



Õiguskantsler

Esimees Priit Pikamäe
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 29.04.2015 nr 4-3-82-15

Meie 01.06.2015 nr 9-2/150621/1502465

Arvamus Tallinna Halduskohtu taotlusel alatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-21-15

Austatud Riigikohtu esimees

Lähtuvalt üldisest vajadusest vähendada tavalisest soodsamate eripensionide maksmist kaotati lisaks kohtuniku eripensionile ka kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspension.

Seadusemuudatuse tulemusel makstakse kohtuniku pereliikme toitjakaotuspensioni edasi neile, kellel see õigus tekkis enne 01.07.2013, samuti neile, kelle ülalpidajaks olnud kohtunik oli teenistuses 01.07.2013 ja suri või sureb sel päeval või hiljem.

Toitjakaotuspensionist jäävad ilma need, kelle ülalpidajaks olnud kohtunik jäi pensionile enne 01.07.2013 ja suri või sureb sel kuupäeval või hiljem.

Kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensioni kaotamise põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb analüüsida Riigikogu valitud lahenduse kooskõla õiguspärase ootuse ja võrdse kohtlemise põhimõttega.

Asjassepuutuvad normid

1. KS § 132⁵ p 1 kohaselt on õigus kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionile isikul, kelle ülalpidajaks olnud kohtunik oli kohtunikuametis pärast 1991. aasta 31. detsembrit ja enne 2013. aasta 1. juulit ning õigus toitjakaotuspensionile on tekkinud enne 2013. aasta 1. juulit. Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse, kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja kohtute seaduse muutmise seaduse § 4 lg 4 kohaselt jõustuvad sama seaduse § 3 punktid 2 ja 5–9 2013. aasta 1. juulil. Muudatuse jõustumise aega määrava sätte asemel tuleks asjassepuutuvaks pidada § 3 lõiget 2 osas, millega tunnistatakse kehtetuks KS § 81 (vrdl RKÜKo 26.06.2014 [3-4-1-1-14](#)).

Asjassepuutuvate normide vastavus õiguspärase ootuse põhimõttele

2. Õiguspärase ootuse tekkimise kindlakstegemisel omab tähtsust asjaolu, et isikud on teinud otsuseid, oodates õigusaktis nimetatud tagajärje saabumist, või et ootus õigusnormide püsijäämise omab vähemalt (märgatavat) potentsiaali isikute otsuseid mõjutada

(vrdl RKHKo 07.12.2001, nr [3-3-1-51-01](#), p 3). Kohtunik ja tema perekonnaliige on saanud seni arvestada, et nad ei pea võtma täiendavaid meetmeid perekonnaliikmete toimetuleku tagamiseks kohtuniku surma puhuks, sest neile on tavalisest oluliselt suurema toitjakaotuspensionini lubanud seadusandja. Kui seda ei oleks lubatud, siis oleks kohtunik ja tema perekonnaliige astunud samme täiendava sissetuleku tagamiseks (nt sõlminud elukindlustuslepingu, säästnud või investeerinud enam vmt). Kohtunik ja tema perekonnaliige on võinud jätta need sammud astumata, tuginedes tavalisest kõrgema toitjakaotuspensionini lubadusele. Kui toitjakaotuspensionini määramise aluseid muudetakse peale kohtuniku pensionile jäämist selliselt, et kohtuniku perekonnaliige kohtuniku surma järel enam kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionini ei saa, on pensionile jäänud kohtunikul väga piiratud võimalused perekonnaliikmete toimetuleku parandamiseks enda surma puhul. Iseäranis piiratud on võimalused siis, kui kohtunik sureb muudatuse jõustumise ajalises läheduses ning ka tema perekonnaliige on juba pensionär, kes ei saa enda toimetulekut parandada näiteks II või III pensionisamba kaudu.

