

Riigikohtunike Priit Pikamäe ja Jüri Põllu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas nr 3-4-1-1-14

1. Me ei nõustu üldkogu enamusega, et kaebajatel oli õiguspärane ootus sellele, et nende vanaduspension arvutatakse ümber kohtunike ametipalgast, mis hakkas kehtima 1. juulist 2013, ning et kaebajate sellist õiguspärast ootust on rikutud. Ka ei nõustu me sellega, et kaebajaid, kes olid pensioneerunud enne 1. juulit 2013, tuli võrrelda kohtunikega, kellele vanaduspension määrati või määratakse 1. juulil 2013 või hiljem, ning et sellise võrdluse tulemusel tuleb jõuda järeldusele, et kaebajate puhul on võrdse kohtlemise põhimõtet rikutud. Samuti ei nõustu me üldkogu otsuse resolutsiooniga.

2. Arvame, et kaebajate omandiõigusega seonduv õiguspärane ootus piirdub sellega, et neile määratud vanaduspension suurus, mida oli pärast pensionile jäämist 1. juulil 2009 jõustunud seadusemuudatuse tõttu vähendatud, oleks taastatud vähendamise eelsele tasemele. Arvame, et vaidlusalune regulatsioon on vastuolus põhiseaduse §-dega 32 ja 11 osas, milles see ei võimaldanud taastada kohtunike pensioni suurust. Majanduskriisi tõttu kärbitud ametipensionid tulnuks viia kärpimiseelsele tasemele hiljemalt 1. jaanuarist 2014, mil tuntuvalt suurendati riigieelarveliste asutuste palgafondi.

Kuid praeguses asjas ei oleks vaidlusaluseid sätteid sellise põhjendusega saanud tunnistada põhiseadusevastaseks ja kehtetuks. Kaebajad ei taotlenud pensioni varasema suuruse taastamist. Nad taotlesid pensioni ümberarvutamist lähtuvalt 1. juulist 2013 kehtima hakanud kohtunike ametipalkadest.

3. Üldkogu enamus lähtus vaieldamatust tõsiasjast, et nii enne kui ka pärast 1. juulit 2013 oli kohtuniku vanaduspension suuruseks kohtute seaduse järgi 75% vastava astme kohtuniku ametipalgast, ning et kuni 1. juulini 2013 nägi kohtute seaduse § 82 ette, et kohtunikupension arvutatakse ümber, kui muutub ametikoha palk, mille järgi kohtunikupension on arvutatud. Tõsiasi on ka see, et pensioni selline ümberarvutamise regulatsioon kestis üle kahekümne aasta.

Üldkogu enamus on aga jätnud tähelepanuta, et 1. juulist 2013 muutus oluliselt kohtunike palgakorraldus. Enne 1. juulit 2013 koosnes kohtuniku palk ametipalgast ja staažitasust (kohtute seaduse § 75 ja § 76 lg 1). 1. juulist 2013 kohtute seadus aga staažitasu enam ette ei näinud. Ametipalk, mis kehtis enne 1. juulit 2013, ja ametipalk, mis kehtib alates 1. juulist 2013, ei ole palgakorralduses toimunud olulise struktuurse muudatuse tõttu enam võrreldavad. Seejuures on 1. juulist 2013 kehtima hakanud uus, kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadusega ette nähtud ametipalk suurem, kui oli kohtuniku varasema ametipalga ja staažitasu summa.

Üldkogu enamus on tähelepanuta jätnud ka selle, et 1. juulist 2013 muutus kohtunike palgakorralduses tehtud struktuurse muudatuse tõttu ka kohtunikupension arvutamisel aluseks võetav palk. Enne 1. juulit 2013 arvutati kohtunikupension ametipalgast, võtmata arvesse staažitasu, ning 1. juulist 2013 arvutatakse kohtunikupension uuest ametipalgast, millele ei lisandu staažitasu, kuid mis on siiski märgatavalt suurem, kui varasem ametipalk ja staažitasu kokku.

Ka varem oli kohtunike palgakorraldust korduvalt muudetud. Kuid varasemad muudatused ei puudutanud komponente, millest kohtunike palk koosnes, ja seetõttu olid kohtunike ametipalgad, millest arvutati nende ametipensionid, enne ja pärast palgakorralduse varasemaid muudatusi võrreldavad.

Sellises oluliselt muutunud õiguslikus ja faktilises olukorras ei saa me olla seisukohal, et kohtunikel, kes jäid pensionile enne 1. juulit 2013, oli õiguspärane ootus sellele, et nende vanaduspension oleks 75% kohtuniku ametipalgast ka pärast 1. juulit 2013. Ei saa olla õiguspärast ootust sellele, et uuele palgakorraldusele ülemineku korral säilivad eelmise pensionikorralduse üksikud, kaebajatele soodsad elemendid ning kaebajad peavad hakkama saama pensioni, mis on arvutatud palgakorralduse järgi, mille alusel nad pole kunagi palka saanud.

