



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-4-1-32-13
Otsuse kuupäev	3. detsember 2013
Kohtukoosseis	Eesistuja Priit Pikamäe, liikmed Tõnu Anton, Eerik Kergandberg, Lea Kivi ja Ivo Pilving
Kohtuasi	Soodustingimustel vanaduspensionide seaduse § 4 ¹ põhiseadus-pärasuse kontroll
Menetluse alus	Tartu Ringkonnakohtu 21. juuni 2013. aasta otsus haldusasjas nr 3-11-136
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

Jätta Tartu Ringkonnakohtu taotlus rahuldamata.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Eduard-Andres Dejevile on alates 28. detsembrist 2001 määratud soodustingimustel vanaduspension nimekirja 1 järgi. Soodusstaaži hulka on arvatud töötamine allmaatöödel alates 27. juulist 1987 kuni 27. detsembrini 2001. Soodustingimustel pension küll määrati, aga väljamakseid ei toimunud, kuna kaebaja jätkas töötamist allmaatöödel. Kaebaja esitas 1. oktoobril 2010 Sotsiaalkindlustusameti Põhja Pensioniametile (Pensioniamet) avalduse, milles palus pensionistaaži hulka arvata töötamine pärast pensioni määramist, kuna kaebaja on töötanud Estonia kaevanduse allmaajaoskonnas alates 17. juunist 1992 kuni 17. märtsini 2005. Pensioniamet jättis otsusega avalduse rahuldamata, kuna soodustingimustel vanaduspensionide seaduse (SVPS) §-st 4¹ tulenevalt soodustingimustel vanaduspensionini pärast selle pensioni määramist omandatud soodusstaaži alusel ei suurendata.

2. E-A. Dejev esitas Tartu Halduskohtule kaebuse Pensioniameti soodusstaaži suurendamisest keeldumise otsuse tühistamiseks ja Pensioniameti kohustamiseks võtma isiku pensioni määramise asjas vastu uus otsus, arvates soodusstaaži hulka ka hilisem töötamise periood. Halduskohus jättis kaebuse rahuldamata. Seepeale esitas kaebaja apellatsioonkaebuse, milles palus halduskohtu otsuse tühistada ja teha uus otsus, millega tema kaebus rahuldada.

TARTU RINGKONNAKOHTU OTSUS

3. Tartu Ringkonnakohus rahuldab apellatsioonkaebuse ja tunnistas SVPS § 4¹ põhiseaduse vastaseks ja jättis selle kohaldamata osas, milles see ei võimalda suurendada soodustingimustel vanaduspensionini pärast selle pensioni määramist omandatud soodusstaaži alusel isikutel, kellel oli Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 14. mai 1992. aasta otsuse "Soodustingimustel vanaduspensionide seaduse rakendamise kohta" (Ülemnõukogu otsus) punkti 7 alusel õigus nõuda pensioni määramist pärast 1. aprilli 2000 ja samal ajal jätkata mäetöödel töötamist.

4. E-A. Dejevi väitel töötas ta allmaatöödel 27. juulist 1987 kuni 17. märtsini 2005. Soodustingimustel vanaduspension määrati talle avalduse alusel 28. detsembril 2001. Vaieldakse selle üle, kas soodusstaaži suurendamisest on keeldutud õiguspäraselt või mitte.

5. SVPS § 4¹ eesmärgiks on tervistkahjustavat ja raskete töötingimustega tööd teinud inimeste käitumise suunamine selliselt, et nad loobuksid pärast pensioni saamise õiguse tekkimist senisel tervistkahjustaval tööol tingimustest, vältimaks terviseriske. Sellisele eesmärgile viitab ka SVPS § 4, mille järgi määratakse ja makstakse soodustingimustel vanaduspension pärast sellele pensionile õigust andvatel tootmisaladel, töödel, kutsealadel ja ametikohtadel töötamise lõpetamist, ja et sellele tööle tagasipöördumisel sooduspensionile maksmine peatatakse. SVPS § 4¹ jõustus 1. aprillil 2000.

6. Ülemnõukogu otsuse punkt 7 näeb ette: "Soodustingimustel vanaduspensionide seaduse (RT 1992, 21, 292; RT I 1993, 40, 596) § 4 1. lõikes sätestatud pensioni määramise tingimusi ei rakendata kuni sooduspensionide määramise uute aluste, nende pensionide määramise korra ja tingimuste jõustumiseni isikute suhtes, kellel on õigus pensionile Vabariigi Valitsuse 1992. aasta 16. juuli määrusega nr. 206 (RT 1992, 30, 401) kinnitatud soodustingimustel vanaduspensionile õigust andvate tootmisalade, tööde, kutsealade ja ametikohtade loetelu nr. 1 või nr. 2 osa I "Mäetööd" alusel ning kes jätkavad töötamist nimetatud töödel." Säte jõustus 1. aprillil 1994 ja sellega tekkis olukord, kus mäetöödel töötavatele isikutele ei kohaldatud tingimust, et pension määratakse alles pärast mäetöödel töötamise lõppu.

7. Ringkonnakohus leidis kolm isikute gruppi, keda omavahel võrrelda.

7.1. Isikud, kellel oli Ülemnõukogu otsuse punktist 7 tulenevalt õigus nõuda pensioni määramist töötamise ajal ja jätkata töötamist ning kes kasutasid seda õigust enne SVPS § 4¹ jõustumist. Erinevalt kaebajast oli sellistel isikutel õigus nõuda pärast pensioni määramist omandatud soodusstaaži arvessevõtmist ja seega pensioni suurendamist. Seda võimalust sai kasutada kas 1. aprillini 2000 või tulenevalt Vabariigi Valitsuse 30. märtsi 2000. aasta määruse nr 108 "Riikliku pensioni määramise, ümberarvutamise ja maksmise korra juhend" § 49 lõike 3 alusel kuue kuu jooksul alates 1. aprillist 2000.

