on põhiseadusega kooskõlas osas, milles alates 2010. aasta 1. jaanuarist kuni 2013. aasta 1. jaanuarini pensionile läinud politseinike pensioni ümberarvutamisel ei arvestatud 2010. aasta 1. jaanuarist kuni 2013. aasta 1. jaanuarini kehtinud politseinike ametipalkade vähendamist.
11. Indekseerimine mõjutab pensioni suurust ning pensioni suuruse arvutamise aluste põhiseaduspärasuse üle käiva kohtuvaidluse lahendus sõltub mh PPVS § 106 lg-st 1. Samas ei määra vaidlusalune säte ja PPVS tervikuna politseiametnike pensioni ja selle aluseks olevat ametipalga suurust. Seetõttu ei pruugi normikontroll vastava sätte osas olla lubatav, kui vaidlus käib ainult väljamakstava pensioni suuruse üle.
12. Halduskohus tuvastas, et pärast 2010. a 1. jaanuari, kuid enne 2013. a 1. jaanuari pensionile jäänud politseinike ametipalkasid vähendati 8%. 2013. a-l taastati politseinike ametipalgad. Pärast 2013. a 1. jaanuari määratud pensionid on arvutatud taastatud ametipalga alusel, kuid 2010. a 1. jaanuarist kuni 2013. a 1. jaanuarini määratud pensionid on arvutatud vähendatud ametipalga alusel. Seega on indekseerimise aluseks oleva pensioni suurus isikutel erinev ja pensioni suuruse alusel ei kohelda isikuid võrdselt.
13. PPVS muutmise seaduse eelnõu 326 SE kehtestamise eesmärkideks oli eelkõige soov ühtlustada riiklike pensionide (sh eripensionide arvestamise põhimõtted) ning politsei eripensionide arvestamise põhimõtteid valdkonnasiseselt, samuti muuta politseipensionide arvestamise süsteemi lihtsamaks ning kasutada riigieelarvelisi rahalisi vahendeid otstarbekalt ja säästlikult. Seega on eesmärgiks tõhusam ja samal ajal riigi ressursse säästvam menetlus. Regulatsiooni legitiimseks eesmärgiks saab pidada ka seda, et tagada politseiametnike eripensionide varasemast suurem stabiilsus ning prognoositavus, samuti pensioni püsiv ostujõud.

14. Abinõu on sobiv, kuna aitab eespool mainitud eesmäärke saavutada. Abinõu on vajalik, sest eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu on ka mõõdukas. Muudatus ei mõjuta politseipensioni saavate isikute õigusi rabavalt ebasoodsas suunas, sest pensionid ei vähenenud. Kaebajal ei tekkinud õiguspärast ootust pensioni suurenemisele pärast 2013. a 1. jaanuari toimunud politseiametnike palkade tõstmist, kuna muutus õiguslik regulatsioon. Ei saa tugineda eeldusele, et kehtiv regulatsioon ei muutu. Pensionäridel tuli arvestada võimalusega, et pension võib tulenevalt palga muutumisest kas suureneda või väheneda. Erinev kohtlemine tuleneb pensioni arvutamise lähtekohaks võetava ametipalga suurusest, mitte PPVS-st tuleneva regulatsiooni erinevusest. Eeldusel, et teenistuja võib pensioni saamise aluste täitmise korral otsustada pensionile jäämise aja üle ise, on ebavõrdne kohtlemine piisavalt põhjendatud.

15. Põhiseaduskomisjoni arvamusele lisatud õiguskomisjoni arvamuses ollakse seisukohal, et PPVS § 106 lg 1 on põhiseaduspärane.

Sotsiaalkindlustusamet

16. Osaliselt indekseeriti pensione juba alates 1. jaanuarist 2010.

17. Pensionisüsteemi muudatuse eesmärgiks on kaotada erisüsteemid ja ühtlustada pensionisüsteemi ning vältida isikute ebavõrdset kohtlemist. Indekseerimise süsteem on võetud kasutusele kaitseväeteenistuse seaduses, kohtute seaduses jt eriseadustes.

18. Eripensionide kehtestamine ja maksmine ei ole põhiseadusest tulenev riigi kohustus. Eripensionid, sh politseiametnike eripensionid on riigi soodustus. Sellega on riigil võimalik kujundada eriteenistusi vastavalt vajadusele.

19. Isikul saab tekkida õigustatud ootus, et määratud pensioni ostujõud ei väheneks. Isik ei saa eeldada, et määratud pensioni ostujõud aastatega suureneks.

Õiguskantsler

20. PPVS § 100 lg 1¹, § 106 lg 1 ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse § 1 p 4 (täpsemalt osas, milles see muudab PPVS kuni 31. detsembrini 2012 kehtinud redaktsiooni § 106 lg-d 1, 2 ja 4) on osas, milles need ei võimalda alates 1. jaanuarist 2013 ümber arvutada politseiametnike väljateenitud aastate pensione lähtuvalt politseiametnike ametipalga muutumisest, õiguspärase ootuse põhimõttega kooskõlas, kuid võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus.

21. Asjassepuutuvad on PPVS § 100 lg 1¹, § 106 lg 1 ja politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse § 1 p 4 osas, milles need ei võimalda alates 1. jaanuarist 2013 ümber arvutada politseiametnike väljateenitud aastate pensione lähtuvalt politseiametnike ametipalga muutumisest.

22. Kaebajal ei olnud võimalik enam oma tööalaseid valikuid muuta ega ka ise täiendavalt pensioni saamiseks panustada. Tulenevalt ametipalkade suurendamisest oli kaebaja pension 1. jaanuarist 2013 kuni sama aasta märtsini 209,73 euro võrra väiksem. Pärast 1. aprilli 2013. a indekseerimist oli pension väiksem 183,65 euro võrra. Ka pärast 1. jaanuari 2014 on ametipalku suurendatud.

23. Õiguspärane ootus seisneb kaebaja ootuses, et tema pension on pensionile õiguse tekkimise järel 75% vastava ametikoha politseiametniku ametipalgast pensioni maksmise ajal. Kaebaja läks pensionile pärast ametipalkade kärpimist. Palgakärbe kehtestati tähtajatuna. Pärast politseiametnike ametipalkade tõusu kuni indekseerimiseni moodustas kaebaja pension 54% ning pärast indekseerimist 56% vastava ametis oleva politseiametniku ametipalgast (senise 75% asemel). Vahe on märkimisväärne ja see võib tulevikus veelgi suureneda.

