

Riigikohus

Teie: 28.11.2025 nr 5-25-67

Meie: 05.01.2026 nr 6-7/25/1257 - 2

**Tallinna linna arvamus põhiseaduslikkuse
järelvalve asjas nr 5-25-67**

Austatud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegium

Tallinna Halduskohus tunnistas 10.11.2025 otsusega haldusasjas nr 3-25-548 põhiseadusega vastuolus olevaks Tallinna Linnavolikogu 07.10.2021 määruse nr 26 „[Sotsiaaltoetuste maksmise tingimused ja kord](#)“ (edaspidi *määrus nr 26*) § 12 lõike 1 punkti 1 osas, milles see välistab pensionilisa määramise isikutele, kellele on määratud soodustingimustel vanaduspension soodustingimustel vanaduspensionide seaduse (SVPS) alusel.

Tallinna linn on seisukohal, et määruse nr 26 § 12 lõike 1 punkt 1 on põhiseadusega kooskõlas.

I. Kohaliku omavalitsuse pädevus ja sotsiaalmeetmete valikuvabadus

1. Kohaliku omavalitsuse seaduse § 6 lõike 1 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaabi andmist, eakate hoolekannet, kultuuri-, spordi- ja noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.
2. Sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 14 lõike 2 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse üksus korraldada sotsiaalteenuseid ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest kohaliku omavalitsuse üksuse kehtestatud tingimustel ja korras.
3. Määruse nr 26 §-s 12 kehtestatud pensionilisa on kohaliku omavalitsuse poolt makstav täiendav sotsiaaltoetus SHS-i mõttes. Nagu eelnevalt viidatud, siis seadusandja on andnud kohalikule omavalitsusele õiguse kehtestada selliste täiendavate toetuste puhul toetuste maksmise tingimused ja korra.

4. Sotsiaālõiguse valdkonnas on Riigikohus korduvalt rõhutanud, et avalikul võimul on lai kaalutlusruum täiendavate sotsiaalsete hüvede kujundamisel, eriti juhul, kui tegemist ei ole põhiseadusest tuleneva kohustuse, vaid vabatahtliku hüvega (vt nt RKÜKo 28.10.2013, nr 3-4-1-5-13, p 52).
5. Määruse nr 26 § 12 lg 1 p 1 kohaselt on pensionilisa õigus saada inimesel, kes on riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel määratud vanadus-, töövõimetus- või rahvapensioni saaja või täisealine toitjakaotuspensioni saaja (18–24-aastane inimene, kes õpib gümnaasiumi või kutseõppeasutuse statsionaarses õppes, rakenduskõrgkoolis või ülikoolis täiskoormusel; lesk, kelle töövõime on vähenenud; vanaduspensioniealine lesk; vanem, kelle töövõime on vähenenud; vanaduspensioniealine vanem; mittetöötav lesk, kes ootab last) või vähemalt 17-aastane inimene, kellel on töövõimetoetuse seaduse alusel tuvastatud osaline või puuduv töövõime,
6. Tallinna linn on pensionilisa kehtestamisel lähtunud teadlikust ja neutraalsest valikust, sidudes toetuse üksnes riikliku pensionikindlustuse seaduse (RPKS) alusel tavapäraselt vanaduspensioni saavate isikutega (RPKS § 7). Tallinna linna eesmärk ei ole maksta pensionilisa isikutele, kes saavad pensioni seaduste alusel, mis näevad ette isikutele soodustusi (SVPS jm eripensione, kutsealade ja ametikohtade sooduspensione reguleerivad seadused). Lisaks SVPSi alusel pensioni saavatele isikutele ei maksa Tallinna linn pensionilisa ka eripensione (sh politseiametniku, prokuröri, kaitseväelase, kohtuniku, parlamendiliikme, riigikontrolli, õiguskantsleri pension) saavatele isikutele ega väljateenitud aastate pensionide seaduse alusel pensionit saavatele isikutele. Selle valiku eesmärk on olnud välistada riikliku pensionisüsteemi sees juba antud soodustuste dubleerimine kohaliku omavalitsuse sotsiaaltoetuse kaudu, tagada pensionilisa ühtlane, selge ja läbipaistev kohaldamine ning suunata kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud sotsiaalmeede nendele pensionäridele, kelle pensioni kujunemine ei sisalda riiklikke erisoodustusi.
7. Määrus nr 26 § 12 seob pensionilisa reaalselt makstava pensioniga, mitte abstraktse pensioniõigusega. Selline lähenemine on kooskõlas õigusselguse ja õiguskindluse põhimõtetega.

