



ÕIGUSKANTSLER

Teie

nr

Hr Meelis Eerik
Eesti Kohtunike Ühingu
esimees
Pärnu mnt 7
15084 TALLINN

Õiguskantsler 12.02.2008 nr 6-1/071127/0800593

HARJU MAAKOHUS
KENTMANNI KOHTUMAJA
SAADUD

13-02-2008

Nr 5092

Lõppvastus

Austatud härra Eerik

- Pöördusite Eesti Kohtunike Ühingu nimel minu poole ja tõstasite küsimused, kas:
 - kohtute seaduse (edaspidi KS) § 86 tõlgendus, mis välistab (tänapäevase seisuga välistas) avaliku teenistuse seaduse (edaspidi ATS) § 131 lõikes 3 sätestatud lahkumishüvitise maksmise kohtunikele, vastab Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi Põhiseadus) §-dele 12 ja 13 ning kas
 - KS § 76 lõige 5, mille kohaselt ei või kohtuniku palk koos staaži lisatasuga ületada kõrgema astme kohtu kohtuniku ametipalka, Riigikohtu palk koos staaži lisatasuga ei tohi ületada Riigikohtu esimehe ametipalka, vastab Põhiseaduse §-le 12.
- Nii nagu ma Teile oma 25.07.2007 kirjas nr 6-1/071127/0705304 teada andsin, pöördusin ma selgituste saamiseks justiitsministri poole.
- Tutvusin Teie ja justiitsministri seisukohtadega, kohtute seaduse ning avaliku teenistuse seaduse asjakohaste sätetega ning leian, et:
 - seadusandja teadlikuks tahteks KS § 86 kehtestamisel oli mitte maksta kohtunikele ametist vabastamisel vanuse alusel hüvitust ATS § 131 lõike 3 alusel ning selline piirang on Eesti Vabariigi põhiseadusega kooskõlas ning
 - KS § 76 lg 5 ei ole kooskõlas põhiseadusliku võrdse kohtlemise põhimõttega.
- Esitan alljärgnevalt kaalutlused, miks nimetatud seisukohtadele asusin.
- Märgin alustuseks, et Teie tõstatatud küsimus osutus keeruliseks, kus tuli kaaluda olulist põhimõtet subjektiivsete õiguste tagamisest ja seadusandja ideoloogilist kaalutlust piirangute kehtestamisel.
- Arvestades, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 01.10.2007 otsusega nr 3-4-1-14-07 tunnistati Põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks m.h ATS § 131 lõige 3 osas, milles see puudutab hüvitust vanuse tõttu teenistusest vabastamisel, on tänapäevaseks ära langenud küsimus kohtunike ja teiste avalike teenistujate võrdsest kohtlemisest vanuse alusel vabastamisel lahkumishüvitise maksmisel.

Õiguskantsler

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

7. Hindan avaldusega seonduvalt siiski ka küsimust kohtunikele makstava/mittemakstava hüvitise põhiseaduspärasusest vanuse alusel ametist vabastamisel.

8. Avaldusega seonduvalt on iseenesest oluline ka KS § 8 lõike 2 sisustamine. Kuna aga säte on asjakohane Riigikohtus arutatava kohtuasja nr 3-3-59-07 lahendamisel, jätan ma esitamata omapoolse hinnangu sätte kohta.

I Asjaolud ja menetluse käik

9. Kirjeldasite oma avalduses:

"[...] KS § 86 reguleerib kohtuniku sotsiaaltagatise (hüvitise maksmist) seoses kohtu likvideerimise, kohtumaja sulgemise ning kohtunike arvu vähendamisega. Justiitsministeerium on praktikas asunud nimetatud sätet tõlgendama selliselt, et sellega välistatakse kohtuniku õigus saada teenistusest vabastamisel vanuse tõttu ATS § 131 lõigete 2 ja 3 alusel hüvitisena kolme kuu ametipalka. Nimelt sätestab KS § 8 lg 2, et kohtunikule kohaldatakse avaliku teenistuse seadust üksnes juhtudel, mida kohtute seaduses sätestatud ei ole. Seega on Justiitsministeerium asunud seisukohale, et KS § 86 reguleerib ammendavalt kohtuniku õigust saada hüvitist teenistusest vabastamisel vanuse tõttu ning kuivõrd KS § 86 vastavat õigust ette ei näe, ATS §-s 131 sätestatud hüvitise saamise õigus kohtunikele ei laiene."