24. Üldises pensionisüsteemis toimub üleminek riiklikult pensionisüsteemilt isiku igakuisel panusel põhinevale pensionisambasüsteemile. Samuti on võetud suund eripensionisüsteemi reformimisele, sest eripensionidega senisel kujul jätkamist peetakse riigile liiga koormavaks. Seetõttu tegi seadusandja mõõndusi ka varem lubatud eripensionide maksmise alustes. Kui seadusandja on

asunud uute teenistusse astujate suhtes eripensioniõigust kaotama, on teatud määral õigustatud ka varasemate teenistujate soodustuste vähendamine, mida toetab võrdse kohtlemise põhimõte. Pensioni ümberarvutamise regulatsiooni eesmärgiks oli võrdse kohtlemise tagamine. Tegemist on selle eesmärgi saavutamiseks sobiva ja vajaliku abinõuga.

25. Eripensioniõigus on soodustus võrreldes üldalustel riikliku vanaduspensioni saajatega. Eripensioniõiguse andmine ei ole üldjuhul PS § 28 lg-st 2 tulenev riigi kohustus. Tegemist on riigi heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt isikutele antava hüve või soodustusega. Seetõttu peaks seadusandjal eripensioniõiguse reguleerimisel olema ulatuslik kujundamisruum.

Muudatus kaebaja pensioni suurus on ulatuslik, ametipalga muutumisel pensioni ümberarvutuse lubadus kehtis üle kümne aasta ning kaebaja ei saa enam varasemaid ameti- ja pensionivalikuid muuta ega ise enam oma pensioni suurust mõjutada. Teiselt poolt tuleb arvestada, et enne PPVS jõustumist pensionile jäänud politseiametnike pensionide ümberarvutamine ametipalga muutumisest tulenevalt lõpetati juba 1. jaanuaril 2010 ning asendati indekseerimisega. Ühtlasi väljendati juba selle muudatuse väljatöötamisel kavatsust hakata ka pärast PPVS jõustumist pensionile jäävate politseiametnike pensioni indekseerima. Viimati mainitu mõjutab ka kaebaja õiguspärase ootuse kaitse määra, sest kui varem pensionile jäänud ametikaaslaste suhtes on indekseerimist juba rakendatud ning üldiselt on võetud suund eripensionide indekseerimisele, ei saa ka kaebaja jaoks tulla indekseerimine täiesti ootamatult.

Muudatus pensioni ümberarvestamise alustes ei toonud kaasa kaebaja pensioni vähenemist.

Seega kaebaja õiguspärase ootuse riive ulatus ei kaalu üles üldist vajadust eripensionireformiks, arvestades sellega kaasnevat võrdse kohtlemise põhimõttest tulenevat vajadust tasakaalustada endiste, praeguste ja tulevaste teenistujate sotsiaalsed garantiid.

26. Sarnased võrreldavad grupid, keda erinevalt koheldakse, on politseiametnikud, kellele määrati politseiametniku pension 1. jaanuaril 2010 – 31. detsembril 2012, ning politseiametnikud, kes on 1. jaanuari 2013 seisuga politseiametniku pensioni saamiseks esitatud staažinõude täitnud ning kellele määrati või määratakse pension 1. jaanuaril 2013 jõustunud politseiametniku ametipalga järgi. Grupid sarnanevad selle poolest, et nendesse kuuluvad politseiametnikud on 1. jaanuari 2013 seisuga politseiametniku pensioni saamiseks esitatud staažinõude täitnud. Grupid erinevad pensionile jäämise aja poolest. Erinevus seisneb pensioni erinevas suuruses. Legitiimseks eesmärgiks oli võrdse kohtlemise tagamine. Samas ei aita valitud abinõu politseiametnikest pensionäre võrdselt kohelda, mistõttu ei ole abinõu sobiv.

27. Eesmärgi parandada ametis olevate politseiametnike sotsiaalseid garantiisid ei saa pidada legitiimseks, kuna see ei selgita, miks pensionile jäänud politseiametnike sotsiaalseid garantiisid vähendatakse.

28. Samal ametikohal olnud teenistuja pension võib olla erinev sõltuvalt pensionile jäämise ajast, kui seda õigustavad sisulised erinevused tehtud töös või töötingimustes ning erinev kohtlemine on põhjalikult kaalutud. Märkimisväärseid muudatusi aga ei esine.

29. Ainukeseks võimalikuks eesmärgiks jääb riigi raha kokkuhoid, mida ei saa käsitada legitiimse eesmärgina.

Siseministeerium

30. PPVS § 106 lg 1 on põhiseaduspärane. Rikutud ei ole enne 1. jaanuari 2013 pensionile jäänud politseiametnike õiguspärasest ootust. Isikul tekib pärast pensioni määramist õiguspärane ootus, et temale määratud eripensioni ära ei võetaks ning et üldjoontes püsiks pensioni ostujõud selle määramise ajaga võrreldes samal tasemel. Isikul ei ole õiguspärasest ootust, et pensioni suuruse arvutamise põhimõtted jäävad alatiseks samaks.

31. Enne ja pärast 1. jaanuari 2013 pensionile jäänud politseiametnikke ei ole põhjendamatult ebavõrdselt koheldud. Majanduskriisi tõttu vähendati politseiametnike palku 8%, millega vähenesid

ka pensionid. Enne 1. jaanuari 2010 ja ajavahemikus 1. jaanuar 2010 – 31. detsember 2012 pensionile jäänud politseiametnike ei kohelda erinevalt, kuna mõlemal perioodil määratud pensionid on keskmiselt sisuliselt sama suured. Ajavahemikul 1. jaanuar 2010 – 31. detsember 2012 pensionile jäänud politseiametnike pension on väiksem sarnasel ametikohal töötanud ja alates 1. jaanuarist 2013 pensionile jäänud politseiametnike pensionist. Eripensionite reformi tegemine oli eelmise Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi eesmärk. Eripensionid ei haaku pensionisüsteemi sambalise struktuuriga. Vanaduspensioniea sissetulek kujuneb mitmest erinevast allikast. Praegu saab igaüks kaasa aidata oma tulevase pensioni kujundamisele. Indekseerimissüsteemi rakendamine tõi paratamatult kaasa olukorra, kus enne ja pärast süsteemi rakendumist pensionile jäänud isikute seisund mõnevõrra erineb.

