

Riigikohtunik Hannes Kirise eriarvamus kohtuasjas nr 3-4-1-1-15

1. Erinevalt kolleegiumi enamusest leian, et Tallinna Halduskohtu 28. jaanuari 2015. a taotlus oleks tulnud rahuldada. Ma ei nõustu kolleegiumi seisukohaga, et kaebajate õiguspärast ootust ei ole riivatud. Vastupidi – minu arusaama järgi on seda lausa rikutud. Samuti on rikutud võrdsuspõhiõigust. Põhjendan seda arusaama väga lühidalt järgmisega.
2. Õiguspärase ootuse kaitse peab tagama õiguste ja vabaduste moonutamatu realiseerimise. Riigikohus on varasemates lahendites märkinud, et 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. Samuti on märgitud, et riigi sõnamurdmisega saab olla tegemist siis, kui isik on oma tegevusega täitnud eeldused, millest tulenevalt tal on tulevikus õigus enda suhtes soodsa regulatsiooni kohaldamisele, kuid riik kehtestab sellest hoolimata tema suhtes uue, vähem soodsa regulatsiooni (nt Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-1-14, p 90 ja 6. jaanuari 2015. a otsus asjas nr 3-4-1-18-14, p 55).
3. Kaebuse esitajatele määrati Riigikontrolli pension enne 1. jaanuari 2013 ja nad said lähtuda sellest, et hakkavad saama pensioni teenistuses oleku ajal kehtestatud tingimustel. Seadusandja oli ligi 18 aastat lubanud: kui teenid Riigikontrolli ametnikuna ettenähtud arvu aastaid, siis pension on pensionile õiguse tekkimise järel 60% samal ametikohal oleva Riigikontrolli ametniku ametipalgast pensioni maksmise ajal. 2013. aastal tõusid Riigikontrolli ametnike palgad hüppeliselt kuid pensionide ümberarvutamise süsteemilt indekseerimise süsteemile üleminekul seda seost (60% samal ametikohal oleva ametniku ametipalgast) ei järgitud ning proportsioonid muutusid oluliselt kaebajate kahjuks.
4. Minu hinnangul võisid kaebuse esitajad õigustatult loota, et kui 2013. aastal tõsteti (olguigi, et hüppeliselt) Riigikontrolli ametnike palka, siis toob see kaasa ka nende pensioni suurendamise vastavalt lubatud seosele. See hinnang viib aga paratamatult järelduseni, et kaebajate omandipõhiõigust koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega on riivatud.
5. Kolleegium eitas kaebajate õiguspärase ootuse riivet põhjendusega, et kaebajate pensioni suurus oli seatud sõltuvusse üksnes ametipalgast, mitte teistest palgakomponentidest, kuid uue avaliku teenistuse seadusega otsustas seadusandja hõlmata põhipalga hulka ka teisi palgakomponente, mida kuni 31. märtsini 2013 kehtinud avaliku teenistuse seadus ametipalgast ei hõlmanud.
6. Raske on mitte nõustuda kolleegiumipoolse seaduse refereeringuga, et enne 1. aprilli 2013 koosnes ametniku palk ametipalgast ja erinevatest perioodilistest ja ühekordsetest lisatasudest (otsuse p 43.1), aga alates 1. aprillist 2013 koosneb ametniku palk põhipalgast, muutuvpalgast, mida võib maksta tulemuspalga, lisatasu või preemiana, ja lisatasudest (otsuse p 43.3). Samuti nõustun, et „ametipalk“ ja „põhipalk“ võivad tõepoolest kujuneda mõneti erinevalt. Ometi ei oska ma näha „ametipalgas“ selliseid niivõrd põhimõttelisi erinevusi „põhipalgast“, mis välistaks kaebajate pensioni arvutamise võimalikkuse viimasest. Kui enne 1. aprilli 2013 koosnes ametipalk teatud muutumatust ja muutuvast osast, siis nii on ka praegu. Loomulikult võib vastu väita, et ATS § 61 lg-s 2 märgitud põhipalk (kui fikseeritud palga osa) ei ole endises mõttes muutumatu, sest see on määratud kindlaks teatud vahemikus (vt otsuse p 43.5). Usun aga, et kõnealune küsimus on pigem tehnilist laadi ja lahendatav, kasvõi nt mingisuguse keskmise leidmisega. Väited aga selle kohta, kuidas 1. aprillist 2013 arvestatakse põhipalga määramisel ametikoha teenistusülesannete kõrval ametniku teenistusalaseid teadmisi, oskusi ja kogemusi (otsuse p 43.4), on praeguse asja kontekstis

