



ÕIGUSKANTSLER

Teie 13.07.2007 nr 5.-13./4368

Kaitseminister Jaak Aaviksoo
Kaitseministeerium
Sakala 1
15094 TALLINN

Õiguskantsler 01.2008 nr 6-1/070739/0708812

Märgukiri

Lugupeetud härra Aaviksoo

Minu poole pöördus avaldaja, kes tõstas küsimuse kaitseväeteenistuse seaduse (KVTS) muudatuse põhiseaduspärasusest.

Asjaolud ja menetluse käik

Avaldaja märgib, et 01.01.2007 jõustunud kaitseväeteenistuse seaduse muudatuse tõttu, millega muudeti välislahetus viibivate kaitseväelaste palga arvestamise aluseid, vähenesid tema teenistustasu ja sotsiaalsed garantiid märgatavalt¹. Avaldaja lisab, et palka vähendati ajal, mil ta viibis välismissioonil², ning palga vähendamine toimus ilma tema nõusolekuta. Sellist tegevust näeb avaldaja õiguspärase ootuse rikkumisena.

Asjaolude selgitamiseks tegin teabe nõudmise Teile ja Kaitsejõudude Peastaabi ülemale.

Teie seisukoht

Selgitate 16.07.2007 minuni jõudnud teabe nõudmise vastuses nr 5.-13./4368: "Kaitseministeeriumi seisukoht on, et kaadrikaitseväelaste palgamuudatuste rakendamine muutmise hetkel rahvusvahelisel missioonil osalevate kaitseväelaste suhtes on kooskõlas põhiseadusega. Kaitseväeteenistuse seaduse vastavad muudatused valmistati ette Kaitsejõudude Peastaabi poolt juba 2005. aasta novembris, sealhulgas ka nn missioonitasude süsteemi muutmise ettepanekud ning nende rakendumine alates 2007. aastast oli pikalt ette planeeritud. Vana süsteemi kohaselt, kus kaadrikaitseväelased said kõrgendatud palga missioonil, olid kaadrikaitseväelased pikaajaks eelistatud olukorras võrreldes teiste riigiametnikega ja töötajatega ning vana süsteem ei vastanud riigis üldiselt kehtivatele palga, lähetuste tasustamise ja maksupoliitika põhimõtetele."

¹ Sotsiaalsete garantiide all on silmas peetud hukkumise ja töövõimetuse korral makstavat toetust, ajutise töövõimetuse hüvitist ja pensioni.

² Siin ja edaspidi peetakse välismissiooni all silmas rahvusvahelise sõjalise koostöö raames välislahetus viibimist.

Kaitsejõudude Peastaabi ülema seisukoht

Kaitsejõudude Peastaabi ülema 30.08.2007 teabe nõudmise vastusele nr J1-1.2-3.3/11143-3 lisatud dokumentidest avaldaja palgaandmete kohta nähtub, et avaldaja teenistustasu on märkimisväärselt vähenenud alates 01.01.2007.

Asjaomased õigusnormid

Kuni 31.12.2006 kehtinud KVTS § 175

"[...]

(4) Kaitseväelase välisriiki lähetamise korra, välislähetuse tasu ning hüvitiste suuruse ja maksmise korra kehtestab Vabariigi Valitsus."

Kuni 31.12.2006 kehtinud Vabariigi Valitsuse 21.05.2005 määruse nr 12 "Kaadrikaitseväelaste teenistuse tasustamine" § 6

"[...]

(2) Kaadrikaitseväelasele, kes osaleb kaitseväeüksuse koosseisus «Rahvusvahelise sõjalise koostöö seaduse» (RT I 2003, 23, 138; 2004, 81, 541) tähenduses rahvusvahelises sõjalises operatsioonis või osaleb sõjalises operatsioonis väljaspool moodustatud üksusi, makstakse sõjalises operatsioonis osalemise ajal välisriigi territooriumil kõrgendatud ametipalka käesoleva määruse §-de 2 ja 3 alusel määratud ametipalga kolme- kuni viiekordses suuruses. Kõrgendatud ametipalga suuruse määrab operatsiooni toimumise asukohast ja iseloomust lähtudes asjaomane minister kaitseväge juhataja ettepanekul.

"[...]"

01.01.2007 jõustunud KVTS § 175

"[...]

(4) Kaitseväelase välisriiki lähetamise, välislähetustasu ning hüvitiste suuruse ja maksmise ning rahvusvahelises sõjalises operatsioonis välislähetustasu suuruse ja maksmise korra kehtestab Vabariigi Valitsus.

