

Õiguskantsler

Esimees Priit Pikamäe  
Riigikohus  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 05.02.2015 nr 4-3-18-15

Meie 05.03.2015 nr 9-2/150281/1500993

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses  
Riigikontrolli ametnike (eri)pensioni ümberarvestamise aluse muutmise põhiseaduspärasus**

Austatud Riigikohtu esimees

Palusite minu arvamust Riigikontrolli seaduse (RKS) § 55 lõigete 1 ja 4 põhiseaduspärasuse kohta osas, milles need ei võimaldanud alates 01.01.2013 ümber arvutada seniseid Riigikontrolli ametnike pensione lähtuvalt 01.04.2013 ja 24.01.2014 jõustunud Riigikontrolli ametnike ametipalkadest.

Tutvusin Tallinna Halduskohtu 28.01.2015 otsusega haldusasjas nr 3-14-52039 ja leian, et:

**RKS § 54<sup>6</sup> ja § 55 lõiked 2-4 on omavahelises koostoimes vastuolus PS §-st 10 (ja § 13 lõikest 2) tuleneva õigusselguse põhimõttega.**

**RKS § 55 lg 1 osas, milles see sätestab: „välja arvatud pensioni arvutamise aluseks oleva ametipalga ja pensioni ümberarvutamise osas“, ning lg 4 osas, milles see asendab Riigikontrolli ametnike eripensioni ametipalga muutumisest lähtuva ümberarvutamise indekseerimisega, on õiguspärase ootuse põhimõttega kooskõlas, kuid võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus.**

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

## **I VAIDLUSALUSED SÄTTED**

### **Riigikontrolli seaduse § 55:**

„(1) Käesoleva seaduse jõustumiseni kehtinud Riigikontrolli seaduse alusel Riigikontrolli ametniku pensioni saaval isikul on õigus pensionile käesoleva seaduse jõustumiseni kehtinud alustel ja suuruses, välja arvatud pensioni arvutamise aluseks oleva ametipalga ja pensioni ümberarvutamise osas.

[...]

(4) Riigikontrolli ametniku pension, välja arvatud jooksva aasta palga alusel arvutatud pension, indekseeritakse iga aasta 1. aprilliks riikliku pensionikindlustuse seaduse § 26 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud pensioniindeksiga.  
[...]"

## II ÕIGUSKANTSLERI SEISUKOHT

### 1. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus – sätete asjassepuutuvus<sup>1</sup>

1. Antud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasja lähtekohaks on asjaolu, et kuni 01.01.2013 (v.a) säilitasid Riigikontrolli seaduse redaktsioonid 1995-2002 Riigikontrollis töötanud ametnikele määratud eripensioni õiguse lähtuvalt eelmise Riigikontrolli seaduse (RT I 1995, 11, 115; 1999, 16, 271) tingimustest, sh sama ametikohaga Riigikontrolli ametniku ametipalga muutumisel pensioni suuruse ümberarvutamine. Alates 01.01.2013 kaebajate eripensione ametipalga muutumisel ümber ei arvutata, vaid need indekseeritakse vastavalt RKS § 55 lõikele 4.

2. Eelkõige tuleb asjassepuutuvana kõne alla RKS § 55 lg 1 osas, milles see sätestab: „välja arvatud pensioni arvutamise aluseks oleva ametipalga ja pensioni ümberarvutamise osas“. Tallinna Halduskohus on sellest järeldanud, et selle kehtetuse korral tuleks kaebajate pensionid ümber arvutada. Tallinna Halduskohus tugineb sealjuures järeldusele (kohtuotsuse p 7.2.): „Alates 01.04.2013 pensioneervate Riigikontrolli ametnike pension arvutatakse uuest ja suuremast ametipalgast ning ka neid indekseeritakse edaspidi. Seega on kaebajate pension väiksem kui alates 1. aprillist 2013 pensioneervatel Riigikontrolli ametnikel, kuna viimaste pensioni arvutamise aluseks on suuremad ametipalgad.“.

3. Riigikohus on varasemalt osundanud, et normi asjassepuutuvuse hindamisel tuleb kontrollida, kas konkreetse normikontrolli algatanud kohus on õigesti tõlgendanud põhiseadusvastaseks tunnistatud normi.<sup>2</sup>

4. Antud juhul tekib tõlgendamisküsimus selle pinnalt, et vahepeal on muutunud ametipalga mõiste tulenevalt uue avaliku teenistuse seaduse (ATS) tervikteksti jõustumisest (RKS § 31 kohaselt kohaldatakse Riigikontrolli ametnikele, samuti riigikontrolörile avaliku teenistuse seadust RKS-is sätestatud erisustega). Kuni 31.03.2013 kehtinud avaliku teenistuse seaduse (RT I 1995, 16, 228; 29.12.2011, 166) § 8<sup>1</sup> lg 2 kohaselt oli ametipalk palgaastmele vastav palgamäär, kusjuures palgaks loeti ametipalka koos seaduses sätestatud lisatasudega ja seaduse alusel makstavate lisatasudega. 01.04.2013 jõustunud ATS ei kasuta enam üldises avalikus teenistuses palga määramisega seoses ametipalga mõistet (seda mõistet kasutavad samas erinevas tähenduses mõned eriseadused, nt politsei ja piirivalve seadus ja kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus). ATS § 61 lg 1 kohaselt koosneb ametniku palk põhipalgast,

<sup>1</sup> Säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses hindab, peab olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv. Piirav või kohustav 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). Õiguselguse tagamise eesmärgil tuleb asjassepuutuvaks lugeda ka need sätted, mis omavad vaidlustatud normiga tihedat seost ning võivad kehtima jättes tekitada ebaselgust õigusliku tegelikkuse suhtes (ka RKPJKo 26.11.2007 nr 3-4-1-18-07 p 20).

<sup>2</sup> Viidatud eelmises allmärkuses.

muutuvpalgast ning sama seaduse § 38 lõikes 3, § 39 lõikes 6, § 40 lõigetes 3 ja 4 ning §-s 57 sätestatud lisatasudest.

5. Tallinna Halduskohus asus antud juhul seisukohale (kohtuotsuse p 6.2.), et võrreldavad<sup>3</sup> mõisted on *ametipalk* kuni 31.03.2013 kehtinud ATS tähenduses ja *põhipalk* 01.04.2013 jõustunud ATS tähenduses ning seetõttu: „*ei ole korrektne kaebajate väide, mille kohaselt arvestati pärast 01.04.2013 ametniku põhipalga hulka nii endine ametipalk kui ka lisatasud.*“. Sellega ei saa nõustuda, sest avaliku teenistuse reformi üheks eesmärgiks oli muuta olukorda, kus varasem ametipalk ehk palgamäär moodustas vaid väga väikese osa isiku (kogu)palgast – seetõttu kaotati ka mitmed seni automaatsed lisatasud, muu hulgas akadeemilise kraadi omamise, võõrkeelteoskuse ja teenistusaastate eest.<sup>4</sup> Uue ATS redaktsiooni rakendussätetes (§ 161 p 7) tunnistati kehtetuks ka Riigikontrolli seaduse §-d 33 ja 34, mis varem Riigikontrolli ametnike lisatasusid reguleerisid. ATS § 61 lg 2 kohaselt on põhipalk fikseeritud palga osa, mis on määratud ametikoha teenistusülesannete ning ametniku teenistusala teadmiste, oskuste ja kogemuste põhjal. Sisuliselt seatigi eesmärgiks, et põhipalk moodustaks senisest suurema osa (kogu)palgast ning et sellega tasustataks ka mitmeid komponente, mille eest varasemalt oli ette nähtud automaatse spetsiifilise lisatasa maksmine. See tähendab, et *ametipalk* kuni 31.03.2013 kehtinud ATS tähenduses ja *põhipalk* 01.04.2013 jõustunud ATS tähenduses ei ole samasisulised mõisted ja seetõttu ka mitte kattuva suurusega, sest ametipalga suhe kogupalka oli üldiselt oluliselt väiksem kui praegune põhipalga suhe kogupalka. Seetõttu on ka arusaadav, et (taas tsitaat kohtuotsuse punktist 6.2.): „*„uue“ ATS-i ja palgakorralduse ning RKS pensionisüsteemi ümberkorralduste raames tõusis Riigikontrolli ametnike põhipalk 2013. a-l tunduvalt, võrreldes 2011. a ametipalgaga, ning 2014. a-l tõusis palk veelgi.*“. Kohus märgib kohe selle järel (sedapuhku õigesti), et: „*Tulenevalt 01.01.2013 jõustunud RKS muudatustest ei olnud võimalik pensione vastavalt tõusnud palkadele enam ümber arvutada.*“ Minu hinnangul aga tõusetub koguni kahtlus, kas pärast ATS jõustumist (ehk alates 01.04.2013) on üldse võimalik Riigikontrolli ametnike (sh pärast seda pensionile jäävate) pensioni suurust määrata. Selgitan seda alljärgnevalt.