10. Pöördusin selgituste saamiseks justiitsministri poole.

11. Justiitsminister vastas minu kirja punktis 1 esitatud esimese küsimuse kohta järgmist:

"Eesti Kohtunike Ühingu väide vastab Justiitsministeeriumi tõlgendusele ja praktikale. Oleme seisukohal, et nimetatud seadusesäte reguleerib ammendavalt kohtunike nn muid sotsiaaltagatise ning kuna säte ei kehtesta õigust hüvitisele seoses vanuse tõttu teenistusest vabastamisel, siis kehtivas avaliku teenistuse seaduse (edaspidi nimetatud ATS) §-s 131 sätestatu kohtunikele ei laiene.

Leiame, et hetkel kohtunike osas kehtiv regulatsioon on põhjendatud eeskätt kohtunike kõrgete sotsiaalsete tagatistega. Kohtunikele on KS-s nähtud ette pensioneerumise korral vanaduspension, milline on suurusjärgus sama teenistuse ajal saadava ametipalgaga. Seega teenistusest vabastamise korral ei halvene kohtuniku majanduslik olukord. Juhul, kui me kohaldaksime ATS-s sätestatud, siis tähendaks see sisuliselt pensionile mineku hüvitamist.

Samuti on kohtunikele sätestatud teenistusvanuse ülempiir, mille täitumisel nad igal juhul teenistusest vabastatakse. Kohtute seaduse § 99 lg 1 p 3 kohaselt vabastatakse kohtunik ametist kui ta on saanud 68-aastaseks. ATS-i kohaselt võib ametniku vabastada ATS § 120 lg 1 alusel juhul, kui ta on saanud 65-aastaseks. Sel juhul makstakse tulenevalt ATS § 131 lg 2 ametnikule hüvitisena kolme kuu ametipalk. Nt prokuröride puhul sätestab prokuratuuriseaduse § 47, et prokuröri võib vabastada vanuse tõttu kui ta on saanud 65-aastaseks. Seega kohtunik vabastatakse ametist vanuse tõttu igal juhul, kuid teiste avalike teenistujate puhul on see vaid üks vabastamise alustest. Teistele avalikele teenistujatele ettenähtud hüvitis vanuse tõttu vabastamisel on põhjendatud seetõttu, et ametist vabastamine võib saabuda ametnikule ootamatult ning hüvitis kompenseerib selle, et isik jääb tööta. Kohtunikele ei tule aga ametist vabastamine vanuse tõttu, ootamatult. Seetõttu ei ole ka põhjendatud hüvitise maksmine.

Seega ei saa kohtunikke ja teisi avalikke teenistujaid käsitleda võrreldavas olukorras olevana ning seadusandjal oli mõistlik põhjus kohelda neid isikute gruppe ebavõrdselt."

12. Teisena nimetatud küsimuses märkis minister: "Nõustume, et kehtivas KS-s sätestatud lisatasu maksmise regulatsioon ei võimalda kõigile kohtunikele täies ulatuses väljateenitud aastate eest lisatasu maksta. Olemasolev piirang puudutab realselt I astme kohtunikke ja ka Riigikohtu liikmeid."

13. Minister lubas võtta nimetatud küsimuse kõrgendatud tähelepanu alla ning sellega esimesel võimalusel tegeleda.

II Asjakohased õigusnormid

14. Kohtute seadus

"§ 8. Kohtuteenistus

[...]

(2) Kohtunikule kohaldatakse avaliku teenistuse seadust [...] üksnes juhtudel, mida käesolevas seaduses ei ole sätestatud.

[...]

