



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

| | |
|---------------------------|--|
| Kohtuasja number | 3-4-1-1-15 |
| Otsuse kuupäev | 29. mai 2015 |
| Kohtukoosseis | Eesistuja Priit Pikamäe, liikmed Hannes Kiris, Indrek Koolmeister, Saale Laos ja Jüri Põld |
| Kohtuasi | Riigikontrolli seaduse § 55 lõigete 1 ja 4 põhiseaduslikkuse kontroll |
| Menetluse alus | Tallinna Halduskohtu 28. jaanuari 2015. a otsus asjas nr 3-14-52039 |
| Asja läbivaatamine | Kirjalik menetlus |

RESOLUTSIOON

Jätta Tallinna Halduskohtu 28. jaanuari 2015. a taotlus rahuldamata.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Riigikogu võttis 14. märtsil 2012 vastu Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse, mille § 1 punktiga 3 täiendati Riigikontrolli seaduse § 55 lõiget 1 pärast sõna „suuruses“ lauseosaga „välja arvatud pensioni arvutamise aluseks oleva ametipalga ja pensioni ümberarvutamise osas“. Muutmise seaduse sama paragrahvi punktiga 5 täiendati Riigikontrolli seaduse § 55 mh lõikega 4 järgmises sõnastuses: „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.“ Muudatused jõustusid 1. jaanuaril 2013.

2. L. Heinlo, M. Kaasik, R. Harjo, R. Karpa, E. Kuld, M. Kuura, L. Kuuser, L. Känd, K. Leesment, L. Lillo, E. Maidu, R. Orasmäe, M. Piirmets, A. Pilvet, M. Soost, T.-M. Sõrmus, J. Zubova, J. Vabaoja, E. Vanker, M. Veski ja M. Viherpuu esitasid 23. juulil 2014 Sotsiaalkindlustusametile avalduse oma pensionide ümberarvutamiseks 1. aprillist 2013 ja 24. jaanuarist 2014 Riigikontrollis kehtima hakanud ametipalkade alusel.

Nimetatud isikutele oli pension määratud 1995. a-l jõustunud Riigikontrolli seaduse (RKS) § 38 alusel.

3. Sotsiaalkindlustusamet keeldus 11. augusti 2014. a kirjaga nr 6-9/9494 taotlejate pensionide ümberarvutamisest.

4. Käesoleva otsuse punktis 2 nimetatud isikud esitasid 10. septembril 2014 Tallinna Halduskohtule kaebuse, milles palusid kohustada Sotsiaalkindlustusametit kaebajate 23. juuli 2014. a taotlust uuesti lahendama ning neile määratud pensioni ümber arvutama, arvates 1. aprillist 2013 ja 24. jaanuarist 2014.

TALLINNA HALDUSKOHTU OTSUS

5. Tallinna Halduskohus tunnistas 28. jaanuari 2015. a otsusega põhiseadusega (PS) vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata RKS § 55 lg-d 1 ja 4 osas, milles need ei võimaldanud alates 1. jaanuarist 2013 ümber arvutada seniseid Riigikontrolli ametnike pensione lähtuvalt 1. aprillist 2013 ja 24. jaanuarist 2014 jõustunud Riigikontrolli ametnike ametipalkadest (resolutsiooni punkt 2); rahuldab kaebajate kaebused (resolutsiooni punkt 1) ning kohustas Sotsiaalkindlustusametit vaatama kaebajate avaldused uuesti läbi ja arvutama kaebajatele määratud Riigikontrolli ametniku pension RKS § 55 lg 1 alusel ümber alates 1. aprillist 2013 ja 24. jaanuarist 2014 jõustunud Riigikontrolli ametnike ametipalkadest lähtuvalt (resolutsiooni punkt 3).
6. Riigikontrolli ametniku pension nähti ette 1995. a-l jõustunud RKS-ga ja see kehtis kuni 1. juunini 2002, mil hakkas kehtima RKS uus terviktekst. Riigikontrolli ametniku pensioni õigus tekkis aastatel 1995–2002 Riigikontrollis töötanud ametnikel, kellel olid täidetud RKS § 38 lg-st 3 tulenevad eeldused. Pensionile jäänud Riigikontrolli ametnikule määrati (määratakse) pension suuruseks 60% tema viimasest ametipalgast. Ametikoha ametipalga muutumisel arvutati pension ümber. 1. jaanuaril 2013 jõustunud RKS § 55 lg-te 1 ja 4 kohaselt ei arvutata varem määratud pensione enam ümber, vaid edaspidi tuleb need indekseerida.
7. Kuni 31. märtsini 2013 kehtinud ning alates 1. aprillist 2013 jõustunud avaliku teenistuse seaduse (ATS) tähenduses on võrreldavad mõisted „palk“ (v.r ATS § 8¹ lg 1) ja „ametniku palk“ (u.r ATS § 61 lg 1) ning „ametipalk“ (v.r ATS § 8¹ lg 2) ja „põhipalk“ (u.r ATS § 61 lg 2). Vastuseks kaebaja väitele leidis halduskohus, et pärast 1. aprilli 2013 ei arvestatud ametniku põhipalga hulka endist ametipalka ja lisatasusid. Võrreldavad mõisted on „ametipalk“ ja „põhipalk“, mis nähtub ka 2011. a, 2013. a ja 2014. a Riigikontrolli personali palgaastmestikust. Samadest dokumentidest ilmneb ka, et uue ATS-i, Riigikontrolli palgakorralduse ning pensionisüsteemi ümberkorralduste raames tõusis 2013. a-l Riigikontrolli ametnike põhipalk 2011. a ametipalgaga võrreldes tunduvalt ning 2014. a-l tõusis palk veelgi.
8. Asjassepüütavad on RKS § 55 lg-d 1 ja 4 osas, milles need ei võimalda ümber arvutada Riigikontrolli ametnike vanaduspensione lähtuvalt Riigikontrolli ametnike ametipalkadest alates 1. aprillil 2013 ja edaspidi ametipalga (põhipalga) muutumisel.
9. Kaebajatel oli tekkinud õiguspärane ootus, et nad saavad vanaduspensionieas Riigikontrolli ametniku pensioni, mille suuruseks on 60% vastaval ametikohal oleva Riigikontrolli ametniku ametipalgast. Regulatsioon kehtis ca 18 aastat. Riigikontrolli ametniku suhtes kehtis sõltumatuse nõue ja tema tegevusele olid seatud piirangud. Võrreldes Riigikontrolli 2011. a, 2013. a ja 2014. a personali palgaastmestikku (tl 25–27), nähtub, et 2013. a-l tõusid Riigikontrolli ametnike palgad hüppeliselt. Kohus nõustus kaebajatega, et palga ja sellele vastavalt ka pensionivahe sõltuvalt ametikohast moodustas 2014. a-ks juba 20–51%. Niisiis on kaebajate pension täna sõltuvalt ametikohast 20–51% väiksem kui samal ametikohal töötaval ametnikul, kes jäi või jääb pensionile pärast 24. jaanuari 2014.
10. Tegemist on võrdsuspõhiõiguse riivega. Kaebajatega võrreldavas olukorras on Riigikontrolli ametniku pensioni saajad, kellele määrati või määratakse Riigikontrolli ametniku pension 1. aprillil 2013 või hiljem. Mõlemad grupid on töötanud Riigikontrolli ametnikuna ja täitnud pensioni saamise tingimused. Erinevus seisneb üksnes selles, et kaebajate grupele on Riigikontrolli ametniku pension määratud hiljemalt 31. märtsil 2013 ja see on väiksem.
11. Piirangu legitiimseks eesmärgiks on riigi raha säästlik kasutamine.
12. Riive ei ole proportsionaalne. Võrdlusgruppidesse kuuluvate isikute erinev kohtlemine on juhuslik. Eelarvekulu pensionidele aastatel 2011–2014 oli 0,004% aastas.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Sotsiaalkindlustusamet

