

Riigikohtunik Saale Laose eriarvamus
Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi
29. mai 2015 otsusele nr 3-4-1-1-15

1. Ma ei saa nõustuda kolleegiumi enamusega selles, et Riigikontrolli pensioni saavate kaebajate õiguspärasest ootusest ei ole ümberarvutamise süsteemilt indekseerimisele üleminekul riivatud (p 47) ega selles, et üleminek ei toonud kaasa kaebajate meelevaldset erinevat kohtlemist (p 64).

2. Vaidlust ei ole selles, et 1995–2002 Riigikontrolis töötanud ametnikele kehtis *ca* 18 aastat seadusandja lubadus, et teatud tingimuste täitmisel hakkavad nad saada eripensioni, mille suurus sõltub samal ametikohal töötava ametniku palgast (ümberarvutamise süsteem). Samuti on õige otsuse p-s 44 väljendatud tõdemus, et ametipalk (enne 1. aprilli 2013) ja põhipalk (pärast 1. aprilli 2013) moodustuvad erinevalt.

3. Minu arvamus lahkneb küsimuses, kas ja kuidas mõjutab kaebajate õiguspärasest ootusest ametipalga suurenemisel (mis on selles asjas tuvastatud) pensioni ümberarvutamisele muudatus ametnike palgakorralduses, mis toimus indekseerimisele üleminekuga praktiliselt samal ajal (kaebajate pension indekseeriti esmakordselt 1. aprillil 2013). Pärast 1. aprilli 2013 Riigikontrolli pensioni saama hakkavatele isikutele määratakse eripension lähtudes varasema ametipalgaga võrreldes kõrgemast põhipalgast ja seda tulenevalt ametnike palgakorralduse muutmisest. Kuigi kehtiv seadus räägib Riigikontrolli ametniku pensioni määramisel endiselt ametipalgast, siis ei ole seadusandja sätestanud korda, kuidas nt põhipalgast ametipalka tuletada. Ümberarvutamise süsteemi jätkumisel oleks ka enne 1. aprilli 2013 pensioneerinud ametnike pension eelduslikult suurenenud lähtudes vastava ametikoha põhipalgast (või põhipalga vahemiku keskmisest). Kaebajate grupi puhul pensioni ümberarvutamisel mingist muust näitajast või palgakomponendist lähtumist oleks saanud õigustada vaid mõne konkreetse legitiimse eesmärgi olemasolul.

4. See, et ametnike senist palgakorraldust, kus lisatasudel oli palgade konkurentsivõime säilitamiseks kujunenud kaalukas roll, muudeti oluliselt pensionite indekseerimisele üleminekuga samal ajal, osutus kaebajate jaoks n-ö halvaks asjaolude kokkulangemiseks. Kuigi pärast uue ATS-i jõustumist pensioneerujate pensionid kuuluvad samuti indekseerimisele, siis tõi muudatus kaasa erinevad pensioni baastasemed, mida edaspidi indekseeritakse. Indekseerimisele üleminek ei riku kaebajate õiguspärasest ootusest (koosmõjus omandipõhiõigusega), kuid muudatus tõi kaasa õiguspärase ootuse riive. Teisisõnu, ametnike palgasüsteemi muudatus seda riivet ei kõrvalda, kuid riivet õigustab pensionireformi vajadus ja pensionite indekseerimisele üleminek ei ole sõnamurdlik vaatamata *ca* 18 aastat kehtinud ümberarvutamise lubadusele.

5. Mis puudutab võrdlusgruppide erineva kohtlemise põhjendatust, siis minu arvates on õiguskantsler oma arvamusel õigesti välja öelnud, et palgakorralduse muudatusega kaasnenud hüppeline pensionitõus oli juhusliku iseloomuga tagajärg. Sest olukorras, kus seadusandja astub samme pensionisüsteemide korrastamiseks ja peab muu hulgas eesmärgiks isikute võimalikult võrdset kohtlemist pensioniskeemides ning pensionide osakaalu vähenemist riigieelarves (vt ka p 56), loodi indekseerimisele üleminekuga samal ajal uus pensionäride grupp, kelle Riigikontrolli ametniku pension on (saab olema) reaalsummas varasemast olulisel määral suurem ja kujutab seega riigieelarvele ka suuremat koormust. Sellist erinevat

kohtlemist ei saa õigustada ainult palgasüsteemi muutmise vajadusega, põhjendatud peab olema pensionite erinev suurus.

