



Eesti Kohtunike Ühing

Estonian Association of Judges

Hr Indrek Teder
Õiguskantsler
Õiguskantsleri Kantselei
Kohtu 8
15193 Tallinn
info@oiguskantsler.ee

22. veebruar 2013

Avaldaja: MTÜ Eesti Kohtunike Ühing
(registrikood 80064008)
Postiaadress: Kentmanni 13
15159 Tallinn
meelis.eerik@kohus.ee

AVALDUS

kohtute seaduse § 84 lõike 2 ja avaliku teenistuse seaduse § 146 punkti 13 põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks

Eesti Kohtunike Ühing on mittetulunduslik Eesti Vabariigi kohtunike ühendus, mille liikmeskond hõlmab enam kui 200 Eesti kohtunikku. Ühingu põhikirjaliseks eesmärgiks on muu hulgas seista kohtute ja kohtunike sõltumatuse eest, samuti kaitsta kohtunike isiklikke, tööalaseid ja sotsiaal-majanduslikke õigusi ning seaduslikke huve (vt <http://www.ekou.ee/>). Neid eesmärke arvestades peab Eesti Kohtunike Ühing vajalikuks pöörduda õiguskantsleri poole palvega kontrollida 01.04.2013 kehtima hakkava kohtute seaduse § 84 lõike 2 ja avaliku teenistuse seaduse § 146 punkti 13 kooskõla Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Riigikogu poolt 13.06.2012 vastu võetud ja põhiosas 01.04.2013 jõustuva avaliku teenistuse seaduse (RT I, 06.07.2012, 1) § 146 punktiga 13 muudetakse kohtute seaduse § 85 lõiget 2, mis näeb alates 01.04.2013 jõustuvas redaktsioonis ette, et kohtuniku puhkus on 35 kalendripäeva. Kuni 31.03.2013 kehtivas redaktsioonis sätestab kohtute seaduse § 84 lõike 2, et puhkuse kestus on esimese ja teise astme kohtunikul 49 kalendripäeva ning Riigikohtu kohtunikul 56 kalendripäeva. Seega vähendatakse alates 01.04.2013 olulisel määral kohtunike puhkuste kestust. Eesti Kohtunike Ühingu hinnangul ei ole kohtunike puhkuste seesugune lühendamise kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Regulatsiooni sisulist põhiseadusevastasust ei kõrvalda ka avaliku teenistuse seaduse § 146 punktis 22 ettenähtud üleminekuperiood, millega täiendatakse kohtute seadust §-ga 138¹⁰, mis sätestab, et esimese ja teise astme kohtunikule säilitatakse 49-kalendripäevane ning Riigikohtu kohtunikule 56-kalendripäevane puhkus kaheks aastaks alates 01.04.2013 juhul, kui ta on 01.04.2013 seisuga kohtunikuna teenistuses.

Õigusliku olukorra lühikirjeldus

Alates 01.04.2013 kehtima hakkava avaliku teenistuse seadusega (ATS) ei ole muudetud kohtute seaduse (KS) § 6, mis reguleerib kohtu tööaega. KS § 6 lõige 1 sätestab, et kohtunik korraldab oma tööaja iseseisvalt. Kohtunik peab oma kohustused täitma mõistliku aja jooksul, arvestades seaduses ettenähtud menetlustähtaegu. Seega ei näe kohtute seadus ette täpsemat regulatsiooni kohtunike tööaja suhtes. Kohtute seadus ei ole varem reguleerinud ega reguleeri ka alates 01.04.2013 täpsemalt, kas või kuidas toimub kohtunike tööaja arvestus, millisel juhul on kohtunik teinud ületunnitööd ning kas või millised on kohtuniku õigused ületunnitöö tegemisel. Samuti on kohtute seaduses nii praegu kui ka alates 01.04.2013 reguleerimata valveaeg ja riigipühal tehtav töö.