13. Ümberarvutamise süsteemi asendamine indekseerimise süsteemiga on üks osa Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist 2014–2015, mille punkt 4a näeb ette eri- ja sooduspensionide reformimise. Eesmärgiks on pensionisüsteemide ühtlustamine, vältimaks ebavõrdset kohtlemist. Eripension ei ole põhiseadusest tulenev riigi kohustus, vaid soodustus. Eripensionidega on riigil võimalik kujundada eriteenistusi vajaduse järgi.

14. 1. aprillil 2013 jõustunud avaliku teenistuse seadusega muudeti ka ametnike palgakorraldust. Kehtetu ja kehtiva avaliku teenistuse seaduse mõttes on võrreldavad mõisted „palk“ ja „ametniku palk“ ning „ametipalk“ ja „põhipalk“. Samal ametikohal enne 1. aprilli 2013 töötanud ametniku ametipalk ja pärast 1. aprilli 2013 töötanud ametniku põhipalk võivad oma suuruselt erineda. Alates 1. aprillist 2013 ei saa enam olla põhjendatud pensioni ümberarvutamine pelgalt ametikoha palga muutuse tõttu, kuna palgamuudatus võib olla tingitud suuremat põhipalka saava ametniku ametiülesannetes toimunud muudatustest võrreldes pensionäri täidetud ametiülesannetega või olla seotud konkreetse ametniku teenistusalaste teadmiste, oskuste ja kogemustega.

15. Igasuguse riikliku vanaduspensionari määramisel saab isikul tekkida õigustatud ootus, et määratud pensioni ostujõud ei vähene. Isik ei saa eeldada, et määratud pensioni ostujõud aastatega suureneks.

Riigikogu

16. Põhiseaduskomisjon on seisukohal, et asjassepuutuv säte on põhiseadusega kooskõlas. Määratud pensionite ümberarvutamine sätestati 1995. a-l ja see kehtis kuni 1. jaanuarini 2013. Riigikontrolli ametnike palgad tõusid märgatavalt 1. aprillil 2013.

17. Kaebajatel ei tekkinud pärast 1. aprilli 2013 õiguspärast ootust, et pensionid arvutatakse ümber, kui muutub Riigikontrolli ametniku ametipalk. Muudatuse eesmärgiks on riigi raha otstarbekas ja säästlik kasutamine, vähendades järk-järgult eripensionari saavate isikute ringi. Eesmärgina võib näha ka eripensionide suuruse suuremat stabiilsust ja prognoositavust. Pensionid on sotsiaalvaldkonna teema, mille üle otsustamisel on seadusandjal lai kaalutlusõigus. Pensioni ümberarvutamine sõltuvalt ametikoha palga muutusest ei ole alati põhjendatud, kuna palgamuudatus võib olla seotud ka nt ametniku tööülesannete muutumisega. Indekseerimise süsteem tagab ostujõu säilimise ning võimaldab riigil kulutusi paremini prognoosida annab pensionäri majandusliku stabiilsuse. Kuna enne 1. jaanuari 2013 pensioneeri Riigikontrolli ametnike pensione ei vähendatud, ei ole neid ebasoodsalt koheldud. Nad ei saanud ette näha, et 1. aprillil 2013 tõuseb Riigikontrolli ametnike palk, see oleks võinud ka väheneda.

18. Võrreldavaid gruppe pole. Ametiülesannete muutumise tõttu tõusis ühel grupil palk ja sellega kaasnes vastutuse võimalik suurenemine. Ametiülesanded on ajas muutuvad, mistõttu muutub ka palk.

Õiguskantsler

19. Asjassepuutuv on 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 eripensionari ametipalga muutumisest lähtuva ümberarvutamise indekseerimisega.

20. Samas oleks üheks võimalikuks lahenduseks tunnistada seotud sätetena asjassepuutuvateks ka RKS § 54⁶ ja § 55 lg 3 ning järeldada, et kõik asjassepuutuvad sätted (sh RKS § 55 lg-d 2 ja 4) on omavahelises koostoimes vastuolus PS §-st 10 (ja § 13 lg-st 2) tuleneva õigusselguse põhimõttega. Ametipalk kuni 31. märtsini 2013 kehtinud avaliku teenistuse seaduse tähenduses ja põhipalk

1. aprillil 2013 jõustunud avaliku teenistuse seaduse tähenduses ei ole samasisulised mõisted ja seetõttu pole need ka kattuva suurusega. Ametipalga suhe kogupalka oli üldiselt oluliselt väiksem kui praegune põhipalga suhe kogupalka. Tekib kahtlus, kas pärast avaliku teenistuse seaduse jõustumist on üldse võimalik Riigikontrolli ametnike pensioni suurust määrata.

