



Õiguskantsler

Esimees Priit Pikamäe
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 26.05.2014 nr 4-3-82-14

Meie 10.07.2014 nr 9-2/140886/1403014

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses
Politseiametnike väljateenitud aastate pensioni ümberarvutamise aluse muutmise
põhiseaduspärasus**

Austatud Riigikohtu esimees

Palusite minu arvamust politsei ja piirivalve seaduse (PPVS) § 106 lg 1 põhiseaduspärasuse kohta osas, milles alates 01.01.2010 kuni 01.01.2013 pensionile läinud politseinike pensioni ümberarvutamisel ei arvestatud 01.01.2010-01.01.2013 kehtinud politseinike ametipalkade vähenemist.

Tutvusin Tartu Halduskohtu 08.05.2014 otsusega nr 3-13-2214 ja leian, et:

PPVS § 100 lõige 1¹, § 106 lõige 1 ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse (RT I, 04.07.2012, 22) § 1 p 4 (täpsemalt osas, milles see muudab PPVS kuni 12.31.2012 (k.a) kehtinud redaktsiooni § 106 lõikeid 1, 2 ja 4) on osas, milles need ei võimalda alates 01.01.2013 ümber arvutada politseiametnike väljateenitud aastate pensione lähtuvalt politseiametnike ametipalga muutumisest, õiguspärase ootuse põhimõttega kooskõlas, kuid võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus.

Järgnevalt põhjendan oma seisukohta lähemalt. Ühtlasi teatan, et ei taotle asja lahendamist suulises menetluses.

I ASJAOLUD

1. Sotsiaalkindlustusameti Kohtla-Järve büroo 06.10.2011 otsusega nr 12596 määrati kaebajale¹ politseipension, mille suuruseks oli 521,52 eurot. Alates 01.04.2013 suurendati pensioni 547,60 euroni.
2. 21.10.2013 sai Tartu Halduskohus kaebaja esitatud kaebuse Sotsiaalkindlustusameti Kohtla-Järve büroo toimingute (01.04.2013 pensioni suurendamine) õigusvastasuse tuvastamiseks.

¹ Arvamus on loobunud kaebaja nime väljatoomisest, sest selleks puudub vajadus.

3. Tartu Halduskohus rahuldab 08.05.2014 otsusega kaebuse ning tunnistas PPVS § 106 lg 1 põhiseadusvastaseks osas, milles alates 01.01.2010 kuni 01.01.2013 pensionile läinud politseinike pensioni ümberarvutamisel ei arvestatud 01.01.2010-01.01.2013 kehtinud politseinike ametipalkade vähenemist.

II VAIDLUSALUSED SÄTTED

PPVS kuni 31.12.2012 (k.a) kehtinud redaktsiooni sätted

„§ 106. Pensioni ümberarvutamine

(1) Politseiametniku pensioni arvutamise aluseks olnud palgamäära, teenistusastmetasu või töövõime kaotuse protsendi muutumisel arvutatakse pension ümber, välja arvatud § 100 lõikes 2, § 114 lõigetes 7 ja 8 ning § 117 lõigetes 7 ja 8 nimetatud pension. [[RT I 2009, 62, 405](#) - jõust. 01.01.2010]

(2) Politseiametniku pensioni makstakse muutunud suuruses alates pensioni ümberarvutamist tinginud pensioni arvutamise aluseks oleva palgamäära, teenistusastmetasu või püsiva töövõimetuse protsendi muutumise kuule järgneva kuu esimesest päevast.

[---]

(4) Pensioni suuruse arvutamise aluseks olnud palgamäära või teenistusastmetasu muutusest teavitab Politsei- ja Piirivalveamet kirjalikult Sotsiaalkindlustusametit pensioni saavalt isikult sellekohast avaldust nõudmata.“

PPVS alates 01.01.2013 kehtiva redaktsiooni sätted

§ 100 lg 1¹: „Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 nimetatud viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär, teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud soodsaim palgamäär ning punktis 2 nimetatud teenistusastmetasu võetakse politseiametniku pensioni arvutamisel aluseks suuruses, mis kehtivad päeval, millest alates pension määratakse, välja arvatud juhul, kui pension arvutatakse käesoleva paragrahvi lõike 2 alusel.”

§ 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.“

III ÕIGUSKANTSLERI SEISUKOHT

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus – sätete asjassepuutuvus²

² Säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses hindab, peab olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv. Norm on asjassepuutuv siis, kui kohus peaks asja lahendades otsustama selle kehtetuse korral teisiti kui selle kehtivuse korral. Lisaks on Riigikohtul õigus ja kohustus kontrollida, kas kohtule esitatud kaebus oli menetlusnormide kohaselt lubatav (RKÜKo 08.06.2009, nr 3-4-1-7-08, p 23), kas otsustava tähtsusega õigusnormi leidmiseks on kohus tuvastanud asja lahendamiseks olulise tähtsusega asjaolud (RKPJKm 09.09.2008, nr 3-4-1-15-08, p 17) ning kas konkreetse normikontrolli algatanud kohus on õigesti tõlgendanud põhiseadusvastaseks tunnistatud normi (RKPJKo 31.03.2011, nr 3-4-1-19-10, p 23). Õigusselguse

4. Antud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasja lähtekohaks on asjaolu, et kuni 01.01.2013 (v.a) nägi PPVS § 106 lg 1 ette, et politseiametniku (väljateenitud aastate) pensioni arvutamise aluseks olnud palgamäära, teenistusastmetasu või töövõime kaotuse protsendi muutumisel arvutatakse pension ümber. Selle asemel näeb sama säte alates 01.01.2013 ette, et politseiametniku 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.³

5. Tartu Halduskohus leidis, et see muudatus on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse (põhiseadus ja PS) § 12 lõikega 1 (ehk üldise võrdsuspõhiõigusega), sest ei esine ülekaalukaid avalikke huve ega legitiimset eesmärki, mis õigustaks pensioni saavate politseinike erinevat kohtlemist, mis seisneb selles, et 01.01.2010 kuni 01.01.2013 pensionile läinud politseinike vanaduspensionid jäävad igaveseks seotuks (8%) kärbitud ametipalgaga ning ka indekseerimine ei toimu võrdselt, sest indekseerimise alus on isikutel erinev. Tartu Halduskohus osutas küll, et kaebaja tugines ka PS §-st 10 tulenevale õiguspärase ootuse põhimõttele (p 8.3), kuid Tartu Halduskohus ei võtnud samas selle riive ega rikkumise osas seisukohta.

6. Nõustun Tartu Halduskohtuga, et asjassepuutuv säte on PPVS § 106 lg 1. Samas ei piisa minu hinnangul üksnes selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamisest, sest selle tulemusel puuduks pensioni ümberarvutamist ettenägev säte hoopis. Kaebus on suunatud aga varasema olukorra taastamisele, s.t sellele, et kehtiksid kehtetuks tunnistatud PPVS § 106 lõiked 1, 2 ja 4 selle seaduse kuni 01.01.2013 kehtinud redaktsioonis. Need on omavahel seotud sätted, mis reguleerivad politseiametniku pensioni ümberarvutamise alust ja korda. Analoogiliselt Riigikohtu hiljutise otsusega kohtunike eripensionioõiguse asjas⁴ tuleks seega samaaegselt seotud sättena asjassepuutuvaks lugeda ka muutmisseaduse säte ehk politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse (RT I, 04.07.2012, 22) § 1 p 4 osas, milles see muudab PPVS kuni 01.01.2013 kehtinud redaktsiooni § 106 lõiked 1, 2 ja 4. Alles siis, kui ka see säte pakutud viisil põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistatakse, saab taastada varasem regulatsioon⁵ ja muutub võimalikuks kaebaja pensioni ümberarvutamine politseiametniku ametipalga muutumise tõttu.⁶

7. Lisaks tuleks seotud sättena kehtetuks tunnistada PPVS § 100 lg 1¹, mille kohaselt: „Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 nimetatud viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär, teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud soodsaim palgamäär ning punktis 2

tagamise eesmärgil tuleb asjassepuutuvaks lugeda ka need sätted, mis omavad vaidlustatud normiga tihedat seost ning võivad kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku tegelikkuse suhtes (ka RKPJKo 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07, p 20).

³ Töövõime kaotuse protsendi muutumisel arvutatakse pension siiski jätkuvalt ümber kehtiva PPVS § 106 lg 2 alusel.

⁴ RKÜKo 26.06.2014 nr 3-4-1-1-14, punktid 84-86.

⁵ See sõltub ka sellest, kuidas Riigikohus resolutsiooni formuleerib (vt ka Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. R. Narits jt. PS § 152 komm nr 5.3.4., kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-13/pg-152/>).

⁶ Samas osutan, et normitehniliselt toob see kaasa keerulise olukorra: puudub põhjus põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistada kehtiva PPVS § 106 lõiget 2, sest see puudutab politseiametniku töövõimetus- ja toitjakaotuspensione (pigem saab öelda, et seda sätet ei tohiks kehtetuks tunnistada, sest selle tulemusel puuduks kehtivas õiguses ülalpeetavate arvu muutumisel toitjakaotuspensionide ümberarvutamist sätestav regulatsioon). Varem kehtinud lg 2 muutmise põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamisel taastuks aga lg 2 ka varasemas redaktsioonis (vt aga ka eelmine allmärkus), mille tulemusel kehtiks seega samaaegselt kaks PPVS § 106 lõiget 2. Sama kehtib põhimõtteliselt PPVS § 106 lg 1 puhul, mis jääks (kohtuotsuse resolutsioonis töövõimetuspensioniga piirdumisel) osaliselt (toitjakaotus- ja töövõimetuspensionide osas) kehtima praegu kehtivas redaktsioonis.

nimetatud teenistusastmetasu võetakse politseiametniku pensioni arvutamisel aluseks suuruses, mis kehtivad päeval, millest alates pension määratakse, välja arvatud juhul, kui pension arvutatakse käesoleva paragrahvi lõike 2 alusel.”⁷ Kehtima jäädes tekitaks see segadust õigusliku tegelikkuse suhtes, sest selle normi sõnastus takistab (kaebaja PPVS alusel määratud) politseiametniku pensioni (ümber)arvutamisel hiljem muutunud palgamäära ja teenistusastmetasu arvesse võtmist.