3. Kohtuniku ülalpidamisel olnud perekonnaliige ei jää pärast tavalisest soodsama toitjakaotuspensionini kaotamist siiski sissetuleku ja elatusvahenditeta. Arvestades ülekaalukat vajadust eripensionisüsteemi ümberkorraldamiseks (vrdl ka RKPJKo 29.05.2015 nr [3-4-1-1-15](#) p 63.1.-63.3.) ja seadusandja kaalumisruumi sotsiaaltoetuste maksmisel, mis ei ole vajalikud PS § 28 lõikest 2 tuleneva elatusmiinimumi nõude täitmiseks (vt RKPJKo 14.05.2013 nr [3-4-1-7-13](#) p 47), tuleb õiguspärase ootuse riivet siiski pidada põhiseadusega kooskõlas olevaks.

Asjassepuutuvate normide kooskõla võrdse kohtlemise põhimõttega

6. Kohtuniku perekonnaliiget, kelle ülalpidajaks olnud kohtunik jäi pensionile enne 01.07.2013 ja suri sel kuupäeval või hiljem, tuleb tema võrdsuspõhiõiguse rikkumise selgitamiseks võrrelda kohtuniku perekonnaliikmega, kelle ülalpidajaks olnud kohtunik:

- a. jäi pensionile ja suri enne 01.07.2013;
- b. oli 01.07.2013 teenistuses ja suri või sureb peale seda kuupäeva.

7. Võrreldavate gruppide erineva kohtlemise eesmärk on raha otstarbekas kasutamine ja kohtuniku ülalpidamisel olnud pereliikmete hüvede võrdsustamine teiste toitjakaotuspensionitega. Erineva kohtlemise teised võimalikud eesmärgid sõltuvad sellest, kas peale 30.06.2013 surnud kohtuniku pereliiget võrreldakse isikutega, kellel 01.07.2013 juba oli õigus kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionile, või isikutega, kes omandasid või omandavad kõnealuse õiguse seetõttu, et nende ülalpidajaks olnud kohtunik oli 01.07.2013 ametis ja suri või sureb sel päeval või hiljem. Eesmärkide erinevusest lähtuvalt võib neil olla selles asjas erinev kaal, mis omakorda mõjutab järeldust proportsionaalsuse kohta. Isikutegruppid on saanud neid iseloomustavatest asjaoludest (nt sellest, kas toitjakaotuspension on juba määratud või mitte) lähtuvalt erineval määral tugineda õiguspärasele ootusele, teisisõnu on neil õiguspärane ootus tekkinud erineval määral. Seetõttu saab ka erineva kohtlemise ulatust hinnata selle põhjal, kuidas seadusandja kaitseb ühe isikutegruppi õiguspärasest ootust teise grupiga võrreldes.

8. Kui võrrelda kohtuniku perekonnaliiget, kelle ülalpidajaks olnud kohtunik jäi pensionile enne 01.07.2013 ja suri sel kuupäeval või hiljem, sellise kohtuniku perekonnaliikmega, kelle ülalpidajaks olnud kohtunik jäi pensionile ja suri enne 01.07.2013, siis ainus erinevus võrreldavate gruppide vahel on ülalpidajaks olnud kohtuniku surma hetk (vastavalt kas enne või pärast muudatuse jõustumist). Kuna PS §-s 1 nimetatud rahvasuveräänsuse nõue tagab Riigikogule võimaluse muuta varasemat poliitikat, ei saa niisugust laadi ajalisi lävendeid pidada iseenesest meelevaldseks. PS §-i 1 peab pidama silmas ka tekkiva võrdse kohtlemise hindamisel.