21. Asjassepuutuv säte on õiguspärase ootuse põhimõttega kooskõlas. Teenistuja saab põhimõtteliselt lähtuda sellest, et ta hakkab saama (eri)pensioni teenistuses oleku ajal kehtestatud tingimustel. Tegemist oli seadusandja ca 18 aastat püsinud lubadusega: kui teenid Riigikontrolli ametnikuna ettenähtud arvu aastaid, siis pension on pensionile õiguse tekkimise järel 60% samal ametikohal oleva Riigikontrolli ametniku ametipalgast pensioni maksmise ajal. Õiguspärane ootus kaitseb vaid palga ja pensioni omavahelist suhet. Ümberarvutamise süsteemilt indekseerimise süsteemile üleminekul seda seost ei järgita ning proportsioonid muutusid kaebajate kahjuks. Kaebajatel ei ole enam võimalik oma tööalaseid valikuid muuta ega ise täiendavalt pensioni saamisenesse panustada. Samas ei toonud muudatus kaasa eripensioni kaotust ning säilitati pensionitõus. Eelmine süsteem nõuaks riigilt lisaressurssi. Õiguspärase ootuse riive legitiimseks eesmärgiks on seadusandja vabadus teha prioriteeditsuseid ressursi jagamisel. Tegemist on soodustusega, mis üldjuhul ei ole PS § 28 lg-st 2 tulenev riigi kohustus ja mille reguleerimisel on seadusandjal ulatuslik kujundamisruum. Kaebajate eripensione ei ole vähendatud.

22. Asjassepuutuv säte ei ole võrdse kohtlemise põhimõttega kooskõlas.

22.1. Võrreldavate gruppide moodustamise osas saab nõustuda halduskohtu käsitlusega. Samas võib teist võrdlusgruppi täpsustada: Riigikontrolli ametniku pensioni saajad, kes on 1. aprilli 2013. a seisuga Riigikontrolli ametnikupensioni saamiseks esitatud staažinõude täitnud ning kellele määrati või määratakse pension 1. aprillil 2013 või hiljem. Võrreldavust ei välista see, et nende palgakorraldus on erinev. Pensioni erinev suurus on tingitud pensionile jäämise ajast ja erinevatest pensioni alustest (ametipalk ja põhipalk).

22.2. Eesmärgist kohelda eripensioni saajaid ühtmoodi tavapensionäridega (võrdne kohtlemine) ei tulene veel vajadust kohelda erinevalt eripensionäre omavahel.

22.3. Ka alates 1. aprillist 2013 ametis olevate ametnike sotsiaalsete garantiide parandamist ei saa käsitada legitiimse eesmärgina, kuna neil Riigikontrolli ametnikel, kes pole 4. aprilli 2002. a seisuga staažinõuet täitnud, ei teki eripensioniõigust.

22.4. Samal ametikohal olnud teenistujate pensionid võivad olla erineva suurusega sõltuvalt pensionile jäämise ajast, kui seda õigustavad sisulised erinevused tehtud töös või töötingimustes ning erinev kohtlemine on põhjalikult kaalutud. Õigustusena sobiks see, et mõnes eriteenistuses olid taasiseseisvumisele vahetult järgnenud aastatel teenistustingimused praegustest raskemad ja ohud suuremad. Praeguses asjas on kaebajad sisuliselt seda väitnudki, mis õigustaks aga kaebajate kui (väidetavalt) raskemal ajal teenistuses olnud isikute soodsamat kohtlemist. Pärast 1. aprilli 2013 pensionile jäänud ja jäävate Riigikontrolli ametnike tööülesanded või vastutus ei ole suurenenud niivõrd olulisel määral, et õigustada varem pensionile jäänud ametnike ebasoodsamat kohtlemist.

22.5. Raha kokkuhoiu eesmärgi vastu räägib asjaolu, et seadusandjal ei olnudki ilmselt eesmärki 1. aprilli 2013. a seisuga teenistuses olnud Riigikontrolli ametnike pensioni hüppeliselt tõsta. Legitiimse eesmärgi puudumise järeldamine on kohane, kui arvestada asjaolu, et hüppeline pensionitõus oli lihtsalt juhuslik tagajärg, mida ei soovinud ilmselt ei seadusandja ega sooviks nähtavasti ka kujuteldav mõistlik seadusandja samadel tingimustel.

23. Kui käsitada raha kokkuhoidu siiski praegusel juhul erineva kohtlemise eesmärgina, siis sisuliselt tuleb vastata küsimusele, kas teenistujad võivad saada erineva suurusega pensioni sõltuvalt nende pensionile jäämise ajast lihtsalt raha kokkuhoiuks, kui pensioni erinevusel puudub sisuline õigustus. Mõõdukuse osas sõltuks järeldus erinevalt koheldud isikute grupi suurusest, kuna sellest sõltub, kui palju raha riigieelarves kokku hoitakse. Samas võib see 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. Veel suurema kokkuhoiu võiks saavutada siis, kui isikuid koheldaks võrdse(ma)lt hoopis soodustusi vähendades. Rahapuudus ei saa seega olla erineva kohtlemise ainsaks õigustuseks.

Justiitsministeerium

24. Kuna Riigikohus on kahes hiljutises eripensionide ümberarvutamise indekseerimisega asendamist puudutavas otsuses (Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-11-14 ja 6. jaanuari 2015. a otsus asjas nr 3-4-1-18-14) leidnud, et tegemist oli põhiseaduse vastase olukorraga, võib asuda seisukohale, et ka kõnesoleval juhul võib esineda vastuolu põhiseadusega.

PÕHISEADUSEGA VASTUOLUS OLEVAKS TUNNISTATUD SÄTE

25. Riigikontrolli seaduse § 55 lg-d 1 ja 4:

„(1) Käesoleva seaduse jõustumiseni kehtinud Riigikontrolli seaduse alusel Riigikontrolli ametniku pensioni saaval isikul on õigus pensionile käesoleva seaduse jõustumiseni kehtinud alustel ja suurusel, 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.”

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

26. Kolleegium leiab esmalt asjassepuutuvad normid (I), seejärel tuvastab põhiõiguste riived (II ja III). Edasi käsitleb kolleegium riive põhiseaduspärasust ja lahendab Tallinna Halduskohtu taotluse (IV ja V).

I

27. Asjassepuutuv on säte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega, st mille põhiseadusvastasuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui sätte põhiseaduspärasuse korral (vt nt Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-10-00, punkt 10; 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02, punkt 15).