II. Pensionisüsteem kui mitmeosaline süsteem

8. Tallinna Halduskohus on otsuse punktis 10 järeldanud, et soodustingimustel vanaduspensioni puhul ei saa rääkida eraldi pensioniliigist, vaid vanaduspensioni alaliigist.
9. RPKS reguleerib üldist vanadusriski solidaarsuspõhiselt (RPKS § 1, § 7). SVPS seevastu kujutab endast eriregulatsiooni, millega riik annab teatud isikute grupele täiendava ja soodsama pensioniskeemi (SVPS § 1). Seetõttu ei ole SVPS-i ja RPKS-i alusel pensioni saajad üksnes formaalselt erinevad, vaid kuuluvad sisuliselt erinevatesse pensionisüsteemi osadesse.
10. Tallinna Halduskohus on lahendi tegemisel lähtunud eeldusest, et vanaduspension kujutab endast olemuslikult ühtset sotsiaalkaitselist hüve, sõltumata selle määramise aluseks olevast õiguslikust regulatsioonist. Tegelikult on Eesti pensionisüsteem seadusandja teadliku valiku tulemusena mitmeosaline, kusjuures süsteemi eri osadel on erinev eesmärk, funktsioon ning majanduslik tähendus, mistõttu ei ole põhjendatud nende käsitlemine ühtse ja eristamatu hüvena.

11. Sotsiaalkindlustusamet on 28.05.2025 esitatud seisukohas toonud välja järgmise: „RPKS pensioniliike nn põhi- ja alaliikideks väga selgelt ei defineeri kaasa arvatud eriseadustes sätestatud pensioniliigid. Kui isikule on määratud üks pensioniliik ja tal tekib tingimuste täitumisel õigus teisele pensioniliigile, siis on tal õigus hakata saama teist pensioniliiki, kui seadus selleks piirangut ei sea. Üldjuhul valib isik sellisel juhul endale soodsama pensioniliigi“. Ka Sotsiaalkindlustusamet jagab Tallinna linnaga ühtset arusaama, mille kohaselt RPKS pensioniliike põhi- ja alaliikideks ei defineeri.

III. Pensioniõiguse ja pensioni maksmise vahekord

- Tallinna linn ei nõustu Tallinna Halduskohtu seisukohaga, mille kohaselt samastatakse pensioniõiguse olemasolu konkreetse pensioniliigi väljamaksmisega. SVPS-i alusel pensioni saavatele isikutele on seadusega ette nähtud õigus valida pensioniliiki.¹ Seletuskirja kohaselt on SVPS-i alusel pensioni saajatel õigus staaži olemasolu korral minna RPKS-i paindlikule vanaduspensionile. Eelkirjeldatu tagab SVPS-i alusel pensioni saajatele võimaluse oma pensioni liiki vahetada ja seeläbi ka määruse nr 26 § 12 alusel makstavat pensionilisa saada.
12. Pensionilisa makstakse üksnes juhul, kui isik ei saa enam pensioni SVPS-i alusel, vaid on RPKS-i pensionär ning ei kuulu seega riikliku soodustingimustel pensioniskeemi adreassaadide hulka. SVPS-i alusel ette nähtud soodustus realiseerub varasemal perioodil ning pensionilisa maksmise ajal sellist soodustust enam ei kohaldata.
13. Kuigi SVPS-i alusel pensioni saajal võib tekkida tulevikus õigus minna üle RPKS-i alusel makstavale pensionile (SVPS § 2), ei muuda see isikut RPKS-i pensioni saajaks seni, kuni pensioni makstakse SVPS-i alusel. Määrus nr 26 seob pensionilisa reaalselt makstava pensioniga, mitte abstraktse tulevikus realiseeruva õigusega. See on taaskord kooskõlas õigusselguse ja õiguskindluse põhimõtetega.
14. Eeltoodu kinnitab, et tegemist ei saa olla ebavõrdse kohtlemisega ja intensiivse riivega Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 12 mõttes, sest SVPS-i alusel pensioni saajal on võimalus Tallinna linna poolt makstava pensionilisa saamiseks. Tegemist on isiku vaba valikuga, mitte kohustusega.

