



Õiguskantsler

Teie 02.12.2013 nr

Meie 31.03.2014 nr 7-4/140037/1401447

**Seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta
Sisekaitse operatiivrügemendist töötamise aja arvamine tegevteenistusstaaži hulka**

Lugupeetud []

Pöördusite minu poole avaldusega, milles tõstasite küsimuse sellest, kas Teie teenistuse aeg Sisekaitse operatiivrügemendis (SOR) tuleks arvestada tegevteenistusstaaži hulka või mitte.

Võttes arvesse kehtivat õiguslikku regulatsiooni, asjassepuutuvat kohtupraktikat ning kaitseministri seisukohti, teatan, **et ei tuvastanud staaži arvestamisel Teie õiguste rikkumist.**

Asjaolud ja menetluse käik

1. Pöördusite minu poole avaldusega ning andsite teada, et teenisite SOR-is. Teie sõnul arvati kuni 2013. aasta oktoobrini Teie SORis teenimise aeg kaitseväeteenistuse staaži hulka, kuid tulenevalt Kaitseministeeriumi ja Kaitseväe seisukohtadest tehti praktikas muudatus ning lõpetati SORis teenitud aja kaitseväeteenistuse staaži hulka arvamine. Avaldasite, et Teie hinnangul on selline praktika muudatus õigusvastane.

2. Lisasite avaldusele ka Kaitseväe ning ministeeriumi vahelise kirjavahetuse kõnealusel teemal. Kirjavahetusest nähtub, et Kaitseväe peastaabi ülem pöördus 11.06.2013 kirjaga nr J1-1.2-9/13/34959-1 kaitseministri poole ning soovis teada, kas ning millises osas tuleks kaitseväeteenistuse staaži hulka arvata SOR-is ja Sisekaitse Valverügemendis (SVR) teenitud aeg. Ülem tegi kirjas ettepaneku, mille kohaselt võiks arvestada ajateenijate ning tegevteenistujate SORis ja SVRis kuni 30.03.2013 kehtinud kaitseväeteenistuse seaduse § 190 lg 3 punkti 6 alusel sooduskorras kolmekordselt. Ametnike, töötajate ja lepinguliste teenistujate teenistusstaaži arvestamise osas ülem ettepanekut ei teinud, vaid soovis ministri seisukohta selles küsimuses.

3. Kaitseminister vastas ülemale 07.2013 kirjaga nr 5-13/13/2640 ning selgitas, et SORis ja SVRis teeninud ajateenijate staaž tuleks arvestada kaitseväeteenistuse staaži hulka sooduskorras kolmekordselt üksnes juhul, kui ajateenistusele järgnes tegevteenistuse lepingu sõlmimine.

4. Minister asus veel seisukohale, et kuna SOR ja SVR ei ole kunagi olnud Kaitseväe osa, vaid nad allusid Siseministeeriumile, ei saa käsitleda seal teenimist kaitseväe-, vaid politseiteenistusena. Teisisõnu oli minister seisukohal, et nt SOR-is teeninud isik ei olnud mitte

kaitseväeteenistuses, vaid politseiteenistuses. Kaitseminister lisas: "Enne 01.04.2013 kehtinud KVTS [---] § 190 lõiked 1–3 andsid loetelu tegevustest ja teenistustest, mis arvati kaitseväeteenistuse staaži hulka, politseiteenistust loetelus toodud ei ole. [---] Eeltoodust lähtuvalt ei arvestata SOR-is ja SVRis töötatud aega tegevteenistusstaaži hulka. Seega ei ole võimalik töötatud aja arvestamine tegevteenistusstaaži hulka ühekordselt ega ka sooduskorras kolmekordselt."

5. Pöördusin 10.01.2014 teabe nõudmisega nr 7-4/140037/1400119 kaitseministri poole teabe saamiseks¹.

6. Minister vastas 10.03.2014 kirjaga nr 2.1-1/14/173 ja selgitas, et tegevteenistusstaaži hulka ei arvata igasugust töötamist Kaitseväes (nt töötamist töölepingu alusel). Tegevteenistusstaažina läheb ministri sõnul kehtiva õiguse alusel arvesse üksnes tegevteenistuses oldud aeg.

