

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Karmen Sander

**AMETNIKE ERIPENSIONIDE ÄRAKAOTAMISE JA VÄHENDAMISE
ÕIGUSLIKUD VALIKUD**

Magistritöö

Juhendaja:
LL.M. Ene Andresen

Tartu
2015

SISUKORD

| | |
|--|----|
| SISSEJUHATUS | 3 |
| 1. ERIPENSION JA SELLE KORRALDUS EESTIS | 6 |
| 1.1. Eripensioni olemus ja eesmärk | 7 |
| 1.2. Eripensioni õiguslik regulatsioon Eestis | 11 |
| 1.2.1. Eripensioni saama õigustatud isikud..... | 11 |
| 1.2.2. Eripensionireform ja selle korralduslikud eesmärgid | 15 |
| 1.2.2.1. Eripensioni ärakaotamine | 16 |
| 1.2.2.2. Eripensionide ümberarvutamise regulatsiooni muutmine | 19 |
| 2. AMETNIKE ERIPENSIONI VÄHENDAMISE PÕHISEADUSPÄRASUSE EELDUSED | 21 |
| 2.1. Riigikohtu otsuste nr 3-4-1-1-14 ja nr 3-4-1-18-14 aluseks olevad asjaolud | 22 |
| 2.2. Eripensioni vähendamisega riivatavate põhiõiguste analüüs Riigikohtu otsuste nr 3-4-1-1-14 ja nr 3-4-1-18-14 näitel..... | 23 |
| 2.2.1. Omandipõhiõiguse ja õiguspärase ootuse põhimõtted ning nende riived..... | 24 |
| 2.2.1.1. Omandipõhiõiguse ja õiguspärase ootuse olemus | 24 |
| 2.2.1.2. Riigikohtu käsitus..... | 27 |
| 2.2.2. Võrdsuspõhiõigus ja selle riive..... | 29 |
| 2.2.2.1 Võrdsuspõhiõiguse olemus..... | 29 |
| 2.2.2.2. Riigikohtu käsitus..... | 30 |
| 2.2.3. Põhiõiguste piiramise lubatavus | 31 |
| 2.2.4. Erinevate seisukohtade võrdlus | 33 |
| 3. AMETNIKE ERIPENSIONIREFORMI LÄBIVIIMISE VÄLJAVAATED | 38 |
| 3.1. Õiguspärane ootus kui põhiseaduslik piir eripensioni ärakaotamisele ja vähendamisele..... | 38 |
| 3.2. Eripensionireformi võimalikkus kohtunike ja jõustruktuuride näitel..... | 43 |
| 3.2.1. Kohtuniku eripension kui kohtuniku sõltumatuse tagatis..... | 45 |
| 3.2.2. Jõustruktuuride eripensionisüsteemi reform ja õiguspärane ootus eripensioni säilimisele | 50 |
| 3.2.3. Eripensionite reform – püsijäämine või ärakaotamine | 53 |
| KOKKUVÕTE | 56 |
| SUMMARY | 60 |
| KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU | 63 |

SISSEJUHATUS

Alates Eesti Vabariigi taasiseseisvumisest on teatud ametnike gruppidele läbi avaliku teenistuse õigusaktide garanteeritud eriõigused. Nimelt kehtivad üldise riikliku pensioni kõrval teatud ametnike grupile pensionid eriseaduste alusel.

Pensionid mõjutavad tuluallikana suure osa elanike heaolu. Ideaalis peaks pensionisüsteem aitama inimesel pensionile minnes säilitada tema senine elustandard. Kiiresti vananeva ühiskonna tingimustes on efektiivse pensionisüsteemi väljakujundamine ja rakendamine muutunud üheks prioriteetsemaks eesmärgiks. Pensionisüsteemid peavad suutma võetud kohustusi kanda ka aastate pärast olukorras, kus pensioniealise rahvastiku arvukuse ja osakaalu suurenedes kasvavad oluliselt ka avaliku sektori kulutused.

Uuringute järgi ei ole Eesti pensionikindlustussüsteem praegusel kujul enam jätkusuutlik. Pensionide maksmiseks kuluv raha võtab riigieelarvest juba peaaegu poole ja igal aastal tuleb sotsiaalkulude tarbeks kasutada järjest rohkem riigi muid tulusid.¹ Seetõttu toimub üldises pensionisüsteemis üleminek riiklikult pensionisüsteemilt isiku igakuisel panusel põhinevale pensionisambasüsteemile. Samuti on võetud suund eripensionisüsteemi reformimisele, sest eripensionidega senisel kujul jätkamist peetakse riigile liiga koormavaks. Riik on hinnanud mitmeid pensionide eriskeeme ja leidnud, et need ei ole enam põhjendatud ning ajakohased.²

Seetõttu seisavad ametnikud, kellele on kehtiva õiguse järgi ette nähtud eripension, silmitsi tõsiasjaga, et neil on oht jääda oma eripensionidõigusest ilma. Ühtlasi on riik teinud muudatusi pensioni maksmisega seonduvates alustes.

Käesoleva töö temaatika on tihedalt seotud mitmete Eesti Vabariigi põhiseadusest (PS)³ tulenevate põhimõtetega. Kahtlemata peab riigis valitsev õiguskord olema vastavuses tegelike muutustega ühiskonnas, kuid siiski peab ka varasemalt kehtestatud regulatsiooni muutmise olema kooskõlas põhiseaduses sätestatud põhiõiguste ja üldpõhimõtetega. Seepärast peavad ametnike põhiõigused ka eripensionide reformimisel kaitstud olema. Põhiseaduses on sõnastatud ühiskonnas püsivalt tunnustatud väärtused, mis seab ühtlasi raamid riigi

¹ XII Riigikogu stenogramm. 06. november 2013, VI istungjärk, riigieelarve seaduse eelnõu esimene lugemine. Riigikontrolör Alar Karis 2013. aasta ettekandes Riigikogule. Arvutivõrgus: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201311061400#PKP-13756> (1.05.2015)

² Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus - *Kas riik tagab pensionisammaste tõhusa toimimise?* Tallinn: Riigikontrolli aruanne Riigikogule 2014, lk 5. Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2313&FileId=12963> (26.03.2015)

³ Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.

seadusandlusele. Seadus, mis on vastuolus põhiseadusest tulenevate põhimõtetega, on vastuolus ka põhiseadusega.⁴

Eripensionide reformimise näol on tegemist sotsiaalsete tagatiste põhimõttelise muudatusega, mille läbiviimisel tuleb kaaluda, kas regulatsioonimuudatused võivad evida vahetut mõju isikute põhiõigustele. Kuivõrd eripensionid loodi valdavalt aastakümneid tagasi ning vastavad ametnikkonnad on senise süsteemiga harjunud ja sellest lähtunud, võib eripensionisüsteemi muutmine ja kaotamine riivata isikute põhiseadusega tagatud õigusi.

Käesoleva magistr töö teema on aktuaalne, sest juba mitmeid aastaid on olnud poliitilise diskussiooni teemaks eripensionide maksmise majanduslik jätkusuutlikkus. Teemale lisab aktuaalsust ka Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014. aasta otsus kohtuasjas nr 3-4-1-1-14, kus Riigikohus analüüsis esimest korda eripensioni maksmise aluste muutmise põhiseaduspärasust. Sellele järgnes Riigikohtu üldkogu 6. jaanuari 2015. aasta otsus kohtuasjas nr 3-4-1-18-14, kus jõuti pensionide arvestamist reguleerivate sätete põhiseaduslikkuse kontrollimisel samadele põhimõtteliste järeldustele. Kuna üldkogu lahendite kirjutatud eriarvamuses ja osaliselt ka õiguskantsleri seisukohas väljendati vastupidist arvamust, siis näitab see teema riigiõiguslikku aktuaalsust.

Eelnevast tulenevalt on käesoleva magistr töö eesmärgiks välja selgitada, kas põhiseaduslikud garantiid takistavad Eesti ametnike eripensionireformi läbiviimist.

Magistr töö on jagatud kolmeks peatükiks. Selleks, et mõista paremini eripensionireformiga kaasnevate vaidluste olemust, on vaja esmalt selgusele jõuda, mida eripensionid endast kujutab. Sellest tulenevalt avatakse esimeses peatükis eripensioni olemus. Seejärel tuuakse välja eripensioni korraldus Eestis ning avatakse kehtiva õiguse põhjal eripensioni saajate ring ja saamise tingimused. Samuti tehakse esimeses peatükis kindlaks eripensionireformi eesmärgid ja selle sisulised põhjendused.

Töö teises peatükis selgitatakse välja, milliseid isikute põhiõigusi eripensioni ärakaotamine või selle vähendamine võib riivata. Teise peatüki käsitus toetub eelkõige kahele hiljutisele Riigikohtu otsusele pensioni maksmise aluste muutmisel.

Töö kolmandas peatükis otsitakse vastust küsimusele, millistel tingimustel saab riik eripensioneid ära kaotada või selle maksmise aluseid muuta nii, et isikute põhiõiguseid ei rikutaks. Kuna ühiskonnas on juba pikka aega olnud aktuaalne diskussioon selle üle, kelle

⁴ RKPJKo III-4/1-5/94.

suhtes või kuidas eripensionid ära kaotada, pakub töö autor välja ka omapoolsed ettepanekud soovitud eesmärgi saavutamiseks. Autor ei võta endale eesmärki jõuda üksikjuhtumitele kohaldavate järeldusteni, vaid soovib sisustada põhiõigused, mis peavad eripensionide ärakaotamisel ja maksmisega seonduvate aluste muutmisel tagatud olema, samuti määratleda, millega peab poliitiliste valikute tegemisel asjasse puutuvate põhiõiguste tagamiseks arvestama. Seega süstematiseeritakse töös erinevad asjakohased argumendid, tuuakse välja nende kaalukust mõjutavad tegurid ning antakse hinnang, millistest asjaoludest eripensionide ärakaotamise või vähendamise lubatavus sõltub.

Selgitamaks välja eripensionide reformi tagamaid, kasutatakse töös ajaloolist meetodit. Selleks uuritakse seaduseelnõude seletuskirju ja Riigikogu stenogramme. Õiguslike hinnangute kujundamiseks kasutatakse töös süsteemset ja kvalitatiivset meetodit ning seejuures tuginetakse eelkõige temaatilistele õigusaktidele, teoreetilisele kirjandusele ja Riigikohtu praktikale. Eripensionide reformi vajalikkuse hindamiseks tuginetakse reformiga seotud statistilistele andmetele ja analüüsidele.

1. ERIPENSION JA SELLE KORRALDUS EESTIS

Riikliku pensionikindlustuse seaduse (RPKS)⁵ § 2 kohaselt on riiklik pension solidaarsuspõhimõttele tuginev igakuine rahaline sotsiaalkindlustushüvitis. Nimetatud seadus sätestab riiklike pensionide liikideks vanaduspension, töövõimetuspension, toitjakaotuspension ja rahvapension, mida makstakse riigieelarves riikliku pensionikindlustuse kuludeks määratud vahenditest.

Üldine riiklik pension laieneb ka avalikus teenistuses töötavatele inimestele. Kuid parandamaks ametnike professionaalsust ja tõstmaks teeninduse kvaliteeti, kehtivad enamikes riikides osadele ametnike gruppidele läbi avaliku teenistuse õigusaktide teatud erisuse võimalused. Ka Eestis makstakse riigiteenistujatele nii mõnelgi kutsealal pensioni eriseaduste alusel, mida saab käsitleda kui ametnike eripensione.

Eestis sätestavad õiguse ametnike eripensionidele järgmised seadused: politsei ja piirivalve seadus⁶, kaitseväeteenistuse seadus⁷, päästeteenistuse seadus⁸, kohtute seadus⁹, prokuratuuriseadus¹⁰, riigikontrolli seadus¹¹, õiguskantsleri seadus¹², Vabariigi Presidendi ametihüve seadus¹³, Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu ning Riigikogu VII, VIII ja IX koosseisu liikmete pensioni seadus¹⁴.

Pensionioõiguslikke erandeid sätestavad ka soodustingimustel vanaduspensionide seadus¹⁵ ja väljateenitud aastate pensionide seadus¹⁶, mis on mõeldud nende ametialade esindajatele, kelle töö on seotud täiendavate terviseriskidega.¹⁷ Käesolevas töös keskendub töö autor siiski üksnes neile eripensionidele, mida makstakse kindlatele avaliku teenistuse ametnikele eriseaduste alusel.

⁵ Riikliku pensionikindlustuse seadus. – RT I 2001, 100, 648 ... RT I, 10.03.2015, 25.

⁶ Politsei ja piirivalve seadus. – RT I 2009, 26, 159 ... RT I, 19.03.2015, 5.

⁷ Kaitseväeteenistuse seadus. – RT I, 10.07.2012, 1 ... RT I, 19.03.2015, 11.

⁸ Päästeteenistuse seadus. – RT I 2008, 8, 57 ... RT I, 19.03.2015, 7.

⁹ Kohtute seadus. – RT I 2002, 64, 390 ... RT I, 10.03.2015, 15.

¹⁰ Prokuratuuriseadus. – RT I 1998, 41/42, 625 ... RT I, 10.03.2015, 17.

¹¹ Riigikontrolli seadus. – RT I 2002, 21, 117 ... RT I, 13.03.2014, 58.

¹² Õiguskantsleri seadus. – RT I 1999, 29, 406 ... RT I, 22.12.2014, 8.

¹³ Vabariigi Presidendi ametihüve seadus. – RT I 1996, 51, 966 ... RT I, 29.12.2012, 35.

¹⁴ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu ning Riigikogu VII, VIII ja IX koosseisu liikmete pensioni seadus – RT 1992, 28, 381.

¹⁵ Soodustingimustel vanaduspensionide seadus. – RT 1992, 21, 292 ... RT I, 02.07.2012, 5.

¹⁶ Väljateenitud aastate pensionide seadus. – RT 1992, 21, 294 ... RT I, 11.07.2013, 20.

¹⁷ R. Murakas jt. Uuringu „Tööturu- ja muude meetmete vajalikkusest väljateenitud aastate pensioni kaotamisel“ lõpparuanne. Tartu Ülikool, Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut 2012, lk 8. Arvutivõrgus: http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/vaparuanne_2012.pdf (22.03.2015)

Käesolevas peatükis määrab töö autor kindlaks eripensioni üldise olemuse ja selle kehtestamise eesmärgi ning eripensioni korralduse Eestis. Ülevaates selgub, mille poolest erineb eripension üldisest riiklikust pensionist. Samuti avatakse eripensioni saajate ring ja saamise tingimused ning tuuakse välja eripensionireformi eesmärgid ja selle sisulised põhjendused.

1.1. Eripensioni olemus ja eesmärk

„Eripension“ tähistab üldterminina nende pensionide liike, mis on kehtestatud kindlatele avaliku teenistuse ametnikele eriseaduste alusel ja mis ei ole vanaduspension või mõni muu pensioni liik riikliku pensionikindlustuse seaduse või mõne muu seaduse tähenduses. Termin „eripension“ ei oma kindlat õiguslikku legaaldefiniitsiooni. Autori arvates on „eripension“ ühiskonna poolt kasutusele võetud üldise nimetusena, et ühtlustada ebaselgust ametnike eripensioni nimetuste vahel. Erinevates eripensioniseadustes on eripensioni liikide nimetused varieeruvad, peegeldades mõistelist ebaselgust, nagu näiteks politseiametniku väljateenitud aastate pension, kaitseväelase tegevteenistuse pension, riigikontrolöri ametipension või siis hoopis prokuröri vanaduspension.

Sotsiaalteadlase Lauri Leppiku arvamus kohaselt võib eripensione oma olemuselt käsitleda kui teenistusandja pensione - riik kui tööandja tagab mõnedele ametnikele ja teenistujatele vanaduspõlveks teistest kõrgema sotsiaalse kaitse.¹⁸ See on kui teenistuse ajal saamata jäänud palk, mis makstakse välja siis kui inimene ei suuda enam endisel viisil panustada oma kohustuste täitmisse.¹⁹ See, miks seadusandja on teatud ametnikele kehtestanud teistest kõrgema sotsiaalse kaitse, nagu vanaduspensionist suurem pension ja varasem pensioniiga, tuleneb eripensioni eesmärgipärasusest.

Eripensioni keskne funktsioon on töötajate motiveerimine ja samal ajal on eripension töötajaskonna lojaalsuse suurendamise vahend.²⁰ Eripension pakub teatud lisahüvesid nendele teenistujatele, kes töötavad vähempopulaarsetes või rasketes ametites (nt kaitseväelased) või ka vastupidi – eriti privilegeeritud ja tähtsates ametites, mis eeldavadki suuremaid hüvitisi (nt kohtunikud).²¹

¹⁸ L. Leppik. Riiklikud eripensionid – oht sotsiaalsele õiglusele või ametnike motivaator. Riigikogu Toimetised 15, 2007. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10867> (25.03.2015)

¹⁹ A. Kiviselg. Eripensionite kaotamisest ning sõjaväelaste pensionitest NATO liikmesriikides. – Sõdur 2010, nr 3, lk 67. Arvutivõrgus: http://issuu.com/sodur/docs/sodur_3_2010_web/26 (25.03.2015)

²⁰ Leppik 2007.

²¹ Murakas jt, lk 10.

Eripensionide loomist on kannustanud valitsusliikmete ja rahvaesindajate soov kujundada stabiilset ja lojaalset ametnikkonda.²² Näiteks on Eiki Nestor väljendanud järgmist seisukohta: „Riik vajab oma stabiilseks tegevuseks riigiteenistujaid. Stabiilsuse tagamiseks jätab ta nad ilma ühest või teisest õigusest, mis on teisel, tavalisel palgasaajal Eestis. Nendest õigustest ilmajätmise kompenseerib riik seaduse kaudu lisagarantiidega, mis üldjuhul mujal ei kehti ja milleni eraettevõtluses töötaja ja ka tööandjate-töövõtjate vahelise kokkuleppe alusel töötav inimene kunagi ei jõua.“²³

Eripensione rakendati algselt selleks, et ametikohad, mis on loodud riiklike elutähtsate ülesannete täitmiseks, oleksid vajalike erialaspetsialistidega komplekteeritud, ning seega riigi ülesanded nendes valdkondades täidetud.²⁴ Eripensionide maksmisega väärtustab riik isiku valikut teenida kogu oma tööealine periood ühes riigile olulises valdkonnas.²⁵

Elanikkonna kaitse ja turvalisuse tagamine on tänases maailmas seotud kõrgendatud riskidega. Tagamaks ametnike maksimaalse panustamise elanikkonna turvatunde loomisel peavad teenistusregulatsioonid looma ametnikule tingimused professionaalseks, väärikaks ja sotsiaalset tagatud karjääriks.²⁶ Näiteks on kaitseväe teenistuse seaduse eelnõu seletuskirjas välja toodud, et eripensionit tuleb käsitleda kui osa kaitseväe motivatsioonisüsteemist ja riigipoolse tunnustuse avaldamisest. Nimelt tuleb kaitseväelasel aeg-ajalt olenevalt teenistusülesande täitmise kohast ja iseloomust täita teenistusülesandeid 24 tundi (missioonidel, õppustel, toimekondades). Tegevväelase igapäevane teenistus erineb olulisel määral suuremast osast teistel elualadel töötavate inimeste tööst, seda ka oma tööle esitatud nõuete poolest. Tegevväelasele eeldatakse kaitseväe ülesannete täitmisel kõrgemat füüsilist ja psüühilist ettevalmistust ning taluvus- ja kohanemisvõimet.²⁷ Teenistusülesanded võivad olla ohtlikud täitja elule või tema füüsilisele ja vaimsele tervisele. Peale selle seob riik neid ametikohti täitvatele inimestele hulga kodanikuõiguste piiranguid ning lisab selliseid kohustusi ja nõudeid, mis teistel kodanikel puuduvad.²⁸

²² Leppik 2007.

²³ VII Riigikogu stenogrammid. 28. juuni 1994, erakorraline istungjärk, avaliku teenistuse seaduse esimene lugemine. Arvutivõrgus: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199406281103> (19.03.2015)

²⁴ Kiviselg 2010.

²⁵ Kaitseväeteenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. 172 SE, lk 219. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/download/8528ffbc-8da1-4030-af0f-1ee720474eaa/8528ffbc-8da1-4030-af0f-1ee720474eaa> (19.03.2015)

²⁶ Politsei ja piirivalve seaduse eelnõu seletuskiri. 343 SE, lk 13. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/download/8e2eb1ae-2850-34e7-66f4-d683814eab35/8e2eb1ae-2850-34e7-66f4-d683814eab35> (21.03.2015)

²⁷ Kaitseväeteenistuse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 219.

²⁸ Kiviselg 2010.

Riigikohtu hinnangul on ka politseiametniku pension 2002. aasta 1. jaanuarist kehtestatud selleks, et täita ametikohad politseiteenistuses võimekate ja hea ettevalmistusega ametnikega ning tagada teenistussuhete pikaajalisus.²⁹ Riigikogu liige Väin Linde on öelnud: „ /---/ sotsiaalsete garantiide abil on võimalik siiski garanteerida politseisse tulevatele noortele inimestele, et teatud aja ning korraliku pikaajalise töö järel on võimalik saada kindel garanteeritud pension võib-olla hoopis teistel tingimustel kui muul ametikohal. Usun, et see on üks neid põhjusi, mis kutsuvad inimesi politseisse ja panevad nad korralikult tööle ning mis annavad tegelikult ka juba praegu staažikamatele politseinikele võimaluse valida, kuidas nad peaksid edaspidi käituma.“³⁰

Lisaks sellele, et eripensionitega on loodetud muuta karjäär avalikus sektoris atraktiivsemaks, on sellega loodetud kindlustada ka avalike teenistujate sõltumatus.³¹ Kohtuniku staatuse muutmise seaduse eelnõu esimese lugemise stenogramm kajastab: „ /---/ üldtunnustatud põhimõte on kohtuniku sõltumatus. Ta on õigusemõistmises sõltumatu ja seepärast on loomulik, et tal on suuremad sotsiaalsed garantiid. Mida suuremad on sotsiaalsed garantiid, seda kvalifitseeritumaid inimesi on võimalik kohtunikeks saada“³².

Eripensionioõigusega kaasnev suurem pension ja varasem pensioniiga, ongi need sotsiaalsed garantiid, mis eespool nimetatud eesmäärke täitma peaks ja ametnike tööjõudu avalikus teenistuses kinnistaks. Loodetakse, et eripensionieelised täidavad seda eesmärki palgast tugevamalt. Ka suhteliselt kõrge töötasu ei pruugi iseenesest takistada tööjõu voolavust, sest avalik sektor on alati avatud erasektori palgasurvele.³³

Kindlasti üks väga oluline põhjendus eripensionide süsteemi loomiseks omal ajal oli see, et ülesehitataval riigil ei olnud seda ressursi, mida igakuiselt inimestele välja maksta palgana, nii palju riigieelarvest kasutada ja sellest tulenevalt justkui lükati oma kohustused tulevikku ning

²⁹ RKKKo 11.11.2004 nr 3-3-1-41-04 p 14.

³⁰ Politseiteenistuse seaduse ja politseiseaduse muutmise seaduse eelnõu teise lugemise jätkamine. 476 SE. IX Riigikogu stenogramm. V. istungjärk. 13, juuni 2001. Arvutivõrgus: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200106131300#PKP-2000007978> (10.02.2015)

³¹ Leppik 2007; Civil service pension schemes. Sigma papers: No. 10. Paris: OCDE Publishing. Arvutivõrgus: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml6g6c4rvl.pdf?expires=1430576590&id=id&accname=guest&checksum=2B631708C8CE0600FA581CA91FFB0794> (30.04.2015)

³² Kohtuniku staatuse seaduse muutmise seaduse eelnõu esimene lugemine. VIII Riigikogu stenogramm. IV istungjärk. 18. september 1996. Arvutivõrgus: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199609181400#PKP-1900003342> (10.02.2015)

³³ Leppik 2007.

püüti seeläbi kindlustada isikutele töö jätkumine riigi sunniaparaadis ka ajal, kui võib-olla erasektoris maksti näiteks turvateenistuses oluliselt rohkem palka kui politseiteenistuses.³⁴

Eripensionikategooria oli Eestile tuttav juba nõukogude ajal, mille pensionisüsteemi osaks olid personaalpensionid, mida määrati NSV Liidu Ministrite Nõukogu 1977. aasta „Personaalpensionide määrustiku“ alusel riigi ees erilisi teeneid omanud isikutele ja nende perekondadele. Riigikorra muutus tõi kaasa ühtede pensionisüsteemis eriõigusi omavate isikute kategooriate asendamise teistega. Taasiseseisvunud Eesti esimesed eripensionid sätestas EV Ülemnõukogu kohtunikele 23. oktoobril 1991 vastu võetud Eesti Vabariigi kohtuniku staatuse seadusega³⁵. Enne põhiseaduse jõustumist jõudis EV Ülemnõukogu vastu võtta ka seaduse „Eesti Vabariigi presidendi ja Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta“³⁶. Hiljem on eripensionide kategooriad kasvanud välja peamiselt väljateenitud aastate pensionide seadusest eri teenistujagruppide eraldamise ja neile soodsamate pensionisätete kehtestamisega.³⁷

Kokkuvõtlikult öeldes on eripension stabiilse ametnikkonna tagamise tööriist.³⁸ Eripensionid asendavad riiklikku vanaduspensionit ja annavad teatud isikute grupile tunduvalt soodsamad pensionivõimalused võrreldes riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel makstava pensioniga.

