



Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 232

Tallinn, Toompea

Esmaspäev, 16. veebruar 2015

Algus 11.15, lõpp 12.45

Juhataja: Rait Maruste

Protokollija: Silja Tammeorg

Võtsid osa: Tarmo Tamm, Andres Herkel, Indrek Saar, Jaak Aaviksoo, Kalev Kotkas, Rein Lang, Erle Enneveer (nõunik-sekretariaadijuhataja), Karin Tuulik (nõunik), Kristo Varend (nõunik), Pille Naar (konsultant)

Puudusid: Peep Aru, Priit Toobal, Urmas Reinsalu ja Väino Linde

Kutsutud: Eiki Nestor, Riigikogu esimees; Maria Alajõe, Riigikogu Kantselei direktor (6.1. päevakorrapunkti juures)

Päevakord:

1. Nädala töökava kinnitamine
2. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse muutmise seaduse eelnõu – 822 SE – kolmanda lugemise arutelu
3. Riigikohtule arvamuse andmine Vabariigi Valitsuse 21. veebruari 2005. a määruse nr 36 „Ravimite hulgi- ja jaemüügi piirmäärad ning nende rakendamise kord“ aluseks oleva volitusnormi, RavS § 15 lg 1 koos seda täpsustavate RavS § 15 lõigetega 2 ja 3 põhiseaduspärasuse kohta (PSJV 3-4-1-55-14)
4. Riigikohtule arvamuse andmine riigikontrolli seaduse § 55 lg-d 1 ja 4 osas, milles need ei võimaldanud alates 01.01.2013 ümber arvutada seniseid Riigikontrolli ametnike pensione lähtuvalt 01.04.2013 ja 24.01.2014 jõustunud Riigikontrolli ametnike ametipalkadest, põhiseaduspärasuse kohta (PSJV 3-4-1-1-15)
5. Kollektiivse pöördumise „Lõpetada erakondade ületoitmine!“ arutelu
6. Istungil algatatud küsimused.

1. Nädala töökava kinnitamine

Otsustati:

RIIGIKOGU

1.1 Kinnitada nädala töökava (konsensus).

2. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse muutmise seaduse eelnõu – 822 SE – kolmanda lugemise arutelu

Komisjon vaatas üle ja kiitis heaks riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse muutmise seaduse eelnõu 822 SE kolmanda lugemise teksti, kuhu olid sisse viidud keeletoimetuse märkused.

Otsustati:

2.1 Jäada põhiseaduskomisjoni 27.01.2015 istungil tehtud menetluslike otsuste juurde. (konsensus).

3. Riigikohtule arvamuse andmine Vabariigi Valitsuse 21. veebruari 2005. a määruse nr 36 „Ravimite hulgi- ja jaemüügi piirmäärad ning nende rakendamise kord“ aluseks oleva volitusnormi, RavS § 15 lg 1 koos seda täpsustavate RavS § 15 lõigetega 2 ja 3 põhiseaduspärasuse kohta (PSJV 3-4-1-55-14)

Nõunik selgitas, et Riigikohus pöördus 28.01.2015 Riigikogu esimehe poole kirjaga, milles palus avaldada arvamust ravimiseaduse (RavS) § 15 lõigete 1–3 põhiseaduspärasuse kohta. Riigikohtu kirjast selgub, et pöördumine on ajendatud õiguskantsleri 2014. aasta 27. novembri taotlusest tunnistada põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks Vabariigi Valitsuse 2005. aasta 21. veebruari määruse nr 36 „Ravimite hulgi- ja jaemüügi piirmäärad ning nende rakendamise kord“ § 2 lõige 1, § 3 lõige 1 ja lisa. Riigikohus on kaasanud volitusnormi vastu võtnud organina menetluse ka Riigikogu ja küsinud arvamust määruse kehtestamise aluseks oleva RavS § 15 lõike 1 ning seda täpsustavate RavS § 15 lõigete 2 ja 3 põhiseadusele vastavuse kohta. Riigikogu esimees edastas Riigikohtu kirja menetlemiseks Riigikogu põhiseaduskomisjonile.

Nõunik märkis, et Eesti Vabariigi põhiseaduse § 87 punkti 6 kohaselt annab Vabariigi Valitsus määrusi seaduse alusel ja täitmiseks. Üldjuhul on legaalsed määrused, mis on antud spetsiaaldelegatsiooni alusel.¹ Selleks peab seadus sisaldama vastavat volitusnormi (delegatsiooni), milles täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.²

RavS §-s 15 sätestatud volituse eesmärgiks saab lugeda soovi sätestada Vabariigi Valitsuse kohustus kehtestada regulatsioon, mis soodustaks ravimite geograafilist ja rahalist kättesaadavust lõpptarbijatele, kuid arvestaks samas ka ravimite turustamisega seotud riskidega, sealhulgas võimaldaks ravimimüüjatel teenida ravimimüügit mõistlikku tulu (RavS § 15 lg 2). Tegemist on küll vastandlike huve arvestavate, kuid legaalsete eesmärkidega. RavS § 15 puhul seisneb volituse sisu selles, et Vabariigi Valitsusele tehakse ülesandeks kehtestada määrusega ravimite hulgi- ja jaemüügi juurdehindluse piirmäärad ja nende rakendamise kord (RavS § 15 lg 1). Seega on volituse andmise eesmärk ja sisu selgelt määratletavad.