7. Minister selgitas, et asjaolu, et SOR-is tuli järgida kaitsejõudude üldmäärustikke ja muid akte või ka see, et SOR sõjaajal oleks allunud Kaitsejõudude Peastaabile, ei muuda SOR-is teenimist veel kaitseväeteenistuseks. Minister lisab: "Minu hinnangul ei ole tegemist otsese viitega kaitseväeteenistuse olemasolule, vaid ühtsete määrustike olemasoluga püüti tagada võimaliku kriisi olukorras tulem, kus kriisi lahendamisel osalevad isikud tegutsevad sarnaselt. Näiteks oli enne 01. aprilli 2013 kehtinud Kaitseliidu seaduses sätted, mille kohaselt Kaitseliit loeti kaitsejõudude osaks ning Kaitseliidul oli kodukord, milles muuhulgas tuli kehtestada tegevliikme suhted kaitseväge määrustikega ning teenistuskohustuste täitmisel võrdsustati Kaitseliidu liige tegevteenistuses oleva kaitsevaelasega. Samas Kaitseliidu tegevliikmeks olemise aega ei arvestata tegevteenistusstaaži hulka. Seega Kaitseväge või kaitsejõudude määrustike rakendamine Kaitseväge väliste isikute poolt ei loo olukorda, mis võrduks kaitseväeteenistuses olemisega."

8. Minister möönis, et ajal, mil Kaitsevägi ei olnud ühtne valitsusasutus (s.o enne kaitseväge korralduse seaduse jõustumist), oli staažide arvestamisel mõningast segadust – esines nii SOR-is teenistuses oldud aja kaitseväeteenistuse staaži hulka arvamist kui ka mitte arvamist.

9. Minister selgitas, et SOR-is töötamise staaži arvestamise küsimust arutati juba 2003. aastal nii ministeeriumi kui ka Kaitseväge esindajate osavõtul ning: "[---] ei peetud vajalikuks sõjaväeliselt korraldatud üksuses töötamist lugeda automaatselt samaväärseks kaitseväeteenistusega."

10. Minister lisas: "Kaitsevägi on arvestanud 404 isiku SOR-is teenimise aja tegevteenistusstaaži hulka, neist enamus on olnud seal ajateenistuses. Kaitsevägi hindab aegajalt

¹ Esitasin ministrile järgmised küsimused: "1. Selgitage, kas kuni juunis 2013 avaldatud Teie seisukohani arvas Kaitsevägi SORis teenimise staaži kaitseväeteenistuse või tegevteenistusstaaži hulka? Kui jah, andke palun teada, kui paljudel inimestel on kaitseväeteenistuse või tegevteenistusstaaži hulka arvatud ka SORis teenimise aeg. 2. Olete vastuses Kaitsevägele teada andnud, et Teie hinnangul ei peaks SORis teenimise staaži arvama kaitseväeteenistuse staaži hulka. Palun selgitage, kas Teie seisukoha tagajärjel on vähendatud hetkel teenistuses olevate, teenistusest lahkunute või pensionil olevate isikute staaži? Kui jah, siis andke teada, kui paljude inimeste staaži on vähendatud? 3. Minule teadaolevalt viidi SORis läbi ka ajateenijate väljaõpet. Palun selgitage, millist väljaõpet ajateenijatele pakuti ning kes seda väljaõpet korraldas? 4. Põhimääruse punkti 4 järgi komplekteeriti SOR mh ajateenijatest, tegevteenistuses olevatest ohvitseridest ja üleajateenijatest. Selgitage palun, kuidas toimus tegevteenistuses olevate ohvitseride ning üleajateenijate suunamine rügemendi koosseisu? 5. Kas Te nõustute minuga, et õigusliku regulatsiooni pinnalt otsustades oli SOR ja piirivalveteenistusel olulisi sarnasusi? Kui jah, siis palun selgitage, kas tulenevalt sellest, et piirivalveteenistuse staaž arvatakse kaitseväeteenistuse staaži hulka tuleks sarnaselt toimida ka SORi staažiga?"