Kehtiva ATS § 12 lõige 3 sätestab, et avaliku teenistuse seadus laieneb kohtunikele niivõrd, kuivõrd põhiseaduses ja seadustes ei ole sätestatud teisiti. Kehtiva KS § 8 lõikest 2 tulenevalt kohaldatakse kohtunikule avaliku teenistuse seadust üksnes juhtudel, mida kohtute seaduses ei ole sätestatud. Uue ATS § 2 lõike 3 punkti 5 kohaselt ei kohaldata avaliku teenistuse seadust kohtunikule, kui avaliku teenistuse seaduses ei ole sätestatud teisiti. Alates 01.04.2013 näeb KS § 8 lõige 2 ette, et kohtunikele kohaldatakse avaliku teenistuse seadust üksnes kohtute seaduses sätestatud juhtudel.

Kohtute tööaja suhtes näeb kohtute seadus nii enne kui ka pärast 01.04.2013 ette erisätte (§ 6 – tööaja iseseisev korraldamine), millest tulenevalt kehtib töö- ja puhkeaja osas kohtunike suhtes eriregulatsioon. Avaliku teenistuse seaduses riigiteenistujate töö- ja puhkeajaga reguleerivad normid kohtunikele ei laiene. Senises praktikas ei ole kohtunike tööaja üle eraldi arvestust peetud ega ületunnitööd, valveaega või riigipühal töötamist tasustatud. Seega on võimalik järeldada, et kohtunike tööaja suhtes ei kehti need nõuded ja piirangud, mis kehtivad kõigi teiste töötajate ja riigiteenistujate puhul. Samas nõuavad mitmed menetlusseaduste ja eriseaduste sätted kohtunikelt ülesannete viivitamatut täitmist või valmisolekut selleks, sõltumata asjaolust, kas tegemist oleks ületunnitööga või töötamisega riigipühal. Kui seadusest tuleneb kohustus täita mõni ülesanne viivitamatult, ei ole kohtunikul õiguspäraselt võimalik jätta seda ülesannet täitmata, viidates tavapärase tööaja ületamisele.

ATS § 35 lõike 2 järgi on ametniku tööaeg 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul ning üldjuhul on tööaeg kaheksa tundi päevas. Teenistushuvidest tulenevalt võib ette näha ka summeeritud tööaja arvestuse (ATS § 35 lõiked 4–6), kuid ka siis peab ametniku tööaeg pikema perioodi lõikes vastama kokkuvõttes ATS § 35 lõikes 2 sätestatule. ATS § 36 kohaselt ei tohi tööaeg koos ületunnitööga ületada keskmiselt 48 tundi seitsmepäevase ajavahemiku kohta kuni neljakuulise arvestusperioodi jooksul. Kui ametnik peab teenistushuvist tulenevalt olema ametiasutusele kättesaadav teenistusülesannete täitmiseks väljaspool tööaega (valveaeg), siis tuleb ATS § 38 lõike 3 järgi selle eest maksta ametnikule lisatasu, mis peab moodustama vähemalt 1/10 tema palgast, või hüvitama selle tema taotlusel täiendava vaba ajaga, mis peab moodustama vähemalt 1/4 valveaja kestusest. ATS § 39 lõiked 1, 2 ja 5 näevad lisaks ette ametnikult ületunnitöö nõudmise piirangud ning ATS § 39 lõike 6 kohaselt tuleb ületunnitöö ametnikule hüvitada, makstes selle eest 1,5-kordset palka või võimaldades ametniku taotlusel talle täiendavat vaba aega ületunnitööga võrdses ulatuses. Samuti sätestab ATS § 40 ametnikele täiendavad tagatised seoses teenistusülesannete täitmisega ööajal või riigipühal. Muu hulgas tuleb ametnikule ATS § 40 lõike 4 kohaselt maksta 2-kordset palka, kui tema tööaeg langeb riigipühale.

Eelnevalt kajastatud ametnike tööaega reguleerivate sätete kohtunike suhtes kohaldamist avaliku teenistuse seadus ega kohtute seadus ette ei näe. Samuti puuduvad seadustes sätted selle kohta, et kohtunikel oleks õigus saada sarnastes olukordades lisatasu või täiendavat vaba aega. Kohtute seadus ei reguleeri, milline on kohtuniku lubatav maksimaalne tööaeg nädalas. Menetlusseadustes ja muudes seadustes sätestatud nõuetest kinnipidamise vajadusest tingituna on paljud kohtunikud sunnitud küllalt sageli ületama ametnikele ettenähtud 40-tunnist igapäevast tööaega (s.o tegema ületunnitööd), samuti

arvestama valveajaga või teenistuskohustuste täitmisega riigipühal. Samas puuduvad sätted, mis näeksid ette selliste ülesannete täitmise kohtunikele täiendava kompenseerimise.