32. 1. jaanuaril 2013 muutusid oluliselt kõikide politseiametnike töötasustamise põhimõtted. Mindi üle ametikohtade hindamisel põhinevale palgasüsteemile (sh tõusid palgamäärad ja vähenesid teenistusastmetasud). Kõik politseiametnikud viidi üle põhitööle vastavale palgaastmele. Selle raames võisid osal põhitöödel palgaastmed alaneda, teistel tõusta. Kui isik jätkas oma senist tööd ja tema ametipalk oleks madalamale palgaastmele üleviimisel vähenenud, siis sellistele isikutele määrati ametipalka säilitamise diferentseerimine summas, mille võrra ametipalk oleks uute palgaastmetega vähenenud. Reformi tulemusena kehtestati kõikidele põhitöödele kindlad palgaastmed ning suurendati oluliselt palgaastmetele vastavaid palgamäärasid. Põhitööd muutusid omavahel võrreldavaks ning oli võimalik selgitada konkreetsele tööle määratud palgaastet. Palgasüsteemi reformi sellisel kujul elluviimise üheks eeltingimuseks oli seniste pensionite indekseerimine ja nende lahtisidumine senistest palgaastmetest. Kui seniseid pensione ei oleks indekseeritud, siis ei oleks osutunud võimalikuks põhitöödele (ja vastavatele ametikohtadele) üheselt vastavatele palgaastmetele üle minna ning politseiametnike palgaastmeid muuta, sest oleks tulnud tagada palgaastmete võrreldavus pensioni ümberarvutamise alusena. Eeltoodust tuleneb omakorda, et kui ei oleks osutunud võimalikuks ulatuslik palgaastmete muutmine, siis omakorda ei oleks palgamäärad saanud 2013. aastal sedavõrd palju tõusta. 2013. aastal suurenes Politsei- ja Piirivalveameti palgafond 6,97% 89,35-lt 94,73 miljoni euron. Rahaliselt ei olnud võimalik säilitada samu palgaastmeid ning suurendada samal ajal niivõrd suurel määral neile vastavaid palgamäärasid.

33. Kui kaebaja oleks pensioneerinud pärast 1. jaanuari 2013, ei oleks ta töötanud 7. palgaastmel, vaid 5. palgaastmel. Seetõttu ei oleks tema pensioni arvutatud lähtuvalt 932 eurost, vaid 801 eurost. 1. jaanuarist 2010 – 2. oktoobrini 2011 töötas kaebaja Jõhvi kriminaaltalituse jälitusametnikuna (põhitöö RJ3, palgaaste 7). 1. jaanuarist 2012 võeti kasutusele uued põhitööd, millega jälitusametnike ametikohad ja põhitööde nimetused muudeti, uueks põhitöö ja ametinimetuseks sai uurija. Selle muudatuse käigus 2012. a-l palgaastmeid üldjuhul ei muudetud. PPA-s 2013. a alguses rakendunud uue palgasüsteemiga määrati kõikidele uurijatele (põhitöö nr 373) 5. palgaaste. Kellegi sissetulek sellega ei vähenenud, kuna palgaastmele vastavad palgamäärad tõusid oluliselt. 2011. a-l, mil kaebaja lahkus teenistusest, oli talle kehtestatud 7. palgaaste. Kui ta oleks jätkanud uurijana töötamist palgamäärade tõstmiseni ehk 2013. a-ni, oleks talle palka makstud 5. palgaastme palgamäära alusel. Seega, kui ta oleks valinud pensionile minekuks perioodi alates 1. jaanuar 2013, oleks ka pension määratud 5. palgaastme järgi.

Justiitsminister

34. PPVS § 106 lg 1 on põhiseadusega kooskõlas.

35. Majanduskriisi tingimustes kärbiti politseinike palkasid.

36. Enne 1. jaanuari 2010 pensionile jäänud politseinikke ei saa võrrelda kaebajaga, sest nende pensioni arvutamise põhimõtted ja palgasüsteem tulenes politseiteenistuse seadusest ning neile nähti ette eriregulatsioon. Isikute pensionid, kes olid 2010. a 1. jaanuariks politseiteenistuse seaduse alusel või piirivalveteenistuse seaduse alusel juba pensionile jäänud, tuli lahti siduda neile määratud pensioni aluseks olevast ametipalgast ja selle suuruse muutmisest. Nende isikute pension fikseeriti

2009. a lõpu seisuga ja nende pensionit ei viidud üle uutele alustele ega hakatud ümber arvutama politseiametniku palgaastmele vastava kuupalgamäära või teenistusastmetasu muutumisel. Enne 2010. a-t määratud pensionidele kohaldati indekseerimist. Selline lahendus oli tol korral hädavajalik, sest hinnates eripensionit saavate isikute olukorra muutust uue politsei ja piirivalve seaduse valguses, väljaarvutatud pensionite ümberarvutamisel nn põhitöödeks oleks tekkinud olukord, kus ligi 1300 pensionäri puhul ei oleks olnud objektiivselt võimalik nende põhitööd kindlaks teha. Samuti oleks halvendanud põhitööde ümberarvutamine osa pensionäride olukorda ja nende pension oleks vähenenud. Osal pensionäridel oleks pension aga hoopis suurenenud. Seega oleks tekkinud nende pensionäride põhjendamatu ebavõrdne kohtlemine.

37. Kaebajat ei saa võrrelda isikutega, kes pensioneervad alates 1. jaanuarist 2013, kuna majanduslik olukord riigis on nendel kahel perioodil erinev, mh on tõstetud politseinike palkasid.

38. Indekseerimise süsteemi kasutatakse kohtute seaduses, kaitseväeteenistuse seaduses jt eriseadustes. Muudatuse eesmärgiks oli kaotada erisüsteemid ja ühtlustada pensionisüsteemid, vältimaks isikute ebavõrdset kohtlemist.

