



Õiguskantsler

Esimees Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 11.11.2020 nr 5-20-7/2

Meie 02.12.2020 nr 9-2/201971/2006720

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-7

Austatud Riigikohtu esimees

Palusite õiguskantsleri arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas, mis puudutab [kohtute seaduse](#) (KS) § 132⁵. See säte ei võimalda kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionini määrata, kui kohtunik on surnud pärast 1. juulit 2016 (k.a).

Leian, et KS § 132⁵ ei ole vastuolus [põhiseaduse](#) (PS) §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega, ent on vastuolus PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega.

I. Asjaolude lühikirjeldus

1. Kaebaja abikaasa sai kohtunikupensioni. Pärast abikaasa surma taotles kaebaja Sotsiaalkindlustusametilt endale kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionini määramist. Sotsiaalkindlustusamet keeldus sellest, kuna ei ole täidetud KS §-s 132⁵ sätestatud tingimused: kaebaja abikaasa suri pärast 1. juulit 2016. Kui kaebaja abikaasa oleks surnud enne seda kuupäeva, oleks kaebajal tekkinud õigus kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionile kuni 1. juulini 2016 kehtinud seaduse redaktsiooni kohaselt. Kaebaja pöördus Sotsiaalkindlustusameti otsuse peale halduskohtusse.

II. Põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud säte

2. **Kohtute seaduse „§ 132⁵. Õigus kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionil[e]** Kohtuniku perekonnaliikmele, kellel on õigus kohtuniku toitjakaotuspensionile tekkinud enne 2016. aasta 1. juulit, määratakse ja makstakse see lähtudes kuni 2016. aasta 1. juulini kehtinud käesoleva seaduse redaktsioonist.“

III. Õiguskantsleri seisukoht

Põhiseadusvastaseks tunnistatud sätte asjassepuutuvus

3. Vaidlustatud säte on asjassepuutuv, kuna sätte põhiseadusele vastavuse korral oleks kohus pidanud jätma kaebuse rahuldamata. Vaidlustatud norm seab tingimuseks, et toitjakaotuspensionini saamise õigus peab olema tekkinud enne 01.07.2016 (sellisel juhul makstakse toitjakaotuspensionini kuni selle hetkeni kehtinud KS redaktsiooni järgi). Vaidlust ei ole selle üle, et KS § 132⁵ varasem redaktsioon oleks koostoimes Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalves tehtud otsusega ([RKPKo 22.10.2015, nr 3-4-1-21-15](#)) võimaldanud maksta kaebajale kohtuniku perekonnaliikme

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

toitjakaotuspensioni. Seega sõltub vaidlustatud sätte põhiseaduspärasusest, kas kaebaja peaks kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensioni saama või mitte. KS § 132⁵ tuleb aga asjassepuutuvaks lugeda üksnes osas, mis ei võimalda määrata kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensioni juhul, kui sureb 01.07.2016 juba **kohtunikupensionile jäänud** kohtunik (sarnaselt eelviidatud kohtuasjaga). Praeguse konkreetse normikontrolli käigus tuleb vaatluse alt välja jätta juhud, kui pärast 01.07.2016 (k.a) sureb ametis olnud kohtunik, sest ametis oleva kohtuniku pereliikmed on võrdse kohtlemise ja õiguspärase ootuse seisukohalt teistsuguses olukorras. Ametis olevatel kohtunikel ja nende pereliikmetel on eeldatavalt rohkem aega ja võimalusi, et tagada tulevikus enda ja lähedaste heaolu. Seega ei pruugi enne 01.07.2016 pensionile jäänud kohtunikku ja tema pereliiget puudutavad järeldused kehtida sel ajal alles ametis olnud kohtuniku kohta.