Vaatamata sellele, et uues avaliku teenistuse seaduses on põhiosas loobutud ametnike lisapuhkustest (uue ATS § 131; kehtiva ATS § 45 lõige 2), millele kohtunikel ei ole olnud õigust ka senini (kuni 31.03.2013 kehtiva KS § 84 lõige 3), võimaldavad eriseadused siiski ka pärast 01.04.2013 anda teatud ametnike gruppidele täiendavat tasustatavat lisapuhkust (enamasti kuni 10 kalendripäeva aastas). Näiteks julgeolekuasutuste seaduse § 20¹, politsei ja piirivalve seaduse § 81 lõige 3, päästeteenistuse seaduse § 20² lõige 3, vangistusseaduse § 140 lõige 2, välisteenistuse seaduse § 71 lõige 1. Seejuures on enamike nimetatud gruppide puhul seaduses reguleeritud ka valveaeg, ületunnitöö ja töötamine riigipühal. Eraldi valveaja regulatsioon sisaldub ka näiteks prokuratuuriseaduse §-s 22².

Täiendavalt tuleb märkida, et ATS § 60 seab ametnikele küll mitmed tegevuspiirangud, kuid ATS § 60 lõige 1 võimaldab siiski juhul, kui see ei ole seadusega keelatud ega lähe vastuollu ATS § 60 lõikes 2 toodud tingimustega, tegutseda kõrvaltegevusena ka töölepingu või teenuse osutamise lepingu alusel, valitaval või nimetataval ametikohal, ettevõtjana või täisosanikuna täis- või usaldusühingus ning juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena. Kohtunike puhul on välistatud sisuliselt kõik nimetatud tegevused, kuivõrd KS §-st 49 tulenevalt ei või kohtunik väljaspool kohtunikuametit töötada mujal kui õppe- või teadustööl. Muu hulgas ei või kohtunik olla äriühingu asutaja, juhtimisõiguslik osanik, juhatuse või nõukogu liige ega välismaa äriühingu filiaali juhataja (KS § 49 lõike 2 punkt 3). On ilmne, et kohtunike ametiväliste tegevustele seadusega kehtestatud kitsendused on oluliselt laiaulatuslikumad kui ametnike puhul.

Kirjeldatud õiguslikku raamistikku arvestades on Eesti Kohtunike Ühingul kahtlus, et alates 01.04.2013 jõustuv ATS § 146 punkt 13 ja sellega muudetav KS § 84 lõige 2 võib olla vastuolus põhiseadusega.

Vastuolu õiguskindluse põhimõttega

Põhiseaduse (PS) § 10 näeb ette, et põhiseaduse 2. peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. PS § 10 sisaldab ka õiguskindluse põhimõtet, mis peab looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab muu hulgas kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte). Igaühel peab olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas. Õiguspärane ootus ei tähenda, et isikule antud õiguste piiramine on üldse lubamatu, kuid see nõuab, et kord juba rakendatud ei tunnistataks sõnamurdlikult kehtetuks. Õiguspärase ootuse põhimõtte esemeline kaitseala hõlmab isiku mõistliku ootuse, et õiguskorras talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsena ega muutu rabavalt ebasoodsas suunas (nt Riigikohtu 31.01.2012 otsus nr 3-4-1-24-11, p-d 48–50; 02.12.2004 otsus nr 3-4-1-20-04, p 23).

Eesti Kohtunike Ühing on seisukohal, et kohtunike puhkuste kestuse oluline lühendamine alates 01.04.2013 on vastuolus õiguskindluse (õiguspärase ootuse) põhimõttega, kuna nimetatud muudatus on tehtud sõnamurdlikult ja kohtunikele õiguskorras antud õigusi on seeläbi muudetud rabavalt ebasoodsas suunas. Maa-, haldus- ja ringkonnakohtunikele seni seadusega tagatud puhkus lüheneb 28,6% võrra ning riigikohtunike puhkus on pärast muudatuse jõustumist koguni 37,5% võrra seaduses seni ettenähtust lühem. Kohtunike puhkuste seesugune lühendamine võib ohtu seada kogu kohtusüsteemi järjepideva toimimise. PS § 147 lõike 4 kohaselt sätestab seadus kohtunike sõltumatuse tagatised ja

õigusliku seisundi. Nimetatust tuleneb muu hulgas riigi kohustus kehtestada seadusega kohtunikele sellised tagatised, mis võimaldaksid neil oma ametiülesandeid sõltumatult täita. Kohtunike isikliku sõltumatuse üks äärmiselt oluline aspekt on ka majanduslik sõltumatus.