kohatu – ka põgus pilguheit otsuse p-s 43.5 esiletoodud ametipalkadele ja põhipalga vahemikele annab tunnistust sellest, et 1. aprillil 2013 ametisse nimetatud noor teenistusalaste teadmisteta, oskusteta ja kogemusteta ametnik võis saada suuremat põhipalka kui aastaid teenistuses olnud teadmiste, oskuste ja kogemustega ametnik. Seetõttu ei ole kuigi veenev ka väide sellest, kuidas alates 1. aprillist 2013 on „põhipalga hulka hõlmatud“ palgakomponente, mida varem ametipalgas ei hõlmatud. Arusaama, et „ametipalk“ ja „põhipalk“ ei ole olemuslikult erinevad, ei väära minu silmis ka seik, et viimase tõi kaasa palgakorralduse reform (vt otsuse p 43). Vastupidist, ja nimelt seda, et „ametipalga“ ja „põhipalga“ vahel ei ole lepitamatuid vastuolusid ning „põhipalka“ saab võtta aluseks pensioni määramisel, näitab aga minu hinnangul täiesti õiguspärane praktika, millele on viidatud otsuse p-s 51. Nimelt on Sotsiaalkindlustusameti andmetel pärast 1. aprilli 2013 pensioneerinud Riigikontrolli ametniku pensioni määramise aluseks võetud just vastav põhipalk, ning ka riigikontrolööri 24. jaanuari 2014. a käskkirjaga nr 1-1.1/14/3 kinnitatud Riigikontrolli personali palgaastmestikus on selgitus, et Riigikontrolli pensioni määramiseks edastatakse andmed teenistuja palgatingimuste kohta tema pensionile siirdumise hetkel kehtiva põhipalgana, ning (NB!) Riigikontrollis mittetöötava isiku puhul edastatakse vastavale ametikohale kehtestatud põhipalgaastmete keskmine. Seega ei oska ma kuidagi nõustuda kolleegiumi enamusega selles, et tänu 1. aprillil 2013 jõustunud avaliku teenistuse seadusega kaasnenud palgakorralduse reformile jäi kaebajate õiguspärane ootus riivamata.

7. Kaebajate õiguspärase ootuse riivet ei õigusta minu hinnangul vajadus pensionireformi järele ega üleminek pensionide indekseerimisele. Kolleegium luges asjassepuutuvaks RKS § 55 lg-d 1 ja 4 osas, mis asendasid Riigikontrolli ametniku pensioni ümberarvutamise süsteemi indekseerimise süsteemiga. Olen seisukohal, et kaebajate õiguspärase ootuse aspektist ei ole üldse oluline, kas pension arvutatakse ümber või indekseeritakse. Oluline on, et kaebajate pension peab olema vähemalt selline, nagu seadusandja oli ligi 18 aastat lubanud, s.o vähemalt 60% samal ametikohal oleva Riigikontrolli ametniku ametipalgast pensioni maksmise ajal. On enam kui kindel, et juhul, kui pensionide indekseerimise süsteemile üleminek oleks taganud kaebajate pensioniks 60% (või ka enam) samal ametikohal oleva Riigikontrolli ametniku ametipalgast, ei peaks kohus praegu kaebajate tõstatatud küsimusega tegelema.

8. Leides, et ka vajadus pensionireformi järele ei õigusta kaebajate õiguspärase ootuse riivet, ei soovi ma väita, et seega puudub seadusandjal igasugune võimalus pensionisüsteemi korrastamiseks. Vastupidi – pensionisüsteem vajab ja vajab tõenäoliselt edaspidigi korrastamist. Ometi on selline korrastamine võimalik vaid isikute õiguspäraseid ootusi arvestades. See omakorda ei tähenda, et minu arusaama järgi ei olegi võimalik õiguspärast ootust murda. Kindlasti on, kuid selleks peaks olema mingisugune väga ülekaalukas huvi. Praegusest asjast ei nähtu minu hinnangul aga midagi sellist, mis võiks kaebajate õiguspärase ootuse üles kaaluda – pelgalt seadusandja soov hakata rahalisi vahendeid kasutama varasemast teisiti seda kindlasti ei tee.

