



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 13.02.2015 nr 7-4/140753/1500727

Seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta Tegevteenistuspensioni määramine

Lugupeetud []

Pöördusite minu poole avaldusega, milles tõstatasite küsimuse Teie tegevteenistuspensioni määramisest.

Asjaolud ja menetluse käik

1. Selgitasite, et teenisite Kaitseväes kuni 15.09.2000, misjärel arvati Teid reservi ning määrati pension¹. Avalduse kohaselt on Teie kaitseväeteenistuse staaž 19 aastat ja 1 kuu².
2. Töite välja, et Teie pensioni vähendati 50 protsendilt 48 protsendi peale, kuna Kaitseväe juhataja leidis, et Teie teenistusaega ei pikendatud uue seaduse alusel. Seda vaatamata asjaolule, et Teie sõnul olite Te teenistuses piirvanust ületades. Tõstatate küsimuse, kas Teie suhtes kuulub kohaldamisele kaitseväeteenistuse seaduse rakendamise seaduse (KVTRS) § 38 lõikest 4 tulenev regulatsioon.
3. 01.12.2014 pöördusin teabe nõudmisega nr 7-4/140753/1404946 kaitseministri poole³. Kaitseminister vastas teabe nõudmisele Õiguskantsler Kantseleisse 03.02.2015 jõudnud

¹ Avaldaja arvati reservi Kaitseväe juhataja 11.09.2000 käskkirjaga nr 485.

² Avaldusele lisatud Kaitseväe juhataja teavitab 25.03.2014 käskkirjaga nr J1-8.2-1.2/14/15735-2 Sotsiaalkindlustusametilt sellest, et avaldaja staaž on 19 aastat 3 kuud ja 9 päeva.

³ Esitasin kaitseministrile järgmised küsimused: „1) Avalduse järgi oli avaldaja kaitseväeteenistuses 12 aastat pärast seda, kui täitus tema auastmele ette nähtud piirvanus. Kaitseväe juhataja asus seisukohale, et avaldaja teenistusaega ei pikendatud vana KVTS § 225 alusel. Viimast ennekõike põhjusel, et Kaitsevägi ei suutnud leida dokumenti avaldaja teenistusaja pikendamise kohta. Palun selgitage, kas Teie hinnangul võis avaldaja puhul siiski olla tegemist teenistusaja pikendamisega vana KVTS § 225 alusel. Kui ei, siis palun selgitage, millisel õiguslikul alusel sai avaldaja peaaegu 5 kuud pärast vana KVTS-i jõustumist teenistuses jätkata. 2) Kui Teie hinnangul ei saanud avaldaja teenistusaega vana KVTS § 225 alusel pikendada (mh üle 8 aastase pikendamise keeld), siis palun selgitage, kuidas mõjutab Teie hinnangul avaldaja pensioni suuruse määramist asjaolu, et ta tegelikult töötas peaaegu 5 kuud pärast seda, kui ta oleks pidanud teenistusest vabastatama. Palun põhjendage enda seisukohta. 3) Palun selgitage, kas Teie hinnangul kuulub KVTRS § 38 lõige 4 avaldaja suhtes kohaldamisele? 4) Kui ei, palun põhjendage, millistel sisulistel põhjustel ei pidanud Te vajalikuks KVTRS § 38 lõikest 4 tulenevat kohalduvaks avaldajaga sarnases olukorras olevatele endistele kaitseväelastele. Ühtlasi hinnake, kas selline eristamine on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega. 5) Avaldaja sõnul on ta

selgitusega nr 10.4-5/15/5491⁴. Kaitseminister selgitas, et enne 15.04.2000 kehtinud kaitseväeteenistuse seaduses (edaspidi vana KVTS) puudusid sätted kaitseväelaste piirvanuse kohta. Piirvanused sätestati ministri sõnul 14.03.2000 vastu võetud kaitseväeteenistuse seaduses (edaspidi eelmine KVTS). Minister selgitas, et tulenevalt sellest, et eelmise KVTSi vastu võtmise ning jõustumise vahele jäi küllalt lühike aeg, tekkis olukord, kus teatud hulk kaitseväelasi oleks tulnud teenistusest n-õ päevapealt vabastada, kuna nende piirvanused olid ületatud ning neid pikendada ei oleks olnud enam võimalik. Pehmendamaks piirvanuste kehtestamisest tulenevat mõju nende kaitseväelaste suhtes, kes tuli teenistusest vabastada, sätestati ministri sõnul eelmises KVTSis üleminekusäte. Nimelt tulenes eelmise KVTS §-st 218, et lepingut sõlmiv ülem peab kuue kuu jooksul, arvates eelmise KVTSi jõustumisest, viima lepingulises tegevteenistuses oleva kaitseväelase tegevteenistuse lepingu vastavusse eelmise KVTSi nõuetega.