7.2. Isikud, kellel oli Ülemnõukogu otsuse punktist 7 tulenevalt õigus samuti nõuda pensioni määramist töötamise ajal ning samal ajal ka töötamist jätkata, kuid kes kasutasid seda õigust pärast SVPS § 4¹ jõustumist, st alates 1. aprillist 2000. Neil ei ole võimalik tulenevalt SVPS §-st 4¹ pensioni suurendada pärast pensioni määramist omandatud staaži alusel. Sellesse gruppi kuulub ka kaebaja.

7.3. Isikud, kes ei esitanud pensioni määramise avaldust pärast pensioni määramise õiguse tekkimist, vaid töötasid edasi ja esitasid pensioni määramise avalduse alles siis, kui olid töötamise lõpetanud. Neil võeti pensioni määramisel ja arvutamisel arvesse kogu mäetöödel omandatud staaž soodusstaažina tulenevalt SVPS §-st 3 ja § 4 lõikest 1.

8. Esimesse ja teise gruppi kuuluvaid isikuid koheldakse meelevaheldselt ebavõrdselt. Isikuid koheldakse erinevalt üksnes juhuslikust ajalisest faktorist tulenevalt – kas pension määrati enne 1. aprilli 2000 või mitte.

9. Ka teise ja kolmandasse gruppi kuuluvaid isikuid koheldakse meelevaheldselt ebavõrdselt. Sellise ebavõrdsuse kohtlemise mõistlikuks eesmärgiks ei saa pidada eespool punktis 5 kirjeldatud eesmärgi suunata inimesi käituma tervist säästvalt. Seadusandja andis teise gruppi kuuluvatele isikutele vastuolulisi signaale – isikutele anti õigus nõuda pensioni määramist ja samal ajal edasi töötada, samas aga võeti neilt õigus hiljem omandatud soodusstaaži arvesse võtta. Vastuolulisele käitumisele suunaval regulatsioonil ei saa olla üht ja selget mõistlikku eesmärki, mis õigustaks ebavõrdselt kohtlemist. Asjas ei ole ka tõendatud, et kaebajat oleks 2001. aastal pensioni määramise avalduse esitamisel hoiatatud, et pärast pensioni määramist omandatava soodusstaaži alusel tema pensioni ei suurendata.

10. Kuna vastustaja keeldus soodusstaaži ümberarvutamisest SVPS § 4¹ alusel, ei olnud ringkonnakohtul veendumust, et asjas oleksid enne tuvastatud kõik olulised asjaolud. Vastustaja kohustamine taotlus uuesti lahendada tähendab kohustamiskohtade rahuldamist.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Riigikogu

11. Riigikogu põhiseaduskomisjoni hinnangul on SVPS § 4¹ põhiseadusega vastuolus.

12. SVPS §-dest 2 ja 4 tulenevalt ei maksta isikule, kellele on määratud soodustingimustel vanaduspension ja kes jätkab samal alal töötamist, soodustingimustel pensioni ja töötasu samal ajal, vaid üksnes töötasu. Muul tööl olles on õigus saada samal ajal soodustingimustel pensioni. Tulenevalt SVPS §-st 4¹ on soodustingimustel vanaduspension saamiseks otsustav selle määramise hetk, sellega n-ö lüüakse staažiarvestus lukku. Pärast seda omandatud staaži alusel enam pensioni ei suurendata.

13. Eristada tuleb kolme gruppi:

13.1. isikud, kes lõpetavad sellel alal töötamise ja jäävad soodustingimustel vanaduspensionile omandatud staaži alusel;

13.2. isikud, kes töötavad sellel alal edasi ja kes ei esita pensioni määramise taotlust, omandades edasi staaži pensioni suurendamiseks;

13.3. isikud, kes töötavad sellel alal edasi, kuid esitavad pensioni määramise taotluse, lõpetades sellega edasise staaži omandamise pensioni suurendamiseks.

14. Kolmas isikute grupp on ebasoodsamas olukorras, kuna neil ei suurendata hiljem omandatud staaži alusel pensioni. Soodsamas olukorras on nad seetõttu, et pensionärina on neil võimalik kasutada mõningaid soodustusi.

15. Eelnõu seletuskirjas, millega seadusesse lisati vaidlustatud säte, sätte eesmärki ei selgitatud. Stenogrammidest tulenevalt võib pidada soodustingimustel vanaduspensionide määramise üldiseks eesmärgiks inimeste tervise säästmist ja käitumise suunamist selliselt, et nad loobuksid pärast pensionile jäämise õiguse tekkimist senisel tervistkahjustaval tööl töötamisest. Vaidlustatud sätet ei saa aga pidada selgelt seda eesmärki teenivaks. Nt avalike teenistujate ja päästeteenistujate puhul staažiarvestus ei lõpe pensioni määramisega. Staaži arvestamine üksnes pensioni määramise hetkega, mitte tegeliku töötamise lõpetamise hetkega, ei ole õigustatud.

16. Riigikogu sotsiaalkomisjoni hinnangul on SVPS § 4¹ põhiseadusega kooskõlas. Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 14. mai 1992. aasta otsuse "Soodustingimustel vanaduspensionide rakendamise kohta" punkt 7 tuleks aga tunnistada kehtetuks.