6. Minu hinnangul ei ole üheselt selge, millest lähtuvalt tuleks üldse arvutada Riigikontrolli ametniku pension, kes on jäänud või jääb pensionile pärast 01.04.2013. Nimelt RKS § 54<sup>6</sup> (mis laieneb RKS §-st 54<sup>3</sup> tulenevalt ka Riigikontrolli peakontrolöridele, kes on jäänud või jäävad pensionile pärast 01.04.2013) ning RKS § 55 lg 3 (mis laieneb sama paragrahvi lõikest 2 tulenevalt ka Riigikontrolli ametnikele, kes on jäänud või jäävad pensionile pärast 01.04.2013) sätestavad vastavalt, et Riigikontrolli ametniku pensionid arvutatakse nende viimase Riigikontrolli ametikoha (peakontrolöri puhul siis peakontrolöri) *ametipalgast*, mis kehtis päeval, millest alates pension määratakse. Ei 01.04.2013 jõustunud ATS ega Riigikontrolli seadus ei näe aga enam ette ametipalka Riigikontrolli ametnikele, sh peakontrolöridele.<sup>5</sup> Neid sätteid oleks tulnud samaaegselt uue ATS redaktsiooni jõustumisega muuta, täpsustades,

<sup>3</sup> Alljärgnevast nähtub, et Tallinna Halduskohus kasutab väljendit „võrreldavad“ pigem tähenduses „samastatavad“.

<sup>4</sup> Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (193 SE) seletuskiri (kättesaadav [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)): „2008. aastal jagunes keskmise riigiteenistuja aasta jooksul teenitud tasu järgmiselt: põhipalk 41%, astmepalga suurendus 12%, kohustuslik lisatasa 9%, lisatasa tulemuslikuma ja täiendava töö eest 12%, puhkusetootus 6%, tulemuspalk või preemia 7% ning muud tasud 14% (Justiitsministeeriumi poolt kogutud andmete põhjal). Ilmselt on majanduslangusele järgnenud palgakorrektsioonid tasu proportsioone muutnud, kuid jätkuvalt koosneb tasu paljudest komponentidest ning on erasektori töötasudega raskesti võrreldav. [...] Kaotatakse senised automaatsed lisatasud, mida saadakse akadeemilise kraadi omamise, võõrkeelteoskuse ja teenistusaastate eest, samuti ei maksta edaspidi puhkusetootust. Seega võetakse üldine siht muuta motivatsioonipaketi rõhuasetust, suunates ressursse tööpanusega otseselt mitteseotud tasudele ja hüvedelt tulemuste ning lisapanusega seotud tasudele.“

<sup>5</sup> Ametipalka saab jätkuvalt riigikontrolör tulenevalt kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadusest, kus sellel mõistel on iseseisev tähendus (mida Riigikontrolli (tava)ametnike puhul kasutada ei saa).

millisest palgakomponendist lähtuvalt (ja millises proportsioonis sellest) pension pärast ametipalga kui palgakomponendi kaotamist edaspidi määratakse.

7. Sisuliselt ilmselt ainumõeldav võimalus sätet üldse pärast 01.04.2013 rakendada on tõlgendada seda isikutele soodsalt, määraes tõepoolest pensioni põhipalgast lähtuvalt,<sup>6</sup> mis vähemalt hõlmab kogu senise ametipalga (soodsam on see seetõttu, et kuna põhipalk moodustab kogupalgast suurema osa senise ametipalgaga võrreldes, siis moodustab suurema osa kogupalga suurusest ka põhipalgast lähtuvalt määratud pension – kui kogupalk jääb varasemaga võrreldes samaks või suuremaks, siis on suurem ka pension). Samas aga võib tõsiselt kahelda, kas seadusandja sellist tulemust silmas pidas (ehk teisisõnu räägib selle tõlgenduse vastu teleoloogiline tõlgendusargument). Senisest veel soodsamatel tingimustel eripensioni maksmine on vastuolus seadusandja poolt üldiselt ja ka konkreetselt Riigikontrolli ametnike suhtes võetud suunaga eripensionid kaotada.

8. 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 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.*“<sup>7</sup>

9. Riigikontrolli ametnike pensioni ümberarvestamise aluste muudatuse kehtestanud seaduse eelnõu seletuskirjas<sup>8</sup> märgitakse: „*Käesolevas eelnõus käsitletavate eripensionide suurus määratakse selle ametikoha ametipalgast. Seega ei sõltu pensioni suurus isiku poolt elu jooksul pensionisüsteemi tehtud panusest, vaid ametikohast, kus ta võis teenida suhteliselt lühikest aega. Eripensionide, k.a käesoleva eelnõuga hõlmatud eripensionide suurus erineb kordades tavapensionist. Eripension arvutatakse ümber, kui muutub selle ametikoha palk, kust eripensionär pensionile jäi. Pensioni suhe eelnevasse palka, mis Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse puhul ulatub 50–70 protsendini, arvestamata II pensionisammast, on tavapensionide puhul koos II samba väljamaksetega alla 40%. Euroopa Komisjon on korduvalt juhtinud tähelepanu isikute ebavõrdsele kohtlemisele pensioniskeemides ning sellele, et Eestis on*

<sup>6</sup> Mõne teise palgakomponendi aluseks võtmine ei tule kõne alla sisulistel põhjustel (teised palgakomponendid sõltuvad liigselt konkreetsest isikust ja situatsioonist). Samuti ei ole ilmselt mõeldav peale 01.04.2013 pensionile jäävate isikute pensioni määramine enne seda kehtinud ametipalgast lähtuvalt, kuna seadusandja selge tahe on suunatud olnud sellele, et isiku pension oleks teatavas suhtes tema (ameti)palgaga pensionile jäämise päeval. Samas iseenesest ei oleks välistatud ka Riigikontrolli ametnike jaoks kõige soodsama tõlgendusena pensioni arvutamine Riigikontrolli ametniku (kogu)palgast (ehk *ametniku palgast* ATS § 61 lg 1 tähenduses). See oleks aga ühtlasi veel enam vastuolus käesoleva arvamuse põhitektis allpool selgitatud teleoloogilise tõlgendusargumendiga.

<sup>7</sup> Riigikogu 06.11.2013 stenogramm, kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1383735424>. Rahandusminister Jürgen Ligi märkis, et 2014. aastal on riigieelarvest kaetav pensionikindlustuse puudujääk 362,7 miljonit eurot (24.01.2014 kiri nr 1.1-1315908).

<sup>8</sup> Vt Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu (151 SE) seletuskiri (kättesaadav: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)).

*hulk pensioniskeeme, kust saadav pension on suurem, kui selle saaja on sinna panustanud. Viimases Euroopa Komisjoni majanduspoliitika komitee, sotsiaalkaitsekomitee ja komisjoni teenistuste ühisraportis pensionide kohta (raporti lisa riikide kohta, 2010 a. november)<sup>9</sup> toodi välja, et Eesti peaks üle vaatama oma arvukad eriskeemid, mis võimaldavad varasemat pensionile jäämist ja kõrgemat pensioni võrreldes tavapensioniga.“.*

**10.** 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.<sup>10</sup> Niisiis on järk-järgult hakatud eripensioneid senise (palga muutumisest lähtuva) ümberarvutamise asemel indekseerima<sup>11</sup> ning teatud staažinõuet mittetäitnud eriteenistujate (sh tulevikus teenistusse astujate) suhtes kaotama.