4. Nimetatud sätte kohta märkis minister: „Sättega välditi kõigi lepingulises tegevteenistuses olevate kaitseväelaste kohest vabastamist seaduse jõustumisel ning võimaldati sujuv üleminek. Ühtlasi tagati rakendussättega ka isikute õiguste parem kaitse, andes neile võimaluse kohandada uute nõuetega ning välditi lühiajalise etteteatamisega teenistusest vabastamist. [...] Arvestades eelmise KVTSi vastu võtmise ja jõustumise aja vahele jääva aja lühiajalisust ning rakendussätteid, ei loetud tegevteenistust seaduse jõustumisel lõppenuks, mistõttu ei olnud vajalik [nende isikute, kellel piirvanus oli täitunud] kohene vabastamine teenistusest, vaid olemasolev tegevteenistuse leping viidi kuue kuu jooksul seaduse jõustumisest kooskõlla uute nõuetega [...]“.

5. Ministri sõnul jätkus ka Teie teenistus eelmise KVTS § 218 alusel. Teisisõnu ei vabastatud ministri sõnul Teid teenistusest piirvanuse ületamise tõttu koheselt eelmise KVTSi jõustumisel just seetõttu, et Teie tegevteenistuse lepingu kehtivuse tähtaeg oli kuni 24.07.2001 ning eelmise KVTS § 218 võimaldas Teil teenistust jätkata kuni kuus kuud seaduse jõustumisest arvates (seadus jõustus 16.04.2000).

6. Ministri sõnul ei saanud Teie puhul rääkida lepingu pikendamisest üle piirvanuse peamiselt kahel põhjusel: 1) Teie eelmise KVTSi jõustumise hetkel kehtinud tegevteenistuse lepingu tähtaeg oli 24.07.2001 ning eelmise KVTS § 218 järgi võisite seaduse jõustumisest alates kuni kuus kuud teenistuses jätkata, seega puudus vajadus lepingu pikendamiseks; 2) Teie tegevteenistuse lepingut ei oleks saanud eelmise KVTSi sätteid silmas pidades õiguspäraselt pikendada. Minister selgitab: „Teenistusest vabastamisel oli avaldaja 67-aastane ja talle oli antud majori auaste. Eelmise KVTS § 112 lõike 1 punkti 4 kohaselt võis majori auastmes olev kaadrikaitseväelane olla lepingulises teenistuses kuni 55-aastaseks saamiseni. Seega oli avaldaja ületanud ettenähtud piirvanust 12 aasta võrra ja tema osas ei saanud Kaitseväge kohaldada eelmise KVTS § 225 toodud teenistusaja pikendamist üle piirvanuse.“. Ministri sõnul ei saanud teenistusaja pikendamist üle piirvanuse Teie puhul rakendada seetõttu, et tol hetkel kehtinud eelmine KVTS võimaldas pikendamist üle piirvanuse maksimaalselt 8 aastat. Seega kokkuvõtvalt asus minister seisukohale, et Teie puhul ei kohaldatud eelmise KVTSi alusel teenistuse pikendamist üle piirvanuse. Minister lisab: „Olen seisukohal, et Kaitseväge juhataja ei ole pikendanud [...] Teie tegevteenistuse lepingut, sest selleks puudus vajadus, kuna [...] [Teil] oli olemas kehtiv leping tähtajaga kuni 24.07.2001. Kaitsevael ei olnud kohustust lõpetada eelmise KVTSi jõustumisel kehtinud lepinguid automaatselt, vaid need tuli tulenevalt §-st 218 viia kuue kuu jooksul kooskõlla uue seadusega. Lähtuvalt sellest lõpetati [...] [Teie] leping

KVTRS § 38 lõike 4 kohaldamise küsimuses pöördunud ka Kaitseministeeriumi poole. Palun edastage koopia(d) avaldaja pöördumis(t)est ja nende vastus(t)est.“.