Ühtlasi erinevad eripensioniskeemide alusprintsüübid nii riiklikust vanaduspensionist (esimene samm) kui ka kohustuslikust kogumispensionist (teine samm), sest eripensionid on kindlaksmääratud hüvitised, mille arvutamine on seotud ametipalgaga. Riiklik vanaduspension ja kohustuslik kogumispension sõltuvad aga kindlaksmääratud sissemaksetest – riiklik vanaduspension sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osast ja kohustuslik kogumispension kogumispensionit maksetest. Samal ajal on kõik eripensionile õigust andvatel ametikohtadel töötavad isikud üldises korras pensionikindlustatud ning nende töötasudelt makstakse sotsiaalmaksu ja kogumispensionit makset.³⁹

Põhiseadus delegeerib pensionisüsteemi kesksete küsimuste - pensionide saamise tingimuste ja ka pensionisüsteemi rahastamise üle otsustamise seadusandjale ehk Riigikogule. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 28 kohaselt on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse,

³⁴ Arupärimine eripensionit süsteemi muutmise kohta. XI Riigikogu stenogramm. VI istungijärk. 11. jaanuar 2010. Arvutivõrgus: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201001111500#PKP-5541>. (20.03.2015)

³⁵ Kohtuniku staatuse seadus. – RT 1991, 38, 473.

³⁶ Eesti Vabariigi presidendi ja Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta. – RT 1992, 28, 381.

³⁷ Leppik 2007

³⁸ Kiviselg 2010.

³⁹ Leppik 2007.

töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus.

Eripensionide puhul ei ole aga üheselt selge, kas need teenivad põhiseaduslikku õigust riigi abile vanaduse korral või on tegu esmajoones avaliku halduse privileegide süsteemiga. Sotsiaalpoliitika meetme kasuks räägib asjaolu, et eripensionid asendavad riiklikku vanaduspensioniga. Kui leitakse, et teatud ametnikele mõnel kutsealal või ametikohal töötamise eest vanaduse korral suurema riigi abi osutamine ei ole õigustatud ning asendatakse see välja pakutud riikliku vanaduspensioniga ning sellele lisanduva tööandjapensioniga, siis võib eripensione pidada avaliku halduse süsteemiga olemuslikult kokkukuuluvateks, mitte esmalt sotsiaalpoliitilisteks meetmeteks.⁴⁰

Õiguskantsler Indrek Teder on olnud aga seisukohal, et eripension on soodustus, võrreldes üldalustel riikliku vanaduspensioniga saajatega ja see ei ole üldjuhul põhiseadusest tulenev riigi kohustus.⁴¹

1.2. Eripensionide õiguslik regulatsioon Eestis

1.2.1. Eripensionide saama õigustatud isikud

Seadused sätestavad riiklike pensionide suhtes eriõigused järgmistele ametnikele ja põhiseaduslike institutsioonide teenistujatele: politseiametnikud, kaitseväelased, päästeteenistujad, kohtunikud, prokurörid, riigikontrolli ametnikud, õiguskantsler, Vabariigi president, Riigikogu liikmed.

Politseiametnikele kehtib eripension väljateenitud aastate pensionina. Politsei ja Piirivalve seaduse (PPVS) § 101 sätestab, et politseiametnikul, kellel on vähemalt 20-aastane politseiteenistuse staaž, millest viis aastat pidevat politseiteenistuse staaži eelneb vahetult pensioniõigusliku ea täitumisele tekib 55-aastaselt õigus väljateenitud aastate pensionile. Politseiametnikul, kellel on vähemalt 20-aastane politseiteenistuse staaž, on pensioni suuruseks 50 protsenti tema pensioni arvutamise ametipalgast. Iga aasta eest, mille võrra politseiametniku politseiteenistuse staaž ületab 20- aastast politseiteenistuse staaži, suurendatakse pensioni 2,5

⁴⁰ M-L. Aasamets jt. Eesti sotsiaalõiguse kodifitseerimine: Sotsiaalseadustiku üldosa analüüs. Tallinn 2009, lk 68. Arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/sotsiaalseadustiku_uldosa_analuus.pdf. (25.03.2015)

⁴¹ I. Teder. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve. Kohtumenetluses kohtunike vanaduspensionide maksmise aluste muutmise põhiseaduspärasus. 20.02.2014, nr 9-2/140255/1400840. http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_arvamus_kohtunike_vanaduspensionide_maksmise_aluste_muutmise_pohiseaduspärasus_3-4-1-1-14.pdf (25.03.2015)

protsenti politseiametniku pensioni arvutamise ametipalgast. Väljateenitud aastate pensioni ülemmäär on 75 protsenti pensioni arvutamise ametipalgast. Väljateenitud aastate pensionile ei teki õigust isikul, kes on politseiteenistusest vabastatud süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel, kui sellega mõisteti talle karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest või distsiplinaarsüüteo eest. Isik, kes on süüdi mõistetud karistusseadustiku 15. peatükis sätestatud süütegudes riigivõimu vastu⁴² või 17. peatüki 2. jaos sätestatud ametialase süüteo eest seoses aususe kohustuse rikkumisega⁴³, mille eest karistusseadustik näeb ette vähemalt kuni viieaastase vangistuse, kaotab õiguse väljateenitud aastate pensionile.

Kaitseväeteenistuse seaduse (KVTS) paragrahv 206 kohaselt tekib isikul, kellel on vähemalt 20-aastane tegevteenistusstaaž, 50-aastaselt õigus tegevteenistuspensionile, mille suurus on 50 protsenti tema pensioni suuruse arvutamise aluseks olevast ametikoha palgaastmestiku keskmisest. Pensioni suuruse arvutamise aluseks on isiku valikul kas isiku tegevteenistusest vabastamisel kehtinud tema ametikoha palgaastmestiku keskmine või tegevteenistuse viie viimase aasta hulgast valitud temale soodsaima palgaastmestiku keskmine rahuaja ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest. Iga aasta eest, mille võrra tegevväelase tegevteenistusstaaž ületab 20-aastast tegevteenistusstaaži, liidetakse eelnevalt nimetatud 50 protsendile juurde 2,5 protsenti. Pensioni ülemmäär on 75 protsenti §-s 206 lg 2 sätestatud ametikoha palgaastmestiku keskmisest. Tegevteenistuspension määratakse eluajaks. Tegevteenistuspensionile ei ole isikul, kui ta on vabastatud distsiplinaarsüüteo eest või kaitseväes tahtlikult toimepandud kuriteo eest tegevteenistusest süüdimõistva kohtuotsuse alusel. Tegevteenistuspensionile õiguse kaotamisel säilib isikul õigus taotlema pensioni üldistel alustel.

Vastavalt päästeteenistuse seaduse §-le 18 kindlustatakse päästeteenistujale riiklik vanaduspension riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel, arvestades päästeteenistuse seaduses sätestatud erisusi. Seaduses sätestatud erisuste tõttu võib päästeteenistuja pensioni tõlgendada kui eripensionile. Päästeteenistujate vanaduspensionile suurendatakse vastavalt staažile järgmiselt: 10 – 15-aastase päästeteenistuse staaži korral 10 protsendi võrra; 16 – 20-aastase päästeteenistuse staaži korral 20 protsendi võrra; 21 – 25-aastase päästeteenistuse staaži korral 25 protsendi võrra; 26 – 30-aastase päästeteenistuse staaži korral 40 protsendi võrra; üle 30-aastase päästeteenistuse staaži korral 50 protsendi võrra. Päästeteenistuja riiklik vanaduspension määratakse ja seda makstakse pärast töötamise lõpetamist päästeteenistuja

⁴² Süüteod Eesti Vabariigi vastu (nt riigireetmine, salakuulamine jt), riigivõimu vastu (nt terrorikuritegu, massilise korratuse organiseerimine jt), välisriigi ja rahvusvahelise organisatsiooni vastu, riigi kaitsevõime vastu.

⁴³ Nt altkäemaksu, pistise võtmine.

ametikoal. Kulutused, mis tulenevad vanaduspensionide suurendamisest, kaetakse riigieelarve vahenditest. Päästeteenistuja kaotab õiguse sätestatud vanaduspensionide suurendamisele, kui ta on süüdi mõistetud karistusseadustiku 15. peatükis või 17. peatüki 2. jaos sätestatud süüteo eest, mille eest karistusseadustik näeb ette vähemalt kuni viieaastase vangistuse. Vanaduspensionide suurendamise õiguse kaotamise korral säilib isikul õigus riiklikule pensionile üldistel alustel.

Vastavalt kohtute seaduse (KS) §-le 132¹ on kohtuniku eripensionide liikideks kohtuniku vanaduspension ja kohtuniku väljateenitud aastate pension. KS § 132² kohaselt on õigus kohtuniku vanaduspensionile vanaduspensionieas oleval isikul, kes on:

- 1) olnud kohtunikuametis pärast 1991. aasta 31. detsembrist ja kes on 2013. aasta 1. juuliks töötanud kohtunikuna vähemalt 15 aastat;
- 2) 2013. aasta 1. juulil ametis kohtunikuna ja kellel pensionile jäämise ajaks täitub eelmises punktis sätestatud vanaduspensionide saamiseks vajalik staaž;
- 3) olnud kohtunikuametis pärast 1991. aasta 31. detsembrist ja on 2013. aasta 1. juuliks töötanud kohtunikuna vähemalt 10 aastat ning kellel on 100, 90 või 80 protsendilise töövõime kaotus;
- 4) 2013. aasta 1. juulil ametis kohtunikuna ja kellel pensionile jäämise ajaks täitub eelmises punktis sätestatud vanaduspensionide saamiseks vajalik staaž ning kellel on 100, 90 või 80 protsendilise töövõime kaotus.

Õigus kohtuniku vanaduspensionile on ka vanaduspensionieas oleval isikul, kes on olnud Riigikohtu esimees pärast 1991. aasta 31. detsembrist ning enne 2013. aasta 1. juulit või 2013. aasta 1. juulil Riigikohtu esimees või 2013. aasta 1. juulil ametis kohtunikuna ja nimetatakse Riigikohtu esimeheks pärast 2013. aasta 1. juulit.

KS § 132³ sätestab, et õigus kohtuniku väljateenitud aastate pensionile, sõltumata vanusest, on isikul, kes on olnud kohtunikuametis pärast 1991. aasta 31. detsembrist ning kes on 2013. aasta 1. juuliks töötanud kohtunikuna vähemalt 30 aastat või 2013. aasta 1. juulil ametis kohtunikuna ning kellel pensionile jäämise ajaks täitub väljateenitud aastate pensionide saamiseks vajalik staaž.

Kohtuniku vanaduspensionide ja väljateenitud aastate pensionide suurus on 75% tema viimasele ametikohtule vastavast ametipalgast, mis kehtis päeval, millest alates pension määratakse. Riigikohtu esimehe või isiku, kes on olnud Riigikohtu esimees, vanaduspensionide suurus on 75% Riigikohtu esimehe ametipalgast, mis kehtis päeval, millest alates pension määratakse, kui ta on Riigikohtu esimehena töötanud vähemalt viis aastat, ja 50%, kui ta on Riigikohtu esimehena töötanud vähem kui viis aastat. Kohtuniku pensionide ei määrata isikule, kes on ametist tagandatud

distsiplinaarsüüteo eest või kes on süüdi mõistetud tahtliku kuriteo eest. Nimetatud pension võetakse ära isikult, kes on süüdi mõistetud õigusemõistmise vastases kuriteos.

Prokuröri, kes on prokurörina töötanud vähemalt 25 aastat, on vastavalt prokuratuuriseaduse (ProkS) §-le 25 pensioniea saabumisel õigus prokuröri vanaduspensionile. Õigus prokuröri vanaduspensionile on ka isikul, kes on prokurörina töötanud vähemalt 15 aastat ja sellele eelnevalt kohtunikuna või politseiametnikuna vähemalt 10 aastat. Prokuröri vanaduspensioniga on 65 protsenti tema viimasele ametikohale vastavast Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud minimaalsest palgamäärast, arvestamata eripiirkonnas töötamisest tulenevat palgamäära suurendust. Kui muutub selle prokuröri ametikoha minimaalne palgamäär, kellena prokuröri vanaduspensionile saav isik töötas, arvutatakse prokuröri vanaduspension ümber. Prokuröri vanaduspensionile ei maksta prokurörina töötamise ajal. Kui pensionile läinud prokurör teeb muud tööd, makstakse talle prokuröri vanaduspensionile täies ulatuses, sõltumata töötasu suurusest. Nii nagu politseinikudki, kaotavad ka prokurörid õiguse vanaduspensionile, kuid nad on süüdi mõistetud karistusseadustiku 15. peatükis või 17. peatüki 2. jaos sätestatud süüteo eest, mille eest karistusseadustik näeb ette vähemalt kuni viieaastase vangistuse.

Õigus riigikontrolöri ametipensionile vanaduspensioniea saabumisel on Riigikontrolöri seaduse (RKS) § 54¹ kohaselt isikul, kes on 2013. aasta 1. jaanuariks töötanud riigikontrolörina vähemalt viis aastat või on 2013. aasta 1. jaanuaril ametis riigikontrolörina ja kes töötab sellel ametikohal vähemalt viis aastat. RKS § 54³ sätestab täpsemad nõuded peakontrolöride ametipensionide saamiseks. Riigikontrolöri ametipensionide suurus on 50 protsenti riigikontrolöri ametipalgast, mis kehtis päeval, millest alates ametipension määratakse, kui isik on töötanud riigikontrolöri ametikohal vähemalt viis aastat; või 70 protsenti riigikontrolöri ametipalgast, mis kehtis päeval, millest alates ametipension määratakse, kui isik on töötanud riigikontrolöri ametikohal vähemalt kümme aastat.

Õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 43¹ kohaselt on vanaduspensioniea saabumisel õiguskantsleri ametipensioniea õigus isikul, kes on 2013. aasta 1. jaanuariks töötanud õiguskantslerina vähemalt viis aastat või 2013. aasta 1. jaanuaril ametis õiguskantslerina ja kes töötab sellel ametikohal vähemalt viis aastat. ÕKS § 43⁴ kohaselt on õiguskantsleri ametipensionide suurus 70 protsenti õiguskantsleri ametipalgast, mis kehtis päeval, millest alates ametipension määratakse.

Vabariigi Presidendi ametihüve seaduse § 9 kohaselt makstakse presidendile ametipensionide pärast ametivolituste lõppemist, mille määr on 75 protsenti presidendi ametipalga määrast. Presidendil ei teki õigust ametipensionile, kui tema ametivolitused lõppevad kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise tõttu. Kui president on ametivolituste ajal kaotanud

täielikult või osaliselt töövõime, suurendatakse tema ametipensioni 25 protsendi võrra. Muid riiklikke pensione presidendile ametipensioni saamise ajal ei maksta.

Parlamendipensioni makstakse EV Ülemnõukogu XII koosseisu ning Riigikogu VII, VIII ja IX liikmetele Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu ning Riigikogu VII, VIII ja IX koosseisu liikmete pensioni seaduse alusel. Alates Riigikogu X koosseisust parlamendipensionile õigust ei teki. Õigus parlamendiliikme vanaduspensionile on Riigikogu liikmel, kes on jõudnud vanaduspensioni ikka, tingimusel, et tal on vähemalt 25-aastane pensionistaaž ja ta on olnud Riigikogu liige ühes või enamas Riigikogu koosseisus kokku vähemalt kolm aastat.

Parlamendiliikme vanaduspensioni suurus sõltub sellest, kui pikalt on isik töötanud Riigikogu liikmena. Vähemalt 3-aastase staaži korral on see 40 protsenti Riigikogu liikme ametipalgast, vähemalt 6-aastase ja vähemalt 9-aastase staaži korral vastavalt 60 ja 75 protsenti Riigikogu liikme ametipalgast.

1.2.2. Eripensionireform ja selle korralduslikud eesmärgid

Põhiseaduse ja rahvusvahelise õigusega määratletud raamid jätavad seadusandjale küllalt suure ruumi pensionisüsteemiga seotud poliitilisteks valikuteks. Ideoloogilistele väärtuseelistustel põhinevatele alternatiividele seavad siiski täiendavaid kitsendusi demograafilised ja majanduslikud tegurid.⁴⁴

Pidevalt muutuv ja arenevas ühiskonnas on oluline, et pensionisüsteem ei jääks ajale jalgu, vaid kohanduks vastavalt riigi majanduslikule olukorrale. Sotsiaalsed põhiõigused nõuavad rahalisi vahendeid, mida võib eri aegadel olla erinev hulk.⁴⁵ Ka õigus riiklikule eripensionile sõltub eeskätt riigi prioriteetidest ning võimalusest eripensione maksta.⁴⁶

Nii Eesti kui kogu maailma rahvastik on vananev. Eestis on ligi 412 000 pensionäri, mis on üle 10% rohkem kui kümme aastat tagasi. Rahvastiku vananemine ja vähenemine paneb pensionisüsteemi ülalpidamiseks üha suurema koorma tööealistele inimestele ning ohustab pensionisüsteemi jätkusuutlikkust. Kuna rahvastiku vananemine on kestnud juba pikka aega

⁴⁴ L. Leppik. Pensionipoliitika. – R. Tammist, H. Rumm (koost.) *Eesti poliitika eile, täna, homme. Reforme seitsmest valdkonnast*. Tallinn: Johannes Mikkelsoni Keskus 2005, lk 141.

⁴⁵ M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus (2 ptk sissejuhatus, punkt 3.2.3). Komm vlj 3 vlj. – U. Madise jt (toim.). Tallinn: Juura 2012. Arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/eessona/> (25.03.2015)

⁴⁶ Kiviselg 2010.

ning jätkub ka edaspidi, tuleb pensionisüsteemile leida kestvad lahendused.⁴⁷ Nii ongi Eestis suund üldisele pensionireformile ja eripensionide ärakaotamisele.

1.2.2.1. Eripensioni ärakaotamine

Teatud ametnike erikohtlemise on riik käesolevaks ajaks ka lõpetanud. Sisuliselt on esimesena eripensioni maksmine lõpetatud parlamendiliikmetel, kellele X Riigikogust alates parlamendipensionile õigust ei teki. Järgnev „eripensionireform“ toimus 2012. aastal vastuvõetud riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seadusega⁴⁸, millega kaotati ära riigikontrolöri, Riigikontrolli peakontrolöri, õiguskantsleri ja õiguskantsleri asetäitja-nõuniku ametipension. Õigused eripensionile säilitati neil, kellel 1. jaanuariks 2013 oli täidetud selle saamiseks vajalik staažinõue, ning pensioniõigust andvatel ametikohtadel töötavatel isikutel, kellel oli selleks ajaks täidetud vähemalt 50% selle pensioni saamiseks vajalikust staažinõudest. Kohtunike ametipensione reformiti Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse, kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja kohtute seaduse muutmise seadusega.⁴⁹ Ka kohtunike ametipensionid kujundati ümber selliselt, et 1. juulist 2013 ametisse nimetatavatele kohtunikele ametipension ei laiene, kuid selle saamine säilitati seni teenistuses olnud kohtunikele.

Üldise pensionireformi, sealjuures eripensionide ärakaotamise, eesmärkideks võib pidada isikute võrdse kohtlemise tagamist pensioniskeemides ning riigieelarve kulutuste vähendamist pensioni maksmiseks.⁵⁰

Loodetakse, et pensionikulu kasv aeglustub oluliselt ning nimetatud ametnikegruppide eripensionid kaovad lõplikult ära umbes 50-60 aasta pärast.⁵¹

Järgnevalt toob töö autor välja olulisemad argumendid seniste eripensionisüsteemi osade reformimisel.

Euroopa Komisjon on juhtinud tähelepanu isikute ebavõrdsele kohtlemisele pensioniskeemides ning sellele, et Eestis on hulk skeeme, kust saadav pension on suurem, kui selle saaja on sinna

⁴⁷ Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, lk 3.

⁴⁸ 2012. aasta riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seadus. – RT I, 29.03.2012, 3.

⁴⁹ 2012. aasta Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse, kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja kohtute seaduse muutmise seadus. – RT I, 29.12.2012, 1.

⁵⁰ Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 1. 151 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/download/a0fdb387-5b20-da15-172e-6f1710784303/a0fdb387-5b20-da15-172e-6f1710784303> (19.03.2015)

⁵¹ Samas, lk 7.

panustanud. Euroopa Komisjoni majanduspoliitika komitee, sotsiaalkaitsekomitee ja komisjoni teenistuste ühisraportis pensionide kohta (raporti lisa riikide kohta, 2010. a. november)⁵² toodi välja, et Eesti peaks üle vaatama oma arvukad eriskeemid, mis võimaldavad varasemat pensionile jäämist ja kõrgemat pensioni võrreldes tavapensioniga.⁵³

Leiti, et eripensionid ei haaku Eesti pensionisüsteemi sambalise struktuuriga. Mitmesambaline pensionisüsteem tugineb eeldusele, et vanaduspensioniea sissetulek kujuneb mitmest erinevast allikast/sambast. Kõrgete eripensionide kehtestamisel on eeldatud, et kogu sissetulek tuleb eripensionist. Käesoleval ajal saab igaüks kaasa aidata oma tulevase pensioni kujundamisele, sõlmides lisaks kohustuslikule kogumispensionile ka vabatahtliku kogumispensioni lepingu või valides muu säästmise viisi, mistõttu pole riikliku pensioni erisused enam põhjendatud.⁵⁴ Näiteks on tõstetud kohtunike eripensionireformiga ühtlasi ka kohtunike palkasid, mis võimaldaksid neil teha vabatahtliku pensionikindlustuse makseid või valida muu säästmise vahendi.⁵⁵

Pensionäride ebavõrdsele kohtlemisele võrreldes teiste pensioniliikidega viitab ka asjaolu, et kuna eripensioni suurus ei sõltu inimese enda panusest tööelu jooksul pensionisüsteemi, vaid konkreetsest ametikohast, siis ametikohas teenitud aeg ei pruugi olla proportsionaalne pensioni saamise ajaga. Näiteks võib politseiametnik olla töötanud 20 aastat, kuid pensioni saab järgmised 40 aastat.⁵⁶

Riigile kui tööandjale on eripensionid edasilükatud rahaline kohustus.⁵⁷ Isiku täiendav panus peaks olema korvatud palgaga, mitte riigile edasilükatud rahalise kohustustega maksta tulevikus kõrget eripensionit.⁵⁸

Kuigi mitmete ametkondade puhul on eripensionidõigus kaotatud, ei ole riik siiski teatud ametnike eripensionide ärakaotamise osas üksmeelele jõudnud. Eripensionidõigus on säilinud

⁵² Joint Report on Pensions. Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe. Country profiles. European Commission, November 2010, p 39.

⁵³ Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 2.

⁵⁴ Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse, kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri teise lugemise juurde. 279 SE II, 21.11.2012. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/download/457dbf04-0ee7-4e50-8603-7cada8a123d1/457dbf04-0ee7-4e50-8603-7cada8a123d1> (20.03.2015)

⁵⁵ Samas.

⁵⁶ Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, lk 55.

⁵⁷ Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 2.

⁵⁸ Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse seletuskirja lisa. 151 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5bf557fe-0666-9990-008c-c1bdfb3e5a75/Riigikontrolli-seaduse-ja-%C3%B5iguskantsleri-seaduse-muutmise-seadus/> (3.05.2015)

politseiametnikel, kaitseväelastel ja prokuröridel ning kahtlemata ka Eesti Vabariigi Presidendil. Samuti on säilinud päästeeteenistujate vanaduspensioni lisa maksmine.