(5) Rahvusvahelise sõjalise operatsiooni välislähetustasu koefitsiendid kehtestab, lähtudes operatsiooni iseloomust ja toimumise piirkonnast, kaitseminister kaitseväge juhataja ettepanekul."

Vabariigi Valitsuse 18.01.2007 vastu võetud, rakendatud alates 01.01.2007, määruse nr 18 "Kaadrikaitseväelaste teenistuse tasustamine muutmine" § 3 lg 2 p 6 kohaselt tunnistati Vabariigi Valitsuse 21.01.2005 määruse nr 12 "Kaadrikaitseväelaste teenistuse tasustamine" § 6 kehtetuks.

Vabariigi Valitsuse 18.01.2007 määruse nr 13 "Kaitseväelase välisriiki lähetamine, välislähetustasu ja hüvitiste suurus ning maksmise kord" § 4

"[...]

Rahvusvahelises sõjalises operatsioonis osalemisel makstakse kaitseväelasele vastavalt tema ametikoha auastme liigile välislähetustasu järgmiselt:

1) sõdurid ja nooremallohvitserid – 560 krooni päevas;

"[...]"

Õiguskantsleri seisukoht

Antud juhul on oluline leida vastus küsimusele, kuidas mõjutasid 01.01.2007 jõustunud kaitseväeteenistuse seaduse muudatus ja selle alusel kehtestatud rakendusaktid muudatuse jõustumise hetkel välismissioonil viibiva avaldaja teenistustasu, muid teenistusalaseid tagatise ning

pensionikindlustust (I). Kui osa neist vähenes, tuleb hinnata, kas see toimus kooskõlas põhiseadusega. (II)

I

Kuni 31.12.2006 kehtinud kaitseväeteenistuse seaduse regulatsiooni alusel kehtestatud rahvusvahelises sõjalises operatsioonis osaleva kaitseväelase teenistustasu koosnes kõrgendatud astmepalgast, astmepalga diferentseerimisest, auastmetasust, riigisaladuse lisatasust, lisatasust teenistuse eripära eest, korterihüvitisest ja lähetustasust. 01.01.2007 jõustunud kaitseväeteenistuse seaduse alusel kehtestatud välisriiki lähetatud kaitseväelase teenistustasu arvestamise ja maksmise uue süsteemi kohaselt koosneb välismissioonil viibiva kaitseväelase teenistustasu ametipalgast, auastmetasust, välislähetustasust ja välislähetustasu koefitsiendist³.

Seletuskirja kohaselt on teenistustasu arvestamise muudatus suunatud rahvusvahelistel sõjalistel operatsioonidel osalevate kaitseväelaste teenistustasu läbipaistvaks muutmiseks ning lihtsustamiseks. Samuti on märgitud, et tasustamise süsteemi ümberkorraldamisega soovitakse vähendada missioonijärgseid võimalikke negatiivseid järelmeid, vähendades lisakulusid. Astmepalga osakaalu vähenemine teenistustasus mõjutab puhkusetasu, ajutise töövõimetushüvitise ning pensioni suurust. Nimelt ei arvestata ühegi eelpool nimetatud summa arvestamisel lähtesummasse sisse välislähetustasu, mille osakaal välislähetuses viibiva kaitseväelase teenistustasust moodustab pärast 01.01.2007 jõustunud muudatusi üle poole igakuisest sissetulekust (vt seletuskirja).

Seletuskirjas märgitakse, et "[r]ahvusvahelises sõjalises operatsioonis osalevate kaadrikaitseväelaste teenistustasu on kõrge, avaldades isikustatud sotsiaalmaksu kaudu olulist mõju haigushüvitisele ja puhkusetasule, mis omakorda ajendab kaadrikaitseväelasi võtma välja kõik kunagised kasutamata puhkused ja otsitud põhjusel võtma töövõimetuslehe. [...] Baassummad on arvestatud käimasolevate missioonide baasil selliselt, et oleks tagatud kaitseväelaste sissetuleku säilimine senisel tasemel [...]"⁴.

Kaadrikaitseväelase teenistustasu koosneb ametipalgast, lisatasudest, puhkusetasust ja puhkusetoetusest (KVTS § 153 lg 1).

Järgnevalt analüüsin, kuidas mõjutasid 01.01.2007 jõustunud kaitseväeteenistuse seaduse ja selle rakendusaktide muudatused välismissioonil viibiva kaitseväelase teenistusalaaseid tagatise.

