



Õiguskantsler

Märt Rask
Riigikohtu esimees
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 25.06.2013 nr 4-3-100-13

Meie 26.07.2013 nr 9-2/130933/1303348

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses Soodustingimustel vanaduspensionide seadus

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-32-13 (Tartu Ringkonnakohtu haldusasi nr 3-11-136) arvamust soodustingimustel vanaduspensionide seaduse põhiseaduspärasuse kohta osas, milles see ei võimalda suurendada soodustingimustel vanaduspensioni pärast selle pensioni määramist omandatud soodusstaaži alusel isikutel, kellel oli Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 14.05.1992 otsuse „Soodustingimustel vanaduspensionide seaduse rakendamise kohta” p 7 alusel õigus pensioni määramiseks pärast 01.04.2000 ja samal ajal mäetöödel töötamise jätkamiseks.

Tutvusin Tartu Ringkonnakohtu 21.06.2013 määrusega nr 3-11-136. Teatan, **et minu hinnangul on soodustingimustel vanaduspensionide seaduse § 4¹ põhiseaduspärane.**

Põhjendan oma seisukohta alljärgnevaga. Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Kaebaja taotles Põhja Pensioniameti Kohtla-Järve büroo pensionikomisjonilt (edaspidi nimetatud Sotsiaalkindlustusamet) soodustingimustel vanaduspensioni määramist. Sotsiaalkindlustusamet määras kaebajale perioodil soodustingimustel vanaduspensioni 28.12.2001. Kuna kaebaja tegi edasi sama tööd, siis soodustingimustel vanaduspensioni talle kuni 17.03.2005 välja ei makstud.

2. Kaebaja esitas 01.10.2010 Sotsiaalkindlustusametile avalduse, milles palus arvestada talle juba 28.12.2001 määratud soodustingimustel vanaduspensioni ümber. Täpsemalt taotles kaebaja, et soodusstaaži hulka arvataks ka staaž, mis oli talle sama tööd tehes kogunenud pärast soodustingimustel vanaduspensioni määramist. Sotsiaalkindlustusamet jättis kaebaja taotluse 11.10.2010 soodustingimustel vanaduspensionide seaduse (edaspidi SVPS) §-le 4¹ tuginedes rahuldamata.

3. Seepeale pöördus kaebaja 18.01.2011 Tartu Halduskohtu poole ning palus kohtul tühistada Sotsiaalkindlustusameti 11.10.2010 otsuse ja kohustada Sotsiaalkindlustusametit tegema uut otsust, millega pensioni määramise aktis arvataks soodusstaaži hulka perioodil 28.12.2001–17.03.2005 kogunenud staaž. Ühtlasi taotles kaebaja, et kohus tunnistaks Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi PS) vastuolus olevaks ja kehtetuks SVPS § 4¹, mille järgi soodustingimustel vanaduspensionist pärast selle pensioni määramist omandatud soodusstaaži alusel ei suurendata.

4. Tartu Halduskohus 31.03.2011 kaebust ei rahuldanud. Kaebaja esitas apellatsioonkaebuse Tartu Ringkonnakohtule. Tartu Ringkonnakohtus rahuldas 21.06.2013 apellatsioonkaebuse. Selle tegemisel tunnistas kohus SVPS § 4¹ põhiseadusvastaseks ja jättis selle kohaldamata osas, milles see ei võimalda suurendada soodustingimustel vanaduspensionist pärast selle pensioni määramist omandatud soodusstaaži alusel isikutele, kellel oli Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 14.05.1992 otsuse „Soodustingimustel vanaduspensionide seaduse rakendamise kohta” p 7 alusel õigus pensioni määramiseks pärast 01.04.2000 ja samal ajal mäetöödel töötamise jätkamiseks.

II Vaidlusalune säte

5. Soodustingimustel vanaduspensionide seadus võeti vastu 14.05.1992. See seadus jõustus Eesti Vabariigi Ülemnõukogu soodustingimustel vanaduspensionide seaduse rakendamise kohta käinud otsuse punkti 1 järgi 01.07.1992. SVPS § 3 lg 1 sätestas toona, et soodustingimustel vanaduspensionist määratakse ja makstakse pärast sellele pensionile õigust andvatel tootmisaladel, töödel, kutsealadel ja ametikohtadel töötamise lõpetamist.