Riigikontroll on leidnud, et vaatamata senistele eripensionireformidele, ei ole riigi kulud eripensionidele vähenenud. Suurimaid kulusid kannab riik jõustruktuuride eripensionide maksmisel ja riigi seisukohalt moodustavad kaks kolmest suurimast eripensionide kuluartiklist politseiametnikud ning kaitsevälased.⁵⁹ Kuna praegune süsteem näeb ette, et iga inimene peaks pensionisammaste kaudu oma pensionivajaduse ära katma siis puudub riigil õigustus eripensionisüsteemi raames ühe inimese kohta niivõrd palju suuremaid kulutusi teha.⁶⁰ Nimetatud eripensioni maksmisel toodud põhjendused ja kehtestatud eesmärgid pole enam aja-ega asjakohased ning süsteem paneb eripensionärid ebaproportsionaalselt soodsasse positsiooni võrreldes ülejäänud pensionäridega.⁶¹

Vaatamata sellele, et eripensionioiguse kaotamist on pikaajaliselt plaanitud kõigi senikehtestatud ametnike suhtes, on leitud, et riigi jõustruktuurid on valdkonnad, kus on vaja kainelt kaalutletud otsuseid. Eripensionisüsteemide reformi kontekstis on oluline hinnata muutuste mõju riigi sise- ja välisurvalisusele.⁶²

Siseminister on leidnud, et eripensionide süsteemi reformimise puhul on oluline sisejulgeolekusüsteemi ja kaitseväge hüvanguks inimeste tehtud valikute väärtustamine, kuna alustatud teenistus seob inimese sisuliselt eluaegse kohustuse ja piirangutega. Eripensioni kaotamisega seonduvate lahenduste pakkumisel peab arvestama, et kannatada ei saaks pühendunud ja võimekate inimeste motivatsioon ning põhjendatud õiguspärane ootus, samuti peab järgima võrdse kohtlemise ja tasakaalu põhimõtteid.⁶³

Kaitseminister on seisukohal, et kõiki eripensione ei ole mõistlik käsitleda sarnaselt, vaid lähtuda tuleb konkreetse teenistuse eripärast ja pensionisüsteemi rahastamis põhimõtetest: „kaitseväeteenistuses, ja kindlasti ka teistes eriteenistustes, kus koolitatakse ise endale vajalike oskusteabega personali, on eripensioni regulatsioonil oluline roll lisaks muudele aspektidele meelitada isikuid tegevteenistusse asuma ja seal jätkama. Suur personalivoolavus mõjub negatiivselt kogu organisatsiooni toimimisele. Koolitatud ja kogemustega tegevväelaste asendamiseks ei ole võimalik leida vajaliku oskusteabega isikuid tööjõuturult, neid tuleb ise koolitada, nooremohvitseri koolitamine võtab aega neli aastat, kuid kogemustega spetsialistiks

⁵⁹ Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, lk 54.

⁶⁰ Samas.

⁶¹ Samas, lk 55.

⁶² Samas, lk 57.

⁶³ Samas, lk 56.

kujunemine kestab veelgi kauem, vanemohvitseri koolitamiseks kulub juba 13 aastat. Seega on eripensionil oluline roll hoidmaks tegevväelasi kaasaegse dünaamilise tööjõuturu tingimustes tegevteenistuses.⁶⁴

1.2.2.2. Eripensionide ümberarvutamise regulatsiooni muutmine

Lisaks eripensionide ärakaotamisele on toimunud muudatused ka pensionide maksmise osas nii määratud kui määratavatele ametnike pensionidele. Kui varasemalt arvutati eripension ümber, kui muutus selle ametikoha palk, kust eripensionär pensionile jäi, siis nüüd hakati neid indekseerima.

Autor selgitab, et ümberarvutamine ja indekseerimine on kaks erinevat terminit, mis erinevad ka sisuliselt. Pensioni ümberarvutamine toimub juhul, kui konkreetse isiku puhul on tekkinud pensioni vähendamist või suurendamist tingivad seaduses sätestatud asjaolud, näiteks ametipalga muutus. Ümberarvutamine on sätestatud RPKS §-s 25. Indekseerimise korral suurenevad kõik indekseeritavad pensionid indeksiga läbikorrutamise tulemusena. Üldine pensionide indekseerimise kohustus ja indeksi arvutamise alused on sätestatud RKPS §-s 26.

Pensionid ei kasva enam koos palgaga politseiametnikel, kohtunikel, kaitseväelastel, Riigikontrolli ametnikel ja õiguskantsleril. Nende pensionid indekseeritakse RPKS § 26 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud pensioniindeksiga. Kohtunike pensionid indekseeritakse kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduses (KRAPS)⁶⁵ § 2 lg 2 sätestatud kõrgeima palgamäära indeksiga, mille väärtus on 50% tarbijahinnaindeksi aastase muutuse ja sotsiaalmaksu laekumise aastase muutuse aritmeetilisest keskmisest.⁶⁶

Pensionide ümberarvutamise süsteemi indekseerimise süsteemi ülemineku eesmärgina võib näha eelpool nimetatud eripensionireformi eesmäärke - isikute võrdse kohtlemise tagamine pensionisüsteemis ja riigieelarve kulutuste vähendamine pensionide maksmiseks.

⁶⁴ Samas, lk 57.

⁶⁵ Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus. – RT I 2010, 1, 2 ... RT I, 29.06.2014, 130.

⁶⁶ Kohtuniku pensionile kohaldatav indeks on erinev, üldjuhul väiksem, indeksist, millega indekseeritakse ülejäänud pensione. Selle indeksiga indekseerimine on tingitud kohtunike pensioni kõrgest, 75%-st, asendusmäärast viimasesse palka. Kui kohtuniku pensioni indekseeritakse pensioniindeksiga, võib aastate pärast kujuneda olukord, et pension on suurem kui palk. Seletuskiri 279 SE II.

Indekseerimisele mindi üle, kuna pensioni muudatused peaksid olema kõikide pensionide puhul ühesugused⁶⁷ ja indekseerimissüsteem on üks vahenditest vähendamaks riigieelarve kulutusi pensionide maksmiseks.⁶⁸

Näiteks PPVS muutmise seaduse seletuskirja kohaselt tagab indekseerimine isikute võrdse kohtlemise pensioniskeemides, eelkõige pensionäride endi hulgas. Endine õiguslik regulatsioon pensionide ümberarvutamise osas kohtleb erinevalt eripensionäre ning tavapensionäre, samuti eripensionäre omavahel.⁶⁹

Samuti on leitud, et pensioni ümberarvutamine sõltuvalt ametikoha palga muutusest pole põhjendatud, kuna palga muudatus võib olla seotud ka muudatustega ametiülesannetes, mida pensionär pole täitnud.⁷⁰

Eripensionireformi kokkuvõttes saab asuda seisukohale, et senine eripensionide arvestamise süsteem ei ole muutunud olustikus enam asjakohane ning on tekkinud vajadus eripensionireformide järele. Nagu eespool märgitud, on teatud ametigruppide suhtes juba vastavaid reforme ka tehtud ning seejuures on kasutatud nii eripensioni täielikku kaotamist kui ka arvestamise süsteemi muutmist. Kuivõrd eripensionioigus loodi valdavalt aastakümneid tagasi ning vastavad ametnikkonnad on senise süsteemiga harjunud, võib eripensionioiguse süsteemi muutmine ja kaotamine riivata isikute põhiseadusega tagatud õigusi.

⁶⁷ Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 3.

⁶⁸ Seletuskiri 279 SE II.

⁶⁹ Politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu (326 SE II) seletuskiri teise lugemise teksti juurde, lk 3. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/download/82ee9169-e8f7-4a20-b6ea-a9b2497b321a/82ee9169-e8f7-4a20-b6ea-a9b2497b321a> (25.03.2015)

⁷⁰ Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 3.

2. AMETNIKE ERIPENSIONI VÄHENDAMISE PÕHISEADUSPÄRASUSE EELDUSED

Riigi efektiivseks toimimiseks on vajalik, et seadusandjal oleks võimalus kehtestatud õiguslikku regulatsiooni vastavalt olukorrale ja vajadusele muuta. Kuid olenemata asjaolust, et õiguskord peab olema vastavuses tegelike muutustega ühiskonnas, peab ka varasemalt kehtestatud regulatsiooni muutmine olema kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud põhiõiguste ja üldpõhimõtetega.

Riigikohus on väljendanud seisukohta, et seadus, mis on vastuolus põhiseadusest tulenevate põhimõtetega, on vastuolus ka põhiseadusega.⁷¹ Põhiprintsiibid esindavad põhiseaduse vastuvõtmisel langetatud olulisemaid väärtusotsustusi, väljendades Eesti Vabariigi aluseks olevaid põhiväärtusi.⁷² Need on normid, mis põhjendavad põhiseaduse kõiki ülejäänud printsiipe ja reegleid. Sealjuures tuleb arvestada sellega, et igal printsiibil on oma kindel sisu.⁷³

Ka põhiõigused on põhiseadusega tagatud õiguspositsioonid,⁷⁴ mis väljendavad kindlat sihti tagada Eesti Vabariigis võimalikult ulatuslik üksikisiku õiguste kaitse.⁷⁵ Nii ei tohi õigusele rajatud riigis riigivõim käituda eraisikuga oma suva järgi, vaid võimu teostamine on piiratud individuaalsete õigustega.⁷⁶ Põhiõigustest tulenevad isikule subjektiivsed õigused nende vabaks kasutamiseks, avalikule võimule aga keeld sekkuda põhjendamatult õiguste ja vabaduste vabasse kasutamisse.⁷⁷

Eripensionireformi üheks osaks oli pensioni arvutamise seonduvate aluste muutmine. Otsustati, et ametnike eripensionid ei tohiks enam sõltuda ümberarvutamise süsteemist, vaid see tuleb asendada indekseerimise süsteemiga. Regulatsioonimuutus tõi pensioneeruvatele isikutele aga kaasa senisemast ebasoodsama olukorra.⁷⁸ Just seetõttu peab autor põhiseaduslikku analüüsi vajalikuks, sest pensioni arvutamise seonduvate aluste muutmine võib kaasa tuua vahetu mõju isikute põhiõigustele. Siinjuures täpsustab autor, et kuna

⁷¹ RKPJKo III-4/1-5/94

⁷² T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 44.

⁷³ Samas, lk 45.

⁷⁴ H. Kalmo. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu?. - Juridica 2013 nr 2, lk 85.

⁷⁵ II peatükk. Põhiõigused, vabadused ja kohustused. Sissejuhatus – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj 3 tr. Tallinn: Juura 2012, lk 95.

⁷⁶ M. Ernits. PõhiSK § 10/3.4.1. - E.-J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj 2. Tallinn: Juura 2008.

⁷⁷ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn : Juura 2004, lk 238.

⁷⁸ Eripensionid edaspidine suurenemine ei ole enam sõltuvuses kehtivast ametipalgast, vaid indeksist. Sellest on tingitud ka varasemast ebasoodsam olukord.

indekseerimine mõjutab pensioni suurust pigem ebasoodsamalt, siis sisustatakse edasises töös tekkinud olukorda väljendiga „eripensioni vähendamine“ .

Käesoleva peatüki eesmärk on selgitada välja, missugustel tingimustel on eripensionide vähendamine põhiseadusega kooskõlas. Selleks tuleb analüüsida, missuguseid isiku põhiõigusi ja üldpõhimõtteid eripensioni vähendamine või koguni selle ärakaotamine võib riivata.

Töö autor analüüsib eripensioni vähendamise põhiseaduspärasust kahe Riigikohtu lahendi näitel, selgitades välja Eesti kohtupraktika kehtivad seisukohad eripensioni vähendamise põhiseadusliku lubatavuse kontekstis. Kuigi alljärgnev käsitus keskendub üksnes pensioni arvutamise seonduvate aluste muutmisele, tuleb autori arvates ka eripensionide ärakaotamisel arvestada samasuguste põhimõtete ja isikute põhiõigustega.

2.1. Riigikohtu otsuste nr 3-4-1-1-14 ja nr 3-4-1-18-14 aluseks olevad asjaolud

Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014 otsusega kohtuasjas nr 3-4-1-1-14 kontrolliti kohtunike pensionide arvestamist reguleerivate sätete vastavust põhiseadusele (edaspidi nimetatud kohtunike kaasus). Tegemist on esimese kohtuasjaga, kus põhiseaduskohtul tuli otsustada ametipensionide reformi läbiviimiseks kehtestatud regulatsiooni põhiseaduslikkuse üle. Antud kaasuses käis vaidlus seadusemuudatustega kaasnenud pensionäridest kohtunike erineva kohtlemise üle, kus kohus kontrollis KS § 132⁷ lõike 2 ja Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse § 3 punkti 2 põhiseadusele vastavust. Kuni 1. juulini 2013 (v.a) kehtisid KS § 82 lõiked 1 ja 2, mille kohaselt arvutatakse kohtunikupension ümber kohtuniku ametipalga muutumise ajast arvates, kui muutub ametikoha palk, mille järgi kohtunikupension on arvutatud. Selle asemel kehtib alates 1. juulist 2013 KS § 132⁷ lg 2, mille kohaselt kohtunikupension (välja arvatud jooksva palga alusel arvutatud pension) indekseeritakse KRAPS § 2 lõikes 2 nimetatud kõrgeima palgamäära indeksiga. Lisaks jõustusid 1. juulil 2013 KRAPS sätted, millega suurendati kohtunike ametipalku. Kaebajate, kui enne 1. juulit 2013 pensionile läinud kohtunike pension, oli arvutatud madalamast ehk külmutatud kohtunike ametipalkadest ja oli väiksem kui alates 1. juulist 2013 pensioneervatel kohtunikel, kelle pensioni arvutamise aluseks on suuremad ametipalgad.

Töö autori arvates on antud kohtulahendi näol tegemist nn pretsedentkaasusega, sest ka Riigikohtu üldkogu otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-18-14 jõuti pensionide arvestamist reguleerivate sätete põhiseaduslikkuse kontrollimisel samadele põhimõttelistele järeldustele, kui kohtunike kaasuses.

Riigikohtu üldkogu 6. jaanuari 2015 lahendis nr 3-4-1-18-14 (edaspidi nimetatud politsei kaasus) kontrolliti PPVS § 106 lg 1 ja politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse § 1 punkt 4 põhiseadusele vastavust. Vaidluse all olid sätted, mille alusel koheldi erineval ajal pensionile läinud politseiniku pensioni arvestamisel erinevalt. Politseinikele, kes pensioneerusid perioodil 1. jaanuar 2010 kuni 31. detsember 2012, määratud pensionite suurendamisel lähtuti kuni 31. detsembrini 2012 nn ümberarvutamise süsteemist. Alates 1. jaanuarist 2013 kehtiva PPVS § 106 lg 1 kohaselt ei arvutata perioodil 1. jaanuar 2010 kuni 31. detsember 2012 pensioneerunud politseinikele määratud pensioni ametipalga muutumisel ümber, vaid need indekseeritakse iga aasta 1. aprillil (nn indekseerimise süsteem). Seetõttu ei ole nendele isikutele määratud pensioni edaspidine suurenemine enam sõltuvuses ametipalgast, vaid indeksist. Samuti tõusid 1. jaanuaril 2013 politseinike ametipalgad. Antud kaasuses oli kaebaja pension määratud 2009. aastal Vabariigi Valitsuse määrusega vähendatud politseiametnike palgaastmete kuupalgamäärade järgi (s.t. palgamäär, mis kehtis kaebaja pensionile jäämise päeval) ning 1. jaanuaril 2013 politseinike ametipalkade tõusuga ei kaasnenud määratud pensioni suurenemist.

2.2. Eripensioni vähendamisega riivatavate põhiõiguste analüüs Riigikohtu otsuste nr 3-4-1-1-14 ja nr 3-4-1-18-14 näitel

Käesoleva töö eesmärgist tulenevalt on vajalik kindlaks teha, kas olukord, kus eripensioneid enam vastavalt uuele ametipalgale ümber ei arvutata, riivab PS § 32-st tulenevat omandipõhiõigust. Samuti arvestab töö autor lisaks omandipõhiõiguse kaitseala sisustamisele ka PS §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse tekkimisega. Kuigi põhiseaduses on õiguspärane ootus ja omandipõhiõigus kaitstud eraldiseisvana, lähtub autor Riigikohtu eripensioniõigust käsitlevatest põhiseadusliku järelevalve asjadest, kus kohus on sidunud omandipõhiõiguse riive sõltuvusse õiguspärase ootuse tekkimisest ja tõstatanud küsimuse, kuivõrd võib selle ootusega arvestamata jätta.⁷⁹ Samuti määratakse kindlaks, kuidas mõjutavad regulatsioonimuudatused isikute PS §-st 12 tulenevat võrdsuspõhiõigust.

Järgnevalt avatakse nimetatud põhiõiguste sisu ja analüüsitakse, kas eripensioni vähendamisega on võimalik riivata põhiseadusega tagatud õigusi.

⁷⁹ RKÜKo 3-4-1-1-14, p 88; RKÜKo 3-4-1-18-14, p 54.

2.2.1. Omandipõhiõiguse ja õiguspärase ootuse põhimõtted ning nende riived

2.2.1.1. Omandipõhiõiguse ja õiguspärase ootuse olemus

Omandipõhiõiguse näol on tegemist PS §-s 32 sisalduva printsiibiga, mis sätestab põhiõiguste adressaadile suunatud keelu riivata seda, mis kuulub omandi kaitsealasse.

Omandipõhiõiguse funktsiooniks on tagada põhiõiguse kandjale vabadussfäär omandiõiguse ja omandiga sarnanevatele varaliste õiguste valdkonnas ning võimaldada tal selle kaudu kujundada oma elu ise omal vastutusel.⁸⁰ Omand peab olema kaitstud meelevaldse avalik-õigusliku sekkumise eest, millega takistatakse põhjendamatult omandi rahumeelset kasutamist.⁸¹ Näiteks võib omandiõigus olla riivatud õigusaktiga, kui õigusakt takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne varalise positsiooni.⁸²

Omandipõhiõiguse kaitsealasse arvatakse kõik eraõiguslikud varalist väärtust omavad positsioonid ning teatud tingimustel ka avalik-õigusliku varalise väärtusega õiguslikud seisundid.⁸³ Nii hõlmab põhiseaduslik omand endas isikule kuuluvaid kehalisi esemeid, asjaõiguslikku omandiõigust, asjaõiguslikku omandamisõigust, teatud liiki võlaõiguslikke nõudeõigusi, intellektuaalse omandiga seonduvaid varalise iseloomuga õigusi ning avalik-õiguslikke varalisi positsioone.⁸⁴

Üldistatult on omandipõhiõiguse puhul tegemist üldise varalisi õigusi kaitsva normiga.⁸⁵ Normi kaitse ulatub nii kinnis- ja vallasasjadele, kuid ka rahale ning rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele.⁸⁶ Siinkohal on oluline, et õiguslikul positsioonil oleks rahas mõõdetav väärtus.⁸⁷

Samuti on õigus pensionile oma olemuselt avalik-õiguslik varaline positsioon.⁸⁸ Nii kohtunike kui ka politsei kaasuses leidis Riigikohus, et õigus saada pensioni on rahaliselt hinnatav õigus, mis kuulub oma olemuselt omandipõhiõiguse kaitsealasse.⁸⁹

⁸⁰ M. Ernits. PõhiSK § 32/1. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj 3 tr. Tallinn: Juura 2012.

⁸¹ Maruste, lk 478.

⁸² Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 2 ptk. Põhiõigused, vabadused ja kohustused (järg), § 32. Arvutivõrk. Kättesaadav. <http://www.just.ee/et/eesti-vabariigi-pohiseaduse-juriidilise-ekspertiisi-komisjoni-lopparuanne>. 19.02.2015.

⁸³ K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. - Juridica 2006 nr 1, lk 58.

⁸⁴ M. Ernits. PõhiSK § 32/4. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj 3 tr. Tallinn: Juura 2012.

⁸⁵ P. Roosmaa. PõhiSK § 32/2.2. - E.-J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2002.

⁸⁶ RKÜko 17. juuni 2004, 3-2-1-143-03, p 18; RKÜko 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 56.

⁸⁷ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne (viide 82).

⁸⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne (viide 82).

⁸⁹ RKÜko 3-4-1-1-14, p 88; RKÜko 3-4-1-18-14, p 54.

Seadusandja otsustus tunnistada varasem regulatsioon kehtetuks võib evida vahetut mõju pensioniõigustatud isikute pensionide suurusele. Seega tuleb õigust pensionile põhiseaduslikult kaitsta.

Omandina võivad olla käsitatud ka õigustatud ootused, mille suhtes võib väita, et nad täituvad.⁹⁰ Ehk teisisõnu võib olemasoleva omandi või vara hulka ühtlasi lugeda ka sellised nõuded, mille realiseerumise osas on olemas vähemalt õiguspärane ootus.⁹¹ Nii võib omandipõhiõiguse küsimus esineda avalik-õigusliku rahaliselt mõõdetava soorituse korral, mille saamiseks on isikul õiguspärane ootus, kuid mille andmisest põhiõiguste adressaat keeldub. Selliseks nõudeks võibki teatud juhtudel olla õigus pensionile, mida piiratakse või vähendatakse.⁹²

Kuivõrd kohus analüüsis omandipõhiõiguse riivet koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega, on oluline selgitada ka õiguspärase ootuse põhimõtte sisu ning selle kohaldatavust pensionile.

PS §-st 10 tuleneb õigusriigi põhimõte, mis hõlmab endas ka õiguskindluse põhimõtte. Õiguslik garanteeritus ehk õiguskindlus peab tugevdama isiku usaldust õiguskorra vastu.⁹³ See on isiku põhjendatult tekkinud uskumine, et asutus käitub tulevikus teatud viisil ning juhindub ka tulevikus oma varasematest otsustest.⁹⁴ Lühidalt öeldes peab isikutel olema õigus oma igapäevast elu mõistlikult ette planeerida, ilma et peaks kartma riigipoolseid äkilisi muudatusi või ebaselgust seadusandluses.

Sisult tähendabki õiguskindlus nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõtte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõtte).⁹⁵

Õiguspärase ootuse põhimõtte sisustamisel on üheks teedrajavaks pretsedendiks olnud Riigikohtu 30.09.1994 otsus nr III-4/1-5/94, kus analüüsiti tähtajalise maksusoodustuse tühistamist enne algul lubatud tähtpäeva saabumist. Õiguspärase ootuse põhimõtte kohta on Riigikohus märkinud, et selle järgi on igäihel õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igäiks peab saama kasutada talle seadusega antud õigusi ja vabadusi

⁹⁰ Maruste, lk 475.

⁹¹ EIKo Gratzinger and Gratsingerova v. The Czech Republic, 10.07.2002, p.69.

⁹² M. Ernits. PõhiSK § 32/4.8. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj 3 tr. Tallinn: Juura 2012.; EIK Kjartan Asumndsson vs Island, 12.10.2004.

⁹³ R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. 2. tr. Tallinn: Juura 2002, lk 35.

⁹⁴ A. Freckmann., T. Wegericht. The German legal system. London: Sweet&Maxwell, 1999, lk 59.

⁹⁵ RKPJKo 3-4-1-20-04, p 12.

vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.⁹⁶

Hiljem täpsustas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium õiguspärase ootuse põhimõtte sisu veelgi. Õiguspärase ootuse kaitse peab tagama õiguste ja vabaduste moonutamatu realiseerimise põhiseaduse § 11 teise lause kohaselt. Õigusi ja vabadusi on võimalik täisväärtuslikult kasutada vaid siis, kui isik ei pea kartma, et riik rakendab ettenägematuid ebasoodsaid tagajärgi. Seejuures eeldab oma õiguste realiseerimine ehk isikule seadusega antud õiguste ja vabaduste kasutamine tegutsemist õigusnormile tuginedes, selle kehtima jäämisele lootes.⁹⁷ Õiguskorraga isikule antud õigused ja pandud kohustused peaksid püsima stabiilsetena ega tohiks muutuda rabavalt isikule ebasoodsas suunas.⁹⁸

Õiguspärane ootus saab tekkida sellisest tegevusest, milles sisaldub isikule antud subjektiivne avalik õigus või lubadus sellise õiguse realiseerimiseks tulevikus.⁹⁹ Täpsemalt öeldes on õiguspärane ootus isikul tekkinud siis, kui õigusakt annab isikule subjektiivse õiguse; isik on hakanud seda õigust realiseerima või on hakanud kulgema soodsa õigusjärelmi tingimuseks olev tähtaeg; muudatus halvendab isiku olukorda; isiku mõistlik ootus õigusliku olukorra püsimise suhtes kaalub üles avaliku huvi ümberkorralduse järele.¹⁰⁰

Õiguspärane ootus nõuab subjektiivsete lubaduste ja individuaalsete suhete põhjalikku uurimist.¹⁰¹ Selleks, et võtta seisukoht õiguspärase ootuse põhiseadusele vastavuse üle, on eelnevalt vajalik teha kindlaks, kas isikul on üldse tekkinud õiguspärane ootus teatud hüve suhtes ja kas riik on andnud lubaduse, mis oli selle ootuse aluseks.

Nimelt määrab õiguspärase ootuse printsiibi olemuse ka see, millised on usaldaja ootused usaldatava käitumisele.¹⁰² Seetõttu on tähtis objektiivselt hinnata, mida võib isik põhjendatult oodata seadusandja poolt kehtestatud õiguslikust regulatsioonist tulenevalt.