1. Puhkusetasu

KVTS § 154 lõike 1 kohaselt on kaitseväelase ametipalk palgatasemele vastava kuupalgamäära alusel arvutatud palga osa. Palgamäär on kaadrikaitseväelase ametikoha palgataseme alusel määratud rahasumma (KVTS § 154 lg 1¹). Auastmetele vastavad palgatasemed, diferentseerimise alused ning lisatasude maksmise alused sätestab Vabariigi Valitsus (KVTS § 153 lg 3). Vabariigi Valitsuse 21.01.2005 määruse nr 12 "Kaitseväelaste teenistuse tasustamine" (edaspidi: teenistuse

³ Kaitseväeteenistuse seaduse, tulumaksuseaduse ja välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 1005 SE seletuskirjas (edaspidi seletuskiri) (vt www.riigikogu.ee) märgitakse: "Kehtivate regulatsioonide kohaselt kujuneb rahvusvahelises sõjalises operatsioonis osaleva vanemveebli teenistustasu summas 24 422 krooni kuus järgmiselt: kõrgendatud astmepalk 3 x 4400 summas 13 200 krooni, mida diferentseeritakse 25% summas 3300 krooni, auastmetasu 1050 krooni, riigisaladuse lisatasu 825 krooni, lisatasu teenistuse eripära eest 45% summas 2475 krooni, korteriraha 825 krooni, lähetuse päevaraha 7500 krooni.

Kavandatava muudatuse kohaselt hakkab nimetatud vanemveebli sissetulek koosnema: ametipalk 9 600- 11 100 krooni, auastmetasu 1400 krooni ja välislähetustasu 30 X 1,0 X 550 = 16500 krooni, ehk kokku 27 500- 29 000 krooni Balkani või (30 X 1,4 X 550 = 23 100 krooni) 34 100- 35 600 krooni kuus Iraagi missiooni korral."

⁴ Samas.

tasustamise määrus) § 2 lõike 2 kohaselt määratakse kaadrikaitseväelaste palgatase vastavalt tema ametikoha auastmele. Kaitseministril on õigus volitada Kaitseministeeriumi valitsemisalas või siseministril Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluva asutuse juhti kehtestama 50% ulatuses diferentseeritud palgamäär kvalifikatsiooninõuete, piirkondlikkuse ja muude teenistustingimuste eripära iseloomustavate näitajate alusel (teenistuse tasustamise määruse § 3 lõiked 1 ja 2).

KVTS § 155 lõike 1 kohaselt makstakse kaadrikaitseväelase ametipalgale lisaks veel lisatasu auastme eest (auastmetasu). Auastmetasu makstakse ka välisteenistusse lähetamise ajal (KVTS § 155 lg 2). Teenistuse tasustamise määruse § 4 kohaselt makstakse kaadrikaitseväelasele lisatasu sõjaväelise auastme eest. Kaadrikaitseväelasele võib maksta täiendavate teenistusülesannete, nõutavamast tulemuslikuma teenistuse jmt eest lisatasu (teenistuse tasustamise määruse § 5 lg 1).

KVTS § 161 lõike 1 kohaselt makstakse kaadrikaitseväelasele puhkusetasu puhkuseseaduses (PuhkS) sätestatud alustel ja korras. PuhkS § 23 kohaselt maksab tööandja põhi- ja lisapuhkuse eest puhkusetasu, mille arvutamise korra kehtestab Vabariigi Valitsus. Vabariigi Valitsuse 23.08.2001 määruse nr 278 "Puhkusetasu arvutamise kord" (edaspidi: puhkusetasu arvutamise määrus) § 2 lõike 1 kohaselt arvutatakse päevatasu teenitud palga kogusummast. Päevatasu arvatakse töötaja palga koosseisu päevatasu arvestamisel teenitud palgana käsitatavad summad-põhipalk, lisatasud, preemiad ja juurdemaksud (puhkusetasu arvutamise määruse § 2 lg 3). Päevatasu arvutamisel ei võeta arvesse puhkusetasu ning teiselt tööandjalt saadud palka, samuti ravikindlustuse hüvitist ja teisi summasid, mida palgaseaduse (PalS) kohaselt ei käsitata palgana (puhkusetasu arvutamise määruse § 2 lg 3). PalS § 2 lõike 1 kohaselt on palk tasu, mida tööandja maksab töötajale töö eest vastavalt töölepingule või õigusaktile, samuti muudel õigusakti, kollektiiv- või töölepinguga ettenähtud juhtudel. Palk koosneb põhipalgast ja seaduses ettenähtud juhtudel makstavatest lisatasudest, preemiatest ja juurdemaksetest (PalS § 2 lg 1). Põhipalk on mh õigusaktis kindlaks määratud tunni-, päeva-, nädala- või kuupalgamäära alusel arvutatud palk (PalS § 2 lg 2)⁵. Välislähetuses viibiva kaadrikaitseväelase puhkusetasu arvutamisel arvestatakse üksnes ametipalka ja auastmetasu, mitte aga välislähetustasu.⁶ Välislähetustasu ei kuulu palga hulka ning seda ei arvestata puhkusetasu maksmisel.