17. SVPS § 4¹ eesmärgiks on mõjutada tervist kahjustavat ja raskete töötingimustega tööd teinud inimeste käitumist selliselt, et nad loobuksid senisel tervistkahjustaval tööl töötamisest, vältimaks terviseriske. Ülemnõukogu otsuse punkt 7 võib kaasa tuua isikutele, kes kasutavad soodustingimustel vanaduspensionide määramise võimalust, nii soodsama kui ka ebasoodsama olukorra. Ebasoodne on see, et hiljem töötatud aega ei arvata enam soodusstaaži hulka. Soodne on see, et pensionäri staatus annab võimaluse kasutada soodustusi.

E-A. Dejev

18. Kaebaja oma arvamust Riigikohtule ei esitanud. Kaebuses ja apellatsioonkaebuses taotles ta SVPS § 4¹ põhiseaduse vastaseks tunnistamist, kuna säte kohtleb teda meelevaldselt ebavõrdselt.

Sotsiaalkindlustusamet

19. Sotsiaalkindlustusameti hinnangul on SVPS § 4¹ põhiseadusega kooskõlas. Samas ei ole kaasaegset olukorda arvestades Ülemnõukogu otsuse punktis 7 sätestatud erand pensionikindlustuse valdkonnas enam põhjendatud.

20. Soodustingimustel vanaduspensionide seaduse eesmärgiks on kaitsta töötajate tervist, võimaldades neil jääda pensionile viis või kümme aastat enne pensioniea saabumist. Soodustingimustel vanaduspensionini saamine põhineb eeldusel, et neis tingimustes, neil kutsealadel või ametikohtadel töötamine üle teatud aja põhjustab terviserikkeid ja töövõime vähenemist või täielikku kaotust. Pensioniõiguse tekkimise järel edasitöötamist ei ole keelatud, kuid SVPS §-dega 4 ja 4¹ sätestatakse piirangud pensioni määramisel, maksmisel ja arvutamisel. Seaduse eesmärk on eelkõige tagada isikutele võimalus oma tervise huvides lõpetada töötamine tervistkahjustaval töö, kartmata jääda seejuures töötuks või saada oluliselt väiksemat tasu. Ülemnõukogu otsuse punktis 7 sätestati erand, millest tulenevalt ei rakendata SVPS § 4 lõikes 1 sätestatud pensioni määramise tingimusi isikute suhtes, kellel on õigus pensionile Vabariigi Valitsuse 16. juuli 1992. aasta määrusega nr 206 (VV määrus) kinnitatud loetelude nr 1 või nr 2 osa I "Mäetööd" alusel ning kes jätkavad töötamist nimetatud töödel. SVPS §-s 4 sätestatud piirangu kohaldamata jätmine oli tingitud majanduslikest ja poliitilistest kaalutlustest ning andis sellele isikute grupele kuni riikliku pensionikindlustuse seaduse (RPKS) jõustumiseni 1. aprillil 2000 soodustusi võrreldes teiste soodustingimustel vanaduspensionini saama õigustatud isikutega.

Õiguskantsler

21. Õiguskantsleri arvates on kohaldamata jäetud säte põhiseaduspärane.

22. Isikute, kellel oli õigus pensionile VV määruse alusel ning kes jätkasid töötamist nimetatud töödel, soodustingimustel vanaduspensionini suuruse arvutamist reguleeris 1. aprillist 1994 kuni 1. aprillini 2000 SVPS § 3. Selle alusel arvestati kuni 1. aprillini 2000 ka pärast soodustingimustel vanaduspensionini määramist kogunenud nimetatud tööde tegemise staaž soodusstaaži hulka. 1. aprillist 2000 kehtima hakanud SVPS § 4¹ võttis neilt selle võimaluse.

23. RPKS § 25 lõike 1 punkt 3 sätestab üldnormi, et riiklik pension arvutatakse ümber pensioni suurendamist tingivate asjaolude tekkimisel. SVPS § 4¹ sätestab erinormina, et soodustingimustel vanaduspensionini pärast selle pensioni määramist omandatud soodusstaaži alusel ei suurendata. Võrreldes kaebajale pensioni määramise ajaga on kaebaja soodustingimustel vanaduspensionile õiguse andnud pensionistaažis hiljem toimunud muudatus. Seetõttu on kohaldamata jäänud norm asjassepuutuv.

24. Tegemist on võrdsuspõhiõiguse riivega. Erinevalt kaebajast, kellele oli määratud soodustingimustel vanaduspension ja kelle soodusstaaži hulka ei saa arvata pärast soodustingimustel vanaduspensionini määramiseks aluse andnud töö jätkamisega kogutud staaži, arvutati soodusstaaži hulka see aeg nendel inimestel, kellel oli samuti Ülemnõukogu otsuse punkti 7 alusel õigus nõuda pensioni määramist ja jätkata samal ajal mäetöödel töötamist ja kes a) lõpetasid sellise töö tegemise enne 1. aprilli 2000, mil jõustus SVPS § 4¹, või b) esitasid soodustingimustel vanaduspensionini määramise taotluse alles pärast seda, kui nad olid ka töötamise sel kohal lõpetanud.

25. Lisaks kohtumenetluses käsitletud legitiimsele eesmärgile pakub õiguskantsler välja, et SVPS § 4¹ eesmärk on tervisekaitse huvides hoopis vähendada soodustingimustel vanaduspensionini saava inimese motivatsiooni sel alal töötada.

