



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 28.11.2025
Meie 09.01.2026

nr 5-25-67
nr 10-3/9607

Arvamus PSJV asjas nr 5-25-67

Edastan käesolevaga arvamuse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas, milles Tallinna Halduskohus on tunnistanud põhiseadusvastaseks ja jätnud kohaldamata Tallinna Linnavolikogu 07.10.2021 määruse nr 26 „Sotsiaaltoetuste maksmise tingimused ja kord“ § 12 lõike 1 punkti 1 osas, mis välistab pensionilisa määramise inimesele, kellele makstakse pensioni soodustingimustel vanaduspensionide seaduse alusel.

Asjaolud

1. Tallinna Halduskohus tunnistas oma 10.11.2025 otsusega põhiseadusvastaseks Tallinna Linnavolikogu 07.10.2021 määruse nr 26 „Sotsiaaltoetuste maksmise tingimused ja kord“ § 12 lõike 1 punkti 1 osas, milles see välistab pensionilisa määramise isikutele, kellele on määratud soodustingimustel vanaduspension soodustingimustel vanaduspensionide seaduse alusel.
2. Kaebaja esitas 16.01.2025 Lasnamäe Linnaosa Valitsusele taotluse pensionilisa saamiseks. Lasnamäe Linnaosa Valitsus jättis 22.01.2025 otsusega nr 2025-36 kaebajale pensionilisa määramata. Tallinna Linnavolikogu 07.10.2021 määruse nr 26 „Sotsiaaltoetuste maksmise tingimused ja kord“ (määrus nr 26) § 12 lg 1 p-de 1 ja 2 järgi on pensionilisa õigus saada inimesel, kes on riikliku pensionikindlustuse seaduse (RPKS) alusel määratud vanadus-, töövõimetus- või rahvapensioni saaja /.../, ja kelle pensioni või töövõime andmed on kantud sotsiaalkaitse infosüsteemi või töövõime hindamise ja töövõimetoetuse andmekogusse. Päringust selgus, et kaebajal puudub pensionilisa maksmise eelduseks olev RPKS-i alusel määratud pension või töövõimetoetuse seaduse (TVTS) alusel tuvastatud osaline või puuduv töövõime.
3. Kaebaja esitas Tallinna Halduskohtule kaebuse Lasnamäe Linnaosa Valitsuse 22.01.2025 otsuse tühistamiseks ja Tallinna linna (vastustaja) kohustamiseks maksma kaebajale pensionilisa. Kaebajale on määratud vanaduspension soodustingimustel vanaduspensionide seaduse (SVPS) alusel, kuna ta töötas tervist kahjustaval ametikohal. Määrus nr 26 on kaebaja õigusi piirav, ebaproportsionaalne ega kohtle vanaduspensionäre võrdselt.
4. Vastustaja palus jätta kaebuse rahuldamata ning põhjendas seda alljärgnevalt:
 - 1) Kaebajale määrati eripension SVPS-i alusel, arvestades tema töötamise erisusi. Pensioni määramise tingimused erinevad ja on isikule oluliselt soodsamad RPKS-is sätestatud tingimustest. Kuna kaebaja jäi pensionile 5 aastat enne üldise pensioniõiguse tekkimist RPKS-i alusel, siis maksab riik talle 5 aasta jooksul 45 830 eurot hüvitist.
 - 2) Vastustaja on sotsiaalhoolekande seaduse § 14 lg 2 alusel korraldanud sotsiaalhoolekannet täiendavate meetmetega enda eelarvest ning enda kehtestatud tingimustel ja korras. Pensionilisa puhul on tegemist sotsiaalhüvega, mis on suunatud eakatele kui sotsiaalselt haavatava ja kõrgendatud abivajadusega isikute grupile. Tegemist on meetmega, mille eesmärk on osutada abi puuduse korral ja on tuletatav Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud sotsiaalriigi põhimõttest. Seetõttu ei ole omavahel võrreldavad

RPKS-i alusel pensioni saav ja SVPS-i alusel pensioni saav inimene. Vastustaja on pensionilisa meetmega soovinud toetada just RPKS-i alusel pensioni saavate linnaelanike hakkamasaamist.

- 3) Vastustaja leiab, et määrus nr 26 on põhiseadusepärane, sest ükskõik millise seaduse alusel on inimesele pension määratud, tekib tal vanaduspensioniea täitumisel õigus pensionile RPKS-i alusel. Vastustaja on seisukohal, et inimesel on õigus valida, kas ta jätkab senise eripensioniga või laseb endale määrata pensioni RPKS-i alusel. RPKS-i alusel pensioni määramisel tekib ka kaebajal õigus pensionilisale.

Taotluse lubatavus

5. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJK) § 9 lg 1 sätestab, et kui esimese või teise astme kohus on kohtuasja lahendamisel jätnud kohaldamata mis tahes asjassepuutuva õigustloova akti või välislepingu, tunnistades selle põhiseadusega vastuolus olevaks, või kui esimese või teise astme kohus on kohtuasja lahendamisel tunnistanud õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks, edastab ta vastava otsuse või määruse Riigikohtule.

6. Käesolevas asjas on Tallinna Halduskohus tunnistanud põhiseadusevastaseks ja jätnud asjas kohaldamata Tallinna Linnavolikogu 07.10.2021 määruse nr 26 „Sotsiaaltoetuste maksmise tingimused ja kord“ § 12 lõike 1 punkti 1 osas, milles see välistab pensionilisa määramise isikutele, kellele on määratud soodustingimustel vanaduspension soodustingimustel vanaduspensionide seaduse alusel.