**11.** Nii ka 04.03.2002 jõustunud<sup>12</sup> RKS § 55 lg 3 säilitas eripensioni väljateenimise võimaluse vaid Riigikontrolli ametnikele,<sup>13</sup> kellel oli sama seaduse jõustumise hetkeks (ehk 04.03.2002) Riigikontrolli ametniku pensioni saamiseks nõutavast tööstaažist täis vähemalt 70 protsenti (tingimusel, et sellel isikul täitub enne pensionile jäämist Riigikontrolli ametniku pensioni saamiseks nõutav tööstaaž). Riigikontrolli ametnikud, kes seda tingimust ei täida (nende hulgas on kõik alles pärast 04.03.2002 ametisse nimetatud), enam eripensioni saada ei hakka.<sup>14</sup>

**12.** Riigikontrolli ametnike pensioni lähtuvalt põhipalgast määramise tulemust kirjeldavad aga kaebajad järgmiselt (kohtuotsuse punktist 4.9., Tallinna Halduskohus nõustub sellega punktis 8.3.): „Seega oli Riigikontrolli ametniku pension isikule, kes jäi pensionile enne 01.04.2013 vastavalt: 1417,8 eurot (peakontrolör), 751,8 eurot (vanemaudiitor), 687,6 eurot (audiitor) ja 451,2 eurot (peakontrolöriabi). Sõltuvalt sellest, kas ametnik jäi pensionile enne või pärast 01.04.2013, erinesid samadel ametikohtadel töötanud ning sarnaseid ülesandeid

<sup>9</sup> Joint Report on Pensions. Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe. Country profiles. European Commission, November 2010, p 39.

<sup>10</sup> 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 töandja 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://www.just.ee/et/uudised/riik-hakkab-tasuma-staa34ikate-vanglaametnike-eest-pensionifondimakseid>.

<sup>11</sup> Pensioni indekseerimise nägid ka ette alates 01.01.2013 politsei ja piirivalve seadus (§ 106 lg 1), alates 01.04.2013 kaitseväeteenistuse seadus (§ 211 lg 7) ning alates 01.07.2013 kohtute seadus (§ 132<sup>7</sup> lg 2).

<sup>12</sup> Tallinna Halduskohtu otsuses on RKS uue redaktsiooni jõustumisajana läbivalt märgitud 01.06.2002. Selline kuupäev on tõepoolest märgitud lingil <https://www.riigiteataja.ee/akt/27763> avaneval RKS algredaktsioonil, samas kehtiva seaduse tervikteksti päises (lingil <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032014058>) on jõustumisajana märgitud 04.03.2002. On arusaamatu, kust on pärit kuupäev 01.06.2002, sest RKS algtekst ei sisalda erisätteid jõustumisaja suhtes (neid ei ole 01.06.2002 suhtes lisatud ka hilisemate muudatustega), s.t seadus oleks pidanud tervikuna jõustuma üldises korras kümnendal päeval peale avaldamist. Riigikogu kodulehel nähtub vastava eelnõu (SE 816) menetlusinfost

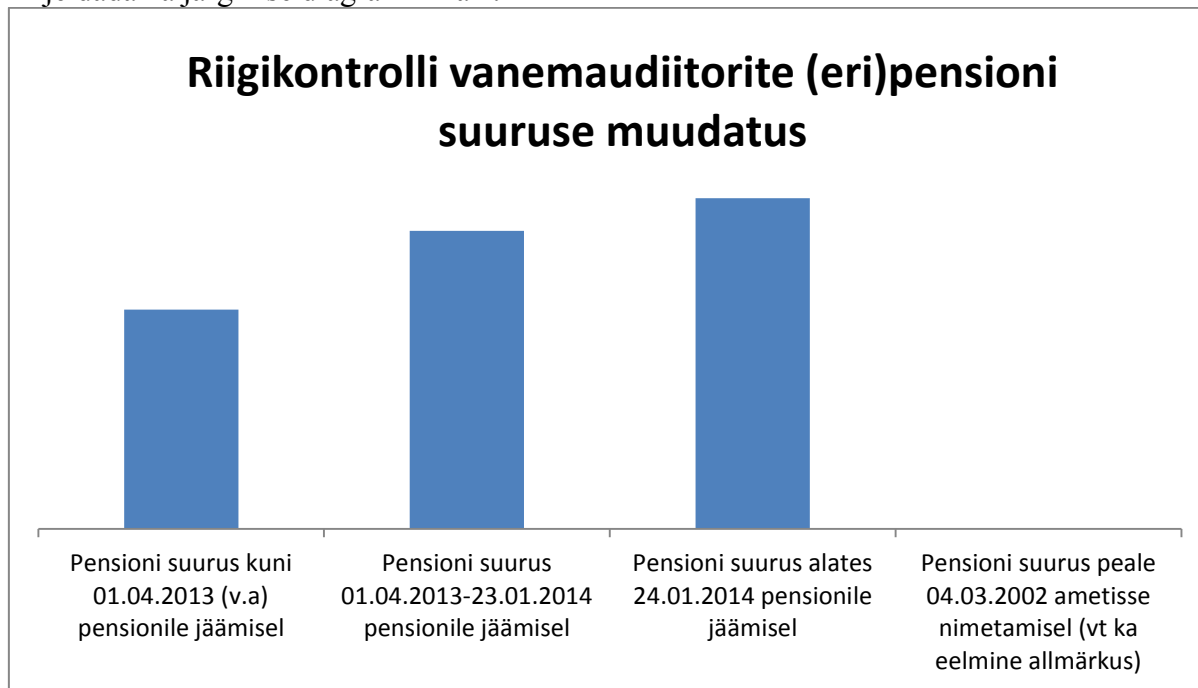
(vt <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=816&assembly=9&u=20150304214108>), et vastuvõetud seadus avaldati 22.02.2002 ning jõustus 04.03.2002 (see ongi kümnes päev peale avaldamist). Käesolevas arvamuses on sellest kuupäevast lähtutud.

<sup>13</sup> See säte ei hõlma riigikontrolöri ja peakontrolöre – neil säilis RKS algredaktsiooni kohaselt eripensioni väljateenimise õigus senisel kujul. 01.01.2013 jõustunud RKS muudatus võttis eripensioni väljateenimise võimaluse ka muudatuse jõustumise hetkeks teatud staažinõuet (vt täpsemalt RKS §-d 54<sup>1</sup> ja 54<sup>3</sup>) mittetäitnud riigikontrolörit ja peakontrolöridelt (nende hulgas on kõik alates 01.01.2013 teenistusse astunud).

<sup>14</sup> Sarnaselt ei teki eripensionioigust enam alates 2013. aastast ametisse nimetatud riigikontrolöril ja õiguskantsleril ning alates 01.07.2013 ametisse nimetatud kohtunikel. Samas mõnedes eriteenistustes kehtib jätkuvalt eripensionioigus (nt politseiametnikel politsei ja piirivalve seaduse § 101 alusel).

täitnud ametnike pensionid vastavalt töötatud ametikohast: 48% (peakontrolör), 36% (vanemaudiitor), 22% (audiitor) ja 20% (peakontrolöri abi). 2014. a-l suurenes see vahe veelgi. Pärast 24.01.2014 pensionile jäänud Riigikontrolli ametnike pension oli võrreldes enne 01.04.2013 pensionile jäänud kolleegide pensionist 51% (vanemaudiitor) ja 30% (audiitor) suurem.“.