26. Õiguskantsler leiab, et isikute kohtlemine erinevalt sõltuvalt sellest, kas nad lõpetasid töötamise enne 1. aprilli 2000 või hiljem, on põhjendatud sellega, et seadusandja peab saama sotsiaalpoliitikat muuta.

27. Erinevalt koheldakse ka isikuid, kes jätkavad pärast soodustingimustel vanaduspensionini määramist soodusstaažile õigust andva töö tegemist, ja isikuid, kes jätkavad sama töö tegemist ja kes oma õigust saada soodustingimustel vanaduspensionini selle õiguse tekkimisel ei kasuta. Soodustingimustel vanaduspensionini eesmärgiks on pakkuda asendussissetulekut isikule, kes on teinud tervistkahjustavat tööd, mille tegemisel ei pruugi ta olla võimeline kuni üldise vanaduspensionieani teenima sissetulekut tasemel, mis tagaks talle pensionipõlves adekvaatse

sissetuleku. SVPS § 2 annab isikule võimaluse valida, millal ta soodustingimustel vanaduspensioni määramist taotleb. Selleks, et inimene, kelle tervis võimaldab tal edasi töötada, teeniks ka pärast pensioniea saabumist endale sissetulekut ja lükkaks edasi aega, mil ta hakkab riigilt saada asendussissetulekut, on seadusandja lubanud talle suuremat pensioni. Soodustingimustel vanaduspensioni määramise taotlusega vihjab inimene, et tal ei ole enam võimalik oma tervist oluliselt kahjustamata seda tööd edasi teha, ja riik peab alustama väljamakseid. Kui isik siiski seejuures jätkab tervist kahjustava tööga, ei täidaks soodustingimustel vanaduspension oma eesmärki. Kahjustatud tervisega töötaja suurendab riigi kulutusi tervishoiule.

28. Riigil on kaalukad põhjused kohelda omavahel erinevalt inimesi, kes on pärast soodustingimustel vanaduspensioni määramist jätkanud soodusstaažile õigust andva töö tegemist, ning inimesi, kes oma õigust saada soodustingimustel vanaduspensioni selle õiguse tekkimisel ei kasuta ja jätkavad sama töö tegemist. Kuna inimesel on vabadus otsustada, millal soodustingimustel vanaduspensioni taotleda, ei ole võrdsuspõhiõiguse riive ülemäärane.

Justiitsminister

29. Justiitsminister nõustub Sotsiaalministeeriumi argumentatsiooniga materiaalse põhiseaduspärasuse kohta, seega peab kohaldamata jäetud normi põhiseaduspäraseks.

30. Tegemist on põhiseaduslikkuse järelevalve asjaga ja kohaldamata jäetud norm on asjassepuutuv. Tegemist on võrdsuspõhiõiguse riivega. Võrreldavad grupid on järgmised.

30.1. Isikud, kellel oli Ülemnõukogu otsuse punktist 7 tulenevalt õigus nõuda pensioni määramist töötamise ajal ja jätkata töötamist ning kes kasutasid seda õigust enne SVPS § 4¹ jõustumist 1. aprillil 2000 või kuue kuu jooksul pärast seda.

30.2. Isikud, kellel oli Ülemnõukogu otsuse punktist 7 tulenevalt õigus nõuda pensioni määramist töötamise ajal ning jätkata samal ajal töötamist, kuid kes kasutasid seda õigust pärast SVPS § 4¹ jõustumist, s.o alates 1. aprillist 2000.

30.3. Isikud, kes ei esitanud pensioni määramise avaldust pärast pensioni määramise õiguse tekkimist, vaid töötasid edasi ja esitasid pensioni määramise avalduse alles siis, kui olid töötamise lõpetanud.

31. Erinev kohtlemine seisneb selles, et esimesse gruppi kuuluvatel isikutel oli õigus nõuda pärast pensioni määramist omandatud soodusstaaži arvessevõtmist ja pensioni suurendamist, samuti võetakse arvesse kogu omandatud soodusstaaž kolmandal grupil, kuid teise gruppi kuuluvate isikute pensioni ei ole võimalik pärast pensioni määramist omandatud soodusstaaži alusel suurendada.

32. Vaidlustatud norm on formaalselt põhiseaduspärane. Materiaalse põhiseaduspärasuse puhul palub justiitsminister lähtuda sotsiaalministri argumentidest. Lisaks juhib justiitsminister tähelepanu sellele, et RPKS §-st 25 tuleneb, et avalduse esitamisel hiljem kui ühe kuu jooksul, arvates pensioni suurendamist tingivate asjaolude tekkimisest, arvutatakse pension ümber avalduse esitamise kuule järgneva kuu esimesest kuupäevast.

Sotsiaalminister

33. Sotsiaalminister leiab, et SVPS § 4¹ on põhiseadusega kooskõlas.

34. SVPS § 4 alusel määratakse ja makstakse soodustingimustel vanaduspensioni pärast sellele õigust andvatel tootmisaladel, töödel, kutsealadel ja ametikohtadel töötamise lõpetamist. Nimetatud tööle tagasi mineku korral soodustingimustel vanaduspensioni maksmine peatatakse.