Avaliku teenistuse üldregulatsiooniga võrreldes märkimisväärselt pikem puhkus on kohtunike suhtes kehtinud juba alates 1992. aastast (01.01.1992–28.07.2002 kehtinud kohtuniku staatuse seaduse § 35 ja alates 29.07.2002 kehtiva KS § 84). PS § 147 lõike 1 alusel eluaegsetena ametisse nimetatud kohtunikel on tekkinud õiguspärane ootus, et nende suhtes seadusega kehtestatud sõltumatuse tagatise ei asuta muutma ootamatult ebasoodsas suunas. Paljud inimesed on kandideerinud kohtunikuks eeldusel, et keerulise ja stressirikka töö puhul on tagatud taastumist võimaldav puhkus. Ekslik on eeldada, et eluaegsesse kohtunikuametisse kandideerijaid motiveerib elukutse valikul üksnes seadusega ettenähtud töötasu või pärast pikaajalist kohtunikuametis töötamist saadav ametipension. Seejuures ei ole kohtuniku töötasu suurus tegelikkuses võrreldav mitmetel teistel elualadel töötavate juristiharidusega isikute töötasuga, eeskätt tasudega Eesti Advokatuuris.

Ehkki Riigikogus 12.12.2012 vastu võetud „Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse, kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja kohtute seaduse muutmise seaduse“ (RT I, 29.12.2012, 1; Riigikogu 12. koosseisu eelnõu 279 SE) § 2 punktiga 4 nähakse kohtunike suhtes ette „Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse“ regulatsiooni rakendamine alates 01.07.2013, mis toob kaasa kohtunike tänase reaalpalga küllalt suure tõusu, ei saa ka see iseenesest õigustada kohtunike puhkuste lühendamist. Riigikogu poolt juba 16.12.2009 vastu võetud ja 27.03.2011 jõustuma pidanud seaduses sätestatud ametipalkade regulatsiooni jõustamist kohtunike suhtes pärast aastaid kestnud töötasude külmutamist ja kärpimist (praegune kohtuniku ametipalk on arvatud lähtudes 2007. aasta Eesti keskmisest palgast ja 2009. aastal on ametipalka veel 8% võrra vähendatud), ei ole võimalik käsitada kompensatsioonimehhanismina 01.04.2013 jõustuva avaliku teenistuse seadusega sätestatud kohtunike puhkuste lühendamise eest. Seda enam, et samal ajal kaotatakse pärast 01.07.2013 ametisse asuvate kohtunike suhtes kohtute seaduses seni ettenähtud ametipensionid.

Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (Riigikogu 12. koosseisu 193 SE) seletuskirjas ei ole välja toodud mingeid sisulisi põhjendusi, miks on peetud kohtunike puhkuste lühendamist vajalikuks ja millist eesmärki on nimetatud abinõuga soovitud saavutada. Kohtunike sõltumatuse tagatiste ootamatu ja oluline vähendamine ilma mistahes arusaadava mõjuva põhjuseta võib ohustada ka võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte tõhusat ja eesmärgipärast toimimist. PS § 4 kohaselt on Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel. Tasakaalu saavutamise võimalikkus eeldab eri võimuharude küllalt suurt vastastikust sõltumatust, milleks on vältimatult vajalik, et ükski süsteemi osadest ei oleks teistega võrreldes ebaproportsionaalselt haavatav. Kohtusüsteemi sõltumatus peab demokraatlikus õigusriigis olema tagatud nii kohtuasutuste kui ka kohtunike tasandil. Kohtunike isiklikku sõltumatust ja erapooletust ei taga mitte ainult piisav ametipalk, vaid see hõlmab terviklikku sotsiaalsete tagatiste (PS § 147, KS § 3, §-d 75–86) ja ametikitsenduste (KS § 49, §-d 71–72) süsteemi. Kohtunikonna sotsiaalsete tagatiste vähendamine üldise avaliku teenistuse regulatsiooni muutmise raames ilma igasugust eraldiseisvat analüüsi läbi viimata ning põhiseaduslikku järku muutmispõhjust esile toomata, ei arvesta kohtusüsteemi kui kolmanda lahusvõimu sõltumatuse ja tasakaalustatuse tagamise vajadusega demokraatlikus õigusriigis.

