



Õiguskantsler

Teie 16.02.2015 nr

Meie 30.03.2015 nr 6-1/150352/1501378

Vastus Tegevteenistuspension

Tõstasite mulle edastatud avalduses küsimuse kaitseväelase tegevteenistuspensionist.

Kuigi Te ei ole avalduses põhjalikumalt selgitanud, mis Teile tegevteenistuspensionist küsimuses täpsemalt muret valmistab (või millist konkreetset normi peate Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus olevaks), eeldan, et Teie küsimus on seotud viimaste pensioni maksmise muudatustega.

Nimelt muudeti 01.04.2013 jõustunud uues kaitseväeteenistuse seaduses mõnevõrra kaitseväelastele makstava pensioni suuruse arvestamise aluseid. Kuni 31.03.2013 kehtinud kaitseväeteenistuse seaduse § 197 lg 1 punktist 1 tulenevalt oli väljateenitud aastate pensioni suuruse arvestamise aluseks Vabariigi Valitsuse määruses sätestatud kaadrikaitseväelaste palgataseme keskmine ja aastametasu summa. Teisisõnu oli kuni 31.03.2013 kehtinud regulatsiooni kohaselt väljateenitud aastate pensioni suurus otseselt seotud sellega, milline oli hetkel teenistuses viibivate kaadrikaitseväelaste teenistustasu. See tähendas aga seda, et juhul, kui Vabariigi Valitsuse määrusega kaadrikaitseväelaste palgataseme keskmist või aastametasu nt vähendati, vähenes ka väljateenitud aastate pensioni suurus.

01.04.2013 jõustunud uue kaitseväeteenistuse seadusega (KVTS) muudeti kaitseväelastele makstava pensioni suuruse arvestamise aluseid. Nimelt ei ole tegevteenistuspensionist suuruse arvestamise aluseks enam teenistuses olevate tegevväelaste tasu suurus, vaid teenistusest vabastamisel konkreetset fikseeritud summa, mida vajadusel indekseeritakse sarnaselt n-ö tavapensionidele (vt lisaks KVTS § 211 lg 1).

KVTS § 206 lg 2 punktidest 1 ja 2 tulenevalt võib inimene teenistusest vabastamisel ise valida, kas tema pensioni suurus määratakse tegevteenistusest vabastamisel kehtinud tema ametikoha palgaastmestiku keskmine või tegevteenistuse viie viimase aasta hulgast valitud temale soodsaima palgaastmestiku keskmine rahuaaja ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest. Seega saab teenistusest vabastatud tegevväelane ise valida, milline seaduses sätestatud pensioni maksmise alus on temale soodsaim¹.

¹ Kaitseväeteenistuse seaduse eelnõu seletuskirjas selgitatakse järgmist: "Pensionist määramisel võetakse aluseks isikule teenistuses olemise ajal kehtinud soodsaima ametikoha, kus isik teenis, palgatase (palgatasemed kehtestab eelnõu § 134 lõike 3 kohaselt kaitseminister määrusega). Lisakriteeriumiks on siinkohal see, et isik peab olema antud ametikohal teeninud vähemalt 12 kuud järjest. 12 kuud sama aastmega ametikohal töötamist näitab isiku pädevust ja vastavust antud ametikohal töötamiseks. Ehk siis tegevteenistuse pension arvestatakse samaastmelise

Nende suhtes, kes 01.04.2013 seisuga juba said väljateenitud aastate pensioni, toimus pensioni maksmise aluseks oleva summa ümber arvestamine kaitseväeteenistuse seaduse rakendamise seaduse § 38 lõike 1 alusel, mille kohaselt arvestati kuni 31.03.2013 määratud väljateenitud aastate pension alates 01.04.2013 tegevteenistuspensioniks. Seega lähtutakse pensioni suuruse arvestamisel ka nende suhtes uues kaitseväeteenistuse seaduses sätestatud alustest. See tähendab, et alates 01.04.2013 on tegevteenistuspensionide arvestamise alused kõikidel ühesugused ning pensioni arvestamise summa ei sõltu enam tegevväelaste (st hetkel teenistuses olevad kaitseväelaste) teenistustasust.

Tahaksin lisada, et eripensionid on kaitseväelastele antud soodustus võrreldes üldalustel riikliku vanaduspensioniga saajatega. Eripensionid on andmine ei ole põhiseaduse § 28 lõikest 2 tulenev riigi kohustus.² 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 tagasihoidlik³.

Seadusandjal peaks eripensionid kehtestamisel ja laiendamisel olema ulatuslik kujundamisruum,⁴ sh selle otsustamisel, millises ulatuses ja alustel eripensionide suurus arvestatakse. Seadusandjal peab olema võimalik eriteenistust kujundada, sealhulgas reageerida muutustele. Nii teenistustingimused, sh ülesanded, vastutus, ohud ja teenistujate muud sotsiaalsed tagatised (peale eripensionid) kui ka olukord tööjõuturul muutuvad ajas.⁵ Teenistustingimuste soodsamaks muutmise taga ongi üldjuhul eesmärk meelitada isikuid eriteenistusse asuma või seal jätkama.

Siinkohal tuleb arvestada ka seda, et laiemalt on võetud suund eripensionisüsteemi reformimisele, sest eripensionidega senisel kujul jätkamist peetakse riigile liiga koormavaks.⁶ Näiteks ei teki eripensionid enam alates 2013. aastast ametisse nimetatud riigikontrolörid ja õiguskantslerid ning lõpeti ka juba määratud eripensionide ümberarvutamine seoses palga muutusega ja hakati neid indekseerima.

sõjaväelise auastmega ametikoha, millel isik teenis 12 kuud järjest, palgataseme keskmise taseme alusel." Vt lisaks kaitseväeteenistuse seaduse eelnõu nr 172 SE seletuskiri, lk 197. Kättesaadav: www.riigikogu.ee.

² 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.

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

⁴ 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).

⁵ Vt ka Riigikohtu halduskolleegiumi otsus (RKHKo) 23.04.2012 nr 3-3-1-7-12 p 14: "Kolleegium ei näe alust kahelda Kaitseväe seisukohas, et praegusel juhul on suurenenud vastava ametikoha ametivastutuse ulatus ja sellega seonduvalt on tõstetud ametikoha auastet. Kolleegiumi 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".

⁶ 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).

Lisan, et erisuste kaalumise võrdse kohtlemise põhimõtte pinnalt on õiguskantsleri poolt teostataval abstraktsel normikontrollil keerulisem kui kohtute poolt algatataval konkreetasel normikontrollil, kus hinnatakse põhjalikult just konkreetse pensioni saaja olukorda (kõrvutades teda nt varem pensionile läinu või hiljem minejaga). Seetõttu osundan, et kui Te jätkuvalt leiate, et Teie pensioni maksmise aluseks olev õigustloova akti sätte on põhiseadusest tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus, siis on Teil võimalik enda õigusi kaitsta halduskohtusse pöördumisega pensioni maksmise pinnalt, taotledes ühtlasi vastavate sätete põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist.⁷

Loodan, et minu selgitustest on abi. Lõpetan Teie avalduse menetlemise.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes

Raivo Sults 693 8415
Raivo.Sults@oiguskantsler.ee

⁷ 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 8 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).