4. Kuna kohtunike palgakorraldus ja sellest johtuv pensionikorraldus enne 1. juulit 2013 ja pärast 1. juulit 2013 on oluliselt erinevad, siis ei saa meie arvates praeguses asjas võrdsuspõhiõiguse rikkumise tuvastamisel olla võrreldavateks gruppideks kohtunikud, kes läksid pensionile enne 1. juulit 2013, ja kohtunikud, kes läksid või lähevad pensionile pärast seda kuupäeva.

5. Õiguspärase ootuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamine Riigikohtu praktikas ei tohiks tuua kaasa seda, et struktuursed reformid, näiteks palgakorralduses struktuursete muudatuste tegemine, osutuvad võimatuks või nende läbiviimine väga keerukaks. Praeguses asjas üldkogu rakendatud mõttemudeli kasutamine ka teistes valdkondades viiks meie arvates paratamatult selleni, et struktuursete reformide läbiviimine ei ole paljudel juhtudel võimalik või on raskendatud.

6. Eeltoodu ei tähenda, et me oleme veendunud, et kohtute seaduse vaidlusalune regulatsioon on kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega. Arvame, et võrreldavad grupid tuleb moodustada teistsugusel alusel. Kuna vaidluse all on regulatsioon, mis enam ei näe ette kohtunikupension ümberarvutamist, siis tuleks võrreldavad grupid moodustada pensionile jäänud kohtunikest ja teistest ametipension saavatest isikutest, kelle ametipension arvutatakse ametipalga muutumise korral endiselt ümber.

Võrreldavateks gruppideks võiksid olla kohtuniku vanaduspension saavad endised kohtunikud, kelle pensioni ümberarvutamist seadus enam ette ei näe, ning näiteks parlamendiliikme vanaduspension saavad endised ülemnõukogu ja Riigikogu liikmed, kelle pensioni ümberarvutamise võimaluse seadus endiselt annab. Selliseks seaduseks on Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu ning Riigikogu VII, VIII ja IX koosseisu liikmete pensioni seadus, mille §-s 20

sätetatakse järgmist: "Pensioni arvutamisel aluseks olnud Riigikogu liikme ametipalga muutmise korral arvutatakse pension ümber." Nende gruppide võrdlemine selleks, et kontrollida võrdsuspõhiõigusesse sekkumise põhiseaduspärasust, aktualiseerub aga siis, kui kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadusega ette nähtud Riigikogu liikmete ja kohtunike ametipalgad muutuvad ja sellest tulenevalt arvutatakse endiste ülemnõukogu ja Riigikogu liikmete pension ümber, kuid kohtunike pension jääb ümber arvutamata. Siis tuleks põhjendada, miks pärast üldkogu praeguse otsuse jõustumist välditakse kohtunike pensioni puhul elukalliduse tõusule jalgujäämist kohtute seaduse § 132⁷ lg-s 2 sätestatud indekseerimisega ning parlamendipensioni elukalliduse tõusule jalgujäämist endiselt pensioni ümberarvutamisega.

Võrreldavaid grappe võib otsida ka teisi ametipensioneid saavate isikute hulgast, kelle pensioni saab ametipalga muutmise korral jätkuval ümber arvutada. Siinkohal märgime, et ametipensionid on väga eriomelised ja nad on olemuselt töandja pensionid ning mõnede ametipensionide ümberarvutamine, kui muutub ametipalk, võib olla juriidiliste argumentidega õigustatav. Näiteks võib ametipensioni selline ümberarvutamine olla õigustatav kuni pensionäri üldisesse pensioniikka jõudmise ajani juhtudel, kui seadus nõuab teatud vanusepiirini jõudmise korral teenistusest vabastamist enne riikliku pensionikindlustuse seadusega ette nähtud üldisesse pensioniikka jõudmist.

7. Ametipensionide reformi tõsine struktuurne puudus seisneb meie arvates selle reformi poolelijäämises. Seni on ametipensionide reform puudutanud üksnes kohtunikonda ning riigikontrolli ja õiguskantsleri ametkonda, mis põhiseaduse järgi on oma tegevuses täitevvõimust sõltumatud.

Poolelijäänud reform võib tekitada küsimusi veel nii mõnegi õigusliku regulatsiooni põhiseaduspärasusest. Oleme kaugel seisukohast, et põhiseadusest tulenev võrdse kohtlemise põhimõte või põhiseaduse mõni teine säte nõuab ametipensionide tagamist ka isikutele, kes astuvad ametisse ajal, mil vastaval ametikohal pole ametipensioni enam ette nähtud. Ametipensionid on olemuselt töandja pensionid ning riigil kui avalik-õiguslikul töandjal on ametipensionide kujundamisel suur otsustamisruum. Kuid oluline on kõrvaldada põhjendamatud erinevused erinevate ametipensionide õiguslikes regulatsioonides, samuti seadustesisesed õiguslikud küsitavused.

Priit Pikamäe, Jüri Põld