35. SVPS-i preambuli järgi arvutatakse soodustingimustel vanaduspension ümber RPKS-is sätestatud korras, arvestades SVPS-i erisusi. SVPS § 4¹ näeb ette erisuse, et soodustingimustel vanaduspensioni määramise järel omandatud soodusstaaži eest pensioni ei suurendata. Erisuse

põhjuseks on eeldus, et soodustingimustel vanaduspension määratakse seetõttu, et inimene on teinud otsuse lõpetada tervist kahjustav töö. Kui inimene on teinud otsuse lõpetada enda tervist eelduslikult kahjustaval tööil töötamine ja realiseerida selle töö tegemisest tuleneva sooduspensionini õigus, siis ei peaks soodustama tagasipöördumist tervist eelduslikult kahjustavale tööle.

36. Samas toob sotsiaalminister välja, et SVPS põhineb vananenud põhimõtetel – seaduse vastuvõtmise ajal sooviti kompenseerida rasketest töötingimustest tulenenud terviseseisundit varasema pensionile minekuga, praegusel ajal püütakse terviseriske töökeskkonna ja töötingimuste parandamisega ennetada.

37. Osale soodustingimustel vanaduspensionile õigust andvatel kutsealadel töötavatest isikutest ei rakendata SVPS § 4 lõikest 1 tulenevat tingimust, mille kohaselt on pensioni määrata võimalik pärast pensionile õigust andval töökohal töötamise lõpetamist. See tuleneb Ülemnõukogu otsuse punktist 7 ja isikud määrab kindlaks VV määrus. Kaebaja kuulub nende isikute hulka. Olukord, kus isikul on võimalik taotleda pensioni määramist ajal, kui ta töötab soodustingimustel vanaduspensionile õigust andval töökohal, ei pruugi vastata tänapäevasele arusaamale võrdsest kohtlemisest. Nii soodsam kui ka ebasoodsam kohtlemine tuleneb Ülemnõukogu otsuse punktist 7. Soodsam on see, et isikul on võimalik varem pensionile jääda ja saada pensionäri staatusega kaasnevaid soodustusi. Ebasoodne on see, et hiljem omandatud soodusstaaži alusel vanaduspension ei suurendata. Ülemnõukogu otsuse punkt 7 tuleks tunnistada kehtetuks, arvestades muutnud töötingimusi ja -keskkonda, inimeste üldist tervisenäitajate paranemist, eluea pikenemist ja demograafilist olukorda, samuti kaasaegset arusaama võrdsest kohtlemisest.

PÕHISEADUSEGA VASTUOLUS OLEVAKS TUNNISTATUD SÄTE

38. SVPS § 4¹:

"Soodustingimustel vanaduspensionile pärast selle pensioni määramist omandatud soodusstaaži alusel ei suurendata."

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

39. Kolleegium käsitleb esmalt normi asjassepuutuvust (I), seejärel leiab võrreldavad grupid, keda koheldakse erinevalt, ja riive legitiimse eesmärgi (II). Lõpuks kontrollib kolleegium erineva kohtlemise proportsionaalsust legitiimse eesmärgi suhtes (III).

I

40. Norm on asjassepuutuv siis, kui see on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega. Norm on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades seaduse põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui seaduse põhiseadusele vastavuse korral (vt Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. aasta otsus asjas nr 3-4-1-5-02, punkt 15).

41. Ringkonnakohus kohustas asja lahendades vastustajat isiku taotlust uuesti lahendama (resolutsiooni punkt 4), mitte töötatud aega soodusstaaži hulka arvestama. SVPS § 4¹ rakendamise tõttu keeldus Pensioniamet soodusstaaži ümber arvutamisest, asjaolusid ei olnud selleks vaja tuvastada. Ringkonnakohtu jaoks ei olnud selge, kas asjas on tuvastatud kõik olulised asjaolud, mis on eelduseks hilisema perioodi soodusstaaži hulka arvestamisel (otsuse punkt 17).

42. Vaidlusalune SVPS § 4¹ on asjassepuutuv. Normi asjassepuutuvuse eelduseks on, et norm on otsustava tähtsusega kohtuasja lahendamisel, mitte haldusmenetluses. Normi põhiseaduse vastaseks tunnistamisel ja kohaldamata jätmisel pidi ringkonnakohus kaebuse rahuldama, normi põhiseaduspärasuse korral aga kaebuse rahuldamata jätma. Kuna kohus pidi asja lahendades normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui normi põhiseadusele vastavuse korral, on norm asjassepuutuv.

II

43. Nii ringkonnakohus kui ka menetlusosalised näevad praeguses asjas PS §-ga 12 tagatud võrdsuspõhiõiguse riivet. Võrdsuspõhiõiguse riive põhiseaduspärasuse kontrollimiseks tuleb kõigepealt leida kaebajaga võrreldavas olukorras olevad isikud, keda koheldakse soodsamalt.

44. Kolleegiumi hinnangul on sarnases olukorras isikud, kellel on õigus SVPS-i alusel taotleda pensioni määramist ja kes jätkasid pärast selle alusel pensioni määramise õiguse tekkimist soodusstaaži andval töökohal töötamist.

45. Seejuures koheldakse erinevalt isikuid lähtuvalt järgmisest aspektist:

1) avaldus soodustingimustel vanaduspensionini määramiseks esitatakse enne soodusstaaži andval töökohal töötamise lõpetamist;

2) avaldust soodustingimustel vanaduspensionini määramiseks ei esitata enne soodusstaaži andval töökohal töötamise lõpetamist.

46. Kaebaja kuulub esimesse gruppi. Teda koheldakse ebasoodsamalt võrreldes teise gruppi kuuluvate isikutega, kuna tema puhul ei arvestata pensioni määramise järel soodusstaaži andval töökohal töötamist hiljem vanaduspensionini suurendamisel soodusstaažina. Võrreldava teise grupi puhul arvestatakse aga kogu soodusstaaži andval töökohal töötamise aega vanaduspensionini suurendamisel soodusstaažina.

