



ÕIGUSKANTSLER

Adressaat

Teie 11.03.2011 nr

Õiguskantsler 25.03.2011 nr 6-1/110431/1101529

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud

Pöördusite minu poole 11.03.2011 avaldusega, milles leiate, et ennetähtaegset vanaduspensionini saavaid isikuid diskrimineeritakse vanuse ja sotsiaalse seisundi alusel, kuna ennetähtaegne vanaduspension määratakse eluajaks ja seda ei arvutata ümber vanaduspensioniks. Lisaks tõstate esile, et pensionitõus on ennetähtaegse vanaduspensionini puhul teatud protsendi võrra kärbitud.

Olles tutvunud Teie avalduse ja asjakohaste õigusaktidega leian, et riikliku pensionikindlustuse seaduse § 9 lõiked 5 ja 7, mille kohaselt ennetähtaegne vanaduspension määratakse eluajaks ja seda ei arvutata ümber vanaduspensioniks, ei ole vastuolus põhiseaduse § 12 lõikest 1 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega.

Järgnevalt esitan ülevaate menetluse käigust ja põhjendan oma seisukohta.

I. Vaidlustatud sätted

Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 9 sätestab:

„§ 9. Ennetähtaegne vanaduspension

[...]

(5) Ennetähtaegne vanaduspension määratakse eluajaks.

[...]

(7) Ennetähtaegset vanaduspensionini ei arvutata ümber vanaduspensioniks (§ 7) või soodustingimustel vanaduspensioniks.“

Õiguskantsleri Kantselei

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

II. Õiguskantsleri seisukoht

1. Põhiseaduse § 28 lg 2 esimene lause sätestab, et Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toetajakaotuse ja puuduse korral. Antud säte näeb ette iga abivajaja põhiõiguse sotsiaalsele. Samas ei määra põhiseadus kindlaks sotsiaalse suurust ning saamise tingimusi, vaid jätab neid seadusandja otsustada. Seaduse vastuolu korral põhiseadusega on õiguskantsleril õigus pöörduda Riigikohtusse, kuid sealjuures tuleb võtta arvesse, et kohus ei saa sotsiaalpoliitika teostamisel asuda seadusandliku või täitevvõimu asemele ning et kohtu ülesanne on sekkuda üksnes siis, kui riigi abi puuduse korral langeb minimaalsest tasemest allapoole.¹

Seoses pensionide õigusliku reguleerimisega on Riigikohus öelnud, et seadusandja on õigustatud piiritlema isikute ringi, kelle vahel jaotatakse riigieelarvelisi pensionikindlustuse vahendeid, kuid sealjuures ei tohiks sotsiaalsete õiguste sfääris jaotatavate hüvede andmist piirata kriteeriumitega, mis rikuksid võrdse kohtlemise nõuet.²

2. Põhiseaduse § 12 lg 1 esimene lause sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mille kaitseala riivega on tegemist siis, kui võrdseid isikuid koheldakse ebavõrdselt või ebavõrdselt isikuid võrdselt. Riigikohtu arvates on põhiseaduse § 12 lg 1 esimeses lauses sätestatud ka õigusloome võrdsuse põhimõte, mis nõuab seda, et seadus kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.³

Samas ei ole võrdsuspõhiõigus piiramatu ning põhiseaduse §-ga 12 on vastuolus vaid selline ebavõrdne kohtlemine, milleks puudub põhiseaduslik õigustus. Riigikohus on leidnud, et seadusloome võrdsuse põhimõtet on rikutud üksnes siis, kui ebavõrdsel kohtlemisel ei ole võimalik põhiseaduslikult õigustada.⁴

3. Riigikohtu praktikast tuleneb, et võrdsuspõhiõiguse riive tuvastamiseks on kõigepealt vaja leida võrreldavate isikute lähim üldine soomõiste ja seejärel kirjeldada väidetavat ebavõrdsel kohtlemist.⁵

Teie avaldusest järeldan, et olete arvamisel, et riikliku pensionikindlustuse seaduse (edaspidi RPKS) § 9 lg-te 5 ja 7 alusel koheldakse õigustamatult ebavõrdselt isikuid, kes on saanud ennetähtaegset vanaduspensioni ning on jõudnud üldisesse vanaduspensioniikka, võrreldes nende isikutega, kes ei ole saanud ennetähtaegset vanaduspensioni ning kes on samuti jõudnud üldisesse vanaduspensioniikka ja omavad nõutavat pensionistaaži. Erinev kohtlemine seisneb vanaduspensioni erinevas suuruses samasuguse pensionistaaži puhul.

