



Õiguskantsler

Teie 30.05.2013 nr

Meie 24.01.2014 nr 7-4/130945/1400374

**Seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta
Tegevväelaste sõjaväelises väljaõppes osalemise lisatasu**

Lugupeetud []

Pöördusite minu poole avaldusega, milles tõstatasite küsimuse Kaitseväe juhataja 01.04.2013 käskkirjaga nr 72 kinnitatud "Tegevväelaste palgajuhendi" (palgajuhend) vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele ja seadustele.

Asjaolud ja menetluse käik

Avaldasite, et Teie hinnangul ei ole palgajuhendiga ette nähtud ületunnitööde hüvitamise kord õiglane. Tõstatasite küsimuse sellest, miks kaitseväelastele makstakse ületunnitöö eest vähem lisatasu kui seda nähakse ette avaliku teenistuse seaduses (ATS). Soovisite teada, kas palgajuhendiga on võimalik teha kaitseväelaste töö tasustamisel erisusi võrreldes avaliku teenistuse seaduses sätestatuga.

Esitasin 25.07.2013 Kaitseväe juhatajale teabe nõudmise nr 7-4-130945/1303332 ning palusin edastada koopia kehtestatud ületunnitöö kompenseerimist reguleerivast dokumendist¹.

¹ Esitasin Kaitseväe juhatajale lisaks järgnevad küsimused: "1. Palun selgitage, kas peavad paika avaldaja väited selle kohta, et tegevväelastele hüvitatakse ületunnitöö 1-kordse päevatasu ulatuses või vaba aja andmisega kuni 8 tundi. Kui jah, siis palun selgitage, millistel kaalutlustel on peetud vajalikuks teha erisusi üldisest avaliku teenistuse regulatsioonist (nii tasustamise koefitsiendi kui ka kompensatsiooniks vaba aja andmise hulga osas) ning hinnake, kas erisuse tegemine on proportsionaalne. 2. Avaldaja selgitas, et sõjaväelisel väljaõppel osalemise ajal (õppusel) kuulub töötaja hulka arvamisele maksimaalselt 8 tundi ööpäevas ning ülejäänud osas makstakse tegevväelasele õppusetasu. Teisisõnu väidab avaldaja, et olenemata sellest, kui mitu tundi tegevväelane reaalselt õppuse ajal töö teeb, arvesse läheb maksimaalselt 8 tundi päeva kohta. Ülejäänud osas loetakse teenistus tasustatuks õppuse tasu arvel (mis avaldaja sõnul on kõikidele tegevväelastele 16-18 eurot) olenemata sellest, kui mitu tundi üle 8 tunni tegevväelane sisuliselt töötab või sellestki, mis on tema tavapärane teenistustasu. Palun selgitage, kas avaldaja poolt väidetut vastab tõele. 3. Kui avaldaja seisukoht ei olnud korrektne, selgitage palun, kuidas toimub tegevväelaste teenistuse tasustamine sõjaväelises väljaõppes osalemise ajal. 4. Kui avaldaja seisukoht sõjaväelisel väljaõppel osalemisel teenistuse tasustamise osas osutus paikapidavaks, põhjendage palun, millistel sisulistel kaalutlustel on peetud vajalikuks jätta teenistustasu suuruse arvestamisel tähelepanuta töötatud aja hulk (st sisuliselt ei ole vahet, kas arvesse minevast kaheksast tunnist töötati rohkem 4 või 16 tundi – õppusetasu on ikkagi fikseeritud summa) ning tegevväelase tavapärane teenistustasu."

Kaitseväge juhataja selgitas 29.08.2013 teabe nõudmise vastuses nr ÜO-0.4-1.1/13/42315-2, et kaitseväeteenistuse seaduse (edasipidi KVTS) § 1 lõike 3 kohaselt kohaldatakse tegevteenistusele avaliku teenistuse seadust kaitseväeteenistuse seaduses sätestatud erisustega. Kaitseväge juhataja sõnul tuleb kõnealusel juhul avaliku teenistuse seaduse erisusena käsitleda KVTS § 104 lõike 1 punktis 5 sätestatud, mille järgi ei kohaldata tegevväelasele sõjaväelisel väljaõppel osalemise ajal avaliku teenistuse seaduse mh ületunnitööd reguleerivaid sätteid – nimetatud juhul tehtud töö eest hüvitamise korra kehtestab Kaitseväge juhataja (KVTS § 104 lg 3).