47. Lisaks leiab kolleegium, et punktis 44 toodud tunnustega isikuid koheldakse omavahel erinevalt lähtuvalt sellest, et nad:

1) esitasid või esitavad soodustingimustel vanaduspensionini määramise avalduse 1. aprillil 2000 või hiljem;

2) esitasid soodustingimustel vanaduspensionini määramise avalduse enne 1. aprilli 2000.

48. Kaebaja kuulub ka siin esimesse gruppi. Kohaldamata jäetud SVPS § 4¹ jõustus 1. aprillil 2000, varem sellist regulatsiooni ei olnud. Kaebajat koheldakse ebasoodsamalt kui teise gruppi kuuluvaid isikuid, kuna nende vanaduspensionini suurendamisel arvestatakse pärast soodustingimustel vanaduspensionini määramist soodusstaaži andval töökohal töötamise aeg soodusstaažina, kaebaja puhul aga mitte.

49. Seega koheldakse kaebajat võrreldes teiste sarnases olukorras olevate isikutega ebasoodsamalt. Järelikult on tegemist võrdsuspõhiõiguse riivega.

50. Järgnevalt käsitleb kolleegium võrdsuspõhiõiguse riive legitiimset eesmärki. Riigikohtu üldkogu on leidnud, et PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõigus on piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel (7. juuni 2011. aasta otsus asjas nr 3-4-1-12-10, punkt 31).

51. Soodustingimustel vanaduspensionini määramist saavad taotleda isikud, kes on töötanud töökohtadel, millel töötades isiku tervis saab mingi aja jooksul tõenäoliselt kahjustatud. Kui isikutele makstakse väiksemat pensioni, kasutatakse sellega vähem riigi raha. Seega on võrdsuspõhiõiguse riive eesmärgiks mõjutada isikuid tervistkahjustavast tööst loobuma ja säästa riigi raha. Selline eesmärk on põhiseadusega kooskõlas ja järelikult legitiimne.

52. Proportsionaalsuse kontrollimisel käsitleb kolleegium neid eesmärke nende omavahelise seotuse tõttu ühiselt. Peale selle, et riigi raha säästetakse isikutele väiksema pensioni maksmisega, toob isikute tervistkahjustavast tööst aegsasti loobumine tõenäoliselt kaasa ka väiksemad tervishoiukulutused, kuna isikute tervis on parem ja nad vajavad vähem meditsiiniteenuseid.

III

53. Riigikohtu üldkogu leidis eespool punktis 50 viidatud otsuses, et võrdsuspõhiõiguse riive puhul tuleb kontrollida selle proportsionaalsust legitiimse eesmärgi suhtes (otsuse punkt 35). Proportsionaalsust hinnatakse riive sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse kaudu. Kolleegium käsitleb esmalt riive sobivust.

54. Sobiv on riive siis, kui see soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6. märtsi 2002. aasta otsus asjas nr 3-4-1-1-02, punkt 15). Praeguses asjas on riive sobiv – tõenäoliselt soodustab piirang seda, et isik eelistaks võimalusel muud tööd soodusstaaži andval töökohal töötamisele. Samuti säästetakse riigi raha riigieelarvest pensionitena väiksemaid väljamakseid tehes.

55. Teiseks tuleb kontrollida riive vajalikkust. Riive on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6. märtsi 2002. aasta otsus asjas nr 3-4-1-1-02, punkt 15). Kolleegium ei näe, et oleks teisi, isikuid vähem koormavaid ja samal ajal riigi kulusid enam kokkuhoidvaid meetmeid. Isiku tervist säästaks rohkem küll see, kui pärast soodustingimustel vanaduspensionile õiguse tekkimist keelataks isikul jätkata tervistkahjustavat tööd, kuid sellega piirataks isiku õigusi võrreldes kehtiva regulatsiooniga oluliselt enam. Seega ei ole tegemist alternatiivse, isikut vähem koormava meetmega. Ka ei ole võimalik isikule maksta suuremat pensioni riigi raha rohkem säästes. Seega on piirang legitiimse eesmärgi saavutamiseks ka vajalik.

56. Riive mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6. märtsi 2002. aasta otsus asjas nr 3-4-1-1-02, punkt 15). Riigikohtu üldkogu asus 7. juuni 2011. aasta otsuses ravikindlustuse asjas nr 3-4-1-12-10 järgmisele seisukohale: "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. Samas ei tohi riigi sotsiaalpoliitilistest kaalutlustest lähtuvad valikud kaasa tuua, et piiratud [...] vahendeid jagatakse PS § 12 lõikest 1 tulenevat võrdsuspõhiõigust rikkudes" (punkt 58). Praeguses asjas on küsimus pensioni arvutamise alustes, seega on tegemist sotsiaalpoliitikaga. Järelikult peab kolleegium mõõdukuse hindamisel arvestama seadusandja avara diskretsiooniõigusega.

57. Riive intensiivsust iseloomustab see, kuivõrd palju on ebasoodsamalt koheldud gruppi kuuluvate isikute pension väiksem kui teise gruppi kuuluvate isikute pension.

