

Vanglate põhimääruste muutmise määruse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Määrusega muudetakse Tallinna Vangla, Tartu Vangla ja Viru Vangla põhimäärausi. Muudatuse tulemusel ei tee alates 1. jaanuarist 2026. aastal vangla kui tööandja kogumispensionide seaduse alusel enam teenistuses oleva vanglaametniku eest sissemakseid tema vabatahtlikku pensionifondi ega tasu täiendava kogumispensioni kindlustuslepingu sissemakseid.

Muudatused on seotud Vabariigi Valitsuse 22. juuli 2024. aasta koalitsioonileppe kokkuihiuotsustega. Leppe kohaselt kärbitakse eelarve kulude kontrolli alla saamiseks tööjõu- ja majandamiskulusid ning tegevus- ja sihtotstarbelisi toetusi kolme aasta jooksul 10%: 2025. aastal 5%, 2026. aastal 3% ja 2027. aastal 2%. Kulude kokkuihoid hõlmab lisaks ametiasutustele ka sihtasutusi ja riigiettevõtteid.¹ Muudatuse tulemusel hoitakse Justiitsministeeriumi haldusalas vanglate eelarves alates 2026. aastast kokku u 2,1 miljonit eurot.²

Määrusega muudetakse järgmisi justiitsministri määrusi:

- 1) justiitsministri 6. detsembri 2001. a määruse nr 92 „Tallinna Vangla põhimäärus“ redaktsioon avaldamismärkega RT I, 12.06.2024, 6;
- 2) justiitsministri 6. detsembri 2001. a määruse nr 87 „Tartu Vangla põhimäärus“ redaktsioon avaldamismärkega RT I, 12.06.2024, 7;
- 3) justiitsministri 13. juuni 2006. a määruse nr 20 „Viru Vangla moodustamine ja põhimäärus“ redaktsioon avaldamismärkega RT I, 12.06.2024, 8.

Muudatuse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiitsministeeriumi vanglate osakonna nõunik Laura Glaase (Laura.Glaase@just.ee, 5191 6910). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik (e-post mari.koik@just.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Määruse eelnõu koosneb kolmest paragrahvist.

Esimeses paragrahvis tehakse muudatused Tallinna Vangla põhimääruses. Põhimääruse § 2¹ lõike 1 kohaselt teeb vangla kui tööandja vangla teenistuses oleva vanglaametniku eest sissemakseid tema vabatahtlikku pensionifondi või tasub täiendava kogumispensioni kindlustuslepingu sissemakseid, kui vanglaametnikul on teenistusstaazi vanglaametnikuna vähemalt seitse aastat, tal on erialane haridus ja ta on vanglale teatanud sissemaksete tegemiseks vajalikud andmed. Muudatusega tunnistatakse § 2¹ tervikuna kehtetuks. Vangla teeb sissemakseid jätkuvalt kuni 31. detsembrini 2025 nende vanglaametnike eest, kelle puhul on täidetud sissemaksete tegemise eeldused. Vangla ei tee enam sissemakseid alates 1. jaanuarist 2026.

Eelnõu §-s 2 tehakse sama muudatus Tartu Vangla põhimääruses. Paragrahv 3 tehakse sama muudatus Viru Vangla põhimääruses.

¹ Vt [Koalitsioonilepe 2024-2027 | Eesti Vabariigi Valitsus](#)

² Prognoosis võeti aluseks hüvet saavate nende vanglaametnike arv, kelle puhul on täidetud sissemaksete tegemise eeldused (s.o eelkõige staaž ja erialane väljaõpe), juurde on arvestatud samal põhimõttel ka need vanglaametnikud, kelle puhul täituksid sissemaksete tegemise eeldused alates 1. jaanuarist 2026.

Kogumispensionide seaduse (KoPS) muudatus³, millega toodi vabatahtlike pensionifondidena sisse tööandja pensionifondid, jõustus 30.03.2012. Selle eesmärk oli pakkuda täiendavat kogumispensioni sellise pensionifondi tingimustes nimetatud tööandja töötajatele, avalikele teenistujatele ning juhtimis- ja kontrollorgani liikmetele. KoPSi muudatusega sätestati, et vabatahtliku pensionifondi osakute omandamiseks sissemakseid võib teha ja täiendava kogumispensioni kindlustuslepingu makseid võib tasuda töötaja eest tema tööandja. KoPSi muudatuse järel seati vanglaametnikele sisse tööandjapension alates 1. jaanuarist 2013.

Justiitsministri 21. septembri 2012. a määrusega nr 46 „Vanglate põhimääruste muutmine“ täiendati Tallinna Vangla, Tartu Vangla ja Viru Vangla põhimäärusi selliselt, et vangla kui tööandja teeb vanglaametniku eest sissemakseid tema vabatahtlikku pensionifondi või tasub täiendava kogumispensioni kindlustuslepingu sissemakseid, kui vanglaametnikul on kogunenud vajalikku teenistusstaazi vanglaametnikuna vähemalt kümme aastat, tal on erialane haridus ja ta on vanglale teatanud sissemaksete tegemiseks vajalikud andmed. Sama määrusega kehtestati, et sissemaksete suurus on 15 protsenti vanglaametnikule vangla poolt kalendrikuu eest töötasuna makstud ja tulumaksuga maksustatud väljamaksete summast, kuid kõige rohkem 6000 eurot kalendriaastas.