⁹⁶ RKPJKo 3-4-1-2-99.

⁹⁷ RKPJKo 3-4-1-27-13, p 50.

⁹⁸ RKPJKo 3-4-1-20-04, p 13.

⁹⁹ Õiguspärane ootus kaitseb üksnes neid ootusi, mis on tõusetunud administratsiooni tegevusest, ja mitte neid, mis on tekkinud isikute subjektiivsetest lootustest - R.Thomas. *Legitimate Expectations and Proportionality in administrative Law*. 2002, lk 53.

¹⁰⁰ M. Ernits. PõhiSK § 10/3.4.3.2. - Ü. Madise jt (toim). *Eesti Vabariigi põhiseadus*. Komm. vlj 3 tr. Tallinn: Juura 2012.

¹⁰¹ P. Reynolds. *Legitimate Expectations and the Protection of Trust in Public Officials*. *Public Law*, Vol. 2011, lk 15. Arvutivõrgus: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1689518 (4.05.2015)

¹⁰² Nt: P. Sztompka. *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press 1999, lk 55.

Nagu eelnevalt märgitud, siis laieneb pensioniõigus ka veel mitte kohalduvale, st lubatud regulatsioonile. Ehk antud juhul sõltub pensioniõiguslik kaitse sellest, kas õiguskorras isikule antud õigused on muutunud sõnamurdlikult ja ebasoodsas suunas.

Eelduslikult on pensionilubadus tegur, mis mõjutab isikute teenistusalaste otsuste langetamist (s.t küsimuses, kas astuda teenistusse, jätkata teenistuses või mitte). Teenistuja võib põhimõtteliselt lähtuda sellest, et ta hakkab saama (eri)pensioni teenistuses oleku ajal kehtestatud tingimustel. See kehtib eriti juhul, kui eripensioni maksmise üheks tingimuseks on teatud aja jooksul teenistuses oleku nõue (teenistusstaaz) ning isik selle nõude täidab.¹⁰³

2.2.1.2. Riigikohtu käsitus

Käesoleva töö temaatikast lähtuvalt analüüsibki töö autor kohtupraktika näitel eripensionisüsteemi muudatustest tingituna, kas ametnikel on tekkinud õiguspärane ootus eripensioni saamisele teenistuses oleku ajal kehtestatud tingimustel.

Riigikohus tuvastas nii kohtunike kui ka politsei kaasuses õiguspärase ootuse olemasolu, samuti kaebajate omandipõhiõiguse riive koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega rikkumise.

Kohtunike kaasuses otsustas kohus, et kaebajatel tekkis õiguspärane ootus, et nad saavad vanaduspensionieas kohtunikupensioni 75% vastava ametis oleva kohtuniku ametipalga ulatuses. Seda eelkõige võttes arvesse, et kohtunikuamet on tavaliselt pikaajaline ametivalik, millega kaasnevad piirangud. Kohtunikupension on üheks kohtuniku ja ka kohtute sõltumatuse garantiiks ning PS § 147 lõikest 3 tuleneva piirangu kompensatsiooniks. Teine oluline asjaolu riive tuvastamisel oli fakt, et seadusandja poolt oli aastakümneid sisuliselt muutumatuna kehtinud regulatsioon, mille kohaselt isik, kes on kohtunikuna töötanud vähemalt 15 aastat ning on jõudnud vanaduspensionieas, omab õigust saada kohtuniku vanaduspensioni suuruses 75% tema viimasest ametipalgast ning ametikoha palga muutmisel arvutatakse ka pension ümber. Seega said kaebajad kohtunikuametisse asumisel arvestada sellega, et vanaduspensionieas on neil suurem sissetulek, kui oleks teiste valikute korral. Lisaks eeltoodule leidis Riigikohus, et kaebajatel tekkis õiguspärane ootus KPAS-iga kehtestatud ajutisest regulatsioonist tulenevalt. Regulatsiooni ajutisusest tulenes kaebajatele õiguspärane ootus, et ajutise regulatsiooni

¹⁰³ I. Teder. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses. Politseiametnike väljateenitud aastate pensioni ümberarvutamise aluse muutmise põhiseaduspärasus. 10.07.2014, nr 9-1/140886/1403014, p 11.

Arvutivõrgus:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_arvamus_politseiametnike_valjateenitud_aastate_pensioni_umberarvutamise_aluse_muutmise_pohiseaduspärasus.pdf (3.05.2015)

lõpetamise järel taastatakse endine olukord, kus pensioni suurus on 75% vastava astme kohtu kohtuniku ametipalgast.¹⁰⁴

Üldkogu leidis kohtunike kaasuses, et uus regulatsioon ei vasta õiguspärase ootuse põhimõttele ning on riivatud ka omandipõhiõigust, kuna enne 1. juulit 2013 pensioneerunud kohtunike pension on alates muudatuse kehtima hakkamisest väiksem kui 75% vastava kohtunike ametipalgast. Kohus tuvastas, et kaebajate pension moodustas 75% vastava kohtuniku ametipalgast kuni 30. juunini 2013, mil kehtisid KPAS-iga ette nähtud ametipalgad. Alates 1. juulist 2013 kohtunike palgad suurenesid, kuid kaebajate pension jäi alates 1. juulist 2009 vähendatud tasemele, s.t. selle suuruseks ei olnud enam 75% vastava ametis oleva kohtuniku ametipalgast. Seega oli kaebajate pension väiksem, kui oluks eelmise regulatsiooni järgi või kui kaebajate pension arvutatuks ümber 1. juulist 2013 jõustunud uute kohtunike ametipalkade järgi. Samuti ei taastatud ajutise regulatsiooni lõpetamise järel kaebajate pensioni ka regulatsiooni ajutisusest tulenevalt.¹⁰⁵

Politsei kaasuses jõudis kohus analoogsele seisukohale nagu kohtunike kaasuses. Nimelt leidis kohus, et kaebajal tekkis õiguspärane ootus, et 1. jaanuaril 2013 tõstetud ametipalkadega kaasneb kaebajale 2011. aasta oktoobris määratud pensioni tõus, mis omakorda võetakse edaspidise indekseerimise aluseks. Sellise seisukoha aluseks oli asjaolu, et seadusandja andis politsei ja piirivalve seaduse jõustamisega alates 1. jaanuarist 2010 pensioneeruvatele politseinikele olukorras, kus nende ametipalku oli 2009. aastal vähendatud, selge lubaduse, et nendele määratud pensionid on endiselt seotud ümberarvutamise süsteemiga. Sellest tulenevalt võis kaebaja arvestada sellega, et kui ametipalgad tõstetakse, mõjutab see positiivselt ka tema pensioni suurust. Ümberarvutamise süsteemi asendamine indekseerimise süsteemiga 1. jaanuaril 2013 halvendas kaebaja olukorda ja riivas omandipõhiõigust koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega.¹⁰⁶

Seega käitus riik uut regulatsiooni luues sõnamurdlikult, kehtestades sätteid, mis panid varem pensioneerunud isikud tuntavalt ebasoodsamasse olukorda. Kohus leidis samuti, et riigi sõnamurdmisega on tegemist siis, kui isik on oma tegevusega täitnud eeldused, millest tulenevalt tal on tulevikus õigus enda suhtes soodsa regulatsiooni kohaldamisele, kuid riik kehtestab sellest hoolimata tema suhtes uue, vähem soodsa regulatsiooni.¹⁰⁷ Riik peab regulatsiooni muutes arvestama muu hulgas ka asjaoluga, kas isikul endal on veel võimalik

¹⁰⁴ RKÜKo 3-4-1-1-14, p 92-99.

¹⁰⁵ Samas, p 101-105.

¹⁰⁶ RKÜKo 3-4-1-18-14, p 56.1. - 56.4.

¹⁰⁷ RKÜKo 3-4-1-1-14, p 90; RKPJKo 3-4-1-27-13, p 50.

midagi teha selleks, et tulevikus kohalduks talle soodsam regulatsioon. Olukorras, kus isikud on täitnud seaduses sätestatud nõuded, mis on aluseks neile eripensioni määramisel, ei saa seadusandja kehtestada regulatsiooni, mis asetaks need isikud ebasoodsamasse olukorda, kuna sellega rikutakse isikute õiguspärase ootust, et kord kehtestatud regulatsioon jääb kehtima.¹⁰⁸

2.2.2. Võrdsuspõhiõigus ja selle riive

2.2.2.1 Võrdsuspõhiõiguse olemus

Vähemtähtsaks võrreldes omandipõhiõiguse ja õiguspärase ootuse põhimõtetega ei saa pidada võrdsuspõhiõigust, mis on samuti põhiseadusega tagatud. Võrdse kohtlemise põhimõtte põhiõiguslikud alused tulenevad PS §-st 12, mille kohaselt kõik on seaduse ees võrdsed ning kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja soolise seisundi või muude asjaolude tõttu.

Paragrahv sätestab õiguse ja inimõiguste rahvusvahelise kaitse fundamentaalse ja üldtunnustatud printsiibi: seaduse ees võrdsuse ja seaduse võrdse kaitse ning diskrimineerimise keelamise põhimõtte. Võrdsusõiguse kaudu tagatakse õigluse põhimõtte järgimine, mis aga on teatavasti üks põhiseaduse preambulas seatud Eesti riikluse eesmäärke. Printsiip seondub ka demokraatliku õigusriigi ning sotsiaalriikluse põhimõttega (PS § 10).¹⁰⁹

Eesti Põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatu all võib mõista üldist võrdsuspõhiõigust, mis on ühtne kõikide ebavõrdse kohtlemise aluste suhtes, ning PS § 12 lg 1 teise lauses sätestatud alused kujutavad endast üksnes näilikku loetelu üldise võrdsuspõhiõiguse raames. Ka riigikohus on järeldanud, et üldise võrdsuspõhiõiguse puhul on tegu lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega. See on igapäevane subjektiivne põhiõigus, mis rakendub kõigil võrdse kohtlemise juhtudel, kui ükski eriline võrdsuspõhiõigus ei ole kohaldatav.¹¹⁰

Traditsiooniliselt sisustatakse võrdsusõigust klassikalise lausest tuletatuna: „võrdseid tuleb kohelda võrdselt, ebavõrdseid ebavõrdselt“¹¹¹. Mõistagi ei taga üldine võrdsusõigus kõikide

¹⁰⁸ RKÜKo 3-4-1-1-14, p 124; RKÜKo 3-4-1-18-14, p 64.

¹⁰⁹ Maruste, lk 475.

¹¹⁰ M. Ernits. PõhiSK § 12/1.2.1. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj 3 tr. Tallinn: Juura 2012.

¹¹¹ Annus, lk 420; R. Maruste. Õigus võrdsele kohtlemisele õigusriigis, selle õiguse printsiibid ja kohaldamispraktika Euroopa Inimõiguste Kohtus. - Juridica 2008 nr 2, lk 67.

ühesugust kohtlemist, vaid nõutav on tegelikult võrdsete võrdne kohtlemine (nt ei ole nõutav kõikide inimeste riiklike toetuste ühesugune maksmine sõltumata abi vajamisest).¹¹²

Võrdse kohtlemise põhimõtte hõlmab kõiki eluvaldkondi ning on võrdsel määral siduv kõigile võimuharudele nii seadusandlikule, täitev- kui ka kohtuvõimule, aga ka kohalikule omavalitsusele.¹¹³ Avaliku võimu asutused peavad õigust rakendama ühtselt ehk üheviisiliselt ning kohtlema sarnases olukorras olijaid võrdselt.¹¹⁴

Et teha kindlaks, kas keegi on kellegagi (miski millegagi) võrdne või ebavõrdne, peab olema vähemalt kaks isikut, isikute gruppi või faktilist asjaolu, keda või mida omavahel võrrelda.¹¹⁵

Pea igasugune seaduslik regulatsioon teeb erisusi ühe grupi suhtes võrreldes nendega, keda antud seadus ei puuduta. Seega on peaaegu alati võimalik leida võrdlusgrupp, kelle suhtes ebavõrdset kohtlemist tuvastada. Riigikohus on leidnud, et mida erinevamad on võrreldavad grupid sisuliselt, seda erinevamalt võib seadusandja neid kohelda.¹¹⁶

2.2.2.2. Riigikohtu käsitus

Riigikohus asus nii kohtunike kui ka politsei kaasuses seisukohale, et kaebajate PS §-st 12 tulenevat võrdsuspõhiõigust on riivatud. Võrdsuspõhiõiguse riive tuvastamiseks moodustati võrdlusgrupid.

Kohtuniku kaasuse puhul oli kaebajate võrdlusgrupiks kohtunikupensioni saajad, kellele määrati või määratakse kohtunikupension 1. juulil 2013 või hiljem. Kohus leidis, et kuna kaebajate pension on väiksem võrreldes alates 1. juulist 2013 pensioneerunud või pensioneeruvate kohtunikega, koheldakse neid halvemini kui võrreldavat gruppi.¹¹⁷

Politsei kaasuse puhul võttis Riigikohus võrdluse lähtekohaks selle, et kui 1. jaanuaril 2013 mindi ümberarvutamise süsteemilt üle indekseerimise süsteemile, siis ühel juhtumil indekseeriti politseiniku pensioni, mis oli määratud vähendatud ametipalga alusel, kuid teisel juhtumil indekseeritakse pensioni, mis oli määratud 1. jaanuaril 2013 tõstetud ametipalga

¹¹² Annus, lk 420.

¹¹³ M. Ernits. PõhiSK § 12 - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj 3 tr. Tallinn: Juura 2012.

¹¹⁴ Maruste, lk 279; nt RKHKo 3-3-1-61-01, p 5.

¹¹⁵ M. Ernits. PõhiSK § 12/1.3. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj 3 tr. Tallinn: Juura 2012.

¹¹⁶ RKPKo 29.01.2014, nr 3-4-1-52-13, p 47.

¹¹⁷ RKÜKo 3-4-1-1-14, p 108-109; RKÜKo 3-4-1-18-14, p 57.1-57.4.

alusel. Seega olenemata asjaolust, et mõlemad grupid on täitnud vanaduspensioni saamise tingimused, kuid tulenevalt pensionile jäämise ajast indekseeritakse ühel grupil pensioni, mis määrati vähendatud ametipalga alusel, kuid teisel grupil pensioni, mis määrati tõstetud ametipalga alusel. Eeltoodust tulenevalt otsustas kohus, et esineb võrdsuspõhiõiguse riive, kuna võrreldavaid gruppe koheldakse sarnases olukorras erinevalt.

2.2.3. Põhiõiguste piiramise lubatavus

Eelneva käsitlese põhjal leidis kohus, et nii võrdse kohtlemise põhimõtet kui ka omandipõhiõigust ja õiguspärase ootuse põhimõtet on antud juhul rikutud. Samas ei pruugi põhiõigused ja –vabadused olla absoluutsed õigused, vaid seaduses sätestatud juhtudel on neid lubatud ka piirata. Seejuures peab vastav piirang olema sobiv, vajalik ja proportsionaalne soovitava eesmärgi saavutamiseks. Lähtudes PS § 11 esimeses lauses ja PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatust, tohib seadusandja põhiõigusi piirata ainult siis, kui Põhiseadus seda lubab. Lihtne piiriklausel ongi lihtvolitus seadusandjale põhiõiguse piiramiseks. Näiteks on Riigikohus tabavalt märkinud, et kuna PS § 32 teises lõikes pole nimetatud eesmärke, mis õigustavad omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise piiramist, siis saab selle põhiõiguse piiramise puhul olla seaduspäraseks seadusandja iga eesmärk, mis pole Põhiseadusega vastuolus.¹¹⁸ Samuti kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ka ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud.¹¹⁹

Käsitledes riivete legitiimseid eesmärke ja kontrollides legitiimsust, leidis kohus, et riive eesmärgi legitiimsus sõltub riivatava põhiõiguse reservatsioonist. Riigikohus leidis nii kohtunike kui ka politsei kaasuse puhul, et eesmärk kasutada riigi raha säästlikult on legitiimne eesmärk nii PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõiguse kui ka §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega riiveks. Arvestades elanikkonna vananemist ja Eesti Vabariigi taastamise järel riigile võetud pikaajaliste kohustuste mahtu ei ole senisel moel pensionide maksmine enam jätkusuutlik, mistõttu on vajalik pensionisüsteemis teha muudatusi. Seega antud juhtumitel oli eesmärgiks riigieelarveliste rahaliste vahendite otstarbekas ja säästlik kasutamine, samuti võib ametipensioni süsteemi muudatuse eesmärgina

¹¹⁸ M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus (2 ptk sissejuhatus, p 8.1.). Komm vlj 3 vlj. – U. Madise jt (toim.). Tallinn: Juura 2012.

¹¹⁹ RKÜKo 3-1-1-77-02, p 22.

näha soovi tagada nii konkreetse ametipensioni- kui ka pensionisüsteemi terviku pikaajaline toimimine.¹²⁰

PS §-st 11 tulenevalt on asjassepuutuvast sättest tulenev põhiõiguse riive põhiseadusega kooskõlas, kui riive on proportsionaalne. Politsei kaasuses leidis kohus, et kui 1. jaanuaril 2013 tõstetud ametipalkade määrad oleksid mõjunud ka ajavahemikul 1. jaanuar 2010 kuni 31. detsember 2012 pensioneerunud politseinike pensionite suurusele, ei oleks eelduslikult olnud tegemist riigi rahaliste vahendite erakordse kuluga. Samuti kuna seadusandja otsustas politseinikele, kes pensioneeruvad alates 1. jaanuarist 2010, endiselt kohaldada ümberarvutamise süsteemi, siis andis ta eelnimetatud isikutele õigustatud ja põhjendatud ootuse, et ka 1. jaanuaril 2013 ametipalkade tõstmine toob kaasa nende pensionide suurenemise. Lisaks kehtis ümberarvutamise süsteem alates 2002. aastast ning kaebaja ei saanud enam oma varasemaid ameti- ja pensionivalikuid muuta. Seda kõike arvesse võttes ning kaaludes erineva kohtlemise eesmärki ja tekitatud erineva olukorra raskust, leidis Riigikohus, et antud kaasuses ei ole võrreldavate subjektide erinevaks kohtlemiseks mõistlikku ja asjakohast põhjust.¹²¹

Kohtunike kaasuses kontrollis kohus samuti omandipõhiõiguse koosmõju õiguspärase ootuse põhimõttega ja võrdse kohtlemise põhimõtte riivete proportsionaalsust eesmärgi suhtes riigi raha säästlikult kasutada. Kaebajate võrdsuspõhiõiguse riive proportsionaalsuse osas leidis kohus, et kaebajate ja võrdlusgrupi puhul on erinevus üksnes pensioni määramise ajas. Ajaline erinevus pensioni määramises võib olla vaid üks päev, kuid sama tööstaaži juures on pensioni suurus erinev. Kohus leidis, et erinev kohtlemine ei ole proportsionaalne. Üldkogu kontrollis ka omandipõhiõiguse koosmõju õiguspärase ootusega riive proportsionaalsust ning leidis, et seadusemuudatustega kaasnev riigi raha sääst ei ole kuigi ulatuslik. Omandipõhiõiguse riive proportsionaalsuse koosmõju õiguspärase ootuse põhimõttega osas võttis kohus arvesse seda, et õiguspärase ootuse loonud regulatsioon kehtis üle 20 aasta, samuti seda, et kaebajad ei saa oma varasemaid ameti- ja pensionivalikuid enam muuta. Pensionisüsteemi reformi tegemisel tuleb arvestada isikute õiguspärase ootusega.¹²² Kohus leidis, et arvestades riivete intensiivsust, seejuures seda, et halvemini koheldakse meelevaldset osa kohtunikupensioni saajatest ning et enne 1. juulit 2013 ajutisena kehtestatud olukord jäeti pensioneerunud kohtunike suhtes lõpetamata sõnamurdlikult, samuti riigi raha säästliku kasutamise eesmärgi saavutamise

¹²⁰ RKÜKo 3-4-1-1-14, p 111-115; RKÜKo 3-4-1-18-14, p 58-59.

¹²¹ RKÜKo 3-4-1-18-14, p 61-65.

¹²² RKÜKo 3-4-1-1-14, p 116-127.

ulatust, on kaebajate omandipõhiõigust koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega ja võrdsuspõhiõigust ebaproportsionaalselt ning seega põhiseaduse vastaselt riivatud.¹²³

Üldkogu tunnistas põhiseaduse vastaseks kohtute seaduse § 132⁷ lõike 2 ja Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse § 3 punktiga 2 kohtute seaduse § 82 kehtetuks tunnistamise osas, milles need ei võimaldanud ümber arvutada kohtunike vanaduspensione lähtuvalt kohtunike ametipalkadest 1. juulil 2013. Samuti tunnistati põhiseaduse vastaseks PPVS § 106 lg 1 osa ja PPVS-i muutmise seaduse § 1 p 4 osas, milles need ei võimaldanud politseinikele, kes pensioneerusid perioodil 1. jaanuar 2010 kuni 31. detsember 2012, määratud vanaduspensione tõsta lähtuvalt sarnast tööd tegevate politseinike ametipalkadest 1. jaanuaril 2013.

2.2.4. Erinevate seisukohtade võrdlus

Järgnevalt avab autor nii eriarvamusele jäänud kohtunike kui õiguskantsleri õiguslikud seisukohad. Samuti annab autor eeltoodud Riigikohtu lahendite suhtes oma arvamuse.

Kohtunike kaasuse üldkogu otsusega ei olnud üksmeelel Riigikohtu kohtunikud Priit Pikamäe ja Jüri Põld. Eriarvamusele jäänud kohtunikud olid seisukohal, et kaebajatel ei tekkinud õiguspärast ootust sellele, et nende vanaduspension arvutatakse ümber kohtunike ametipalgast, mis hakkas kehtima 1. juulist 2013, ning et kaebajate omandiõigusega seonduv õiguspärane ootus piirdub sellega, et neile määratud vanaduspension suurus oleks taastatud vähendamise eelsele tasemele. Seda kaebajad aga ei taotlenud. Riigikohtunikud põhjendasid oma arvamust sellega, et alates 1. juulist 2013 muutus oluliselt kohtunike palgakorraldus, mistõttu ei ole ametipalgad, millest arvutati nende pensionid, enam võrreldavad.¹²⁴

Politseinike kaasuses on üldkogu otsuse suhtes olnud eriarvamusel kohtunik Jüri Põld, millega on ühinenud riigikohtunikud Priit Pikamäe, Ivo Pilving ja Tambet Tampuu. Konkreetse kaasuse suhtes oldi seisukohal, et vaidlusaluse regulatsiooni põhiseaduse vastaseks tunnistamiseks puudub alus, sest sellele eelnev regulatsioon, mis nägi ette võimaluse arvutada kaebaja pension ümber, oli määratud kehtima ajutisena ega saanud seonduvalt omandipõhiõigusega tekitada õiguspärast ootust pensioni ümber arvutamiseks isikutele, kes jäid selle (ajutise) regulatsiooni kehtivuse ajal pensionile, ning selle regulatsiooni kehtetuks

¹²³ Samas, p 129-128.

¹²⁴ RKÜKo 3-4-1-1-14 koos kohtunik P. Pikamäe ja J. Põllu eriarvamusega.

tunnistamine 1. jaanuarist 2013 ei olnud sõnamurdlik. See regulatsioon oli mõeldud kehtima kuni politseinike ametipensionide indekseerimist kehtestava seaduse jõustumiseni. PPVS § 106 lg-s 1 on sätestatud ajutine regulatsioon ümberarvutamise suhtes isikutele, kellele määratakse politseipension pärast seda kuupäeva. Kavatsusest üle minna pensionide indekseerimisele oli aegsasti teada antud. Samuti on leitud, et vaidlusalune regulatsioon ei ole vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega, sest 1. jaanuarist 2013, mil alates 1. jaanuarist 2010 määratud politseipensionide ümber arvutamine asendati ammu kavandatud politseipensionide indekseerimisega, muutusid oluliselt kõigi politseiametnike töötasustamise põhimõtted. Tegemist ei olnud pelgalt palkade tõstmisega, vaid palgasüsteemi ja töökorralduse olulise ja sisulise reformiga.¹²⁵

Kohtunike kaasuses nõustub autor üldkogu otsusega selles osas, et enne 1. juulit 2013 oli kohtuniku vanaduspensionide suuruseks KS järgi 75% kohtuniku ametipalgast, mis arvutatakse ümber, kui muutub ametikoha palk. Tõsiasi on ka see, et regulatsioon kestis üle 20 aasta. Seega ei ole vaidlust selle üle, et kaebajad on asunud kasutama oma õigust kohtunikupensionile, ja et neil on õigustatud ootus, et pensioneeruva kohtuniku pensioni suurus on 75% tema viimasest ametipalgast ning see arvutatakse ümber. Samuti nõustub autor sellega, et enne 1. juulit pensioneerunud kohtunike riivatava põhiõigusena võib näha eelkõige põhiseadusega kaitstud omandiõigust. Kaebajatel ei ole võimalik enam oma tööalaseid valikuid muuta ega ka ise täiendavalt pensioni saamisesse panustada nt II või III pensionisamba kaudu. Siiski on küsitav, kas kaebajatel oli õiguspärane ootus pensioni „suurenemisele“ kohtunike ametipalga tõstmisest tulenevalt. Autor on seisukohal, et pensioneerunud isikute õiguspärane ootus võis põhineda kuni 30. juunini 2013 kehtinud kohtuniku ametipalgast. Kohus viitas oma otsuses, et kaebajatel tulenes õiguspärane ootus vähendatud ametipalkade ajutisusest tulenevalt, ehk teisisõnu oli kaebajatel tekkinud õiguspärane ootus kohtunike palkade taastamisele. Siit tuleneb autori jaoks uus küsimus: kas kohtunikud eeldasid, et ametipalga tõus tähendab ametipalkade taastamist? Kui seda jaatada, siis on iseenesest ka põhjendatud õiguspärase ootuse tekkimine pensioni määramisele alates 1. juulist 2013 palgast lähtuvalt.