§ 76. Kohtuniku lisatasud

(1) Kohtunikule makstakse lisaks ametipalgale teenistusaastate eest lisatasu alates kohtunikuna töötamise:

- 1) viiendast aastast 5% ametipalgast;
- 2) kümnendast aastast 10% ametipalgast;
- 3) viieteistkümnendast aastast 15% ametipalgast.

[...]

(5) Kohtuniku palk koos käesoleva paragrahvi lõikes 1 ettenähtud lisatasuga ei tohi ületada kõrgema astme kohtu kohtuniku ametipalka. Riigikohtu liikme palk koos lõikes 1 ettenähtud lisatasuga ei tohi ületada Riigikohtu esimehe ametipalka.

§ 86. Muud sotsiaaltagatised

(1) Kohtu likvideerimise või kohtumaja sulgemise või kohtunike arvu vähendamise tõttu ametist vabastatud kohtunikule makstakse hüvitisena viimase ametikoha kuue kuu ametipalk.

(2) Hüvitist ei maksta kohtu esimehele, kes pärast kohtu esimehe ametikohalt vabastamist jätkab töötamist kohtunikuna, ega kohtumaja juhile, kes pärast kohtumaja juhi ülesannete täitmisest vabastamist jätkab töötamist kohtunikuna.

(3) Kui kõrgema astme kohtu kohtunik nimetatakse tema nõusolekul kohtu likvideerimise või kohtunike arvu vähendamise tõttu madalama astme kohtu kohtunikuks, säilib tal ühe aasta jooksul eelmise ametikoha ametipalk koos lisatasudega.

(4) Kohtuniku kutsumisel kaitseväge tegevteenistusse on vajalik kohtute haldamise nõukoja nõusolek.

§ 99. Kohtuniku ametist vabastamine

(1) Kohtunik vabastatakse ametist:

[...]

2) kui kohtunik on saanud 68-aastaseks;

[...]"

15. Avaliku teenistuse seadus

"Paragrahv 131. Hüvitus teenistusest vabastamisel

[...]

(3) Teenistusest vabastamisel vanuse või ametiasutuse süül teenistusse võtmise eeskirjade rikkumise tõttu makstakse ametnikule hüvitusena kolme kuu ametipalk.

(Põhiseadusega vastuolus olev ja kehtetu osas, milles see puudutab hüvitust vanuse tõttu teenistusest vabastamisel - Riigikohtu PSK o 01.10.2007 Nr.14 jõust.01.10.2007 - RT III 2007, 34, 274)

[...]"

III Õiguskantsleri seisukoha õiguslik põhjendus

16. Avaldusalusel juhul on oluline leida vastused küsimustele, kas:

1. regulatsioon, mille kohaselt ei maksta kohtunikule ametist vabastamisel vanusepiiri täitumise tõttu lahkumishüvitist, on kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega, ning

2. piirang, mille kohaselt ei või kohtuniku palk koos staaži lisatasuga ületada kõrgema astme kohtu kohtuniku ametipalka ning Riigikohtu liikme palk koos staaži lisatasuga ei tohi ületada Riigikohtu esimehe ametipalka, on kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega.

17. Põhiseaduse § 12 lõike 1 järgi on kõik seaduse ees võrdsed ning § 13 sätestab igauhe õiguse riigi ja seaduse kaitsele.

18. Teatavasti ei käsitleta mitte igasugust erinevat kohtlemist õigusvastase ega diskrimineerivana, vaid üksnes meelevaldset ja mõistliku õigustusega võrdsete ebavõrdset kohtlemist.

19. Riigikohus on mitmes lahendis välja toonud, et mitte igasugune erinev kohtlemine ei ole võrdse kohtlemise nõude rikkumine. Rikkumisega on tegu üksnes juhul, kui erinev kohtlemine on meelevaldne. Võrdse kohtlemise põhimõtet käsitletakse lähtudes sisulise võrdsuse ideest, mille kohaselt tuleb võrdseid kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt.