IV. PS § 12 kohaldamise lähtekohad

15. PS § 12 lõige 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mille kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed ning kedagi ei tohi diskrimineerida. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktika kohaselt ei tähenda PS § 12 aga seda, et kõiki isikuid tuleks kohelda ühtemoodi, vaid et sarnases olukorras olevaid isikuid ei tohi kohelda põhjendamatult erinevalt.
16. Riigikohtu üldkogu ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on järjekindlalt rõhutanud, et võrdsuspõhiõiguse riive põhiseaduspärasuse hindamiseks tuleb esmalt määrata kindlaks võrdluse lähtekohad ja tuvastada võrreldavad grupid (*RKÜKo nr 3-22-246/31, p 36 ja seal viidatud kohtupraktika*). Alles juhul, kui isikud on samalaadses olukorras, tuleb hinnata, kas nende erinev kohtlemine on objektiivselt ja mõistlikult põhjendatud ning proportsionaalne (*vt nt RKÜKo 27.06.2005, nr 3-4-1-2-05, p 40; RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00*).

¹ Soodustingimustel vanaduspensionilise seaduse seletuskiri RT I, 22.02.2023, 1 - jõust. 01.01.2024. Sisukokkuvõtte, seaduse eesmärk, terminoloogia ja vastavus EL õigusele.

V. Võrreldavate gruppide puudumine

17. Tallinna linn ei sea määruse nr 26 § 12 lõike 1 punkti 1 kehtestamisega SVPS-i alusel pensioni saajat ebavõrdsemasse olukorda võrreldes RPKS alusel pensioni saajaga, kuna erinevate seaduste alusel pensioni saavad isikud ei ole sarnases olukorras.
18. SVPS-i alusel pensioni saav isik jääb pensionile varem ilma pensioni vähendamiseta ja saab pensioni, mille suurus ei vähene kogu ülejäänud pensioniperioodi vältel ning saab seeläbi riigilt täiendava ja püsiva majandusliku eelise.
19. RPKS-i alusel paindlikku vanaduspensionile saav isik seevastu jääb pensionile varem oma pensioni arvelt, kuna pensionivahendid jaotatakse pikemale perioodile ja igakuine väljamakse väheneb eluaegselt (RPKS § 9¹). Seega ei ole määrav mitte üksnes pensionile jäämise aeg, vaid varasema pensionile jäämise nn hind.
20. Tallinna Halduskohtu väide, et kaebajat koheldakse ebavõrdselt üksnes seetõttu, et ta jäi pensionile viis aastat varem, on formaalne ja ignoreerib pensioni tegelikku majanduslikku sisu. Arutluskäik keskendub pensionile jäämise ajale, jättes tähelepanuta soodustingimuste mõju pensioni suurusele ja kestusele. Just see aspekt on aga otsustava tähtsusega ja seetõttu puudub alus lugeda võrreldavaks SVPS-i alusel pensioni saajaid ja RPKS-i alusel tavapensionile või paindlikku pensionile saajaid.
21. SVPS-i alusel määratud pension ei ole „varasem pension“ RPKS-i mõttes, vaid n-ö täiendav pensioniskeem, kus varasem pensionile jäämine ei too kaasa ühtegi negatiivset tagajärge pensioni suurusele. Vastupidi, pensioni makstakse pikema aja jooksul täies mahus. Sellest tulenevalt on SVPS-i alusel pensioni saaja juba riikliku süsteemi poolt soodustatud olukorras, mistõttu ei saa tal tekkida õiguspärast ootust kohaliku omavalitsuse täiendavale sotsiaalmeetmele, mis on suunatud isikutele, kelle suhtes selliseid riiklikke erisoodustusi ei kohaldata.