ümber isikute pensionistaaži, seda nii isikute avalduste alusel, lisandunud dokumentide või muude asjaolude tõttu. Staaži hindamisel tuleb ette nii staaži vähendamist kui suurendamist. Selliste kontrollimiste käigus on ilmnenu 15 isikule ekslikult staaži arvestamine seoses töötamisega SOR-is. Pensionil olevate isikute staaži ei ole Kaitsevæelt saadud teabe kohaselt sellel alusel muudetud."

Õiguskantsleri seisukoht

11. Käesoleval juhul tuleb leida vastus küsimusele, kas Kaitsevæe tegevus Teie SOR-is teenimise aja tegevteenistusstaaži hulka mitte arvamisel on olnud õiguspärane.

12. 09.03.1994 vastu võetud kaitsevæeteenistuse seaduse (KVTS) § 109 lõigetes 1 ja 2 loetletakse, milline tegevus ning teenistus arvatakse pensioniõigusliku staaži hulka². SOR-is teenimise aeg seaduse järgi kaitsevæe pensioniõiguslikku staaži ei andnud.

13. Alates 16.04.2000 kuni 31.03.2013 kehtinud KVTS § 190 lõigetes 1–3 loetleti tegevused ning teenistused, milledes osalemine arvati kas ühe- või kolmekordselt kaitsevæeteenistuse staaži hulka. SOR-is teenimise aega nimetatud sätetes loetletud ei ole, st seadusest ei tulenenud sõnaselgelt, et SOR-is teenimise aeg oleks tulnud arvata kaitsevæeteenistuse staaži hulka.

14. Kaitseministri hinnangul oli SOR-is töötamine politseiteenistus. Olen varasemalt tegelenud küsimusega, kas politseiteenistuse staaž tuleks arvata kaitsevæeteenistuse staaži hulka. 15.06.2009 seisukohas nr 7-4/0900021/0903768; 7-4/081922/0903768 leidsin, et kuni 31.03.2013 kehtinud KVTS § 190 lõike 5 järgi oleks tulnud politseiteenistuse staaž arvata kaitsevæeteenistuse staaži hulka. Viimast ennekõike seetõttu, et vastupidisele järeldusele jõudmisel oleks KVTS § 190 lõige 5 kaotanud oma mõtte³.

15. Veelkord - minu hinnangul oleks tulnud mh õiguselguse tagamiseks tõlgendada kuni 31.03.2013 kehtinud KVTS § 190 lõiget 5 selliselt, et politseiteenistuse staaž (ning seeläbi ka SOR-i staaž) oleks tulnud arvata kaitsevæeteenistuse staaži hulka. Siiski tuleb tähele panna, et õiguskantsleri seisukohad on järelevalvealustele asutustele täitmiseks soovituslikud – nt ministerium võib, aga ei pea õiguskantsleri seisukohaga (nt mingi sätte tõlgendus) konkreetsetes küsimuses nõustuma. Kaitseministeriumi ning Kaitsevægi minu seisukohaga ei nõustunud ning leidsid, et politseiteenistuse staaži ei saa arvata kaitsevæeteenistuse staaži hulka. Täitmiseks kohustusliku otsustuse saamiseks soovitasin avaldajatel pöörduda kohtusse.

16. 01.04.2013 jõustunud KVTS § 91 järgi on tegevteenistusstaaž kaitsevæeteenistuses ja asendusteenistuses oldud aeg. Sestap ei võimalda minu hinnangul kehtiv õigus lugeda politseiteenistuse (ning seeläbi ka SOR-i) staaži tegevteenistusstaaži hulka.

17. Siit edasi tekib küsimus sellest, kas õiguslikus regulatsioonis oleks pidanud olema või peaksid olema sõnaselged sätted, mille kohaselt oleks tulnud SOR-is teenimise aeg arvata kaitsevæeteenistuse staaži hulka või tuleks arvata tegevteenistusstaaži hulka.