Eesti Kohtunike Ühing on Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu (*International Association of Judges* – <http://www.iaj-uim.org/>) liige. See organisatsioon ühendab üle maailma erinevate riikide kohtunikke koondavaid ühinguid. Rahvusvaheline Kohtunike Ühing kiitis 17.11.1999 heaks üldise kohtunike harta (*The Universal Charter of the Judge* – <http://www.iaj->

um.org/site/modules/smartsection/category.php?categoryid=48&lang=en), mille artikkel 2 sätestab, et õigusemõistmise sõltumatus tuleb tagada seadusega. Ametisolev kohtunik peab olema võimeline kasutama oma ametiülesannete täitmisest tulenevat võimu, olles vaba sotsiaalsest, majanduslikust ja poliitilisest survest. Harta artikli 13 kohaselt peab kohtunik saama töötasu, mis tagab talle tegeliku majandusliku iseseisvuse. Töötasu ei tohi sõltuda kohtuniku töö tulemustest ega tohi tema ametisoleku ajal väheneda. Kuigi tegemist ei ole Eesti riigile siduva õigusaktiga, sisaldab see üldtunnustatud rahvusvahelisi põhimõtteid kohtunike sõltumatuse tagamiseks, mida tuleks järgida ka Eestis.

Euroopa Nõukogu juures tegutsev Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (*Consultative Council of European Judges* – <http://www.coe.int/ccje>) on 23.11.2001 võtnud samuti vastu Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele suunatud arvamuse nr 1(2001) „Kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta“ (<http://www.riigikohus.ee/?id=14>). Nimetatud arvamuse punktis 10 on rõhutatud, et kohtunike sõltumatus on õigusriigi ja õiglase kohtupidamise põhigarantii eeltingimuseks. Kohtunike sõltumatus ei ole eelisõigus ega privileeg nende endi huvides, vaid see teenib õigusriiki ning õigusemõistmist taotlevate ja sellele lootvate inimeste huve. Arvamuse punktides 61 ja 62 on lisaks rõhutatud vajadust tagada kohtunikele muu hulgas adekvaatne töötasu ning seadusega sätestada garantiid kohtunike palga vähendamise vastu, tagades samas kohtunike palkade kasvu, mis vastab elukalliduse tõusule.

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 17.11.2010 soovitus liikmesriikidele CM/Rec(2010)12 (<http://www.riigikohus.ee/?id=14>) „kohtunike kohta: kohtunike sõltumatus, tulemuslikkus ja vastutus“, rõhutatakse samuti kohtunike sõltumatust kui üht õigusriigi fundamentaalset aspekti ning asjaolu, et sõltumatus ei ole mitte kohtunike eelisõigus või privileeg, vaid see on seatud kaitsma kohtusse pöördujate õigusi ja huve (punktid 4 ja 11). Soovituse punktide 53 ja 54 kohaselt peaksid kutseliste kohtunike tasustamissüsteemi põhieeglid olema sätestatud seaduses, kusjuures kohtunike töötasu peaks vastama nende ametile ja kohustustele ning olema piisav nende sõltumatuse tagamiseks. Kehtestama peaks erinormid, mis kaitseksid töötasu sellise vähendamise eest, mis on suunatud spetsiaalselt kohtunikele. Riigikohus on oma praktikas korduvalt märkinud, et kuigi Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitused ei ole küll õiguslikult siduvad, tuleks neid siiski käsitada eesmärkide ja põhimõtetenähtena, mille täitmise poole püüelda ja millest võimaluse korral juhinduda Eesti õigusaktide tõlgendamisel ja rakendamisel (Riigikohtu 31.03.2010 otsus nr 3-3-1-6-10, p 11; 05.02.2009 otsus nr 3-3-1-95-08, p 9).