⁴ Teabe nõudmise vastus on ministeeriumis registreeritud 20.01.2015, kuid tehnilistel põhjustel ei jõudnud teabe nõudmine viivituseteta Õiguskantsleri Kantseleisse. Dokument jõudis minuni 03.02.2015.

ennetähtaegselt, seda pikendamata, eelmise KVTS jõustumisel §-s 218 ettenähtud tähtaja jooksul. Arvestades §-i 218 puudus Kaitseväe juhatajal vajadus ja kohustus anda [---] [Teie] suhtes välja eelmise KVTS jõustumisel haldusakt enne seaduse jõustumist sõlmitud tegevteenistuslepingute kehtivuse või pikendamise kohta. [---] [Teie] tegevteenistuse leping oli kehtiv, mistõttu [---] [Teie] poolt tegevteenistuses 16.04.2000-15.09.2000 oldud aega ei saa pidada tegevteenistuse lepingu pikendamiseks.“

7. Minister lisas, et tema hinnangul ei ole Teie puhul põhjendatud kohaldada kaitseväeteenistuse seaduse rakendamise seaduse (KVTRS) § 38 lõikest 4 tulenevat. Minister põhjendas: „Vastavalt KVTRS § 38 lõikele 4 on tegevväelasel, kelle teenistusaega enne 01.04.2013 kehtinud kaitseväeteenistuse seaduse alusel pikendati üle sätestatud piirvanuse enne kaitseväeteenistuse jõustumist, 13-aastase kaitseväeteenistuse staaži korral tegevteenistuse pensioni suuruseks 50 protsenti tegevväelase pensioni arvestamise summast. [---] Sätte rakendamiseks on vajalik selgitada, kelle suhtes nimetatud säte kohaldub. KVTRS § 38 lõige 4 räägib tegevväelasest, kelle teenistusaega on pikendatud eelmise KVTS alusel. Tegevväelase mõiste sisustamiseks tuleb aga pöörduda kehtiva kaitseväeteenistuse seaduse (edaspidi kehtiv KVTS) poole⁵. Kehtiva KVTS § 7 kohaselt on tegevteenistus avaliku teenistuse eriliik, kus kaitseväekohustuslane töötab sõjaväelise auastmega ametikohal. Tegevteenistuses olev isik on tegevväelane. Seega kohaldub KVTRS § 38 lõige 4 isikule, kes oli 01.04.2013 ja hiljem tegevteenistuses. KVTRS § 17 lõike 3 kohaselt tegevväelane, kelle teenistusaega pikendati eelmise KVTS-i § 112 lõike 2¹ alusel, võeti kehtiva KVTS jõustumisel tegevteenistusse määratud ajaks kuni pikenduse tähtaja saabumiseni. Kui nimetatud tegevväelase tegevteenistuse tähtaeg saabub, siis isikule tegevteenistuspensionini määramisel lähtutakse KVTRS § 38 lõikest 4.“

8. Ministri hinnangul ei ole olukord, kus KVTRS § 38 lõikest 4 tulenev ei rakendu kõikide kunagi teenistuses olnud kaitseväelaste suhtes, vaid üksnes nende kaitseväelaste, kes kehtiva KVTS-i jõustumisel (s.o 01.04.2013) teenistuses asusid, põhiseadusvastane ebavõrdne kohtlemine. Minister põhjendab enda seisukohta sellega, et võrreldes varasemaga on toimunud väga palju muudatusi nii kaitseväelaste teenistuse tasustamise kui ka pensioni suuruse arvestamise summa arvutamise alustes. Seetõttu ei ole ministri sõnul võimalik võrdse kohtlemise aspektist kõrvutada nt eelmise KVTS-i kehtimise ajal pensionile jäänuid nendega, kes jäävad pensionile kehtiva KVTS-i alusel. Minister lisab: „Olen seisukohal, et eeltoodust tulenevalt ei toimu KVTRS § 38 lõike 4 rakendamisel isikute ebavõrdset kohtlemist. Kaadrikaitseväelaste, kelle teenistusaega pikendati eelmise KVTS § 225 alusel ja tegevväelaste, kelle teenistusaega pikendati eelmise KVTS § 112 lõike 2¹ alusel ning kes võeti kehtiva KVTS jõustumisel teenistusse määratud ajaks kuni pikenduse tähtaja saabumiseni, teenistustingimused ning pensioni arvutamise alused on täielikult erinevad, mistõttu ei saa nõustuda arvamusega, et tegemist on sarnases olukorras olevate isikute ebavõrdse kohtlemisega. Küsimus kahe isiku, isikute grupi või olukorra ebavõrdse kohtlemise põhjendatusest või põhjendamatuses saab tekkida üksnes juhul, kui erinevalt koheldavad grupid on omavahel võrreldavad, s.t konkreetse diferentseerimise aspektist analoogilises olukorras.“⁶