28. Riigikogus 10. jaanuaril 1995. a-l vastu võetud Riigikontrolli seaduse § 38 lg 2 kohaselt oli pensionile jäänud Riigikontrolli ametniku pensioni suurus 60% tema viimasest ametipalgast ning ametikoha ametipalga muutumisel arvutati pension ümber.

29. Riigikogu võttis 29. jaanuaril 2002. a-l vastu Riigikontrolli seaduse, mille § 55 lg 1 kohaselt oli varem kehtinud Riigikontrolli seaduse alusel Riigikontrolli ametniku pensioni saaval isikul õigus pensionile 29. jaanuaril 2002 vastu võetud Riigikontrolli seaduse jõustumiseni kehtinud alustel ja suurusel. Õigus Riigikontrolli ametniku pensionile 29. jaanuaril 2002 vastu võetud Riigikontrolli seaduse jõustumiseni kehtinud alustel ja suurusel oli ka Riigikontrolli ametnikul, kellel oli seaduse jõustumise hetkeks Riigikontrolli ametniku pensioni saamiseks nõutavast tööstaažist täis vähemalt 70%, tingimusel, et sellel isikul täitub enne pensionile jäämist Riigikontrolli ametniku pensioni saamiseks nõutav tööstaaž (RKS § 55 lg 2).

30. Riigikogu võttis 14. märtsil 2012. a-l vastu Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse (RKS-i muutmise seadus), millega muudeti RKS § 55 lg-t 1. Pärast muudatuse jõustumist 1. jaanuaril 2013 sätestab RKS § 55 lg 1, et varem kehtinud Riigikontrolli seaduse alusel Riigikontrolli ametniku pensioni saaval isikul on õigus pensionile enne 1. jaanuari 2013 kehtinud alustel ja suuruses, välja arvatud pensioni arvutamise aluseks oleva ametipalga ja pensioni ümberarvutamise osas. RKS-i muutmise seadusega täiendati RKS § 55 lg-ga 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.

31. Halduskohus tuvastas, et kaebajatele oli Riigikontrolli ametniku pension määratud enne 1. jaanuari 2013.

32. Eelnevast nähtub, et ajal, mil kaebajatele määrati Riigikontrolli ametniku pension, oli selle ümberarvutamine seatud sõltuvusse vastava ametikoha ametipalga suurusest. Seega, kui muutus ametipalk, siis muutus ka määratud pensioni suurus (nn ümberarvutamise süsteem). 1 jaanuaril 2013 jõustunud Riigikontrolli seaduse muudatuse kohaselt ei sõltu juba määratud Riigikontrolli ametniku pensioni suurus enam vastava ametikoha ametipalga suurusest, vaid määratud pensioni hakati indekseerima (nn indekseerimise süsteem).

33. Kolleegium jagab õiguskantsleri seisukohta, et asjassepuutuv säte on 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 ametipensioni ametipalga muutumisest lähtuva ümberarvutamise indekseerimisega. Ka RKS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskirjast võib järeldada, et RKS § 55 lg 1 täiendamine oli tingitud sellest, et RKS § 55 lg 4 näeb ette ümberarvutamise süsteemilt indekseerimise süsteemile ülemineku. Nimetatud sätted on asjassepuutuvad, kuna nende põhiseaduspärasusest sõltub, kas kaebajate kaebus tuleb rahuldada ning neile määratud pensione tuleb ka edaspidi ümber arvutada, kui Riigikontrolli ametniku palk muutub, või neile määratud pensione indekseeritakse.

34. Lisaks väljendas õiguskantsler kahtlust, et tulenevalt avaliku teenistuse seaduse mõistete „ametipalk“ ja „põhipalk“ erinevusest saaks seotud sätetena asjassepuutuvaks lugeda ka RKS § 54⁶ ja § 55 lg 3 (vt eespool p 20).

35. Kolleegiumi hinnangul puudutab õiguskantsleri tõstatatud probleem eelkõige küsimust, millise suurusega tasu tuli või tuleb pensioni määramise aluseks võtta. Kaebajad aga vaidlustasid halduskohtus Sotsiaalkindlustusameti tegevust neile juba määratud pensionite ümber arvutamata jätmisel, mitte pensionite määramise aluseks võetud tasu suurust. Seetõttu ei loe kolleegium praeguses asjas õiguskantsleri poolt täiendavalt välja toodud sätteid asjassepuutuvateks (vrd Riigikohtu üldkogu 6. jaanuari 2015. a otsus asjas nr 3-4-1-18-14, p 52).

36. Kokkuvõtvalt on kolleegiumi hinnangul asjassepuutuvad RKS § 55 lg-d 1 ja 4 osas, mis asendasid Riigikontrolli ametniku pensioni ümberarvutamise süsteemi indekseerimise süsteemiga.

II

37. PS §-ga 32 on tagatud omandipõhiõigus. Tegemist on üldise varalisi õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele (vt Riigikohtu üldkogu 17. juuni 2004. a otsus asjas nr 3-2-1-143-03, punkt 18). Seega kuulub õigus ametipensionile kui rahaliselt hinnatav õigus olemuslikult omandipõhiõiguse kaitsealasse (Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-1-14, punkt 88).

38. Õigusi ja vabadusi on võimalik täisväärtuslikult kasutada vaid siis, kui isik ei pea kartma, et riigi tegevus toob kaasa ettenägematuid ebasoodsaid tagajärgi. Seejuures eeldab oma õiguste

realiseerimine ehk isikule seadusega antud õiguste ja vabaduste kasutamine tegutsemist õigusnormile tuginedes, 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 (Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-1-14, punkt 90).

39. Kaebajad taotlesid kaebuses, et kohus kohustaks Sotsiaalkindlustusametit arvutama nende pensionid ümber alates 1. aprillist 2013 riigikontrolöri 1. veebruari 2013. a käskkirjaga nr 1-1.1/13/6 ning alates 24. jaanuarist 2014 riigikontrolöri 24. jaanuari 2014. a käskkirjaga nr 1-1.1/14/3 kinnitatud Riigikontrolli personali palgaastmestike alusel.