VI. Juhul, kui RPKS ja SVPS alusel pensioni saavad isikuid saab pidada võrreldavaks, on nende erinev kohtlemine põhjendatud

22. Riigikohus on rõhutanud, et võrdsuspõhiõiguse riive põhjus peab olema mõistlik ja asjakohane. Mõistlik ja asjakohane on põhjus juhul, kui see on kohases tasakaalus tekitatud erineva olukorra raskusega (vrd RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08, p 32). Mida erinevamad on võrreldavad grupid, seda erinevamalt võib seadusandja neid kohelda (vt RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13, p 47).
23. Isegi juhul, kui RPKS-i ja SVPS-i alusel pensioni saavaid isikuid saab pidada võrreldavaks, on määruse nr 26 § 12 lõige 1 punktis 1 sätestatud erinev kohtlemine sobiv, vajalik ja mõõdukas ning seega kooskõlas PS §-idega 11 ja § 12.
24. Pensionilisa sidumine realselt makstava RPKS-i alusel vanaduspensioniga on käesoleva arvamuse punktis 6 nimetatud eesmärkide saavutamiseks sobiv meede, kuna see võimaldab objektiivselt eristada isikuid, kelle suhtes riik ei ole loonud soodustingimustel pensioniskeemi ning välistab topelthüvitamise riski ja seega ebavõrdse kohtlemise.
25. Tallinna linn on kaalunud võimalikke alternatiive, kuid leidnud, et selliseid meetmeid ei ole, sest eesmärgi saavutamiseks ei ole sobiv vajaduspõhise hindamise kehtestamine, kuna

see muudaks pensionilisa olemust. Pensionilisa ei ole kavandatud vajaduspõhise sotsiaalabimeetmena, vaid sümboolse sotsiaalhoolekandelse toetusena (2025. aastal 200 eurot aastas). Vajaduspõhine hindamine viiks meetme vastuolu selle algse eesmärgiga.

26. Eesmärgi saavutamiseks ei saa pidada sobivaks pensionilisa osalist või diferentseeritud maksmist SVPS-i alusel pensioni saavatele isikutele. Selline lahendus eeldaks individuaalset hindamist ning täiendavate eristuskriteeriumide kehtestamist, suurendades halduskoormust ja ebavõrdse kohtlemise riski ning vähendades õigusselgust.
27. Hetkel kehtiv lahendus põhineb objektiivsel ja kontrollitaval kriteeriumil ehk reaalselt makstaval pensioniliigil, mis tagab läbipaistvuse, ühetaolise kohaldamise ja võrdse kohtlemise valitud adreessaatide ringis.
28. Eesmärgi saavutamiseks ei ole ka sobiv pensioniliigist sõltumatu pensionilisa, kuna see tähendaks, et kohalik omavalitsus maksaks toetust ka isikutele, kelle suhtes riik on juba teadlikult kehtestanud soodustingimustel pensioniskeemi, millega kaasneb varasem pensionile jäämine ilma pensioni vähendamiseta ja pikaajaline majanduslik eelis. Eelkirjeldatud lahendus tooks kaasa riikliku erihüve kompenseerimise või võimendamise kohaliku omavalitsuse vahenditest ja hägustaks vastutuse piiri riigi ja kohaliku omavalitsuse sotsiaalpoliitika vahel ning ei oleks kooskõlas kohaliku omavalitsuse eelarveliste võimalustega ega meetme sihtrühma valikuga.
29. Pensionilisa sidumine reaalselt makstava RPKS-i alusel vanaduspensioniga ei võta SVPS-i alusel pensioni saavatelt isikutelt ära ühtegi neile seadusega tagatud õigust. Tegemist on üksnes kohaliku omavalitsuse täiendava sotsiaaltoetuse maksmise tingimuste määramisega. Samal ajal on meetmel oluline kaal, kuivõrd see tagab toetuse selge ja ühetaolise kohaldamise, võimaldab vältida koormavaid ja vaidlusi tekitavaid individuaalseid hindamisi ning säilitab kohaliku omavalitsuse eelarvelise tasakaalu.
30. Lähtudes eeltoodust on Tallinna linn seisukohal, et vaidlusalune säte on kooskõlas PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigusega. Tallinna linn ei ole valinud põhiseaduslikkuse järelevalve all olevat regulatsiooni juhuslikult ega formaalsetel põhjustel, vaid lähtudes meetme olemusest ja eesmärgist.