Õiguskantsler on olnud seisukohal, et muudatus ei toonud kaasa eripensionidõiguse kaotust ja seadusandja säilitas võimaluse pensioni tõusuks, kuid see toimub vaid varasemast väiksemas ulatuses.¹²⁶ Kuid nendib seejärel, et muutus kohtunike pensioni arvutamise alustes on

¹²⁵ RKÜKo 3-4-1-18-14 koos riigikohtunik J. Põllu eriarvamusega, millega on ühinenud riigikohtunikud P. Pikamäe, I. Pilving ja T. Tampuu.

¹²⁶ I. Teder. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve. Kohtumenetluses kohtunike vanaduspensionide maksimise aluste muutmise põhiseaduspärasus, p 9.

varasemast ebasoodsam siis, kui ametis olevate kohtunike ametipalk kasvab ning seda just kõrgemate riigiteenijate kõrgeima palgamäära ja/või kohtunike ametipalga kasvu läbi. Antud juhul ongi tegemist sellise olukorraga. Õiguskantsleri arvates seisnes õiguspärane ootus selles, et kohtunike pension oleks seadusandja poolt lubatud suhtes ametis olevate kohtunike ametipalgaga. Siiski on õiguskantsler seisukohal, et kuigi pensioni maksmise aluste muutmise on kahtlemata negatiivse mõju ja märgilise tähendusega, ei ole muudatus piisavalt ulatuslik, et see kaaluks üle üldise vajaduse eripensionireformiks, arvestades sellega kaasnevat võrdse kohtlemise põhimõttest tulenevat vajadust tasakaalustada endiste, praeguste ja tulevaste teenistujate sotsiaalsed garantiid. Muudatus pensioni ümberarvutamise alustes ei toonud kaasa pensionile jäänud kohtunike pensioni vähenemist, see üksnes ei suurenenud varasematest seadusandja lubadusest tuleneval määral. Siinkohal nõustub töö autor õiguskantsleri seisukohaga.

Eeltoodud seisukohta omab autor ka politsei kaasuse suhtes. Autor on arvamusel, et politseinikul oli tekkinud õiguspärane ootus, et töötades politseiametnikuna vähemalt 30 aastat, siis pensionile õiguse tekkimise järel on pension 75% vastava ametikoha politseiametniku ametipalgast pensioni maksmise ajal. Samuti, kui võtta lähtekohaks asjaolu, et politseinikul oli tekkinud ootus pensioni taastamisele ametipalga taastades, siis on kahtlemata tegemist omandipõhiõiguse riivega arvestades sealjuures õiguspärast ootust. Ametipalga muutumisel pensioni ümberarvutuse regulatsioon kehtis üle kümne aasta ning kaebaja ei saa enam oma varasemaid ameti- ja pensionivalikuid muuta ega ise enam oma pensioni suurust mõjutada. Ühtlasi jagab autor õiguskantsleri arvamust politseinike kaasuse osas. Siinkohal ühtib õiguskantsleri lõplik arvamus kohtunike kaasuses võetud seisukohaga –õiguspärase ootuse riive ulatus ei kaalu üles üldist vajadust eripensionireformiks ja muudatus pensioni ümberarvutamise alustes ei toonud kaasa pensioni vähenemist.¹²⁷

Teiseks nõustub autor üldkogu enamusega (seda nii kohtunike kui politseinike kaasuse osas), et võrdsuspõhiõigust riivati, kuna pensioni suurus on erinev sõltuvalt pensionile jäämise ajast ning selleks puudub riivet õigustav mõistlik põhjendus. Riigikohus on varasemalt leidnud, et keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust. Kolleegium nõustub, et kuigi meelevaldsuse kontroll laieneb seadusandja tegevusele, tuleb viimasele jätta avar otsustusulatus. Kui on olemas

¹²⁷ I. Teder. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses. Politseiametnike väljateenitud aastate pensioni ümberarvutamise aluse muutmise põhiseaduspärasus.

mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud.¹²⁸ Seadusandja mõõnas kohtunike ebavõrdset kohtlemist eripensionireformis ning tõi selle põhjendusena välja eesmärgi kasutada riigi raha säästlikult, tõsta kohtunike palka ja tagada pensionisüsteemi jätkusuutlikkus. Seejuures on üldkogu pidanud kahte viimast hõlmatuks riigi raha säästva kasutamise eesmärgiga. Õiguskantsler leidis oma Riigikohtule antud arvamuses, et ressursi (raha) puudus ei saa aga olla erineva kohtlemise õigustuseks, kui see on ainuke õigustus. Võrdsuspõhimõttega on vastuolus olukord, kus mõned peavad üldistes huvides saama väiksemaid soodustusi kui teised, kes on samal määral üldistes huvides panustanud.¹²⁹ Lisaks leidis üldkogu, et taolise ebavõrdse kohtlemisega saavutatud riigi rahaline sääst ei olnud märkimisväärne, et õigustada isikute põhiseadusega tagatud õiguste nii intensiivset riivet. Autor on seisukohal, et ka politseinike kaasuses ei ole näha sellist avalikust huvist lähtuvat mõistlikku põhjust, miks tuleks varem pensionile jäänud kohtunikku kohelda ebavõrdselt pärast seda pensionile jäänud või jäävate kohtunikega.

Autor on arvamusel, et eelpool analüüsitud kohtulahendid olid ilmekad näited konkreetsetest juhtumitest, kuidas eripensionireformi tulemused on isikute põhiõigusi mõjutanud (antud juhul ka rikkunud). Siiski osutab töö autor asjaolule, et nendes konkreetsetes kaasustes oli kohtu õigusliku otsuse kujundamisel oluliseks faktoriks see, et ametnike pension määrati vähendatud ametipalgast lähtuvalt, mis tingis ka õiguste rikkumise. Kaebajate pensionid olid seotud palgamääradega, mis kehtestati majanduskriisi tingimustes madalamana.

Sellised olukorrad vaatavad vastu ka teistes eripensionioõigust sätestavates seadustes, mis tuleneb regulatsioonimuutustest. Näiteks on töö autorile teada, et Riigikohtusse on jõudnud ka riigikontrolöride ametipensionide juhtum, kus pensionide määramine on toimunud madalama palga alusel ja pensioneerunud isikute pension on väiksem kui hiljem pensioneeruvatel Riigikontrolli ametnikel, kuna viimaste pensioni arvutamise aluseks on suuremad ametipalgad. Kui kohtuniku ja politsei kaasuses oli pensioni suuruse erinevus tingitud külmutatud ametipalgast, siis riigikontrolöride pensioni erinevus tuleneb sellest, et pensioni aluseks olev ametipalk ei suurenenud koos uue avaliku teenistuse seaduses sätestatud palgakorralduse muutmisega.¹³⁰

¹²⁸ RKPJKo 3-4-1-2-02 p 17.

¹²⁹ I. Teder. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve. Kohtumenetluses kohtunike vanaduspensionide maksamise aluste muutmise põhiseaduspärasus, p 40.

¹³⁰ N. Parres. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses. Riigikontrolli ametnike (eri)pensionide ümberarvestamise aluse muutmise põhiseaduspärasus. 05.03.2015, nr 9-2/150281/1500993. Arvutivõrgus:

Seega on autor arvamusel, et eelnimetatud juhtumid on küllaltki spetsiifilised, mistõttu ei ole võimalik kohtu õiguslikke seisukohti kohaldada üks-üheselt kõigi eripensioni aluste muutmise seonduvatele juhtumitele.

Autor peab vajalikuks rõhutada ka oma hinnangut selles osas, et regulatsioonimuutustega oli tekitatud õigusselgusetuse olukord. Küsimus on aastaid kestnud pensioni ja ametipalga suhte säilitamisest ning pensioni majanduslanguse järgses taastamises. Pensionile jäänud ametnike suhtes uusi sätteid pensioni suuruse osas ei kehtestatud ja ühtlasi puudusid seaduses sätted pensioni suuruse säilitamise kohta. Autor on seisukohal, et seadusandja oleks pidanud uude regulatsiooni viima sisse seadusesätte varem kehtinud pensioni suuruse säilitamise kohta. Seaduses oleks pidanud olema selgesõnaliselt sätestatud, kas kõrgem ametipalk laieneb ka pensionil olevatele ametnikele ja kui ei laiene, siis missugused on pensioni edasimaksimise alused.

Kuigi autori hinnangul on tegemist seadusandja otsusega üksnes ühekordselt varem pensionile läinud ametnike suhtes põhimõtet muuta ja selle abil riigi raha kokku hoida, ei saa siiski kindlalt väita, et tegemist oli seadusandja teadliku valikuga vastavasisuline olukord tekitada. Näiteks on Peep Aru Riigikogu istungil öelnud: „/---/ kohtunikel, kes on kohtunikuna töötanud ja on praegu pensionil, säilib pension sellisena, nagu see on 1. juuli 2013. aasta seisuga, ja seda hakatakse igal aastal indekseerima.../---/“.¹³¹ Tegemist võis olla seega ka nn eristuse kriteeriumi juhuslikkusega.

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_riigikontrolli_ametnike_eripensioni_umberarvestamise_aluse_muutmise_pohiseadusparasus.pdf (04.05.2015)

¹³¹ Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksimise ajutise korralduse seaduse, kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu (279 SE) teine lugemine. 30. novembri 2012.a istungi stenogramm. XII Riigikogu stenogramm IV istungjärk. <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201211301300#PKP-11450>. 2.05.2015.

3. AMETNIKE ERIPENSIONIREFORMI LÄBIVIIMISE VÄLJAVAATED

3.1. Õiguspärane ootus kui põhiseaduslik piir eripensioni ärakaotamisele ja vähendamisele

Teises peatükis käsitletud lahendite analüüsis jäi kõlama Riigikohtu üldine seisukoht, et pensionireformimisel tuleb arvestada isikutele laieneva õiguspärase ootuse põhimõttega. Ametnike PS §-st 32 tulenevat eripensionioõigust koostoimes PS §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõtet rikutakse, kui riik on antud lubaduse tagasivõtnud ja käitunud isikute suhtes sõnamurdlikult.

Käesolevas alapeatükis analüüsib autor, millised on seadusandja võimalused eripensionireformi läbiviimiseks, arvestades sealjuures isikutele laienevat õiguspärase ootuse põhimõtet.

Rait Maruste on öelnud: „Asi on nii, et kui kord poliitiline valik on tehtud ja valitsus on otsustanud teatud sotsiaalsed õigused tagada ning teatud liigilist sotsiaalkaitset tunnustada ja pakkuda ning on sellekohase õiguse konkreetselt siduvana seadusesse kirjutanud, andes inimesele teatud varalised õigused või vähemalt õiguspärase ootuse nendele, siis tuleb oma lubadust täita“.¹³²

Ametnikel, kellele õigusriik on andnud seadusega tagatised, millega arvestades on nad asunud oma elu korraldama, peaks ideaalsel juhul olema õigus nõuda nende tagatiste säilimist. Pensionärid on asunud oma elu korraldama lootuses, et nende vanaduspõlv on kindlustatud stabiilselt suureneva vanaduspensioniga. Seetõttu leiab autor, et pensioni maksmise aluste stabiilsena püsimisel õiguspärase ootuse riive hindamisel on eriline kaal.

Siiski märgib autor etteruttavalt ära, et kuigi õiguspärane ootus on küll kaalukas argument, siis piiramatult sellele põhimõttele tugineda ei ole võimalik ja see ei tohiks saada poliitilise reformi läbiviimise takistuseks.

Põhiseadus ei taga õiguspärast ootust heade aegade jätkumiseks ega nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist. Seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ning sellega paramatult riivata mõnede ühiskonnaliikmete heaolu. Otsus selle kohta, milliseid reforme läbi viia ja milliseid ühiskonnagruppe nende reformidega eelistada, on seadusandja

¹³² Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid. Sotsiaalkindlustus. Tallinn: Sotsiaalministeerium 2009, lk 11.

pädevuses.¹³³ On vältimatu, et iga sellise otsusega käivad alati kaasas nii võitjad kui ka kaotajad. Seadusest ei saa tuletada lubadust, et nimetatud seadus jääb muutumatul kujul igavesti kehtima. Sellist lubadust ei saa seadusandja ka otsesõnu kehtestada, sest tulevaste seadusandjate jäik sidumine oleks vastuolus demokraatia põhimõttega.¹³⁴ Seega ei saa poliitika muutmise välistamist õigustada üksnes õiguspärase ootuse kaitsega, kuivõrd ootus ei saa tekkida mingi olukorra muutumatuna säilimisele.¹³⁵

Ei saa olla kahtlust selles, et kui avalik huvi seda nõuab, peavad isikute huvid jääma „teisele kohale“.¹³⁶ Avalik huvi paneb riigile kohustuse tegutseda kooskõlas selle huviga. See on õiguslikult määratud riigi tahe.¹³⁷ Mis on avalik huvi ja mis mitte, jääb seadusandja otsustada. See ei lähtu õiguslikust aspektist, vaid pigem ajalistest ja ruumilistest asjaoludest ning valitsevast enamusest.¹³⁸

Õiguspärase ootuse põhimõtte üks komponente „mõistlikkus“ sunnib küsima, kas ametnikud saavad ikka lõputult loota, et kord juba kehtestatud „heaolu“ fikseeritakse igaveseks ajaks? Või peavad isikud olema ettenägelikud ja mõistma, et riigi majandusliku jätkusuutlikkuse (ja ka teistele kaaskodanikele pensioni) tagamine on eelkõige prioriteediotsuseks.

Täitevvõim ei ole oma tegudes täiesti vaba, vaid on seotud oma funktsioonide eesmärgiga, milleks demokraatlikus õigusriigis on avaliku huvi või üldise heaolu hoidmine ja soodustamine. Riigil on kohustus tagada ka tulevaste põlvete elu- ja eduvõimalused. Samas on riigi tulevikku suunatud otsused inimestele sageli arusaamatud ja nende otsuste kohene mõju tundub negatiivne. Rahva rahulolu ja riigi tulevikku suunatud otsused võivad seetõttu olla raskesti ühildatavad. Lisaks on rahva üksikliikmete huvid ja hinnangud erinevad, enamasti ületab inimese jaoks isiklik kasu üldise.¹³⁹

On mõistlik eeldada, et eripensioni ärakaotamise ja ümberarvutamise süsteemi lõpetamise peamine eesmärk on riigi raha säästlik kasutamine. Riigikohus on leidnud, et riigi raha otstarbekas ja säästlik kasutamine hõlmab ka selle, et ühiskonna tegelikke võimalusi arvestades oleks tagatud nii konkreetse eripensionisüsteemi kui pensionisüsteemi pikaajaline toimimine. Pensionid on riigi pikaajaline kasvav kohustus, mis peab olema prognoositav ja milleks peavad

¹³³ RKÜKo 3-4-1-20-04, p 14.

¹³⁴ Annus, lk 97.

¹³⁵ EKo 4.06.2009, C-241/07, *JK Otsa Talu OÜ vs. Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet*, p 5.

¹³⁶ A. Brown. Justifying compensation for frustrated legitimate expectations. *Law and Philosophy* 2011, lk 712.

¹³⁷ K. Maurer. *Õigusleksikon*. Tallinn: kirjastus Interlex 2000, lk 89.

¹³⁸ A. Kalbus. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. - *Juridica* 2003 nr 6, lk 373.

¹³⁹ Ü. Madise. Eesti riigikontseptsioon, New Public Management ja haldusreform. RiTo 2000, 2. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11648&highlight=Põhiseaduse.aluspõhimõtted&op=archive2>. (16.02.2015)

olema katteallikad.¹⁴⁰ Samuti on isikute pensioniskeemides võrdse kohtlemise tagamine legitiimne eesmärk.

Finantsraskuste korral tuleb riigil teha põhimõttelisi otsustavaid muudatusi riigieelarve kulude osas, et tagada kulutuste tegemise proportsionaalsus olukorras, kus riik ei suuda enam mõnesid kohustusi üldse täita.¹⁴¹ Antud juhul töö autor ei kahtle, et üldine eripensionireform on vajalik, et tagada pensionisüsteemi jätkusuutlikkus. Sotsiaalpoliitiliste eesmärkide saavutamine on täisväärtuslik õigustus põhiõiguste piiramisele.¹⁴² Kui majanduslik langus võtab kriisi mõõtmed, siis kaalub avalik huvi paratamatult isikute põhiõiguste riived üle.

Teisalt peab seadusandja eripensionireformimise viima läbi viisil, mis aitaks saavutada arvestatava rahalise kokkuhoiu, kuid samas tagaks isikute õiguspärase ootuse nn väljateenitud hüvede osas.

Riigikohus viitas õiguspärase ootuse riive hindamisel, et regulatsioonimuudatused peavad olema sellised, mis annaksid isikule võimaluse midagi ära teha selleks, et hiljem kohalduks talle soodsam regulatsioon või et ta saaks oma valikuid veel muuta. Arvestada tuleb, et isikutel oleks võimalus veel oma pensioni suurust mõjutada, näiteks panustada nn pensionisammastesse.¹⁴³

Õiguspärase ootuse põhimõtte riivet tuleb pidada seda intensiivsemaks, mida konkreetselt on seaduses ettenähtud regulatsioon (nt teatud ametikohal pikaajalise töötamise korral isikule eripensioni maksmine) ja mida suuremal määral on see mõjutanud isiku poolt oma valikute tegemist (sh elukutse ja töökoha valikut, kogumispensionide süsteemiga liitumist jms).

Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seadusega ei laienenud eripension enam eripensionile õigust andvatel ametikohtadel alla 50% vajalikust staažist omandanud Riigikontrolli peakontrolöridele ja õiguskantsleri asetäitja-nõunikele.¹⁴⁴ On ilmne, et eripensionide kaotamine nende isikute suhtes, kes on seaduse jõustumise ajaks juba asunud tööle vastaval ametikohal, kuid kellel pole selleks ajaks täitunud eelnõus ettenähtud eristaaž, on tegemist äärmiselt intensiivse õiguskindluse riivega, millest tõusetub põhiseaduslikke küsitavusi ja väga võimalik on sellise riive ebaproportsionaalsus (s.o õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumise tuvastamine).¹⁴⁵

¹⁴⁰ RKÜKo 3-4-1-18-14, p 59.

¹⁴¹ TrtRnKo 21.01.2011, 3-10-1433.

¹⁴² Annus, lk 116.

¹⁴³ RKÜKo 3-4-1-1-14, p 124.

¹⁴⁴ Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 8.

¹⁴⁵ Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa.

Seega selleks, et oleks võimalik eripensionid ära kaotada, arvestades sealjuures õiguspärase ootuse kaitset, tuleb seadusandjal võtta arvesse isikuid, keda kavandatav regulatsioon võib mõjutada. Sellest lähtuvalt tuleb kehtestada regulatsioon selliselt, kes ja kui palju saab ise veel oma pensionipõlve panustada või oma valikuid muuta. Isikud, kes asuvad ametikohale pärast uue regulatsiooni kehtestamist, näiteks olukorras, kus eripension on täielikult sellel ametigrupil kaotatud, ei saa olla õiguspärasest ootust soodsamale kohtlemisele. Samas isikutel, kes on uue regulatsiooni kehtestamise ajaks täitnud senised tingimused eripensioni saamiseks, on tekkinud ka õigustatud ootus, et nende olukorda ei halvendata. Seetõttu tuleb eripensionireformi juures isikud selgelt grupeerida lähtuvalt sellest, kui intensiivne oleks õiguspärase ootuse riive.

Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on leitud, et isikute puhul, kes on eristatav andval töökohal töötanud vähem aega kui pool vajalikust eristatavast, kaalub avalik huvi regulatsiooni muutmiseks üles võimaliku negatiivse mõju nende õigustele, sest neil on piisavalt aega oma elu ümberkorraldamiseks.¹⁴⁶ Siinkohal rõhutab autor, et aeg, millest tulenevalt on inimesel võimalus oma elu ümber korraldada, ei sõltu niivõrd ametikohal töötamise ajast, vaid pigem isiku vanusest. Ei saa eeldada, et lühema ametistatavast isikud on tingimata nooremad kui ametnikud, kellel on pikem ametistatav.

Autori hinnangul võibki eripensioni ära kaotamisest enim mõjutatud olla eelkõige viimati nimetatud isikute grupp. Sellises olukorras võiks seadusandja ühe võimalusena kaaluda vastavate rakendussätete kehtestamist, mis säilitaks viimatinimetatud ametnikele soodsama regulatsiooni. Seeläbi on võimalik vähendada õiguspärase ootuse riivet ning tagada see, et uus regulatsioon ei aseta neid isikuid rabavalt ebasoodsamasse olukorda.

Selleks, et riigil oleks võimalik eripensionid ära kaotada ilma õiguspärasest ootust rikkumata, võiks ta seada eripensioni saamise võimaluse sõltuvusse kindlast kuupäevast. See tähendab seda, et kindlal kuupäeval ametisse astuvatele ametnikele eripensioniõigust ei tekiks (näiteks nagu on seda tehtud kohtute seaduses - alates 1. juulist ametisse nimetatavatel kohtunikel eripensioniõigust ei teki). Õiguspärasest ootust saab rikkuda õiguse suhtes, mis on isikul olemas. Kui isikul ei ole eripensioni saamise õigust, siis ei saa riik seadusemuudatusega sõnamurdlikult ametnike õiguspärasest ootust rikkuda ning jätta isikut temale antud õigusest ilma.¹⁴⁷

Õiguspärase ootuse riive hindamine tõusetub ka olukorras, kus pensioni ümberarvutamise süsteem asendatakse indekseerimise süsteemiga. Erinevalt teenistuses olevatest ametnikest ega isikutest, kes alles kaaluvad ametnikuks hakkamist, ei ole pensioneerunud isikutel enam

¹⁴⁶ Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 8.

¹⁴⁷ TrtRnKo 21.01.2011, 3-10-1433, p 10.

võimalik oma tööalaseid valikuid muuta ega ka ise täiendavalt pensioni saamiseks panustada, nt II või III pensionisamba kaudu. Siinkohal jagab autor õiguskantsler I. Tederi seisukohta, et sisuliselt on pensionile jäänud ametnike ainukeseks võimaluseks muudatusega kohaneda lihtsalt sellega leppimine.¹⁴⁸ Kahtlemata on veel teinegi võimalus – pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse PS § 15 lg-st 1 tulenevalt. On ju õigusriigile omane laiaulatuslik kohtulik kontroll isiku väidetavate õiguste ja vabaduste rikkumise korral.¹⁴⁹

Autori hinnangul ei ole pensionide sidumine muutuva ametipalgaga olnud juhus. Seadusandja teadlik valik, lubada ametnikele pensioni ümberarvutamist iga kord, kui tõstetakse ametnike palkasid, kehtis teatud ametiala esindajatel isegi aastakümneid. Samas on selge, et selline süsteem ei ole pikemas perspektiivis jätkusuutlik.

Inimlike huvide ja huvide konfliktide lahendamiseks on kaks võimalust: panna maksma üks huvi teise arvel või leida erinevate huvide vahel kompromiss.¹⁵⁰ Seega oleks õigustatud küsida, kas ümberarvutamise lõpetamise kõrval võiks näha ka muid võimalikke meetmeid. Autori hinnangul võiks alternatiivseteks meetmeteks olla omandatud õiguste riigieelarvest kompenseerimine¹⁵¹ või pensionide ümberarvutamise järk-järguline vähendamine.