Kaitseväge juhataja viitas palgajuhendi punktile 7.1.1, mille kohaselt hüvitatakse sõjaväelisel väljaõppel osalemine kas vaba aja andmisega või rahaliselt, kui väljaõpe kestis katkematult rohkem kui 24 tundi. Sõjaväelisel väljaõppel osalemine hüvitatakse Kaitseväge juhataja sõnul lisaks tavapärase 8 tunni eest saadavale töötasule rahaliselt järgnevalt: a) iga sõjaväelisel väljaõppel osaletud päeva kohta makstakse lisatasu 16–18 eurot, lähtudes sõjaväelise väljaõppe raskuskategooriast; b) puhkepäeval toimunud sõjaväeline väljaõpe hüvitatakse vaba aja andmisega või makstakse lisatasu ühe tööpäeva ulatuses; c) riigipühale langenud sõjaväelise väljaõppe päevadel tasustatakse eeltoodud punktide alusel arvestatud summad kahekordselt.

Kaitseväge juhataja sõnul saavad õppuse lisatasu kõik võrdselt, olenemata sellest, milline on igauhe isiklik teenistustasu või auaste – õppuse lisatasu maksmise eelduseks on, et kõik osalejad saaksid õppusel osalemise eest võrdselt tasustatud, olenemata tegevväelase ametikohast ja aastmest.

Õiguskantsleri seisukoht

Käesoleval juhul on vajalik vastata küsimusele, kas palgajuhendis sätestatud õppuste tasustamise kord on kooskõlas kõrgema õigusega.

KVTS § 1 lõike 3 järgi kohaldatakse tegevteenistusele avaliku teenistuse seaduse sätteid kaitseväeteenistuse seaduses sätestatud erisustega. Sellest tuleneb, et tegevväelase suhtes kehtivad avaliku teenistuse seadusest tulenevad teenistust reguleerivad sätted üksnes juhul, kui kaitseväeteenistuse seaduses ei ole märgitud teisiti².

ATS § 39 lõike 6 järgi peab ametiasutus hüvitama ületunnitöö, makstes ametnikule 1,5-kordset põhipalka või võimaldades ametniku taotlusel talle täiendavat vaba aega ületunnitööga võrdses ulatuses. KVTS § 104 sedastab töö- ja puhkeaja erandid tegevteenistujatele.

Tuleb tähele panna, et sõjaväelisel väljaõppel osalemise korral **ei ole tegemist õiguslikus mõttes ületunnitööga**. Teisisõnu ei saa sõjaväelisel väljaõppel osalemise aega, isegi kui see aeg on pikem kui tavapärane tööaeg (nt 8 tundi), pidada ATS §-s 39 sätestatud alustel ületunnitööks. Seda seetõttu, et seadusandja on KVTS § 104 lg 1 punktis 5 sõnaselgelt sätestanud, et sõjaväelises väljaõppes osalemise ajal ei kohaldata avaliku teenistuse seaduses sätestatud, sh ületunnitööga seonduvat.

Sõjaväelisel väljaõppel osalemise ajale ja tasustamisele on seadusandja osalt loonud ise eraldi regulatsiooni või pidanud võimalikuks, et selle regulatsiooni loob Kaitseväge juhataja. KVTS § 104 lõikes 2 sätestatakse, et sõjaväelisel väljaõppel osalemise korral tuleb tegevväelasele iga 24 h kohta anda vähemalt 6 tundi puhkeajaga, millest 4 tundi peavad olema

² Ka ATS § 2 lõikes 2 märgitakse, et avaliku teenistuse seadust kohaldatakse politsei-, vangla-, pääste-, välis- ja prokuröriteenistuse ametnikele, tegevväelastele ja avaliku teenistuse teiste eriliikide ametnikele eriseadustes sätestatud erisustega.

katkematud. Seega on seadusandja sätestanud sõjaväelises väljaõppes osalemise tööajale võrreldes tavapärase teenistusega³ eraldi nõuded. Erandid on kehtestatud ka sõjaväelises väljaõppes osalemise aja tasustamise osas. KVTS § 104 lõike 3 järgi hüvitatakse sõjaväelisel väljaõppel osalemise ajal tegevväelasele tehtud töö vaba aja andmisega või rahas, arvestades täidetud ülesande keerukust ja ülesande täitmiseks kulunud aega. Hüvitamise ulatuse ja korra kehtestab Kaitseväge juhataja (KVTS § 104 lg 3).