8. Kokkuvõttes pean asjassepuutuvaks PPVS § 100 lõiget 1¹, § 106 lõiget 1 ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse (RT I, 04.07.2012, 22) § 1 p 4 (täpsemalt osas, milles see muudab PPVS kuni 12.31.2012 (k.a) kehtinud redaktsiooni § 106 lõikeid 1, 2 ja 4) osas, milles need ei võimalda alates 01.01.2013 ümber arvutada politseiametnike väljateenitud aastate pensione lähtuvalt politseiametnike ametipalga muutumisest.

2. Normikontrolli põhjendatus, asjassepuutuvate normide vastavus põhiseadusele

9. Norm on formaalselt põhiseaduspärane siis, kui selle on vastu võtnud õige organ kohases menetluses ja norm on piisavalt õigusselge. PPVS § 100 lõige 1¹, § 106 lõige 1 ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse (RT I, 04.07.2012, 22) § 1 p 4 on vastu võtnud Riigikogu, need on välja kuulutatud (PS § 107 lg 1) ja avaldatud (PS § 3 lg 2 ja § 108) ja ei ole teada, et normide vastuvõtmisel oleks menetlusreeglite vastu eksitud. Samuti on asjassepuutuvad normid üheselt mõistetavad ning nende arusaadavuse üle ei vaielda, mistõttu on tegemist formaalselt põhiseaduspärase regulatsiooniga.

2.1. Politseiametniku pensioni ümberarvutamist muutvate sätete vastavus õiguspärase ootuse põhimõttele⁸

10. Põhiseaduse §-st 10 tuleneb õigusriigi põhimõte, mis hõlmab õiguskindluse põhimõtte. Õiguskindluse põhimõtte hõlmab omakorda õiguspärase ootuse ja *vacatio legis* põhimõtte.⁹ Olen seisukohal, et neid põhimõtteid tuleb käsitleda koos, sest põhimõtteliselt taandub küsimus

⁷ Välistus „välja arvatud juhul, kui pension arvutatakse käesoleva paragrahvi lõike 2 alusel“ ei muuda midagi käesoleva asja suhtes, sest kaebaja politseiametniku pension on määratud sama sätte lg 1 alusel.

⁸ Riigikohus on hiljutises analoogilises kohtunike eripensionioõiguse asjas (vt RKÜKo 26.06.2014 nr 3-4-1-1-14, punktid 88 ja 105) analüüsinud õiguspärase ootuse põhimõtte riivet koostoides omandipõhiõiguse (PS § 32) riivega. Minu hinnangul on siiski küsitav, kas neid peaks käsitleva *omavahelises koostoides*. See oleks põhjendatud, kui küsimust analüüsitaks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni pinnalt. Eesti Vabariigi põhiseaduses on õiguspärane ootus ja omandipõhiõigus kaitstud eraldiseisvana, seega puudub iseenesest vajadus nende käsitlemiseks koos. Ühtlasi märgin, et Riigikohus on (seda sisuliselt põhjendamata) viidatud kohtulahendis tuginenud pensionilubaduse (osalise) äravõtmise osas PS § 32 lg 2 teisele lausele, mille kohaselt kitsendused sätestab seadus. Sellest võib järeldada, et Riigikohus on ühtlasi tuvastanud PS § 32 lg 2 esimese lause riive (teine lause ju vaid sätestab esimese lausega tagatud õiguse piiramise tingimuse) ehk leidnud, et pensionilubaduse (osaline) äravõtmine kujutab endast omandi vabalt valdamise, kasutamise ja käsutamise riivet. Selles lähenemises võib kahelda, sest sisuliselt ei ole tegemist mitte omandi valdamise, kasutamise või käsutamise negatiivse mõjutamisega (need tegevused eeldavad, et omand on juba tekkinud), vaid (lubatud) omandi tekkimise ärahoidmisega, mis on olemuselt lähedasem omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisele ehk PS § 32 lg 1 riivele (sel juhul tuleks aga ühtlasi tagada kohene ja õiglane hüvitis, mis muudaks sisuliselt võimatuks pensionilubaduse äravõtmise). Kui aga paigutada see PS § 32 lg 1 alla, siis ei saa neid riiveid koostoides analüüsida, sest PS § 32 lõikega 1 seatakse omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisele rangemad nõuded kui õiguspärase ootuse riivele (võrdle ka RKPJKo 17.04.2012, nr 3-4-1-25-11, p 52). Probleemi lahendaks, kui tõlgendada PS § 32 selliselt, et see kaitseb juba tekkinud omandit ning omandi tekkelubadust kaitseb õiguspärase ootuse põhimõte. Omandipõhiõiguse saab sisse tuua siis, kui täiendavalt on vaja kontrollida Eesti õiguse rahvusvahelisele ja Euroopa Liidu õigusele vastavust.

⁹ RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, p 48, vt ka p 49 ja p 66.

sellele, kas õiguskorras isikule antud õigused ja pandud kohustused on muutunud (sõnamurdlikult¹⁰) rabavalt ebasoodsas suunas või on isikul mõistlik aeg, mille jooksul saaksid adressaadid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada¹¹. *Vacatio legis* on sealjuures üks aspekt, mida vaadelda, andes hinnangut, kas muudatus on toimunud „rabavalt“.

11. Olen seisukohal, et teenistuja saab põhimõtteliselt lähtuda sellest, et ta hakkab saama (eri)pensioni teenistuses oleku ajal kehtestatud tingimustel. See kehtib eriti juhul, kui (eri)pensioni maksmise üheks tingimuseks on teatud aja jooksul teenistuses oleku nõue (teenistusstaaž) ning isik selle nõude täidab. Ühtlasi võib ka eeldada, et pensionilubadus on tegur, mis mõjutab isikut teenistusala otsuste langetamisel (s.t küsimuses, kas jätkata teenistuses või mitte).

12. Alates 01.01.2013 kehtetuks tunnistatud PPVS § 106 lg 1 nägi ette, et politseiametniku pensioni arvutamise aluseks olnud palgamäära, teenistusastmetasu või töövõime kaotuse protsendi muutumisel arvutatakse pension ümber.¹² Sarnast regulatsiooni sisaldas juba politseiteenistuse seadus 01.01.2002 jõustunud redaktsioonis,¹³ mille § 21¹ lg 5 nägi ette, et kui muutub politseiametniku pensioni arvestamise aluseks oleva ametikoha ametipalk, arvutatakse pension ümber.¹⁴ Sama seadusemuudatusega kehtestati (seni sisuliselt muutumatuks) kaebajale pensioni määramise aluseks olevad sätted, millega lubati politseiametnikule, kellel on vähemalt 20-aastane politseiteenistuse staaž, 50-aastaselt politseiametniku pensionit 50 % ulatuses tema viimasest politseiametniku ametipalgast või teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud soodsaimast politseiametniku ametipalgast ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest (politseiteenistuse seaduse § 21¹ lg 1; PPVS § 101 lg 2). Lisaks lubati suurendada iga aasta eest, mille võrra politseiametniku politseiteenistuse staaž ületab seda staaži, politseiametniku pensioni 2,5 % võrra tema pensioni arvestamise aluseks olnud ametipalgast, kuid maksimaalselt kuni 75 %-ni vastavast ametipalgast (politseiteenistuse seaduse § 21¹ lg 3; PPVS § 117 lg 6). Lihtsustatult saab olukorda esitada seadusandja üle kümne aasta püsinud lubadusena: kui teenid politseiametnikuna vähemalt 30 aastat, siis pension on pensionile õiguse tekkimise järel 75 % vastava ametikoha politseiametniku ametipalgast pensioni maksmise ajal.¹⁵

13. Antud juhul on kaebaja omalt poolt täitnud seadusandja esitatud tingimused politseiametniku pensioni saamiseks (kaebajale politseiametniku pensioni määramise otsuse tegemise ajal ehk 06.10.2011 kehtinud PPVS § 101 lg 1 annab politseiametniku väljateenitud aastate pensioni saamise õiguse 55-aastaseks saanud politseiametnikule, kellel on vähemalt 20-aastane politseiteenistuse staaž, millest viis aastat pidevat politseiteenistuse staaži eelneb vahetult pensioniõigusliku ea täitumisele). Sellises olukorras seadusandja lubaduse (osalisel) tagasivõtmisel on olemuslikult (abstraktselt) tegemist olukorraga, mis kõigist võimalikest ümberkorraldustest kõige enam tekitab küsimuse, kas pensioni maksmise tingimuste muutmine on toimunud sõnamurdlikult.¹⁶ Inimese tööpanus on vaba eneseteostuse üks olulisem

¹⁰ RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, p 49.

¹¹ Võrdle hindamise lähtekohti RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, punktides 49 ja 66, mis sisuliselt kattuvad.

¹² Säte kehtis sellisel kujul juba 01.01.2010 jõustunud PPVS algredaktsioonis (RT I 2009, 26, 159).

¹³ Vastav säte lisati politseiteenistuse seadusesse 11.10.2001 vastu võetud politseiteenistuse seaduse ja politseiseaduse muutmise seadusega (RT I 2001, 85, 511). Eelnõu (476 SE) seletuskirjas ei ole pensioni ümberarvutamise regulatsiooni selgitatud.

¹⁴ Säte kehtis sellisel kujul ka politseiteenistuse seaduse kehtivuse viimasel päeval (31.12.2009, pärast mida jõustus politsei ja piirivalve seadus, millega politseiteenistuse seadus kehtetuks tunnistati).

¹⁵ Võrdle RKÜKo 26.06.2014 nr 3-4-1-1-14, p 91.