Volituse ulatus võib seisneda kohustuse alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, kohustuse suuruse arvestamise aluste kehtestamises või muus.³ RavS § 15 lõike 3 punktides 1-3 sätestatu kohaselt tuleb Vabariigi Valitsusel arvestada sellega, et rakendada võib proportsionaalset ja fikseeritud juurdehindlust, juurdehindluse piirmäär ei tohi olla suurem kui 6,40 eurot ravimipreparaadi kohta ning juurdehindlus eri hinnagruppide ravimitele peab looma võrdse

¹ Nt. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi (RKPJK) 12.01.1994 otsus kohtuasjas nr III-4/A-2/94.

² Nt. RKPJK 20.12.1996 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-3-96.

³ Nt. RKPJK 19.12.2003 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-22-03, p 19.

huvitatuse kõigi ravimite käitlemiseks hulgi- ja jaemüügis. RavS § 15 lõike 3 punkti 4 kohaselt peab hulгимüügi kaalutud keskmine juurdehindlus jääma vahemikku 7–10 % ning sama lõike punkti 5 kohaselt peab jaemüügi kaalutud keskmine juurdehindlus jääma vahemikku 21–25 %. Seega on määratletud ka volituse ulatus.

Riigikohus on leidnud, et tal puudub alus seaduse või muu põhiseadusest alamal seisva õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamiseks, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduskonformselt.⁴ Komisjon leidis, et RavS § 15 lõikeid 1-3 on võimalik tõlgendada põhiseaduskonformselt ning RavS § 15 lõikes 1 sätestatud volitusnorm ja seda täpsustavad lõiked 2 ja 3 on põhiseaduspärased.

Otsustati:

3.1 Saata arvamus Riigikohtule (konsensus).

4. Riigikohtule arvamuse andmine riigikontrolli seaduse § 55 lg-d 1 ja 4 osas, milles need ei võimaldanud alates 01.01.2013 ümber arvutada seniseid Riigikontrolli ametnike pensione lähtuvalt 01.04.2013 ja 24.01.2014 jõustunud Riigikontrolli ametnike ametipalkadest, põhiseaduspärasuse kohta (PSJV 3-4-1-1-15)

Nõunik selgitas, et Riigikohus pöördus 05.02.2015 Riigikogu poole küsimaks arvamust riigikontrolli § 55 lg-te 1 ja 4 põhiseaduspärasuse kohta osas milles need ei võimaldanud alates 01.01.2013 ümber arvutada seniseid Riigikontrolli ametnike pensione lähtuvalt 01.04.2013 ja 24.01.2014 jõustunud Riigikontrolli ametnike ametipalkadest.

Nõunik märkis, et riivatavateks põhiõigusteks on antud juhul PS §-ga 32 kaitstud omandipõhiõigus, mis sõltub sellest, kas kaebajatel oli tekkinud õiguspärane ootus (PS § 10) pensionide ümberarvutamisele olukorras, kus muutub Riigikontrolli ametnike ametipalk. Lisaks on kaebajate väitel rikutud ka võrdse kohtlemise printsiipi, pannes ametnikud, kes pensioneerusid enne 1.01.2013 ebavõrdsesse ja ebasoodsamasse olukorda kui need ametnikud, kes pensioneerusid peale 1.04.2014, kui tõsteti Riigikontrolli ametnike palku.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on juba oma 30.09.1994.a otsuses nr III-4/1-5/94 märkinud, et igapäev on õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima ning seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik. Otsus selle kohta, milliseid reforme läbi viia ja milliseid ühiskonnagruppe nende reformidega eelistada, on seadusandja pädevuses (vt nt RKPSKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 14).

Selleks, et tuvastada, kas kaebajatel sai tekkida õiguspärane ootus, tuleb vastata küsimusele, kas kaebajad said loota sellele, et nende pensioni suurust muudetakse igakordselt, kui muutub selle ametikoha ametipalk.