Vastuolu võrdse kohtlemise põhimõttega

Nagu eespool märgitud, ei kajastu avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskirjas (Riigikogu 12. koosseisu 193 SE) sisuliselt mingeid kohtunike puhkuse vähendamisel arvesse võetud argumente ega sellise muudatuse vajalikkust tinginud asjaolusid. Täiesti ebaselgeks jääb, millist eesmärki on muudatusega soovitud saavutada. Eelnõu algataja koostatud seletuskirjas (lk 85) ja selle lisas nr 4 („Märkuste tabel“ – lk 96) on märgitud üksnes seda, et kohtunike puhkuse vähendamine on vajalik selle võrdsustamiseks teiste riigiteenistujate puhkuse pikkusega ning piisab sellest, et anda kohtunikele kaheaastane üleminekuaeg, et nad saaksid oma elu ümber korraldada ja minna mujale tööle, kui soovivad. Ka Riigikogu põhiseaduskomisjoni koostatud avaliku teenistuse seaduse eelnõu teise lugemise seletuskirjas (lk 14) on Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi poolt põhiseaduskomisjonile esitatud ettepanekut loobuda kohtunike puhkuste vähendamisest kommenteeritud pelgalt konkretiseerimata viitega valitsuse kavandatavale tulevasele võimalikule kohtureformile ja avaliku teenistuse seaduse üldregulatsiooni kohtunikele „esialgse“ laiendamisega. Samas ilmneb nimetatud dokumendist, et ka seadusandliku kogu liikmed mõõnsid iseenesest kohtunike mõnevõrra eripärast positsiooni võrreldes muude riigiteenistujatega (sh tööaja korralduse erisused, ranged ametikitsendused). Samad argumendid tõi juhtivkomisjoni

esindaja välja ka Riigikogu täiskogus 06.06.2012 toimunud eelnõu teise lugemise käigus. Eesti Kohtunike Ühing on seisukohal, et avaliku teenistuse seaduse eelnõu menetlemist kajastavatest materjalidest ilmnev seadusandja abstraktne eesmärk võrdsustada kohtunikud kõigi teiste ametnikega, ei tugine asjakohastele ja ratsionaalsetele põhjustele ning on seetõttu meelevaldne ja toob kohtunike suhtes kaasa võrdse kohtlemise põhimõtte eiramise.

PS § 12 lõike 1 esimese lause kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Selles sättes väljendatud nn üldine võrdsuspõhiõigus peaks kaitsma võrdseid ebavõrdse kohtlemise eest ja ebavõrdseid võrdse kohtlemise eest (sisulise võrdsuse idee – nt Riigikohtu 07.06.2011 otsus nr 3-4-1-12-10, p-d 28 ja 36). PS § 12 lõike 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses (nt Riigikohtu 30.09.2008 otsus nr 3-4-1-8-08, p 20; 03.04.2002 otsus nr 3-4-1-2-02, p 17). Iseenesest ei ole võrdsuspõhimõtte mittejärgimise puhul tingimata tegemist põhiõiguste piiramisega, kuid ebavõrdset kohtlemist peab olema siiski alati võimalik põhiseaduslikult õigustada, vaheteoks peab eksisteerima mõistlik ja asjakohane põhjus. Mida intensiivsem on ebavõrdne kohtlemine, seda kaalukam peab olema selle eesmärk, et tegemist saaks olla mõistliku ja asjakohase põhjusega. Kui ebavõrdseks kohtlemiseks piisavalt kaalukat mõistlikku ja asjakohast põhjust ei leidu, siis on riive põhiseadusega vastuolus (nt Riigikohtu 07.06.2011 otsus nr 3-4-1-12-10, p-d 27-35; 20.03.2006 otsus nr 3-4-1-33-05, p 26; 27.06.2005 otsus nr 3-4-1-2-05, p-d 39-40).