39. Õigustatud ootus saab tekkida sellele, et määratud pensioni ostujõud ei vähene. Isik ei saa eeldada, et määratud pensioni ostujõud aastatega suureneks. Eripension ei ole üldjuhul PS § 28 lg-st 2 tulenev riigi kohustus.

40. Kaebaja pensioni ei ole vähendatud. Kaebajal ei ole õiguspärast ootust, et pärast palkade taastamist tõstetakse kärbitud palga alusel määratud pensioni.

VAIDLUSALUSED SÄTTED

41. Politsei ja piirivalve seaduse (RT I 2009, 26, 159; 04.07.2012, 22) § 106 lg 1:

„Politseiametniku ja tema perekonnaliikmete riiklik pension, välja arvatud jooksva aasta palgamäära ja teenistusastmetasu suuruse alusel arvutatud pension, indekseeritakse iga aasta 1. aprilliks riikliku pensionikindlustuse seaduse § 26 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud pensioniindeksiga.”

42. Politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse (RT I, 31.12.2012, 4) § 1 p 4:

„paragrahvi 106 tekst muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(1) Politseiametniku ja tema perekonnaliikmete riiklik pension, välja arvatud jooksva aasta palgamäära ja teenistusastmetasu suuruse alusel arvutatud pension, indekseeritakse iga aasta 1. aprilliks riikliku pensionikindlustuse seaduse § 26 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud pensioniindeksiga.

(2) Politseiametniku ja tema perekonnaliikmete riikliku pensioni arvutamise aluseks olnud töövõime kaotuse protsendi või ülalpeetavate arvu muutumisel arvutatakse pension ümber ning makstakse muutunud suuruses alates pensioni ümberarvutamist tinginud asjaolude muutumise kuule järgneva kuu esimesest päevast.

(3) Pensioni saav isik on kohustatud kümne tööpäeva jooksul teavitama Sotsiaalkindlustusametit kõikidest asjaoludest, mis toovad kaasa pensioni ümberarvutamise või selle mittemaksmise.”

ÜLDKOGU SEISUKOHT

43. Üldkogu leiab esmalt asjassepuutuvad normid (I), seejärel tuvastab põhiõiguste riived (II) ja leiab riivete legitiimsed eesmärgid (III). Edasi käsitleb üldkogu riivete proportsionaalsust legitiimses eesmärgi suhtes (IV) ja teeb lõppjäreldused (V).

I

44. Asjassepuutuv on säte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega, st mille põhiseadusvastasuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui sätte põhiseaduspärasuse korral (vt nt Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-10-00, punkt 10; 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02, punkt 15).

45. 1. jaanuaril 2010 jõustunud ning kuni 31. detsembrini 2012 kehtinud PPVS § 106 lg 1 kohaselt arvutati üldjuhul politseiametniku pensioni ümber, kui selle arvutamise aluseks olnud palgamaär, teenistusastmetasu või töövõime kaotuse protsent muutusid.

Seega lähtuti kuni 31. detsembrini 2012 politseinikele, kes pensioneerusid perioodil 1. jaanuar 2010 kuni 31. detsember 2012, määratud pensionite suurendamisel nn ümberarvutamise süsteemist.

46. Riigikogu võttis 20. detsembril 2012 vastu politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse (PPVS-i muutmise seadus), mille § 1 p-ga 4 muudeti PPVS § 106 lg-t 1.

Seega alates 1. jaanuarist 2013 kehtiva PPVS § 106 lg 1 kohaselt ei arvutata perioodil 1. jaanuar 2010 kuni 31. detsember 2012 pensioneerunud politseinikele määratud pensioni ametipalga muutmisel ümber, vaid need indekseeritakse iga aasta 1. aprillil (nn indekseerimise süsteem). Seetõttu ei ole nendele isikutele määratud pensioni edaspidine suurenemine enam sõltuvuses ametipalgast, vaid indeksist.

47. Seadusandja ei ole muutnud politseipensioni määramise põhimõtteid. Endiselt kehtib see, et politseiametnikul, kellel on vähemalt 20-aastane politseiteenistuse staaž, on pensioni suuruseks 50 % tema pensioni arvutamise ametipalgast (PPVS § 101 lg 2). Samuti kehtib regulatsioon, et iga aasta eest, mille võrra politseiametniku politseiteenistuse staaž ületab PPVS § 101 lg-s 2 sätestatud politseiteenistuse staaži, suurendatakse politseiametniku pensioni 2,5% tema pensioni arvutamise ametipalgast ning väljateenitud aastate pensioni ülemmäär on 75% pensioni arvutamise ametipalgast.

48. Sotsiaalkindlustusamet määras 6. oktoobri 2011. a otsusega kaebajale alates 3. oktoobrist 2011 pensioni 521,52 eurot kuus. Kaebaja pensioneerus 7. palgaastmelt. Seejuures sõltus kaebajale määratud pensioni edaspidine suurenemine politseiniku ametipalga suurusest. 1. jaanuaril 2013 jõustunud PPVS § 106 lg 1 kohaselt sõltub kaebajale määratud pensioni suurus indeksist. Sotsiaalkindlustusamet indekseeris kehtiva õiguse kohaselt 1. aprillil 2013 kaebajale Sotsiaalkindlustusameti 6. oktoobri 2011. a otsusega määratud pensioni 521,52 eurot indeksiga 1,05, mille tulemusena suurenes tema pension 547,60 euronni kuus.

Seejuures tõusid 1. jaanuaril 2013 politseinike ametipalgad. Kaebaja väidab, et kui pensioni suurendamisel oleks võetud arvesse 1. jaanuaril 2013 tõstetud ametipalku, oleks tema pensioni suurus 7. palgaastme kohaselt olnud 731,25 eurot kuus.

49. Halduskohus otsustas resolutsiooni punktis 2 tunnistada politsei ja piirivalve seaduse § 106 lg 1 põhiseadusvastaseks ning jätta kohaldamata osas, milles alates 1. jaanuarist 2010 kuni 31. detsembrini 2012 pensioneerunud politseinike pensioni ümberarvutamisel ei arvestatud seda, et nende pensioni määramisel võeti aluseks vähendatud ametipalk.