Kui seadusega kaotatakse sisuliselt isikute omandatud õigus, siis oleks iseenesest õiglane ka selle õiguse kompenseerimine. See nõuaks aga rahuldava ja õiglase kompenseerimismehhanismi väljatöötamist, mida on ühtsetel alustel tõenäoliselt keeruline saavutada. Autoril puudub ka konkreetne ettekujutus sellisest kompenseerimismehhanismist, mistõttu ei ole võimalik pakutud alternatiivi pikemalt käsitleda. Tuleks üksnes rõhutada, et kompensatsioon tähendaks riigile jätkuvalt finantskoormust ja läheks vastuollu seatud eesmärgi saavutamise ja vähendada riigi kulusid pensionide maksmisele.

Pensionide ümberarvutamise järk-järgulise vähendamise idee sarnaneb iseenesest hiljutise üldise pensioniea tõstmise mudeliga. Autori hinnangul seisneb puudus aga selles, et süsteemis muudatuste tegemine võtab kauem aega, sest indekseerimise mehhanismi rakendamine lükkub kaugemasse tulevikku. Samuti nõuaks see endiselt rahalisi vahendeid ja majanduslik kokkuhoid

¹⁴⁸ I. Teder. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve. Kohtumenetluses kohtunike vanaduspensionide maksmise aluste muutmise põhiseaduspärasus, p 8; I. Teder. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses. Politseiametnike väljateenitud aastate pensioni ümberarvutamise aluse muutmise põhiseaduspärasus, p 13.

¹⁴⁹ K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997, lk 21.

¹⁵⁰ A. Alekand. Proportsionaalsuse printsiip põhiõiguste riive mõõdupuuna täitemenetluses. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2009, lk 10.

¹⁵¹ Nt Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 8-

saabuks veel kaugemas tulevikus. See ei viiks lähemale ka teise eesmärgi saavutamisele, milleks oli võrdne kohtlemine üldise pensioniskeemiga võrreldes.

Pensioni määramisel saab isikul tekkida õigustatud ootus, et määratud pensioni ostujõud ei vähene. Isik ei saa eeldada ostujõu aastatega suurenemist – ei saa olla ootust pensioni tõusule kindlas suuruses. Indekseerimine tagab ostujõu säilimise ja sellega on säilitatud ühtlasi võimalus pensioni tõusuks – see ei toimu lihtsalt enam mitte ametnike ametipalga muutumisest lähtuvalt, vaid kinnitatud pensioniindeksiga indekseerimisel. Põhimõtteliselt on sealjuures ka võimalik, et isiku pension oleks indekseerimise tulemusel suurem kui lähtuvalt ametipalgast ümberarvutamisel (seda sõltuvalt indeksi ja ametipalga suuruselt).¹⁵² On selge, et makstav indekseeritud pension tagab toimetuleku ja tegemist ei ole PS § 28 lõikes 2 sätestatud põhiõiguse riivega. Siinkohal kordab autor üle, et seadusandjal on laiem kaalutusõigus olukorras, kus tegemist on riigi heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt isikutele antava soodustusega.¹⁵³

Sellest tulenevalt on autor arvamisel, et pensioni maksmise aluste muutmine ei ole piisavalt ulatuslik, et see kaaluks üles üldise vajaduse eripensionireformiks, arvestades sealhulgas ka võrdse kohtlemise põhimõttest tulenevat vajadust tasakaalustada endiste, praeguste ja tulevaste teenistujate sotsiaalsed garantiid. Seega on muudatus ja õigusnormid õiguspärase ootuse põhimõttega kooskõlas. Indekseerimisele üleminek on igati õigustatud ja õiguspärase ootuse riive sõltub eeskätt juba konkreetsematest asjaoludest. Pensionisüsteemi üldise ühtlustamise ehk indekseerimise valguses õiguspärasest ootust rikutud ei ole.

3.2. Eripensionireformi võimalikkus kohtunike ja jõustruktuuride näitel

Aastakümneid on Eesti õiguskorras olnud eelistatud pensionistaatust omavad isikud, kellel on võrreldes tavapensionäridega oma ametist lähtuvalt õigus jääda pensionile soodsamatel tingimustel või õigus suuremale pensionile, mille suurus sõltub otseselt pensionile jääva isiku ametipalgast. Eripensionireformi radikaalsemaks alguseks võib autori arvates pidada 22. märtsi 2003, mil jõustus õigusakt, millega kaotati riigikogu liikmete õigus eripensionile¹⁵⁴ Viimased

¹⁵² N. Parres. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses. Riigikontrolli ametnike (eri)pensionide ümberarvestamise aluse muutmise põhiseaduspärasus. 05.03.2015, nr 9-2/150281/1500993. Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_arvamus_riigikontrolli_ametnike_eripensionide_umberarvestamise_aluse_muutmise_pohiseaduspärasus.pdf (04.05.2015)

¹⁵³ RKPJKm 27.12.2011 3-4-1-23-11, p 69.

¹⁵⁴ Eesti Vabariigi seaduse «Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta» muutmise seadus. - RT I 2003, 18, 97.

eripensionireformiga kaasnenud suuremad muudatused kaotasid 1. jaanuarist 2013 õiguskantsleri ja riigikontrolli ametnike ning kohtunike eripensionid. Kaotamine ei puudutanud neid isikuid, kes pensioni juba said või olid kaotamise ajaks täitnud soodustuste eelduseks olevad tingimused. Eripensionide kaotamine puudutas isikuid, kes on kindlaks kuupäevaks omandanud alla poole nõutavast staažist või asuvad ametikohale pärast seadusemuudatuse jõustumist.

2014. aastal sätestasid seadused riiklike pensionide suhtes eriõigused järgmistele ametnikele ja teenistujatele: Vabariigi President, Riigikogu liikmed, kohtunikud, prokurörid, õiguskantsler, riigikontrolli ametnikud, piirivalveametnikud, politseiametnikud, päästeteenistujad, kaitseväelased.

Autor toetab eripensionide senise süsteemi olulist muutmist ning möönab selle vajalikkust. Olukorras, kus on muutunud nii töötingimused ja tööturg, kui ka nende toimimise põhimõtted, samuti pensionisüsteem tervikuna, ei ole võimalik eripensionile õigust omavate pensionäride arvu pideval suurenemisel sellist eripensionide süsteemi enam jätkusuutlikult üleval pidada. Kui 2000. aastal oli eripensionide saajaid 113¹⁵⁵, siis 2014. aasta aprillis oli neid juba 2486.¹⁵⁶

Siiski tekitab autori arvates küsitavust, kas eripensionide täielik ära kaotamine kõikide ametialade esindajatelt on ikka õiglane või riivab see ametnike õiglustunnet ja tuleks mõelda kas eripensionireformiga seatud eesmärged ei oleks võimalik saavutada muude meetmetega?

Eripension võib täita mitmeid eesmärgi. Ühelt poolt võib eripension olla lisastiimuliks oluliste, kuid mõneti vähempopulaarsete ametikohtade täitmiseks. Teisalt võib see olla lisaväärtuseks neile ametnikele, kes peavad ühiskonna jaoks olulisi ja tähtsaid ametid. Lisaks võib eripensionit käsitleda ka kui kompensatsiooni tervise halvenemise ja töövõimetuse eest.

Käesolevas peatükis käsitleb autor kohtuniku eripensionide kui ühte sõltumatu garantiid ning analüüsib selle olulisust. Samuti, leidmaks võimalikke lahendusi eripensionireformi eesmärkide saavutamiseks, analüüsib autor ametnike õiguspärast ootust eripensionile ning selle kaotamise või ka vähendamise potentsiaalset mõju karjäärivalikul. Jätkates töö senist sisukäsitlust, on järgneva analüüsi aluseks võetud kohtunike, politseinike ja kaitseväelaste eripensionid.

¹⁵⁵ Samas.

¹⁵⁶ Riiklik pensionikindlustus. Sotsiaalkindlustusameti esitlus 2014, slaid 5. Arvutivõrgus: <http://www.v-maarja.ee/systematic/files.php?id=3490&PHPSESSID=snhrit2roj77pi9eq4sb5m8gh5> (22.03.2015)

3.2.1. Kohtuniku eripension kui kohtuniku sõltumatuse tagatis

Sõltumatus, professionaalse ja efektiivselt toimiva kohtusüsteemi olemasolu on üks demokraatliku õigusriigi eksisteerimise ning igapäevase tõhusa õiguskaitse tagamise vältimatu eeldus.¹⁵⁷ Kohtunike sõltumatus ei ole eelisõigus ega privileeg kohtunike endi huvides, vaid see teenib õigusriigi, õiguskaitset taotlejate ja sellele lootvate inimeste huve.¹⁵⁸ See on üks olulistest vabaduse, inimõiguste austamise ja seaduste erapooletu kohaldamise garantiidest.¹⁵⁹

PS § 147 sätestab: „Kohtunikud nimetatakse ametisse eluaegsetena. Kohtunike ametist vabastamise alused ja korra sätestab seadus. Kohtuniku saab ametist tagandada üksnes kohtuotsusega. Kohtunikud ei tohi peale seaduses ettenähtud juhtude olla üheski muus valitavas ega nimetatavas ametis. Kohtunike sõltumatuse tagatised ja õigusliku seisundi sätestab seadus.“

Eesti Kohtunike Ühing (edaspidi EKOÜ) on leidnud, et kohtunike sotsiaaltagatiste kehtestamise esmane ja terviklik eesmärk on tagada igapäevase sõltumatu, erapooletu, õigeaegne, asjatundlik ja pühendunud kohtulik õiguskaitse. Kuigi kohtunikud reeglina väärtustavad oma tööd, ei saa kogemustega ja kvalifitseeritud kohtunike kohtusüsteemis alalhoidmist rajada ainuüksi kohtuniku pühendumisele ja missioonitundele.¹⁶⁰

Tuleb arvestada, et kohtunikupension ei ole ette nähtud üksnes riigi abina kohtunikele vanaduse korral. Pension on üheks kohtuniku sõltumatuse tagatiseks,¹⁶¹ mis on PS § 15, § 146 ja § 147 lg 4 kaitsealas. Kohtunike vanaduspension on oluline kohtunike sõltumatuse garantii, kuna ka pärast teenistussuhete lõppu kehtivad edasi KS §-st 71-72 tulenevad kohustused (vaikimiskohustus, nõupidamissaladuse hoidmise kohustus). Tallinna Halduskohus on otsuse 3-13-1451 punktis 25 sätestanud, et kohtunikupension sotsiaaltagatisena ei ole mitte kohtunike privileeg, vaid igapäevase antav tagatis, et kohtunik saab sõltumatuna ja ilma mõjutamiseta mõista õigust vastavalt põhiseadusele, seadustele ja oma südametunnistusele. Kohtunik, kellel puudub

¹⁵⁷ Eesti Kohtunike Ühingu 02.01.2014 arvamus alates 01.07.2013 ametisse asuvate kohtunike ametipensionide kaotamise põhiseaduspärasuse kohta. Arvutivõrgus: http://www.ekou.ee/doc/2014-01-02_EKoY-seisukoht-pension.pdf (4.05.2015)

¹⁵⁸ Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamus nr 1 - Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele Kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta. Strasbourg: 2001, p 10. Arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1082447&Site=COE> (21.03.2015)

¹⁵⁹ Eesti Kohtunike Ühingu arvamus (viide 157).

¹⁶⁰ Samas.

¹⁶¹ Näiteks sätestab Euroopa Harta kohtunike seaduse kohta, et kohtunikud, kes on jõudnud ametist lahkumise ikka ja on kindla aja täitnud kohtuniku kohustusi, saavad pensioni, mille tase peab olema nii lähedal kui võimalik viimasele ametipalgale. Euroopa harta kohtunike seaduse kohta punkt 6.4. Arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf. (22.04.2015). RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07, p 33 ütleb, et Kohtuniku sõltumatuse tagatiste ulatuse kindlaksmääramisel ei saa piirduda ainult Eesti õiguskorraga, eriti põhiseadusest allpoolseivate seadustega. Lähtuda tuleb ka sellest, mida mõistetakse teistes demokraatlikes riikides kohtuniku sõltumatuse tagatiste all.

kindlus, et talle tagatakse väärikas vanaduspõlv, võib olla sõltumata teistest kohtunikele antavatest tagatistest rohkem menetlusosaliste või muude kohtuasjast huvitatud isikute poolt mõjutatav.

Kohtunikule tagatav väärikas pension kaitseb kohtunikku surveavalduste ees, millega püütakse mõjutada ametis olevate kohtunike käitumist põhjusel, et kohtunikul on ebapiisava sissetuleku tõttu kartus oma toimetuleku ees pensionipõlves. Sellega tagatakse aga igaühele, et tema kohtuasja vaataks läbi sõltumatu ja erapooletu kohus.¹⁶²

Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse ja kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse muutmise seaduse eelnõu II lugemise seletuskirjas¹⁶³ rõhutati kohtuniku sõltumatuse kui ausa ja objektiivse õigusemõistmise tagatist ning tugineti sellele, et kohtunike sõltumatuse tagamiseks on vajalik tõsta kohtunike palkasid, mis võimaldaks neil teha vabatahtliku pensionikindlustuse makseid või valida muu säästmise viisi. Kuigi kehtiva kohtute seaduse regulatsiooni järgi alates 1. juulist 2013 ametisse asuvatel kohtunikel eripensioniõigust ei teki, on neil õigus pensionile riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel sarnastel alustel teiste riikliku pensioni saajatega.

I. Teder on oma arvamuses märkinud, et professionaalne, sõltumatu ja töövõimeline kohtunik on õigusriigi põhimõtte tagamise seisukohalt riigi kõige väärtuslikum tööjõuressurs, mida tuleb teenistustingimuste kujundamisel ka vastavalt kohelda.¹⁶⁴

Olukord, kus eripensioniõigus on kaotatud, tähendab sisuliselt kohtunike sotsiaaltagatiste põhimõttelist muudatust. Autor leiab, et kohtuniku sõltumatuse tagamiseks ettenähtud süsteemi loomine ning selle muutmine on seadusandja õiguspoliitilise valiku küsimus. Kahtlemata on meid ümbritsev maailm pidevas muutumises ja põhimõtteliselt võib ajas muutuda ka kohtunike sõltumatuse tagamise garantiide süsteem. Siiski tuleb hinnata, kas üksnes ametipalka võib pidada ainsaks ja piisavaks kohtuniku sõltumatuse garantiiks, mis võimaldaks kohtunikul panustada ja säästa pensionieaks.

Euroopa Harta kohtunike seaduse kohta sätestab, et kohtunikud, kes on jõudnud ametist lahkumise ikka ja on kindla aja täitnud kohtuniku kohustusi, saavad pensioni, mille tase peab

¹⁶² TlnHKo 13.01.2014, 3-13-1451, p 22. Autori valduses 21.04.2015.

¹⁶³ Seletuskiri 279 SE II.

¹⁶⁴ I. Teder. Põhiseadusega vastuolu mittetuvastamine kohtunike puhkuse vähendamise osas ja teabe nõudmine kohtuniku eripensioniõiguse kaotamise osas. 21.06.2013 nr 6-1/130391/1302830. Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamine_kohtunike_puhkuse_vahendamise_osas_ja_teabe_noudmine_kohtuniku_eripensionioiguse_kaotamise_osas.pdf (21.03.2015)

olema nii lähedal kui võimalik viimasele ametipalgale.¹⁶⁵ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 17.11.2010 soovitus CM/REC(2010)12 liikmesriikidele kohtunike kohta: kohtunike sõltumatus, tulemuslikkus ja vastutus¹⁶⁶, sätestab, et kohtunike töötasu peaks vastama nende ametile ja kohustustele ning olema piisav, et kaitsta neid ahvatluste ees, mis on suunatud nende otsuste mõjutamisele. Lisaks peaksid muu hulgas eksisteerima garantiid vanaduspensioni maksmiseks, mis peaks olema mõistlikus suhtes kohtunike töötasuga.

EKoÜ arvates on kohtunike sõltumatuse tagamise nõude täitmiseks esmajoones oluline, et juhul, kui kohtunikule ei ole mõistlik kindlustatus pärast ametiaja lõppu tagatud eripensioni kaudu, siis peab see olema samas tasemel (s.o võrreldes kohtuniku viimase ametipalgaga) tagatud muul viisil. Sõltumatuse tagamiseks võib olla piisav ka riikliku pensionikindlustuse süsteemi kaudu saadav sissetulek, kuid seda üksnes tingimusel, et selle kaudu saadava pensioni suurus kindlustab pensionile siirdunud kohtunikule varasemaga võrreldes lähedase elatustaseme.¹⁶⁷ Siit tulenevalt tekib küsimus, kas riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel saadav vanaduspension on ikka mõistlikus suhtes nende töötasuga? „Mõistlikus suhtes“ peaks tähendama seda, et kohtuniku elustandard ei tohiks tema pensionile mineku tõttu oluliselt langeda, vaid talle on tagatud väärikas pensionipõlv.

Leidmaks sisu mõistele „mõistlik suhe“ lähtub töö autor keskmise palga ja kohtuniku ametipalga võrdlusest ning nende alusel makstavate riiklike vanaduspensionide suuruste võrdlusest, samuti eelnimetatud näitajate võrdlusest kohtuniku eripensioni suurusega. 2014. aasta detsembri seisuga on Eesti keskmine palk 1068 eurot.¹⁶⁸ Alates 01.07.2013 on esimese astme kohtuniku ametipalk 3380 eurot, seega on esimese astme kohtuniku ametipalga suurus ligilähedaselt kolm Eesti keskmist palka. Arvutuste kohaselt oleks näiteks 25-aastase staažiga kohtuniku igakuine riiklik vanaduspension (ilma kogumispensioni süsteemiga liitumata ja ilma muu tööstaažita, võttes aluseks üksnes ametipalga) eeltoodud ametipalga puhul 540 eurot, keskmist palka saanud isiku pension aga ~250 eurot.¹⁶⁹ Sellest tulenevalt moodustaks keskmist palka teeniva isiku pension ligilähedaselt 23% tema endisest palgast, kohtuniku puhul oleks selleks suuruseks aga vaid 16%. Juhul, kui asetada antud tehtesse eripensioniõigusega kohtunik, siis tema pensioni suuruseks oleks 75% kohtuniku ametipalgast – seega igakuine

¹⁶⁵ Euroopa harta kohtunike seaduse kohta punkt 6.4.

¹⁶⁶ Ministrite komitee soovitus CM/Rec(2010)12 liikmesriikidele kohtunike kohta: kohtunike sõltumatus, tulemuslikkus ja vastutus. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1320/CMRec_2010_12E_-_kohtunike_soltumatus_eesti%20keeles.pdf (4.05.2015)

¹⁶⁷ Eesti Kohtunike Ühingu arvamus (viide 157), lk 3.

¹⁶⁸ Statistikaameti kodulehekül. Arvutivõrgus: <http://www.stat.ee/pohinaitajad> (29.03.2015)

¹⁶⁹ H. Pevkur. Vastus teabe nõudmise osas. 23.10.2013 nr 10-2/13-3392. Arvutivõrgus: http://www.ekou.ee/doc/2013-10-23_JM-seisukoht-pension.pdf (23.04.2015)

pension oleks 2535 eurot). Kui aga vaadata eeltoodud näite põhjal kohtunikuametist pensionile jääva isiku riikliku pensioni suuruse suhet keskmist palka teeninud pensioneerunud isiku riiklikku pensionisse, siis on kohtuniku riiklik pension veidi rohkem kui 2 korda suurem keskmist palka saanud isiku pensionist. Asetades samasse võrdlusesse aga kohtuniku eripensionile, mis moodustab 75% kohtuniku viimasest ametipalgast, on vahe veidi enam kui 10 kordne.

Senini on seadusandja kohtunikupensionile mõistlikuks suhteks pidanud 75% kohtuniku ametipalgast. Sellise suurusega pensioni saamiseks peaks eripensionile õigust mitteomav kohtunik panustama III pensionisambasse oma töötasust küllaltki märkimisväärse summa. Võrreldes seni seadusandja poolt mõistlikuks peetud suurust riikliku vanaduspensionina saadava summaga, siis on kohtuniku pensioni vähenemine äärmiselt suur ning töö autori arvates ei vasta mõistele „mõistlik suhe“.

Töö autor on seisukohal, et arvestades kohtunikuameti sõltumatuse ja pidamise eripäradega, peaks kohtunikele olema riigi poolt võimaldatud suurem pension kui see on tagatud riikliku vanaduspensionina saadavas suuruses. Küsimus on siin aga proportsioonis – arvestades riigi praegust majanduslikku olukorda ning kohtunikele makstavate pensionitega kaasnevat igakuist kulu, leiab autor, et kohtuniku pensioni suurus võiks kindlasti olla väiksem kui 75% senisest ametipalgast. Võttes arvesse peetavate ametite teatavat sarnasust, võiks autori arvates siinkohal kaaluda analoogset regulatsiooni prokuröri vanaduspensioniga, mille suuruseks on vastavalt ProkS § 25 lõikele 3 65 protsenti prokuröri viimasele ametikohale vastavast Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud minimaalsest palgamäärast, arvestamata eripiirkonnas töötamisest tulenevat palgamäära suurendust.

Praegu kehtiv seadusandlus on jaganud kohtunikud eripensionile osas kahte gruppi: kohtunikud, kes kvalifitseeruvad eripensionile saajateks (s.t. pensioneerunud ehk eripensionile õigust kasutavad kohtunikud ja töötavad kohtunikud, kellele on eripensionile õigus tagatud) ning kohtunikud, kes on asunud ametisse alates 1. juulist 2013 ning kellel eripensionile õigust ei teki.

Mõneti tundub olukord pensionile osas olevat ebaõiglane – kaks oma ametis sõltumatud kohtunikku, kes teevad sisuliselt samasugust tööd samasuguse palga eest, kuid pensionile minnes on esimesel grupil palgaga seotud garanteeritud pension, teistel aga mitte. Sisuliselt tähendab autori arvates antud olukord seda, et mõlemad töötavad kohtunikud saavad samas suuruses palka, aga samaväärse pensioni saamiseks peab hiljem ametisse astunud kohtunik tegema oma palga arvelt investeeringuid pensionisse. Selle tulemusena võiks väita, et alates 1. juulist 2013 ametisse nimetatavate kohtunike ametipalk on varem ametisse nimetatud

kohtunikega võrreldes väiksem, kuivõrd neil tuleb samaväärse pensioni kindlustamiseks säästa osa oma ametipalgast. Õiguskantsler on tõstatanud samuti küsimuse, kas alates 1. juulist 2013 ametisse asuvatel kohtunikel saab olema sõltumatuse tagamiseks piisav pension. Autor märgib, et käesoleva töö kirjutamise ajaks pole õiguskantsler oma lõplikku seisukohta kohtunike eripensionide ära kaotamise osas jõudnud veel avaldada.¹⁷⁰

Töö autor leiab, et kuna õigus eripensionile võeti ära kohtunikel, kes astuvad ametisse alates 1. juulist 2013, siis ei saanud neil tekkida õiguspärast ootust eripensionile, kuna nende ametisse nimetamise hetkel ei näinud kehtiv seadusandlus eripensionit ette. Autori arvates tekitab probleeme seadusemuudatuse ajal ettevalmistusteenistuses olnud kohtunikukandidaatide õiguspärase ootuse küsimus. Töö autor leiab, et nende õiguspärast ootust eripensionile on kahtlemata riivatud, kuid sisuliselt ei ole neil sellises olukorras veel pensioniõigust väljateenitud. Kohtunikukandidaadil on teadmisega, et pensionile jäämisel ta eripensionit ei saa, võimalus ise oma pensionisse panustada. Samas mõõnab töö autor, et tekkinud on olukord, kus teatud grupi kohtunike sotsiaalne garantii on läbi eripensioni tagatud suuremal määral kui teistel. Ühtlasi leiab autor, et käesoleva töö raames ei ole võimalik anda hinnangut kohtunike sõltumatuse tagatiste piisavusele kitsalt üksnes ühe elemendi – eripensioni – olemasolu või puudumise tuvastamisega. Kohtuniku ameti sõltumatuse garantiisid tuleb vaadelda ühtse tervikuna ning hinnata eripensioni osa selles kogumis. Autori hinnangul omab kohtuniku eripension tähtsust, kuid arvestades kohtuniku ametipalga suurust ei saa sellel olla olulist ja määravat tähtsust kohtuniku sõltumatuse garantii vähenemisel.

Täiendavalt märgib töö autor, et kohtuniku eripensioni kaotamise mõju tuleb hinnata laiemalt, st lisaks isikute garantiide hindamisele tuleb arvesse võtta ka stabiilse kohtusüsteemi jätkusuutlikkuse tagamise küsimust. Kohtunike sotsiaaltagatiste muutmisel võib olla mõju tulevikus kohtusüsteemi reformimisele, mis võib tähendada seda, et kohtunikuametisse kandideerimine ja pikaajalise teenistuses jätkamine võib olla senisest vähem atraktiivsem. Siinkohal töö autor antud küsimust pikemalt käsitlema ei hakka.