Õiguskantsleri seisukoht

9. Käesoleval juhul on põhiküsimuseks see, kas Teie suhtes kuulub kohaldamisele KVTRS § 38 lõikest 4 tulenev tegevteenistuspensionini ümberarvutamise erisus.

⁵ Eelmine KVTS mõistet „tegevväelane“ ei sisalda, seal kasutati samaväärse mõistena sõna „kaadrikaitseväelane“

⁶ Riigikohtu lahend 3-3-1-101-06 p 23

10. KVTRS § 38 lõike 4 järgi on tegevväelasel, kelle teenistusaega seni kehtinud kaitseväeteenistuse seaduse alusel pikendati üle sätestatud piirvanuse enne kaitseväeteenistuse seaduse jõustumist, 13-aastase kaitseväeteenistuse staaži korral tegevteenistuse pensioni suuruseks 50 protsenti tegevväelase pensioni arvestamise summast. Iga 13-aastasele tegevteenistusstaažile lisanduv tegevteenistusstaaži aasta suurendab pensioni arvestamise summast pensioniks arvatavat protsenti 2,5 protsendi võrra (KVTRS § 38 lg 4).

11. Selleks, et KVTRS § 38 lõikest 4 tulenevat erisust kohaldada, peavad olema täidetud järgmised tingimused (eeldused normi kohaldamiseks): 1) tegemist peab olema tegevväelasega; 2) teenistusaega on seni kehtinud kaitseväeteenistuse seaduse alusel pikendatud üle sätestatud piirvanuse enne 01.04.2013; 3) 13-aastane kaitseväeteenistuse staaž. Nimetatud sätte kohaldamiseks peavad kõik eeldused olema täidetud samaaegselt.

12. Mõiste tegevväelane võeti kasutusele esmakordselt 01.04.2013 jõustunud kaitseväeteenistuse seaduses. Varasemates kaitseväeteenistuse seadustes (nt 16.04.2000 jõustunud) sellist mõistet ei tuntud, vaid kasutati terminit „kaadrikaitseväelane“⁷. Asjaolu, et KVTRS § 38 lõikes 4 kasutatakse mõiste „kaadrikaitseväelane“ asemel mõistet „tegevväelane“ viitab üheselt sellele, et need kaitseväelased, kelle suhtes normi kohaldada võib, peavad olema tegevväelased⁸, st olema teenistuses 01.04.2013 ehk ajal, mil hetkel kehtiv kaitseväeteenistuse seadus jõustus. Endisi kaitseväelasi, kes ei ole kehtiva kaitseväeteenistuse seaduse jõustumise järgselt tegevteenistuses, ei ole KVTRS § 7 järgi võimalik pidada tegevväelasteks.

13. Minule teadaolevalt lõppes Teie teenistus Eesti Kaitseväes 15.09.2000. Seetõttu ei ole minu hinnangul võimalik pidada Teid tegevväelaseks KVTRS § 38 lõike 4 mõistes ning nimetatud sätet ei ole võimalik Teie suhtes kohaldada.

