



Riigikantselei
riigikantselei@riigikantselei.ee

Teie 13.11.2020
Meie 04.12.2020

nr 7-7/20-02411-2
nr 10-3/6698

Justiitsministri arvamus põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5-20-7

1. Asjaolud ja menetluse käik

1.1 30.10.2020 otsusega haldusasjas nr 3-19-2111 rahuldab Tallinna Halduskohus kaebaja taotluse Sotsiaalkindlustusameti otsuse tühistamiseks ning kohustas Sotsiaalkindlustusametit määrama kaebajale kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensioni alates 17.09.2019.

1.2 Ühtlasi tunnistas kohus halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 158 lg 4 alusel põhiseadusvastaseks ja jättis kohaldamata kohtute seaduse (KS) § 132⁵ osas, milles see ei võimalda määrata pärast 31.12.1991 ametis olnud ja enne 02.07.2013 pensioneerunud kohtuniku perekonnaliikmele kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensioni, kui kohtunik suri või sureb pärast 30.06.2016. Kaebaja toitja suri 2019. aastal.

1.3 Halduskohus leidis, et KS § 132⁵ riivab põhiseaduse (PS) § 32 kaitsealasse kuuluvat omandipõhiõigust, kuna kaebaja suhtes kehtestati ootamatult ebasoodsam regulatsioon. Kaebajal oli kohtu hinnangul õiguspärane ootus, et tema suhtes jääb kehtima endine regulatsioon, mille alusel tal oli õigus saada kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensioni ning ta sai arvestada, et ei pea võtma kasutusele täiendavaid meetmeid oma sissetuleku hoidmiseks. Kaebaja ei saa oma varasemaid ameti- ja pensionivalikuid enam muuta.

1.4 Lisaks asus kohus seisukohale, et KS § 132⁵ puhul esineb PS §-ga 12 tagatud võrdsuspõhiõiguse riive, kuna kaebajat on koheldud halvemini võrreldes nende isikutega, kellel on õigus toitjakaotuspensionile tekkinud (kelle toitja oli pärast 31.12.1991 ja enne 02.07.2013 ametis olnud kohtunik, kes suri kohtunikupensioni saava isikuna) enne 01.07.2016. Teiseks on kaebajat halvemini koheldud ka nendest perekonnaliikmetest, kelle toitja oli 01.07.2013 kohtunikuametis ja suri või sureb ametis olemise ajal. Kohus leidis, et kaebaja erinevat kohtlemist temaga võrreldavasse gruppi kuuluvate isikutega ei saa põhjendada juhusliku kaebaja tahtest sõltumatu asjaoluga, milleks on toitja surma hetk.

1.5 Kohtu hinnangul olid alates 01.07.2016 vastu võetud KS § 132⁵ eesmärgid küll legitiimsed (senise pensioniskeemi ülalhoidmisega kaasneva halduskoormuse vähenemine, töövõime skeemi reformimine ning töövõimetuskeemi jätkusuutlikkuse tagamine), kuid kohaldatavat meetdet (kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionile õigust omavate isikute ringi piiramine) ei saa pidada proportsionaalseks. Kohus leiab, et avaliku teenistuse seaduse (ATS) §-ga 49 kehtestatud hüvitis ei korva toitjakaotuse eriskeemi kadumist, kuna sellist hüvitisit ei maksta toitjakaotuspensioniga samadel alustel. See, et üheaegselt saab taotleda ATS § 49 järgset hüvitisit ja toitjakaotuspensioni, tähendab tegelikkuses riigi halduskoormuse suurenemist. Kohus on viidanud ka asjassepuutuvale töövõimetoetuse seaduse (TVTS) seletuskirjale, mille järgi on seadusemuudatuse mõju riigi eelarvepoliitikale vähetähtis ning hüvitis saajate arv tegelikkuses väike.

1.6 Kohus juhib oma põhjendustes tähelepanu ka Riigikohtu analoogsetele seisukohtadele 22.10.2015 tehtud lahendis kohtuasjas nr 3-4-1-21-15, millega tunnistati põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks KS § 132⁵ osas, milles see ei võimaldanud määrata kohtuniku perekonnaliikmele toitjakaotuspensionile, kui kohtunikupensionile jäänud isik suri või sureb pärast 30.06.2013¹. Kuni 01.07.2016 kehtinud redaktsiooni kohaselt (koosmõjus nimetatud Riigikohtu lahendiga) ei sõltunud toitjakaotuspensionile saamine pensioneerinud toitja surma ajast, vaid eelduseks oli kohtunikuna töötamine pärast 31.12.1991 ja enne 01.07.2013 ning vastava pensioni saamine.

1.7. 11.11.2020 edastas Riigikantselei justiitsministrile Tallinna Halduskohtu otsuse ning palus esitada hiljemalt 04.12.2020 Riigikohtule arvamus halduskohtu poolt põhiseaduse vastaseks tunnistatud normi põhiseaduspärasuse kohta.

2. Asjassepuutuvad sätted

2.1 Põhiseadusega vastuolus olevaks kuulutatud säte

Kohtute seaduse § 132⁵

„§ 132⁵. Õigus kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionile

Kohtuniku perekonnaliikmele, kellel on õigus kohtuniku toitjakaotuspensionile tekkinud enne 2016. aasta 1. juulit, määratakse ja makstakse see lähtudes kuni 2016. aasta 1. juulini kehtinud käesoleva seaduse redaktsioonist.“

2.2 2016. aasta 1. juulini kehtinud KS § 132⁵

„§ 132⁵. Õigus kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionile

Õigus kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionile on toitjakaotuspensionile õigust omaval perekonnaliikmel, kui:

1) kohtunik oli kohtunikuametis pärast 1991. aasta 31. detsembrist ja enne 2013. aasta 1. juulit ning õigus toitjakaotuspensionile on tekkinud enne 2013. aasta 1. juulit;

2) sureb kohtunikuna töötamise ajal 2013. aasta 1. juulil ametis olnud kohtunik.