40. Riigikontrolli ametniku pensioni sätestas 1995. a-l jõustunud RKS § 38, mis kehtis kuni uue Riigikontrolli seaduse jõustumiseni. 4. märtsil 2002 jõustunud RKS § 55 lg 1 säilitas 1995–2002 kehtinud Riigikontrolli ametniku pensioni süsteemi kuni 1. jaanuarini 2013. Seega kehtis regulatsioon, mille kohaselt tuli pension ametipalga muutumise korral ümber arvutada, umbes 18 aastat.

41. Kaebajad olid täitnud Riigikontrolli ametniku pensioni saamise tingimused ja nendele oli pension määratud enne 1. jaanuari 2013 ehk siis, kui kehtis ümberarvutamise süsteem, mille järgi oli määratud pensioni suuruseks 60% samal ametikohal oleva Riigikontrolli ametniku ametipalgast. Kuna kaebajad on pensioneerunud, ei saanud nad oma tööalaseid valikuid muuta ega ise enam täiendavalt pensioni saamisesse panustada. Kolleegiumi hinnangul oli kaebajatel eeltoodud asjaolusid arvestades tekkinud õiguspärane ootus, et nendele määratud pension on 60% samal ametikohal oleva Riigikontrolli ametniku ametipalgast pensioni maksmise ajal.

42. Halduskohtu põhjendustest nähtub, et ümberarvutamise süsteemi asendamine indekseerimise süsteemiga tõi kaebajate jaoks kaasa selle, et neile määratud pensioni suurus on edaspidi väiksem kui 60% samal ametikohal oleva Riigikontrolli ametniku põhipalgast. Halduskohus märkis, et kuna 2013. a-l tõusid Riigikontrolli ametnike palgad, suurenes palga ja sellele vastavalt pensionivahe sõltuvalt ametikohast 2014. a-ks 20–51%. Seega asus halduskohus seisukohale, et riivati kaebajate omandipõhiõigust koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega.

43. Kolleegium leiab, et õiguspärase ootuse riivet tuleb hinnata 1. aprillil 2013 jõustunud avaliku teenistuse seadusega kaasnenud palgakorralduse reformi valguses.

43.1. Enne 1. aprilli 2013 koosnes ametniku, sh Riigikontrolli ametniku, palk ametipalgast ja erinevatest perioodilistest ja ühekordsetest lisatasudest. RKS § 34 lg 1 järgi võis Riigikontrolli teenistujale lisaks määrata tulemustasu riigikontrolöri kehtestatud korras. Muude lisatasude määramisel kohaldati Riigikontrolli teenistujatele RKS § 34 lg 2 järgi avaliku teenistuse seadust. Kuni 31. märtsini 2013 kehtinud ATS nägi ette lisatasu teenistusaastate eest, mille suurus oli 5%, 10% või 15% ametipalgast (§ 37); lisatasu akadeemilise kraadi eest, mille suurus oli 10% või 20% ametipalgast (§ 38); lisatasu võõrkeelte valdamise eest kolmanda ja iga järgmise võõrkeele eest 10% ametipalgast, kuid kokku mitte üle 30% ametipalgast (§ 39) ning lisatasu puuduva ametniku ülesannete täitmise eest (§ 64).

43.2. Näiteks riigikontrolöri 14. jaanuari 2011. a käskkirjaga nr 1-1.1/11/1 kinnitatud Riigikontrolli personali töötasustamisjuhendi p-st 3.2 tulenevalt oli püsivate lisatasudena ette nähtud lisatasu teenistusstaži ja akadeemilise kraadi eest avaliku teenistuse seaduses kehtestatud määrades ning individuaalne lisatasu, mis määrati kuni kalendriaasta lõpuni kvalifikatsiooni, kogemuse, püsivate erikohustuste ja tulemuslikkuse tasustamiseks. Püsivate lisatasude määramise ettepanekute tegemiseks oli üksuse juhi käsutuses lisatasufond, mille suurus oli kuni 49% täidetud ametikohtade ametipalkadest. Viidatud Riigikontrolli personali tasustamisjuhend nägi peale püsivate lisatasude ette veel ühekordse või lühiajaliselt määratud lisatasu (p-d 3.3 ja 3.4) ning tulemustasu, mida võis

maksta konkreetse auditi või projekti valmimise ja heakskiitmise või tööperioodi möödumise järel (p 4).

43.3. 1. aprillist 2013 jõustunud ATS § 61 lg 1 näeb ette ametipalga asemel põhipalga, muutuvpalga ja sama seaduse § 38 lg-s 3, § 39 lg-s 6, § 40 lg-tes 3 ja 4 ning §-s 57 sätestatud lisatasud. Ametnike uues palgakorralduses on loobutud perioodiliselt makstavatest lisatasudest staaži, teaduskraadi ja võõrkeelte oskuse eest. Muutuvpalk on ATS § 61 lg 5 järgi palga ebaregulaarne osa, mida võib maksta tulemuspalgana, lisatasuna täiendavate teenistusülesannete täitmise eest või preemiana, ning muutuvpalka võib kalendriaasta jooksul ametniku põhipalgale juurde maksta kuni 20% ametniku aastasest põhipalgast. Sellise muudatuse tulemusena vähenes lisatasude osakaal ametnike (kogu)palgas märgatavalt. Seadusandja eesmärgiks oli ametiasutuste palgasüsteemide läbipaistvuse ning võrreldavuse suurendamine, ametnikule põhipalga garantii loomine, palgasüsteemi jäikuse ning administreerimiskoormuse vähendamine (avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri, lk 45).

43.4. 1. aprillist 2013 jõustunud muudatused ei puudutanud ainult lisatasusid ning nende osakaalu (kogu)palgas ega piirdunud mõiste „ametipalk“ asendamisega mõistega „põhipalk“. Ametipalk ja põhipalk kujunevad erinevalt. Muudatus tõi kaasa selle, et põhipalk on alates 1. aprillist 2013 märkimisväärselt suurem, kui oli varasem ametipalk. Õiguskantsler on oma arvamuses õigesti märkinud, et halduskohus pidas ekslikult valeks kaebajate väidet, et pärast 1. aprilli 2013 arvestatakse põhipalga hulka ametipalk koos varasemate lisatasudega. Nagu öeldud, on põhipalga suurus seletatav arvukatest lisatasudest loobumisega. Lisaks arvestatakse põhipalga määramisel ametikoha teenistusülesannete kõrval ametniku teenistusala teadmisi, oskuseid ja kogemusi (ATS 61 lg 2), mistõttu võib samal ametikohal töötavate ametnike põhipalk erineda. Alates 1. aprillist 2013 põhipalgas sisalduv ametniku teadmiste, oskuste ja kogemuste väärtus lisandus varem ametipalgale lisatasuna avaliku teenistuse seaduse või Riigikontrolli seaduse alusel (vt eespool p-d 43.1–43.2).