Sotsiaalse hüve kehtestamisel võeti justiitsministri määruse nr 46 seletuskirja kohaselt arvesse koalitsioonilepingu punkti 10 „Julgeolekuasutuste ajakohastamine ja julgeoleku pikaajaline planeerimine“, mille alapunkt c nägi ette eri jõuametkondade töötajate sotsiaalse kohtlemise korrastamise. Arvestati, et sisejulgeolekuasutuste ametnikele (politseiametnikud, kaitseväelased, päästeametnikud) kehtisid erandid üldisest pensionide regulatsioonist. Leiti, et kuna riigieelarvest rahastatav eripensionide süsteem on rahvastiku vananemise tingimustes koormav, on vanglateenistuses eri- või lisapensioni asemel otstarbekas rakendada täiendava kogumispensioni maksete süsteemi. Sissemakse korral, mille suurus on 15% vanglaametniku tulumaksuga maksustatava väljamakse summast, arvestati, et see annab 20-aastase kogumisperioodi korral vanglaametnikule arvestuslikult samaväärse pensionilisa kui määruse kehtestamise ajal teistele sisejulgeolekuasutuste teenistujatele (nt politseiametnikele) kehtinud eripensionide osa. Meede võimaldas kohelda vanglaametnikke sotsiaalse tagatise puhul sarnaselt teiste sisejulgeolekuasutuste ametnikega. Meede oli vajalik, et pidurdada vanglaametnike seas suurt tööjõu voolavust, mille tõttu vanglateenistus kaotas oma ala häid ja kogenud spetsialiste, ja tagada vanglateenistuses piisav hulk väljaõppega vanglaametnikke.⁴

Sotsiaalse hüve kehtestamise ajal kehtisid eriseadustes hulga teiste erialade ametnikele eripensionid, mis praeguseks on kaotatud.⁵ Alates 1. jaanuarist 2020 teenistusse asunud politseiametnikul ei ole enam õigust eripensionile. Eripensionide kaotamist põhjendati sellega, et avaliku sektori palgad on erasektoriga võrreldes konkurentsivõimelised ning igaüks saab kaasa aidata oma tulevase pensioni kujundamisele, sõlmides lisaks kohustuslikule kogumispensionile ka vabatahtliku kogumispensioni lepingu või valides muu säästmise viisi, mistõttu pole enam põhjendatud eripensioni näol erihüve pakkumine.

³ Investeeringufondide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, RT I, 29.03.2012, 1, <https://www.riigiteataja.ee/akt/129032012001>, investeeringufondide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 152 SE, menetluskäik: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4493ac54-0118-fa04-3401-5ef95b028e0e/>

⁴ Rahandusministeeriumi andmetel, arvestades kõiki omal soovil lahkujaid, oli tööjõu voolavus 21%.

⁵ Nt kaotati tegevväelase tegevteenistuspension, politseiametniku väljateenitud aastate pension ja prokuröri vanaduspension üleminekuperioodi jooksul, kusjuures õigused eripensionile säilitati neil, kes olid teenistuses 2019. aasta 31. detsembril, ja neil, kellel oli selleks ajaks olemas pensioni saamiseks vajalik staaž. Neil säilis õigus eripensionile seni kehtinud korra alusel mõningate täpsustustega. Hiljem teenistusse asunud isikutel õigust eripensionile ei ole. Vt ka kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse 447 SE seletuskiri: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6da7de9c-e362-4f18-b9c0-89b434ed5a93/>

Vanglaametnike puhul ei käsitatud tööandja tehtavaid sissemaksid palgasüsteemi osana, vaid sotsiaalse garantiina. Seetõttu ei olnud sel ajal ega ole ka praegu alust käsitleda pensionisambasse sissemaksete tegemist avaliku teenistuse seaduse tähenduses muutuvpalgana. Regulatsiooni kehtestamisel nähti ette, et kui riigil ei ole enam võimalik leida lisahüveks eelarve vahendeid, võib olla vaja sissemaksid kärpida. Seletuskirjas selgitati, et lähtuvalt Eesti riigi majandus- ja fiskaalpoliitilistest otsustest võib esineda erakorralisi asjaolusid, mis tingivad vajaduse kärpida sotsiaalseid garantiisid ja töötasusid.