Nimetatud isikute gruppide lähim üldine soomõiste on isikud, kes on jõudnud vanaduspensioniikka ja kellel on vanaduspensioni saamiseks nõutav pensionistaaž⁶. Eristavaks tunnuseks on aga ennetähtaegse vanaduspensioni saamine või mittesaamine enne jõudmist üldisesse vanaduspensioniikka.

4. Nagu ütlesin, peab võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumiseks kohtlema erinevalt võrreldavaid isikute gruppe. Kui aga isikud ei ole võrreldavas olukorras, siis nende erinev kohtlemine ei kujuta endast põhiseaduse rikkumist.

Järgnevalt vaatlen, kas isikud, kes on saanud ennetähtaegset vanaduspensioni ja on jõudnud üldisesse vanaduspensioniikka, on vanaduspensioni suuruse seisukohalt võrreldavad nende isikutega, kes ei ole

¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21.01.2004 otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 16.

² Riigikohtu halduskolleegiumi 14.10.2009 otsus asjas nr 3-3-1-54-09, p 14.

³ Vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 26.09.2007 otsust asjas nr 3-4-1-12-07, p 19.

⁴ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2.05.2005 otsus asjas nr 3-4-1-3-05, p 20.

⁵ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 16.09.2003 otsus asjas nr 3-4-1-6-03, p 25.

⁶ RPKS § 7 lg 1 p 2 kohaselt peab isikul vanaduspensioni saamiseks olema 15 aastat pensionistaaži. Pensionistaaži arvutamine on reguleeritud RPKS 8. peatükis.

saanud ennetähtaegset vanaduspensioni ning kes on samuti jõudnud üldisesse vanaduspensioniikka ja omavad nõutavat pensionistaaži.

5. Kõigepealt tuleb siinkohal arvesse võtta seda, et isikute gruppe eristava tunnuse esinemine või mitteesinemine sõltub käesoleval juhul isiku vabast valikust. Ennetähtaegne vanaduspension on üks vanaduspensioni alaliik koos vanaduspensioniga üldises korras, edasilükatud vanaduspensioniga ja vanaduspensioniga soodustingimustel, ning nendest kolme esimese alaliigi vahel võib nõutavat pensionistaaži omav isik valida omal soovil vastavalt RPKS §-le 6. Lisaks tuleb siinkohal võtta arvesse, et valiku tagajärjed – erinevate vanaduspensioni alaliikide saamise eeldused ja suurus – on paika pandud seadusega ning peavad seega pensioni taotlevale isikule olema teada.

6. RPKS § 9 lg 1 kohaselt on isikul õigus saada ennetähtaegset vanaduspensioni kuni kolm aastat enne jõudmist vanaduspensioniikka. Seega annab ennetähtaegne vanaduspension sisuliselt õiguse minna pensionile varem, kui üldine vanaduspensioniga seda ette näeb.⁷ Seadusandja mõtte kohaselt on käesolev vanaduspensioni alaliik mõeldud eelkõige nendele inimestele, kes lähenevad üldisele vanaduspensionieale, kuid kellel ei õnnestu leida tööd.⁸ Järelikult oli ennetähtaegne vanaduspension mõeldud teatud mõttes töist tulu asendava riikliku abina. Kooskõlas sellega ei maksta ennetähtaegset vanaduspensioni RPKS § 43 lg 1¹ kohaselt töötamise korral.

Samas tähendab asjaolu, et isik hakkab vanaduspensioni saama kuni kolm aastat enne jõudmist vanaduspensioniikka, täiendavat koormust riigieelarvele, kuna sellega suureneb pensionäride hulk ning väheneb töötulu saavate ja seega ka sotsiaalmaksu maksvate isikute hulk. Sellepärast motiveerib riik isikut töötama kuni vanaduspensioni ea saabumiseni⁹ sellega, et üldises korras makstav vanaduspension on võrdse staaži korral suurem kui ennetähtaegne pension. Nimelt arvutatakse ennetähtaegne vanaduspension RPKS § 9 lg 2 järgi vanaduspensioni arvutamiseks RPKS §-s 11 sätestatud korras, vähendades pensioni 0,4% võrra iga kuu ja sellest lühema perioodi eest, mis on jäänud isiku vanaduspensioniikka jõudmiseni.

Kui ennetähtaegse pensioni suurus oleks sama mis üldisel vanaduspensionil, siis oleks isikul alati soodsam valida just ennetähtaegne vanaduspension ja poleks mingit motiivi oodata pensioni taotlemisega kuni jõudmiseni üldisesse vanaduspensioniikka. See aga tähendaks sisuliselt üldise vanaduspensioniea alandamist kolme aasta võrra, mis tooks tegelikkuses kaasa madalama pensionitaseme;¹⁰ samuti kaotaks siis vanaduspension üldistel alustel oma mõtte.¹¹ Lisaks tooks see omakorda diskrimineerimise, kuna võrdselt oleks koheldud olemuslikult ebavõrdses olukorras olevaid inimesi: vanaduspensioni saaksid võrdses suuruses nii need isikud, kes on enne vanaduspensioniikka jõudmist saanud kuni 3 aastat ennetähtaegset vanaduspensioni, kui ka need, kes ei ole seda saanud.