Möönan, et seadusandja on Kaitseväge juhatajale andnud mh sõjaväelises väljaõppes osalemise aja tasustamise aluste ja korra sätestamisel küllalt laia kaalutlusruumi. Kaitseväge juhatajale ei ole antud selgeid suuniseid selle kohta, millistel alustel õppusel osalemise eest tasu maksta tuleks (nt kas maksta kõikidele osalejatele sama summa või tuleks arvesse võtta osaleja teenistustasu, auastet vmt). Küll on ette nähtud, et tasu suuruse arvestamisel tuleb silmas pidada ülesande keerukust⁴ ja selle täitmiseks kulunud aega⁵ (KVTS § 104 lg 3)⁶.

Sestap ei ole KVTS § 104 lõikega 3 vastuolus see, et Kaitseväge juhataja on kehtestanud kõikidele väljaõppel osalejatele samaväärsed tasud, sest seaduses ei nõuta, et tasu suuruse määramisel tuleks arvestada tegevväelase tavapärase sissetulekuga⁷.

Seetõttu on minu hinnangul Kaitseväge juhataja kehtestatud palgajuhend kooskõlas kõrgema õigusega osas, milles sätestab sõjaväelise väljaõppe eest tasustamise alused.

Küsimusele, milline peaks olema sõjaväelisel väljaõppel osalemise eest makstav õiglane lisatasu, on minul keeruline vastata. Seda ennekõike seetõttu, et seadusandja on Kaitseväge juhatajale andnud otsustusruumi selles osas, millistel alustel ja missuguses ulatuses maksta tegevväelastele lisatasu, st Kaitseväge juhatajal on tasu suuruse sätestamisel kaalutlusõigus. Õiguskantsleril ei ole üldjuhul õigust kaalutlusõigusesse sekkuda ning nt kohustada Kaitseväge juhatajat muutma sõjaväelise õppuse eest makstava tasu arvestamise aluseid (nt muuta tasu suurus sõltuvaks auastmest või tegevväelase senisest sissetulekust) või selle suurust (nt määrata, kui suure lisatasu peaks saama I ja II raskuskategooria õppuse eest). Sekkumine tuleks kõne alla juhul, kui nt lisatasu arvestamise alused oleksid õigusvastased (nt seataks lisatasu suurus sõltuvusse tegevväelase soost, vanusest vmt). Käesoleval juhul seda tehtud ei ole.

Lõpetuseks tahaksin lisada, et õiguskantsleril on abstraktsel tasemel keeruline hinnata seda, kas tegevväelasele konkreetisel sõjaväelisel väljaõppel osalemise eest makstav lisatasu on õiglane või mitte. Sellise hinnangu saamiseks on kõikidel tegevväelastel õigus pöörduda kaebusega halduskohtu⁸ poole ning paluda kontrollida mh seda, kas sõjaväelisel väljaõppel osalemise eest makstud lisatasu suurus on kehtiva õigusega kooskõlas või mitte. Oluline on veel tähele panna, et kui õiguskantsleri seisukohad on soovitusliku iseloomuga, st puudub seadusest tulenev kohustus neid täita, siis kohtuotsustused on täitmiseks kohustuslikud.

³ Tavapäraseks teenistuseks võib pidada tööülesannete täitmist, mida ei tehta KVTS §-des 104 või 105 sätestatud alustel ja korras.

⁴ Palgajuhendis on Kaitseväge juhataja pidanud vajalikuks jagada sõjaväelised väljaõpped I ja II raskuskategooria väljaõppeks (vt lisaks palgajuhend p 7.1.8).

⁵ Palgajuhendi punkti 7.1.1 järgi hüvitatakse osalemine juhul, kui sõjaväeline väljaõpe kestis katkematult rohkem kui 24 tundi.

⁶ Viimatinimetatu näib viitavat sellele, et seadusandja tahe oligi siduda mh sõjaväelisel õppusel osaleja tasu suurus väljaõppe, mitte aga teenistujaga, st tasu suuruse määrab ära väljaõppe aeg ning keerukus, mitte aga õppel osaleja nt teenistustasu.

⁷ Samas ei ole minu esialgsel hinnangul välistatud ka see, kui Kaitseväge juhataja sätestab sõjaväelisel väljaõppel osalejatele tasu nende tavapärasest sissetulekust lähtuvalt.

⁸ Viitan siinjuures Tallinna Ringkonnakohtu 08.04.2008 otsusele nr 3-07-366, milles võeti seisukoht välismissioonil käinud kaadrikaitseväelaste teenistustasu küsimuses.

Vabandan vastuse viibimise pärast ning loodan, et minu selgitustest oli Teile abi.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Teadmiseks: Kaitseministeerium (avaldajat tuvastada võivate andmeteta)

Kaitseväe juhataja (avaldajat tuvastada võivate andmeteta)