14. Nõustun kaitseministriga ka selles, et Teie suhtes ei toimunud teenistusaja pikendamist üle piirvanuse eelmise KVTRS § 225 alusel. Eelmise KVTRS § 112 lg 1 punkti 4 järgi oli majori auastmes kaitseväelase piirvanus 55-aastat. See tähendas, et majori auastmes kaitseväelane võis lepingulises teenistuses viibida 55-eluaastani. Pärast seda tuli ta üldjuhul teenistusest vabastada. Üldjuhust tehti erisus eelmise KVTRS §-s 225, mis võimaldas teatud tingimustel majori auastmes kaitseväelastel teenistuses jätkata ka juhul, kui nende piirvanus oli täitunud. Tol ajal, kui Teie teenistuses viibisite kõlas KVTRS § 225 järgmiselt: „Kuni 2008. aastani võib lepingut sõlmiva ülema käskkirjaga pikendada käesoleva seaduse jõustumisel lepingulises tegevteenistuses oleva käesolevas seaduses kaadrikaitseväelasele esitatud nõuetele vastava kaadrikaitseväelase iga-aastase motiveeritud taotluse alusel tema teenistusaega üle käesoleva seaduse §-s 112 sätestatud piirvanuse, kuid kokku mitte rohkem kui kaheksa aasta võrra.“. Hiljem on nimetatud sätet muudetud ning loobutud maksimaalselt kaheksa aasta nõudest, kuid, nagu ma eelnevalt välja tõin, kehtis Teie teenistuses viibimise ajal maksimaalselt kaheksa aasta pikkune pikendamise piirang. See tähendas, et majori auastmes kaitseväelane ei saanud toona kehtinud õiguse järgi teenistuses viibida kõrgema vanuseni kui 63-aastat (piirvanus pluss maksimaalne pikendamise tähtaeg). Minule teadaolevalt olite Teie teenistusest vabastamisel 67-aastane. Seega ei oleks Kaitseväel olnud võimalik Teie teenistusaega üle majori auastmele kehtestatud piirvanuse pikendada.

⁷ Eelmise KVTRSi § 10 lõike 1 järgi oli kaadrikaitseväelane sõdurilt, allohvitserilt või ohvitserilt nõutava hariduse, sõjaväelise väljaõppe ja sõjaväelise auastme saanud, vabatahtlikult lepingulisse tegevteenistusse astunud Eesti kodanik.

⁸ KVTRS § 7 järgi on tegevväelane tegevteenistuses olev isik. Tegevteenistus on avaliku teenistuse eriliik, kus kaitseväekohustuslane töötab sõjaväelise auastmega ametikohal (KVTRS § 7).

15. Nõustun ministriga selles, et Kaitseväel puudus ühelt poolt võimalus, aga teiselt ka vajadus Teie teenistusaega pikendada. Viimast ennekõike seetõttu, et Teie 15.05.1996 sõlmitud tegevteenistuse leping nr 346/96 kehtis ka pärast 16.04.2000 jõustunud eelmise KVTSiga sätestatud piirvanuste sätestamist. Teisisõnu ei olnud vajadust, nagu minister märgib, Teid teenistusest automaatselt vabastada või Teie teenistusaega pikendada – Teie teenistus jätkus ka pärast piirvanuste kehtestamist. Nimelt võimaldas eelmise KVTS § 218 kõikidel kaitseväelastel, kes mingitel põhjustel ei vastanud 16.04.2000 kehtestatud uutele teenistuslikele nõuetele (nt hariduse, staaži või vanuse osas), teenistuses jätkata maksimaalselt kuus kuud pärast nimetatud nõuete kehtestamist (ehk pärast eelmise KVTSi jõustumist). Kaitseminister on põhjalikult selgitanud seda, millistest kaalutlustest tulenevalt selline üleminekusäte kehtestati. Võimaldades teenistuses maksimaalselt kuus kuud jätkata ka neil kaitseväelastel, kes ei vastanud mingil põhjusel uutele teenistuse tingimustele, aitas üleminekusäte paremini kaitsta nende kaitseväelaste õigusi, keda uute nõuete kehtestamisel tuli teenistusest vabastada. Teisisõnu andis seadusandja neile kaitseväelastele, keda tuli teenistusest vabastada, võimaluse teha oma elus vajalikke ümberkorraldusi ning olla paremini valmis teenistusest vabastamiseks. Seega võib eelmise KVTS § 218 regulatsiooni põhiõiguste ja -vabaduste kaitse seisukohalt pidada igati mõistlikuks.