Komisjon leidis, et kaebajatel ei saanud tekkida õiguspärast ootust järgmistel põhjustel. Vaidlusaluse regulatsiooni eesmärk on riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu 151 SE seletuskirja kohaselt m.h riigi rahalise ressursi otstarbekas ja säästlik kasutamine, vähendades järk-järgult eripensioni saavate isikute ringi. Eesmärgina võib näha ka Riigikontrolli ametnike eripensionide suuruse suuremat stabiilisust ja prognoositavust.

Pensionid on sotsiaalvaldkonna küsimus, kus seadusandjal on lai kaalutusõigus. Viimastel aastatel on muudetud ka teisi eripensione põhjusel, et pensioni ümberarvutamine sõltuvalt ametikoha palga muutusest ei ole alati põhjendatud, kuna palga muudatus võib olla seotud ka nt muudatustega ametniku tööülesannetes. Indekseerimise süsteemile üleminek tagab ostujõu

⁴ Nt. RKÜK 22.02.2005 otsus kohtuasjas nr 3-2-1-73-04, p 36.

säilimise ning võimaldab riigil kulutusi paremini prognoosida ja annab pensionärile suurema stabiilsuse. Enne 1.01.2013 pensioneerunud Riigikontrolli ametnike pensione ei ole ebasoodsalt mõjutatud, kuna uue regulatsiooni kohaselt nende pension ei vähenenud. Nad ei saanud ette näha, et 1.04.2013 tõuseb Riigikontrolli ametnike palk, seetõttu ei tekkinud ka õiguspärast ootust. Palk oleks võinud ka väheneda.

Mis puudutab vaidlusaluste sätete vastuolu võrdse kohtlemise põhimõttega (PS § 12), siis komisjoni arvates ei saa võrreldavateks gruppideks pidada neid ametnikke, kes pensioneerusid enne 1.01.2013 ja neid ametnikke, kes pensioneeruvad peale 1.04.2013, kui on juba toimunud ametnike palgatõus tulenevalt ametnike ametiülesannete ja sellega kaasneva vastutuse võimalikust suurenemisest. Kuna ametiülesanded on ajas muutuvad ja sellest tulenevalt muutub ka palk, ei saa juba pensioneerunud ja teisi ametiülesandeid täitnud ametnikke võrrelda uusi ametiülesandeid täitvate ametnikega.

Elukalliduse tõus on tulevikus juba pensioneerunud ametnikele tagatud indekseerimise süsteemiga.

Ülaltoodust tulenevalt leidis komisjon, et RKS-i § 55 lg 1 ja 4 on kooskõlas PS-ga osas, milles need ei võimaldanud alates 01.01.2013 ümber arvutada seniseid Riigikontrolli ametnike pensione lähtuvalt 01.04.2013 ja 24.01.2014 jõustunud Riigikontrolli ametnike ametipalkadest.

Otsustati:

4.1 Saata arvamus Riigikohtule (konsensus).

5. Kollektiivse pöördumise „Lõpetada erakondade ületoitmine!“ arutelu

Komisjon arutas Jüri Adamsi ja Eesti Vabaerakonna Algatusrühma k.a. 18. septembril üle antud kollektiivset pöördumist „Lõpetada erakondade ületoitmine“.

Komisjon otsustas saata pöördumise esitajatele vahevastuse, kus komisjon sedastab probleemi olulisust ning selgitab, et kuna Riigikogu XII koosseis ei jõua enam oma volituste lõppemise tõttu langetada lõplikku otsust tõstatatud küsimuses, jääb Riigikogu kodu- ja töökorraseduse § 152¹³ kohase otsuse langetamise kohustus järgmisele Riigikogu koosseisule.

Otsustati:

5.1 Saata kiri kollektiivse pöördumise esitajatele. (konsensus).

6. Istungil algatatud küsimused.

6.1. Riigikogu juhatuse 22.01.2015 otsuse nr 10 „Teabenõuded komisjonide istungite helisalvestiste kohta“ arutelu.

Riigikogu esimees ja Riigikogu Kantselei direktor selgitasid komisjonile Riigikogu juhatuse 22.01.2015 otsust nr 10 „Teabenõuded komisjonide istungite helisalvestiste kohta“ ning komisjoni liikmed avaldasid arvamust Riigikogu komisjoni istungite kinnisuse, protokollimise ja salvestamise kohta.

6.2. Põhiseaduskomisjoni esimehe Rait Maruste lähetus Riiga k.a 5. märtsil.

Otsustati:

6.1. Lähendada põhiseaduskomisjoni esimees Rait Maruste k.a 5. märtsil Riiga Turiba Ülikooli ning Läti Kaubandus- ja Tööstuskoja korraldatavale seminarile „Presidendi otsevalimised?“. Lähenduse kulud kaetakse põhiseaduskomisjoni eelarvest.

(allkirjastatud digitaalselt)

Rait Maruste

Juhataja

(allkirjastatud digitaalselt)

Silja Tammeorg

Protokollija