2.1. Muudatuse põhjendused

Vabariigi Valitsus on kokkuhoiuotsustega näinud ette, et 2025. a riigieelarves vähendatakse Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisala kulusid 10,2 mln eurot. Eesti Reformierakond, Sotsiaaldemokraatlik Erakond ja Erakond Eesti 200 sõlmisid 22. juulil 2024. a koalitsioonileppe aastateks 2024–2027. Koalitsioonileppe peatükis „Korras riigi rahandus“ on kokku lepitud, et eelarve kulude kontrolli alla saamiseks kärbitakse tööjõu- ja majandamiskulusid ning tegevus- ja sihtotstarbelisi toetusi kolme aasta jooksul 10%: 2025. aastal 5%, 2026. aastal 3% ja 2027. aastal 2%. Perioodil 2025–2028 hoitakse Justiitsministeeriumi valitsemisalas kokku 67,2 mln eurot, millest 2025. aastal 10,2 mln eurot, 2026. aastal 16,2 mln eurot ning alates 2027. aastast 20,4 mln eurot aastas. Kokkuhoiumeetmed hõlmavad kõiki ministeeriumi hallatavaid valitsusasutusi, sh vanglaid. Muudatusega hoitakse alates 2026. aastast kokku u 2,1 mln eurot.

Vanglateenistuses on kaalutud ka muid lahendusi riigieelarve protsessis kokku lepitud kokkuhoiu saavutamiseks, kuid ainsad lahendused, mis tagaksid sarnases mahus kokkuhoiu, oleksid vanglateenistujate arvu vähendamine või ühe vangla sulgemine. Samas on vanglatel vaja jätkuvalt täita oma põhiülesandeid ja selleks on vaja piisavalt vanglaametnikke. Vanglaametniku pädevuses on ka vajadusel riigi sunnivõimu teostamine (sh nt füüsilise jõu ja erivahendite kasutamine) ja seda ei saa delegeerida nt asutuse töötajatele. Vanglaametnike vaatest ja ka riigi vaatest tervikuna ei aitaks vanglateenistujate arvu vähendamine eesmärgile paremini kaasa, sest kinnipeetavate järelevalveks ja nende taasühiskonnastamiseks on jätkuvalt tarvis erialase väljaõppega vanglaametnikke. Samuti arvestatakse järjepidevalt vanglate muutuva personalivajadusega ja sellele vastavalt tehakse muudatused koosseisus. Alternatiivne lahendus võiks olla ka ühe vangla sulgemine. Vabariigi Valitsus andis 29. septembril 2024 vanglateenistusele ülesande selgitada mittesiduva iseloomuga eelkonsultatsioone pidades välja teise riigi või riikidega vanglakohtade rendi lepingu sõlmimise võimalikud asjaolud, mh tasuvus, julgeolekuaspektid ja õigusruumi puudutavad küsimused. Seda arvestades ei oleks ühe vangla sulgemine kõnesoleva määruse kehtestamise ajal asjakohane alternatiiv.⁶

Praegu töötab vanglates vanglaametnikke kokku 659 (Tallinna Vanglas 285, Tartu Vanglas 137, Viru Vanglas 237). Kui varem oli vanglates täitmata ametikohti palju, siis praegu on ametikohtade täituvus paranenud ja ka vabatahtlik tööjõu voolavus vähenenud.⁷ Samuti on suurenenud erialase väljaõppega ametnike arv. Seega ei ole probleem, et vanglatesse ei ole võimalik saada piisaval hulgal nõutavate teadmiste ja oskustega vanglaametnikke, enam nii akuutne, kui see oli 2012. aastal. Lisaks tuleb arvestada järjest kahaneva kinnipeetavate arvuga. 2023. aastal kahanes esmakordselt kinnipeetavate arv alla 2000 ning on jätkuvalt langustrendis. 18.10.2024. aasta seisuga oli Tallinna Vanglas kinnipeetavaid kokku 878, Tartu Vanglas 313, Tallinna Vanglas 495 (kokku 1688 kinnipeetavat). 2019. aastal oli kinnipeetavaid kokku 2487, 2009. aastal oli kinnipeetavaid kokku 3555.⁸

⁶ Novembri 2024 seisuga ei ole vastu võetud ühtegi otsust, mis võimaldaks Eestil sõlmida välisriigiga lepingut vabade vanglakohtade rendile andmiseks.

⁷ Nt 2023. aastal oli vanglateenistuse andmetel vabatahtlik tööjõu voolavus keskmiselt viie protsendipunkti võrra väiksem kui 2012. aastal.

⁸ <https://vanglateenistus.ee/meist/uudised-ja-arvud/aasta-ulevaated#item-1>

2.2. Põhiõiguste riive

Riigikohtu praktikas on pensionidega seoses analüüsitud nii omandipõhiõiguse riive (põhiseaduse § 32) küsimust kui ka üldisemat õiguspärase ootuse põhimõtet (põhiseaduse § 10) ja selle võimalikku riivet. Ministri määrusega kehtestatud hüvet, s.o praegusel juhul tööandja poolt sissemaksete tegemist, ei ole põhjust käsitada olemuslikult võrdsena ametipensioniga, kuna eripensionid kuulusid pensionisüsteemi I sambasse, vabatahtlik kogumispension kuulub aga III sambasse. Ametipensionide kulud on edasilükatud kohustus, neid maksavad tulevased põlvkonnad ja eripensionäride hüvitise suurus ei sõltu sellest, kui palju on inimene pensionisüsteemi sissemakseid teinud või milline on inimese pensionile mineku hetkel riigi töötajaskonna ja ülalpeetavate osakaal rahvastikus. Seevastu tööandja poolt sissemaksete tegemine vabatahtliku kogumispensioni sambasse on tööandja jaoks püsikulu, mida makstakse töötatud aja eest igal kuul, st reaalne kulu tekib igal eelarveaastal juba praegu. Sellegipoolest on sotsiaalse hüve äravõtmise muudatust asjakohane analüüsida omandipõhiõiguse ja õiguspärase ootuse põhimõtte seisukohast.

