



ÕIGUSKANTSLER

Teie nr

Kaitseminister Jaak Aaviksoo
kantselei@kmin.ee

Õiguskantsler 24.11.2008 nr 6-3/080721/0808106

Märgukiri

Lugupeetud härra minister

Minu poole pöördus avaldusega ajateenija, kes tõstas küsimuse kaitseministri 22.10.2003 määruse nr 10 "Ajateenija ja õppekogunemisest osavõtva reservväelase sõidukulude kompenseerimise ulatus ja kord" (kord) § 1 vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele (PS).

Tutvusin avalduse, Teie selgituste ja kaitseväeteenistuse seadusega ning leian, et Eestist ja välisriigist ajateenistuses osalejate erinev kohtlemine sõidukulude hüvitamisel **ei vasta PS § 12 mõttele**. Seetõttu teen Teile ettepaneku **muuta kaitseväeteenistuse seaduse (KVTS) § 170 lõiget 3 ja sellele järgnevalt vastavaid rakendusakte viisil, mille kohaselt ka välisriigist ajateenistusse saabunud ajateenijale kompenseeritaks sõit elukohta ja tagasi**.

Selgitan Teile oma seisukohta alljärgnevalt.

Asjaolud ja menetluse käik

Ajateenija avaldas, et korra § 1, mille kohaselt kompenseeritakse ajateenija sõidukulud väeosa poolt üks kord sõiduks Eesti piires elukohta ja sealt tagasi, rikub tema hinnangul võrdse kohtlemise nõuet, kuna ajateenistuse peavad läbima ka väljaspool Eestit elavad kaitseväekohustuslased ning neile sõidukulusid ei kompenseerita.

Pöördusin 12.05.2008 kirjaga nr 7-4/080720/0803246 kõnealuses küsimuses seisukoha saamiseks Teie poole. Vastasite 27.06.2008 kirjaga nr 1.24./3562 ning esitasite oma seisukoha ja selgituse.

Pöördusin 22.10.2008 teabe nõudmisega nr 6-3/080721/0807370 Kaitseressursside Ameti poole selgituste saamiseks. Kaitseressursside Amet esitas omapoolsed selgitused 05.11.2008 kirjas nr 4-1/18251-2.

Teie seisukoht

Selgitasite, et KVTS § 170 lõikesse 3 lisatud täpsustav klausel "Eesti piires" lisati seetõttu, et peamiselt on ajateenistusse saabunud inimeste rahvastikuregistris märgitud elukohad Eestis. Samas lisasite, et viimastel aastatel on üha enam ajateenijaid valinud oma alaliseks elukohaks välisriigi. Sellele vaatamata olete seisukohal, et sõidukulude kompenseerimine üksnes Eesti territooriumi piirides reisimiseks ei riku põhiseaduslikku võrdse kohtlemise põhimõtet. Viimast põhjendate järgmiselt: "Eesti Vabariigile on muude tunnuste hulgas omane ka territoorium, millel elamine ei ole mitte ühelegi kodanikule kuidagi takistatud. Seega on kodaniku alaline elamine väljaspool EV

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

territooriumi tema vaba valik, millest tulenevad täiendavad kulutused kannab ta reeglina ise. Ei saa lugeda võrdseks kohtlemiseks olukorda, kus üksikisiku väljaspool Eesti territooriumi elamisega seotud kulutused jaotatakse proportsionaalselt kõigi, sealhulgas Eesti territooriumil elavate maksumaksjate vahel."

Kaitseressursside Ameti seisukoht

Kaitseressursside Amet selgitas ajateenijate elukoha määramise kohta järgmist: "Vastavalt kaitseministri 01.08.2005. a määruse nr 24 § 12 lg 4 annab amet kutsealuste üleandmisel ajateenistusse igale väeosale üle paberkandjal nimekirja teenistusse asuvate kutsealuste andmetega mh elukoha andmed KVK¹ registri järgi (ajaliselt viimasena sisestatud andmed). Lisaks saab kaitseväge nimetatud aadressandmed ka elektrooniliselt vastavalt kaitseväge personaliarvestussüsteemi ja KVK registri andmevahetuslepingule, mille kohaselt edastab amet volitatud töötajana Kaitsejõudude Peastaabile ühe nädala jooksul pärast ajateenistusse kutsumise tähtaegasid ajateenistusse suunatud kaitsevägekohuslaste kontaktandmed, milles sisaldub mh aadress. Samuti on amet loonud KVK registri kasutajakontod kõigile kaitseväge poolt selleks määratud töötajatele."