Riigikogul on õigus teha muudatusi sotsiaalsete garantiide ulatuses, arvestades seejuures tekkinud õiguspärase ootusega. Hüvede vähendamise legitiimne eesmärk peab üles kaaluma hüvede saaja õiguspärase ootuse murdmisega kaasneva kahju. Seetõttu tuleneb siin isikute erinev kohtlemine (lisaks raha otstarbekast kasutamisest) vajadusest tagada õiguspärasest ootusest arvestav üleminek. Seda on isikute erineva kohtlemise õiguspärasuse ühe tingimusena maininud ka Euroopa Inimõiguste Kohus, leides, et üleminekuperioodi jooksul isikute erinev kohtlemine ei olnud vastuolus konventsiooni artikliga 14 (diskrimineerimiskeeld), sest üleminek oli paindlik sh õiguspärase ootuse põhimõttest tulenevalt.¹ Toitjakaotuspensionide säilitamine inimestele, kes on muudatuse jõustumisel juba pensioniõiguse omandanud, on kooskõlas vajadusega luua õiguspärasest ootusest arvestav üleminek. Mõõdukas ei ole aga regulatsioon, mis kohtleb nõnda erinevalt kohtuniku perekonnaliikmeid, kelle ülalpidajaks olnud kohtunik jäi pensionile enne 01.07.2013 ja suri sel kuupäeval või hiljem. Ei saa pidada mõõdukaks sisuliselt sarnases olukorras olevate isikute erinevat kohtlemist sel määral, et üks grupp saab peaaegu kolm korda väiksemat sissetulekut üksnes seetõttu, et neid ülal pidanud kohtunik suri mõned päevad hiljem (vahe on veel suurem, kui võrrelda RPKS alusel üldjuhul makstava toitjakaotuspensionide suurusega). Kuigi seadusandjal on lai kaalutlusruum sotsiaalsüsteemi (ümber)kujundamisel, peab üleminek võimalusel vältima nõnda suuri eristusi. Eriti olukorras, kus seadusandja saavutab oma legitiimse eesmärgi ka juhul, kui pensioni suuruse muutumine on sujuvam ja toob seega kaasa oluliselt mõõdukama erineva kohtlemise.² Praegusel juhul nõuab põhiseadus sujuvat üleminekut. Selle puudumise tõttu on kontrollitavad normid võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus.

9. Kui võrrelda kohtuniku perekonnaliiget, kelle ülalpidajaks olnud kohtunik jäi pensionile enne 01.07.2013 ja suri sel kuupäeval või hiljem, kohtuniku perekonnaliikmega, kelle ülalpidajaks olnud kohtunik oli 01.07.2013 teenistuses ja suri või sureb peale seda kuupäeva, siis siin on olukord sisuliselt eelmise võrdlusega vastupidine – kohtuniku perekonnaliikmetel, kelle ülalpidajaks olnud kohtunik jäi pensionile enne 01.07.2013 ja suri sel kuupäeval või hiljem, on õiguspärane ootus tekkinud suuremal määral. Seega võiks seadusandja lähenemine olla hoopis neid enam soodustav. Õiguspärase ootuse kaitsmise vajadus ei nõua, et säilitataks kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspension 01.07.2013 teenistuses olevate kohtunike suhtes, sest teenistuses oleval kohtunikul on pensionile jäänud kohtunikuga võrreldes palju enam võimalikke abinõusid enda perekonnaliikme toimetuleku tagamiseks enda surma puhuks. Siin tuleks aga kaaluda eesmärgina ka 01.07.2013 ametis olnud kohtunike motiveerimist ametis jätkama (ehk kohtunikuameti eluaegsuse põhimõtte tagamist).³ Selline eesmärk on üldiselt ametis olevate teenistujate sotsiaalsete garantiide säilitamisel. Selle eesmärgi vastu räägib antud juhul asjaolu, et peale 01.07.2013 ametisse asuvate kohtunike perekonnaliikmetel ei teki üldse õigust kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionile. Puudub põhjendus, miks peaks seadusandja taotlema teenistuse pikaajalisust üksnes 01.07.2013 ametis olnud kohtunike puhul, kuid mitte teiste kohtunike puhul, kes alles peale seda teenistusse asuvad. Teisisõnu muudaks sellise eesmärgi

¹ EIK 10.05.2007 otsus asjades nr 42949/98 ja 53134/99, Runkee ja White v Ühendatud Kuningriigid, punktid 37 ja 41-42 ning EIK 12.04.2006 otsus asjades nr 65731/01 ja 65900/01, Stec jt v Ühendatud Kuningriigid, p 65. Analoogiliselt Saksa Konstitutsioonikohus 23.05.2008 otsus nr 2, BvR 1081/07, änr 34, kättesaadav arvutivõrgus: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20080523_2bvr108107.html.