49.1. Riikliku pensionikindlustuse seaduse (RPKS) §-d 25 ja 26 teevad vahet pensioni ümberarvutamisel ja indekseerimisel. Ümberarvutamisel määratakse pension uues suurus, kui seda tingivad seaduses sätestatud asjaolud (nt ametipalga muutus). Indekseerimisel korrutatakse määratud pension seaduses sätestatud indeksiga läbi.

49.2. Üldkogu hinnangul pidas halduskohus põhiseadusvastaseks seda, et ümberarvutamise süsteemilt mindi indekseerimise süsteemile üle olukorras, kus kaebaja pension oli määratud 2009. a-l vähendatud ametipalga alusel (nt halduskohtu otsuse põhjenduse punktid 8.7, 8.11, 8.12). Seega pidas halduskohus põhiseadusvastaseks olukorda, kus kaebaja pensioni 1. aprilli 2013. a indekseerimise aluseks ei võetud 1. jaanuaril 2013 tõstetud ametipalku.

Seega on halduskohtu seisukoht selles osas sarnane Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014. a otsuses asjas nr 3-4-1-1-14 väljendatud seisukohaga, milles Riigikohus analüüsis kohtunikupensioni põhiseaduslikkuse järelevalve asjas seda, kas põhiseaduspärane oli olukord, kus kaebajate pensionide indekseerimise aluseks olev baastase ei vastanud 1. juuli 2013. a baastasemele vastava ametikoha kohtuniku ametipalgast.

Kohtunikupensioni asjas luges Riigikohus asjassepuutuvaks nii selle sätte, millega reguleeriti määratud pensionite indekseerimist, kui ka selle sätte, millega seadusandja tunnistas pensionite ümberarvutamise süsteemi kehtetuks. Üldkogu luges sätted asjassepuutuvaks üksnes osas, milles need ei võimaldanud ümber arvutada kohtunike vanaduspensione lähtuvalt kohtunike ametipalkade tõstmisest 1. juulil 2013.

50. Seega, kuna edaspidi indekseeritakse kaebaja pensioni PPVS § 106 lg 1 alusel ja sellest sõltub kaebaja pensioni suuruse muutmise, siis analoogselt kohtunikupensioni asjale saab seda sätet praeguses asjas lugeda asjassepuutuvaks.

51. Kui lugeda asjassepuutuvaks sätteks üksnes PPVS § 106 lg 1, ei piisaks sellest kaebaja eesmärgi saavutamiseks. Üksnes PPVS § 106 lg 1 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamine ei too kaasa seda õiguslikku tagajärge, et kaebajale 6. oktoobril 2011 määratud pensioni 1. aprilli 2013. a indekseerimise aluseks oleks võetud 1. jaanuaril 2013 tõstetud temaga sarnast tööd teinud politseiniku ametipalk. Halduskohtu lähenemise tagajärjeks oleks üksnes see, et pensioni igasuguseks suurendamiseks puuduks õiguslik alus.

Kaebaja pensioni suurus sõltub seadusandja otsustusest tunnistada PPVS-i muutmise seaduse § 1 p-ga 4 PPVS § 106 lg 1 kehtetuks, kuna see säte evib samuti vahetut mõju kaebaja pensioni suurusele.

52. Õiguskantsler luges asjassepuutuvaks sätteks ka PPVS § 100 lg 1¹, kuna selle õigusnormi sõnastus takistab politseiametniku pensioni ümberarvutamisel hiljem muutunud palgamäära ja teenistusastmetasu arvesse võtmist.

PPVS § 100 lg 1¹ reguleerib seda, milline viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär, teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud soodsaim palgamäär ning teenistusastmetasu tuleb võtta politseiametniku pensioni määramisel pensioni arvutamise aluseks. Kuna kaebaja pension on määratud Sotsiaalkindlustusameti 6. oktoobri 2011. a otsusega, ei mõjuta 1. jaanuaril 2013 jõustunud PPVS § 100 lg 1¹ enam kaebajale pensioni määramise otsustust. Sellest tulenevalt ei ole nimetatud säte asjassepuutuv.

53. Lähtuvalt eeltoodust loeb üldkogu asjassepuutuvateks säteteks PPVS § 106 lg 1 osas ja PPVS-i muutmise seaduse § 1 p 4 osas, milles need ei võimaldanud politseinikele, kes pensioneerusid perioodil 1. jaanuar 2010 kuni 31. detsember 2012, määratud vanaduspensione tõsta lähtuvalt sarnast tööd tegevate politseinike ametipalkadest 1. jaanuaril 2013. Nimetatud sätete põhiseaduspärasusest sõltub haldusasjas see, kas kaebajale 2011. a oktoobris määratud pensioni indekseerimisel 1. aprillil 2013 võeti aluseks õige pensioni määr.

II

54. 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. juuni 2004. a 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. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-1-14, punkt 88). Kaebaja omandipõhiõiguse riive sõltub praeguses asjas eeskätt sellest, kas kaebajal oli tekkinud õiguspärane ootus pensioni tõstmisele 1. jaanuaril 2013, kui tõsteti politseinike ametipalgad (vrd Riigikohtu

üldkogu 26. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-1-14, punkt 88). Üldkogu kontrollib järgnevalt, kas kaebajal sai tekkida õiguspärane ootus.

55. Õiguspärase ootuse kaitse peab tagama õiguste ja vabaduste moonutamatu 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. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-1-14, punkt 90).

56. Ümberarvutamise süsteemi asendamine indekseerimise süsteemiga 1. jaanuaril 2013, 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 1. jaanuaril 2013 toimunud ametipalkade tõus toob kaasa ka tema pensioni tõusu.

56.1. Vabariigi Valitsuse 30. detsembril 2008 vastu võetud määrusega nr 188 „Politseiametnike töötasustamine“ (määrus nr 188) kehtestati alates 1. jaanuarist 2009 politseiametnike palgaastmetele vastavad kuupalgamäärad. Vabariigi Valitsuse 20. juulil 2009 vastu võetud määrusega nr 127 „Vabariigi Valitsuse 30. detsembri 2008. a määruse nr 188 „Politseiametnike töötasustamine“ muutmine“ (määrus nr 127) §-ga 1 muudeti määrust nr 188 ning vähendati politseiametnike palgaastmetele vastavaid kuupalgamäärasid. Määruse nr 127 § 2 kohaselt rakendati vähendamist 1. juulist 2009. Selle tulemusena vähenes kaebaja ametipalk ning talle määrati 6. oktoobril 2011 pension vähendatud ametipalga alusel.