Põhiseadusvastaseks tunnistatud sätte formaalne põhiseaduspärasus

4. KS § 132⁵ on formaalselt põhiseaduspärane, sest selle on vastu võtnud õige organ kohases menetluses ja norm on piisavalt õigusselge. KS § 132⁵ on vastu võtnud Riigikogu, see on välja kuulutatud (PS § 107 lg 1) ja avaldatud (PS § 3 lg 2 ja § 108) ning ei ole teada, et normi vastuvõtmisel oleks menetlusreeglite vastu eksitud. Muu hulgas on täidetud normi vastuvõtmiseks vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue. Nii KS § 132⁵ praeguses sõnastuses kehtestava töövõimetoetuse seaduse (678 SE) kui ka selle jõustumist edasilükkava töövõimetoetuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (84 SE) vastuvõtmise poolt hääletas Riigikogu koosseisu enamus (vt vastavalt Riigikogu 19.11.2014 ja 25.11.2015 istungite stenogrammide).

Vastavus õiguspärase ootuse põhimõttele

5. Õiguspärase ootuse põhimõttele vastavuse kontrollimise seisukohalt erineb praegu analüüsiv olukord 2015. a Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalves asjas ([RKPJKo 22.10.2015, 3-4-1-21-15](#)) hinnatud olukorrast põhimõtteliselt ainult seaduse avaldamise ja kohtuniku surma vahele jäänud aja poolest. 2015. aastal arutatud kohtuasjas oli kaebaja kohtunikupensionile jäänud abikaasa surnud veidi rohkem kui aasta pärast seda, kui Riigi Teatajas avaldati toitjakaotuspensioni õiguse omandamist lubava normi kehtetuks tunnistamine. Praeguses kohtuasjas jäi muudatuse Riigi Teatajas avaldamise (13.12.2014) ja kaebaja abikaasa surma vahele peaaegu viis aastat. See ei muuda kaebaja olukorda siiski märkimisväärselt paremaks, sest mõlemas kohtuasjas olid kaebajate abikaasad kohtunikupensionile jäänud juba ammu enne muudatuse tegemist. Kummaski kohtuasjas ei oleks saanud ei kohtunikult endalt ega tema abikaasalt oodata selliseid samme, mis oleksid taganud kohtuniku abikaasale senisele elustandardile lähedase elustandardi säilitamise, kui kohtuniku abikaasale kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensioni ei määrataks (vt viidatud otsuse p-d 50 ja 53 jj).

6. Sellises olukorras piiratakse intensiivselt inimese õiguspärase ootust. Kuna tegemist pole aga PS § 28 kaitsealas oleva toetusega elatusmiinimumi nõude täitmiseks, võib siiski kahelda, kas õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt on kohtuniku perekonnaliikmel õigus kohtuniku pensioniga tagatud harjumuspärasele elustandardile elu lõpuni. Niisugune arusaam nähtub otsusest, mille Riigikohus tegi 2015. aastal sarnases kohtuasjas (õiguspärase ootuse tähtajatult ja täies suuruses tagamine). Riigikohus on sealjuures oluliseks pidanud, et kohtuniku toitjakaotuspensioni saavate isikute hulk on väike ja mõju riigieelarvele ja pensionisüsteemi jätkusuutlikkusele seega marginaalne (vt [otsuse](#) p 63). Neid inimesi on tõepoolest vähe. Sellele ei saa aga määravat tähendust anda, sest inimese õiguspärase ootuse kaitse määr ei peaks olenema sellest, kui palju juhtub olema temaga sarnases olukorras olevaid teisi inimesi. Seda asjaolu ei saa inimene ise kuidagi mõjutada. See tooks kaasa ebavõrdse kohtlemise, kui mõnes muus eripensioni

lubaduse olukorras õiguspärast ootust ei kaitstaks pelgalt seetõttu, et neid inimesi on rohkem (võrreldes kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensioni saajatega). Ühtlasi ei ole just seetõttu õige järeldada, et õiguspärase ootuse (tähtjatu ja täies suuruses) tagamine mõjutab riigieelarvet vähesel määral. Kui kohelda õiguspärase ootuse kaitsel võrdselt kõiki sarnaseid eripensioni lubaduse olukordi (nagu nõuab PS § 12) ja sealjuures tagada õiguspärase ootuse kaitse kõigi puhul tähtajatult täies ulatuses, siis võib mõju riigieelarvele olla suur.