¹⁶ Analoogselt R. Maruste: „Asi on nii, et kui kord poliitiline valik on tehtud ja valitsus on otsustanud teatud sotsiaalsed õigused tagada ning teatud liigilist sotsiaalkaitset tunnustada ja pakkuda ning on sellekohase õiguse konkreetselt siduvana seadusesse kirjutatud, andes inimesele teatud varalised õigused või vähemalt õiguspärase

väljendusvorm¹⁷ ning seda ei ole võimalik kuidagi tagantjärele tagasi võtta. Erinevalt teenistuses olevatest politseiametnikest ega isikutest, kes alles kaaluvad politseiametnikuks hakkamist, ei ole kaebajal enam võimalik oma tööalaseid valikuid muuta ega ka ise täiendavalt pensioni saamiseks panustada, nt II või III pensionisamba kaudu.“ Ühtlasi tuleb märkida, et seaduse avaldamise ja jõustumise vahele jäänud aeg (*vacatio legis*) oli üldiselt ettenähtud 10 päevast lühem (PS § 108 kohaselt jõustub seadus kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtaega) – politsei ja piirivalve seaduse muutmise seadus (võeti vastu 20.12.2012, kuulutati välja 28.12.2012,) avaldati Riigi Teatajas 31.12.2012 ning jõustus 01.01.2013 (esimene muudetud PPVS § 106 lg 1 kohane pensioni indekseerimine toimus 01.04.2013). Samas ei oleks kaebaja saanud oma olukorda edasiulatuvalt (peale seaduse jõustumist järgneva aja suhtes) kuidagi parandada ka juhul, kui *vacatio legis* olnuks pikem (samas saanuks ta vähemalt *vacatio legis* ajal kõrgemat pensioni). Sisuliselt on pensionile jäänud politseiametnike ainukeseks võimaluseks muudatusega kohaneda lihtsalt sellega leppimine.

14. Teisest küljest (konkreetses olukorra vaatlusele asudes) aga ei toonud muudatus kaasa eripensionidõiguse kaotust. Samuti säilitas seadusandja võimaluse pensioni tõusuks – see ei toimu lihtsalt enam mitte politseiametnike ametipalga muutumisest lähtuvalt, vaid indekseerimisel riikliku pensionikindlustuse seaduse § 26 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud pensioniindeksiga. Põhimõtteliselt on õige eelnõu seletuskirjas¹⁸ märgitu: „*Kummal juhul kasvab pension kiiremini, kas pensioniindeksiga indekseerides või palgamäära ja teenistusastmetasu alusel ümberarvutamisel, sõltub sellest, milline saab olema riikliku pensionikindlustuse seaduse § 26 alusel Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatav pensioni indeks ning mil määral muutuvad politseiametnike palgaastmetele vastavad palgamäärad ja teenistusastmetasu suurused.*“ Muudatus pensioni arvestamise alustes on seega varasemast ebasoodsam, kui ametis olevate politseiametnike ametipalk kasvab selliselt, et selle järgi ümberarvutatud pension oleks suurem kui indekseeritud pension.

15. Antud juhul ongi tegemist sellise olukorraga (vt Tartu Halduskohtu otsuse p 8.7.) ning konkreetsel normikontrollil tuleb sellest ka lähtuda. Varasema regulatsiooni kohaselt tulnuks kaebaja pension ümber arvutada juba alates 01.01.2013 tõusnud ametipalga järgi, kuid see vaid indekseeriti ning seda alles alates 01.04.2013. Enne indekseerimist oli kaebaja pension (algselt määratud suurus) 521,52 eurot. Indekseerimisest alates on kaebaja pension 547,60 eurot. Kui varasem pensioni ümberarvutamise regulatsioon oleks kehtima jäänud, siis alates 01.01.2013 rakendatava Vabariigi Valitsuse 10.01.2013 määruse nr 7 „Politseiametnike töötasustamine 2013. aastal“¹⁹ kohaselt oleks kaebaja hakanud pensioni saama suuruses 731,25 eurot²⁰ terve 2013. aasta vältel. Seega oli kaebaja igakuine pension jaanuarist märtsini 209,73 euro võrra väiksem kui see oleks olnud varem kehtinud regulatsiooni alusel (see tähendab pensionitõusu

ootuse nendele, siis tuleb oma lubadust täita.“ Eessõnas kogumikule „Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid. Sotsiaalkindlustus“. Sotsiaalministeerium. Tallinn 2009. Lk 11.

¹⁷ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. T. Annus. PS § 29 komm nr 1, kättesaadav: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-29/>.

¹⁸ Politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu (326 SE) seletuskiri, kättesaadav www.riigikogu.ee.

¹⁹ RT I, 11.01.2013, 8.

²⁰ Ametipalk 975 (7ndale palgaastmele vastav palgamäär 932 eurot ja komissari teenistusastmetasu 43 eurot), millest 50% (vastavalt PPVS § 101 lõikele 2) on 487.50. Kuna kaebajal on politseiteenistuse staaži vähemalt 10 aasta võrra nõutavast politseiteenistuse staažist rohkem, lisandub sellele (vastavalt PPVS § 117 lõikele 6) 10x2,5% ehk 25% ametipalgast (975), mis on 243.75. Sellisel kujul kehtisid kaebaja pensioni ümberarvutamise aluseks olev palgamäär ja teenistusastmetasu ka alates 01.04.2013 kohaldatava siseministri 02.05.2013 määruse nr 18 „Politseiametnike palgaastmetele vastavad palgamäärad, diferentseerimise alused, teenistusastmetasu suurus ning lisatasude maksmise alused“ (sellega tunnistati ka kehtetuks ka ülal viidatud Vabariigi Valitsuse määrus volituskorralduse muutmise tulenevalt).

rohkem kui kolmandiku võrra varasemast pensionist) ning peale indekseerimist aprillist detsembrini 183,65 euro võrra (ligikaudu kolmandik varasemast pensionist). Alates 2014. aasta algusest on vahe veel veidi suurem, sest sellest ajast rakendatakse siseministri 10.01.2014 määrust nr 3 „Siseministri määruste muutmise tulenevalt politseiametnike ja päästeteenistujate palgamuudatustest“²¹, mille lisas 1 on tõstetud 7ndale palgaastmele vastavat palgamäära (seniselt 932-lt eurolt) 952-le eurole (alates 1. aprillist tuleb aga teiselt poolt arvestada ka uue indekseerimisega). Ühtlasi osutan, et Sotsiaalkindlustusameti tehtud arvutuse kohaselt on praegu pensionile mineva keskmist palka saanud isiku pensioni keskmiseks suuruseks 334,4 eurot.²² Sellest järeldub, et kaebaja pensioni suuruse vahe on koguni rohkem kui pool keskmist palka saanud isiku pensionist suurusest.

16. Loomulikult ei saa pensionile jäänud politseiametnikel olla õiguspärast ootust pensioni tõusuks just täpselt sellises suuruses (nagu ametis olevalgi politseiametnikul ei ole õiguspärast ootust ametipalga tõusuks kindlas suuruses). Õiguspärane ootus seisneb siin kaebaja ootuses sellele, et tema pension on pensionile õiguse tekkimise järel 75 % vastava ametikoha politseiametniku ametipalgast pensioni maksmise ajal²³ (ehk pensionile jäänud ning ametis olevatele politseiametnikele riigi võimaldatavad elatustasemed on lubatud suhtes). Kaebaja läks pensionile peale politseiametnike ametipalkade kärpimist²⁴ (sealjuures väärrib märkimist, et palgakärbe kehtestati tähtajatuna²⁵), mistõttu on väiksem ka talle määratud pension. Peale politseiametnike ametipalkade tõusu (alates 01.01.2013) kuni 01.04.2013 (indekseerimiseni) moodustab kaebaja pension 54 %²⁶ ning 01.04.2013-31.12.2013 56 % vastava ametis oleva politseiametniku ametipalgast (senise 75 % asemel). See tähendab varasemalt lubatust vastavalt 21 ja 19 protsendipunkti mahavõtmist.²⁷ See vahe on märkimisväärne ja võib tulevikus veelgi suurenedada.

17. Teiselt poolt nõuaks varasemast regulatsioonist tulenev pensionitõus aga ühtlasi märkimisväärset lisaressurssi. Seadusandja vabadus teha (poliitilisi) prioriteeditsuseid ressursi jagamisel on õiguspärase ootuse riive legitiimne eesmärk.²⁸

18. 2013. aasta ettekandes Riigikogule osutas riigikontrolör Alar Karis: „*Enamik riigi tulusid on ette broneeritud. Valdav osa riigieelarve kuludest on sellised, mis on seadusega määratud või muul moel fikseeritud. Need on kulud, mida riik peab oma kohustuste täitmiseks rahastama ning mis üldjuhul ei toeta riigi konkurentsivõimet. Selliste fikseeritud kulude osakaal on riigieelarves*

²¹ RT I, 17.01.2014, 17

²² Millest baasosa 126,8183, kindlustusosak 14x4,718=66,05 ning staažiosak 30x4,718=141,54.

²³ Võrdle RKÜKo 26.06.2014 nr 3-4-1-1-14, p 91.

²⁴ Ametipalka kärbiti juba alates 01.07.2009 rakendatud Vabariigi Valitsuse 20.07.2009 määrusega nr 127 „Vabariigi Valitsuse 30.12.2008 määruse nr 188 „Politseiametnike töötasustamine“ muutmise“ (RT I 2009, 40, 275). Sellele järgnevalt rakendati täiendavat palgakärbet alates 01.01.2010 Vabariigi Valitsuse 29.12.2009 määrusega nr 223 „Politseiametnike töötasustamine 2010. aastal“. Sellega seoses tuleb märkida, et ekslik on Tartu Halduskohtu seisukoht, et kaebaja kannatas üksnes politseiametnike 8 %-lise palgakärpe all, sest kaebaja suhtes rakendunud palga ja 31.06.2009 kehtinud ametipalga protsentuaalne vahe on sellest veel oluliselt suurem.