Eelnevast järeldeb, et kõnealused kaitseväeteenistuse seaduse ja rakendusaktide muudatused tõid kaasa välislähetuses viibiva avaldaja puhkusetasu summa vähenemise võrreldes varasemaga.

2. Pensionikindlustus

KVTS § 195 lg 1 punkti 1 kohaselt on kaitseväelasel õigus väljateenitud aastate pensionile. Kaadrikaitseväelasel, reservväelasel ja eruväelasel, kellel on vähemalt 20-aastane kaitseväeteenistuse staaž või vähemalt 25-aastane üldine pensionistaaž, millest kaitseväeteenistuse staaži on 13 aastat, tekib 50-aastaselt õigus väljateenitud aastate pensionile (KVTS § 196 lg 1). KVTS § 197 lõike 3 kohaselt on välisriigis või rahvusvahelises organisatsioonis kaadrikaitseväelase pensioni suuruse arvestamise aluseks tema auastmele vastavale põhiametikohale määratud palgataseme keskmise ja auastmetasu summa. Täpsem pensioni suurus (näiteks 20 aastase kaitseväeteenistuse staaži korral on väljateenitud aastate pension 50% ametikohajärgsest pensioni arvestamise summast) on reguleeritud KVTS §-s 198. Seega ei arvestata välislähetuses viibiva kaitseväelase pensioni arvestamise summasse sisse välislähetustasu. KVTS § 200 kohaselt on kaadrikaitseväelasele töövõimetuspensionini suuruse arvestamise aluseks tema pensioni arvestamise summa. KVTS § 203 punkti 1 kohaselt on

⁵ Lisatasu ja juurdemakse kohta vaata lisaks PalS § 2 lõiked 3—5.

⁶ Uue teenistustasu arvestamise süsteemi kohaselt tõsteti küll välislähetuses viibivate kaitseväelaste astmepalkasid (vt seletuskiri), kuid avaldaja palgaandmete võrdlus näitab, et 2006. aasta novembris oli tema astmepalk 21450 krooni, kuid 2007. aasta jaanuaris 12800 krooni.

toitjakaotuspensioni arvestamise aluseks juhul, kui toitja oli kaadrikaitsevaelane, tema pensioni arvestamise summa.

Seega vähenesid ka avaldaja kogumispensioni makse, töövõimetus- ning toitjakaotuspension.

3. Ravikindlustushüvitis

Ravikindlustuse seaduse (RaKS) § 25 lõike 1 kohaselt on ravikindlustushüvitis tervishoiuteenus, vajalik ravim ja meditsiiniline abivahend (mitterahaline hüvitis⁷), ning rahasumma, mida tuleb maksta kindlustatud isikule tema tervishoiuks tehtud kulutuste eest ja ajutise töövõimetus korral (rahaline hüvitis⁸).

Järgnevalt vaatlen üksnes ühte ravikindlustuse seaduses toodud rahalist ravikindlustushüvitist - ajutise töövõimetus hüvitist⁹. RaKS § 50 lg 3 punkti 1 kohaselt on ajutise töövõimetus hüvitiseks ka haigushüvitis, mida makstakse näiteks isiku haiguse, vigastuse, karantiini paigutamise vmt puhul (RaKS § 51 lg 1 punktid 1—4). Hüvitise suurust arvestatakse ühe kalendripäeva keskmisest tulust (RaKS § 54 lg 1). Kalendripäeva keskmine tulu arvutatakse, lähtudes Maksu- ja Tolliameti esitatud sotsiaalmaksu maksmist puudutavatest andmetest hüvitise saamise õigust tõendavatest andmetest (RaKS § 55 lg 1). Seega arvutatakse haigushüvitist summast, mille pealt makstakse sotsiaalmaksu. Sotsiaalmaksuseaduse (SMS) § 2 lg 1 punkti 3 kohaselt makstakse sotsiaalmaksu avalikule teenistujale rahas makstud palgalt ja muudelt tasudelt. SMS § 3 punkti 1 kohaselt ei maksustata sotsiaalmaksuga tulumaksuseaduse (TuMS) §-s 13 lõikes 3 punktides 1—2¹ nimetatud väljamakseid. TuMS § 13 lg 3 punkti 1 kohaselt ei maksustata tulumaksuga mh avalikule teenistujale makstavat teenistus-, töö- või ametilähetusega seotud välislähetustasu. Seega ei arvestata töövõimetus hüvitise suuruse arvestamisel kaitsevaelasele välisriiki lähetamisel makstavat välislähetustasu. Eeltoodust tulenevalt vähenes ka avaldaja ajutise töövõimetus hüvitisena makstav summa märgatavalt.