2.2.1. Õiguspärane ootus

PS §-st 10 tuleneb õiguspärase ootuse põhimõte, mis peab andma isikutele kindluse kehtestatud normide püsijäämise suhtes. Tuleb arvestada, et õiguspärase ootuse tekkimiseks peab isikul olema esiteks subjektiivne õigus teatavale hüvele, teiseks peab ta olema asunud seda õigust kasutama ajal, kui õigusakti muudeti. Seega ei saa tekkida õiguspärast ootust neil vanglaametnikel, kelle eest sissemakseid muudatuse tegemise ajal ei tehta.

Riigikohus on pensionide kohta märkinud, et isikul on alus eeldada, et seaduses ei tehta muudatusi, mis kujundaksid tema pensioni arvutamise alused ja ühes sellega pensioni suuruse põhimõtteliselt ümber. „... igaühel on õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. septembri 1994. a otsus asjas nr III-4/1-5/94). Põhiseadus ei kaitse iga pettumuse eest, mis on tingitud isikule soodsate reeglite muutmisest ebasoodsamaks. Kaitset väärrib isiku ootus siis, kui tal oli mõistlik alus usaldada regulatsiooni püsijäämist ja ta oli asunud oma õigusi realiseerima (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. juuni 2017. a otsus asjas nr 3-4-1-5-17, p 66).“⁹ „Riigi sõnamurdlikkusest on alust rääkida eelkõige juhul, kui isiku õigused või kohustused muutuvad rabavalt ebasoodsas suunas. Siiski võib õiguspärase ootuse tekkimisel või selle kaalukuse hindamisel olla määrav ka esmapilgul väikese tähtsusega asjaolu, kui sellest sõltuvad isiku elukorralduslikud valikud.“ (p 56)¹⁰ Õiguskirjanduses on leitud, et kuigi õiguslik stabiilsus on igati soovitatav, ei saa teisalt kahtluse alla seada ka seda, et õiguskorra areng peab käima kaasas ühiskonna kui terviku edenemisega, nagu ka asjaolu, et avalike teenistujate sotsiaalsete tagatiste maht on määratud riigieelarve võimalustega ja viimane on ajas pidevalt muutuv suurus.¹¹

Riigikohtu praktika järgi „... on õiguslikku regulatsiooni, mille kehtima jäämist kaitseb isiku õiguspärane ootus, võimalik põhiseaduspärasel viisil muuta, kui muudatustel on eesmärk, mis kaalub üles kaebaja õiguspärase ootuse regulatsiooni kehtima jäämiseks. Uue regulatsiooni

⁹ Riigikohtu üldkogu 20. oktoobri 2020. a otsus asjas nr 5-20-3:

<https://www.riigikohus.ee/et/laheid/marksonastik?asjaNr=5-20-3/43>

¹⁰ Riigikohtu üldkogu 21. novembri 2023. a otsus asjas nr 5-23-1:

<https://www.riigikohus.ee/et/laheid/marksonastik?asjaNr=5-23-1/19>

¹¹ Pikamäe, P., Ootused-lootused ehk õiguspärase ootuse põhimõtte põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas. Juridica 2019/9, lk 697–710: https://www.juridica.ee/article_full.php?uri=2019_9_ootused_lootused_ehk_igusp_rase_ootuse_p_him_te_p_hiseaduslikkuse_j_relevalve_praktikas

jõustumiseks peab olema ette nähtud mõistlik aeg, mille jooksul normi adressaadid saavad oma tegevuse vajadusel ümber korraldada.“ (p 41)¹² Antud juhul on muudatus üks meetmetest, mille abil on võimalik tagada Vabariigi Valitsuse koalitsioonileppega ette nähtud kulude kokkuvõtte. Riik peab reageerima ühiskondlikele ja majanduslikele muutustele, et riiki toimivana hoida ja mitte majanduslikesse raskustesse sattuda. Võimalikud alternatiivsed meetmed ei tagaks vajalikku kokkuvõtet (näiteks kaasneks koondamisega hoopis koondamishüvitistega tekkiv lisakulu). Samuti ei tagaks vajalikku kokkuvõtet see, kui muudatus puudutaks üksnes tulevikus teenistusse asuvaid vanglaametnikke, kuna sellega ei väheneks lähiaastate kulud.