13. Olukorra ilmestamiseks võib seda Riigikontrolli vanemaudiitoreid näiteks tuues kirjeldada ka järgmise diagrammina<sup>15</sup>:



14. Kui siinkohal arvestada ka lisaks, et 01.01.2013 jõustunud RKS muudatuse eesmärkideks oli tagada pensioniskeemides võrdne kohtlemine ja vähendada riigieelarve kulutusi pensionide maksmiseks,<sup>16</sup> siis võib tõsiselt kahelda, kas seadusandjal oli soov Riigikontrolli ametnike eripensioni alates 01.04.2013 hüppeliselt tõsta (selle suurust põhipalgaga seostades). Pigem võib arvata, et tegemist oli ATS uue tervikteksti jõustumisest tuleneva juhusliku tagajärgena. Eeltoodust lähtuvalt võib oletada, et isegi kui seadusandja oleks (ATS uue redaktsiooni jõustumise mõju teadvustanud ja) otsustanudki siduda pensioni määramise põhipalgaga, oleks ilmselt ühtlasi kehtestatud, et pension moodustab sellest väiksema osa kui 60% (mis on senine pensioni suuruse protsent ametipalgast).

15. Seetõttu oleks üheks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse võimalikuks lahenduseks tunnistada seotud sätetena asjassepuutuvaks ka RKS § 54<sup>6</sup> ja RKS § 55 lg 3 ning järeldada, et kõik asjassepuutuvad sätted (vt RKS § 55 lõigete 2 ja 4 kohta allpool) on omavahelises koostoimes vastuolus PS §-st 10 (ja § 13 lõikest 2) tuleneva õigusselguse põhimõttega.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Esimeses kolmes tulbas on esitatud nende vanemaudiitorite andmed, kellel õnnestub täita RKS § 55 lõikes 3 sätestatud tingimused (sh seisuga 04.03.2002 oli täis vähemalt 70% Riigikontrolli ametniku pensioni saamiseks nõutavast tööstaažist). Neljanda tulba andmed kehtivad lisaks (tulba all nimetatud) peale 04.03.2002 teenistusse nimetatud vanemaudiitoritele ka nende vanemaudiitorite kohta, kes olid küll 04.03.2002 ametis, kuid kellel ei olnud 04.03.2002 seisuga täis vähemalt 70% Riigikontrolli ametniku pensioni saamiseks nõutavast tööstaažist.

<sup>16</sup> Vt Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu (151 SE) seletuskiri (kättesaadav: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)).

<sup>17</sup> RKS § 55 lg 1 võib olla õigusselguse põhimõttega vastuolus lisaks ka seetõttu, et selle sätte (01.01.2013 jõustunud) muutmisel ei täpsustatud, kas välistust „välja arvatud pensioni arvutamise aluseks oleva ametipalga ja pensioni ümberarvutamise osas“ tuleks kohaldada tagasiulatuvalt (regulatsioon ei kehtesta selgelt, et kuni



Sisuliselt **seotud sättena on võimalik käsitleda ka RKS § 55 lõiget 2**, mis samuti sisaldab väljendit „välja arvatud pensioni arvutamise aluseks oleva ametipalga ja pensioni ümberarvutamise osas“. Selle tulemusel saaks seadusandja täpsustada, millisest palgakomponendist lähtuvalt (ja millises proportsioonis sellest) Riigikontrolli ametnike pension peale ametipalga kui palgakomponendi kaotamist edaspidi määratakse (ühtlasi saaks seadusandja kaaluda lisandunud Riigikohtu praktika valguses ka pensionide ümberarvutamise süsteemilt indekseerimise süsteemile ülemineku põhiseaduspärasust).

**16.** Kui Riigikohus ei pea siiski sätteid õigusselguse põhimõttega vastuolus olevaks, siis sõltub RKS § 55 lõigete 1 ja 4 põhiseaduspärasus paljuskki RKS §-le 54<sup>6</sup> ning RKS § 55 lõikele 3 antavast tõlgendusest (muu hulgas sõltub sellest võrdse kohtlemise põhimõttele vastavuse kontrollil võrreldava grupi olukord ning seetõttu ka riive intensiivsus). Võtan edasisel analüüsil lähtekohaks minu hinnangul ainumõeldava võimaluse sätet üldse pärast 01.04.2013 rakendada ehk lähtuda pärast seda kuupäeva pensioni määramisel põhipalgast (vt ka p 7).

**17.** Tallinna Halduskohus peab asjassepuutuvaks ka RKS § 55 lõiget 4, mille kohaselt Riigikontrolli ametniku pension, välja arvatud jooksva aasta palga alusel arvutatud pension, indekseeritakse iga aasta 1. aprilliks riikliku pensionikindlustuse seaduse § 26 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud pensioniindeksiga. Leian, et seda sätet võib asjassepuutuvaks pidada üksnes kaudselt, sest selle sätte kehtima jäämine ei välistaks kaebajate pensioni Riigikontrolli ametniku ametipalga muutumisest lähtuvalt ümberarvutamist – iseenesest oleks ju võimalik nii ametipalga muutumisest lähtuv ümberarvutamine kui ka (lisaks sellele) ümberarvutatud pensioni indekseerimine. Samas on selge, et RKS § 55 lg 4 on seadusandja poolt kehtestatud senist eripensioni ümberarvutamise korda *asendavana*, mitte lisagarantiina.<sup>18</sup> Seega võib seda põhimõtteliselt pidada asjakohaseks kui vaidlustatud normiga tihedat seost omavat sätet, mis võiks kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku tegelikkuse suhtes. Ühtlasi, kui Riigikohus otsustab tunnistada RKS § 55 lg 1 osaliselt põhiseadusega vastuolus ja kehtetuks, võib RKS § 55 lg 4 kehtima jäämine tekitada uut ebaõiglust teiste seaduste alusel eripensioni saavate isikutega võrreldes (teised eripensionid kas arvutatakse ümber lähtuvalt palga muutumisest või indekseeritakse – mitte mõlemat korraga).

**18.** Eeltoodust tulenevalt **pean RKS § 55 lõiget 1 asjassepuutuvaks osas, milles see sätestab: „välja arvatud pensioni arvutamise aluseks oleva ametipalga ja pensioni ümberarvutamise osas“, ning lõiget 4 osas, milles see asendab Riigikontrolli ametnike eripensioni ametipalga muutumisest lähtuva ümberarvutamise indekseerimisega.** Konkreetne normikontroll on seega lubatav.

## **2. Normikontrolli põhjendatus, asjassepuutuvate normide vastavus põhiseadusele**

**19.** Norm on formaalselt põhiseaduspärane siis, kui selle on vastu võtnud õige organ kohases menetluses ja norm on piisavalt õigusselge. RKS § 55 lõiked 1 ja 4 on vastu võtnud Riigikogu

---

01.01.2013 tehtud ümberarvutuste pinnalt määratud pensioni ei vähendata). Nimelt sisaldab sama lõike esimene pool (vahetult enne seda välistust) määratlust „õigus pensionile käesoleva seaduse jõustumiseni kehtinud alustel ja suurus“, millega peetakse silmas olukorda enne RKS uue tervikteksti jõustumist 04.03.2002. Neid koos tõlgendades ei ole välistatud ka järeldus, et õigust pensioni ümberarvutamisele ei ole enam juba alates 04.03.2002 (s.t peale seda tehtud ümberarvutused tuleks määratud pensionidest maha arvutada ehk taastada pensionid 03.03.2002 seis suurus või alles peale seda määratud pensionide puhul nende esmase määramise aja seis suurus).

<sup>18</sup> Muu hulgas nähtub see Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu (151 SE) seletuskirjast (kättesaadav: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)): „Eelnõuga nähakse ette ka nimetatud eripensionide indekseerimine pensioniindeksiga senise ametipalgast ümberarvutamise asemel.“.

(sh on täidetud Riigikogu koosseisu häälteenamise nõue<sup>19</sup>), 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.