20. Eeltoodud põhimõtet on korduvalt käsitletud ka Euroopa Inimõiguste Kohus. Nii on viimane leidnud, et Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 14 kindlustab selliste isikute võrdse kohtlemise, kes on suhteliselt sarnases olukorras.¹ Diskrimineerimise tuvastamisel on Inimõiguste Kohus arvestanud asjaoluga, kas 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 õigustusi käsitletakse demokraatlikus ühiskonnas.

21. 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.²

3.1. Kohtute seaduse § 86 vastavus Põhiseadusele

22. Nii nagu ka eespool välja toodud, sätestab KS § 8 lõige 2:

"(2) Kohtunikule kohaldatakse avaliku teenistuse seadust üksnes juhtudel, mida käesolevas seaduses ei ole sätestatud."

¹ EIÖK 18.02.1991 otsus asjas *Fredin vs Sweden*, punkt 60.

² EIÖK 23.07.1968 otsus asjas *Belgian Linguistics vs Belgia*, punkt 10.

23. KS § 86 reguleerib kohtunikele võimaldatavaid lisaks eelnevates sätetes ettenähtule muid sotsiaaltagatise. Justiitsministri sõnusti *reguleerib nimetatud seadusesäte ammendavalt kohtunike nn muid sotsiaaltagatise*.

24. Kohtute seaduse ajaloolise tõlgenduse väljaselgitamiseks tutvusin kohtute seaduse eelnõu (SE 607) ettevalmistamise ja menetluse käiguga.

25. Kuni 28.07.2002 kehtinud kohtuniku staatuse seaduse § 37 lõike 1 kohaselt laienesid kohtunikule kõik riigiteenistujatele ettenähtud tagatised koos kohtuniku staatuse seaduses sätestatud eranditega.

26. Kohtute seaduse ettevalmistamisel aga lähtuti varasemaga võrreldes vastupidisest põhimõttest, mis on kirjas eelnõu nr 607 seletuskirjas: "Eelnõus on lähtutud põhimõttest, et kohtuniku ametipalk iseenesest peab olema piisavalt kõrge selleks, et mitte suurendada seda muude erinevate lisatasude ja soodustustega." Kohtuniku lisatasude ja soodustuste kohta on selgitatud: "Nii on eelnõu kohaselt sätestatud lisatasud staažitasudena vaid esimese ja teise astme kohtunikele, "Avaliku teenistuse seadusega" sätestatud lisatasudest akadeemilise kraadi ja võõrkeelte valdamise eest on aga kohtunike puhul loobutud üldse. Välja on jäetud ka eelnõu varasemates versioonides sees olnud paragrahv, mille kohaselt oleks riik osaliselt või täielikult tasunud kohtuniku eluasemelaenu intressid või taganud täielikult või osaliselt kohtuniku eluasemelaenu. Põhimõte seisneb siin taas selles, et kui kohtuniku ametipalk on vastavuses tema keskse ühiskondliku positsiooniga, siis ei ole põhjust anda talle eluaseme soetamiseks täiendavaid soodustusi võrreldes teiste riigi teenistuses olevate isikutega.

Kohtunikud ei saa ka "Avaliku teenistuse seaduses" sätestatud lisapuhkust (§ 86)."³

27. Leian, et justiitsministri seisukoht, et kohtunikel tekib õigus üksnes nendele sotsiaaltagatistele, mida kohtute seadus ise sõnaselgelt sisaldab, vastab seadusandja selgele ja teadlikule tahtele. Seadusandja otsustas, et kohtunikele varasemalt kehtinud erinevate lisatasude ja hüvede maksmine lõpetatakse (v.a staaži lisatasu) ning edaspidi peaks kohtuniku palk olema piisavalt suur, et motiveerida, tunnustada, kompenseerida kohtuniku ametitegevusega seonduvat panust ja vastutust.

28. Esitatud tõlgendus tähendab tõepoolest, et kohtunikke ja avaliku teenistuse seaduse alusel teenistuses olevaid ametnikke koheldakse ebavõrdselt.

29. Nii nagu ma eelpool välja tõin, tuleb erineva kohtlemise õigustamiseks leida eristamise õigustatud eesmärk ja analüüsida, kas rakendatavad abinõud on taotletava eesmärgi suhtes proportsionaalsed.