² Seaduses sätestati: "§ 109. (1) Kaitsevæe tegevteenistuse ja asendusteenistuse aeg arvatakse pensioniõigusliku staaži hulka. (2) Kodanikel, kes on teeninud mõne teise riigi sõjaväes ja kes võetakse lepingulisse kaitsevæe tegevteenistusse, säilitatakse nende senine sõjavæeteenistuse staaž ja arvatakse see kaitsevæe tegevteenistuse aja hulka."

³ Olukorda, kus norm oma regulatiivsuse kaotab, tuleb aga kindlasti vältida. Selle kohta vt lisaks: RKÜKo 23.02.2009 nr 3-4-1-18-08 p 14.

18. Staaži suurus mängib peamiselt rolli pensioni suuruse arvutamisel. Nii tuleneb KVTS § 206 lõikest 1, et 20-aastase tegevteenistusstaažiga isikul tekib 50-aastaselt õigus tegevteenistus pensionile, mille suurus on 50 protsenti tema pensioni suuruse arvutamise aluseks olevast ametikoha palgaastmestiku keskmisest. Iga aasta eest, mille võrra tegevväelase tegevteenistusstaaž ületab 20-aastast tegevteenistusstaaži, liidetakse 50 protsendile juurde 2,5 protsenti (KVTS § 206 lg 4).

19. Tuleb tähele panna, et eripensionid on kaitseväelastele antud soodustus võrreldes üldalustel riikliku vanaduspensioniga saajatega. Eripensionid andmine ei ole Eesti Vabariigi põhiseaduse § 28 lõikest 2 tulenev riigi kohustus,⁴ st et riik ei pea ette nägema eripensione. Sarnases küsimuses on Riigikohus rõhutanud, et erinevate argumentide kaalumisel tuleb seetõttu arvestada, et tegemist on riigi heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt isikutele antava hüve või soodustusega – seega tuleb arvesse võtta seadusandja seatud poliitilisi eesmärke ning olla seadusandja kohaseks peetud lahenduse ümberhindamisel tagasihoidlik.⁵

20. Seadusandjal peaks eripensionid kehtestamisel ja laiendamisel olema ulatuslik kujundamisruum,⁶ sh selle otsustamisel, milline tegevus või teenistus annab eripensionid staažiga. Seetõttu peab olema seadusandjal võimalik ka kaaluda seda, kas SOR-is teenimise staaži peaks arvama kaitseväeteenistuse staaži või tegevteenistusstaaži hulka. Siinkohal tuleb arvestada loomulikult seda, et laiemalt on võetud suund eripensionisüsteemi reformimisele, sest eripensionidega senisel kujul jätkamist peetakse riigile liiga koormavaks.⁷ Näiteks ei teki eripensionid enam alates 2013. aastast ametisse nimetatud riigikontrolöri ja õiguskantsleri ning lõpeti ka juba määratud eripensionide ümberarvutamine seoses palga muutusega ja hakati neid indekseerima.⁸

21. Iseenesest ei ole minu hinnangul välistatud see, et mingitel ametikohtadel SOR-is teenimine oli oma olemuselt sedavõrd kaitseväeteenistusega sarnane, et on põhjendatud selle aja tegevteenistusstaaži hulka arvamine. Samas võis olla ka ametikohti, millel teenimisel oli kaitseväeteenistusega sedavõrd õrn puutumus, et vastav arvestus kõne alla tulla sisuliselt ei saa. Siinkohal on paslik viidata ministri välja toodule, mille kohaselt ei kuulu tegevteenistusstaaži hulka arvamisele kõikide inimeste Kaitseväes töötamise aeg, vaid üksnes see aeg, mis on olnud tegevteenistuses. Lepinguliste töötajate ja n-ö tavaametnike tööaeg tegevteenistusstaaži hulka arvamisele kehtiva õiguse alusel ei kuulu.

22. Tahan lisada, et abstraktselt on õiguskantsleril väga keeruline anda hinnangut selle kohta, kas SOR-is mingil konkreetsel ametikohal teeninud isiku teenistusülesanded olid või ei olnud

⁴ Analoogselt vanemahüvitise suhtes Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsuse (RKPJKo) 14.05.2013 nr 3-4-1-7-13 p 47 ja RKPJKo 27.12.2011 nr 3-4-1-23-11 p 68 ning sünnitoetuse osas RKPJKo 08.03.2011 nr 3-4-1-11-10 p 62.