²⁵ Analooogiliselt kohtunike eripensioniasja (vt üle-eelmine allmärkus) asjaoludele määrati ka kaebaja pension peale politseiametnike ametipalga olulist kärpimist. Samas erinevalt kohtunikest ei olnud palgakärbe kehtestatud mitte ajutisena, vaid tähtajatult (erinevalt olukorrast, mida on kirjeldatud viidatud lahendi punktis 125). Seega ei saa siin tõmmata paralleeli viidatud kohtuasja punktiga 99 (s.t kaebajal ei ole tekkinud täiendavalt õiguspärast ootust palga vaid ajutiselt kärpimise lubadusest tulenevalt, sest sellist lubadust politseiametnikele ei antud).

²⁶ Protsendid siin ja edasi ümardatud täisarvuni.

²⁷ Vt ka allmärkus nr 4.

²⁸ Põhimõtteliselt sama RKÜKo 26.06.2014 nr 3-4-1-1-14, p 112 jj. Sealjuures tuleb rõhutada vabadust mõjutada eelmiste Riigikogu koosseisude antud lubadusi (kui ressursi kokkuvõid ei oleks õiguspärase ootuse riivel legitiimseks eesmärgiks, saaks Riigikogu üks koosseis täielikult võtta järgnevatelt koosseisudelt valikuvõimaluse).

*pidevalt kasvanud, need kulud on kasvanud kiiremini kui riigi tulud ning need jätkavad Rahandusministeeriumi hinnangul suurenemist ka edaspidi. Kui sel aastal võtavad fikseeritud kulud riigieelarvest 74%, siis aastal 2017 juba 77%. Fikseeritud kuludest suurima osa moodustavad sotsiaalkulud ehk raha, mis läheb pensionide, ravikindlustuse, peretoetuste jms tarvis. Need kulutused võtavad riigieelarvest juba peaaegu poole. [---] Pensionid on viie aastaga kasvanud mõnekümne euro võrra, kuid sotsiaalmaksulaekumistest nende maksmiseks ei piisa. Igal aastal tuleb sotsiaalkulude tarbeks kasutada järjest rohkem riigi muid tulusid. Kui käesoleval aastal pidi riik pelgalt pensionide maksmiseks leidma muudest tuludest juurde ca 370 miljonit eurot, siis aastal 2017 tuleb selleks leida juba ca 500 miljonit. Uuringute järgi ei ole Eesti pensionikindlustussüsteem praegusel kujul jätkusuutlik.*²⁹

19. Üldises pensionisüsteemis toimub seetõttu üleminek riiklikult pensionisüsteemilt isiku igakuisel panusel põhinevale pensionisambasüsteemile. Samuti on võetud suund eripensionisüsteemi reformimisele, sest eripensionidega senisel kujul jätkamist peetakse riigile liiga koormavaks.³⁰ Näiteks ei teki eripensionidõigust enam alates 2013. aastast ametisse nimetatud riigikontrolöri ja õiguskantsleri ning alates 01.07.2013 ametisse asuvatel kohtunikel.³¹

20. Nende muudatuste valguses on arusaadav, et seadusandja teeb mõõndusi ka varasemalt lubatud eripensionide maksmise alustes. Kui seadusandja on asunud uute teenistusse astujate suhtes eripensionidõigust kaotama, siis on teatud määral õigustatud ka varasemate teenistujate soodustuste vähendamine – seda toetab võrdse kohtlemise põhimõte ehk võrdsuspõhiõigus (PS § 12), mille tagamise vajadus on samuti õiguspärase ootuse riivel legitiimseks eesmärgiks.

21. Kaebaja pensioni ümberarvutamise regulatsiooni muutmisel toodi eesmärgina välja just võrdse kohtlemise põhimõte (kuid seda mitte võrdluses uute teenistusse astujatega, vaid varasemate pensionäridega): „Eelnõu eesmärgiks on tagada isikute võrdne kohtlemine pensioniskeemides. Riikliku pensionikindlustuse seaduse, soodustingimustel vanaduspensionide seaduse ja väljateenitud aastate pensionide seaduse alusel arvutatud pensionid indekseeritakse iga aasta 1. aprillil pensioniindeksiga. Politsei ja piirivalve seaduse alusel toimub juba määratud pensioni ümberarvutamine sõltuvalt sellest, millise seaduse järgi on pension määratud. Varem kehtinud seaduste, nagu politseiteenistuse seadus ja piirivalveteenistuse seadus, alusel arvutatud pensionid indekseeritakse 1. aprillil pensioniindeksiga, alates 1. jaanuarist 2010 kehtiva politsei ja piirivalve seaduse alusel arvutatud pensionid arvutatakse ümber koos palga muutusega. Seega kohtleb senine õiguslik regulatsioon pensionide ümberarvutamise osas erinevalt eripensionäre ning tavapensionäre, samuti eripensionäre omavahel. Selle likvideerimiseks hakatakse eelnõu kohaselt määratud ja määratavaid eripensione, v.a jooksva aasta palga alusel arvutatud pensione, indekseerima 2013. aastast

²⁹

Riigikogu

06.11.2013

stenogramm,

kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1383735424>. Rahandusminister Jürgen Ligi kinnitas hiljuti, et 2014. aastal on riigieelarvest kaetav pensionikindlustuse puudujääk 362,7 miljonit eurot (24.01.2014 kiri nr 1.1-1315908).

³⁰ Sh on Riigikontroll 21.02.2014 avalikustatud aruandes „Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus“ eripensionide kohta välja toonud, et kulu eripensionäri kohta on ebaproportsionaalselt suur (lk 53 jj, kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2313/Area/21/language/et-EE/Default.aspx>). Õigupoolest oligi eripensionisüsteem algselt mõeldud ajutise lahendusena – Vabariigi Valitsust kohustati asendama riiklikud väljateenitud aastate pensionid osaliselt tööandja omavahendite arvel makstavate pensionidega (vt Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 14.05.1992 otsus "Eesti Vabariigi väljateenitud aastate pensionide seaduse rakendamise kohta" p 8 alap 3). Vt toimuvate arengute osas ka: <http://valitsus.ee/et/uudised/pressiteated/73420/riik-hakkab-tasumataa3/4ikate-vanglaametnike-eest-pensionifondimakseid>.

³¹ Alustasin kohtunike osas omal algatusel menetlust, et kontrollida selle põhiseaduspärasust (kohtuniku sõltumatuse piisavate tagatiste nõude osas tulenevalt PS § 147 lõikest 4).

*pensioniindeksiga. [...] Alates 2010. aastast indekseeritakse pensioniindeksiga neid politseiametniku pensione, mis on määratud politseiteenistuse seaduse või piirivalveteenistuse seaduse alusel. Praegu on valdava enamuse politseiametnike pension määratud nende seaduste alusel, seega neid juba indekseeritakse.*³²

22. Pensioni ümberarvestamise aluste ebasoodsamaks muutmine on neid vajadusi silmas pidades nii sobiv kui ka vajalik abinõu. Järgnevalt kaalun selle proportsionaalsust (kitsamas tähenduses).

23. Eripensioniõigus on soodustus võrreldes üldalustel riikliku vanaduspensioni saajatega. Eripensioniõiguse andmine ei ole üldjuhul PS § 28 lõikest 2 tulenev riigi kohustus.³³ Riigikohus on rõhutanud, et sellisel juhul tuleb erinevate argumentide kaalumisel arvestada, et tegemist on riigi heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt isikutele antava hüve või soodustusega³⁴ – seega tuleb arvesse võtta seadusandja seatud poliitilisi eesmärgid ning olla seadusandja kohaseks peetud lahenduse ümberhindamisel tagasihoidlik.³⁵ Seetõttu peaks seadusandjal eripensioniõiguse reguleerimisel olema ulatuslik kujundamisruum.³⁶

24. Muudatus kaebaja pensioni suurusel on kahtlemata ulatuslik (vt p 15), ametipalga muutumisel pensioni ümberarvutuse lubadus kehtis üle kümne aasta (vt p 12) ning kaebaja ei saa enam varasemaid ameti- ja pensionivalikuid muuta ega ise enam oma pensioni suurust mõjutada.³⁷ Teiselt poolt tuleb arvestada, et enne PPVS jõustumist (01.01.2010) pensionile jäänud politseiametnike pensionide ümberarvutamine ametipalga muutumisest tulenevalt lõpetati juba 01.01.2010 ning asendati indekseerimisega. Ühtlasi väljendati juba vastava muudatuse väljatöötamisel kavatsust hakata ka peale PPVS jõustumist pensionile jäävate politseiametnike pensioni indekseerima: „Uue seaduse alusel määratud pensionid jäid seotuks palgaastmele vastava palgamäära ja teenistusastmetasuga seetõttu, et 2010. aastal olid ka kõikide teiste eripensionide arvutamise alused samad ning eripensione ei indekseeritud. Kuigi rahandusministeerium soovitas indekseerida ka uue seaduse alusel pensionide määramise, otsustati, et pensionide seotus palgamäära ja teenistusastmetasuga kehtib seni kuni muutub üldine väljateenitud aastate pensionide regulatsioon ning kõigi eriteenistujate pensionid

³² Politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu (326 SE) algteksti seletuskiri, kättesaadav: www.riigikogu.ee. Lisan, et alates 01.01.2013 lõpetati ka juba määratud riigikontrolõri ja õiguskantsleri eripensionide ümberarvutamine seoses palga muutusega ning hakati neid indekseerima. Alates 01.04.2013 näeb pensioni indekseerimise ette kaitseväeteenistuse seadus (§ 211 lg 7).

³³ Analoogselt vanemahüvitise suhtes RKPJKo 14.05.2013 nr 3-4-1-7-13 p 47 ja RKPJKo 27.12.2011 nr 3-4-1-23-11 p 68 ning sünnitoetuse osas RKPJKo 08.03.2011 nr 3-4-1-11-10 p 62.

³⁴ RKPJKo 27.12.2011 nr 3-4-1-23-11 p 68.