**20.** Samas esineb kahtlus sätete (koostoimes RKS §-ga 54<sup>6</sup> ning RKS § 55 lõikega 3) vastavuses õigusselguse põhimõttele, mida on juba käsitletud eespool (vt punktid 6-15). Allpool esitatud sätete materiaalse põhiseaduspärasuse analüüs lähtub võimalusest, et Riigikohus ei pea sätteid õigusselguse põhimõttega vastuolus olevaks ning tõlgendab neid selliselt, et pärast 01.04.2013 tuleb Riigikontrolli ametnike pensioni määramisel lähtuda põhipalgast.

## **2.1. Riigikontrolli ametniku eripensioni ümberarvutamist muutvate sätete vastavus õiguspärase ootuse põhimõttele<sup>20</sup>**

**21.** Põhiseaduse §-st 10 tuleneb õigusriigi põhimõte, mis hõlmab õiguskindluse põhimõtte. Õiguskindluse põhimõte hõlmab omakorda õiguspärase ootuse põhimõtet.<sup>21</sup> Õiguspärase ootuse põhimõte tagab, et isik saab seadusega antud õiguste ja vabaduste realiseerimisel tegutseda õigusnormile tuginedes, s.t selle kehtima jäämisele lootes – riigi sõnamurdmisega saab olla tegemist siis, kui isik on oma tegevusega täitnud eeldused, millest tulenevalt tal on tulevikus õigus enda suhtes soodsa regulatsiooni kohaldamisele, kuid riik kehtestab sellest hoolimata tema suhtes uue, vähem soodsa regulatsiooni.<sup>22</sup>

**22.** 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 (teenistusstaaz) ning isik selle nõude täidab. Ühtlasi võib ka eeldada, et pensionilubadus on tegur, mis mõjutab isikut teenistusalaste otsuste langetamisel (s.t küsimuses, kas jätkata teenistuses või mitte).

**23.** Riigikontrolli ametniku pension nähti ette 1995. aastal jõustunud RKS-ga (RT I 1995, 11, 115; 1999, 16, 271), mis kehtis kuni uue RKS tervikteksti jõustumiseni 04.03.2002. Selle § 38 lg 2 kohaselt on pensionile jäänud Riigikontrolli ametniku pensioni

<sup>19</sup> Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu (151 SE) kolmandal lugemisel 14.03.2012 hääletas eelnõu vastuvõtmise poolt 59 Riigikogu liiget (stenogramm kättesaadav: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)).

<sup>20</sup> Riigikohus on hiljutistes analoogilistes politseinike ja kohtunike eripensioniõiguse asjades (vt RKÜKo 06.01.2015 nr 3-4-1-18-14 punktid 54 ja 59 ja RKÜKo 26.06.2014 nr 3-4-1-1-14 punktid 88 ja 105) analüüsinud õiguspärase ootuse põhimõtte riivet koostoimes omandipõhiõiguse (PS § 32) riivega. Minu hinnangul on siiski küsitav, kas neid peaks käsitlema *omavahelises koostoimes*. 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 kohtulahendites tuginenud pensionilubaduse (osalise) äravõtmise osas PS § 32 lõikele 2 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 olemas), 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 koostoimes 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.

<sup>21</sup> RKPJKo 31.01.2012 nr 3-4-1-24-11 p 48.

<sup>22</sup> RKÜKo 06.01.2015 nr 3-4-1-18-14 p 55.



suurus 60 protsenti tema viimasest ametipalgast ning selle ametikoha ametipalga muutumisel arvutatakse pension ümber. Sama paragrahvi lg 3 kohaselt tekib Riigikontrolli ametniku õigus pensionile pärast 15-aastast töötamist Riigikontrolli ametnikuna või pärast viieaastast töötamist Riigikontrolli ametnikuna ka sellel ametnikul, kes enne Riigikontrolli tööle asumist on vähemalt 10 aastat töötanud teenistujana riigiasutuses või kohaliku omavalitsuse asutuses, audiitorina või teadus- või pedagoogilisel tööl. Pärast RKS uue tervikteksti jõustumist 04.03.2002 nägid kõik kuni 01.01.2013 kehtinud RKS vahepealsed redaktsioonid ette Riigikontrolli ametniku pensioni säilimise lähtuvalt 1995-2002 kehtinud RKS redaktsioonis sätestatud tingimustest. Lihtsustatult saab olukorda esitada seadusandja ca 18 aastat püsinud lubadusena: kui teenid (sh Riigikontrolli ametnikuna) ettenähtud arvu aastaid, siis pension on pensionile õiguse tekkimise järel 60 % samal ametikohal oleva Riigikontrolli ametniku ametipalgast pensioni maksmise ajal.

**24.** Antud juhul on kaebajad omalt poolt täitnud seadusandja esitatud tingimused Riigikontrolli ametniku pensioni saamiseks. 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.<sup>23</sup> Inimese tööpanus on vaba eneseteostuse üks olulisem väljendusvorm<sup>24</sup> ning seda ei ole võimalik kuidagi tagantjärele tagasi võtta. Erinevalt teenistuses olevatest Riigikontrolli ametnikest ega isikutest, kes alles kaaluvad Riigikontrolli ametnikuks hakkamist, ei ole kaebajatel enam võimalik oma tööalaseid valikuid muuta ega ka ise täiendavalt pensioni saamiseks panustada, nt II või III pensionisamba kaudu. Sisuliselt on pensionile jäänud Riigikontrolli ametnike ainukeseks võimaluseks muudatusega kohaneda lihtsalt sellega leppimine.

**25.** Teisest küljest (konkreetses olukorra vaatlusele asudes) aga ei toonud muudatus kaasa eripensioniõiguse kaotust. Samuti säilitas seadusandja võimaluse pensioni tõusuks – see ei toimu lihtsalt enam mitte Riigikontrolli ametnike ametipalga muutumisest lähtuvalt, vaid indekseerimisel riikliku pensionikindlustuse seaduse § 26 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud pensioniindeksiga. Põhimõtteliselt on sealjuures ka võimalik, et isiku pension oleks indekseerimise tulemusel suurem kui lähtuvalt Riigikontrolli ametniku ametipalgast ümberarvutamisel (seda sõltuvalt indeksi ja ametipalga suuruselt). Samas on muudatus pensioni arvestamise alustes pensionäride jaoks varasemast ebasoodsam, kui ametis olevate Riigikontrolli ametnike ametipalk kasvab selliselt, et selle järgi ümberarvutatud pension oleks suurem kui indekseeritud pension.

**26.** Pärast seda, kui ametipalk pensioni määramise alusena on asendunud põhipalgaga, ei saa kaebajatel tekkinud õiguspärast ootust enam sisustada otseselt sellega seoses. Pigem on kohane öelda, et kaebajatel on tekkinud õiguspärane ootus, et nende pension on teatavas suhtes vastaval ametikohal ametis oleva Riigikontrolli ametniku palka, s.t kui seadusandja peab võimalikuks suurendada samal ametikohal ametis olevate ametnike töötasu, siis vastavalt suureneb ka pension (samas loomulikult ei ole sel juhul pensionäridel õiguspärast ootust pensioni tõusuks mingiks kindlas summas nagu ka ametis oleval Riigikontrolli ametnikul ei ole õiguspärast ootust palga tõusuks kindlas suuruses – õiguspärane ootus kaitseb siin vaid palga ja pensioni omavahelist

<sup>23</sup> Analooogselt 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 kirjutanud, andes inimesele teatud varalised õigused või vähemalt õiguspärase ootuse nendele, siis tuleb oma lubadust täita.“ Eessõnas kogumikule „Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid. Sotsiaalkindlustus“. Sotsiaalministeerium. Tallinn 2009. Lk 11.

<sup>24</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. T. Annus. PS § 29 komm nr 1, kättesaadav: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-29/>.

suhet). Palga ümberarvutamise süsteemilt indekseerimise süsteemile üleminekul seda seost ei järgita ning proportsioonid võivad muutuda pensionäride kahjuks.

**27.** Põhipalgast lähtuvalt pensioni määramise tulemust on kirjeldatud eelpool (vt punktid 12 ja 13). On selge, et proportsioonid on muutunud oluliselt kaebajate kahjuks (ja vahe võib tulevikus veelgi suureneda).