9. Võrdsuspõhiõiguse rikkumise osas nõustun kolleeg Saale Laose seisukohaga, et ainuüksi erinev pensionile jäämise aeg ei õigusta sellist erinevust pensionide suuruses, nagu see on kaebajate puhul. Ja seda põhjusel, et pensionisüsteemide jätkusuutlikkuse tagamine legitiimse eesmärgina seda erinevust möödapääsmatult ei tingi.

10. Võrreldes gruppe: a) kaebuse esitajad (kellele määrati Riigikontrolli pension enne 1. aprilli 2013) ja b) kaebuse esitajatega sarnaselt seaduses ettenähtud aastaid Riigikontrollis enne 1. aprilli 2013 ametikohuseid täitnud isikud, kes jäävad aga pensionile pärast 1. aprilli 2013, ei oska ma esile tuua mõistlikke ega asjakohaseid põhjusi, miks esimese grupi pension, mille aluseks võetakse ametipalk, peaks olema oluliselt väiksem teise grupi omast, mille aluseks on põhipalk. Halvem on aga, et taolisi põhjusi ei leia minu hinnangul ka kolleegiumi lahendist.

11. Õige see on, et seadusandjal on avaliku teenistuse palgakorralduse ja ametipensionisüsteemi kujundamisel avar otsustusruum (otsuse p 58), nagu ka see, et kaebajate pensione enne indekseerimist ei vähendatud (otsuse p 59) ja et indekseerimise süsteemi mõttes on võrreldavad grupid samas olukorras (otsuse p 60). Ometi ei oska ma neid argumente praeguses asjas kuidagi relevantseks lugeda. Täiesti kohatuks pean aga kolleegiumi otsuse p-s 62 esitatud tõdemust, mille kohaselt tuleb arvestada, et kaebajate ametipensione ei ole ära kaotatud ja need on suuremad kui keskmine vanaduspension, nagu ka p-s 64 sisalduvat, et pensionireform ei puudutanud mitte ainult kaebajaid vaid ka näiteks kohtunikke, politseinikke, kaitseväelasi. Minu hinnangul ei aita viimatinimetatud argumendid kuidagi lahendada küsimust kolleegiumi otsuses välja toodud gruppide erineva kohtlemise võimalikust meelevaldsusest. Ainsa asjakohase põhjendusena on vaadeldav otsuse p-s 61 sisalduv argument. Selles punktis jõuab kolleegium järeldustele, et üks grupp pensioneerus siis, kui pension tuli määrata ametipalga alusel, teine aga siis, kui aluseks võetakse põhipalk; et töötasu ei olegi konstantne suurus, vaid see muutub ajas; et seejuures muutuvad ametiasutused, nende struktuur, ametikohad ja palgakorraldus, ning et isikud pensioneervad erineval ajal peamiselt vanuse tõttu. Need järeldused taanduvad aga kõik ühele – sellele et võrreldavatel gruppidel on erinev pensionile jäämise aeg. Seega tundub mulle, et asudes lahendama küsimust, millised võiksid olla mõistlikud ja asjakohased põhjused kahe sarnase kuid erineval ajal pensionile jääva grupi ebavõrdseks kohtlemiseks, on kolleegium jõudnud järeldusele, et selliseks põhjuseks on erinev pensionile jäämise aeg.

12. Ja siit jõuan tagasi nõustumiseni kolleeg Saale Laose seisukohaga, et ainuüksi erinev pensionile jäämise aeg ei õigusta sellist erinevust pensionide suuruses, nagu see on kaebajate puhul, ning et pensionisüsteemide jätkusuutlikkuse tagamine legitiimse eesmärgina seda erinevust möödapääsmatult ei tingi.



Hannes Kiri