³⁵ RKPJKo 14.05.2013 nr 3-4-1-7-13 p 47.

³⁶ Riigikohus on samas isegi sotsiaalsete põhiõiguste puhul osutanud: „Sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus ja kohtud ei tohi seadusandja asemel asuda langetama sotsiaalpoliitilisi otsuseid. Sotsiaalsete põhiõiguste täpsem maht sõltub ka riigi majanduslikust olukorrast.“ (Riigikohtu üldkogu otsus 07.06.2011 nr 3-4-1-12-10 p 58). Seda enam (ulatuslikumalt) tuleb seadusandja kujundamisruumi tunnustada heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt isikutele antava hüve või soodustuse puhul (analoogselt kohaliku omavalitsuse üksuse poolt antava hüve suhtes RKPJKo 08.03.2011 nr 3-4-1-11-10 p 62). Võrdle ka G. Lübbecke-Wolff. Kommentaarid artiklile 33. – H. Dreier. Grundgesetz. Kommentar. II kd. Artiklid 20-82. Tübingen 1998, art 33 änr 64 (seadusandja ulatuslik kujundamisruum teenistussuhte üksikute oluliste tingimuste kujundamisel). See ei tähenda samas, et kohus ei saaks kontrollida isikute põhiõiguste tagatust või põhiseaduse põhimõtetest kinnipidamist (RKÜKo 26.06.2014 nr 3-4-1-1-14, p 127).

³⁷ Võrdle RKÜKo 26.06.2014 nr 3-4-1-1-14, punktid 123 ja 124. Riigikohus on kohtunikupensioni käsitletud ka kohtunikule kehtestatud piirangute hüvitiseks (samamoodi, punktid 97 ja 124). Analoogne lähenemine on iseenesest põhjendatud ka politseiametnike puhul. Samas ei peaks sellele aspektile minu hinnangul suurt rõhku panema, sest piirangute kompenseerimine on võimalik ka palga maksmisel (erinevalt – kohtunike puhul olulise – sõltumatuse tagamisest ei pea kompensatsiooni jaotama ka pensioni maksmise ajale, s.t piirangute kompenseerimise vajadus iseenesest ei nõua minu hinnangul eripensioni maksmist).

*indekseeritakse Vabariigi Valituse poolt väljatöötatava kava kohaselt. Seega oli juba 2010. aastal kavas politsei ja piirivalve seaduse alusel määratud eripensionid indekseerida ning siduda need lahti ametipalkadest.*³⁸ Olen seisukohal, et see mõjutab ka kaebaja õiguspärase ootuse kaitse määra, sest kui varasemalt pensionile jäänud ametikaaslaste suhtes on indekseerimist juba rakendatud ning üldiselt on võetud suund eripensionide indekseerimisele (vt p 21), siis ei saa ka kaebaja jaoks tulla indekseerimine täiesti ootamatult.

25. Seega leian, et 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 (muidugi võivad need jäädaagi teatud ulatuses varasematele teenistujatele soodsamaks – see tulenebki vajadusest tasakaalustada võrdse kohtlemise nõuet teiselt poolt teenistujate õiguspärase ootusega). Muudatus pensioni ümberarvestamise alustes ei toonud kaasa kaebaja pensioni vähenemist – see üksnes ei suurene(nud) varasemast seadusandja lubadusest tuleneval määral. **Seega olen seisukohal, et PPVS § 100 lõige 1¹, § 106 lõige 1 ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse (RT I, 04.07.2012, 22) § 1 p 4 (täpsemalt osas, milles see muudab PPVS kuni 12.31.2012 (k.a) kehtinud redaktsiooni § 106 lõikeid 1, 2 ja 4) on osas, milles need ei võimalda alates 01.01.2013 ümber arvutada politseiametnike väljateenitud aastate pensione lähtuvalt politseiametnike ametipalga muutumisest, õiguspärase ootuse põhimõttega kooskõlas.**

26. Kui Riigikohus nõustub minuga, et politseiametniku pensioni ümberarvutamise aluste muutmine on kooskõlas õiguspärase ootuse põhimõttega, tuleb muudatust täiendavalt hinnata võrdse kohtlemise põhimõttest lähtuvalt.

2.2. Politseiametniku pensioni ümberarvutamist muutvate sätete vastavus võrdse kohtlemise põhimõttele

27. Tartu Halduskohus püstitas võrdse kohtlemise küsimuse, moodustades järgmised võrreldavad grupid (otsuse p 8.6):

- politseinikest pensionärid, kes jäid pensionile enne 01.01.2010 (I grupp);
- politseinikest pensionärid, kes jäid pensionile pärast 01.01.2010, kuid enne 01.01.2013 (II grupp);
- politseinikest pensionärid, kes jäid pensionile pärast 01.01.2013 (III grupp).

28. Riigikohus on leidnud, et mida erinevamad on võrreldavad grupid sisuliselt, seda erinevamalt võib seadusandja neid kohelda.³⁹ Sellega põhimõtteliselt nõustudes leian, et võrreldavate gruppide moodustamist tuleb alustada kahest kõige sarnasemast grupist, keda erinevalt koheldakse. Seda seetõttu, et kui grupi erinev kohtlemine kõige sarnasema grupiga on põhiseadusega vastuolus, siis puudub vajadus täiendavalt kontrollida erineva kohtlemise põhiseaduspärasust teiste vähem sarnaste gruppidega võrreldes (seaduse põhiseadusvastasus on juba tuvastatud). Kui grupi erinev kohtlemine kõige sarnasema grupiga ei ole aga põhiseadusega vastuolus, siis üldjuhul ei ole põhiseadusega vastuolus ka grupiga vähem sarnase grupi erinev kohtlemine, sest viimase puhul lisandub erinevusi, mis üldiselt toetavad erinevat kohtlemist veelgi (see ei peaks aga võrdlemist täielikult välistama, sest võivad esineda erilised asjaolud, mis võivad kaasa tuua teistsuguse järelduse⁴⁰).

³⁸ Politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu (326 SE) II lugemise seletuskiri, kättesaadav: www.riigikogu.ee.

³⁹ RKPJKo 29.01.2014, nr 3-4-1-52-13, p 47.

⁴⁰ Nt on sellise olukorraga tegemist, kui erineva kohtlemise sisu on erinev sõltuvalt võrreldavast grupist. Antud juhul ongi sellega tegemist – kui võrrelda alates 01.01.2013 politseiametniku pensionile jäävate isikutega, siis seisneb

29. Olen seisukohal, et kõige sarnasemad on antud olukorras politseinikest pensionärid, kes jäid pensionile 01.01.2010-31.12.2012 ning politseinikest pensionärid, kes jäid pensionile pärast 01.01.2013 (ehk sisuliselt Tartu Halduskohtu poolt moodustatud II ja III grupp), sest ainukeseks neid omavahel eristavaks tunnuseks on erinev pensionile jäämise aeg (kas enne või pärast 01.07.2013). Enne 01.01.2010 pensionile jäänud politseinikega võrdlemisel tuleks juba arvestada ka palga arvestamise aluste muutumist,⁴¹ kuid pean põhimõtteliselt ka nendega võrdlemist kohaseks (kui II ja III grupi võrdlemisel juba vastuolu ei tuvastata).⁴²

30. Seega võib Tartu Halduskohtu moodustatud võrdlusgruppidega alglahtekohana nõustuda, kuid osutan, et õigupoolest on küsimus üldisem. Muudatus, millest tulenevalt pensionile jäänud politseiametnike pensioni enam ametis oleva politseiametniku ametipalga muutumisel ümber ei arvestata, toob kaasa selle, et pensionile jäävate politseiametnike pensionid on erinevas suuruses sõltuvalt nende pensionile jäämise ajast. See kehtib ka kõigi alates 01.01.2013 pensionile jäävate politseiametnike suhtes – ka nende pensionid saavad olema omavahel võrreldes erinevas suuruses. Teisisõnu ei ole kolmas moodustatud grupp ühetaoline. Põhimõtteliselt on koguni võimalik, et mõni alates 01.01.2013 pensionile jääv politseiametnik hakkaks saama väiksemat pensioni kui enne seda pensionile jäänud politseiametnik (kuigi eelduslikult ja loodetavasti⁴³ seda ei juhtu).

31. Tartu Halduskohtu moodustatud kolmanda grupi sees, kellele määratakse politseiametniku pension alates 01.01.2013, tuleb veel eristada neid politseiametnikke, kes on 01.07.2013 seisuga juba seaduses toodud staažinõude täitnud (sarnaselt kuni 01.01.2013 (v.a) pensionile jäänud politseiametnikega), ja neid, kes staažinõuet veel täitnud ei ole (erinevalt kuni 01.07.2013 (v.a) pensionile jäänud politseiametnikest).

32. Seega on sarnaseimad võrreldavad grupid, keda erinevalt koheldakse:

- politseiametnikud, kellele määrati politseiametniku pension 01.01.2010-31.12.2012;
- politseiametnikud, kes on 01.01.2013 seisuga politseiametniku pensioni saamiseks esitatud staažinõude täitnud ning kellele määrati või määratakse pension 01.01.2013 jõustunud politseiametniku ametipalga järgi.

33. Grupid sarnanevad selle poolest, et nendesse kuuluvad politseiametnikud on 01.01.2013 seisuga politseiametniku pensioni saamiseks esitatud staažinõude täitnud. Grupid erinevad ainult politseiametniku pensionile jäämise aja poolest – esimesse gruppi kuuluvatele politseiametnikele on määratud politseiametniku pension kuni 01.01.2013 (v.a), teise gruppi kuuluvatele määrati või määratakse alates 01.01.2013. Erinevus seisneb pensioni erinevas suuruses, mis on tingitud sellest, et enne 01.01.2013 ja pärast seda on erinevad politseiametniku ametipalga suurused.

erinev kohtlemine selles, et erinev on lähtekohaks võetava ametipalga suurus. Kui aga võrrelda Riigikogu liikmete (või teiste eripensionäridega, kelle pensioni jätkuvalt palga muutumisel ümber arvutatakse), siis seisneb erinev kohtlemine selles, et Riigikogu liikmete pension on jätkuvalt püsivas suhtes Riigikogu liikme ametipalka, s.t arvestatakse ümber selle muutumisel (politseiametnike puhul enam mitte).