7. Eripensionisüsteemi ümberkorraldamiseks on kaalukad põhjused (vrd ka [RKPKo 29.05.2015, nr 3-4-1-1-15, p-d 63.1–63.3](#)). Vanemaaliste osakaal rahvastikus üha kasvab ja järgmiste põlvkondade koormus pensionisüsteemi ülalpidamisel suureneb. Riigikogul peab olema võimalus mingilgi määral mõjutada eelmiste Riigikogu koosseisude antud lubadusi. Õiguspärane ootus ei võimalda nõuda, et kord juba harjumuspäraseks saanud elustiil tuleb tagada elu lõpuni. Kahjuks peavad paljud inimesed pärast perekonnaliikme surma tõdema, et vähenenud sissetulekut arvestades tuleb kulutusi vähendada (sh võib olla vajalik kolida väiksemale elamispiinnale). Ka kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensioni seos kohtuniku sõltumatuse tagamisega (vt [RKPKo 22.10.2015, nr 3-4-1-21-15, p 50](#)) ei nõua kohtuniku perekonnaliikme harjumuspärasele ligilähedase elustiili tagamist tema elu lõpuni. Seda arvestades saab konkreetsetes normikontrollis esinevat õiguspärase ootuse riivet pidada põhiseadusega kooskõlas olevaks.

8. Kui Riigikohus siiski leiab, et praegune üleminek on liiga ootamatu ja järsk, arvestades (01.07.2016 seisuga) pensionile jäänud kohtunikke, lahendaks seda olukorda õiglasemalt Riigikogule tähtaja andmine, et Riigikogu saaks valida praegusest pikema üleminekuaja ja toitjakaotuspensioni suuruse järk-järgulise vähendamise seadustamise vahel (parima lahenduse annaks ilmselt mõlema võimaluse kombineerimine).

Vastuolu üldise võrdsuspõhiõigusega

9. Üldise võrdsuspõhiõiguse seisukohalt erineb analüüsitav olukord 2015. aastal arutatud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve asjast ([RKPKo 22.10.2015, nr 3-4-1-21-15](#)) põhimõtteliselt ainult selle poolest, et alates 01.07.2016 ei ole õigust kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensioni saada ka (01.07.2013 seisuga) ametis olnud kohtuniku perekonnaliikmetel. Teisisõnu, pärast 01.07.2016 ei saa enam kellelgi tekkida õigust kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionile. Samas jätkatakse kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensioni maksmist neile, kellel oli see õigus tekkinud juba enne muudatuse jõustumist. Maksmist jätkatakse sealjuures tähtajatult, s.t nende elu lõpuni, ja täies ulatuses. Teisisõnu kaitseb Riigikogu osa inimeste õiguspärast ootust täies ulatuses, samas kui teiste õiguspärast ootust ei arvestata üldse.

10. Inimesel, kellele on eripension juba määratud, on kahtlemata suurem õiguspärane ootus kui sellel inimesel, kellele eripensioni veel määratud ei ole. Samas võib nii kehtiva kui ka varasema regulatsiooni järgi pelgalt ühepäevane vahe surma ajas otsustada toitjakaotuspensioni saamise või sellest ilmajäämise. Kuigi Riigikogul on sotsiaalsüsteemi (ümber)kujundamisel avar kaalutlusruum ja niisugust laadi ajalised lävendid pole iseenesest lubamatud, peab üleminek võimaluse korral vältima nõnda suuri eristusi.

11. Toitjakaotuspensioni säilitamine inimestele, kes on muudatuse jõustumisel juba pensioniõiguse omandanud, on kooskõlas vajadusega luua õiguspärast ootust arvestav üleminek. Mõõdukas ei ole aga regulatsioon, mis kohtleb nõnda erinevalt pensionile jäänud kohtuniku perekonnaliikmeid, olenevalt sellest, kas kohtunik suri enne või pärast 1. juulit 2016. Vaidlusalusel juhtumil ei saa pidada mõõdukaks just erineva kohtlemise määra – ühel päeval surnud kohtuniku perekonnaliige saab eripensioni elu lõpuni, samas kui sellele järgneval päeval surnud kohtuniku perekonnaliige ei saa seda pensioni üldse (kuigi ka temal on juba tekkinud õiguspärane ootus).