**28.** Teiselt poolt nõuaks varasemast regulatsioonist tulenev pensionitõus aga ühtlasi riigilt lisaressurssi. Seadusandja vabadus teha (poliitilisi) prioriteediotsuseid ressursi jagamisel on õiguspärase ootuse riive legitiimne eesmärk.<sup>25</sup>

**29.** Pensioni ümberarvestamise aluste ebasoodsamaks muutmine on pensionireformi vajadust (vt punktid 8-10) silmas pidades nii sobiv kui ka vajalik abinõu. Järgnevalt kaalun selle proportsionaalsust (kitsamas tähenduses).

**30.** Eripensioniõigus on soodustus võrreldes üldalustel riikliku vanaduspensionari saajatega. Eripensioniõiguse andmine ei ole üldjuhul PS § 28 lõikest 2 tulenev riigi kohustus.<sup>26</sup> 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 soodustusega<sup>27</sup> – seega tuleb arvesse võtta seadusandja seatud poliitilisi eesmärke ning olla seadusandja kohaseks peetud lahenduse ümberhindamisel tagasihoidlik.<sup>28</sup> Seetõttu peaks seadusandjal eripensioniõiguse reguleerimisel olema ulatuslik kujundamisruum.<sup>29</sup>

**31.** Muudatus kaebaja pensioni suurus on kahtlemata ulatuslik (vt punktid 12 ja 13), ametis oleva ametniku (ameti)palga muutumisel pensioni ümberarvutuse lubadus kehtis kaheksateist aastat ning kaebajad ei saa enam varasemaid ameti- ja pensionivalikuid muuta ega ise enam oma pensioni suurust mõjutada.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> 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 kokkuhoid ei oleks õiguspärase ootuse riivil legitiimseks eesmärgiks, saaks Riigikogu üks koosseis täielikult võtta järgnevatelt koosseisudelt valikuvõimaluse).

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> RKPJKo 27.12.2011 nr 3-4-1-23-11 p 68.

<sup>28</sup> RKPJKo 14.05.2013 nr 3-4-1-7-13 p 47.

<sup>29</sup> 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).

<sup>30</sup> Vrd RKÜKo 26.06.2014 nr 3-4-1-1-14 punktidega 123 ja 124. Riigikohus on kohtunikupensionari käsitletud ka kohtunikule kehtestatud piirangute hüvitiseks (samamoodi, punktid 97 ja 124). Analoogne lähenemine on iseenesest põhjendatud ka Riigikontrolli ametnike puhul. Samas ei peaks sellele aspektile minu hinnangul suurt rõhku panema, sest piirangute kompenseerimine on võimalik ka palga maksmisel (s.t piirangute kompenseerimise vajadus iseenesest ei nõua minu hinnangul eripensionari maksmist).

32. Samas ei ole kaebajate eripensioni suurus kannatanud ametipalkade vahepealse olulise kärpimise all – see on oluline erinevus politseiametnike ning kohtunike eripensioniasjadega võrreldes.<sup>31</sup>

33. Seega leian, et kaebajate õiguspärase ootuse riive ulatus ei kaalu üles üldist kaalukat 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 kaebajate pensioni vähenemist – see üksnes ei suurene(nud) varasemast seadusandja lubadusest tulenevalt seoses ametis olevate ametnike (ameti)palga muutumisega. Seega olen seisukohal, et **RKS § 55 lg 1 osas, milles see sätestab: „välja arvatud pensioni arvutamise aluseks oleva ametipalga ja pensioni ümberarvutamise osas“, ning lg 4 osas, milles see asendab Riigikontrolli ametnike eripensioni ametipalga muutumisest lähtuva ümberarvutamise indekseerimisega, on õiguspärase ootuse põhimõttega kooskõlas.**

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

## 2.2. Riigikontrolli ametniku pensioni ümberarvestamist muutvate sätete vastavus võrdse kohtlemise põhimõttele

35. Tallinna Halduskohus püstitas võrdse kohtlemise küsimuse, moodustades järgmised võrreldavad grupid (kohtuotsuse p 8.4.):

- Riigikontrolli ametniku pensioni saajad, kellele määrati Riigikontrolli ametniku pension enne 01.04.2013 (v.a.);
- Riigikontrolli ametniku pensioni saajad, kellele määrati või määratakse Riigikontrolli ametniku pension 01.04.2013 või hiljem,

ning selgitas erinevat kohtlemist järgmiselt (samas): „Nende ja kaebajate ühisosaks on see, et mõlemad on töötanud Riigikontrolli ametnikuna ja täitnud Riigikontrolli ametniku pensioni saamise tingimused. Erinevus seisneb üksnes selles, et kaebajate grupile on Riigikontrolli ametniku pension määratud hiljemalt 31.03.2013, võrdlusgrupile aga 01.04.2013 või hiljem. Seega võib Riigikontrolli ametniku pensioni suurus erineda ulatuslikult paaripäevase ajalise vahe puhul pensionide määramisel. Kuna kaebajate pension on oluliselt väiksem kui võrdlusgrupil, koheldakse neid halvemini kui võrreldavat gruppi. Järelikult on tegu võrdsuspõhiõiguse riivega.“. Nõustun Tallinna Halduskohtu käsitlemisega<sup>32</sup> ning lisaksin selle pinnalt teise võrdlusgrupi puhul veel tingimuse, et nad oleks 01.04.2013 seisuga ka Riigikontrolli ametniku pensioni saamiseks esitatud staažinõuded täitnud.<sup>33</sup> Teist gruppi võib siis määratleda kui: Riigikontrolli ametniku pensioni saajad, kes on 01.04.2013 seisuga Riigikontrolli ametniku

<sup>31</sup> Vrdl vastavalt RKÜKo 06.01.2015 nr 3-4-1-18-14 punktiga 56.3 ja RKÜKo 26.06.2014 nr 3-4-1-1-14 punktiga 91.

<sup>32</sup> Kui selliselt moodustatud võrreldavate gruppide puhul ei tuvasta Riigikohus vastuolu võrdse kohtlemise põhimõttega, siis oleks järgnevalt kohane analüüsida erinevat kohtlemist ka teiste eripensionäridega võrreldes, kelle pension jätkuvalt (ameti)palga muutumisel ümber arvutatakse (nt Riigikogu liikmete pension on jätkuvalt püsivas suhtes Riigikogu liikme ametipalka, s.t arvestatakse ümber selle muutumisel).

<sup>33</sup> Iseenesest oleks võimalik kaebajaid võrrelda ka nende Riigikontrolli ametnikega, kes 01.04.2013 täielikult veel staažinõuet täitnud ei ole, kuid mõistlik on alustada võrdlust kahest võimalikult kõige sarnasemast (samas erinevalt koheldud) grupist.

pensioni saamiseks esitatud staažinõuded täitnud ning kellele määrati või määratakse Riigikontrolli ametniku pension 01.04.2013 või hiljem.

**36.** Ühtlasi rõhutan, et moodustatud gruppide võrreldavust ei välista minu hinnangul asjaolu, et nende palgakorraldus (ja sellest tulenevalt ka pensioni määramise alus – ametipalka asemel põhipalk) on olnud erinev. Nõustun küll põhimõtteliselt Riigikohtunike Priit Pikamäe ja Jüri Põllu eriarvamuse Riigikohtu üldkogu otsusele asjas nr 3-4-1-1-14 punkti 4 alglähtekohaga, et palga arvestamise aluste muutumist tuleb võrdlemisel arvestada, kuid mitte järelausega, et palgakorralduse muudatus välistab üldse isikute (gruppide) võrreldavuse. Võrrelda saab ja võrdlema peabki – palgakorralduse muudatust tuleb lihtsalt arvestada erineva kohtlemise sisulisel hindamisel.