Vastuseks küsimusele, kas välisriigist ajateenistusse saabunud ajateenijale peaks hüvitama sõidu elukohta ja tagasi, asus amet seisukohale, et ajateenijaid, kes elavad püsivalt Eestis ja kes elavad püsivalt välismaal, tuleks ajateenistuse kestel kohelda võrdselt. Lahendusena pakkus Kaitseressursside Amet välja järgmist: "Vältimaks võimalikke kuritarvitusi saaks püsivalt välismaal elamine olla tõendatud vaid vastavalt rahvastikuregistri seaduse § 42 lg 5 ning vajadusel välisriigis elamist tõendava elamisloa- või muu elamisõigust tõendava dokumendi alusel."

Lisaks selgitas Kaitseressursside Amet, et kutsealustele on antud mitmeid võimalusi enda elukoha andmete esitamiseks. Ameti hinnangul võib kutsealune täpsustada enda KVK registris olevaid elukoha andmeid mh nt arstlikus komisjonis viibimisel.

Kaitseressursside Amet lisas, et aastal 2008 asus ajateenistusse 19 kutsealust, kelle elukoht oli KVK andmetel välisriigis. Seisuga 04.11.2008 on üheksateistkümnest kutsealustest kümnel säilinud KVK registris elukohaandmetena välisriigi elukoha andmed ning üheksal isikul muudeti rahvastikuregistris toimunud muudatuste tõttu KVK registri elukoha andmed Eesti aadressandmeteks.

Asjassepuutuvad sätted

KVTS § 170:

"(3) Ajateenijale kompenseeritakse üks kord sõit puhkusele elukohta ja tagasi Eesti piires kaitseministri kehtestatud ulatuses ja korras."

Kord § 1:

"Ajateenija sõidukulud kompenseeritakse väeosa poolt üks kord sõiduks Eesti piires elukohta ja sealt tagasi esitatud sõidupiletite alusel."

¹ Kaitseväeteenistuskohustuslike Eesti kodanike riiklik register.

Õiguskantsleri seisukoht

Antud kaasuse lahendamiseks on vaja leida vastus küsimusele, kas ajateenijatele puhkusele sõidu sõidukulude kompenseerimine üksnes Eesti Vabariigi territooriumi piires on kooskõlas PS §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega.

Üldine võrdsuspõhiõigus tuleneb PS § 12 lg 1 esimesest lausest, mille kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Üldise võrdsuspõhiõiguse esemeline kaitseala hõlmab kõik eluvaldkonnad.² Üldise võrdsuspõhiõiguse järgimine eeldab, et võrdses olukorras olevaid isikuid koheldakse võrdselt ning ebavõrdses olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt. Nimetatud säte tähendab ka õigusloome võrdsust, mis nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.³

Võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt ei ole lubatud meelevaldne ebavõrdsus. Euroopa Inimõiguste Kohus on meelevaldsuse hindamiseks tuletanud kontrolliskeemi, mille kohaselt tuleb hinnata, kas võrreldavate gruppide erineval kohtlemisel on õigustatud eesmärk ja kas rakendatavad abinõud on taotletava eesmärgi suhtes proportsionaalsed. Võrdse kohtlemise põhimõtet rikutakse juhul, kui erineval kohtlemisel ei ole **objektiivset ega mõistlikku õigustust nii, nagu neid käsitletakse demokraatlikus ühiskonnas**. Õigustatud eesmärgi tuvastamisel tuleb arvestada eesmärgi saavutamiseks valitud vahendit ning selle mõju. Proportsionaalsuse tuvastamisel tuleb jälgida, kas valitud vahendid on ikka antud eesmärgi saavutamiseks mõõdupärased.⁴

Eesti Vabariigi kodanik, kes saabub ajateenistusse, täidab sellega PS §-st 124 tulenevat kohustust. Nimetatud kohustus säilib ka väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi elamisel, st meessoost Eesti kodanik on kohustatud osa võtma riigikaitsest olenemata sellest, millises riigis ta alaliselt või ka ajutiselt elab. Ajateenistuskohustus lasub võrdselt nii Eestis elavatel kui ka välisriigis elavatel Eesti kodanikel.