Põhiseadus nõuab sujuvamat üleminekut. Seega on KS § 132⁵ võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus.

12. Üleminekut on võimalik korraldada näiteks soodustust astmeliselt vähendades või kaotades soodustuse pärast pikka üleminekuaga kõigi jaoks ühtmoodi. Võrdset kohtlemist ei pea seadusandja tagama soodustusi suurendades – seda võib teha ka soodustusi (järg-järgult) vähendades. Euroopa Inimõiguste Kohus on samuti leidnud, et üleminekuperioodi jooksul isikute erinev kohtlemine ei olnud vastuolus diskrimineerimiskeeluga, kui üleminek oli paindlik ja astmeliselt üles ehitatud, sh õiguspärase ootuse põhimõttest tulenevalt (EIKo [12.04.2006, Stec jt vs. Ühendkuningriik, p 65](#)).

13. Väärrib märkimist, et KS § 113 lõige 2 näeb samas ette rahvakohtuniku ülalpidamisel olnud töövõimetu perekonnaliikme riikliku toitjakaotuspensioni 20% suurendamise juhul, kui rahvakohtunik sureb oma kohustuste täitmise ajal kuritegeliku ründe tagajärjel. Sellist riikliku toitjakaotuspensioni suurendamist (ameti)kohtuniku puhul ette nähtud ei ole. Veel enam, riiklikust toitjakaotuspensionist oluliselt soodsamaid eri(toitjakaotus)pensione määratakse jätkuvalt toitja surma ajast sõltumata Ülemnõukogu XII koosseisu ja VII, VIII ning IX Riigikogu liikme perekonnaliikmele ([Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu ning Riigikogu VII, VIII ja IX koosseisu liikmete pensioni seaduse](#) §-d 18 ja 19), presidendi perekonnaliikmele, Eesti Vabariigi Ülemnõukogu esimehe perekonnaliikmele ([Vabariigi Presidendi ametihüve seaduse](#) § 10 ja § 17), ja teenistusülesannete täitmisel hukkunud kaitseväelase perekonnaliikmele ([kaitseväeteenistuse seaduse](#) § 210).

14. Riigikogu ei ole üldiselt kohustatud toitja kaotuse korral eripensioniõigust andma (eeldusel, et selliseks olukorraks ettenähtud üldised sotsiaalsed garantiid vastavad PS § 28 lõikes 2 nõutavale sotsiaalsele miinimumile). Kui Riigikogu sellise soodustuse siiski ette näeb, tuleb tagada riigiteenijate võrdne kohtlemine. Kui kellegi puhul üldse on tema surma korral pereliikmele eri(toitjakaotus)pensioni määramine põhjendatud, siis on selleks kohtunikud, arvestades ühelt poolt põhiseaduse nõuet nende sõltumatuse tagamiseks (§ 146 ja § 147 lg 4) ja teisalt sellest tulenevalt kohtunikule legaalse kõrvalteenistuse saamisele seatud piiranguid (§ 147 lg 3 ja KS § 49). Seda arvestades ei saa pidada võrdse kohtlemise põhimõttega kooskõlas olevaks seda, et Riigikogu on lõpetanud pärast 01.07.2016 (k.a) surevate kohtunike perekonnaliikmetele eripensioni määramise, aga jätkab selle määramist mingi muu kategooria riigiteenijate perekonnaliikmetele riigiteenija surma aega arvestamata. Eripension on küll soodustus, mida põhiseadus ette ei näe, kuid põhiseadus ei luba soodustuse andmisel ebavõrdset kohtlemist. Eripensione tuleb käsitleda terviklikult.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Liina Lust-Vedder 693 8429
Liina.Lust-Vedder@oiguskantsler.ee