43.5. Näiteks olid riigikontrolöri 30. novembri 2011. a käskkirjaga nr 1-1.1/11/24 kinnitatud Riigikontrolli personali palgaastmestiku järgi ametipalgad järgmised: auditijuhil, arendusteenistuse juhatajal 1718 eurot; vanemaudiitoril 1253 eurot, audiitoril 1146 eurot; nooremaudiitoril, riigikontrolöri abil 931 eurot. Samas näiteks riigikontrolöri 24. jaanuari 2014. a käskkirjaga nr 1-1.1/14/3 kinnitatud Riigikontrolli personali palgaastmestiku järgi määrati ametniku põhipalk järgmises vahemikus: auditijuhile, arendusteenistuse juhatajale 2400–3100 eurot; vanemaudiitorile 1900–2300 eurot, audiitorile 1500–2100 eurot; nooremaudiitorile, riigikontrolöri abile 1100–1500 eurot.

43.6. Kompenseerimaks palgakorralduses toimunud muudatuse tagajärgi ametnikele, näeb ATS § 111 lg 1 p 1 üleminekusättena ette, et kui ametiasutuses kehtestatud palgajuhendile vastav ametniku põhipalk osutub madalamaks tema sama seaduse jõustumisele eelneva kalendrikuu palgast koos perioodiliste lisatasudega, jätkatakse senise palga suuruse põhipalga maksmist.

44. Eeltoodust nähtub, et enne 1. aprilli 2013 teenistuses olnud ametnikele makstud ametipalk ning pärast 1. aprilli 2013 teenistust jätkanud ametnikele mh kooskõlas ATS § 111 lg 1 p-ga 1 makstav põhipalk on kujunenud olulisel määral erinevatel alustel.

45. Varem kehtinud lisatasudesüsteem (välja arvatud nt staažitasu, tasu akadeemilise kraadi eest) kujunes seetõttu, et ametipalk ei olnud tööturul konkurentsivõimeline, kuid ametipalku sellest hoolimata ei suurendatud. Suure tõenäosusega ei oleks pärast 1. aprilli 2013 uute ametnike puhul tööturul konkurentsivõimeline põhipalk, mille suurus olnuks võrreldav varasema ametipalga suurusega. Seetõttu on loogiline eeldada, et põhipalga määramisel 1. aprillist 2013 võeti arvesse ka enne 1. aprilli 2013 ametis olnud ametnike ametipalga ja perioodiliselt makstavate lisatasude suurust.

46. Palgakorralduse reformi tulemusena ja ümberarvutamise süsteemilt indekseerimisele üleminekul ei ole kaebajate ametipalga osakaalu 1. aprilli 2013. a ja 24. jaanuari 2014. a seisuga pensioni suuruse alusena vähendatud. Kaebajate õiguspärasest ootusest ei riiva asjaolu, et seadusandja otsustas kehtiva avaliku teenistuse seadusega hõlmata põhipalga hulka ka teisi palgakomponente, mida kuni 31. märtsini 2013 kehtinud avaliku teenistuse seadus ametipalgas ei hõlmanud. Kaebajate pensioni suurus oli seatud sõltuvusse üksnes ametipalgast, mitte teistest palgakomponentidest, sh perioodilistest lisatasudest.

47. Eelnevast tulenevalt on kolleegium seisukohal, et kaebajate õiguspärasest ootusest, et nendele määratud pension on 60% samal ametikohal oleva Riigikontrolli ametniku ametipalgast pensioni maksmise ajal, ei ole kaebuses märgitud 1. aprilli 2013. a ja 24. jaanuari 2014. a seisuga riivatud.

III

48. Ka omandiõigus peab üldjuhul olema võrdselt kaitstud (Riigikohtu üldkogu 6. jaanuari 2015. a otsus asjas nr 3-4-1-18-14, punkt 57). Võrdsuspõhiõigust on riivatud, kui võrreldavaid gruppe koheldakse sarnases olukorras erinevalt (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 27. detsembri 2011. a otsus asjas nr 3-4-1-23-11, punkt 42). Võrdsuspõhiõiguse riive tuvastamiseks tuleb leida kaebajaga sarnases olukorras olevate isikute grupp, kellega võrreldes kaebajat koheldakse halvemini (Riigikohtu üldkogu 22. aprilli 2014. a otsus asjas nr 3-3-1-51-13, punkt 69).

49. Õiguskantsler ja halduskohus pidasid võrreldavateks gruppideks:

1) Riigikontrolli ametniku pensioni saajaid, kellele määrati Riigikontrolli ametniku pension enne 1. aprilli 2013, ja

2) Riigikontrolli ametniku pensioni saajaid, kes on 1. aprilli 2013. a seisuga Riigikontrolli ametniku pensioni saamiseks esitatud nõuded täitnud ning kellele määrati või määratakse Riigikontrolli ametniku pension 1. aprillil 2013 või hiljem.

Õiguskantsler piiritles siiski võrdlusgruppi lisatingimusega, et 1. aprilli 2013. a seisuga on täidetud Riigikontrolli ametniku pensioni saamiseks ettenähtud staažinõue. Õiguskantsler ja halduskohus pidasid gruppide ühisosaks seda, et mõlemad on töötanud Riigikontrolli ametnikuna ja täitnud Riigikontrolli ametniku pensioni saamise tingimused. Erinevus seisneb selles, et kaebajate grupile on Riigikontrolli ametniku pension määratud enne 1. aprilli 2013, võrdlusgrupile aga pärast 1. aprilli 2013. Kuna kaebajate pension võib ka vaid paaripäevase ajalise vahe puhul olla oluliselt väiksem kui võrdlusgrupil, koheldakse neid halvemini kui võrreldavat gruppi.