56.2. 1. jaanuaril 2002 jõustunud politseiteenistuse seaduse (PolTS) § 21¹ lg 5 sätestas, et kui muutus politseiametniku pensioni arvutamise aluseks oleva ametikoha ametipalk, arvutati pension ümber. Kõigile politseinikele kehtis PolTS § 21¹ lg-s 5 sätestatud ümberarvutamise süsteem kuni 31. detsembrini 2009. 1. jaanuaril 2010 jõustus politsei ja piirivalve seadus, mille § 117 lg 7 kohaselt politseiametniku pension, mis oli määratud kuni 31. detsembrini 2009 kehtinud politseiteenistuse seaduse alusel, ei kuulunud enam ümberarvutamisele, vaid edaspidi tuli see indekseerida alates 2010. aasta 1. aprillist RPKS § 26 alusel.

Samas otsustas seadusandja kohaldada indekseerimise süsteemi üksnes nendele politseinikele, kes olid pensioneerunud enne 1. jaanuari 2010. Pärast 1. jaanuari 2010 pensioneeruvatele politseinikele otsustas seadusandja kohaldada pensionite edaspidisel suurendamisel endiselt ümberarvutamise süsteemi (alates 1. jaanuarist 2010 kuni 31. detsembrini 2012 kehtinud PPVS § 106 lg 1 redaktsioon). Sisuliselt lõi seadusandja politsei ja piirivalve seaduse jõustamisega 1. jaanuaril 2010 kaks politseinike gruppi: kuni 31. detsembrini 2009 pensioneerunud politseinikud, kelle pension indekseeriti, ning alates 1. jaanuarist 2010 pensioneeruvad politseinikud, kelle pension arvutatakse ümber. PPVS muutmise seaduse eelnõu (326 SE II) teise lugemise seletuskirjast nähtub, et kuigi rahandusministeerium soovitas mitte luua kahte eraldi gruppi, vaid kohaldada ka alates 1. jaanuarist 2010 pensioneeruvatele politseinikele indekseerimise süsteemi, otsustas seadusandja siiski jätta pärast 1. jaanuari 2010 politseinikele määratud pensionite suurendamise seotuks ümberarvutamise süsteemiga. Seadusandja põhjendas seda sellega, et alates 1. jaanuarist 2010 pensioneeruvatele politseinikele kohaldatakse ümberarvutamise süsteemi senikaua, kuni asendatakse ka teiste ametikandjate pensionite ümberarvutamise süsteem indekseerimise süsteemiga.

56.3. Kuna kaebaja oli ka pärast politsei ja piirivalve seaduse jõustumist teenistuses ja ta pensioneerus 2011. a oktoobris, kehtis tema töötamise ja pensioneerumise ajal regulatsioon, mille kohaselt pidi talle määratud pension edaspidi suurenema endiselt koos ametipalga tõusuga.

Seadusandja andis politsei ja piirivalve seaduse jõustamisega alates 1. jaanuarist 2010 pensioneeruvatele politseinikele olukorras, kus nende ametipalku oli 2009. a-l vähendatud, selge

lubaduse, et nendele määratud pensionid on endiselt seotud ümberarvutamise süsteemiga. Sellest tulenevalt võis kaebaja arvestada sellega, et kui ametipalgad tõstetakse, mõjutab see positiivselt ka tema pensioni suurust. Samas asendati ümberarvutamise süsteem indekseerimise süsteemiga just siis, kui tõsteti ka ametipalku 1. jaanuaril 2013.

56.4. Üldkogu hinnangul võisid eespool nimetatud olukorras alates 1. jaanuarist 2010 kuni 31. detsembrini 2012 pensioneerinud politseinikud õigustatult loota, et kui ümberarvutamise süsteem asendatakse indekseerimise süsteemiga ja samal ajal tõstetakse ametipalgad 1. jaanuaril 2013, toob see kaasa ka nende pensionite suurendamise 1. jaanuaril 2013. Seetõttu oli kaebajale tekkinud kaitstav õiguspärane ootus, et 1. jaanuaril 2013 tõstetud ametipalkadega kaasneb kaebajale 2011. a oktoobris määratud pensioni tõus, mis omakorda võetakse edaspidise indekseerimise aluseks. Lähtuvalt eeltoodust leiab üldkogu, et kaebaja omandipõhiõigust koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega on riivatud.

57. Ka omandiõigus peab üldjuhul olema võrdselt kaitstud. Võrdsuspõhiõigust on riivatud, kui võrreldavaid grappe koheldakse sarnases olukorras erinevalt (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 27. detsembri 2011. a 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. aprilli 2014. a otsus asjas nr 3-3-1-51-13, punkt 69).

57.1. Halduskohus pidas kaebajaga võrreldavateks gruppideks esmalt politseinikke, kes pensioneerusid enne 1. jaanuari 2010, ning teiseks politseinikke, kes pensioneerusid pärast 1. jaanuari 2013. Halduskohus oli seisukohal, et erinev kohtlemine seisneb selles, et kaebaja kuulus isikute gruppi, kes pensioneerus olukorras, kus ametipalka oli vähendatud.

Õiguskantsler pidas erinevalt koheldavateks võrreldavateks gruppideks politseinikke, kellele määrati pension 1. jaanuar 2010 kuni 31. detsember 2012, ning politseinikke, kes on 1. jaanuari 2013 seisuga politseiametniku pensioni saamiseks esitatud staažinõude täitnud ning kellele määrati või määratakse pension 1. jaanuaril 2013 jõustunud politseiniku ametipalga järgi. Lisaks märgib õiguskantsler, et grupid sarnanevad selle poolest, et nad on täitnud staažinõude, kuid nad erinevad pensionile jäämise aja poolest. Õiguskantsleri seisukoha kohaselt seisneb nende kahe grupi erinev kohtlemine selles, et politseinike pension on erineva suurusega.