58. SVPS § 4¹ välistab pärast soodustingimustel vanaduspensionini määramist soodusstaaži andval töökohal töötatud aja arvestamise vanaduspensionini suurendamisel soodusstaažina, kuid seda arvestatakse üldise pensionistaažina vanaduspensionini suurendamisel (RPKS § 25 lõike 1 punkt 3). Järgnevalt käsitleb kolleegium seda, kuivõrd mõjutab vanaduspensionini suurust täiendava soodusstaaži arvestamata jätmine.

59. RPKS § 11 lõige 1 näeb ette, et vanaduspension koosneb: 1) baasosast; 2) staažiosakust, mille suurus võrdub pensioniõigusliku staaži aastate arvu ja aastahinde korrutisega; 3) kindlustusosakust, mille suurus võrdub pensionikindlustatu aastakoeffitsientide summa ja aastahinde korrutisega. Baasosa on igaks aastaks määratav konkreetne rahasumma, mis on kõigil ühesuurune. Staažiosak sõltub igaks aastaks määratud aastahindest ja isiku enda pensioniõiguslikust staažist. Kindlustusosak lähtub isiku enda aastakoeffitsientidest ja igaks aastaks määratud aastahindest.

60. SVPS § 3 teine lause näeb ette, et selle seaduse § 1 punktis 1 nimetatud isikutele arvestatakse RPKS § 11 alusel arvutatud pensionile juurde 3,1 protsenti aastahindest iga nimekirjas nr 1 olevatel töodel töötatud aasta eest ning allmaatöodel töötanud isikule sellele lisaks 21,9 protsenti aastahindest iga allmaatöodel töötatud aasta eest. Seega suurendatakse soodusstaaži alusel kaht vanaduspensioni komponenti.

61. SKA andmetel on kaebajal praegu õigus saada vanaduspensioni 348 eurot 19 senti kuus. Juhul kui SVPS § 4¹ oleks põhiseaduse vastane ja kehtetu, oleks kaebajal õigus saada vanaduspensioni 352 eurot 90 senti kuus (tl 36), eeldades, et kaebaja esitatud andmed on õiged. Seega saaks kaebaja sel juhul 4 euro 71 senti ehk umbes 1,4% võrra suuremat pensioni. Erinevus ei ole suur.

62. Kolleegium toob võrdluseks ka teisi juhtusid, võttes aluseks, et aastatel 1999–2013 arvestatud sotsiaalmaks andis igal aastal ühe aasta pensionikindlustusstaaži ja aastakoefitsiendi 1. Näiteks kui isikul on pensionistaaži 40 aastat, allmaajaoskonnas on ta töötanud sellest kokku 23 aastat, seejuures 3 aastat pärast soodustingimustel vanaduspensioni määramist detsembris 2001, on tal õigus saada pensioni u 343 eurot kuus. Pensionäril, kes tegi sama kaua samasugust tööd, kuid ei esitanud soodustingimustel vanaduspensioni määramise avaldust enne soodusstaaži andval töökohal töötamise lõpetamist, saab pensioni u 346 eurot. Seega on avalduse esitanu pension u 1% väiksem kui isikul, kes avaldust ei esitanud. Teise näitena isik, kel on kokku 50 aastat pensionistaaži ja kes on sellest 22 aastat töötanud allmaajaoskonnas, seejuures 12 aastat pärast soodustingimustel vanaduspensioni määramist mais 2001, saab pensioni umbes 375 eurot. Pensionär, kes tegi sama kaua samasugust tööd, kuid ei esitanud soodustingimustel vanaduspensioni määramise avaldust enne soodusstaaži andval töökohal töötamise lõpetamist, saab u 389 eurot pensioni. Seega on avalduse esitanu pension u 3,6% väiksem kui isikul, kes avaldust ei esitanud. Seega riive ei ole kuigi intensiivne ka neil juhtudel.

63. Punktides 45 ja 47 toodud võrdlusgruppide erineva kohtlemise põhjused erinevad, mistõttu riivet õigustavaid asjaolusid tuleb kummagi grupi puhul eraldi hinnata. Kolleegium käsitleb esmalt erineva kohtlemise õigustatust punktis 45 toodud võrdlusgruppide puhul, s.o juhul, kus erinev kohtlemine sõltub sellest, kas soodustingimustel vanaduspensioni määramise avaldus on esitatud enne soodusstaaži andval töökohal töötamise lõpetamist või mitte.

64. Kuigi soodustingimustel vanaduspensioni määramise avalduse esitamisega kaotab isik õiguse vanaduspensioni suurendamisele hiljem omandatava soodusstaaži alusel ja satub sellega ebasoodsamasse olukorda kui võrdlusgrupp, saavad talle osaks ka soodustused, mida võrdlusgrupil ei ole.

65. Nii omandab kaebaja grupp soodustingimustel vanaduspensioni avalduse esitamisega pensionäri staatus, mis võimaldab isikul saada soodustusi nii era- kui ka avalikult sektorilt. Mõnede soodustuste andmise näevad ette seadused. Näiteks isikutele, kellele on määratud vanaduspension, kohaldatakse osa ravimite puhul suuremat soodustust kui enamikule elanikkonnast (ravikindlustuse seaduse (RaKS) § 44 lõige 2). RaKS § 63 lõike 1 alusel hüvitatakse isikutele, kellele on määratud vanaduspension, teatud ulatuses igal aastal hambaravikulud; sama paragrahvi lõike 3 alusel hüvitatakse neile kord kolme aasta jooksul hambaproteeside eest tasutud summa teatud ulatuses. Enamik elanikkonnast selliseid hüvitisi ei saa. Riik ja kohalikud omavalitsusüksused pakuvad pensionäridele ka seadusest mittetulenevaid teenuseid ja soodustusi, näiteks saavad pensionärid mitmetes kohalikes omavalitsusüksustes ühistranspordis linnaliinidel tasuta või soodsamalt sõita.