50. Kui 1. aprillil 2013 mindi üle ametnike uuele palgakorraldusele, mis asendas senise ametipalga põhipalgaga, siis ei muudetud pensione reguleerivates sätetes mõistet „ametipalk“. Riigikontrolli ametnike ametipension tuleb seaduse järgi endiselt arvutada ametipalgast (RKS § 55 lg 3), kuigi viimast kehtiv õiguskord enam ette ei näe. Pensionite määramisel säilitati see mõiste, hoolimata sellest, et ametipalk ja põhipalk on olemuselt erinevad. Riigikontrolli ametniku pensioni arvutamise aluseks oli kuni 31. märtsini 2013 ametipalk ilma lisatasudeta.

51. Halduskohus on kaebajatega nõustudes lähtunud sellest, et Riigikontrolli ametniku pension määratakse alates 1. aprillist 2013 pensioneeruva ametniku viimasest põhipalgast. Kehtiva õiguse kohaselt on alates 1. aprillist 2013 Riigikontrolli ametniku pensioni arvutamise alus seega ebaselge. Sotsiaalkindlustusameti andmetel on siiski pärast 1. aprilli 2013 pensioneerinud Riigikontrolli ametniku pensioni määramise aluseks võetud vastav põhipalk. Ka riigikontrolöri 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, Riigikontrollis mittetöötava isiku puhul edastatakse aga vastavale ametikohale kehtestatud põhipalgaastmete keskmine.

52. Kolleegium võtab praeguses asjas võrdluse lähtekohaks Riigikontrolli ametniku pensionite erinevad suurused ja moodustab selle alusel võrdlusgrupid. Kui eeldada, et alates 1. aprillist 2013 tuleb Riigikontrolli ametniku pensioni määramise aluseks võtta põhipalk, mitte ametipalk, koheldakse kaebajaid võrdlusgrupiga võrreldes ebasoodsamalt, mis toob kaasa võrdsuspõhiõiguse riive.

IV

53. Võrdsuspõhiõigus on piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval eesmärgil (Riigikohtu üldkogu 6. jaanuari 2015. a otsus asjas nr 3-4-1-18-14, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika).

54. RKS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt oli muudatuse eesmärgiks tagada isikute võrdne kohtlemine pensioniskeemides ja vähendada riigieelarve kulutusi pensionide maksmisel (Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seadus 151 SE seletuskiri, lk 1).

55. Riigikohtu üldkogu luges kohtunike pensionide asjas PS § 12 lg-s 1 sätestatud võrdsuspõhiõiguse riive legitiimseks eesmärgiks riigi raha säästliku kasutamise (26. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-1-14, punkt 115). Riigikohtu üldkogu leidis ka politseinike pensioni asjas (6. jaanuari 2015. a otsus asjas nr 3-4-1-18-14, punkt 59), et ametipensionisüsteemi muudatuse legitiimne eesmärk on riigi raha otstarbekas kasutamine, mis hõlmab selle, et ühiskonna tegelikke võimalusi arvestades oleks tagatud nii konkreetse ametipensioni kui ka kogu pensionisüsteemi pikaajaline toimimine. Pensionid on riigi pikaajaline kasvav kohustus, mis peab olema prognoositav ja milleks peavad olema kätteallikad. Üldkogu tugines muu hulgas Riigikontrolli 21. veebruari 2014. a aruandele „Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus“, milles leiti, et pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse tagamiseks on vajalik pikaajaline plaan, arvestades tööealiste inimeste arvu vähenemist, pensionäride arvu suurenemist ja oodatava eluea pikenemist. Riikliku pensionikindlustuse kulud ületavad sotsiaalmaksutuluseid ja see puudujääk kasvab tulevikus ning ilma muudatusteta jääb suur puudujääk püsima aastakümneteks. Ametipensioni saajate hulk on perioodil 2000–2012 kasvanud üle 21 korra, 2005–2012 kasvas uute eripensionäride arv ca 30% ning keskmiselt saadakse ametipensioni 29 aastat, samal ajal kui keskmisel vanaduspensionil ollakse 18 aastat. Riigil kulub ühe ametipensionile läinud inimese ülalpidamiseks kolm korda rohkem raha kui keskmiselt pensionäri peale (vt Riigikontrolli aruanne lk 3 jj).

56. Kolleegium leiab eeltoodule tuginedes, et praeguses asjas on Riigikontrolli ametnike pensionisüsteemi muutmiseega kaasneva põhiõiguse riive legitiimne eesmärk nii konkreetse ametipensioni kui ka riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, mis hõlmab isikute võimalikult võrdset kohtlemist pensioniskeemides ning pensionide osakaalu vähenemise riigieelarves.

V

57. Enne 1. aprilli 2013 Riigikontrolli ametniku pensionile jäänud ja pärast seda kuupäeva Riigikontrolli ametniku pensionile jäänud või jäävate isikute erinevaks kohtlemiseks peab olema mõistlik ja asjakohane põhjus ning see ei tohi olla meelevaldne. Kui seadusandjal on mingi küsimuse lahendamisel avar otsustusruum, on ebavõrdne kohtlemine meelevaldne, kui see on ilmselgelt asjakohatu (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 37; vrd ka 30. septembri 2008. a otsus asjas nr 3-4-1-8-08, p 32).

58. Majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub seadusandja pädevusse (Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014. a otsuse asjas nr 3-4-1-1-14, p 127). Kolleegiumi hinnangul on seadusandjal nii avaliku teenistuse palgakorralduse reformi teostamisel kui ka ametipensionisüsteemi kujundamisel avar otsustusruum.

59. Kohtunike ja politseinike pensioni põhiseaduspärasuse asjades oli nii kohtunike kui ka politseinike ametipalku eelnevalt vähendatud, mistõttu vähenesid ka kaebajatele määratud pensionid või võeti kaebajate pensioni määramise aluseks vähendatud ametipalk (Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-1-14; 6. jaanuari 2015. a otsus asjas nr 3-4-1-18-14). Lisaks oli kohtunike pensioni asjas ametipalkade vähendamine ajutine ning kui see lõpetati, siis ei taastatud määratud pensionite baastaset ka vähendamiseelsele tasemele (Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-1-14, p-d 126, 128 ja 129). Seejuures, kui kehtima hakkas indekseerimise süsteem, tõsteti samal ajal ka ametipalku. Üldkogu oli seisukohal, et eespool viidatud asjades oli tegemist meelevaldselt erineva ja sõnamurdliku kohtlemisega (Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-1-14, p 128; 6. jaanuari 2015. a otsus asjas nr 3-4-1-18-14, p 66).