57.2. Esmalt tuleb märkida, et enne 1. jaanuari 2010 määratud politseipensioni ei arvatud ümber, vaid see tuli juba alates 2010. aastast indekseerida iga kalendriaasta 1. aprilliks RPKS § 26 alusel (PPVS § 117 lg 7). Sama pensionite indekseerimise süsteem loodi 1. jaanuaril 2013 jõustunud muudatusega ka nendele politseinikele (sh kaebajale), kes pensioneerusid alates 1. jaanuarist 2010. Seega kehtiva õiguse kohaselt rakendatakse kõigi politseinike suhtes sama pensionite suurendamise süsteemi. Kõikidel politseinikel, kellel on vähemalt 20-aastane politseiteenistuse staaž, arvutatakse pension ametipalgast (PPVS § 101 lg-d 2 ja 3) ning seda suurendatakse edaspidi indekseerimise teel (PPVS § 106 lg 2 ja § 117 lg 7). Isikute suhtes kohaldatava pensionisüsteemi mõttes on seega halduskohtu ja õiguskantsleri loodud kõik kolm isikute gruppide sarnases olukorras.

57.3. Küll aga saab võrdluse lähtekohaks võtta selle, et kui 1. jaanuaril 2013 mindi ümberarvutamise süsteemilt üle indekseerimise süsteemile, siis ühel juhtumil indekseeriti politseiniku pensioni, mis oli määratud vähendatud ametipalga alusel, kuid teisel juhtumil indekseeritakse pensioni, mis oli määratud 1. jaanuaril 2013 tõstetud ametipalga alusel.

Kaebaja pensioneerus 2011. a oktoobris 7. palgaastmelt ja tema palk oli 581,60 eurot. Pärast 1. jaanuari 2013 tõsteti politseinike palku ja kaebaja väite kohaselt oli 7. palgaastme palk 932 eurot. Siseministeerium märgib, et kui kaebaja oleks pensioneerinud pärast 2013. a-t, oleks ta töötanud uurijana ja talle oleks palka makstud 5., mitte 7. palgaastmest lähtuvalt (vt käesoleva otsuse punkti 33). Sellest tulenevalt oleks kaebajale pärast 1. jaanuari 2013 määratud pension eelduslikult 5., mitte 7. palgaastme järgi. Ametipalkade tõstmine 1. jaanuaril 2013 oleks toonud kaebajale kaasa tagajärje, et 5. palgaastme kohaselt oleks tema pension olnud ca 633 eurot kuus.

Kuna 1. jaanuarist 2013 muudeti palgaastmeid, oleks kaebaja sarnases olukorras just politseinikuga, kes tegi 1. jaanuaril 2013 kaebajaga sarnast tööd ja kes töötas 5. palgaastmel. Mõlemad grupid on täitnud vanaduspensioni saamise tingimused, kuid tulenevalt pensionile jäämise ajast indekseeritakse ühel grupil pensioni, mis määrati vähendatud ametipalga alusel, kuid teisel grupil pensioni, mis määrati tõstetud ametipalga alusel.

57.4. Eelnevast tulenevalt on üldkogu seisukohal, et kuna võrreldavaid gruppe koheldakse sarnases olukorras erinevalt, esineb ka võrdsuspõhiõiguse riive.

III

58. PPVS muutmise seaduse eelnõu (326 SE I) esimese lugemise seletuskirjas põhjendati muudatuse tegemise vajadust sellega, et edaspidi kohelda isikuid pensioniskeemides võrdselt. Seletuskirjas märgitakse, et enne 1. jaanuari 2010 pensioneerunud politseinikele kohaldati indekseerimise süsteemi ning alates 1. jaanuarist 2010 pensioneerunud politseinikele kohaldati ümberarvutamise süsteemi. Samuti koheldi 1. jaanuarist 2010 kuni 31. detsembrini 2012 pensioneerunud politseinikke erinevalt tavapensionäridest. Seega oli pensionisüsteemi muudatuse eesmärgiks nii ühe grupi sees (s.o politseinike) kui ka erinevates välistes gruppides (s.o politseinike ja tavapensionäride) olevate isikute ühetaoline kohtlemine.

Riigikogu põhiseaduskomisjon on käsitanud eesmärgina veel riigieelarveliste rahaliste vahendite otstarbekat ja säästlikku kasutamist. Kui pensioni suurus ei ole seotud enam ametipalgaga, siis ei mõjuta see asutustel palgamuudatuste tegemist.

Lisaks võib ametipensioni süsteemi muudatuse eesmärgina näha soovi tagada nii konkreetse ametipensioni- kui ka pensionisüsteemi terviku pikaajaline toimimine.

59. PS § 32 lg-s 2 sätestatud omandi vaba valdamine, kasutamine ja käsutamine koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega ning võrdsuspõhiõigus on piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval eesmärgil (Riigikohtu üldkogu 7. juuni 2011. a otsus asjas nr 3-4-1-12-10, punkt 31; 26. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-1-14, punkt 113 ja 115; põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 27. detsembri 2011. a otsus asjas nr 3-4-1-23-11, punkt 41; 17. aprilli 2012. a otsus asjas nr 3-4-1-25-11, punkt 37).

Praeguses asjas saab legitiimse eesmärgina käsitada riigi raha otstarbekat ja säästlikku kasutamist (vrd Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-1-14, punktid 112-115). Riigi raha otstarbekas ja säästlik kasutamine hõlmab ka selle, et ühiskonna tegelikke võimalusi arvestades oleks tagatud nii konkreetse ametipensionisüsteemi kui ka pensionisüsteemi terviku pikaajaline toimimine. Pensionid on riigi pikaajaline kasvav kohustus, mis peab olema prognoositav ja milleks peavad olema katteallikad.

Riigikontrollil valmis veebruaris 2014 „Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse“ audit, milles leiti, et pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse tagamiseks on vajalik pikaajaline plaan, arvestades tööealiste inimeste arvu vähenemist, pensionäride arvu suurenemist ja oodatava eluea pikenemist. Riikliku pensionikindlustuse kulud ületavad sotsiaalmaksutuluseid ja see puudujääk tulevikus kasvab. Ilma muudatusteta jääb suur puudujääk püsima aastakümneteks.