16. Eelneva kokkuvõtteks märgin, et minu hinnangul puudub alus kohaldada Teie suhtes KVTRS § 38 lõikest 4 tulenevat tegevteenistuse pensioni ümber arvestamise alust. Seda ennekõike seetõttu, et: a) seda sätet saab kohaldada üksnes nende kaitseväelaste suhtes, kes olid hetkel kehtiva kaitseväeteenistuse seaduse jõustumisel (01.04.2013) teenistuses – Teie sel ajal minule teadaolevalt teenistuses ei olnud, ning b) sätet saab kohaldada üksnes nende kaitseväelaste suhtes, kelle teenistusaega eelmise KVTS-i alusel pikendati üle piirvanuse – Teie teenistusaega minu hinnangul ei pikendatud.

17. Järgmisena tõusetub küsimus, kas KVTRS § 38 lõikes 4 sätestatud regulatsiooni loomisel on seadusandja arvestanud Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 12 tuluvat võrdse kohtlemise põhimõtet. Teisisõnu on küsimus selles, kas seadusandja on järginud võrdse kohtlemise põhimõtet olukorras, kus soodustus luuakse ühele kaitseväelaste grupile (pärast 01.04.2013 pensionile jäävad kaitseväelased), kuid teistele (varem pensionile läinutele) see ei rakendu.

18. Tahaksin lisada, et eripensionioõigus on kaitseväelastele antud soodustus võrreldes üldalustel riikliku vanaduspensioniga saajatega. Eripensionioõiguse andmine ei ole põhiseaduse § 28 lõikest 2 tulenev riigi kohustus.⁹ 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 tagasihoidlik¹⁰.

19. Seadusandjal peaks eripensionioõiguse kehtestamisel ja laiendamisel olema ulatuslik kujundamisruum,¹¹ sh selle otsustamisel, millises ulatuses ja alustel eripensioniga suurus arvestatakse. Seadusandjal peab olema võimalik eriteenistust kujundada, sealhulgas reageerida

⁹ 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.

¹⁰ RKPJKo 14.05.2013 nr 3-4-1-7-13 p 47.

¹¹ 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).

muutustele. Nii teenistustingimused, sh ülesanded, vastutus, ohud ja teenistujate muud sotsiaalsed tagatised (peale eripensionidõiguse) kui ka olukord tööjõuturul muutuvad ajas.¹² Teenistustingimuste soodsamaks muutmise taga ongi üldjuhul eesmärk meelitada isikuid eriteenistusse asuma või seal jätkama.

20. Kui teenistustingimuste soodsamaks muutmisel tuleks samad soodustused laiendada ka varem pensionile läinud isikutele, siis esiteks ei mõjutaks soodustus (vähemalt üldjuhul) neid täitma eelnimetatud eesmärki. Teisisõnu puuduks soodustusel nende isikute puhul seadusandja poolt soovitud regulatiivne toime. Teiseks paneks see seadusandja piiratud ressursi (eelarvelised vahendid) juures üsna keerulisse olukorda – soodustuse andmisega kaasneks suurem koormus riigieelarvele võrreldes olukorraga, kus soodustust varem pensionile jäänutele laiendada ei peaks. See võib aga tähendada, et soodustust ei saa üldse kellelegi anda (s.t eripensionidõiguse soodsamaks muutmist ei saaks sel juhul eesmärgi saavutamiseks kasutada).

21. Siinkohal tuleb arvestada ka seda, et laiemalt on võetud suund eripensionisüsteemi reformimisele, sest eripensionidega senisel kujul jätkamist peetakse riigile liiga koormavaks.¹³ Näiteks ei teki eripensionidõigust enam alates 2013. aastast ametisse nimetatud riigikontrolöri ja õiguskantsleri ning lõpeti ka juba määratud eripensionide ümberarvutamine seoses palga muutusega ja hakati neid indekseerima.¹⁴