„Isiku õiguspärane ootus saab tugineda eelkõige sellisele riigipoolsele lubadusele, mille puhul isik saab mõistlikult loota, et seda ei muudeta. Tuleb arvestada, et normi kehtestamine määrusega ei välista õiguspärase ootuse teket (RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 48).“¹³ Seega kehtivad samad printsiibid ka olukorras, kus sotsiaalne hüve on antud ministri määrusega. Riigi sõnamurdumisega saab olla 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 (RKPJKo nr 3-4-1-27-13, p 50). Seadusandja võib aga õigussuhteid muutunud olude järgi ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda. Seega, õiguspärane ootus ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. „Õiguspärase ootuse põhimõtte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist – seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda. Otsus selle kohta, milliseid reforme läbi viia ja milliseid ühiskonnagruppe nende reformidega eelistada, on seadusandja pädevuses (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 14; RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 49; RKHko 29.03.2006, 3-3-1-81-05, p 14).“¹⁴ Õiguspärase ootuse piiramisel peab normi kehtestaja kaaluma ühelt poolt avalikku huvi ja teisalt sellega pörkuvat erahuvi (vt nt RKÜko 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p-d 122–127). Arvestada tuleb seejuures demokraatlikus ühiskonnas oleva seadusandja rolliga õigussuhete kujundamisel. Eelkõige on oluline iga regulatsiooni muutmisel kaaluda vastanduvaid huve ja selgitada välja, kas huvi olemasoleva regulatsiooni muutmiseks ei kahjusta ülemäära selle isiku õigusi, kes on kehtivat – või ka vastu võetud, kuid veel jõustumata – regulatsiooni usaldades oma elu selle järgi korraldanud.

Muudatus avaldab küll ametnikele ebasoodsat mõju, kuid tuleb arvestada, et PS „ei kaitse isikut iga pettumuse eest, mis on tingitud talle soodsa regulatsiooni muutmise, vaid keelab õigussuhete ümberkujundamisel kehtivat regulatsiooni usaldanud isikute ülemäärase kahjustamise.“ (p 40)¹⁵ Regulatsiooni kehtestamisega ei andnud minister lubadust, et sotsiaalne tagatis püsib muutumatuna või et tulevikus sellest kindlasti ei loobuta. Vastupidi, määruse, millega vangla poolt sissemaksete tegemine kehtestati, seletuskirjas selgitati, et lähtuvalt Eesti riigi majandus- ja fiskaalpoliitilistest otsustest võib esineda erakorralisi asjaolusid, mis tingivad vajaduse kärpida sotsiaalseid garantiisid ja töötasusid. Seega mõõndi juba hüve loomisel, et kui riigi majanduslik olukord seda nõuab, võib olla vaja hüvest loobuda. Just sellise olukorraga on ka praegu tegu. Muudatusega ei vähendata vanglaametnike palgamäärasid ega tehta muid otsuseid, mis vähendaksid vanglaametnike töötasu. Vanglaametnikele säilivad muud seaduses sätestatud hüved ja tagatised (vt eelkõige VangS 6. pkt 2. jagu, 5. jaotis), mis tagab, et vanglaametnike olukord ei muutu kõnealuse muudatuse tagajärjel ülemäära halvemaks. Vanglaametnikele on tagatud konkurentsivõimeline töötasu,

¹² <https://www.riigikohus.ee/et/laheid/marksonastik?asjaNr=5-17-13/10>

¹³ Kalmo, H., Kask, O. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020. Paragrahvi 10 kommentaar, p 50: <https://pohiseadus.ee/sisu/3481>

¹⁴ Kalmo, H., Kask, O. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020. Paragrahvi 10 kommentaar, p 51: <https://pohiseadus.ee/sisu/3481>

¹⁵ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 19. detsembri 2017. a otsus asjas nr 5-17-13: <https://www.riigikohus.ee/et/laheid/marksonastik?asjaNr=5-17-13/10>

mille määrade arvutamisel võetakse arvesse ka teiste teenistuste sarnaseid oskusi nõudvate ametikohtade palgataset. Vanglaametnikud on töötasu poolest võrdväärsetes olukorras näiteks politseiteenistujatega. Seega ei asetata vanglaametnikke võrreldes teiste avaliku teenistuse eriliikidega halvemasse olukorda. Muudatusega kohanemiseks jäetakse piisav ajavaru. Vanglaametnikud saavad arvestada, et vangla teeb sissemakseid edasi kuni 31. detsembrini 2025.

2.2.2. Omandipõhiõigus

Riigikohus on asunud seisukohale (RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 88), et õigus pensionile kui rahaliselt hinnatav õigus kuulub olemuslikult omandipõhiõiguse (PS § 32) kaitsealasse. Omandipõhiõigus on olemuselt vabadusõigus ning see annab isikutele iseseisvuse ja vabaduse oma elu iseseisvaks korraldamiseks. Ka EIKi käsitluses võivad pensionid ja mitmesugused muud sotsiaalkindlustushüvitised kuuluda omandiõiguse kaitsealasse (EIKo 65731/01 ja 65900/01, *STEC jt vs. Ühendkuningriik*, 06.07.2005). Seega on isikule antud avalik-õiguslikud soodustused ja pensionid põhiõiguste kaitsealas. Samas ei ole seadusandja vabadus nendes muudatusi teha põhiõiguste raames siiski välistatud, arvestades õiguspärasest ootusest ja võrdsuspõhiõigusest tulenevaid piiranguid.¹⁶