66. Mõlemat gruppi koheldakse ühtmoodi sellega, et kummalegi grupile ei maksta pensioni sel ajal, kui nad jätkavad soodusstaaži andval töökohal töötamist. Muul töökohal töötades on aga kaebaja grupil erinevalt võrdlusgrupist õigus saada määratud vanaduspensioni lisaks töötasule – SVPS § 4 esimene lause välistab soodustingimustel vanaduspensioni maksmise üksnes sellele pensionile õigust andvatel töökohtadel töötamise ajal. Isik, kes töötab muul töökohal ja ei ole avaldust esitanud

näiteks seetõttu, et peab võimalikuks naasmist soodusstaaži andvale töökohale, teisel tööl töötades vanaduspensioni ei saa.

67. Oluline on ka see, et isik ei kaota automaatselt õigust arvestada kogu soodusstaaži andval töökohal töötatud aega soodusstaažina. Isikul on võimalik ise otsustada, kas ta soovib kohe pensionäri staatust ja sellega kaasnevaid hüvesid või ka hiljem soodusstaaži andval töökohal töötamise aja arvestamist soodusstaažina vanaduspensioni suurendamisel.

68. Soodustingimustel vanaduspensioni saamise, sh üldisest vanaduspensionieast varem pensionile mineku õigus loodi lähtuvalt eeldusest, et isiku tervise seisund on rasketes tingimustes töötamise tõttu tõenäoliselt halvem kui n-ö tavalist tööd teinud eakaaslastel. Kaasajal püütakse terviseriske ennetada töökeskkonna ja -tingimuste parandamisega (vt Sotsiaalministeeriumi arvamuse lk 2). Kui isik otsustab jätkata rasketes tingimustes töötamist selle asemel, et saada eakaaslastest varem vanaduspensioni, ei ole tema tervise seisund varasema töö tõttu eriti kannatanud. SVPS-i üldist eeldust kompenseerida soodusstaaži andvatel töökohtadel töötanud isikute tervise seisundi halvenemist mh varasema pensionieaga, tuleb pidada küll üldiselt mõistlikuks, kuid rasketes töötingimustest edasi töötavate isikute puhul ei ole see üksikjuhtumil sedavõrd vajalik ega põhjendatud. Kuigi nii kaebaja kui ka võrdlusgrupi isikud võtavad tervistkahjustaval tööl jätkates suurema riski ühtmoodi, siis kaebaja grupi isikud on soodsamas olukorras seeläbi, et saavad kasutada pensionäri staatusega kaasnevaid soodustusi. Arvestades seda, et hiljem omandatud soodusstaaži vanaduspensioni suurendamisel arvestamata jätmine mõjutab pensioni suurust üksnes vähesel määral (vt eespool punktid 61–62), võib isiku jaoks olla mõistlik hakata esimesel võimalusel kasutama vanaduspensionäridele erinevate teenusepakkujate, riigi ja kohaliku omavalitsuse pakutavaid soodustusi.

69. Kuna võrdlusgruppide vanaduspensioni suurus erineb vähe, tegemist on isiku vaba valikuga ja ebasoodsamat kohtlemist kompenseerivad pensionäri staatusega kaasnevad soodustused, leiab kolleegium, et kaebaja erinev kohtlemine võrreldes punktis 45 nimetatud võrdlusgrupiga on proportsionaalne.

70. Järgnevalt käsitleb kolleegium erineva kohtlemise mõõdukust punktis 47 toodud võrdlusgruppide puhul, s.o erinev kohtlemine sõltub sellest, kas soodusstaaži andval töökohal töötamise ajal soodustingimustel vanaduspensioni määramise avalduse esitanud isik esitas selle enne 1. aprilli 2000 või esitas või esitab selle hiljem.

71. Erineva kohtlemise põhjustas seadusandja soov sotsiaalpoliitikat varasemast teisiti kujundada. Seadusandja võib õigusakte muuta, kuid seejuures tuleb arvestada isikute õiguspärase ootusega. Seega taandub punktis 47 toodud võrdlusgruppide erineva kohtlemise mõõdukuse hindamine sellele, kas uue regulatsiooni kehtestamisel järgiti õiguspärase ootuse põhimõtet.

72. Kolleegium leiab, et isikute õiguspärasest ootust ei rikutud õigusakti muutmisega. Kuigi isikutele kohalduv regulatsioon on erinev sõltuvalt soodustingimustel vanaduspensioni määramise avalduse esitamise ajast ja alates 1. aprillist 2000 avalduse esitanud või esitavad isikud on ebasoodsamas olukorras, on isikutel valik, kas nad soovivad kogu soodusstaaži arvestamist vanaduspensioni suurendamisel või soovivad seda vaid osaliselt ja eelistavad hakata varem kasutama pensionäridele ette nähtud ja pakutavaid soodustusi.

73. Eeltoodust tulenevalt on kolleegium seisukohal, et kaebaja erinev kohtlemine võrreldes punktis 47 nimetatud võrdlusgruppi kuuluvate isikutega on samuti proportsionaalne.

74. Lähtuvalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15 lõike 1 punktist 6 jätab kolleegium Tartu Ringkonnakohtu taotluse rahuldamata.

Priit Pikamäe

Tonu Anton

Eerik Kergandberg

Lea Kivi

Ivo Pilving