Eesti Kohtunike Ühing on seisukohal, et antud juhtumi puhul on võrreldavateks gruppideks avaliku teenistuse seaduse alusel ametis olevad riigiteenistujad ja kohtute seaduse alusel ametis olevad kohtunikud. Mõlemaid viidatud isikute gruppe tuleb võrrelda töö- ja puhkeaja reguleerimise ning tööülesannete keerukuse ja samuti tegevuspiirangute aspektidest lähtuvalt. Võrreldavate gruppide moodustamise just esitatud kujul tingib avaliku teenistuse seaduse eelnõu menetlemise käigus välja toodud ainus põhjendus, mille kohaselt oli kohtunike puhkuste lühendamise põhjuseks vajadus võrdsustada kohtunikud puhkuse andmise seisukohast muude riigiteenistujatega. Eesti Kohtunike Ühing leiab, et kuna viidatud kaks isikute gruppi on töö- ja puhkeaja regulatsiooni, samuti tööülesannete ja tegevuspiirangute osas faktiliselt ja õiguslikult erinevas olukorras, toob nende õiguslik võrdsustamine kaasa ebavõrdse kohtlemise, millel puudub legitiimne eesmärk ning põhiseaduslikult mõistlik ja asjakohane põhjus.

Nagu eespool kirjeldatud, puudub kohtunikel õigus saada täiendavat vaba aega või lisatasu ületunnitöö tegemise või riigipühäl töötamise puhul, samuti valveaja eest. Seaduses puuduvad kohtunike tööaja ja selle ületamise arvestamiseks kasutatavad mehhanismid. Vastav regulatsioon on selgelt tagatud ainult riigiteenistujatele, kelle ametiülesannete iseloom ja ametikitsendused ei ole võrreldavad kohtunike kutsetegevuse sisu ja tähenduse ega ka kohtunikele laienevate piirangutega. Sisuliselt toob 01.04.2013 kehtima hakkav regulatsioon kaasa olukorra, kus ametnikest olemuslikult erinevat rolli ja vastutust kandvad kohtunikud on töö- ja puhkeajaga reguleerivates küsimustes ametnikega võrreldes märksa ebasoodsamas olukorras ja seejuures puuduvad igasugused kompensatsioonimehhanismid, mida seni kujutas endast kohtunikele kindlustatud mõnevõrra pikem puhkus, võrreldes ülejäänud riigiteenistujatega.

Avaliku teenistuse seaduse ettevalmistamist kajastavatest allikatest ei nähtu, milline on olnud sellise kohtunike sotsiaalsete tagatiste piiramise eesmärk. Puuduvad viited, et kohtunike puhkuste lühendamise põhjuseks oleks olnud vajadus hoida kokku riigi rahalisi vahendeid või lühendada kohtuasjade menetlustähtaegu, kuigi kaudselt võib sellistest põhjendustest lähtumist siiski ilmselt eeldada (s.o lähenemine, et kõigi kohtunike puhkuste lühendamine ühe tööpäeva võrra = üks täiendav kohtunikukoht). Seejuures on oluline märkida, et rakendatud abinõu proportsionaalsuse hindamine menetlustähtaegade lühendamise eesmärgi saavutamiseks eeldaks esmalt analüüsi läbiviimist küsimuses, millised faktorid üldse menetlustähtaegade pikkust mõjutavad ja millised neist omavad omakorda suurimat mõju. Pelgalt riigi võimalikud tehnilist või administratiivset laadi raskused vastavasisulisel

analüüsi läbiviimisel ei saa õigustada ebavõrdset kohtlemist ettenägeva regulatsiooni kehtestamist (vt Riigikohtu 20.03.2006 otsus nr 3-4-1-33-05, p 30). Avaliku teenistuse seaduse kehtestamisele pole eelnenud vähimatki kohtunike puhkuste lühendamisega kaasnevate kohtusüsteemi siseste ja väliste mõjude analüüsi, samuti puudub igasugune kohtunike sõltumatus tagatiste temaatika kompleksne ja võrdlevõiguslik käsitlus. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskirjast nähtub võrdsustamise eesmärgina võrdsustamine kui asi iseenesest, kuid puuduvad põhjendused, mille alusel saaks ühetaoliselt koheldud isikud ka tööpoolest lugeda sarnases olukorras olevateks.