Riigikohus on järeldanud, et ametipensionide kehtestamine kuulub ulatuslikult seadusandja otsustusruumi, ning kui seadusandja on otsustanud seda teha, siis on tegu seadusandja subjektiivse õigusega, kuid põhiseadus selle ettenägemist ei nõua. Kuna tegemist ei ole vajaduspõhise abiga, ei taga ka põhiseaduse § 28 (õigus tervise kaitsele) õigust nõuda ametipensioni kehtestamist (RKPJKo 3-4-1-21-15, p 35; RKPJKo 5-17-13, p 36). Rõhutada tuleb, et ametipensionid ja tööandja III sambasse sissemaksete tegemine ei ole olemuslikult samalaadsed. Ametipension on edasilükatud rahaline kohustus, mida makstakse pensioniõiguse tekkimisel, tööandja sissemaksed on igakuine kohustus, mis kuulub Eesti pensionisüsteemi III sambasse ehk tegu on vabatahtliku kogumispensioniga. Sellegipoolest on III sambasse sissemaksete tegemisest loobumisel tegu omandipõhiõiguse riivega.

Legitiimne eesmärk

Määruse, millega vangla kui tööandja poolt KoPSi alusel vabatahtliku kogumispensioni sissemaksete tegemine kehtestati, seletuskirjast nähtuvalt võeti arvesse tööjõuturu hetkeolukorda. Nimelt oli seletuskirja järgi meede vajalik, et pidurdada vanglaametnike tööjõu suurt voolavust, mille tõttu vanglateenistus kaotas oma ala häid ja kogenud spetsialiste. Praegu on see vajadus suuresti ära langenud, samuti on kaotatud teiste teenistuste eripensionid. Varem on nt riigi tagatud õppelaenu riigieelarveliste vahendite arvel kustutamise kohta leitud, et kui soodustust andev ja seejuures riigieelarvele olulist kulu põhjustav säte ei täida oma eesmärki, on see sisuliselt põhjendamatult riigieelarve vahendite arvelt antav toetus. Õppelaenu riigieelarve vahendite arvel kustutamisest loobumisel leiti, et tööturu tänases olukorras ei täida nimetatud säte oma algset eesmärki ning sellest on sisuliselt kujunenud ühe osa riigitöötajate palgalisa, mis põhjustab riigieelarvele märkimisväärset kulu.¹⁷ Kolmanda samba maksete tegemise eesmärk ei olnud tekitada vanglaametnikule palgalisa. Vangla poolt sissemaksete tegemine oli mõeldud selleks, et vanglaametnikul oleks nt politseiametnikuga sarnane sotsiaalne tagatis, kuid praeguseks on eri teenistustes sellest hüvest loobutud. Ka õiguskirjanduses on leitud, et ilmselgelt ei saa sellise tööjõuturu hetkeolukorra kompenseerimiseks mõeldud meetme kehtestamist nõuda põhiseadus, mis aegadeülesena on mõeldud reguleerima riigi toimimise põhiküsimusi. Selle kasuks räägib asjaolu, et sotsiaalsete tagatiste kehtestamine tähendab vahetult fiskaalotsuste langetamist ja seega riigi

¹⁶ Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020. Paragrahvi 32 kommentaar, p 13: <https://pohiseadus.ee/sisu/3503>

¹⁷ Vt ka riigi 2009. aasta teise lisaeeelarve seadusega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 511 SE, seletuskiri, lk 5: [Eelnõu - Riigikogu](#)

eelarvepoliitika kujundamist, mis on juba põhiseaduse enda järgi parlamendi prerogatiiv (PS § 115). Viimasest argumendist juhindub ka põhiseaduslikkuse järelevalve praktika, rõhutades riigiametnike pensionireformi asjades Riigikogu laia kaalutlusruumi sotsiaalpoliitika kujundamisel.¹⁸

Meetme sobivus, vajalikkus, mõõdukus

Õigusriigi põhimõtte järgi peab täidesaatvale riigivõimule antud diskretsioon olema piiratud ning selle sisustamisel tuleb püüelda õigustloova aktiga seatud eesmärgi poole ja jääda diskretsiooni piiridesse. Samuti on nõutav, et diskretsiooni alusel antud aktidest nähtuksid nende andmise kaalutlused ja põhjendused ning sellised aktid oleksid kohtulikult kontrollitavad (vt HKMS § 158 lg 3). Riigikohus on pidanud vajalikuks sedagi, et seadusandja suudaks iga regulatsiooni ratsionaalselt põhjendada. Sisuliselt tähendab see, et iga põhiõiguse piirang peab teenima mõnd legitiimset eesmärki ja olema selle saavutamiseks sobiv (vt täpsemalt proportsionaalsuse põhimõtte, § 11).¹⁹ Põhiõiguse riive on eesmärgi saavutamiseks sobiv vahend siis, kui see aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Riive on vajalik aga üksnes juhul, kui eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meetet kasutades. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.