4. Toetus hukkunud kaitsevaelase omastele ja püsivalt töövõimetuks tunnistatud kaitsevaelasele

Kuni 31.12.2006 kehtinud KVTS § 164 lõike 1 kohaselt maksis riik teenistusülesannete täitmise tõttu hukkunud kaitsevaelase omastele¹⁰ ühekordset toetust hukkunu 10 aasta palga ulatuses. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt maksti teenistusülesannete täitmise tõttu saadud vigastuse või tekkinud haiguse tagajärjel kaitsevæe arstliku komisjoni otsusega püsivalt töövõimetuks tunnistatud kaitsevaelasele ühekordset toetust: 1) osalise töövõimetus korral töövõime kaotusel 10–30 protsenti – tema kuue kuu palga ulatuses; 2) osalise töövõimetus korral töövõime kaotusel 40–90 protsenti – tema kahe aasta palga ulatuses; 3) täieliku töövõimetus korral töövõime kaotusel 100 protsenti – tema seitsme aasta palga ulatuses.

Kehtinud regulatsiooni kohaselt oli kaitsevaelasel võimalik välja arvestada, milline summa tema surma, vigastuse või tekkinud haiguse puhul makstakse tema omastele või talle endale. Summa eeldamisel oli kaitsevaelasel võimalik kaaluda ühelt poolt näiteks missioonist tulenevate ohtude ja

⁷ Mitterahaline ravikindlustushüvitis on haigekassa poolt täielikult või osaliselt rahastatav haiguste ennetamiseks või raviks osutatud tervishoiuteenus (tervishoiuteenuse hüvitis) või ravim või meditsiiniline abivahend (ravimihüvitis ja abivahendihüvitis) (RaKS § 25 lg 2 punktid 1 ja 2).

⁸ Rahaline ravikindlustushüvitis on kindlustatud isikule haigekassa poolt makstav: 1) ajutise töövõimetus hüvitis; 2) täiskasvanute hambaraviteenuse hüvitis; 3) täiendav ravimihüvitis. (RaKS § 25 lg 4 punktid 1, 2 ja 4).

⁹ RaKS § 50 lõike 3 kohaselt on ajutise töövõimetus hüvitise liigid: 1) haigushüvitis; 2) sünnitushüvitis; 3) lapsendamishüvitis; 4) hooldushüvitis.

¹⁰ Teksti arusaadavuse parandamiseks kasutatakse kaitsevæeteenistuse seaduses loetletud "laste, vanemate, lese ja perekonnaseaduse alusel hukkunu ülalpidamisel olnud teiste isikute" asemel terminit "omaste."

nende realiseerumise riskiga ning teisalt võimaliku saadava ühekordse toetusega. Kaitseväelasel oli kindlus saadava toetuse summa osas, kuna see oli fikseeritud tulenevalt tema palgast¹¹.

01.01.2007 jõustunud KVTS § 164 lõike 1 kohaselt maksab riik teenistusülesannete täitmise tõttu hukkunud kaitseväelase omastele kokku ühekordset toetust hukkamise kuule eelneva viimase Statistikaameti poolt avaldatud kuukeskmise brutopalgaga 150-kordses ulatuses. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt maksab riik teenistusülesannete täitmise tõttu saadud vigastuse või tekkinud haiguse korral ühekordset toetust: 1) osalise töövõimetuse korral töövõime kaotusel 10–30 protsenti – töövõimetuks tunnistamise kuule eelnenud viimase Statistikaameti poolt avaldatud kuukeskmise brutopalgaga kuuekordses ulatuses; 2) osalise töövõimetuse korral töövõime kaotusel 40–90 protsenti – töövõimetuks tunnistamise kuule eelnenud viimase Statistikaameti poolt avaldatud kuukeskmise brutopalgaga 24-kordses ulatuses; 3) täieliku töövõimetuse korral töövõime kaotusel 100 protsenti – töövõimetuks tunnistamise kuule eelnenud viimase Statistikaameti poolt avaldatud kuukeskmise brutopalgaga 84-kordses ulatuses¹².