6. Kui seadusandja oleks lähtunud kolleegiumi enamuse tõlgendusest, et õiguspärane ootus piirdus varasemas tähenduses ametipalgaga, millega korrespondeerub praegune ametipalk ilma sinna sisse arvatud varasemate lisatasudeta (p-d 43–46), siis oleks seadusandja võinud (saanud) pensionisüsteemi korrastamise eesmärgil pärast 1. aprilli 2013 pensioneeruvate Riigikontrolli ametnike pensioni määramise aluseks võetavat protsenti (60%) vähendada tasemeni, mis oleks olnud samas suurusjärgus enne 1. aprilli 2013 pensioneerunud Riigikontrolli ametnike pensionitega. Sellisel juhul võiks küll omakorda kerkida küsimus pärast 1. aprilli 2013 pensioneeruvate Riigikontrolli (endiste) ametnike õiguspärase ootuse riivist, aga see oleks õigustatud sama pensioniskeemide korrastamise eesmärgiga. Võimalik kaalutlus kohelda Riigikontrolli pensioni saajaid võrdselt just pensionile jäämise hetkel, tagades neile 60% viimasest palgast (vastavast palgakomponendist), ei kaalu üles märkimisväärselt erinevat pensioni suurust, mis sõltub üksnes pensionile jäämise ajast. Seetõttu leian, et tähtsusetu ei ole ka asjaolu, et pärast 1. aprilli 2013 Riigikontrolli ametniku pensioni saada hakkav isik ei pruugi olla töötanud Riigikontrollis uue ATS-i kehtivuse ajal ega ole seetõttu ka saanud töötasu uue palgakorralduse tingimustes, mis pensioni suuruse arvutamisel aluseks võetakse (p 61 teise lõigu viimane lause).

7. Seega ei sea ma kahtluse alla pensionireformi kui kaaluka legitiimse eesmärgi olemasolu ega näe põhiseadusvastasust ümberarvutamise süsteemilt indekseerimise süsteemile üleminekus. Samuti õigustab see eesmärk seadusandja pikaajaliselt kestnud lubaduse muutmist (õiguspärase ootuse riivet). Probleem on viisis, kuidas seda kaebajate suhtes tehti. Ja kuigi erinevalt kohtunike ja politseinike pensionide asjadele ei vähendatud enne indekseerimisele üleminekut Riigikontrolli ametnike palkasid ja sellega kaasnevalt ka pensione, siis võrdlusgruppide pensionite erinev suurus ei ole minu hinnangul praeguses olukorras põhjendatud. Olgu öeldud, et võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine ei tähenda ega saa tähendada kaugeltki seda, et eri ajal pensioneerujate pensionid peavad olema võrdsed. Kaaluka legitiimse eesmärgi saavutamine, nagu seda on riigieelarvest makstavate pensionite reformimine, oleks vastupidisel juhul äärmiselt komplitseeritud. Kui aga pensioni saamise muud tingimused (eeldused) on samad (nt ei ole töö sisu ega vastutuse ulatus märkimisväärselt muutunud), siis ainuüksi erinev pensionile jäämise aeg ei õigusta sellist erinevust pensionite suuruses nagu see on kaebajate puhul. Ja seda põhjusel, et pensioniskeemide jätkusuutlikkuse tagamine legitiimse eesmärgina seda erinevust möödapääsmatult ei tingi.

8. Eeltoodust tulenevalt leian, et halduskohtu taotlus oleks tulnud rahuldada.

Saale Laos