⁴¹ Enne 01.01.2010 koosnes ametipalk palgamäärast ja jätlustegevust teostava politseiametniku (välja arvatud Kaitsepolitseiameti politseiametniku) puhul ka ametipalga suurendusest 10 kuni 50 % (politseiteenistuse seaduse § 19 ja § 20 lg 1).

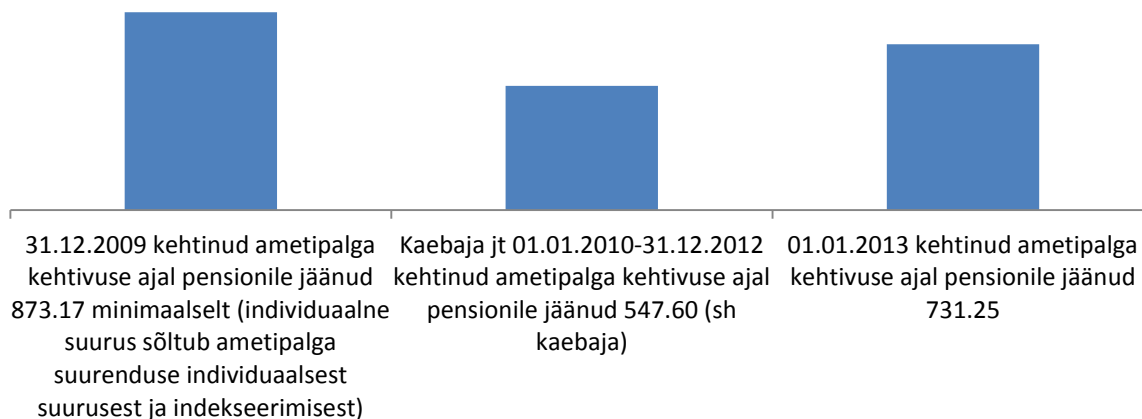
⁴² Sellega seoses nõustun küll põhimõtteliselt Riigikohtunike [Priit Pikamäe ja Jüri Põllu eriarvamuse Riigikohtu üldkogu otsusele asjas nr 3-4-1-1-14](#) punkti 4 alglahtekohaga (et palga arvestamise aluste muutumist tuleb arvestada), kuid mitte järeldusega, et palgakorralduse muudatus välistab isikute (gruppide) võrreldavuse – võrrelda saab, lihtsalt võrdlemisel tuleb arvestada ka palgakorralduse muudatust.

⁴³ See tähendaks ühtlasi, et ametis olevatele politseiametnikele hakataks maksma vähem palka kui neile maksti 31.12.2012 seisuga.

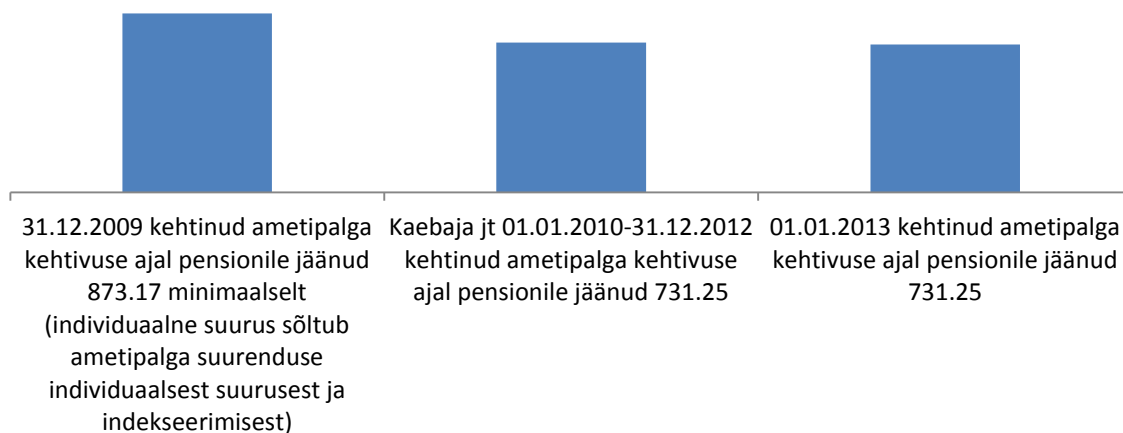
34. Kaebaja pensioni ümberarvutamise regulatsiooni muutmisel toodi eesmärgina välja võrdse kohtlemise põhimõtte (vt p 21) ehk vajadus võrdselt kohelda ühelt poolt enne PPVS jõustumist (01.01.2010) ja teiselt poolt pärast seda pensionile jäänud politseiametnikke (ehk edaspidi indekseerida kõigi politseiametnike pensionid). Ühe isiku võrdsuspõhiõiguse tagamise vajadus oleks iseenesest teise isiku (sh kaebaja) võrdsuspõhiõiguse riivel legitiimseks eesmärgiks. Selle saavutamiseks valitud meede (kõigi pensionide ühtmoodi indekseerimine) annab aga ametipalkade erineva suurusega koostoimes tulemuseks, et tegelikult on pensionide suurused veel erinevamad, kui nad oleksid olnud pensioni ümberarvutamist puudutava muudatuse tegemata jätmisel. Seda illustreerivad järgmised diagrammid (parema võrdlemise huvides esitatud koos järgmisel lehel).⁴⁴

⁴⁴ Võrdluse lähtekohaks on võetud kaebajaga samasuguse teenistuskäiguga isikud, s.t isikud, kes vastavad järgmistele tingimustele: 1) sama pikk politseiteenistuse staaž, 2) pension määratakse 7. palgaastmele vastavast palgamäärast lähtuvalt, 3) teenistuses olles samal viisil jälitustegevust teostanud (sellest sõltub ametipalga suurendus politseiteenistuse seaduse § 20 lg 1 alusel), 4) samal teenistusastmel või oleks sellel kaebajaga samasugusest teenistuskäigust tulenevalt olnud (enne 01.01.2010 pensionile jäänutel ei ole teenistusastmeid). Võrdluse kuupäev on valitud, arvestades seda, et sel kuupäeval on erinevate regulatsioonide kohaselt arvatud pensionid kõige paremini võrreldavad (arvamuse esitamise kuupäeva seisuga peaks arvestama ka veel 01.04.2014 indekseerimisega). Mõlema diagrammi teise ja kolmanda tulba numbreid on selgitatud eelpool (p 15). Esimese tulba arvutus lähtub Vabariigi Valitsuse 30.12.2008 määruse nr 188 „[Politseiametnike töötasustamine](#)“ (RT I 2009, 3, 19; RT I 2009, 40, 275; seisuga 31.12.2009) lisas toodud 7. astme kuupalgamäärast 16560 krooni ehk 1058,38 eurot ning politseiteenistuse seaduse § 20 lõikest 1 tulenevast jälitustegevust teostanud politseiametniku ametipalga suurendusest 10 % (arvutus kajastab miinimumi, kuna suurendus on individuaalne ning võib olla 10 kuni 50 %) ehk 105,84 eurot – minimaalne ametipalk kokku 1164,22, millest 75 % on 873,17 eurot. Sellele lisandub veel indekseerimisel lisatav osa, mille suurus on samuti individuaalne (sõltub sellest, kui suur on ametipalga individuaalne suurendus).

**Politseiametnike (eri)pension
01.01.2014 seisuga, arvestades 01.01.2013
jõustunud muudatust**



**Politseiametnike (eri)pension
01.01.2014 seisuga, kui muudatust poleks
tehtud**



Sellest võib järeldada, et valitud meede ei aita kaasa politseiametnikest pensionäride võrdse(ma) kohtlemise saavutamisele (tegelikult lausa vastupidi) ehk ei ole võrdse kohtlemise eesmärki silmas pidades sobiv.⁴⁵

⁴⁵ Osutan siinkohal, et järeldus võiks olla teistsugune, kui ei oleks esinenud majandussurutisest tingitud vahepealset olulist ametipalga vähenemist – sellisel juhul ei esineks ka vahepealset „pensioniauku“ esimesel diagrammil. Samas ei ole mõtet oletada, milline oleks olnud pensionide proportsioon majandussurutise ära jäämisel, sest kaebaja olukorda halvendav muudatus võeti vastu 20.12.2012, mil seadusandja pidi arvestama eelnenud majandussurutisega (ühtlasi valmistati ette juba 01.01.2013 jõustunud palga- ja sellest tulenevalt ka pensionitõusu 01.01.2013 seisuga teenistuses olevate politseiametnike suhtes) ning seega pidi arvestama ka kaebaja jt 01.01.2010-31.12.2012 pensionile jäänud politseiametnike „pensioniauku“ kukkumisega.