30. Ametist vabastamisel makstava lahkumishüvitise eesmärgiks võib pidada nn ootamatust elukorralduse muudatusest tuleneva mõju leevendamist. Kuna aga kohtunikele (erinevalt teistest avalikest teenistujatest) kehtestab kohtute seadus sõnaselgelt, et 68 aasta vanusepiiri täitudes kohtunik vabastatakse, siis sellisest ootamatusest nende puhul rääkida ei saa. Antud küsimuse juures on oluline arvestada ka seda, et ametist vabastamisel säilitatakse pensionina kohtunikule märkimisväärne määr viimasest ametipalgast.

31. Nendest väga selgetest kaalutlustest tulenevalt leian, et kohtunike ja teiste avalike teenistujate erinev kohtlemine vanuse alusel vabastamisel hüvitise maksmisel/mittemaksmisel oli õigustatud.

³ Kohtute seaduse eelnõu (607 SE I) seletuskiri, 28.11.2000 seis. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/>.

Kuna kohtunikule pensionina säilitatav ametipalga osa oli kokkuvõttes suurem, kui oli ATS § 131 lõikes 3 sätestatud hüvitis, siis oli kohtunike sotsiaaltagatis vanuse alusel ametist vabastamisel ikkagi kõrgem kui avaliku teenistuse seaduse alusel vabastatavatel ametnikel.

32. Märgin lisaks, et kuigi teatud isikutegrupi suhtes on nn positiivne erikohtlemine võimalik ja lubatud, siis on seejuures väga oluline tagada, et kellelegi soodustuste loomine ei tekitaks uut meelevaldset ebavõrdsust. Nii võib minu hinnangul küsida juhul, kui kohtunikele laieneks lisaks ametipalgast 75% säilitamisele õigus saada lahkumishüvitust vanuse alusel vabastamisel, kas nii suur tagatis (hüvitus pluss 75% ametipalga säilitamine) on õiglane teiste ametnike suhtes või mitte.

33. Kokkuvõtvalt leian, et vanuse alusel teenistusest vabastamisel hüvitise mittemaksmine on kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega.

3.2. Kohtute seaduse § 76 lõike 5 vastavus Põhiseaduse §-le 12

34. Kirjeldasite oma avalduses: "Eesti Kohtunike Ühing on seisukohal, et KS § 76 lg 5 võib olla vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §-ga 12, kuna kohtleb kohtunikku, kelle ametipalk koos lisatasudega ei ületa kõrgema astme kohtuniku ametipalka ning kohtunikku, kelle ametipalk koos lisatasudega ületab kõrgema astme kohtuniku ametipalka, erinevalt. Selliseks ebavõrdseks kohtlemiseks puudub mõistlik põhjendus."

35. KS § 76 lõige 5 sätestab:

"(5) Kohtuniku palk koos käesoleva paragrahvi lõikes 1 ettenähtud lisatasuga ei tohi ületada kõrgema astme kohtuniku ametipalka. Riigikohtu liikme palk koos lõikes 1 ettenähtud lisatasuga ei tohi ületada Riigikohtu esimehe ametipalka."

36. Säte seab KS § 76 lõikes 1 sätestatu kohaldamisele piirangud olukorras, kus alama-astme kohtuniku ametipalk koos lisatasuga teenistusaastate eest ületab kõrgema astme kohtuniku ametipalka ning Riigikohtu liikme palk Riigikohtu esimehe ametipalka.

37. Euroopa Inimõiguste Kohus on kujundanud seisukoha, mille alusel ei õigusta erinevat kohtlemist mitte igasugune põhjus, vaid selline, millel on õigustatud eesmärk ja mis on objektiivselt põhjendatud.