Seega tõi muudatus kaasa selle, et toetuste maksmisel ei arvestata mitte konkreetse kaitseväelase sissetuleku, vaid Statistikaameti poolt avaldatud kuukeskmise brutopalgaga alusel. Muudatus jõustus 01.01.2007 ka nende kaitseväelaste suhtes, kes parasjagu viibisid välismissioonil.

5. Vahekokkuvõte

Seega vähenes avaldaja teenistustasu, muud teenistusalsed tagatised ning pensionikindlustus vaatamata sellele, et igakuiselt kättesaadav sissetulek võis tänu välislähetustasu lisamisele suurened.

II

Hukkamise ja töövõimetuse korral makstava toetuse, puhkusetasu, pensioni, ja ajutise töövõimetushüvitise vähenemine toob kaasa kaitseväelaste sotsiaalsete garantiide vähenemise. Välismissioonil viibiva kaitseväelase teenistustasu ja toetusi puudutavad kaitseväeteenistuse seaduse muudatused võeti Riigikogus vastu 21.12.2006 ja need jõustusid 01.01.2007.

Uute volitusnormide alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse ja kaitseministri määrused võeti vastu 18.01.2007 ning neid rakendatakse tagasiulatavalt alates 01.01.2007 (Vabariigi Valitsuse 18.01.2007 määruse nr 13 "Kaitseväelase välislähetamine, välislähetustasu ja hüvitiste suurus ning maksmise kord" § 7 lg 2 ja kaitseministri 18.01.2007 määruse nr 3 "Rahvusvahelise sõjalise operatsiooni välislähetustasu koefitsiendid" § 2). Erandite tegemist 01.01.2007 välismissioonil viibivate kaitseväelaste suhtes ei ole ette nähtud ja seega rakendus uus teenistustasu süsteem ka neile.

Sotsiaalsete garantiide vähendamine võib aga olla vastuolus PS §-s 10 toodud sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõttega, millest tuleneb õiguskindluse ja selle osaks oleva õiguspärase ootuse põhimõte. Seda isegi juhul, kui samal ajal tõstetakse igakuiselt väljamakstavat töötasu.

Riigikohus on selgitanud õiguskindluse põhimõtte sisu, märkides, et "[k]õige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust

¹¹ Samuti oli isikul enne kaitseväeteenistusse asumist võimalik välja arvestada teatava kindlusega, kui suureks kujuneb vastav toetus näiteks kolme aasta pärast.

¹² Seletuskirjas tuuakse muudatuse põhjendusena järgmist: "Kõrgendatud ametipalk tingib kaitseväelase tööülesannete täitmise tõttu hukkamisel või töövõimetuse korral makstavate toetuste ümbervaatamise. Ühekordsete toetuste maksmisel võetakse edaspidi aluseks Statistikaameti poolt avaldatud kuukeskmise brutopalk."

kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte)."¹³ Õiguskindluse põhimõte kaitseb isiku õiguspärasest ootust ja usaldust, et isikult ei võeta ära riigi poolt antud õigusi, mida isik on asunud realiseerima.¹⁴ Õigusaktides tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.¹⁵ Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igäihel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu isikule ebasoodsas suunas.

Juhin tähelepanu sellele, et kaitseväelasi lähetatakse rahvusvahelistele sõjalistele missioonidele nende eelneva nõusoleku alusel¹⁶. Minnes välislähetusse, oli avaldajal tagatud toitjakaotuspension, puhkusehüvitis jne kindlaksmääratud summas¹⁷. Nende summade eeldamisel oli kaitseväelasel võimalik kaaluda ühelt poolt nt missioonist tulenevate ohtude ja nende realiseerumise riskiga ning teisalt nt võimaliku saadava ühekordse toetusega. Isikul oli õiguspärane ootus eeldada, et need garantiid säilivad tal kogu välismissiooni ajaks. Vajab märkimist, et välismissioonil on risk kaotada töövõime või hukkuda oluliselt suurem kui kaitseväelasel, kes tegeleb näiteks ajateenijate väljaõppe korraldamisega. Sotsiaalsete garantiide muutmisel oleks isik võib-olla loobunud välismissioonile minemisest ning astunud samme välislähetuse vältimiseks.

Vajab veel märkimist, et hukkunud kaitseväelase omastele ja püsivalt töövõimetuks tunnistatud kaitseväelasele makstava toetuse süsteem, mille kohaselt on toetuse suuruse arvestamise alus Statistikaameti poolt avaldatud kuukeskmine brutopalk, on pigem erandlik ning ei haaku kuidagi Teie poolt välja toodud välismissioonil viibivate kaitseväelaste tasustamise süsteemi muutmise peamise eesmärgiga (ühtlustada kaitseväelaste palga, lähetuste tasustamise ja maksupoliitika süsteemi riigis üldiselt kehtivate põhimõtetega). Nimelt seotakse avalikus teenistuses sarnaste toetuste maksmine peaaegselt teenistuja enda sissetulekuga¹⁸.