35. Järgmisena tuleks võimaliku legitiimse eesmärgina käsitleda 01.01.2013 seisuga ametis olnud politseiametnike motiveerimist pensioniea saabumiseni ametis jätkama (ehk tagada kogenud politseiametnike olemasolu) ning motiveerida isikuid politseiteenistusse astuma (ehk täita ametikohad politseiteenistuses võimekate ja hea ettevalmistusega ametnikega).⁴⁶ Selline eesmärk on üldiselt politseiametnike sotsiaalsete garantiide parandamisel (ning seda võib näha alates 01.01.2013 ametipalga tõstmises ning sellega ühtlasi sel kuupäeval ametis olevatele politseiametnikele suurema pensioni lubamises). Olen seisukohal, et tasemel politseiteenistujate olemasolu aitab kaasa sisejulgeoleku tagamisele, mis on kahtlemata põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk ja seega oleks võrdsuspõhiõiguse riive puhul iseenesest legitiimne.⁴⁷ Samas ei ole antud kohtasjas analüüsimisel mitte 01.01.2013 seisuga ametis olnud politseiametnike sotsiaalsete garantiide parandamine, vaid enne seda (01.01.2010-31.12.2012) pensionile läinud politseiametnike sotsiaalsete garantiide vähendamine.⁴⁸ Eesmärk parandada ametis olevate politseiametnike sotsiaalseid garantiisid ei selgita ju iseenesest pensionile jäänud politseiametnike sotsiaalsete garantiide vähendamist⁴⁹ ning seda ei saa seetõttu siin (eraldi) legitiimse eesmärgina käsitleda.⁵⁰

36. Olen seisukohal, et samal ametikohal olnud teenistuja pension võib olla erinev sõltuvalt pensionile jäämise ajast, kui seda õigustavad sisulised erinevused tehtud töös või töötingimustes⁵¹ ning erinev kohtlemine on põhjalikult kaalutud. Mulle ei ole teada märkimisväärset muudatust politseiametnike tööülesannetes või vastutuses väitmaks, et vahemikus 01.01.2010-31.12.2012 ja pärast seda kuupäeva pensionile jäänud politseiametnike tööülesanded või vastutus erinevad niivõrd olulisel määral, et varem pensionile jäänud politseiametnikud ei peaks 01.01.2013 toimunud politseiametniku ametipalga muutusest osa saama (või peaks saama pensioni niivõrd erinevas suuruses, vt punktid 15 ja 16).⁵²

⁴⁶ Sarnaselt RKHKo 11.11.2004 nr 3-3-1-41-04 p 14. Seda põhjusel, et politseiteenistust reguleerivaid õigusakte tõlgendatakse selliselt, et (erinevalt näiteks kohtunikest) peavad politseiametnikud olema pensionile jäämise ajal politseiteenistuses (samas, p 11). Seega võib eeldada, et suurema pensioni lubamisel on teenistuses olevatele politseiametnikele teenistuses jätkamist motiveeriv mõju.

⁴⁷ Sarnaselt samas.

⁴⁸ Selles osas on olukord põhimõtteliselt erinev eelnevalt viidatud kohtuasja (RKHKo 11.11.2004 nr 3-3-1-41-04 p 14) asjaoludest – erinevalt praegusest asjast ei olnud selles asjas pensionäride erinev kohtlemine tingitud pensionile jäänud politseiametnike sotsiaalsete garantiide halvendamisest.

⁴⁹ Eesmärk parandada ametis olevate politseiametnike sotsiaalseid garantiisid oleks iseenesest saavutatav ka kaebaja seniseid sotsiaalseid garantiisid vähendamata (ja peale 01.01.2013 pensionile jäävate politseiametnikega võrreldes halvemasse olukorda panemata).

⁵⁰ Võib ka öelda, et pensionile jäänud politseinike sotsiaalsete garantiide vähendamine ei ole iseenesest teenistuses olevate politseiametnike garantiide parandamiseks sobiv abinõu. Küll aga sobib see riigi raha kokkuhoidmiseks (sellest allpool). Kokkuhoid aitab küll kaudselt kaasa politseiametnike garantiide parandamiseks sobivate meetmete rakendamisele ehk selleks vajaliku ressursi leidmisele – selline seos on aga minu hinnangul sedavõrd kaudne, et politseiametnike garantiide parandamist _eraldi_ ei sobi ikkagi legitiimse eesmärgina käsitleda. Vastupidisel juhul saaks ju ükskõik kellelt mingi sotsiaalse garantii äravõtmist õigustada ükskõik kellele mingi sotsiaalse garantii juurdeandmisega. Paralleelina osundan Riigikohtu seisukohale: „[---] vajadus tõsta kohtunike palka ja tagada pensionisüsteemi jätkusuutlikkus on hõlmatud riigi raha säästliku kasutamise eesmärgiga. Riik peab kulutama säästlikult, et rahastada kõiki riigi ülesandeid mõistlikul määral.“ (RKÜKo 26.06.2014 nr 3-4-1-1-14, p 112).

⁵¹ Nt sobib õigustuseks see, et mõnes eriteenistuses (näiteks politseiteenistuses n-õ põllul töötavatel teenistujatel) olid taasiseseisvumisele vahetult järgnenud aastatel teenistustingimused praegustest raskemad ja ohud suuremad – see õigustaks varem pensionile jäänud isikute soodsamat kohtlemist nende hiljem pensionile jäänud isikutega võrreldes, kes sel raskel ajal teenistuses ei olnud. Vt ka RKHKo 23.04.2012 nr 3-3-1-7-12 p 14.

⁵² Lisan, et järeldus võib olla teistsugune nende isikute suhtes, kes jätkavad teenistuses ka peale seda, kui on saanud teoks politseiametnike suuremahuline koondamine (vt K. Rooväli. [Koondamine politseis: kärpekirve eest ei pääse ka orkester](#). 16.05.2014. Õhtuleht [online](#).) – teenistujate arvu vähendamine toob kaasa vähemalt osade teenistuses olevate isikute töö ümberkorraldamise (vt R. Berendsen. [Täna Postimehes: pooled politsei- ja piirivalve tippjuhtidest koondatakse](#). 05.06.2014. Postimees [online](#).).

37. Ainukeseks võimalikuks eesmärgiks, miks kaebaja (ja temaga samas olukorras olevate politseiametnike) suhtes pensioni ümberarvutamise korda muuta, jääb riigi raha kokkuhoid,⁵³ mis tuleneb sellest, et teenistuses olevate politseiametnike sotsiaalsete garantiide parandamisel ei kaasne riigieelarvele lisakoormust, mis on tingitud pensionile jäänute pensioni ümberarvutamisest.⁵⁴ Sisuliselt tuleb Riigikohtul lahendada küsimus, kas teenistujad võivad saada erinevas suuruses pensioni sõltuvalt nende pensionile jäämise ajast (sh majandussurutise ajal pensionile jäänud isikud jäävadki alati saama teistest väiksemat pensioni) lihtsalt raha kokkuhoiuks, kui pensioni erinevusel puudub samas sisuline õigustus.

38. Riigikohus on hiljutises analoogilises kohtunike eripensionioiguse asjas leidnud, et eesmärk kasutada riigi raha säästlikult on võrdsuspõhiõiguse riivel legitiimne eesmärk.⁵⁵

39. Jään enda kohtunike eripensionioiguse asjas võetud arvamuse juurde, et raha kokkuhoidu eraldiseisvana (kui sellega ühtlasi ei kaasne mõnd muud eesmärki) ei saa erineva kohtlemise õigustamisel legitiimse eesmärgina käsitleda. Selles arvamuses toodud argumente kordamata osutan vaid sellise lähenemisega kaasnevale täiendavale probleemile. Kui legitiimseks eesmärgiks on kokkuhoid, siis sõltub kaalumise mõõdukuse astmel ühelt poolt täielikult sellest kui suur see kokkuhoid on. Nii osutab ka Riigikohus: „Muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on märgitud: „Indekseerimisele ülemineku tõttu on kohtunikepensioni kulu 2013. aastal umbes 270 tuhande euro ehk 12% võrra väiksem [---].“ [---] Seega säästeti 2013. aastal kogu kohtusüsteemi eelarvet arvestades enne 1. juulit 2013 pensioneerunud kohtunikele väiksemat pensioni makstes 0,80% kogu eelarvest ($270\,000 : 33\,774\,939 = 0,00799 * 100\%$). Lähtuvalt eeltoodust leiab üldkogu, et riigi raha sääst ei ole kuigi ulatuslik.“⁵⁶

40. See tähendab aga paratamatult, et järeldus mõõdukuse osas sõltub erinevalt koheldud isikute grupi suurusest – kui pensionile jäänud kohtunike arv on väike ning seetõttu kokkuhoid

⁵³ Kõrvalepõikena osutan, et kui võrrelda omavahel hoopis Tartu Halduskohtu moodustatud I ja II gruppi (vt p 27), siis tuleks kaaluda legitiimse eesmärgina pensioni ümberarvutamise keerukust olukorras, kus muutunud on ametipalga arvestamise alused ning (osad) ametikoha nimetused ja/või nende täidetavad ülesanded (vt ka allmärkus nr 42). Nt politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu (326 SE) II lugemise seletuskirjas (kättesaadav: www.riigikogu.ee) on selgitatud: „Nende isikute pension fikseeriti 2009. aasta lõpu seisuga ja nende pensionit ei viidud üle uutele alustele ega hakatud ümber arvestama politseiametniku palgaastmele vastava kuupalgamaära või teenistusaste tasu muutmisel. [---] Selline lahendus oli tol korral hädavajalik, sest hinnates eripensionit saavate isikute olukorra muutust uue politsei ja piirivalve seaduse valguses selgus, et väljaarvestatud pensionite ümberarvestamisel nn põhitöödeks oleks tekkinud olukord, kus ligi 1300 pensionäri puhul ei oleks olnud objektiivselt võimalik nende põhitööd kindlaks teha. Samuti oleks halvendanud põhitööde ümberarvestamine osade pensionäride olukorda ja nende pension oleks alanenud. Osadel pensionäridel oleks pension aga hoopis suurenenud. [---] Näiteks said kõik enne 2010. aastat konstaabli astmelt pensionile läinud isikud pensionit võrdselt. Uutele alustele ümberarvestatuna saaks kriminaalpolitsei inspektor rohkem kui piirkonnakonstaabel, sest tema põhitöö on hinnatud kõrgemalt, mistõttu kriminaalmenetleja ametikoha teenistusaste ning sellele vastav palgaaste on uue seaduse järgi kõrgemad kui piirkonnakonstaablil.“

⁵⁴ Kokkuhoiu viimaste arvelt muudab omakorda võimalikuks asjaolu, et pensionile jäänud isikute puhul ei ole enam vajalik (ega ka võimalik) motiveerida neid teenistuses jätkama (vt p 35). Märgin kõrvalepõikena, et see asjaolu iseenesest muudab küsitavaks seadusandja poolt valitud lähenemise, mille kohaselt pensioni suurus on seotud ametipalga suurusga. Palga ja pensioni seotus tähendab, et palga tõstmise vajadusele adekvaatselt reageerimine on häiritud, sest palga tõstmisega kaasneks ühtlasi pensionitõus (milleks ei pruugi olla vajadust). Sellel on negatiivne mõju eriti nendel aladel, kus teenistujate ja seega ka pensionäride arv on suur. Palga tõstmata jätmine võib ohtu seada vastava valdkonna toimimise (antud juhul siseturvalisuse tagamise). Palga asemel võiks pension olla seotud mõne muu parameetriga, nt riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel määratud rahvapensioni määraga (seadusandja võib kehtestada erinevatele ametikohtadele vastava koefitsiendi, millega rahvapensioni määr korrutada – sarnaselt kõrgemate riigiteenijate palkade määramisele – ning lisakoefitsiendiga võib määr korrutada nõutavat staaži ületavate teenistusaastate arvesse võtmiseks).