Nagu eelnevalt öeldud, näeb nii KVKS § 170 kui ka korra § 1 ette, et ajateenijale kompenseeritakse üks kord sõit puhkusele elukohta ja tagasi Eesti piires. Elukohana kõnealuste normide mõttes tuleb käsitleda rahvastikuregistrisse kantud andmeid.⁵ Taoline seisukoht tugineb kaitsevæeteenistuse seaduse eri normide koostoimes tõlgendamisel (vt nt KVTS § 40¹ lg 4). Küll ei anna normid ühest vastust küsimusele, kas välismaal elavale ajateenijale hüvitatakse sõidukulud oma elukohta kuni Eesti piirini või ei hüvitata sõidukulusid üldse. Arvestades isiku kasuks õigusnormide tõlgendamise põhimõtet, tuleb lähtuda esimesest seisukohast, st normid kohustavad hüvitama sõidukulud Eesti piirini. Taolisest arusaamast lähtutakse Teie hinnangul ka praktikas.⁶

Avaldusalusel juhul on võrreldavateks gruppideks Eesti territooriumil elavad ja välisriigis elavad ajateenijad. Nende erineva kohtlemise eesmärgiks võib pidada riigi rahaliste vahendite kokkuhoidu, kuna Eestist ajateenistuskohustuse täitmise jooksul välisriiki puhkusele sõitmine ja puhkuselt tagasi sõitmine on kallim, kui sõit Eesti piires.

² PKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 13.

³ RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, punktid 16 ja 17.

⁴ EIÖK 23.07.1968 otsus asjas *Belgian Linguistics vs Belgia*, punkt 10.

⁵ Samale seisukohale asus Kaitseressursside Amet. Siiski peaks olema ajateenijal õigus ja võimalus ajateenistuse vältel muuta oma elukoha andmeid, st ajateenijal peab võimaldama ajateenistuse käigus muuta oma elukohta ning sõidukompensatsiooni maksimisele tuleks sellega arvestada.

⁶ Vastasite oma 27.06.2008 kirjas, et Soomes elavale ajateenijale kompenseeritakse sõit Tallinna Sadamani ja sealt tagasi väeossa. Sellest võib järeldada, et juhul kui ajateenija reisib välisriiki lennuki või laevaga, kaetakse tema transpordikulud üksnes lennujaamani või sadamani ja seal tagasi väeossa.

Riigikaitsekohustuse täitmise peamine eesmärk on tagada olukord, kus riigi territooriumil elavad inimesed, mh ka need, kes riigikaitsest otseselt osa ei võta, saaksid kasutada põhiseadusest tulenevaid õigusi ja vabadusi. Kitsamalt nähakse ajateenistuse eesmärki Vabariigi Valitsuse 18.01.2005 määruse nr 10 "Sõjalise kaitse strateegilise kava kehtestamine" p 14.4 kohaselt selles, et ajateenistus loob eeldused tulevaste kaadrikaitseväelaste värbamiseks alalises valmiduses olevate üksuste ning seejärel reservüksuste komplekteerimiseks.

Kaitseväeteenistuskohustuse täitmine toob kaasa ulatuslikud piirangud inimese põhiseaduslike õiguste ja vabaduste kasutamisele.

PS §-s 19 sisaldub vaba eneseteostuse õigus, mida täpsustavad järgnevad spetsiifilised põhiõigused ja -vabadused (liikumisvabadus, perekonna- ja eraelu austamine, kodu puutumatus, elukutse ja töökoha vaba valik jt). Tegu on subjektiivsete õiguste kataloogiga, mille tegelik tagamine on PS § 14 kohaselt riigi objektiivne kohustus. Õiguste ja vabaduste kasutamist saab piirata, kuid vastavalt PS §-le 11 vaid nii palju, kui on demokraatlikus ühiskonnas vajalik, ning piirang ei tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Tegu on põhiseadusliku riigi tegevuse proportsionaalsuse nõudega, mis rõhutab mh seda, et mida intensiivsem on riive põhiõiguse ja vabaduse kasutamisele, seda enam tuleb eesmärgipärasust ja mõju hinnata.

Leian, et omariikluse kaitse on põhiseaduse tasandi väärtus, mille täitmisega kaasnevad riived (riigi valitud vahendid) õiguste ja vabaduste kasutamisele on üldjuhul põhjendatud ja vajalikud. Olukorras, kus sama kohustuse täitmise mõju on tegelikult kahe eelnimetatud inimeste kategooria jaoks erineva ulatusega, tuleb hinnata, kas erinevaks kohtlemiseks viisil, mis viib selleni, et ühele kategooriale tuleneb sama kohustuse täitmisest ulatuslikum negatiivne mõju, on olemas mõõdupärane põhjendus.