**37.** Samas osutan, et õigupoolest on küsimus üldisem. Muudatus, millest tulenevalt pensionile jäänud Riigikontrolli ametnike pensioni enam ametis oleva Riigikontrolli ametniku (ameti)palga muutumisel ümber ei arvestata, toob kaasa selle, et pensionile jäävate Riigikontrolli ametnike pensionid on erinevas suuruses sõltuvalt nende pensionile jäämise ajast. See kehtib ka kõigi alates 01.04.2013 pensionile jäävate Riigikontrolli ametnike suhtes – ka nende pensionid saavad olema omavahel võrreldes erinevas suuruses. Teisisõnu ei ole teine moodustatud grupp ühetaoline. Põhimõtteliselt on koguni võimalik, et mõni alates 01.04.2013 pensionile jääv Riigikontrolli ametnik hakkaks saama väiksemat pensioni kui enne seda pensionile jäänud Riigikontrolli ametnik (kuigi eelduslikult ja loodetavasti<sup>34</sup> seda ei juhtu).

**38.** Grupid sarnanevad selle poolest, et nendesse kuuluvad Riigikontrolli ametnikud on 01.04.2013 seisuga Riigikontrolli ametniku pensioni saamiseks esitatud staažinõuded täitnud. Grupid erinevad ainult Riigikontrolli ametniku pensionile jäämise aja poolest – esimesse gruppi kuuluvatele Riigikontrolli ametnikele on määratud Riigikontrolli ametniku pension kuni 01.04.2013 (v.a), teise gruppi kuuluvatele määrati või määratakse alates 01.04.2013. Erinevus seisneb pensioni erinevas suuruses, mis on tingitud sellest, et enne 01.04.2013 ja pärast seda on erinevad (ja on erinevas suuruses) pensioni määramise alused (ametipalk ja põhipalk).

**39.** Kaebajate pensioni ümberarvestamise regulatsiooni muutmisel toodi eesmärgina välja võrdse kohtlemise põhimõtte (vt p 9) ehk vajadus võrdselt kohelda erinevaid pensionäre (ehk edaspidi indekseerida kõik pensionid). Ühe isiku võrdsuspõhiõiguse tagamise vajadus oleks iseenesest teise isiku (sh kaebaja) võrdsuspõhiõiguse riivel legitiimseks eesmärgiks. Selle saavutamiseks valitud meede (kõigi pensionide ühtmoodi indekseerimine senise ümberarvutamise asemel) annab aga palkade muutmisega koostoimes tulemuseks, et tegelikult on samal ametikohal töötanud isikute pensionide suurused veel erinevamad (seda illustreerib diagramm eespool punktis 13) kui nad oleksid olnud pensioni ümberarvestamist puudutava muudatuse tegemata jätmisel. Samas lähendab indekseerimine iseenesest kaebajate olukorda tavapensionäride (s.t nende, kes eripensioni ei saa) olukorrale. Niisiis samal ametikohal töötanud isikute osas töötab see võrdsele kohtlemisele vastu, kuid üldiselt pigem selle poolt. See viimane aspekt ei saa aga õigustada Riigikontrolli ametniku (eri)pensioni saajate (omavahel) erinevat kohtlemist – teisisõnu: eesmärgist kohelda eripensioni saajaid ühtmoodi tavapensionäridega ei tulene veel vajadust kohelda erinevalt eripensionäre (omavahel).<sup>35</sup> Selleks peab olema mõni muu legitiimne eesmärk.

**40.** Järgmisena tuleks võimaliku legitiimse eesmärgina käsitleda 01.04.2013 seisuga ametis olnud Riigikontrolli ametnike motiveerimist võimalikult kaua ametis jätkama (ehk tagada

<sup>34</sup> See tähendaks ühtlasi, et väheneks oluliselt ametis olevate Riigikontrolli ametnike põhipalk.

<sup>35</sup> See võiks küll õigustada ka praegu paremini koheldud eripensionäride ebasoodsat kohtlemist (samamoodi ebasoodsalt koheldud eripensionäridega).

kogenud Riigikontrolli ametnike olemasolu).<sup>36</sup> Selline eesmärk on üldiselt ametnike sotsiaalsete garantiide parandamisel. Seda eesmärki võiks näha alates 01.04.2013 suuremas (põhi)palgas ning sellega ühtlasi sel kuupäeval ametis olevatele Riigikontrolli ametnikele suurema pensioni lubamises.<sup>37</sup> Selle eesmärgi omistamise vastu räägib aga konkreetse regulatsiooni puhul asjaolu, et 04.03.2002 seisuga RKS § 55 lõikest 3 tulenevat staažinõuet mittetäitnud ning pärast seda kuupäeva ametisse asuvatel Riigikontrolli ametnikel üldse eripensionioigust ei teki. Minu hinnangul puudub põhjendus, miks peaks seadusandja taotlema teenistuse pikaajalisust üksnes nii 04.03.2002 kui ka 01.04.2013 seisuga ametis olnud ja sama seisuga RKS § 55 lõikest 3 tulenevat staažinõude täitnud Riigikontrolli ametnike puhul, kuid mitte teiste Riigikontrolli ametnike puhul, kes tegelikult sama pika aja teenistuses on (ehk sama staažinõude täidavad, kuigi mitte 04.03.2002 seisuga, vaid alles hiljem). Teisisõnu muudaks regulatsioonile sellise eesmärgi omistamine regulatsiooni (ja seadusandja tegevuse) vastuoluliseks.<sup>38</sup>

**41.** Lisaks sellele ei ole antud kohtasjas analüüsimisel mitte 01.04.2013 seisuga ametis olnud Riigikontrolli ametnike sotsiaalsete garantiide parandamine, vaid enne seda pensionile läinud Riigikontrolli ametnike sotsiaalsete garantiide vähendamine.<sup>39</sup> Eesmärk parandada ametis olevate Riigikontrolli ametnike sotsiaalseid garantiisid ei selgita ju iseenesest pensionile jäänud Riigikontrolli ametnike sotsiaalsete garantiide vähendamist<sup>40</sup> ning seda ei saa seetõttu siin (eraldi) legitiimse eesmärgina käsitleda.<sup>41</sup>

**42.** Olen seisukohal, et 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. Näiteks sobib õigustusena see, et mõnes eriteenistuses olid taasiseseisvumisele vahetult järgnenud aastatel teenistustingimused praegustest raskemad ja ohud suuremad (näiteks politseiteenistuses n-õ põllul töötavatel teenistujatel) – see õigustaks varem pensionile jäänud isikute soodsamat kohtlemist nende hiljem pensionile jäänud isikutega võrreldes, kes sel raskel ajal teenistuses ei olnud.<sup>42</sup> Antud juhul on kaebajad Riigikontrolli ametnikena sisuliselt seda väitnudki (vt kohtuotsuse p 4.5.) – see õigustaks aga kaebajate kui (väidetavalt) raskemal ajal teenistuses olnud isikute soodsamat kohtlemist (mitte ebasoodsamat kohtlemist nagu praegu). Igal juhul ei ole mulle teada muudatust vastupidises suunas ehk minu teada ei ole pärast 01.04.2013 pensionile jäänud ja jäävate Riigikontrolli ametnike tööülesanded või vastutus suurenenud niivõrd olulisel määral, et varem

<sup>36</sup> Sarnaselt RKHKo 11.11.2004 nr 3-3-1-41-04 p 14.

<sup>37</sup> Kogenud ametnike olemasolu aitab kahtlemata kaasa Riigikontrolli tegevusele, mis oleks iseenesest kahtlemata põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk ja seega võrdsuspõhiõiguse riive puhul legitiimne.

<sup>38</sup> Arvestades nõuet, et: „Seadus peab terves ulatuses moodustama loogilise järjekindlusega ülesehitatud mõistuspärase tervikliku süsteemi.“ (A. Roos. Kasvatus ja haridus. – Rahvuskogu. Tallinn 1937, lk 389.), võib üldiselt eelduseks võtta, et (mõistlik) seadusandja sellest nõudest lähtub. Seega ei peaks saama seadusandjale vähemalt mitte objektiiv-teleoloogiliselt (s.t kujutledes mõistlikku seadusandja tegevust samas olukorras) omistada ka eesmärki, mis selle mõistuspärase tervikliku süsteemi segamini paiskaks.