⁵⁵ RKÜKo 26.06.2014 nr 3-4-1-1-14, p 115.

⁵⁶ RKÜKo 26.06.2014 nr 3-4-1-1-14, punktid 120 ja 121.

mitte kuigi suur,⁵⁷ siis politsei ja piirivalve seaduse pensioni ümberarvutamise regulatsioon puudutab juba oluliselt suuremat hulka inimesi.⁵⁸ Pealegi on käesolevas asjas võetaval seisukohal kahtlemata mõju ka teiste eripensionäride suhtes, kelle pensioni ümberarvutamise alust on muudetud sarnaselt.⁵⁹ Selle lähenemise kohaselt võiks järeldada, et politseiametnike erinev kohtlemine on mõõdukas, kuna riigieelarve kokkuvõtte on suur. See tähendaks aga ühtlasi, et sarnases olukorras olevate isikute gruppide ühe grupi erinev kohtlemine ei ole mõõdukas ja on seega põhiseadusega vastuolus (nagu järeldati kohtunike puhul, kes seega saavad pensionilisa), samas kui teise grupi erinev kohtlemine on mõõdukas ja seega põhiseadusega kooskõlas (nagu võiks järeldada politseiametnike puhul, kes seega ei saa pensionilisa). Minu hinnangul oleks sellise kohtupraktika tulemuseks sarnases olukorras olevate isikute (gruppide) ebavõrdne kohtlemine.⁶⁰

41. Pealegi on Riigikohus (minu arvamusega nõustudes) tõdenud, et: „[---] võrdse kohtlemise saab tagada võrreldavatele gruppidele ka selliselt, et seni soodsamalt koheldud gruppi koheldakse edaspidi samuti vähem soodsalt [---]“. Kuna soodustust ei pea laiendama, siis on võrdse kohtlemise aspektist ka asjakohatu analüüsida kui palju laiendamisele raha kuluks. Kokkuvõtte on ju võimalik veel suuremas ulatuses saavutada isikuid võrdse(ma)lt koheldes hoopis soodustusi vähendavas suunas.⁶¹

42. Ressursi (raha) puudus ei saa seega olla erineva kohtlemise õigustuseks, kui see on *ainuke* õigustus. Võrdsuspõhimõttega on vastuolus olukord, kus mõned peavad üldistes huvides (ressursi kokkuvõtte) saama väiksemaid soodustusi kui teised, kes on samal määral üldistes huvides panustanud.⁶²

43. Seega olen seisukohal, et PPVS § 100 lõige 1¹, § 106 lõige 1 ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse (RT I, 04.07.2012, 22) § 1 p 4 (täpsemalt osas, milles see muudab PPVS kuni 12.31.2012 (k.a) kehtinud redaktsiooni § 106 lõikeid 1, 2 ja 4) on osas, milles need ei võimalda alates 01.01.2013 ümber arvutada politseiametnike väljateenitud aastate pensione lähtuvalt politseiametnike ametipalga muutumisest, võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus.

⁵⁷ Peale isikute grupi suuruse on kokkuvõtte suuruse suhtes oluline ka ametipalga suurus (millest pension arvutatakse) – kohtunikke on vähe, kuid nende ametipalk on kõrge. Politseiametnikke on palju, kuid nende ametipalk on oluliselt madalam.

⁵⁸ Politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu (326 SE) seletuskiri (november 2012, kättesaadav www.riigikogu.ee): „Käesoleva eelnõuga kavandatud indekseerimine puudutab neid pensionäre, kelle pension on arvutatud või arvutatakse politsei ja piirivalve seaduse alusel. Käesoleval hetkel on 1520-st politseiametniku pensioni saajast neid 195, kuid nende arv kasvab uute pensionäride arvel. Toodud numbrid ei hõlma Kaitsepolitseiametist pensionile jäänud isikuid.“

⁵⁹ Vt allmärkus nr 32.

⁶⁰ Isiku võrdne kohtlemine (kui individuaalne põhiõigus) ei tohiks pealegi otseselt sõltuda sellest, kas ja kui palju on temaga sarnases olukorras olevaid isikuid.

⁶¹ Selline soodustuste kaotamine vähendamine ei ole vastuolus ka õiguspärase ootuse põhimõttega, kui sealjuures järgitakse vajadust tagada astmeline üleminek (õigustehniliselt on see saavutatav ka nt pika *vacatio legis* andmisega), mis arvestaks isikutel juba tekkinud õiguspärase ootuse määra (ja nende poolt selles ootuses antud panust). Praegu aga suureneb pension üldjuhul hoopis hiljem teenistusse asunud politseiametnikel (kuna nad on panustanud soodustuse ootuses lühemat aega, siis on nende õiguspärane ootus väiksem ja seetõttu oleks põhjendatud pigem kaebajast väiksem pension).

⁶² Kohandades antud olukorrale Riigikohtu seisukohta: „Võrdsuspõhimõttega oleks vastuolus olukord, kus üks või mõned üksikud peaksid üldistes huvides kandma suuremaid kulutusi kui teised, kes samuti kasutavad üldistes huvides loodud vahendeid ja ressursse. Õiglase hüvitise maksmise vajadus omandipõhiõiguse riive proportsionaalsuse tagamiseks tekib olukordades, kus ühe üksikisiku varaline kaotus on võrreldes teiste isikutega ebaproportsionaalselt suur.“ RKÜKo 31.03.2011, nr 3-3-1-69-09, p 61.

44. Lisan, et kui Riigikohus jääb riigi raha säästmise kui legitiimse eesmärgi juurde, siis ei oleks erinev kohtlemine selle ulatuse tõttu (vt punktid 15 ja 16) vähemalt *üksnes* raha kokkuhoiu eesmärgil minu hinnangul mõõdukas (ehk oleks ikkagi võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus) vähemalt kahe sellise politseiametniku võrdlemisel, kellest üks on pensionile jäänud vahetult enne 01.01.2013 ja teine vahetult peale 01.01.2013.⁶³ Kuna tegemist on konkreetse normikontrolliga, siis lisan, et minu hinnangul kehtib sama järeldus ka vähemalt kaebaja suhtes, kellele määrati pension 06.10.2011 (ehk pisut rohkem kui aasta enne 01.01.2013).

45. Lõpetuseks pean aga oluliseks rõhutada, et vajadus läbi viia reform õigustab üldjuhul isikute erinevat kohtlemist, kui erinevused lähtuvad vajadusest tagada sujuv (astmeline) üleminek. Praegust pensionireformi silmas pidades tähendab see, et seadusandja võib isikuid lähtuvalt pensionile mineku ajast erinevalt kohelda, moodustades neist grupid ning diferentseerides pensioni suurust (gruppi üldiselt iseloomustavast õiguspärase ootuse ulatusest lähtuvalt). Nii võiks seadusandja põhimõtteliselt maksta järjest väiksemas suuruses pensionit (mida hiljem isik pensionile jääb, seda väiksem pension).

46. Riigikohtul tuleks silmas pidada ka võimalust, et erinev kohtlemine pensioni suuruses, mis tuleneb üksnes pensionile jäämise ajast (s.t puudub muu sisuline erinevus), võib endast kujutada kaudset diskrimineerimist vanuse alusel, mis on vastuolus Euroopa Liidu õigusega.⁶⁴

III Kokkuvõte

Olen seisukohal, et PPVS § 100 lõige 1¹, § 106 lõige 1 ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse (RT I, 04.07.2012, 22) § 1 p 4 (täpsemalt osas, milles see muudab PPVS kuni 12.31.2012 (k.a) kehtinud redaktsiooni § 106 lõikeid 1, 2 ja 4) on osas, milles need ei võimalda alates 01.01.2013 ümber arvutada politseiametnike väljateenitud aastate pensione lähtuvalt politseiametnike ametipalga muutumisest, õiguspärase ootuse põhimõttega kooskõlas, kuid võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus, sest erineval kohtlemisel puudub legitiimne eesmärk.

Kui Riigikohus jääb siiski raha säästmise kui legitiimse eesmärgi juurde, siis oleks erinev kohtlemine selle ulatuse tõttu vähemalt *üksnes* raha kokkuhoiu eesmärgil mittemõõdukas ehk võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus vähemalt kahe sellise politseiametniku võrdlemisel, kellest üks on pensionile jäänud vahetult enne 01.01.2013 ja teine vahetult peale 01.01.2013. Sama järeldus kehtib kaebaja suhtes.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

⁶³ Analoogiliselt RKÜKo 26.06.2014 nr 3-4-1-1-14, punktid 118 ja 128.

⁶⁴ Mh kohtuotsuses C-447/09 *Brigge, Fromm an and Lambach v. Deutsche Lufthansa AG* 13.09.2011 (siin oli küll tegemist otsese diskrimineerimisega) leidis kohus, et õhuliikluse turvalisust ei saa vanusest tuleneva eristamise puhul legitiimseks eesmärgiks pidada, sest direktiiv 2000/78 nimetab võimalike erisuste põhjendusena vaid tööturgu ja kutseõpet. Vt ka p 38 ülal.