7. Tallinna Halduskohus on edastanud oma 10.11.2025 kohtuotsuse Riigikohtule.

8. Eelnevale tuginedes leian, et on täidetud PSJK §-s 9 lg 1 sätestatud eeldused ning taotlus on lubatav.

Seisukoht ja põhjendused

9. Tallinna Linnavolikogu määruse nr 26 § 12 lg 1 järgi on pensionilisa õigus saada inimesel:

- 1) kes on RPKS-i 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 TVTS-i alusel tuvastatud osaline või puuduv töövõime, ja
- 2) kelle pensioni või töövõime andmed on kantud sotsiaalkaitse infosüsteemi või töövõime hindamise ja töövõimetoetuse andmekogusse, ja
- 3) kelle elukohana on rahvastikuregistrisse kantud Tallinna linn katkematult vähemalt alates toetuse taotlemise kalendriaastale eelnenud kalendriaasta 1. jaanuarist.

10. Vastustaja keeldub kaebajale pensionilisa maksmast põhjusel, et kaebajale ei ole määratud vanaduspensioni RPKS-i alusel, vaid SVPS-i alusel.

11. Tallinna Halduskohus on veenvalt selgitanud, et Tallinna linnal puudub põhjendatud alus teha pensionilisa maksmisel vahet vanaduspensioni saajate vahel sõltuvalt sellest, millise seaduse alusel nende pension on määratud. Sellist eristamist ei saa õigustada ka kulude kokkuhoiuga, kuna linnaelanike kohtlemine erineb üksnes formaalse tunnuse tõttu. Sisulist põhjendust, miks teised vanaduspensioni saavad linnaelanikud peaksid jääma toetusest ilma, ei ole esitatud.

12. Samuti ei ole linn kokkuhoiumotiivi oma põhjendustes välja toonud. Linn on selgitanud muu hulgas seda, et toetuse eesmärk ongi suunata see ainult riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel vanaduspensioni saajatele.

13. Põhjendatuks ei saa pidada ka Tallinna linna väidet justkui saaks kaebaja juba niigi rohkem kasu, kuna talle on määratud soodustingimustel pension. Tegemist ei ole riigipoolse hüve või boonusega, vaid tegemist on kahjuhüvitisega selle eest, et isik on töötanud vähemalt 12,5 aastat tervistkahjustaval tööl. Selline isik võib oma tervisliku seisundi tõttu olla ka abitumas olukorras kui teised RPKS-i alusel pensioni saavad isikud.

14. PS § 12 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Tegemist on üldise võrdsuspõhiõigusega. Sellest sätest tuleneb riigi ja kohaliku omavalitsuse kohustus kohelda sarnases olukorras olevaid isikuid ühtmoodi, välja arvatud juhul, kui erinev kohtlemine põhineb mõistlikul ja sisulisel põhjusel. Kohtupraktika järgi ei piisa formaalsest eristusest (vt nt Riigikohtu üldkogu otsus nr 3-1-1-18-15), vaid põhjendus peab olema seotud isikute tegeliku olukorra, vajaduste või eesmärgiga, mida riik või omavalitsus soovib saavutada.

15. RKPS-i ja SVPS-i alusel vanaduspensionini saajad kuuluvad mõlemad sisuliselt vanaduspensionäride hulka. Mõlemal juhul on tegemist isikutega, kes on jõudnud seadusjärgsesse vanaduspensioniiikka ja kelle sotsiaalne seisund – pensionärina elamine ning üldine toimetulekurisk – ei erine. Ainus erinevus seisneb pensioni määramise õiguslikus aluses, mitte aga isikute tegelikus olukorras.

16. Põhiseaduse § 12 mõttes on need rühmad seega võrreldavad. See tähendab, et nende erinev kohtlemine nõuab sisulist ja objektiivset põhjendust.

17. Tallinna linn on otsustanud maksta pensionilisa üksnes RKPS-i alusel vanaduspensionini saavatele isikutele, jättes välja SVPS-i alusel vanaduspensionini saajad. Selline eristamine ei põhine ühelgi sisulisel tunnusel, mis eristaks nende rühmade vajadusi, haavatavust või toimetulekuolukorda.

18. Eristamine ainult pensioni määramise õigusliku aluse põhjal on puhtalt formaalne. Kohtud on korduvalt märkinud, et formaalne eristamine ei ole põhiseadusega kooskõlas, kui sisuline olukord on sama. Seetõttu ei saa pensioni määramise seaduslik alus olla legitiimne ega sobiv kriteerium erisuse tegemiseks.

19. Kuna RKPS-i ja SVPS-i järgi pensioni saavad isikud on sisuliselt sarnases olukorras, võib nende erinev kohtlemine toimuda üksnes siis, kui selleks on põhiseaduspärane, sisuline ja proportsionaalne põhjendus. Tallinna linn selliseid põhjendusi ei esita. Pensioni määramise aluse põhine eristamine on formaalne ja ei täida ühtki põhiseaduslikku eesmärki. Praegusel juhul puudub erinevaks kohtlemiseks põhiseadusest tulenev mõistlik põhjus.

20. Seega rikub Tallinna linna otsus jätta SVPS-i alusel vanaduspensionini saajad pensionilisast ilma PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigust.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Eleri Kästik 57808738
eleri.kastik@justdigi.ee