22. KVTRS § 38 lõike 4 kooskõla võrdse kohtlemise põhimõttega on analüüsinud nt Tartu Halduskohus. Kohus märgib: „Samas peab kohus vajalikuks ka märkida, et ei nõustu kaebaja seisukohaga, et KVTRS § 38 lg 4 ja lg 6 on vastuolus põhiseaduse §-ga 12, sest nende rakendamisel ei kohelda samas olukorras olevaid isikuid võrdselt. Eripensionidõiguse andmine ei ole põhiseadusest tulenev riigi kohustus, vaid seeläbi on seadusandjal võimalik kujundada eriteenistusi, sealhulgas kaitseväeteenistust, mis võib ajas muutuda. Kohus on seisukohal, et KVTRS § 38 lg 4 kohaldamisel ei toimu isikute ebavõrdset kohtlemist, kuna isikud, kellele pensioni määramisel lähtuti eelmise KVTS §-st 227, ja isikud, kellele pensioni määramisel lähtutakse KVTRS § 38 lg 4, ei ole samasuguses olukorras. Kehtiva KVTS-i jõustumisel muutus oluliselt kaitseväelaste palgakorraldus, mille tulemusel ei ole enam sõjaväeline auaste ja seeläbi ka ametikoht seotud konkreetse palgamääraga, vaid konkreetse ametikoha ülesannete hindamisel määratakse töö sisust, vastutusest ja nõutavast väljaõppest lähtuvalt. Kaebaja poolt esitatud palgaandmete võrdlustabelit ei saa võtta kahe palgasüsteemi võrdluse alusena, kuna kehtiva KVTS jõustumisest ei ole palk enam sõltuv isikule antud aastmest. Palkade lahti sidumisega aastmest muutus ka palgaarvestamise alus isikule, st isikuga samaväärse aastmega isikute pensioni arvestamise algsumma on erinev. Lisaks muutus kehtiva KVTS jõustumisel ka pensionidõigusliku staaži arvestamise põhimõtte; eelmise KVTS arvestati teenistusstaaži täisaastates, nüüd arvestatakse päeva täpsusega. Sellest lähtudes, ei toimu KVTRS § 38 lg 4 rakendamisel isikute ebavõrdset kohtlemist, sest teenistustingimused ning pensioni arvutamise alused on täielikult erinevad, mistõttu kohus ei nõustu kaebaja seisukohaga, et tegemist on

¹² Vt ka Riigikohtu halduskolleegiumi otsus (RKHKo) 23.04.2012 nr 3-3-1-7-12 p 14: "Kolleeegium ei näe alust kahelda Kaitseväe seisukohas, et praegusel juhul on suurenenud vastava ametikoha ametivastutuse ulatus ja sellega seonduvalt on tõstetud ametikoha auastet. Kolleeegiumi arvates on KVTS § 197 lg 2 tõlgendamisel põhjendatud arvestada Kaitseväe seisukohta, mille järgi pensioni arvutamisel tuleb aluseks võtta isiku enda panus ja vastutuse määr ehk ametikoha auaste, mis kehtis tema vastaval ametikohal teenimise ajal."

¹³ 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).

¹⁴ Vt toimuvate arengute osas ka <http://valitsus.ee/et/uudised/pressiteated/73420/riik-hakkab-tasuma-staaživate-vanglaametnike-eest-pensionifondimakseid>.

sarnases olukorras olevate isikute ebavõrdse kohtlemisega. Ülaltoodust ei ole kohus tuvastanud KVTRS § 38 lg 4 osas vastuolu põhiseaduse §-ga 12¹⁵.

23. Lisan, et erisuste kaalumise võrdse kohtlemise põhimõtte pinnalt on õiguskantsleri poolt teostataval abstraktsel normikontrollil keerulisem kui kohtute poolt algatataval konkreetsel normikontrollil, kus hinnatakse põhjalikult just konkreetse pensioni saaja olukorda (kõrvutades teda nt varem pensionile läinu või hiljem minejaga). Seetõttu osutan, et kui Te jätkuvalt leiate, et Teie pensioni maksmise aluseks olev õigustloova akti säte on põhiseadusest tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus, on Teil võimalik enda õigusi kaitsta halduskohtusse pöördumisega pensioni maksmise pinnalt, taotledes ühtlasi vastavate sätete põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist.

Kokkuvõte

Pöördusite minu poole avaldusega, milles tõstasite küsimuse sellest, kas Teie suhtes kuulub kohaldamisele KVTRS § 38 lõikest 4 tulenev pensioni ümber arvestamise alus. Leidsin, et minu hinnangul ei ole alust Teie suhtes KVTRS § 38 lõikest 4 tulenevat regulatsiooni kohaldada.

Lõpetan Teie avalduse menetlemise.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Teadmiseks: Kaitseministeerium

Raivo Sults 693 8415
Raivo.Sults@oiguskantsler.ee

¹⁵ Tartu Halduskohtu 26.05.2014 otsus asjas nr 3-13-1862, p 27.