Kõnealune muudatus on eesmärgi saavutamiseks sobiv, sest selle tulemusel on võimalik saavutada eelarve kokkuhoid mahus, mis on ette nähtud Vabariigi Valitsuse kokkukohiotsustega. Muudatus on vajalik, sest ühegi teise meetmega ei ole võimalik saavutada soovitud tulemust sama efektiivselt. Alternatiivsed meetmed tooksid kaasa töökohtade kaotamise ja koondamise, millega kaasneks ka täiendav rahaline kulu (koondamishüvitised) ja mis koormaks teenistuses olevaid inimesi rohkem. Kuigi ametikoha koondamise korral kaotaks vanglaametnik kohe õiguse ka tööandja tehtavate sissemaksete peale, proovitakse siiski vältida olukorda, kus kokkukohiotsus toob kaasa paljude ametikohtade koondamise. Sama olukord tekiks ka ühe vangla sulgemise korral. Püütud on leida lahendus, kus võimalikult paljudel vanglaametnikel säiliks ametikoht ja neile oleks tagatud konkurentsivõimeline põhipalk. Abinõu on mõõdukas, sest see on tingitud kaalukast hüvest, mis on riigieelarve kulude vähendamine olukorras, kus kulude kokkukohiuga seotud otsuseid tuleb teha igas ministeeriumis ja nende haldusalades. Nt on aastatel 2025–2028 kulude kokkuhoid Siseministeeriumi valitsemisalas u 27,8 mln eurot, Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas 219,3 mln eurot, Välisministeeriumil 22,7 mln eurot, Rahandusministeeriumil 23,11 mln eurot, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil 50,7 mln eurot, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumil 73,3 mln eurot ning Haridus- ja Teadusministeeriumil 252,7 mln eurot.²⁰ Riigi majanduslik kindlus on kaalukas hüve, mis õigustab muudatuse tegemist.

Muudatus ei avalda mõju enne 2026. aasta 1. jaanuari. Kui muutunud õigusnorm näeb ette isikule suuremad kohustused või halvendab tema senist õiguslikku positsiooni, peab tal olema piisavalt aega otsida ja kasutada ressursse, et uusi õigusnorme järgida (*vacatio legis*). Õigusnormi kehtestamisel peab selle adressaadile jätma piisavalt aega õigusnormiga tutvuda ja sellest aru saada, samuti valmistuda muutunud õiguskorraga kohanemiseks (RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 73).²¹ Õigustloova akti avaldamise ja kehtima hakkamise vahel peavad adressaadid jõudma „normidega tutvuda ja oma tegevuse vastavalt ümber korraldada.

¹⁸ Pikamäe, P., Ootused-lootused ehk õiguspärase ootuse põhimõtte põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas. Juridica 2019/9, lk 697–710: https://www.juridica.ee/article_full.php?url=2019_9_ootused_lootused_ehk_igusp_rase_ootuse_p_him_te_p_hiseaduslikkuse_j_relevalve_praktikas

¹⁹ Kalmo, H., Kask, O. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020. Paragrahvi 10 kommentaar, p 56: <https://pohiseadus.ee/sisu/3481>

²⁰ Vt 2025. aasta riigieelarve ja 2025-2028 riigi eelarvestrateegia, Riigieelarve peamised sõnumid valitsemisala kaupa: <https://valitsus.ee/2025-eelarve>

²¹ Kalmo, H., Kask, O. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020. Paragrahvi 10 kommentaar, p 56: <https://pohiseadus.ee/sisu/3481>

Riik ei tohi uusi norme kehtestada n-ö üleöö. Teisisõnu tuleb jõustumistähtaaja määramisel hinnata, kas normiadressaatidele jääb oma tegevuse ümberkorraldamiseks piisavalt aega.“ (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 83; RKKKo 12.10.2016, 3-1-1-65-16, p 14) „Olulisi muudatusi kaasa toov õigusakt tuleks vastu võtta võimalikult aegsasti enne jõustumist selleks, et anda adressaatidele piisavalt aega sellega tutvumiseks ja oma tegevuses ümberkorralduste tegemiseks.“ (RKHKo 05.10.2006, 3-3-1-33-06, p 18; RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 51.) „Seda, kui pikk peaks olema määruse jõustamisel *vacatio legis*, otsustab määruse andja, kes hindab jõustamise aja määramisel õigusakti avaldamise ja jõustumise vahele jääva ajavahemiku mõistlikkust.“ (RKKKo 12.10.2016, 3-1-1-65-16, p 13)²²

Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus²³, millega kaotati eripensionid, avaldati Riigi Teatajas 6. juulil 2018 ning seadus jõustus 1. jaanuaril 2020. Seega oli muudatusega kohanemiseks aega pea poolteist aastat. Praegune muudatus puudutab oluliselt kitsamat isikute ringi (ainult vanglaametnikke) ja avaldab neile mõju alates 1. jaanuarist 2026. Üle aasta pikkune periood on piisav, et inimene saaks hinnata oma elukorralduses võimalike muudatuste tegemise aega ja teha sellest tulenevad otsused. Vanglaametnikke on muudatustest teavitatud ka vanglateenistuse sisekommunikatsiooni kaudu oktoobris 2024. See tagab isikutele piisava aja, et soovi korral tegevust ümber korraldada ja uute tingimustega kohaneda.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Määrusel ei ole vahetut puutumust Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

Sihtrühm

Mõjutatud sihtrühm on väike, kuna muudatused mõjutavad vaid vanglaametnikke. Määrus avaldab mõju Eesti vanglatele, st mõjutatud on kolm valitsusasutust: Tallinna Vangla, Tartu Vangla ja Viru Vangla, mis kokku moodustavad alla 5% kõikidest valitsusasutustest. Vanglas töötavaid riigiametnikke ega töötajaid muudatused ei mõjuta.