² Tehniliselt on võimalik seda korraldada näiteks soodustust astmeliselt vähendades või kaotades soodustuse alles pika *vacatio legis*'e järel kõigi jaoks ühtmoodi – sealjuures on võimalik ka kõigi jaoks soodustuse eelnev vähendamine, sest võrdset kohtlemist ei pea seadusandja tagama soodustusi suurendavas suunas – seda võib teha ka soodustusi vähendavas suunas.

³ Kogenud kohtunike ametis jätkamine aitab kahtlemata kaasa kohtu tegevusele, mis oleks iseenesest kahtlemata põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk ja seega võrdsuspõhiõiguse riive puhul legitiimne.

omistamine regulatsiooni (ja seadusandja tegevuse) vastuoluliseks.⁴ Seadusandja võis veel silmas pidada tõsiasi, et üldiselt on surma tõenäosus seda suurem mida kõrgem on isiku vanus. Seega on kohtuniku surm perekonnaliikmetele ootamatum, kui kohtunik on veel ametis, ning neil on (pensionile jäänud kohtuniku perekonnaliikmetega võrreldes) raskem oma majanduslikuks toimetulekuks ümberkorraldusi teha. Selle tõsiasi otsustavuse vastu räägib aga samuti asjaolu, et peale 01.07.2013 ametisse asuvate kohtunike perekonnaliikmetel ei teki üldse õigust kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionile (ka nende puhul ei saa kahjuks välistada vastava kohtuniku ootamatut surma). Kuna seadusandja üldine eesmärk oli kaotada eripensionid ja kehtestada õiguspärasest ootust arvestavad üleminekusätted, siis eksiti kaalumisel, kui peeti teenistuses olevate kohtunike õiguspärasest ootust kaitsmisväärtumaks pensionil olevate kohtunike õiguspärasest ootusest. Veel võib eesmärgina käsitleda eripensionäride senisest võrdsemat kohtlemist tavapensionäridega (täpsemalt kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionini saajate võrdsemat kohtlemist RPKS alusel toitjakaotuspensionini saajatega), mis on kahtlemata legitiimne eesmärk. Samas ei saa see teiselt poolt õigustada niivõrd suurt vahetegu jätkuvalt eripensionit saavate isikutega (vt p 8) ehk erinev kohtlemine ei oleks ikkagi mõõdukas. Siin ei tingi vastuolu võrdse kohtlemise põhimõttega mitte sujuva ülemineku puudumine, vaid see, et toitjakaotuspension säilitati neile, kellel õiguspärane ootus selle säilitamiseks puudub või on oluliselt väiksem kui nendel, kellelt toitjakaotuspension ära võeti.

10. Riigikohtul tuleks silmas pidada ka võimalust, et erinev kohtlemine toitjakaotuspensionioõiguse tekkimise alustes, mis tuleneb üksnes kohtuniku pensionile jäämisest, võib endast kujutada kaudset diskrimineerimist vanuse alusel, mis on vastuolus Euroopa Liidu õigusega.⁵

11. Seega on KS § 132⁵ p 1 ja Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse, kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja kohtute seaduse muutmise seaduse § 3 p 2 osas, millega tunnistatakse kehtetuks KS § 81, võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus.

Kontrollitavate normide võimaliku põhiseadusevastaseks tunnistamise tagajärjedest

12. Kui Riigikohus tunnistab nimetatud normid põhiseadusega vastuolus olevaks, siis peaks Riigikohus hoolikalt kaaluma, millised tagajärjed sellele anda. Riigikohus on varasemas kohtunike eripensionini asjas (RKÜKo 26.06.2014 [3-4-1-1-14 p 130](#)) tunnistanud soodustust vähendanud normid kehtetuks tagasiulatuvalt. Võrdleva konstitutsiooniõiguse argumendina saab välja tuua, et Saksa Konstitutsioonikohtu praktika on seadusandjale ulatuslikku kohanemisaega