Seevastu praeguses asjas ei ole Riigikontrolli ametnike ametipalku eelnevalt vähendatud, mis tähendab, et kaebajate pensione ei ole enne indekseerimisele üleminemist vähendatud. Kui seadusandja kehtestas ümberarvutamise süsteemilt indekseerimise süsteemile ülemineku, ei võetud kaebajatele määratud pensionite indekseerimise aluseks vähendatud pensionite baastaset.

60. Isikutele määratud pensionite suurendamise (indekseerimise) süsteemi mõttes on võrreldavad grupid sarnases olukorras. Nii enne kui ka pärast 1. aprilli 2013 pensioneerunud või pensioneeruvatele Riigikontrolli ametnikele määratud pensionite suurendamine toimub iga aasta 1. aprilliks riikliku pensionikindlustuse seaduse § 26 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud pensioniindeksiga. Mõlema grupi määratud pensione indekseeritakse ning indeks on kõigil ühetaoline. Indekseerimise süsteem peab tagama, et määratud pensionite ostujõud säiliks. Indekseerimise korral põhineb pensionitõus seaduses sätestatud metoodikal, mis erinevalt palga suuruselt on üldjuhul korrelatsioonis elukalliduse tõusuga. Indekseerimine toimub iga kalendriaasta 1. aprilliks, v.a, kui indeksi väärtus on väiksem kui 1,000 (riikliku pensionikindlustuse seaduse § 26 lg 5). Seega, kui indeks peaks jääma alla 1,000, siis määratud pensione ei vähendata, vaid need jäävad samale tasemele. Pensionite ümberarvutamise süsteemi korral võib ka pension väheneda, kui selle arvutamise aluseks olevat palgakomponenti vähendatakse.

61. Kaebajatele määratud ja võrdlusgrupile määratud või määratavate ametipensionite erineva suuruse tingib asjaolu, et pensioni määramise aluseks võetav kaebajate ametipalk koos kuni 1. jaanuarini 2013 toimunud ümberarvutamistega ja võrdlusgrupi põhipalk on erineva suurusega ja on kujunenud erinevate põhimõtete alusel ning isikud pensioneervad erineval ajal.

Mida erinevamad on võrreldavad grupid sisuliselt, seda erinevamalt võib seadusandja neid kohelda (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 29. jaanuari 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-52-13, punkt 47). Kaebajad olid teenistuses ja pensioneerusid siis, kui pension tuli määrata ametipalga, mitte põhipalga alusel. Lisaks ei ole kaebajad uue palgakorralduse kehtivuse ajal teenistuses olnud, teenistusülesandeid täitnud ega nende täitmise eest uue palgakorralduse alusel tasu saanud. Töötasu ei ole konstantne suurus ega püsi ühesugusena, vaid see muutub ajas sõltuvalt majanduslikust olukorrast, eelarvevahenditest, palgaturust ja töö iseloomust. Seejuures muutuvad ametiasutused, nende struktuur, ametikohad ja palgakorraldus. Samas on vältimatu see, et isikud peamiselt oma vanuse tõttu pensioneervad erineval ajal. Kuigi Riigikontrolli endise ametniku, kes ei ole pensioneermise ajal Riigikontrolli teenistuses, pensioni määramise aluseks võetakse vastavale ametikohale kehtestatud põhipalgaastme keskmine, ei muuda ka see asjaolu kaebajate kohtlemist meelevaldseks.

Enne 1. aprilli 2013 Riigikontrolli ametniku pensionile jäänud isikute omandiõigust koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega ei ole indekseerimise süsteemile üleminekul riivatud ning kaebajad ei saa eeldada, et nende pension peab olema täpselt sama suur kui pärast nimetatud kuupäeva Riigikontrolli ametniku pensionile jääjatel.

62. Lisaks avaliku teenistuse palgareformiga kaasnenud muudatustele tuleb arvestada, et kaebajate ametipensione ei ole ära kaotatud ja need on suuremad kui keskmine vanaduspension.

63. Erineva kohtlemise eesmärk on garanteerida laiaulatusliku reformi abil nii konkreetse ametipensioni kui ka riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, mis hõlmab isikute võimalikult võrdset kohtlemist pensioniskeemides ning pensionide osakaalu vähenemise riigieelarves. Tegemist ei ole ilmselgelt ebamõistliku ega asjakohatu põhjusega.

63.1. Arvestades Eesti tänaseid olusid, on ametipensionid riigi pikaajaline kasvav kohustus. Sotsiaalministeeriumi andmete kohaselt oli 2000. a-l ametipensioni kulu 13 miljonit krooni ehk ca 83 000 eurot, 2006. a-l juba 144 miljonit krooni ehk ca 9,2 miljonit eurot. Sotsiaalkindlustusameti andmete kohaselt oli 2014. a-l ametipensioni kulu 28 596 332 eurot (<http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/2014-aasta-eelarve/>) ning 2015. a-l 32 045 618 eurot (<http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/2015-aasta-eelarve/>).

63.2. Riigikontrolöri 2013. aasta ettekandes Riigikogule on märgitud: „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.“ RKS § 55 lg 5 kohaselt makstakse Riigikontrolli ametniku pension riigieelarvest Riigikontrolli eelarve kaudu. Kuigi Riigikontrolli ametniku pensioni finantseerimise alused on võrreldes vanaduspensioni finantseerimise alustega erinevad, ei muuda see tõsiasi, et ka ametipensionid on fikseeritud kulu riigieelarvele (vt ka käesoleva otsuse punkti 55).

63.3. Pensionireform ei puudutanud mitte ainult kaebajaid kui Riigikontrolli ametniku pensioni saama õigustatud isikuid, vaid ka näiteks kohtunikke, politseinikke, kaitseväge, kellele samuti kohaldatakse indekseerimise süsteemi. Lisaks indekseeritakse riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel makstavaid pensione.

64. Eelnevast tulenevalt asub kolleegium seisukohale, et ümberarvutamise süsteemilt indekseerimise süsteemile üleminekust tingitud erinevaks kohtlemiseks esineb mõistlik ja asjakohane põhjus ning erinev kohtlemine ei ole meelevaldne. Seetõttu ei ole võrdsuspõhiõigust rikutud ja kolleegium jätab Tallinna Halduskohtu taotluse rahuldamata.


Priit Pikamäe


Hannes Kiris


Indrek Koolmeister


Saale Laos




Jüri Pöld