Mõju vanglaametnikele

Määrus avaldab otseselt mõju kõigi kolme vangla vanglaametnikele, kelle puhul on täidetud vangla poolt sissemaksete tasumise eeldused, samuti vanglaametnikke, kelle puhul saaksid need eeldused täidetud alates 2026. aastast. 2024. aasta novembri seisuga on neid vanglaametnikke kokku 380 (Tallinna Vanglas 141, Tartu Vanglas 91, Viru Vanglas 148). 2025. aastal on neid vanglaametnikke kokku 416 (Tallinna Vanglas 157, Tartu Vanglas 100, Viru Vanglas 159). 2026. aastal on neid vanglaametnikke kokku 442 (Tallinna Vanglas 166, Tartu Vanglas 105, Viru Vanglas 171).²⁴ Muudatus avaldab kaudselt mõju ka neile vanglaametnikele, kelle puhul veel sissemaksete tasumise eeldused täidetud ei ole, kuid kes on arvestanud, et tulevikus hakkab töödaja nende eest sissemakseid tasuma. Need vanglaametnikud ei ole veel asunud hüvet realiseerima ja nende puhul on kohanemisvajadus minimaalne, arvestades muu hulgas, et Eestis ei ole töödandjapension kuigivõrd levinud hüve ja avalikus sektoris teistes teenistustes seda ei rakendata.

²² Samas

²³ Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus, RT I, 06.07.2018, 3, <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072018003>

²⁴ Aluseks on võetud eeldus, et vanglaametnikud jätkavad töötamist samal ametikohal ja neile novembri 2024. aasta seisuga määratud töötasu ei muutu.

Mõju ulatus on keskmine, kuna sihtrühma käitumine võib muutuda, kuid muudatusega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskulusi. Vanglaametnikel tuleb arvestada, et 1. jaanuarist 2026 vangla enam sissemaksid ei tee. Muudatuse tulemusel kaob üks vanglaametnike hüve, kuid see-eest säilivad muud VangSis sätestatud vanglaametnike hüved ja sotsiaalsed tagatised, samuti ei vähendata muudatusega palgamäärade vahemikke. Seetõttu ei kaasne muudatusega eeldatavalt kohanemiskulusi. Muudatusega võib kaasneda see, et osa vanglaametnikke ei soovi neil tingimustel teenistussuhet jätkata. Selliste ametnike arv on eeldatavalt pigem väike ja selline kaasnev mõju võib avalduda pigem seoses lühema staažiga vanglaametnikega, kellele rakenduvad muud VangSis sätestatud sotsiaalsed tagatised väiksemas mahu.

Mõju riigieelarvele

Muudatuse tulemusel on vanglate eelarves alates 2026. aastast u 2,1 mln suurune kokkuhoid aastas. Muudatus on kooskõlas 2025. aasta riigi eelarvestrateegiaga²⁵.

5. Määruse rakendamise seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamisega seotud ettenähtavad kulud puuduvad. Muudatuse tulemusel on alates 2026. aastast vanglate eelarves iga-aastane kokkuhoid 2 117 500 eurot. 2024. aasta prognoositav tööandjapensioni kulu vanglates on kokku 2 051 988 eurot. 2025. aastal on prognoositav tööandjapensioni kulu vanglates kokku 1 986 500 eurot.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. jaanuaril 2026. Muudatus avaldab mõju alles alates 1. jaanuarist 2026, seega on vanglaametnikel piisavalt, s.o üle ühe kalendriaasta aega muudatusega kohanemiseks ja vajaduse korral elukorralduslike muudatuste tegemiseks.

7. Eelnõu kooskõlastamine

Määruse eelnõu ei esitata eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks, kuna määruses kavandatud muudatused puudutavad vaid vanglateenistust ega mõjuta teisi asutusi. Vanglad on määruste muudatustest teadlikud.

Rait Kuuse
Asekantsler

²⁵ Praeguse valitsuskoalitsiooni üks eesmärke on eelarvepuudujäägi vähendamine, mille saavutamiseks on kokku lepitud kulude kärbes. Ühena kulumeetmetest vähendab eelarvepuudujääki laiapõhjaline kulude kokkuhoid, millesse on kaasatud nii ministeeriumid koos haldusala allasutustega kui ka keskvalitsusse kuuluvad äriühingud. Riigi eelarvestrateegia 2025–2028, lk 191: https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024-09/Riigi%20eelarvestrateegia%202025-2028_2.pdf