⁴ Arvestades nõuet, et: „Seadus peab terves ulatuses moodustama loogilise järjekindlusega ülesehitatud mõistuspärase tervikliku süsteemi.“ (A. Roos. Kasvatus ja haridus. – Rahvuskogu. Tallinn 1937, lk 389.), võib üldiselt eelduseks võtta, et (mõistlik) seadusandja sellest nõudest lähtub. Seega ei peaks saama seadusandjale vähemalt mitte objektiiv-teleoloogiliselt (s.t kujutledes mõistlikku seadusandja tegevust samas olukorras) omistada ka eesmärki, mis selle mõistuspärase tervikliku süsteemi segamini paiskaks.

⁵ Euroopa Kohtu 10.05.2011 otsuses asjas C- 147/08 *Jürgen Römer v Freie und Hansestadt Hamburg* (punktid 35-36) on leitud, et riiklikud pensionikindlustusskeemid, mis tasuna käsitletavat ei ole, ei allu üldiselt direktiivile 2000/78, kuid sellised täiendavad pensioniskeemid, mida makstakse vastavalt isiku panusele (sh lesepension), on käsitletavat tasuna ja seetõttu direktiiv 2000/78 laieneb sellele. Vanuse alusel kaudne diskrimineerimine võib antud juhul tuleneda asjaolust, et kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionini makstakse jätkuvalt kohtunike puhul, kes 01.07.2013 olid teenistuses (ehk mitte veel pensioniealised), samas kui selleks ajaks pensionile jäänud (ehk juba pensioniealisele) kohtuniku perekonnaliikmetele kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionini ei maksta. Ka isiku surma aeg on üldiselt kaudselt seotud tema vanusega. Vt ka kohtuotsust C-447/09 *Brigge, Fromm and Lambach v Deutsche Lufthansa AG* 13.09.2011 (siin oli küll tegemist otsese diskrimineerimisega), kus Euroopa Kohus leidis, et õhuliikluse turvalisust ei saa vanusest tuleneva eristamise puhul legitiimseks eesmärgiks pidada, sest direktiiv 2000/78 nimetab võimalike erisuste põhjendusena vaid tööturгу ja kutseõpet.

võimaldav (ja riigieelarvele vähekoormav). Kui seadusandjal on põhiseadusvastase olukorra kõrvaldamiseks mitu erinevat võimalust (ehk kaalutlusruum sh soodustusi kõigi suhtes vähendavas suunas), siis Saksa Konstitutsioonikohtu praktika kohaselt laienevad kohtuotsuse tagajärjed vahetult kohtuotsuse jõustumise järel ainult neile, kes on (kohtu)menetlust alustanud enne kohtuotsuse jõustumist, ja ainult siis, kui isikule ei saa tema olukorda arvestades panna seadusandja lahenduse äraootamise koormust (seda tuleb selle isiku olukorrast lähtuvalt kaaluda) – ülejäänud isikud peavad ära ootama seadusandja lahenduse.⁶ Võimalik oleks sealjuures ka seadusandjale mõistliku tähtaja andmine, mille jooksul lahenduse jõustamata jätmisel jõustuks Riigikohtu lahendus ka kõigi kaebajaga samasse võrreldavasse gruppi kuuluvate isikute suhtes.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

⁶ [BVerfGE 130, 240](#); änr 58; BVerfG, 19.02.2013 - 1 BvL 1/11 änr 106 jj. Analoogiline on ka Euroopa Kohtu praktika alates 08.04.1976 kohtuotsusest asjas 43/75 *Defrenne v Sabena* (17.05.1990 kohtuotsus kohtuasjas C-262/88 *Barber v Guardian Royal Exchange Assurance Group* p 44 täiendab seda, lisades, et mõjusatel õiguskindlusega seotud kaalutlustel võib välistada selliste õiguslike olukordade ülevaatamise, mille kõik tagajärjed on minevikus juba saabunud, kuid sellest on siiski kohane teha erand neile üksikisikutele, kes on aegsasti astunud samme oma õiguste kaitsmiseks).