Vastu võetud toetuste maksmise regulatsiooni kohaselt vähenes nende kaitseväelaste, kelle palk on kõrgem kui Statistikaameti avaldatud keskmine brutopalk, toetus. Lisaks on selline toetuse maksmise süsteem küllaltki muutlik ning võib olla vastuolus õigusselguse ja õiguskindluse põhimõtetega (PS § 10).¹⁹

¹³ RPKK 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04; RPKK 30.09.1994, nr 3-4/A-5/94.

¹⁴ RKHK 21.02.2002 nr 3-3-1-6-02.

¹⁵ RPKK 30.09.2007 nr III-4/A-5/94.

¹⁶ Asudes teenistusse väeossa, kus kaitseväelasi missioonile saatmiseks ette valmistatakse, mööneb kaitseväelane, et ka teda võidakse missioonile saata.

¹⁷ Kuni 25.01.2007 kehtinud Vabariigi Valitsuse 18.06.2002 määruse nr 198 "Kaitseväelase välisriiki lähetamise kord, välislähetuse tasu ning hüvitiste suurus ja maksmise kord" § 1 lõike 2 kohaselt lähetati kaitseväelane välislähetusse kaitseväge juhataja (kaitseväge ülemjuhataja) käskkirja alusel, milles märgitakse lähetatava nimi, auaste, ametikoht, teenistuskohat, lähetuse sihtkoht, kuhu lähetatu lähetatakse, lähetuse kestus, eesmärk, ülesanne ning makstavate välislähetuse tasu ja hüvitise suurus.

¹⁸ Avaliku teenistuse seaduse § 56 lõike 1 kohaselt makstakse teenistuja surma korral tema suhtes teenistusülesannete tõttu toimepandud ründe või kuriteo tõkestamise tagajärjel tema ülalpidamisel olnud perekonnaliikmetele ühekordset toetust surnud isiku 10 aasta ametipalga ulatuses. Vangistusseaduse § 142 lõike 1 kohaselt maksab riik vanglateenistuskohustuste täitmisel hukkunud vanglaametniku perekonnaliikmetele ja tema ülalpidamisel olnud isikutele ühekordset toetust hukkunu 10 aasta palga ulatuses. Politseiteenistuse seaduse § 21 lõike 1 kohaselt maksab riik teenistuskohustuste täitmisel või seoses teenistusega politseis hukkunud politseiametniku perekonnaliikmetele ja tema ülalpidamisel olnud isikutele ühekordset toetust hukkunu kümne aasta palga ulatuses.

¹⁹ Näitena muutlikkusest võib tuua Statistikaameti poolt avaldatud 2006-nda aasta II ja III kvartali keskmise brutopalga näitajad (kättesaadavad <http://www.stat.ee/>). Nimelt oli 2006-nda aasta II kvartali brutopalk 9531, aga III kvartali sama näitaja 9068 krooni. Seega vähenes brutopalk 463 krooni võrra. Kaitseväelase surma korral makstakse 150 kordse kuupalga ulatuses. Toodud näites vähenenuks toetus ühtekokku 463x150=69450 krooni võrra.

Õiguspärase ootuse põhimõte ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu.²⁰ Kuigi õiguspärase ootuse põhimõtte sisuks ei ole eeldus, et igasugune õigusnorm ning sellest tulenevad õigused ja vabadused jäävad tähtajatult kehtima, siis peab regulatsiooni muutumisel olema jäetud piisav *vacatio legis*, et normiadressaatidel oleks piisavalt aega neile seadusega antud õiguste ja kohustustega tutvumiseks ning muudatuste tegemiseks oma tegevuses ja elukorralduses. Riigikohus on leidnud: "Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu."²¹

Viitate teabe nõudmise vastuses, et planeeritav kaitseväeteenistuse seaduse muudatus, millega muudeti välislähetuses viibivate kaitseväelaste tasustamise süsteemi, valmistati Kaitsejõudude Peastaabi poolt ette juba 2005. aasta novembris ning muudatus oli juba ammu teada.