<sup>39</sup> 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 ametnike sotsiaalsete garantiide halvendamisest.

<sup>40</sup> Eesmärk parandada ametis olevate Riigikontrolli ametnike sotsiaalseid garantiisid oleks iseenesest saavutatav ka kaebajate seniseid sotsiaalseid garantiisid vähendamata (ja kaebajaid peale 01.04.2013 pensionile jäävate Riigikontrolli ametnikega võrreldes halvemas olukorda panemata).

<sup>41</sup> Võib ka öelda, et pensionile jäänud Riigikontrolli ametnike sotsiaalsete garantiide vähendamine ei ole iseenesest teenistuses olevate Riigikontrolli ametnike garantiide parandamiseks sobiv abinõu. Küll aga sobib see riigi raha kokkuhoidmiseks (sellest allpool). Kokkuhoid aitab küll kaudselt kaasa Riigikontrolli ametnike garantiide parandamiseks sobivate meetmete rakendamisele ehk selleks vajaliku ressursi leidmisele – selline seos on aga minu hinnangul sedavõrd kaudne, et Riigikontrolli ametnike garantiide parandamist „eraldi“ ei sobi ikkagi legitiimse eesmärgina käsitleda.

<sup>42</sup> Vt ka RKHKo 23.04.2012 nr 3-3-1-7-12 p 14.



pensionile jäänud Riigikontrolli ametnikud ei peaks nende pensionitõusust osa saama (või peaks saama pensioni niivõrd erinevas suuruses, vt punktid 12 ja 13).

**43.** Ainukeseks võimalikuks eesmärgiks, miks kaebajate suhtes pensioni ümberarvestamise korda muuta, jääb riigi raha kokkuhoid, mis tuleneb sellest, et teenistuses olevate Riigikontrolli ametnike sotsiaalsete garantiide parandamisel ei kaasne riigieelarvele lisakoormust, mis on tingitud juba pensionile jäänute pensioni ümberarvutamisest.<sup>43</sup> Ka raha kokkuhoiu eesmärgi omistamise vastu räägib samas asjaolu, et seadusandjal ei olnudki ilmselt eesmärki 01.04.2013 seisuga teenistuses olnud Riigikontrolli ametnike pensioni hüppeliselt tõsta (vt p 14). Kokkuvõttes põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse tulemusena (**legitiimse**) **eesmärgi puudumise** järeldamine oleks minu hinnangul täiesti kohane, kui arvestada asjaolu, et hüppeline pensionitõus oligi lihtsalt juhusliku iseloomuga tagajärg, mida ei soovinud ilmselt ei seadusandja (subjektiiv-teleoloogiliselt) ega sooviks ilmselt ka kujuteldav mõistlik seadusandja samadel tingimustel (objektiiv-teleoloogiliselt).

**44.** Kui käsitleda raha kokkuhoidu siiski antud juhul erineva kohtlemise eesmärgina, siis sisuliselt tuleb Riigikohtul lahendada küsimus, kas teenistujad võivad saada erinevas suuruses pensioni sõltuvalt nende pensionile jäämise ajast lihtsalt raha kokkuhoiuks, kui pensioni erinevusel puudub samas sisuline õigustus (sh parematel aegadel pensionile jäänud või juhusliku iseloomuga asjaolude tõttu kõrgemat pensioni saama hakanud isikud jäävadki alati saama teistest suuremat pensioni).

**45.** Riigikohus on hiljutises analoogilises kohtunike eripensionioiguse asjas leidnud, et eesmärk kasutada riigi raha säästlikult on võrdsuspõhiõiguse riivel legitiimne eesmärk.<sup>44</sup> Selle juurde on jäänud ka politseiametnike eripensionioiguse asjas.<sup>45</sup>

**46.** Jään enda (nii kohtunike kui ka politseiametnike eripensionioiguse asjades) võetud arvamuse juurde, et raha kokkuhoidu eraldiseisvana (kui sellega ühtlasi ei kaasne mõnd muud eesmärki) ei saa erineva kohtlemise õigustamisel legitiimse eesmärgina käsitleda. Varasemates arvamustes toodud põhjendusi kordamata osutan vaid kokkuvõtlikult, et sellisel juhul sõltub järeldus mõõdukuse osas erinevalt koheldud isikute grupi suurusest (sest sellest sõltub riigieelarvest kokkuhoitud raha suurus<sup>46</sup>), mis võib tulemuseks anda põhimõtteliselt sarnases olukorras olevate isikute (gruppide) ebavõrdse kohtlemise erinevates põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlustes. Isiku võrdne kohtlemine (kui individuaalne põhiõigus) ei tohiks pealegi otseselt sõltuda sellest, kas ja kui palju on temaga sarnases olukorras olevaid isikuid. Lisaks puudub selliseks lähenemiseks ka vajadus, sest kokkuhoidu oleks võimalik veel suuremas ulatuses saavutada isikuid võrdse(ma)lt koheldes hoopis soodustusi vähendavas suunas (valiku, kas soodustusi võrdselt vähendada või suurendada, peaks tegema seadusandja). Ressursi (raha)

<sup>43</sup> 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 40). Märgin kõrvalepõikena, et see asjaolu iseenesest muudab küsitavaks seadusandja poolt valitud lähenemise, mille kohaselt pensioni suurus on seotud palga suurusega. 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 aga ohtu seada vastava valdkonna toimimisele. 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 määra korrutada nõutavat staaži ületavate teenistusaastate arvesse võtmiseks).

<sup>44</sup> RKÜKo 26.06.2014 nr 3-4-1-1-14 p 115.

<sup>45</sup> RKÜKo 06.01.2015 nr 3-4-1-18-14 p 59.

<sup>46</sup> Ka politseiametnike eripensioniasjas on Riigikohus teiselt poolt kaalule seadnud konkreetsele isikute grupile soodustuse laiendamise kogusumma suuruse (RKÜKo 06.01.2015 nr 3-4-1-18-14 p 61).

puudus ei saa seega olla erineva kohtlemise õigustuseks, kui see on *ainuke* õigustus. Võrdsuspõhimõttega on vastuolus olukord, kus mõned peavad üldistes huvides (ressursi kokkuhoid) saama väiksemaid soodustusi kui teised, kes on samal määral üldistes huvides panustanud.<sup>47</sup>

**47. Seega olen seisukohal, et RKS § 55 lg 1 osas, milles see sätestab: „välja arvatud pensioni arvutamise aluseks oleva ametipalga ja pensioni ümberarvutamise osas“, ning lg 4 osas, milles see asendab Riigikontrolli ametnike eripensioni ametipalga muutumisest lähtuva ümberarvutamise indekseerimisega, on võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus.**

**48.** Lisan, et kui Riigikohus jääb riigi raha säästmise kui (legitiimse) eesmärgi juurde, siis ei oleks erinev kohtlemine selle ulatuse tõttu (vt punktid 12 ja 13) vähemalt *üksnes* raha kokkuhoiu eesmärgil ning erineva kohtlemise juhuslikku laadi arvestades minu hinnangul mõõdukas (ehk oleks ikkagi võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus).<sup>48</sup>

**49.** Lõpetuseks pean aga jätkuvalt 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 pensioni (mida hiljem isik pensionile jääb, seda väiksem pension).

**50.** 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.<sup>49</sup>

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Liina Lust 693 8429  
Liina.Lust@oiguskantsler.ee

<sup>47</sup> Vrdl RKÜKo 31.03.2011 nr 3-3-1-69-09 p 61.

<sup>48</sup> Sisuliselt analoogiliselt RKÜKo 06.01.2015 nr 3-4-1-18-14 p 65; RKÜKo 26.06.2014 nr 3-4-1-1-14 punktid 118 ja 128.

<sup>49</sup> Nt 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. Vrdl ka punktiga 45 ülal.