



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

MÄÄRUS

Kohtuasja number	3-4-1-18-14
Määruse kuupäev	8. oktoober 2014
Kohtukoosseis	Eesistuja Priit Pikamäe, liikmed Hannes Kiris, Lea Kivi, Indrek Koolmeister 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

Anda asi üle Riigikohtu üldkogule.

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 521,21 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.

TARTU HALDUSKOHTU OTSUS

4. Tartu Halduskohus rahuldab V. Tsukanovi kaebuse, tunnistab õigusvastaseks Sotsiaalkindlustusameti Kohtla-Järve büroo 1. aprilli 2013 toimingut ning PPVS § 106 lg 1 põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles alates 1. jaanuarist 2010 kuni 1. jaanuarini 2013 pensioneerinud politseinike pensioni ümberarvutamisel ei arvestatud 1. jaanuarist 2010 kuni 1. jaanuarini 2013 kehtinud politseinike ametipalkade vähendamist.

5. Kaebaja taotleb vastustaja 1. aprilli 2013 toimingut (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 PS § 12. Politseinike pensione ei indekseerita võrdsetel alustel, kuna enne 1. jaanuari 2013 pensioneerunud politseinike pensione indekseeritakse vähendatud palga (vähendati 8%) alusel, kuid pärast 1. jaanuari 2013 pensioneerunud 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 pensioneerunud 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 eesmärke 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 politseipensionide 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 suurenda 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 kaitseväe teenistuse 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 töölaseid 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 suurenda.

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 eripensionioõigust 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. Eesmärki 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.

Siseministerium

30. PPVS § 106 lg 1 on põhiseaduspärane. Rikutud ei ole enne 1. jaanuari 2013 pensionile jäänud politseiametnike õiguspärast 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 õiguspärast 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 politseiametnikke 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 kohaldatai 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.

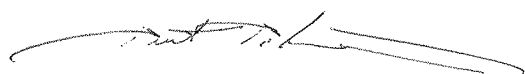
PÕHISEADUSEGA VASTUOLUS OLEVAKS TUNNISTATUD SÄTE

41. Politsei ja piirivalve seaduse (RT I 1993, 24, 428; 22.12.2012, 1) § 106 lg 1:

42. „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.“

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

43. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 3 lg 3 esimese lause järgi lahendab üldkogu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi üleantud asja, kui kolleegium peab vajalikuks asja lahendamist üldkogus. Praeguse asja lahendamist Riigikohtu üldkogus peab kolleegium vajalikuks ja seetõttu annab asja üldkogule üle.



Priit Pikamäe



Hannes Kiris



Lea Kivi



Indrek Koolmeester



Tambet Tampuu