Eesti Kohtunike Ühingu hinnangul ei ole riigiteenistujad ja kohtunikud oma ametiülesannete täitmisel ja tööaja korraldamisel ühesuguses olukorras, mistõttu võib nende vormiline võrdsustamine viia lõppastmes võrdse kohtlemise põhimõtte sisulisele rikkumisele. Kohtunike puhkuse pikkuse võrdsustamine teiste riigiametnike puhkuse pikkusega eeldanuks sellega seoses kohtunikele edaspidi ka samaväärse tööaja arvestuse sisseseadmist ning sellest väljapoole jääval ajal täidetavate ametiülesannete eraldi tasustamist või selle eest täiendava vaba aja andmist, samuti riigiteenistujatega võrdsed õigused keelduda ületunnitööst või ametiülesannete täitmisest riigipühäl. Tekkinud olukorras tuleks seega muu hulgas ümber hinnata kõik menetlus- ja materiaalõiguslikud normid, mis seavad kohtunikele kohustuse teostada teatud toiminguid loetud päevade jooksul või viivitamatult. Juhul, kui kohtunikele oleks tagatud lisatasu saamine ametiülesannete täitmisel eest väljaspool ettenähtud tööaega, muutuks seejuures üldse kaheldavaks, kas kohtunike puhkuse lühendamine tooks endaga kaasa riigi rahaliste vahendite kokkuhoiu (s.o kui see on olnud üks vastava regulatsiooni kehtestamise eesmärkidest) või mitte.

Tähelepanuta ei saa jätta asjaolu, et kohtuniku töö on keskmise riigiteenistuja või töötajaga võrreldes oluliselt stressirohkem, kuna kohtunik peab igapäevaselt olema väga erinevate konfliktsete olukordade keskmes. Seni on seadusandja pidanud otstarbekaks kompenseerida nendele isikutele, kes töötavad tavaolukordadega võrreldes psühholoogiliselt keerulisemates tingimustes, töö iseloomust tulenev stress täiendava puhkuse andmisega. Nii on see töölepingu seaduse §-st 58 tulenevalt näiteks haridus- ja teadustöötajate puhul. Nagu eespool märgitud, on lisapuhkuse andmise võimalus pärast 01.04.2013 tagatud ka mitmete avaliku teenistuse eriliikide puhul, kellele laieneb lisaks ka detailne tööaja arvestus ning tagatised ületunnitöö korral ja muudel sarnastel juhtudel (eelkõige lisatasu ja täiendava vaba aja andmine). Jääb arusaamatuks, millistel sisulistel põhjustel on seadusandja mitmetest stressirohketes olukordades oma ametikohustusi täitvatest töötajatest ja ametnikest eelistanud puhkuse regulatsiooni ettenägemisel üksnes teatud gruppidesse kuuluvaid isikuid. Avaliku teenistuse seaduse ettevalmistamist kajastavates allikates puudub täielikult analüüs selle kohta, miks on kohtunikud seatud teiste avalike teenistujatega võrreldes märkimisväärselt ebasoodsamasse olukorda.

Kohtunikuamet on erinevalt tavapärase riigiteenistuja ametist lisaks eluaegne ning väljavaated tööalaseks rotatsiooniks ja karjääri arendamiseks on oluliselt kitsendatud. Eriti eluaegse ja piiratud edutamismõimalustega ameti puhul tuleb isikutele tagada võimalus tõhusalt taastuda, et olla pidevalt kõrgelt motiveeritud jätkama keerulist ja süvenemist nõudvat tööd, mille tähendus ja roll on ühiskonna jaoks ometigi märkimisväärselt suur. Olukorras, kus kohtunikel puudub vajadustele vastav võimalus igapäevaselt ettetulevatest psühholoogiliselt keerukatest olukordadest välja puhata, peaksid olema ette nähtud mingid teised kompensatsioonimehhanismid, mille abil tagatakse kohtunike jätkuvalt kõrge töövõime ja motivatsioon täita oma ametiülesandeid parimal võimalikul tasemel. Praeguses ja ka alates 01.04.2013 kehtima hakkavas regulatsioonis sellised heastamis- ja motiveerimissüsteemid puuduvad (muu hulgas ei võimalda seadused maksta kohtunikele mis tahes lisatasusid seoses erakorraliste tööülesannete täitmisega, välja arvatud juhtimis- ja juhendamistasu).

Kokkuvõte

Eelneva põhjal palub Eesti Kohtunike Ühing õiguskantsleril kontrollida, kas 01.04.2013 jõustuva avaliku teenistuse seaduse § 146 punkt 13 ja sellega muudetav kohtute seaduse § 84 lõige 2 alates 01.04.2013 kehtivas redaktsioonis on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Meelis Eerik
Esimees