⁵ RKPJKo 14.05.2013 nr 3-4-1-7-13 p 47.

⁶ Riigikohus on samas isegi sotsiaalsete põhiõiguste puhul osundanud: "Sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus ja kohtud ei tohi seadusandja asemel asuda langetama sotsiaalpoliitilisi otsuseid. Sotsiaalsete põhiõiguste täpsem maht sõltub ka riigi majanduslikust olukorrast" (RKÜKo 07.06.2011 nr 3-4-1-12-10 p 58). Seda enam (ulatuslikumalt) tuleb seadusandja kujundamisruumi tunnustada heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt isikutele antava hüve või soodustuse puhul (analoogselt kohaliku omavalitsuse üksuse poolt antava hüve suhtes RKPJKo 08.03.2011 nr 3-4-1-11-10 p 62).

⁷ Vt <http://valitsus.ee/et/uudised/pressiteated/57002/seaduse-muudatus-kaotab-riigikontrolöri-ja-õiguskantsleri-eripensionid>. Õigupoolest oligi eripensionisüsteem algselt mõeldud ajutise lahendusena – Vabariigi Valitsust kohustati asendama riiklikud väljateenitud aastate pensionid osaliselt tööandja omavahendite arvel makstavate pensionidega (vt Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 14.05.1992 otsus "Eesti Vabariigi väljateenitud aastate pensionide seaduse rakendamise kohta" p 8 alap 3).

⁸ Vt toimuvate arengute osas ka <http://valitsus.ee/et/uudised/pressiteated/73420/riik-hakkab-tasuma-staaživate-vanglaametnike-eripensionifondimakseid>.

olemuslikult kaitseväeteenistusega piisavalt sarnased, et anda alust SOR-is teenimise aega arvata tegevteenistusstaaži hulka. Lisan, et ka erisuste kaalumise võrdse kohtlemise põhimõtte pinnalt on õiguskantsleri poolt teostataval abstraktsel normikontrollil keerulisem kui kohtute poolt algatataval konkreetset normikontrollil. Konkreetse normikontrolli raames hindab kohus põhjalikult just konkreetse pensioni saaja olukorda (kõrvutades teda nt varem pensionile läinu või hiljem minejaga). Seetõttu osutan, et kui Te leiate, et Teie staaži arvestamise aluseks olev õigustloov regulatsioon on põhiseadusest tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus, on Teil võimalik enda õigusi kaitsta halduskohtusse pöördumisega staaži arvestamise pinnalt, taotledes ühtlasi vastava regulatsiooni põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist.⁹

Kokkuvõte

Pöördusite minu poole avaldusega, milles tõstasite küsimuse sellest, kas on õiguspärane see, et Teie SOR-is töötamise aega ei arvata tegevteenistusstaaži hulka. Leidsin, et kehtiva õiguse alusel ei ole Kaitseväl alust arvata SOR-is töötamise aega tegevteenistusstaaži hulka. Seetõttu ei tuvastanud ma Teie õiguste rikkumist.

Lõpetan Teie avalduse menetlemise. Edastan käesoleva seisukoha teadmiseks ka Kaitseministeeriumile. Eemaldan edastatavast dokumendist Teie isikuandmed.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Teadmiseks: Kaitseministeerium

Raivo Sults 693 8415
raivo.sults@oiguskantsler.ee

⁹ Kui kohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata õigustloova akti sätte, tunnistades selle põhiseadusega vastuolus olevaks, edastab ta vastava otsuse või määruse Riigikohtule. Sel moel on ka üksikisiku kaebuse kaudu võimalik käivitada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus. Osundan siinkohal ühtlasi, et riigilõivuseaduse § 22 lg 1 p 7 ja lg 2 p 2 kohaselt ei võeta riigilõivu pensioniõigusliku staaži tõendamise ja pensionisummade ebaõige maksmise ja maksmata jätmise asjades. Halduskohtu poole pöördumise kohta leiate lähemalt teavet ka veebilehelt <http://www.kohus.ee/56326> ja Riigi Teatajast (www.riigiteataja.ee).