¹⁷⁰ Töö autor on esitanud õiguskantsleri asutusele infopäringu, mille 23.04.2015 vastuses on öeldud, et õiguskantsleri lõppseisukoht seoses kohtunike eripensionide ära kaotamise osas on veel kujundamisel.

3.2.2. Jõustruktuuride eripensionisüsteemi reform ja õiguspärane ootus eripensioni säilimisele

Käesoleval ajal on eripensionidõigus säilinud kaitseväe- ja politseiametnikel, kuid riigil on jätkuvalt suund eripensionidõiguse ärakaotamisele ka nende ametiala esindajatel. Riigikontrolli aruandes Riigikogule 21. veebruarist 2014 tõi Riigikontroll välja tõsiasja, et suurimaid kulutusi kannab riik jõustruktuuride eripensionide maksmisel, kuid selle reformimisel pole seni edu saavutatud. Oma aruandes soovitas Riigikontroll kaaluda muuhulgas võimalust kaotada eripension ning vajaduse korral asendada osade ametialade puhul pensioni eriskeemid tõhusate isikukaitsevahenditega, pakkuda rehabilitatsiooniteenuseid, kompenseerida suurema palgaga vms ning pakkuda karjääri lõpufaasis võimalust osaleda töötamise kõrval riiklikus täiendus- ja ümberõppes. Samas möönis Riigikontroll oma aruandes, et jõustruktuuride pensionisüsteemi muutmisel on vajalik lisaanalüüs, milles selguks, kas jõustruktuuridele on õigustatud rakendada erikohtlemist.¹⁷¹

Jõustruktuuride eripensionite reform omab ka autori arvates kahtlemata suurt tähtsust riigi majandusele reformiga kaasneva võimaliku rahalise kokkuhoiu tõttu. Siinkohal on autor seiskohal, et politseinike ja kaitseväelaste eripensioneid ei tohiks reformida nii radikaalselt kui kohtunike eripensioneid, s.t. neid ära kaotades. Kaitseministeeriumi poolt 2014. aastal tellitud uuringust „Tegevväelaste pensionikulukuse analüüs 20 aasta perspektiivis“¹⁷² nähtub, et 2034. aastaks võib kaitseväelaste tegevteenistuspensionite saajate hulk ulatuda ligikaudu 2000 isikuni ja sealjuures kasvab pensionite maksmiseks vajalik rahaline kulu ligikaudu 4 miljonilt eurolt aastas kuni 350 miljoni euroni aastas. Arvestades politseistruktuuri ja kaitseväestruktuuri põhimõttelist sarnasust võib autori arvates väita, et analoogselt suurenevad ka kulud politseinike eripensionidele. Seega on täiesti mõisteta, et kaitseväelaste eripensionide, samuti politseinike eripensionite kaotamine aitab kaasa riigieelarve tasakaalustamisele ja säästmisele pikemas perspektiivis. Samas ei saa autori arvates rahaline aspekt olla ainsaks argumendiks eripensioni kaotamisel ning kaaluda võiks eripensionisüsteemi ning makstava pensioni suuruse muutmist.

Siseminister on oma vastuses Riigikontrolli aruandele märkinud, et eripensionide süsteemi reformimise puhul on oluline sisejulgeolekusüsteemi ja kaitseväe hüvanguks inimeste tehtud valikute väärtustamine, kuna alustatud teenistus seob inimese sisuliselt eluaegse kohustuse ja

¹⁷¹ Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, p 141-152.

¹⁷² K. Espenberg jt. Uuringu „Tegevväelaste pensionikulukuse analüüs 20 aasta perspektiivis“ lõpparuanne. Tartu Ülikool: Sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE 2014, lk 13-14. Arvutivõrgus: http://www.ec.ut.ee/sites/default/files/ec/pensionikulukus_loppraport.pdf. 24.04.2015.

piirangutega.¹⁷³ Kaitseminister toob oma vastuses Riigikontrolli aruandes tehtud ettepanekule eripensioni säilitamise ühe põhjusena välja eripensioni olulise rolli hoidmaks tegevväelasi kaasaegse dünaamilise tööjõuturu tingimustes tegevteenistuses. Samuti juhib kaitseminister tähelepanu asjaolule, et võttes arvesse tegevteenistuse ja sõjalise riigikaitse valdkonna eripära ning teiste NATO riikide praktikat, on tegevväelastele täiendavate sotsiaalsete tagatiste kindlustamine ka pärast teenistuse lõppemist vajalik.¹⁷⁴

KVTS § 2 lg 1 kohaselt on Kaitsevägi sõjaväeliselt korraldatud valitsusasutus Kaitseministeeriumi valitsemisalas. Kaitseväe ülesanneteks on muuhulgas riigi sõjaline kaitsmine ja osalemine kollektiivses enesekaitstes, valmistumine riigi sõjaliseks kaitseks ja osalemiseks kollektiivses enesekaitstes, osalemine rahvusvahelises sõjalise koostöös rahvusvahelise sõjalise koostöö seaduses sätestatud korras ning osalemine erakorralise seisukorra ja hädaolukordade lahendamisel ning turvalisuse tagamisel seaduses sätestatud alustel ja korras (KVTS § 3 lg 1 p-d 1-4).

Rahuaaja riigikaitse seaduse § 2 lg 1 kohaselt on riigikaitse eesmärk säilitada Eesti riigi iseseisvus ja sõltumatus, tema maa-ala, territoriaalvete ning õhuruumi ja jagamatu terviklikkus, põhiseaduslik kord ning rahva turvalisus.

Selleks, et oleks võimalik täita riigi kaitsmisega seotud ülesandeid, sh reageerida potentsiaalsele ohule, peavad kaitseväes teenima isikud, kes väärtustavad oma ametit ühiskonna hüvanguks rohkem kui mõnda muud elukutset. Ühiskond saab säärast motivatsiooni kindlustada vaid siis, kui pakub kaitseväelastele pidevat ja piisavat sissetulekut nii aktiivteenistuse ajal kui ka pensionil.¹⁷⁵

Sarnaselt kohtunikega on tegevteenistuses oleval kaitseväelasel piirangud tegutsemiseks väljaspool oma ametit. PS § 125 kohaselt ei tohi tegevteenistuses olev isik olla muus valitavas ega nimetatavas ametis ega osa võtta ühegi erakonna tegevusest. KVTS § 125-126 sätestavad veelgi rangemad piirangud, keelates kaitseväelasel kaitseväeteenistuse kõrval tegutseda ka ettevõtlusega, sh tegutseda ettevõtjana täisühingus või usaldusühingus, kuuluda äriühingu juhtorganisse, kontroll- või revisjoniorganisse ega isiklikult vastutada äriühingu kohustuste eest. Eeltoodust tulenevalt võib autori arvates kaitseväelase eripensionit käsitleda kompensatsioonina kaitseväe teenistusega kaasnevate piirangute eest.

¹⁷³ Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, lk 56.

¹⁷⁴ Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, lk 56-57.

¹⁷⁵ S. P. Huntington. Sõdur ja riik. Tsiviil-militaarsuhete teooria ja poliitika. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2013, lk 25.

Politsei tegevus on suunatud üksikisikute ja üldsuse vastu sihitud avalikku turvalisust või korda ähvardavate ohtude tõrjumisele või juba tekkinud häirete kõrvaldamisele.¹⁷⁶ PPVS § 1 lg 2 kohaselt on täpsemateks politsei põhiülesanneteks avaliku korra kaitsmine, piirihalduse asjade korraldamine, merereostuse avastamine ja likvideerimine, merel otsingu- ja päästetööde korraldamine ning kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna asjade korraldamine.

Ka politseiteenistuses võetakse endale kohustus aidata maksimaalselt kaasa politsei põhiülesannete täitmisele. See eeldab aga pikemaajalist protsessi ning pühendunud teenistust. Riigi teatud moraalset kohustust politseiametnike vastu võib eeldada piirangute tõttu, mis politseiametnikele on erinevalt teistest avalikest teenistujatest sätestatud, nt juhi võimalus kohustada politseiametnikku nõusolekuta ületunnitööle (PPVS § 77) või katkestada nõusolekuta politseiametniku puhkus (PPVS § 82 lg 1), mis on tingitud vajadusest tagada riigi julgeolek, riigikaitse, inimelu päästmise jm seaduses sätestatud juhtumid. PPVS §-ga 57 on sätestatud võimalus viia politseiametnik nõusolekuta üle teisele ametikohale.

Võrreldes kohtunike palkadega on kaitseväelastele ja politseinikele makstavad palgad oluliselt väiksemad. Kaitseväe tegevteenistuja kõige madalama astme palk on 600 eurot ja kõrgeim määr palgamäär 3800 eurot¹⁷⁷. Politseiametnike madalaim palgamäär on 875 eurot ning kõrgeim 2200 eurot.¹⁷⁸ Esimese astme kohtuniku palk on 3380 eurot. Samas peab autor vajalikuks märkida, et samaaegselt kohtunike palkade olulise tõusuga 1. juulil 2013, jõustus seadusemuudatus, mis kaotas alates 1. juulist 2013 ametisse asuvate kohtunike õiguse eripensionile. Üheks kohtunike palgatõusu põhjenduseks oli tulevikus tekkiv võimalus piisavalt palju kõrgema palga arvelt ise pensionisammaste kaudu oma pensionisse panustada. Seda silmas pidades on autor seisukohal, et kaitseväelastel ja politseiametnikel on õiguspärane ootus eripensionisüsteemi püsima jäämisele vähemalt seni, kuni riik ei tõsta jõustruktuuride töötajate palku tasemeni, mil ka neil oleks võimalik pensionisammastesse panustada.

Jõustruktuurides koolitatakse üldjuhul vajalike oskustega personal endale ise, mistõttu on autori arvates eripensioni regulatsioonil oluline roll toimida nõ meelitusvahendina, mõjutades isikuid tegevteenistusse asuma ja seal jätkama. Kuna eripensioni saamise eelduseks on kestev tööstaaz, siis on eripensionil oluline roll hoidmaks teenistuses olevaid ametnikke tegevteenistuses.

¹⁷⁶ K. Jaanimägi. Politsei sisemise rahu tagajana. - Juridica 2004 nr 7, lk 453.

¹⁷⁷ Tegevväelase sõjaväelise auastmega rahuaja ametikohtade palgaastmestik. KaM 07.03.2013 nr 12. - RT I, 12.03.2013, 10.

¹⁷⁸ Politseiametnike palgaastmetele vastavad palgamäärad, diferentseerimise alused, teenistusastmetasu suurus ning lisatasude maksmise alused. SiM 02.05.2013 nr 18. - RT I, 29.12.2014, 47.

Siinkohal on autor arvamisel, et võrreldes kohtunikuametiga on jõustruktuuride eripensioni olemasolul olulisem roll karjäärivaliku tegemisel.

Ühe võimalusena vähendada politseinike ja kaitseväelaste eripensionile tehtavaid kulutusi on autori hinnangul pensioniea tõstmine. Vastavalt kehtivale korrale tekib politseiametnikel õigus väljateenitud aastate pensionile 55 aastaselt, kaitseväelastel aga veelgi varem – 50 aastaselt. Vaadates pensioniealiste statistikat võib väita, et enamus selles vanuses olevaid inimesi on töövõimelised ja teevad tööd¹⁷⁹. Seega oleks autori arvates otstarbekas tõsta vanusepiiri vähemalt 5 aasta võrra. Samuti on autor arvamisel, et vanusepiiri muutmisel tuleks kehtestada sama vanusepiir mõlema jõustruktuuri eripensioni puhul. Politsei ja kaitseväge teenistus ei ole oma olemuselt nii erinevad ja kaitseväge teenistus oluliselt raskem, et selle ameti esindajad võiksid omada õigust minna pensionile 5 aastat varem kui politseiametnikud.

3.2.3. Eripensionite reform – püsijäämine või ärakaotamine

Kohtunike kaasuses eriarvamusele jäänud kohtunikud tõid välja, et ametipensionide reformi tõsine struktuurne puudus seisneb nende hinnangul selle reformi poolelijäämises. Seni on ametipensionide reform puudutanud üksnes kohtunikonda ning riigikontrolli ja õiguskantsleri ametkonda, mis põhiseaduse järgi on oma tegevuses täitevvõimust sõltumatud. Poolelijäänud reform võib tekitada küsimusi veel nii mõnegi õigusliku regulatsiooni põhiseaduspärasusest. Eriarvamusele jäänud kohtunikud sätestavad järgmist : „/---/ oleme kaugel seisukohast, et põhiseadusest tulenev võrdse kohtlemise põhimõte või põhiseaduse mõni teine säte nõuab ametipensionide tagamist ka isikutele, kes astuvad ametisse ajal, mil vastaval ametikohal pole ametipensioni enam ette nähtud. Ametipensionid on olemuselt tööandja pensionid ning riigil kui avalik-õiguslikul tööandjal on ametipensionide kujundamisel suur otsustamisruum. Kuid oluline on kõrvaldada põhjendamatud erinevused erinevate ametipensionide õiguslikes regulatsioonides, samuti seadustesisesed õiguslikud küsitavused.“¹⁸⁰ Seega viitavad kohtunikud, et seni, kuni eripensionide kaotamise osas ei ole saavutatud ühtset seisukohta, esineb ka oht jätkuvaks ebavõrdsuseks ning tuleks võtta suund ametnikkonna tervikuna ühetaolisele kohtlemisele.

Põhjuseid eripensionite reformimiseks on mitmeid, alustades majanduslike põhjendustega ning lõpetades eripensionite kehtestamisel kehtinud pensionisüsteemi reformimisega üldiselt.

¹⁷⁹ Leppik 2007 ja Sotsiaalkindlustusameti esitlus 2014, slaid 13.

¹⁸⁰ RKPJKm 26-06-2014, 3-4-1-1-14 riigikohtunike P. Pikamäe ja J. Põllu eriarvamus, p 7.

Süsteemide erinevatest aluspõhimõtetest tulenevalt ei haaku eripensionid käesoleval ajal Eestis kehtiva pensionisüsteemi n-ö sambalise struktuuriga. Eripensioniskeemide alusprintsüübid erinevad nii riiklikust vanaduspensionist (esimene samm) kui ka kohustuslikust kogumispensionist (teine samm), sest eripensionid on kindlaksmääratud hüvitised, mida arvutatakse seaduses fikseeritud protsendina ametipalgast. Riiklik vanaduspension ja kohustuslik kogumispension sõltuvad aga kindlaksmääratud sisse maksetest – riiklik vanaduspension sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osast ja kohustuslik kogumispension kogumispensioni maksetest. Samal ajal on kõik eripensionile õigust andvatel ametikohtadel töötavad isikud üldises korras pensionikindlustatud ning nende töötasudelt makstakse sotsiaalmaksu ja kogumispensioni makset.¹⁸¹

Töö autor on eelnevalt juba nõustunud eripensionite süsteemi muutmise vajadusega. Samas on autor arvamisel, et eripensionite täielik kaotamine võib endaga kaasa tuua teatud ametite kaadrivoolavuse, mis arvestades ameti pidamiseks vajalikku väljaõppe pikkust võib osutuda suureks probleemiks. Seda muidugi juhul, kui riik tööandjana ei paku välja alternatiivseid lahendusi, mis täidaksid algselt loodud sotsiaalse garantii eesmärki. Käesoleva ajani toimunud eripensionite reformiga on riik kaotanud ära eripensionid valdkondades, kus pensionisaajaid on vähe, kuid pensionid võrreldes teiste eripensionite saajatega suuremad. Suurimate eripensionite kuluallikateks on politseiametnike pension ja kaitseväelaste pension¹⁸² – selle tingib mitte niivõrd pensioni suurus, kuivõrd pensioni saajate suurem arv võrreldes näiteks kohtunike või ka õiguskantsleriga.

Üheks võimaluseks kompenseerida eripensionide ära kaotamist on palkade suurendamine nagu seda tehti kohtunike puhul. Sellisel juhul võrdsustatakse seni eripensionit saanud ametnikud teiste tööturul osalevate isikutega ning neil on võimalus kujundada oma pensionit pensionisammaste kaudu vastavalt oma äranägemisele. Kuna praegu kehtivad eripensionid on rangelt seotud staažinõudega, siis on töö ja ametivahetus piiratum kui tavapensionit saavatel töötajatel. Seda arvestades leiab autor, et eripensioni kaotamise kompenseerimine suurema palga kaudu võib elavdada tööjõuturgu, samuti paneb see vastutuse tulevase pensioni eest ametnikule.

Järgmise võimalusena näeb autor eripensioni maksmist läbi II pensionisamba. Kohustuslikku pensionifondi raha kogudes läheb töötaja brutopalgast 2% pensionifondi, riik lisab sellele töötaja palgalt arvestatava 33% sotsiaalmaksu arvelt 4% ja selle võrra jääb riikliku pensioni

¹⁸¹ Leppik 2007.

¹⁸² Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, lk 55, joonis 23.

(s.t. I samba) kindlustusosak väiksemaks. Eripensionite puhul oleks riigi poolt lisatav summa teatud ametiala esindajate osas suurem. Autor ei oska käesolevas töös täpsemat protsendi suurust välja pakkuda, see eeldab sügavamalt analüüsi. Siinkohal peab autor vajalikuks mainida, et vastavalt kogumispensionide seaduse¹⁸³ §-le 66 lg 7 on kohustusliku kogumispensioni süsteemiga liitumine kohustuslik kõigile, kes on sündinud pärast 1983. aasta 1. jaanuari. Enne 1983. aastat sündinud isikud võisid teha liitumiseks avalduse ning avalduste esitamise aeg on möödas. Seega, kui eripensionile õigustatud ametnik on sündinud enne 1983. aastat ning ei ole teinud II pensionisambaga liitumiseks avaldust, ei ole ilma täiendava seadusemuudatuseta, mis annaksid võimaluse liituda näiteks ametisse astumisel, võimalik riigil teha selle isiku eest täiendavaid sissemaksid II sambasse.

Eripensionisüsteemi reformimisel pensionide maksmisega jätkamise ühe võimalusena näeb autor nn tööandja pensionit ehk riigipoolset makset ametniku kolmandasse pensionisambasse. See variant eeldab kokkulepet ametniku ja riigi vahel ning on veidi keerukam eelmistest autori poolt pakutud võimalustest. III pensionisammas on vabatahtlik pensionikindlustus, mille liitumislepingu sõlmib ja fondid valib kindlustusvõtja ehk töötaja. Samuti, kuna tegu on vabatahtliku pensionifondiga, siis on töötajal õigus ja võimalus raha enne pensionile jäämist välja võtta. Maksete täpne suurus vajab autori hinnangul täiendavat majanduslikku analüüsi, mistõttu käesolevas töös autor seda välja ei paku.

Autori hinnangul tuleb riigi poolt täiendavate II või III pensionisambasse sissemaksete tegemise puhul arvestada ka asjaoluga, et sellisel juhul tekib õigus nõ eripensionile koheselt esimese sissemaksiga, arvestamata seejuures staaži. Põhimõtteliselt – mida pikem staaž, seda suurem pension.

Lisaks eripensioniga saadavale rahalisele hüvele võib eelisena teiste pensionäride ees käsitleda ka pensioniiga. Võttes arvesse jõustruktuuride ametite puhul nõutavat füüsilist vormi ja tervislikke eeldusi, tuleks autori arvates kindlasti säilitada jõustruktuuride ametnike erinev pensioniiga võrreldes üldise vanaduspensioniga eaga.

¹⁸³ Kogumispensionide seadus. - RT I 2004, 37, 252 ... RT I, 23.12.2013, 43.

KOKKUVÕTE

Aastakümneid on Eesti õiguskorras olnud eelistatud isikud, kellel on võrreldes tavapensionäridega oma ametist lähtuvalt õigus jääda pensionile soodsamatel tingimustel või õigus suuremale pensionile, mille suurus sõltub otseselt pensionile jääva isiku ametipalgast. Käesolevas töös keskendus autor üksnes neile eripensionidele, mida makstakse kindlatele ametnike gruppidele erinevate eriseaduste alusel.

Eripensione võib oma olemuselt käsitleda kui teenistusandja pensione – riik kui tööandja tagab mõnedele ametnikele vanaduspõlveks teistest kõrgema sotsiaalse kaitse. See on kui teenistuse ajal saamata jäänud palk, mis makstakse välja siis, kui inimene ei suuda enam oma ametikohustuste täitmisse panustada. Lisaks sellele, et eripensionidega on loodetud muuta karjäär avalikus sektoris atraktiivsemaks, on sellega soovitud kindlustada ka avalike teenistujate sõltumatust.

Üks väga oluline põhjus eripensionide süsteemi loomiseks omal ajal oli see, et ülesehitataval riigil ei olnud seda ressursi, mida igakuiselt inimestele välja maksta palgana, nii palju riigieelarvest kasutada ja sellest tulenevalt justkui lükati oma kohustused tulevikku ning püüti seeläbi kindlustada isikutele töö jätkumine riigi ametiasutuses ka ajal, kui võib-olla erasektoris maksti sarnase töö eest rohkem palka.

Põhjuseid eripensionite reformimiseks on mitmeid, alustades majanduslike põhjendustega ning lõpetades eripensionite kehtestamisel kehtinud üldise pensionisüsteemi reformimisega. Süsteemide erinevatest aluspõhimõtetest tulenevalt ei haaku eripensionid käesoleval ajal Eestis kehtiva pensionisüsteemi n-õ sambalise struktuuriga. Eripensionid on kindlaksmääratud hüvitised, mida arvutatakse seaduses fikseeritud protsendina ametipalgast. Riiklik vanaduspension ja kohustuslik kogumispension sõltuvad aga kindlaksmääratud sissemaksetest – riiklik vanaduspension sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osast ja kohustuslik kogumispension kogumispensioni maksetest.

Riik on teatud ametnike erikohtlemise käesolevaks ajaks lõpetanud. Eripensionireformi radikaalsemaks alguseks võib autori arvates pidada 22. märtsi 2003, mil jõustus seadus, millega kaotati riigikogu liikmete õigus eripensionile. Viimased eripensionireformiga kaasnenud suuremad muudatused kaotasid 1. jaanuarist 2013 õiguskantsleri ja riigikontrolli ametnike ning kohtunike eripensionid. Kaotamine ei puudutanud neid isikuid, kes pensioni juba said või olid kaotamise ajaks täitnud soodustuste saamise eelduseks olevad tingimused. Eripensionide kaotamine puudutas isikuid, kes on kindlaks kuupäevaks omandanud alla poole nõutavast

staažist või asuvad pärast eripensioni kaotamist ametikohale. Eripensionide kaotamine puudutas isikuid, kes on kindlaks kuupäevaks omandanud alla poole nõutavast staažist või asuvad pärast eripensioni kaotamist ametikohale.

Eripensionide ära kaotamise eesmärkideks võib pidada isikute võrdse kohtlemise tagamist pensioniskeemides ning riigieelarve kulutuste vähendamist pensioni maksmiseks. Viimane eesmärk on eripensionite reformimise juures olulise tähtsusega, sest eripensionäre tekib aasta aastalt järjest rohkem juurde, mis omakorda muudab eripensionite teenindamise riigieelarve jaoks järjest koormavamaks. 2000. aastal oli eripensioni saajaid 113, 2014. aasta aprillis oli neid 2486. Mitmed eksperdid on juhtinud tähelepanu asjaolule, et riigieelarves puudub raha sellise hulga eripensionäride ülalpidamiseks ning suured ja resoluutsed muutused on vajalikud, mistõttu tuleks kaaluda eripensionide täielikku kaotamist.

Riigikohus on asunud seisukohale, et pensionisüsteemi reformimisel tuleb arvestada isikutele laieneva õiguspärase ootuse põhimõttega. Ametnike PS §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust koostoimes PS §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõtet riivatakse, kui riik on antud lubaduse pensioni osas tagasi võtnud. Oluline on aga hinnata selle riive ulatust. Seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda. Ei saa olla kahtlust selles, et kui kaalukas avalik huvi seda nõuab, peavad isikute õigustatud ootused taanduma.

Riigikohus viitas õiguspärase ootuse riive hindamisel, et eripensionide regulatsioonimuudatused peavad olema sellised, mis annaksid isikule võimaluse midagi ära teha selleks, et hiljem kohalduks talle soodsam regulatsioon või et ta saaks oma valikuid veel muuta. Arvestada tuleb, et isikutel oleks võimalus veel oma pensioni suurust mõjutada, näiteks panustada nn pensionisammastesse. Õiguspärase ootuse põhimõtte riivet tuleb pidada seda intensiivsemaks, mida konkreetsem on seaduses ettenähtud regulatsioon (nt teatud ametikohal pikaajalise töötamise korral isikule eripensioni maksmine) ja mida suuremal määral on see mõjutanud isikut valikute tegemisel (sh elukutse ja töökoha valikut, kogumispensionide süsteemiga liitumist jms).