IV

60. PS §-st 11 tulenevalt on asjassepuutuvast sättest tulenev põhiõiguse riive põhiseadusega kooskõlas, kui riive on proportsionaalne.

61. Politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu (326 SE II) teise lugemise seletuskirja kohaselt pensioneerus 1. jaanuaril 2010 jõustunud politsei ja piirivalve seaduse alusel 195 isikut.

Riigikogu ja Siseministeeriumi arvamuse kohaselt oli perioodil 1. jaanuar 2010 kuni 31. detsember 2012 pensionile jäänud politseinike ametpalku vähendatud ca 8%.

Üldkogu hinnangul olid eelnevast tulenevalt ka sellel perioodil määratud pensionid keskmiselt samas suurusjärgus väiksemad. Kui 1. jaanuaril 2013 tõsteti ametipalkade määrad ning kui see oleks evinud mõju ka perioodil 1. jaanuar 2010 kuni 31. detsember 2012 pensioneerinud politseinike pensionite suurusle, ei oleks eelduslikult tegemist olnud riigi rahaliste vahendite erakordse kuluga.

62. Samas andis seadusandja politsei ja piirivalve seaduse jõustamisega 1. jaanuaril 2010 selge lubaduse, et pärast 1. jaanuari 2010 määratud pensionid suurenevad koos ametipalkade suurenemisega. See oli periood, millele vahetult eelnes märgatav ametipalkade vähendamine. Nimetatud perioodil ametipalgad ei muutunud ja seetõttu ei suurenenud sellel ajal pensioneerinud politseinike pensionid. Küll aga suurenesid seletuskirja 326 SE II kohaselt sellel perioodil nende politseinike pensionid, kes olid pensioneerinud enne 1. jaanuari 2010, sest nende pensione indekseeriti.

63. Kui ametipalku 1. jaanuaril 2013 märgatavalt tõsteti, asendas seadusandja samal ajal ka ümberarvutamise süsteemi indekseerimise süsteemiga. Kuna seadusandja otsustas politseinikele, kes pensioneervad alates 1. jaanuarist 2010, endiselt kohaldada ümberarvutamise süsteemi, andis seadusandja tegevus nimetatud isikutele õigustatud ja põhjendatud ootuse, et ka 1. jaanuaril 2013 ametipalkade tõstmine toob kaasa nende pensionite suurenemise. Süsteemimuudatusega välistati alates 1. jaanuarist 2010 pensioneerinud politseinikele aga 1. jaanuari 2013 ametipalkade tõusust tulenev soodne mõju.

64. Sellises olukorras sõnamurdlikku kohtlemist, jättes pensionid ametipalkade tõstmisel 1. jaanuaril 2013 suurendamata, kinnitab ka see, et ümberarvutamise süsteem oli kehtinud alates 2002. aastast ning kaebaja ei saanud enam oma varasemaid ameti- ja pensionivalikuid muuta, sh panustada pensionisammastesse.

65. Arvestades eeltoodut ja seda, et alates 1. jaanuarist 2013 pensioneervad politseinikud tõstetud ametipalga alusel, ning kaaludes erineva kohtlemise eesmärki ja tekitatud erineva olukorra raskust, ei ole praegusel juhul võrreldavate subjektide erinevaks kohtlemiseks mõistlikku ja asjakohast põhjust.


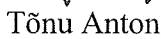
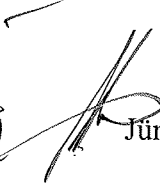








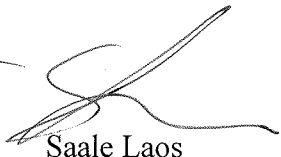





V

66. Arvestades riive intensiivsust, seejuures, et halvemini koheldakse meelevaldselt osa politseipensioni saajatest ning samal ajal tehtud süsteemimuudatuse ja ametipalkade tõstmise otsustega 1. jaanuaril 2013 jäeti kaebaja sõnamurdlikult talle lubatud soodsast mõjust välja, leiab üldkogu, et kaebaja omandipõhiõigust koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega ja võrdsuspõhiõigust on ebaproportsionaalselt ning seega põhiseaduse vastaselt riivatud.

67. Tuginedes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15 lg 1 p-le 2, tunnistab üldkogu põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks PPVS § 106 lg 1 osas ja PPVS-i muutmise seaduse § 1 p 4 osas, milles need ei võimaldanud politseinikele, kes pensioneerusid perioodil 1. jaanuar 2010 kuni 31. detsember 2012, määratud vanaduspensione tõsta lähtuvalt sarnast tööd tegevate politseinike ametipalkadest 1. jaanuaril 2013.

68. Üldkogu peab vajalikuks juhtida menetlusosaliste tähelepanu asjaolule, et kuigi Tartu Halduskohus rahuldab 8. mai 2014. a otsusega kaebuse ja tuvastas vaidlustatud otsustuse õigusvastasuse, ei ole ta lahendanud 14. jaanuari 2014. a määrusega asjas nr 3-13-2214 menetlusse võetud kaebaja kohustamisnõuet. Üldkogu juhib menetlusosaliste tähelepanu asjaolule, et ainuüksi tuvastamisnõude rahuldamine ei aita saavutada kaebaja eesmärki, et 1. jaanuaril 2013 tõstetud ametipalk tooks kaasa ka kaebaja pensioni suurenemise. Selle eesmärgi saavutamiseks esitatud kohase õiguskaitsevahendi ehk kohustamisnõude on halduskohus jättnud lahendamata. Nimetatud

asjaolu võib anda menetlusosalistele aluse esitada halduskohtu 8. mai 2014. a otsuse peale asjas nr 3-13-2214 apellatsioonkaebuse.

 Priit Pikamäe	 Tõnu Anton	 Jüri Ilvest	 Peeter Jerofejev
 Ott Järvesaar	 Eerik Kergandberg	 Hannes Kiris	 Lea Kivi
 Indrek Koolmeister	 Ants Kull	 Villu Kõve	 Saale Laos
 Jaak Luik	 Ivo Pilving	 Jüri Põld	 Malle Seppik
 Tambet Tampuu	