Meelevaldselt väites võiks minu hinnangul teha järelduse, et põhiseadus ja kaitseväeteenistuse seadus paneb Eesti Vabariigi kodanikule ajateenistuskohustuse, kuid jätab täitmise koormuse välisriigis elava Eesti kodaniku puhul suures osas viimasele.⁷

Välisriigist ajateenistusse saabuvalle inimesele üksnes Eesti Vabariigi piirini sõidukulude kompenseerimise põhjendusena tõite välja selle, et välisriigist ajateenistusse saabuvald inimesi on vähe ning Teie hinnangul ei ole mõistlik see, et maksumaksja peaks välisriigist saabunud inimese sõidukulu kinni maksma. Mõistan Teie muret riigikaitsekulutuste võimaliku suurenemise pärast, kuid ei saa Teiega täiesti päri olla selles, milliste kuluartiklite pealt tuleks kokku hoida.

Riigikohus on leidnud, et administratiivset ja tehnilist laadi raskused ei tohi kaasa tuua isikute ebavõrdset kohtlemist. Samas otsuses läks Riigikohus veelgi kaugemale ning lisas, et kuigi koormus riigieelarvelistele vahenditele on argument, ei saa sellega õigustada puudustkannatavate inimeste ebavõrdset kohtlemist.⁸

Eelnevast ei tohiks muidugi järeldada, et koormus eelarvele ei saaks olla mingil juhul ebavõrdse kohtlemise põhjenduseks. Nii on Riigikohus näiteks leidnud, et kolmeastmelise proportsionaalsuse

⁷ Kaitseministri 09.08.2005 määruse nr 23 "Sõidu- ja toitlustuskulude katteks kutsealusele ja reservväelasele hüvitise maksmise kord ja ulatus" § 2 lg 1 kohaselt makstakse mh kutsealusele Kaitseressursside Ameti arstlikus komisjonis kaitseväeteenistuskõlblikkuse astme kindlaksmääramiseks käimise eest hüvitist kuni 150 krooni ulatuses. Nimetatud hüvitis peaks katma kutsealuse toidu- ja sõidukulud. Nimetatud summa ei kata aga kindlasti välisriigist arstlikku komisjoni saabunud kutsealuse sõidu- ja toidukulusid.

⁸ Vt lisaks RKHKo 21.01.2003 nr 3-4-1-7-03 p 39.

testi teisel astmel (vajalikkuse hindamisel), tuleks lisaks isikule abinõu rakendamisest tuleneva koormuse hindamisel arvestada ka riigi kulutustega.⁹ Seega on ebavõrdse kohtlemise põhjenduse hindamisel antud juhul oluline ka see, kui suure koormuse tooks lisakulutuste tegemine kaasa eelarvele. Kuna välisriigist saabub ajateenistusse üksikuid kutsealuseid (2008. aastal 14 inimest), ei tooks sõidukulude kompenseerimine välisriigis alaliselt või ajutiselt elavale ajateenijale kaasa märkimisväärseid kulutusi. Seega ei saa pidada koormust riigieelarvele kõnealusel juhul ajateenijate ebavõrdse kohtlemise piisavaks põhjuseks.

Me ei saa kuidagi tähelepanuta jätta seda, et välisriigist ajateenistusse saabuv ajateenija kaitseb ju meid kõiki. Tema panus riigikaitsele on võrdne nende ajateenijate panustega, kes alaliselt elavad Eesti territooriumil. Siiski on tema saadav "tulu" mõnes osas väiksem. Nimelt ei paku riik juhul, kui ajateenistusse saabunu elab alaliselt välisriigis, talle kaitset pärast ajateenistuse lõppemist. Seega on kaalukausid juba ilma sõidukulude kompensatsioonitagi tasakaalust väljas ning meie kohustuseks on seada jalule tasakaal vähemalt sellises ulatuses, mis on meie võimuses.

Kokkuvõte

Mõistes Teie muret riigikaitsekulutuste suurendamise pärast, kuid silmas pidades välisriigist ajateenistusse saabunud inimeste õigusi ning põhiseadusest tulenevat võrdse kohtlemise printsiipi, teen Teile ettepaneku algatada KVTS § 170 lg 3 ja asjassepuutuvate rakendusaktide muudatus ning sõnastada need ümber selliselt, et sõidukulusid kompenseeritaks sõiduks elukohta ja tagasi ka väljaspool Eesti territooriumi.

Palun Teil võimalusel hiljemalt 01.01.2009 mind teavitada ettepaneku täitmisest.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

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

⁹ Riigikohus on leidnud: "Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kui võrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes." (RKHKo 06.03.2002 nr 3-4-1-1-02 p 15.)