On oluline märkida, et *vacatio legis* põhimõte nõuab, et seaduse väljakuulutamise ja jõustumise vahel oleks piisav aeg, mille jooksul normiadressaadil oleks võimalik oma tegevust ümber korraldada. Samas ei ole nimetatud põhimõtte kohaselt oluline see, millal muudatuse tegemist planeerima hakati, sest vajadus oma tegevust ümber korraldada või selleks valmistuda saab tekkida üksnes siis, kui on kindel, et vastav muudatus jõustub. Jõustumist saab eeldada aga üksnes juhul, kui seadus on kehtivas korras välja kuulutatud. Tuleb veel lisada, et kuigi Kaitsejõudude Peastaabis võis kavandatud muudatus juba kaua aega enne selle jõustumist teada olla, ei saa sellest järeldada, et see oli teada kõikidele isikutele (näiteks välislähetuses viibivad kaitseväelased), keda vastav muudatus puudutas. Pigem annavad avaldaja väited alust oletada, et tasustamise süsteemi muudatus toimus etteteatamata, millest tulenevalt ei olnud avaldajal võimalik vajalikke ümberkorraldusi teha.

Arvestades muudatuste vastu võtmise ning jõustamise vahelist lühikest aega (vt eespool) ning muudatustega kaasnevate tagajärgede ulatust (sotsiaalsete garantiide oluline vähenemine) võib jõuda järeldusele, et antud juhul ei olnud välismissioonil viibivate kaitseväelaste tasustamise süsteemi aluste muutmisel jäetud piisavalt aega antud muudatuste vastuvõtmise ja jõustumise vahel. Seega võib leida, et antud muudatus on PS §-s 10 toodud õiguspärase ootuse põhimõttega vastuolus.

Kokkuvõtteks

On tervitatav Teie püüd ühtlustada kaitseväelaste tasustamise süsteemi avalikus teenistuses üldiselt kasutuses oleva süsteemiga. Siiski tuleb muudatuste tegemisel silmas pidada, et teenistuses olevate kaitseväelaste sotsiaalseid garantiisid ei vähendataks põhiseadusvastaselt.

Välismissiooni tasustamise süsteemi muudatusega kaasnes üldjuhul kaitseväelaste igakuise sissetuleku kasv (vt seletuskirjas toodud arvutusi), siis võib see üles kaaluda sotsiaalsete garantiide mõnetise vähenemise. Samas ei ole välistatud, et mõnel üksikul juhul ei kaalunud sissetuleku kasv üles sotsiaalsete garantiide vähenemist või tasustamise süsteemi muudatusega ei kaasnenud igal juhul välismissioonil viibiva kaitseväelase igakuise sissetuleku kasv. Neil juhtudel ei saa pidada muudatust konkreetse isiku suhtes põhiseadusega kooskõlas olevaks.

²⁰ RPKK 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04.

²¹ RPKK 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04.

Eeltoodule tuginedes teen Teile järgmised ettepanekud:

1. selgitada välja, kas muudatuse jõustumise hetkel välismissioonil viibivate kaitseväelaste teenistustasu kasvas. Kui teenistustasu vähenes, siis tuleks tagada tagasiulatuvalt neile kaitseväelastele, kes muudatuse jõustumise hetkel viibisid välismissioonil, teenistustasu vähemalt vahetult muudatuse jõustumisele eelneval tasemel käimasoleva missiooni lõpuni;
2. kui tõusetus vajadus kohaldada teenistusala garantiid (puhkusetasu, ravikindlustushüvitis, toetus hukkunud kaitsevälase omastele või püsivalt töövõimetuks tunnistatud kaitsevälasele) muudatuse jõustumise hetkel välismissioonil viibinud kaitseväelaste suhtes, tuleb analüüsida, kas muudatuse tulemusel vähenes kaitsevälasele või tema omastele makstav summa võrreldes summaga, mis oleks tulnud maksta enne muudatuse jõustumist. Jaatava vastuse korral tuleb rakendada meetmeid (arvesse võttes mh ka suurenenud teenistustasu), et tagada teenistusala garantiid endise regulatsiooniga ettenähtud ulatuses nende kaitseväelaste puhul, kes viibisid muudatuse hetkel välismissioonil;
3. edaspidi kanda hoolt selle eest, et õigustloova akti muutmisel juhul, kui sellega muutuvad ka isikute õigused ja kohustused, oleks tagatud põhiseadusest tulenevate nõuete (mh ka *vocatio legis*) täitmine.

Vastavalt õiguskantsleri seaduse § 35² lõikele 1 palun mind hiljemalt kuu aja jooksul käesoleva kirja saamisest teavitada ettepanekute täitmisest.

Lugupidamisega

Allar Jõks

Raivo Sults 693 8415
E-post: raivo.sults@oiguskantsler.ee