Riigikogu võttis 23.03.1994 vastu soodustingimustel vanaduspensionide ja väljateenitud aastate pensionide käsitlevate õigusaktide osalise muutmise seaduse, mille § 3 punktiga 3 täiendas ta Eesti Vabariigi Ülemnõukogu soodustingimustel vanaduspensionide seaduse rakendamise kohta käinud otsust punktiga 7. Selle järgi ei rakendatud isikute suhtes, kellel oli õigus pensionile Vabariigi Valitsuse 16.07.1992 määrusega nr 206 kinnitatud soodustingimustel vanaduspensionile õigust andvate tootmisalade, tööde, kutsealade ja ametikohtade loetelu nr 1 või nr 2 osa I „Mäetööd” alusel ning kes jätkasid töötamist nimetatud töödel, SVPS § 4 lõikes 1 [01.07.1993 jõustus seaduse muudatus, mille järgi sai SVPS §-st 3 SVPS § 4]¹ sätestatud pensioni määramise tingimusi kuni sooduspensionide määramise uute aluste, nende pensionide määramise korra ja tingimuste jõustumiseni.

Kõnealuste isikute soodustingimustel vanaduspensionist suuruse arvutamist reguleeris seisuga 01.04.1994–01.04.2000 SVPS § 3. Selle sätte alusel arvestati neil kuni 01.04.2000 soodusstaaži hulka ka pärast soodustingimustel vanaduspensionist määramist kogunenud nimetatud tööde tegemise staaž. Alates 01.04.2000 hakkas aga kehtima SVPS § 4¹, mis võttis neilt sellise võimaluse ära.

6. Täpsemalt sätestab SVPS § 4¹ järgnevat:

„§ 4¹. Soodustingimustel vanaduspensionist pärast selle pensioni määramist omandatud soodusstaaži alusel ei suurendata.”

¹Vt Eesti Vabariigi soodustingimustel vanaduspensionide seaduse ja Eesti Vabariigi väljateenitud aastate pensionide seaduse osalise muutmise ja täiendamise seaduse §-i 6, kättesaadav elektroonilisest Riigi Teatajast <https://www.riigiteataja.ee/akt/29563>.

III Analüüs

7. Asjas on küsimus, kas SVPS § 4¹ on põhiseaduspärane osas, milles 01.04.2000 alates see ei võimalda pensioni suurendamist tingivate asjaolude tekkimisel ümber arvutada juba määratud soodustingimustel vanaduspensionide tavapärasest soodsamatel tingimustel. Enne sellele küsimusele vastamiseks hindan kõigepealt, kas Tartu Ringkonnakohtu käivitatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses on Riigikohtul võimalik seisukohta kujundada (p-d 8 ja 9). Seejärel analüüsin vaidlusaluse sätte põhiseaduspärasust (p-d 11—17).

Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus

8. Soodustingimustel vanaduspensionide arvutamine, määramine, ümberarvutamine ja maksmine toimub riikliku pensionikindlustuse seadusega vanaduspensionidele kehtestatud korras ja tingimustel ning haldusmenetluse seaduses sätestatud korras, arvestades selle seaduse erisusi. Riikliku pensionikindlustuse seaduse (edaspidi RPKS) § 25 lg 1 p 3 järgi arvutatakse määratud riiklik pension ümber pensioni suurendamist tingivate asjaolude tekkimisel, välja arvatud selle paragrahvi punktis 1 sätestatud juhul, – avalduse esitamise päevast, kui avaldus koos dokumentidega on esitatud ühe kuu jooksul, arvates pensioni suurendamist tingivate asjaolude tekkimisest. Avalduse hilisemal esitamisel arvutatakse pension ümber avalduse esitamise kuule järgneva kuu esimesest kuupäevast.

Kaebaja soodustingimustel vanaduspensionile õiguse andnud pensionistaažis (täpsemalt soodusstaažis) oli võrreldes selle pensioni talle määramise ajaga toimunud 17.03.2005 muudatus. Seepärast oli aset leidnud faktiline muutus, mis RPKS § 25 lg 1 punktis 3 sisalduva üldnormi alusel andis kaebajale õiguse taotleda pensioni ümberarvutamist. Tulenevalt aga sellest, et SVPS § 4¹ järgi soodustingimustel vanaduspensionide pärast selle pensioni määramist omandatud soodusstaaži alusel ei suurendata, ei saanud selle erinormi tõttu talle määratud soodustingimustel vanaduspensionide soodusstaaži ümber arvutada.