Autor on seisukohal, et riigil on võimalik eripensionid ilma õiguspärasest ootusest rikkumata ära kaotada selliselt, et kaotamine on seatud sõltuvusse kindlast kuupäevast (nagu on seda tehtud kohtute seaduses kohtunike eripensioniga). Õiguspärasest ootusest saab rikkuda õiguse suhtes, mis on isikul olemas. Kui isikul ei ole eripensioni saamise õigust, siis ei saa riik seadusemuudatusega sõnamurdlikult ametniku õiguspärasest ootusest rikkuda.

Lisaks eripensionide ära kaotamisele on toimunud muudatused ka pensionide suuruse ümberarvestamise osas. Kui varasemalt arvutati eripension ümber, kui muutus selle ametikoha palk, kust eripensionär pensionile jäi, siis nüüd toimub pensionite ümberarvestamine indekseerimise teel. Sisuliselt lahutas indekseerimissüsteemile üleminek pensioni suuruse vastava ametikoha palgatõusust pärast isiku pensionile jäämist, s.t. pensionid ei kasva enam koos palgaga. Õiguspärase ootuse riive hindamise küsimus tõusetub ka indekseerimissüsteemi kehtestamisega. Autor on seisukohal, et makstav indekseeritud pension tagab toimetuleku ja tegemist ei ole PS § 28 lõikes 2 sätestatud põhiõiguse riivega. Pensioni maksmise aluste muutmine ehk ümberarvutamise süsteemi asendamine indekseerimise süsteemiga ei ole piisavalt ulatuslik, et see kaaluks üles avaliku huvi, mida eripensionide reformiga taotletakse, arvestades sealhulgas ka võrdse kohtlemise põhimõttest tulenevat vajadust tasakaalustada endiste, praeguste ja tulevaste teenistujate sotsiaalsed garantiid. Seega on muudatus ja õigusnormid õiguspärase ootuse põhimõttega kooskõlas. Indekseerimisele üleminek on igati õigustatud ja õiguspärase ootuse riive sõltub eeskätt juba konkreetsematest asjaoludest.

Käesoleval ajal on eripensionid õigus säilinud kaitseväe- ja politseiametnikel, kuid riigi jätkuvaks eesmärgiks on ära kaotada ka nende ametnike eripensionid, seda eelkõige kokkuhoiu eesmärgil, kuna jõustruktuuride eripensionid on oma pensionäride rohkuse tõttu üheks suurimaks eripensionite kuluallikaks. Töö autor on arvamisel, et jõustruktuuride eripensionisüsteemi tuleb muuta, kuid ei tohiks päris ära kaotada. Autori arvates omab töö iseloomust ja töötasu suurusest tulenevalt jõustruktuuride puhul eripensionid olemasolu suuremat tähtsust karjäärivalikul kui kohtunike pension kohtunike puhul, samuti on jõustruktuuride puhul ootus riigipoolsetele suurematele sotsiaalsetele garantiidele suurem.

Kui nimetatud eripensionid siiski kaotada, tuleks analoogselt kohtunike eripensionide kaotamisega kompenseerida seda muul viisil. Kohtunike puhul oli riigipoolseks kompensatsiooniks palgatõus. Autori hinnangul on aga küsitav, kas riik suudab tõsta nii paljude ametnike palku suuruseni, mis oleks eripensionid kaotamise kompenseerimiseks piisav.

Eripensionide kaotamise kompenseerimise võimalustena näeb autor ka eripensionid maksmist läbi teise või kolmanda pensionisamba. Esimesel juhul suurendatakse riigi poolt makstavat kindlustusosaku suurust. Teisel juhul, eripensionid maksmine läbi kolmanda samba, eeldab aga kokkulepet ametniku ja riigi vahel – tegu on vabatahtliku kindlustusega, mistõttu sõltub sissemaksete pensioniaegne väljamaksmine suuresti ametniku tahtest, kuna fondist on võimalik raha ka enne pensioniikka jõudmist välja võtta. Seda, kas antud meede tagab piisava kokkuhoiu,

peab selgitama põhjalik majanduslik analüüs, mille tulemusel määratakse kindlaks riigipoolne panuse suurus pensionisambasse.

Autor mõõnab eripensionide süsteemi muutmise vajalikkust ning toetab selle ulatuslikku muutmist. Olukorras, kus on suurenenud riigi rahaliste kohustuste maht (nt haridusele, riigikaitsele), samuti pensionisüsteem ja selle toimimise põhimõtted ning kus eripensionile õigust omavate pensionäride arvu pidevalt suureneb, ei ole riigil võimalik sellist eripensionisüsteemi enam jätkusuutlikult üleval pidada. Siiski tuleb eripensionide regulatsioonide põhiseaduspärasuse hindamisel igal konkreetsel juhul silmas pidada, et erinevates eripensionide regulatsioonides antud lubadused ja ametniku teenistusse asumise aeg mõjutavad iga konkreetse ametniku õiguste kaitse kaalukust.

Legal options for abolishing and reducing officials' special pensions

SUMMARY

For decades, there have been privileged pension recipients in the legal order of Estonia. Such people, compared to regular pensioners, have the right to retire under favourable conditions or the right to a higher pension due to their profession. The amount of pension is directly linked to the future pensioner's remuneration. The present Master's thesis concentrates on special pensions granted to specific civil service officials based on various specific laws.

The Master's thesis scrutinises whether the amendments resulting from special pension reform might influence the fundamental rights of persons, i.e. if abolishing officials' special pensions or changing the principles of granting special pensions is in conformity with the Constitution and whether the changes in prior social guarantees provided by the state are justified.

There are several reasons for reforming special pensions, from economic arguments to general reformation of the pension system, which was applicable when special pensions were introduced. Due to different fundamental principles of the systems, special pensions are incompatible with the current pension system's pillar structure. Reductions in government spending are essential as far as reforming special pensions is concerned as there is an annual increase in the number of special pension recipients; therefore, providing for special pensions is gradually becoming more burdensome for the state budget. Numerous experts have drawn attention to the fact the state budget lacks funding to maintain such a great number of special pension recipients (there were 113 people receiving special pension in 2000 but 2486 in April 2014), which calls for great and resolute changes; furthermore, full abolition of special pensions should be considered.

The Supreme Court is in a position that the principle of legitimate expectations extending to persons should be taken into account when reforming the pension system. The officials' right for a special pension based on § 32 of the Constitution in conjunction with the principle of legitimate expectations (§ 10) is violated if the state has withdrawn or breached a promise. However, it is important to assess the extent of the breach. The legislator has the right to transform legal relationships based on changed circumstances and consequently deteriorate the situation of some members of the society. There cannot be any doubt that public interest should prevail over private interests.

The Supreme Court stated when assessing the breach of legitimate expectations that changes in regulation must enable a person to contribute to a possibility to be applied a favourable

regulation or alter his or her choice. It should also be taken into consideration that persons in question would have the possibility to influence the amount of their pension, e.g. contribute to their pension pillars.

The breach of legitimate expectations' principle should be considered more intensive the more specific a regulation provided by the law is (e.g. granting special pension for long-term employment at a specific position) and the more the regulation has affected a person's decision-making (including choosing a profession and a position, joining funded pension system, etc.).

In order for the state to abolish special pensions without violating legitimate expectations, the author of the thesis is of the opinion that receiving special pensions could be dependent on a specific date (as it is the case in court acts). Legitimate expectations can be violated about the rights that a person has. If a person does not have the right to receive a special pension, the state's amendment cannot violate the officials' legitimate expectations via breaching a promise and thus deprive a person of a privilege.

In addition to abolishing special pensions, changes have also been introduced in recalculating the amount of pensions. Previously, a special pension was recalculated if the remuneration of a future special pension's recipient changed; however, pension recalculation today is based on indexation. Therefore, transformation to an indexation system separated the amount of pension from a pay rise of the position after the retirement of a person, i.e. pensions shall not rise with the salary. In the author's view, an indexed pension guarantees coping and does not breach the fundamental rights of § 28 subsection 2 of the Constitution.

However, the author claims that there are alternatives to the indexation method, e.g., compensating vested rights from the state budget or gradually reducing the recalculation of pensions. Compensating a benefit would still impose a financial burden on the state and is contradictory to the goal of reducing the state's expenditure. Moreover, such an approach would require developing a satisfactory and fair compensation mechanism, which might be a difficult task to accomplish on uniform basis. The idea of gradually reducing the recalculation of pensions is similar to the recent model of rising the general pensionable age. The author, however, finds that the disadvantage of such a system lies in the fact that introducing changes is a time-consuming process as applying the indexation mechanism shall be prolonged. In addition, the system would still require monetary means; thus, savings shall be deferred and the goal of equal treatment compared to the general pension scheme shall not be met.

The author of the thesis has reached the conclusion that altering the basis of granting pensions is not large-scale enough in order to outweigh the general necessity for special pension reform considering the need to stabilise the social guarantees of former, current and future officials based on the principle of equal treatment. Therefore, the amendment and legal provisions are in accordance with legitimate expectations. Transformation to indexation is fully justified and the breach of legitimate expectations depends on specific circumstances.

Nowadays, the right to a special pension is still granted to the officials of the Defence Forces and Police, however, the state is heading towards abolishing special pensions also in the fields mentioned. The reason lies mainly in savings as special pensions in law enforcement are the greatest special pension costs due to numerous pensioners. The author of the thesis is of the opinion that the special pensions system of law enforcement should be changed but not completely abolished. If it is abolished, however, special pensions should be compensated by other means as it was done with judges, in which case the latter were provided with a pay rise by the state. Nevertheless, it is questionable whether the state is able to raise the salary of such a great number of officials to an extent which would be adequate to compensate the abolition of special pensions.

The author also considers granting special pensions through the second or third pension pillar as a means of compensation. In the first case, the state's insurance component shall be increased. Granting special pension through the third pillar, however, requires an agreement between an official and the state; nevertheless, as such insurance is voluntary, it mainly depends on the employee's will.

The author supports major alterations in the current special pension system and considers it necessary. In a situation where work conditions, labour market and its basic principles as well as the pension system in general have changed, it is impossible to maintain such a system sustainably due to constant increase in the number of special pension recipients. However, it is essential to find a balance between the fundamental rights and guaranteeing economic sustainability.

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

Kirjandus

1. A. Alekand. Proportsionaalsuse printsiip põhiõiguste riive mõõdupuuna täitemenetluses. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2009.
2. A. Brown. Justifying compensation for frustrated legitimate expectations. Law and Philosophy 2011.
3. A. Freckmann., T. Wegericht. The German legal system. London: Sweet & Maxwell 1999.
4. A. Kalbus. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. – Juridica 2003/6.
5. A. Kiviselg. Eripensionite kaotamisest ning sõjaväelaste pensionitest NATO liikmesriikides. – Sõdur 2010, nr 3, lk 67. Arvutivõrgus: http://issuu.com/sodur/docs/sodur_3_2010_web/26. 25.03.2015.
6. Arupärimine eripensioni süsteemi muutmise kohta. XI Riigikogu stenogramm. VI istungjärk. 11. jaanuar 2010. Arvutivõrgus: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201001111500#PKP-5541>. 20.03.2015.
7. Civil service pension schemes. Sigma papers: No. 10. Paris: OCDE Publishing. Arvutivõrgus: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml6g6c4rv1.pdf?expires=1430576590&id=id&accname=guest&checksum=2B631708C8CE0600FA581CA91FFB0794>. 30.04.2015.
8. E.J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj. Tallinn: Juura 2008.
9. E.J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2008.
10. Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse, kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu (279 SE) teine lugemine. 30. novembri 2012.a istungi stenogramm. XII Riigikogu stenogramm IV istungjärk. Arvutivõrgus: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201211301300#PKP-11450>. 2.05.2015.
11. Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse, kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri teise lugemise juurde. 279 SE II, 21.11.2012. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/download/457dbf04-0ee7-4e50-8603-7cada8a123d1/457dbf04-0ee7-4e50-8603-7cada8a123d1>. 20.03.2015.
12. Eesti Kohtunike Ühingu 02.01.2014 arvamus alates 01.07.2013 ametisse asuvate kohtunike ametipensionide kaotamise põhiseaduspärasuse kohta. Arvutivõrgus: http://www.ekou.ee/doc/2014-01-02_EKoY-seisukoht-pension.pdf. 4.05.2015.

13. Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, Põhiõigused, vabadused ja kohustused. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/et/eesti-vabariigi-pohiseaduse-juriidilise-ekspertiisi-komisjoni-lopparuanne>. 19.02.2015.
14. Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid. Sotsiaalkindlustus. Tallinn: Sotsiaalministeerium 2009.
15. Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamus nr 1 - Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele Kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta. Strasbourg: 2001. Arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1082447&Site=COE>. 21.03.2015.
16. H. Kalmo. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu?. – Juridica 2013/2.
17. H. Pevkur. Vastus teabe nõudmise osas. 23.10.2013 nr 10-2/13-3392. Arvutivõrgus: http://www.ekou.ee/doc/2013-10-23_JM-seisukoht-pension.pdf. 23.04.2015.
<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10867>. 25.03.2015.
18. I. Teder. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses. Politseiametnike väljateenitud aastate pensioni ümberarvutamise aluse muutmise põhiseaduspärasus. 10.07.2014, nr 9-1/140886/1403014. Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_politsei_ametnike_valjateenitud_aastate_pension_i_umberarvutamise_aluse_muutmise_pohiseadus_parasus.pdf. 3.05.2015.
19. I. Teder. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve. Kohtumenetluses kohtunike vanaduspensionide maksmise aluste muutmise põhiseaduspärasus. 20.02.2014, nr 9-2/140255/1400840. Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_kohtunike_vanaduspensionide_maksmise_aluste_muutmise_pohiseadusparasus_3-4-1-1-14.pdf. 25.03.2015.
20. I. Teder. Põhiseadusega vastuolu mittetuvastamine kohtunike puhkuse vähendamise osas ja teabe nõudmine kohtuniku eripensionioiguse kaotamise osas. 21.06.2013 nr 6-1/130391/1302830. Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamine_kohtunike_puhkuse_vahendamise_osas_ja_teabe_noudmine_kohtuniku_eripensionioiguse_kaotamise_osas.pdf. 21.03.2015.
21. Joint Report on Pensions. Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe. Country profiles. European Commission, November 2010.
22. K. Espenberg jt. Uuringu „Tegevväelaste pensionikulukuse analüüs 20 aasta perspektiivis“ lõpparuanne. Tartu Ülikool: Sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE 2014.

- Arvutivõrgus: http://www.ec.ut.ee/sites/default/files/ec/pensionikulukus_loppraport.pdf.
24.04.2015.
23. K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – Juridica 2006/1.
24. K. Jaanimägi. Politsei sisemise rahu tagajana. – Juridica 2004/7.
25. K. Maurer (koost). Õigusleksikon. Tallinn: Interlex 2000.
26. K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997.
27. Kaitseväeteenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. 172 SE. Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/download/8528ffbc-8da1-4030-af0f-1ee720474eaa/8528ffbc-8da1-4030-af0f-1ee720474eaa>. 19.03.2015.
28. Kohtuniku staatuse seaduse muutmise seaduse eelnõu esimene lugemine. VIII Riigikogu stenogramm. IV istungjärk. 18. september 1996. Arvutivõrgus:
<http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199609181400#PKP-1900003342>. 10.02.2015.
29. L. Leppik. Pensionipoliitika. – R. Tammist, H. Rumm (koost.) Eesti poliitika eile, täna, homme. Reforme seitsmest valdkonnast. Tallinn: Johannes Mihkelsoni Keskus 2005.
30. L. Leppik. Riiklikud eripensionid – oht sotsiaalsele õiglusele või ametnike motivaator. Riigikogu Toimetised 2007/15. – Arvutivõrgus:
31. Ministrite komitee soovitus CM/Rec(2010)12 liikmesriikidele kohtunike kohta: kohtunike sõltumatus, tulemuslikkus ja vastutus. Arvutivõrgus:
http://www.riigikohus.ee/vfs/1320/CMRec_2010_12E_-_kohtunike_soltumatus_eeesti%20keeles.pdf. 4.05.2015.
32. M-L. Aasamets jt. Eesti sotsiaalõiguse kodifitseerimine: Sotsiaalseadustiku üldosa analüüs. Tallinn 2009. Arvutivõrgus:
http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/sotsiaalseadustiku_uldosa_analuus.pdf.
25.03.2015.
33. N. Parres. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses. Riigikontrolli ametnike (eri)pensioni ümberarvestamise aluse muutmise põhiseaduspärasus. 05.03.2015, nr 9-2/150281/1500993. Arvutivõrgus:
http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_riigikontrolli_ametnike_eripensioni_umberarvestamise_aluse_muutmise_pohiseadusparasus.pdf.
04.05.2015.
34. P. Reynolds. Legitimate Expectations and the Protection of Trust in Public Officials (October 8, 2010). Public Law, Vol. 2011. Arvutivõrgus:
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1689518. 4.05.2015.
35. P. Sztompka. Trust: A Sociological Theory. Cambridge: Cambridge University Press 1999.

36. Politsei ja piirivalve seaduse eelnõu seletuskiri. 343 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/download/8e2eb1ae-2850-34e7-66f4-d683814eab35/8e2eb1ae-2850-34e7-66f4-d683814eab35>. 21.03.2015.
37. Politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu (326 SE II) seletuskiri teise lugemise teksti juurde, lk 3. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/download/82ee9169-e8f7-4a20-b6ea-a9b2497b321a/82ee9169-e8f7-4a20-b6ea-a9b2497b321a>. 25.03.2015.
38. Politseiteenistuse seaduse ja politseiseaduse muutmise seaduse eelnõu teise lugemise jätkamine. 476 SE. IX Riigikogu stenogramm. V. istungjärk. 13, juuni 2001. Arvutivõrgus: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200106131300#PKP-2000007978>. 10.02.2015.
39. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni tegevuse aruanne. Arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_2._peatukk._pohioigused_vabadused_ja_kohustused_jarg.pdf 31.03.2015. 31.03.2015.
40. R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
41. R. Maruste. Õigus võrdsele kohtlemisele õigusriigis, selle õiguse printsiibid ja kohaldamispraktika Euroopa Inimõiguste Kohtus. - Juridica 2008 nr 2, lk 67.
42. R. Murakas jt. Uuringu „Tööturu- ja muude meetmete vajalikkusest väljateenitud aastate pensioni kaotamisel“ lõpparuanne. Tartu Ülikool, Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut 2012. Arvutivõrgus: http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/vaparuanne_2012.pdf. 22.03.2015.
43. R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. 2. tr. Tallinn: Juura 2002.
44. R. Thomas. Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law. Oxford: Hart Publishing 2000.
45. Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus - *Kas riik tagab pensionisammaste tõhusa toimimise?* Tallinn: Riigikontrolli aruanne Riigikogule 2014. Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2313&FileId=12963>. 26.03.15.
46. Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus Riigikohtu otsusele asjas nr 3-4-1-18-14, millega on ühinenud riigikohtunikud Priit Pikamäe, Ivo Pilving ja Tambet Tampuu.
47. Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 151 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/download/a0fdb387-5b20-da15-172e-6f1710784303/a0fdb387-5b20-da15-172e-6f1710784303>. 19.03.2015.
48. Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse seletuskirja lisa. 151 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5bf557fe-0666-9990->

- 008c-c1bdfb3e5a75/Riigikontrolli-seaduse-ja-%C3%B5iguskantsleri-seaduse-muutmise-seadus/. 3.05.2015.
49. Riiklik pensionikindlustus. Sotsiaalkindlustusameti esitlus 2014. Arvutivõrgus: <http://www.v-maarja.ee/systematic/files.php?id=3490&PHPSESSID=snhrit2roj77pi9eq4sb5m8gh5>. 22.03.2015.
50. S. P. Huntington. Sõdur ja riik. Tsiviil-militaarsuhete teooria ja poliitika. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2013.
51. Statistikaameti kodulehekülg. Arvutivõrgus: <http://www.stat.ee/pohinaitajad>. 29.03.2015.
52. T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006.
53. VII Riigikogu stenogrammid. 28. juuni 1994, erakorraline istungjärk, avaliku teenistuse seaduse esimene lugemine. Arvutivõrgus: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199406281103>. 19.03.2015.
54. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012.
55. Ü. Madise. Eesti riigikontseptsioon, New Public Management ja haldusreform. RiTo 2000/2. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11648&highlight=Põhiseaduse,aluspõhimõtted&op=archive2>. 16.02.2015.
56. XII Riigikogu stenogramm. 06. november 2013, VI istungjärk, riigieelarve seaduse eelnõu esimene lugemine. Riigikontrolör Alar Karis 2013. aasta ettekandes Riigikogule. Arvutivõrgus: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201311061400#PKP-13756>. 1.05.2015.

Kohtupraktika

57. RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94.
58. RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-2-99.
59. RKHKo 20.12.2001, 3-3-1-61-01.
60. RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02.
61. RKÜKo 14.11.2002, 3-1-1-77-02.
62. RKÜko 17. 06.2004, 3-2-1-143-03.
63. RKHKo 11.11.2004, 3-3-1-41-04.
64. RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04.
65. RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07.
66. RKPJKm 27.12.2011, 3-4-1-23-11.
67. RKPJKm 16.12.2013, 3-4-1-27-13.

68. RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14.
69. RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14 koos kohtunik P. Pikamäe ja J. Põllu eriarvamusega.
70. RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13.
71. RKÜKo 06.01.2015, 3-4-1-18-14.
72. RKÜKo 06.01.2015, 3-4-1-18-14 koos riigikohtunik J. Põllu eriarvamusega, millega on ühinenud riigikohtunikud P. Pikamäe, I. Pilving ja T. Tampuu.
73. TlnHKO 13.01.2014, 3-13-1451.
74. TrtRnKo 21.01.2011, 3-10-1433.
75. EKO 4.06.2009, C-241/07, *JK Otsa Talu OÜ vs. Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet*.
76. EIKo Gratzinger and Gratsingerova v. The Czech Republic, 10.07.2002.

Õigusaktid

77. 2012. aasta Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse, kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja kohtute seaduse muutmise seadus. – RT I, 29.12.2012, 1.
78. 2012. aasta riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seadus. – RT I, 29.03.2012, 3.
79. Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.
80. Eesti Vabariigi presidendi ja Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta. – RT 1992, 28, 381.
81. Eesti Vabariigi seaduse «Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta» muutmise seadus. - RT I 2003, 18, 97.
82. Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu ning Riigikogu VII, VIII ja IX koosseisu liikmete pensioni seadus – RT 1992, 28, 381.
83. Kaitseväeteenistuse seadus. – RT I, 10.07.2012, 1 ... RT I, 19.03.2015, 11.
84. Kogumispensionide seadus. - RT I 2004, 37, 252 ... RT I, 23.12.2013, 43.
85. Kohtuniku staatuse seadus. – RT 1991, 38, 473.
86. Kohtute seadus. – RT I 2002, 64, 390 ... RT I, 10.03.2015, 15.
87. Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus. – RT I 2010, 1, 2 ... RT I, 29.06.2014, 130.
88. Politsei ja piirivalve seadus. – RT I 2009, 26, 159 ... RT I, 19.03.2015, 5.

89. Politseiametnike palgaastmetele vastavad palgamäärad, diferentseerimise alused, teenistusastmetasu suurus ning lisatasude maksmise alused. SiM 02.05.2013 nr 18. - RT I, 29.12.2014, 47.
90. Prokuratuuriseadus. – RT I 1998, 41/42, 625 ... RT I, 10.03.2015, 17.
91. Päästeteenistuse seadus. – RT I 2008, 8, 57 ... RT I, 19.03.2015, 7.
92. Riigikontrolli seadus. – RT I 2002, 21, 117 ... RT I, 13.03.2014, 58.
93. Riikliku pensionikindlustuse seadus. – RT I 2001, 100, 648 ... RT I, 10.03.2015, 25.
94. Soodustingimustel vanaduspensionide seadus. – RT 1992, 21, 292 ... RT I, 02.07.2012, 5.
95. Tegevvälase sõjaväelise auastmega rahuaja ametikohtade palgaastmestik. KaM 07.03.2013 nr 12. - RT I, 12.03.2013, 10.
96. Vabariigi Presidendi amethüve seadus. – RT I 1996, 51, 966 ... RT I, 29.12.2012, 35.
97. Väljateenitud aastate pensionide seadus. – RT 1992, 21, 294 ... RT I, 11.07.2013, 20.
98. Õiguskantsleri seadus. – RT I 1999, 29, 406 ... RT I, 22.12.2014, 8.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Karmen Sander,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose,

Ametnike eripensionide ärakaotamise ja vähendamise õiguslikud valikud,

mille juhendaja on LL.M Ene Andresen,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 04.05.2015