7. Seetõttu olen seisukohal, et ennetähtaegse ja üldise vanaduspensioni suuruse erinevus on kooskõlas nende pensioniliikide erineva olemusega ning erinevate eesmärkidega. Sellepärast ei saa

⁷ RPKS § 43 muutmise ja täiendamise seaduse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav elektrooniliselt:

<http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=041130016&login=proov&password=&system=ems&server=ragnet11>.

⁸ RPKS § 43 muutmise ja täiendamise seaduse eelnõu (352 SE) teine lugemine. – Riigikogu 16.09.2004 istungi stenogramm. Kättesaadav elektrooniliselt:

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1095318000#pk2000011189>.

⁹ Käesolev eesmärk on sätestatud muuhulgas ka Euroopa Komisjoni 4.07.2001 kommünikee COM/2001/0362 p-s 2.2.

– Vt *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee - Supporting national strategies for safe and sustainable pensions through an integrated approach*.

Kättesaadav elektrooniliselt: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0362:EN:NOT>.

¹⁰ RPKS § 43 muutmise ja täiendamise seaduse eelnõu seletuskiri (viide 7).

¹¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21.06.2005 otsus asjas nr 3-4-1-9-05, p 15.

vanaduspensioni suuruse lähtekohalt võrrelda neid isikuid, kes on enne jõudmist vanaduspensioniiikka saanud ennetähtaegset vanaduspensioni, ja neid isikuid, kes ei ole seda saanud.

8. Mis puudutab Teie väidet, et ennetähtaegset vanaduspensioni saava isiku pensionitõus on teatud protsendi võrra kärbitud, siis selgitan Teile järgmist.

RPKS § 26 lg 1 esimene lause sätestab, et iga kalendriaasta 1. aprilliks indekseeritakse RPKS alusel arvutatud riiklikke pensione indeksiga, mille väärtus sõltub 20 protsenti tarbijahinnaindeksi aastasest kasvust ja 80 protsenti sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa laekumise aastasest kasvust.

Sellest sättest tulenevalt on pensionide indekseerimise eesmärk tõsta kõikide RPKS-s ette nähtud pensioniliikide, siinhulgas üldise vanaduspensioni ja ennetähtaegse vanaduspensioni suurust sama indeksi võrra. Pensione suurendatakse seega mitte kindla rahasumma, vaid teatud protsendi võrra, ning ennetähtaegse ja üldise vanaduspensioni suhe jääb pensionitõusu tagajärjel samaks. Sellespärast ei saa ma nõustuda, et ennetähtaegset vanaduspensioni saavate isikute pensionitõus on kärbitud.

9. Täiendavalt märgin, et ennetähtaegse vanaduspensioni määramine eluajaks ei tähenda, et pension ei saa suurene da, kui isik teenib staaži juurde. Nimelt arvutatakse RPKS § 9 lg 6 järgi täiendava pensionistaaži omandamisel ennetähtaegse vanaduspensioni suurus ümber sarnaselt üldise vanaduspensioniga. Seega, kui ennetähtaegset vanaduspensioni saav isik naaseb pärast vanaduspensioniiikka jõudmist tööle ja tema pensionistaaž suureneb, siis tõuseb vastavalt ka tema ennetähtaegse vanaduspensioni suurus.

10. Kokkuvõtvalt leian, et RPKS § 9 lg-d 5 ja 7, mille kohaselt ennetähtaegne vanaduspension määratakse eluajaks ja seda ei arvutata ümber vanaduspensioniks, ei ole vastuolus põhiseaduse § 12 lg-st 1 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega, kuna isikud, kes on saanud ennetähtaegset vanaduspensioni ja on jõudnud üldisesse vanaduspensioniiikka, ei ole vanaduspensioni suurust puudutavate tingimuste seisukohalt võrreldavad nende isikutega, kes ei ole saanud ennetähtaegset vanaduspensioni ning kes on samuti jõudnud üldisesse vanaduspensioniiikka ja omavad nõutavat pensionistaaži. Samuti ei kohelda ennetähtaegset vanaduspensioni saavaid isikuid erinevalt pensioni indekseerimisel.

Teatan, et lõpetan Teie avalduse menetlemise.

Austusega

Indrek Teder

Vitali Šipilov 693 8405

E-post: vitali.sipilov@oiguskantsler.ee