38. Kõikidel kohtunikel tekib staaži omandades õigus saada lisatasu olenevalt kohtunikuna ametis oldud aastate arvust.

39. KS § 76 lõikes 5 sisaldub piirang lisatasu saamisele. Piiranguga koheldakse erinevalt sama kaua teenistuses olevaid kohtunikke, seda juhul, kui kohtuniku palk oleks suurem vastavalt kas kõrgema astme kohtuniku ametipalgast või Riigikohtu esimehe ametipalgast.

40. Avaldusalusel juhul ei tuvastanud ma ühtegi objektiivset põhjust kohelda sama teenistusstaažiga kohtunikke erinevalt üksnes seetõttu, et koos lisatasuga võiks tema palk ületada vastavalt kas kõrgema astme kohtuniku ametipalka või Riigikohtu esimehe ametipalka.

41. Tutvusin kohtute seaduse eelnõu menetlemise käiguga Riigikogus. Muudatus § 76 muutmiseks ja piirangu täiendamiseks on näha põhiseaduskomisjoni 13.06.2002 istungi protokollis.⁴ Selgitus muudatusest ja selle eesmärgist protokollis ei kajastu.

⁴ Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi 13.06.2002 protokoll nr 201/273. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

42. Muudatuse kiitis heaks Riigikogu 19.06.2002 kohtute seaduse vastuvõtmisel, kuid taas ei nähtu stenogrammist piirangu põhjendus ja eesmärk.⁵

43. Töötasustamise näol on tegu väga olulise tööõiguslasel subjektiivse õigusega. Kuigi avalikus teenistuses, iseäranis teenistuse eriliigis nagu kohtuteenistuses, on palgakorraldus tsentraliseeritud, ei saa see tähendada, et konkreetse isiku palga arvestamisel ei tule arvestada konkreetse isikuga seonduvaid asjaolusid. Juhul, kui seadusandja on otsustanud teenistusstaazi väärtustada, peab see olema ka konkreetse isiku puhul tagatud. Leian, et ainult väga kaalukatel põhjustel võib kaaluda piirangute kehtestamist konkreetse isiku subjektiivsete õiguste kasutamisele. Antud juhul ma selliseid kaalukaid põhjuseid ei näe.

44. Vastavalt Põhiseaduse §-le 29 on riigi positiivseks kohustuseks hoida töötingimused riigi kontrolli all. Antud paragrahvi ja Põhiseaduse § 12 koostoimest tuleneb nõue – võrdse töö eest võrdne tasu. Põhimõtte all saab käsitleda ka palgatingimuste (s.h piirangute) kehtestamist.

45. Nii nagu minu kirja punktis 12 välja toodud, nõustus justiitsminister, et kehtivas kohtute seaduses sätestatud lisatasu maksmise regulatsioon ei võimalda kõigile kohtunikele täies ulatuses väljateenitud aastate eest lisatasu maksta, ning et minister lubas selle küsimusega esimesel võimalusel tegeleda.

46. Tutvusin e-õiguse kaudu ministeeriumide ettevalmistatud seaduseelnõudega, kuid KS § 76 lõike 5 muudatust ma sealt ei leidnud. Seetõttu tõstatasin antud küsimuse veelkord ning palun ministril astuda samme küsimuse lahendamiseks.

IV Õiguskantsleri lühikokkuvõte

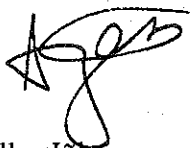
47. Austatud hr Eerik, esitasin Teile oma käsitluse Eesti Kohtunike Ühingu avalduses tõstatatud küsimustes.

48. Kohtunike ametist vabastamisel vanuse tõttu makstava hüvitise küsimuses leian, et KS § 86 vastab põhiseaduslikule võrdse kohtlemise põhimõttele.

49. Teisena tõstatatud KS § 76 lõike 5 põhiseaduspärasuse küsimuses pöördun täiendavalt justiitsministri poole ning palun tal täita oma lubadus ning astuda samme kohtute seaduse muutmiseks.

50. Teavitan Teid edaspidi ministri tegevustest minu märgukirja täitmisel.

Lugupidamisega



Allar Jõks

⁵ Kohtute seaduse eelnõu (607 SE) kolmas lugemine 19.06.2002. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.