VII. Ekslik käsitus SVPS-ist kui kahju hüvitisest

31. Tallinna Halduskohus on otsuse punktis 14 käsitletud SVPS-i alusel pensioni saamist tervisekahju kompensatsioonina. Tallinna linn on seisukohal, et selline tõlgendus ei vasta ei pensionisüsteemi ega sotsiaalhoolekande põhimõtetele. SVPS-i alusel makstav pension ei ole individuaalne tervisekahju kompensatsioon ega sõltu konkreetse isiku tegelikust tervise seisundist või töövõime kaotusest (SVPS § 1). Tegemist on normatiivse ja üldise pensioniskeemiga, mis rakendub automaatselt seaduses sätestatud objektiivsete tunnuste - töötatud aja ja töötingimuste - alusel.
32. Tervisekahjude ja töövõime languse kompenseerimiseks on Eesti õigussüsteemis ette nähtud eraldi sotsiaalkaitsemehhanismid, sh töövõime hindamine ja puudega inimeste toetused (SHS § 15, § 152; puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus).
33. Määruse nr 26 §-s 12 kehtestatud pensionilisa ei ole tervisekahju hüvitis ega ole Tallinna Halduskohtu toodud kontekstis vajaduspõhine toetus, st pensionilisa saamiseks ei hinnata

inimese majanduslikku seisu või abivajadust. Tegemist on sotsiaalhoolekandeline meetmega, mille eesmärk on tunnustada vanaduspensionäri staatust üldisel alusel. Seetõttu on õiguspärane siduda see meede tavapensioni saajatega.

VIII. Kokkuvõte

34. Halduskohtu järelalus PS § 12 rikkumisest põhineb pensionisüsteemi struktuuri lihtsustamisel, võrreldamatute isikute samastamisel ning kohaliku omavalitsuse kaalutlusruumi põhjendamatul kitsendamisel.
35. Pensionilisa näol ei ole tegemist põhiseadusest tuleneva sotsiaalse garantiiga, vaid kohaliku omavalitsuse poolt vabatahtlikult kehtestatud täiendava hüvega.
36. SVPS-i alusel pensioni saavate isikute olukord juba riikliku pensionisüsteemi poolt **soodustatud**, kuna varasem pensionile jäämine ei too kaasa pensioni vähendamist ning pensioni makstakse täies ulatuses kogu pensioniperioodi vältel. Seega ei ole tegemist isikutega, kelle majanduslik olukord oleks võrreldav RPKS-i alusel varasemale pensionile jäävate isikutega, kelle pensioni suurus väheneb eluaegselt.
37. Arvestades eeltoodut, ei kaalu üksikisiku huvi saada täiendavat kohaliku omavalitsuse pensionilisa üles avalikku huvi tagada sotsiaaltoetuste süsteemi selgus, vältida riiklike soodustuste dubleerimist ning kasutada kohaliku omavalitsuse piiratud eelarvelisi vahendeid eesmärgipäraselt.
38. Kohalik omavalitsus on tegutsenud sotsiaalhoolekande seadusest ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest tuleneva pädevuse piires, valides sotsiaalhoolekandeline meetme adreessadiks üksnes need pensionärid, kelle suhtes riik ei ole loonud täiendavaid pensionisüsteemseid soodustusi. **Seetõttu puudub alus lugeda määruse nr 26 § 12 lõike 1 punkti 1 põhiseadusega vastuolus olevaks.**

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Priit Lello
linnasekretär

Annemarie Taal 5656 5942
annemarie.taal@tallinnlv.ee