9. Põhiseaduslikkuse järelevalve on lubatav siis, kui norm on asjassepuutuv. Asjassepuutuv on norm siis, kui sellest sõltub kohtuasja lahendus. Põhiseaduslikkuse järelevalves on seega asjassepuutuv norm, millele tuginedes peaks kohus normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama asja lahendamises teisiti, kui juhul, mil norm oleks põhiseadusega kooskõlas.

Kuna kaebaja pensioni aluseks olevat soodusstaaži ei saanud Sotsiaalkindlustusamet just SVPS § 4¹ tõttu ümber arvestada ja talle edaspidi suurema soodusstaaži alusel soodustingimustel vanaduspensionide maksta, siis leian, et SVPS § 4¹ on asjassepuutuv ja põhiseaduslikkuse järelevalve on lubatav.

10. Järgnevalt hindan asjassepuutuva normi kooskõla põhiseadusega.

Asjassepuutuva normi vastavus põhiseadusele

Võrdsuspõhiõiguse riive

11. PS § 12 sätestab võrdsuspõhiõiguse. Seda põhiõigust on riivatud siis, kui võrdses positsioonis olijaid on erinevalt koheldud. Erinevalt kaebajast, kellele oli määratud soodustingimustel vanaduspension ja kelle soodusstaaži hulka ei saa arvata pärast soodustingimustel vanaduspensionide määramiseks aluse andnud töö jätkamisega kogutud staaži, arvati soodusstaaži hulka ka see aeg inimestel, kellel oli samuti Eesti Vabariigi Ülemnõukogu

14.05.1992 otsuse „Soodustingimustel vanaduspensionide seaduse rakendamise kohta” p-st 7 johtuvalt õigus pensioni määramiseks ja samal ajal mäetöödel töötamise jätkamiseks, ja kes

- a) lõpetasid sellise töö tegemise enne 01.04.2000, mil jõustus SVPS § 4¹, või
- b) esitasid taotluse soodustingimustel vanaduspensionide määramiseks alles pärast seda, kui nad olid ka töötamise sel kohal lõpetanud.

Seega on kohtuasjas tegemist juhuga, mil on riivatud PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigust.

Riive õigustatus

12. Võrdsuspõhiõiguse riive on õigustatud, kui selleks on legitiimne eesmärk ja riive on võrreldes taotletava eesmärgiga proportsionaalne. Seepärast selgitan järgnevalt, mis on minu arvates kõnealuse riive eesmärk ning kas see riive on toda eesmärki arvestades proportsionaalne.

13. Kohtumenetluses on SVPS § 4¹ eesmärgina nimetatud tervistkahjustavatel ja raskete töötingimustega tööd teinud inimeste käitumise suunamist nii, et nad pärast pensionile õiguse tekkimist enam seda tööd ei teeks. Leian, et tegemist on legitiimse eesmärgiga. Seda öeldes pakun aga välja, et SVPS § 4¹ eesmärk on tervisekaitse huvides hoopis vähendada soodustingimustel vanaduspensionide saava inimese motivatsiooni sel alal töötada.

14. Nähtuvalt Tartu Ringkonnakohtu otsusest on kohus leidnud, et soodusstaažile õigust andva töö tegijaid on esiteks põhjendamatult erinevalt koheldud sõltuvalt sellest, kas nad lõpetasid töötamise enne 01.04.2000, mil jõustus SVPS § 4¹, või jätkasid töötamist pärast seda kuupäeva. Leian, et kuna seadusandjal on õigus sotsiaalpoliitikat muuta ning kehtestada õiguspärase ootuse põhimõtet arvestades õiguse kasutamisele uusi tingimusi, ei saa inimeste erinevat kohtlemist pidada põhjendatuks pelgalt seepärast, et varem on seadusandja inimesi teisiti kohelnud. Vastaval juhul muutuks seadusandjal võimatuks edasiulatuvalt seadusi muuta.