[RT I, 29.12.2012, 1 - jõust. 01.07.2013]

[RT I, 24.10.2015, 1 - jõust. 22.10.2015 - *Tunnistada põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks kohtute seaduse § 132⁵ osas, milles see ei võimalda määrata kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionile, kui kohtunikupensionile jäänud isik suri või sureb pärast 30. juunit 2013.“*

3. Justiitsministri seisukoht

3.1 Vaidlust ei ole, et KS § 132⁵ on asjassepuutuv säte põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 14 lg 2 mõttes.

3.2 Halduskohtu otsusest nähtub, et kaebaja toitjale määrati kohtunikupension alates 01.09.1994 ning toitja suri 01.09.2019. Arvestades, et esimest korda sätestati kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspension (30 – 70% kohtuniku viimasest ametipalgast) 25.09.1996 vastu võetud kohtuniku staatuse seaduse muutmise seaduse §-ga 2 ning seejärel ka 19.06.2002 vastu võetud KS §-ga 81, tuleb mõnda, et kaebaja abikaasal võis enam kui 20 aasta vältel olla tekkinud õigustatud ootus kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionile, mis on suurem talle riikliku pensionikindlustuse seaduse (RPKS) alusel makstavast vanaduspensionist.

3.3 01.07.2013 jõustus üleminekusättena KS § 132⁵, millega ei nähtud enam ette kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionile määramist isikutele, kelle pärast 31.12.1991 ning enne 02.07.2013 kohtunikuametis olnud toitja suri kohtunikupensionile saava isikuna pärast 30.06.2013.

3.4 Riigikohus tunnistas KS § 132⁵ põhiseadusevastaseks ja kehtetuks osas, milles see ei võimaldanud määrata kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensionile, kui kohtunikupensionile jäänud isik suri või sureb pärast 30.06.2013. Kohus leidis, et ei ole võimalik põhjendada võrreldavas inimgruppi kuuluvate isikute (pärast 31.12.1991 ja enne 02.07.2013 kohtunikuametis olnud kohtunike

¹ RKPJKo 3-4-1-21-15

perekonnaliikmed) erinevat kohtlemist sõltuvalt kohtuniku surmahetkest². Selle otsusega tekkis §-st uue sisuga norm, mille järgi sai isik kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensioni, kui toitja oli kohtunikuametis pärast 31.12.1991 ja enne 02.07.2013, kuid suri või sureb kohtunikuametis oleku ajal või ajal, mil ta sai või saab kohtuniku vanaduspensioni, väljateenitud aastate pensioni või töövõimetuspensioni³.

3.5 Kehtival kujul sõnastati KS § 132⁵ 19.11.2014 vastu võetud TVTS-ga. Säte jõustus 01.06.2016, mis ajaks oli juba olemas Riigikohtu otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-21-15. Nõustuda tuleb, et Riigikohtu otsust oleks tulnud seaduseelnõu menetlemisel ja kõnealuse rakendussätte kujundamisel arvesse võtta⁴. TVTS eelnõu seletuskirjast ei nähtu, miks koheldakse omandi- ja võrdsuspõhiõigusse sekkumisel halvemini neid kohtunike perekonnaliikmeid, kelle toitja oli kohtunikuametis pärast 31.12.1991 ja enne 02.07.2013 ja suri enne 01.07.2016 või kohtunikuametis oleku ajal, nende kohtunike perekonnaliikmetest, kelle toitja oli kohtunikuametis sama perioodi vältel, kuid suri pärast 30.06.2016. Toitjakaotuspensioni kaotamist on TVTS seletuskirjas põhjendatud vaid 01.07.2015 jõustunud ATS §-ga 49, mis ei sätesta hüvitist juhuks, kui ametniku hukkumine või surm ei ole seotud teenistusülesannete täitmisega. Samuti ei ole takistatud ATS-i §-s 49 sätestatud hüvitise määramine koos pärast 01.07.2016 KS § 132² alusel määratava vanaduspensioni kõigi liikidega ja koos väljateenitud aastate pensioniga⁵.

3.6 Nagu Riigikohus on märkinud, ei saa sarnase inimgrupi liikmete erinevat kohtlemist õigustada juhusliku asjaoluga, milleks on antud juhul kohtuniku surma hetk ning samuti see, kas isiku surm haiguse tagajärjel saabub töötamise ajal või sama haiguse tagajärjel pärast pensionile jäämist.⁶

Eelnevat arvesse võttes leian, et KS § 132⁵ võib olla põhiseadusega vastuolus osas, milles see ei võimalda määrata pärast 31.12.1991 ametis olnud ja enne 02.07.2013 pensioneerunud kohtuniku perekonnaliikmele toitjakaotuspensioni, kui toitja suri või sureb pärast 30.06.2016. Seisukoht on kooskõlastatud Sotsiaalministeeriumiga.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Raivo Aeg
minister

Lisaadressaadid:
Riigikohus

² Samas.

³ Kohtute seadus. Kommenteeritud väljaanne, § 132⁵, p 2.2 (J. Põld), viidatud RKPJKo 3-4-1-21-15

⁴ Samas, p 3.

⁵ Samas, p-d 5.1-5.6.

⁶ RKPJKo 3-4-1-21-15

Lagle Zobel 620 8279
Lagle.Zobel@just.ee