15. Teiseks on Tartu Ringkonnakohus leidnud, et põhjendamatult erinevalt on koheldud inimesi, kes esitasid taotluse soodustingimustel vanaduspensionide määramiseks ajal, mil nad jätkasid töötamist sellele pensionile õigust andval kohal, ja inimesi, kes esitasid taotluse soodustingimustel vanaduspensionide määramiseks alles pärast seda, kui nad olid ka töötamise sel kohal lõpetanud. Sisuliselt on Tartu Ringkonnakohus tõstatanud põhimõttelise küsimuse, miks karistatakse teatud ulatuses soodusstaažist ilmajätmisega inimest, kes on pärast talle soodustingimustel vanaduspensionide määramist jätkanud soodusstaažile õigust andva töö tegemist. Seevastu inimest, kes jätkab sama töö tegemist ja kes oma õigust soodustingimustel vanaduspensionile selle õiguse tekkimisel ei kasuta, premeeritakse pensioni suuruse soodsamatel alustel arvestamise näol.²

16. Soodustingimustel vanaduspensionide eesmärgiks on pakkuda asendussissetulekut inimesele, kes on teinud sellist tervist kahjustavat tööd, mille tegemisel ei pruugi ta teatud aja möödudes olla võimeline kuni üldise vanaduspensionieani teenima sissetulekut tasemel, mis tagaks talle pensionipõlves adekvaatse sissetuleku^{3,4}. Nähtuvalt SVPS § 2 esimesest lausest võivad isikud, kellel on õigus soodustingimustel vanaduspensionile, pensioni taotleda mis tahes ajal pärast pensioniõiguse tekkimist ning olenemata viimasest töökohast. Seega on seadusandja

² Võrdle RKPJKo 21.06.2005 asjas nr 3-4-1-9-05, kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-9-05>.

³ Mida pidada adekvaatseks sissetulekuks, vt Eestile siduvatest rahvusvahelise õiguse aktidest.

⁴ Ka teistes riikides on kaevurite suhtes ette nähtud erandeid. Vt MISSOC, kättesaadav: <http://www.missoc.org> või International Social Security Association, kättesaadav: <http://www.issa.int>.

pannud paika küll üldise vanuselise piiri ja kvalifikatsiooniperioodi, ent on jättnud inimese enda valida, kas ja millal ta soodustingimustel vanaduspensioni määramist taotleb. See on põhjendatav asjaoluga, et kuigi võib välja arvutada tõenäosuse, millal vastav sotsiaalne risk realiseerub, on inimeste töö tegemise eeldused ja tingimused siiski erinevad: mõnel juhul võib 60-aastase tervis olla kehvem kui näiteks 65-aastase oma.

Et inimene, kelle tervis võimaldab tal edasi töötada, teeniks ka pärast pensioniea saabumist ise endale sissetulekut ja lükkaks edasi aega, mil ta hakkab riigi käest asendussissetulekut (abi) saama, on seadusandja lubanud talle suuremat pensioni (vt analoogia korras edasilükatud vanaduspensioni kohta RPKS §-st 8). Nii lükkab riik edasi kohustust maksta inimesele pensioni ja saab sel perioodil kasutada rohkem raha.

Kui aga inimene, kes on soodustingimustel vanaduspensioni määramise taotlusega vihjanud, et ta ei hinda oma tervist enam selliseks, mis võimaldaks tal oma tervist oluliselt kahjustamata seda tööd edasi teha, tuleb riigil alustada väljamaksete tegemist kohe. Olukorras, kus inimene jätkab sellest olenemata tervist kahjustava töö tegemist, ei täidaks soodustingimustel vanaduspension oma eesmärgi ning riigil tuleb põhjendamatult kanda kulusid. Lisaks tuleb riigil arvestada tõenäosusega, et kahjustatud tervisega töötajal on tavapärasest enam vaja terviseteenuseid ja ajutise töövõimetuse hüvitist, mille andmine suurendab riigi kulutusi tervishoiule. Seepärast ongi seadusandja pidanud sobivaks ja vajalikuks vähendada inimese motivatsiooni teha tervist kahjustavat tööd siis, kui tal enda hinnangul on realiseerunud risk, mis annab põhjuse taotleda soodustingimustel vanaduspensioni.

17. Leian, et riigil on kaalukad põhjused, miks kohelda omavahel erinevalt inimesi, kes on pärast soodustingimustel vanaduspensioni määramist jätkanud soodusstaažile õigust andva töö tegemist, ning inimesi, kes oma õigust soodustingimustel vanaduspensionile selle õiguse tekkimisel ei kasuta ja jätkavad sama töö tegemist. Kuna riik on andnud inimesele vabaduse otsustada, millal soodustingimustel vanaduspensioni taotleda, leian, et võrdsuspõhiõiguse riive pole ülemäärane.

IV Seisukoht

Neil põhjendustel olen seisukohal, et SVPS § 4¹ on põhiseaduspärane.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel