



Indrek Teder
Õiguskantsleri Kantselei
info@oiguskantsler.ee

Teie 21.06.2013 nr 6-1/130391/1302830
Meie 23.10.2013 nr 10-2/13-3392

Vastus teabe nõudmise osas

Pöördusite Justiitsministeeriumi poole palvega analüüsida 01.07.2013 ametisse asuvate kohtunike suhtes kohtute seaduses (edaspidi KS) seni ettenähtud ametipensionide kaotamise põhiseaduspärasust. Täpsemalt soovisite analüüsi, kas sõltumatuse (PS § 147 lg 4) tagamiseks piisav pension saab olema kõigil alates 01.07.2013 ametisse asuvatel kohtunikel, sh pidades silmas võimalust, et kohtunik ei liitu kogumispensioni süsteemiga (ega astu enda pensionipõlve kindlustamiseks muid samme). Oma argumentatsioonis märkisite, et kui üldiselt võib eripensionioõigust käsitleda teenistustasu osana (mida makstakse tulevikus), mille eesmärk on meelitada isikuid eriteenistusse asuma või seal pikaajaliselt jätkama, siis kohtuniku puhul on piisav pension üheks mõödapääsmatuks sõltumatuse tagamiseks.

PS § 147 sätestab: „Kohtunikud nimetatakse ametisse eluaegsetena. Kohtunike ametist vabastamise alused ja korra sätestab seadus. Kohtunikku saab ametist tagandada üksnes kohtuotsusega. Kohtunikud ei tohi peale seaduses ettenähtud juhtude olla üheski muus valitavas ega nimetatavas ametis. Kohtunike sõltumatuse tagatiseid ja õigusliku seisundi sätestab seadus.“

Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on märgitud, et kohtunikud on eriliiki riigiametnikud, kes teostavad õigustmõistvat võimu. Nende teenistussuhte eripära arvestav KS normistik peab tagama kohtuotsuse autoriteedi ja õigusemõistmise sõltumatuse.¹

Kohtunike sõltumatuse osas on Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes välja toodud järgmised kolm põhitagatist²:

1. Kohtunikud nimetatakse ametisse eluaegsetena (KS § 3 lg 1). Kohtuniku ametist vabastamise juhud on sätestatud KS §-s 99. Nii PS kui ka KS-ga tagatud ameti eluaegsus tähendab, et kohtunikul on garanteeritud ametiaeg, mis kestab kuni kohustusliku pensionieani. Kohtuniku teenistusvanuse ülemmääraks on 67 aastat (KS § 48). Seadus annab Riigikohtu üldkogule kohtute haldamise nõukoja ja kohtuniku nõusolekul tõsta esimese ja teise astme kohtuniku teenistusvanuse ülemmäära kuni kahe aasta kaupa, kui selleks on õigusemõistmise korrakohase toimimise seisukohast kaalukas avalik huvi (KS § 99¹).
2. Kohtuniku sõltumatuse teise tagatisena võib välja tuua, et kohtunikku ei saa ametist tagandada ükski teine riigivõimu haru. Kohtuniku saab ametist tagandada üksnes kohus. Seejuures mõeldakse kohtu all, kellel on võim kohtunik tagandada, nii kohtuniku kuriteoasja arutavat kohut kui ka Riigikohtu juures asuvat distsiplinaarkolleegiumi, mis koosneb eri kohtuastmete kohtunikest.
3. Esimese ja teise astme kohtu kohtunikule saab tema ametis oleku ajal esitada kriminaalasjas süüdistust ainult Riigikohtu üldkogu ettepanekul ja Vabariigi Presidendi nõusolekul ning Riigikohtu kohtunikule õiguskantsleri ettepanekul ja Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul (KS § 3). Eritagatiseid kohtunikule süüdistuse esitamiseks peavad kindlustama, et süüdistust ei kasutataks kohtu autoriteedi ja kohtuniku sõltumatuse kahjustamiseks ega kättemaksuks kohtulahendi eest.

² Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 147 komm, komm 8.

Eelmainitud põhitagatised on kohtunike sõltumatuse kindlustamiseks fundamentaalse tähendusega, need tagatised moodustavad kohtunike sõltumatuse tuumiku. Nii põhiseaduse tekst kui ka põhiseaduse kommentaarid ei too esile kohtunike sõltumatuse põhitagatisena kohtunike eripensione. Mõistagi ei ole kohtunike sõltumatus kindlustatud ilma teiste KS-s sätestatud tagatisteta, mille hulgas on ka erinevad sotsiaalsed tagatised. Vaadates Ministrite komitee soovitusi CM/Rec(2010)12 liikmesriikidele kohtunike kohta: kohtunike sõltumatus, tulemuslikkus ja vastutus punkti nr 54, siis seal on märgitud, et olemas peaksid olema garantiid mõistliku tasu säilitamiseks haiguse või ema- või isapuhkuse korral ja samuti vanaduspensioni maksmiseks, mis peaks olema mõistlikus suhtes nende töötasuga.

Leian, et KS regulatsioon vastab nii põhiseadusele kui ka Ministrite komitee soovitusel CM/Rec(2010)12. Esitan järgnevalt sellekohase argumentatsiooni.

Muudatused KS-s seoses kohtunike eripensionidega viidi sisse Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse ja kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse muutmise seadusega (eelnõu 279 SE).³ Leian, et nimetatud seaduseelnõu seletuskirjas (279 SE seletuskiri II) on kohtunike eripensionide süsteemis muudatuste tegemist argumenteeritud piisava põhjalikkusega. Seadusandja on võtnud arvesse ühelt poolt kohtuniku kui eriliigilise ametiisiku staatust ja kohtuniku sõltumatuse säilimise olulisust ning teiselt poolt hinnanud kohtunike eripensionide sobituvust Eesti pensionisüsteemi sambalisse struktuuri, arvestades kohtunikele ettenähtud sotsiaalseid tagatise koosmõjus. Esitan asjakohased väljavõtted eelnõu 279 SE seletuskirjast:

„Eelnõu täiendamine §-ga 3 (kohtute seaduse muutmise) on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga aastateks 2011-2015, mille p 4a näeb ette läbi viia eri- ja sooduspensionide reform. Põhiseaduskomisjoni esitatud ettepanekutega viiakse valitsusliidu kokkuleppel ja ettepanekul seadusesse kohtunikke puudutav erand, mille tulemusena alates 01.07.2013.a tõstetakse kohtunike palku ja muudetakse nende eripensionide süsteemi. Kohtunike palkade ja pensionide küsimust arutas k.a 20.- 21. septembril toimunud istungil kohtute haldamise nõukoda (KHN), kus kujundati seisukoht, et „Kohtusüsteemi jätkusuutliku arengu huvides peab KHN oluliseks kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse jõustumist 01.01.2013. Sel juhul peab KHN võimalikuks kohtunike ametipensionide ümberkujundamist selliselt, et tulevikus ametisse nimetatavatele kohtunikele ametipension praegusel kujul ei laiene ja ametisolevate kohtunike ametipensionid indekseeritakse.

...

Kuna eelnõuga tõuseb oluliselt kohtunike palk, kujundatakse sarnaselt KHNi seisukohaga ümber kohtunike eripension.

Muudatusettepaneku (§ 3) tulemusena kaovad pikemas perspektiivis ära kohtunike eripensionid ning määratud ning määratavaid kohtunike pensione hakatakse indekseerima kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduses sätestatud kõrgeima palgamäära indeksiga senise palgast ümberarvutamise asemel. See aitab ka vähendada riigieelarve kulutusi pensionide maksmiseks.

Euroopa Komisjon on korduvalt juhtinud tähelepanu isikute ebavõrdsele kohtlemisele pensioniskeemides ning sellele, et Eestis on hulk skeeme, kust saadav pension on suurem, kui selle saaja on sinna panustanud. Viimases Euroopa Komisjoni majanduspoliitika komitee, sotsiaalkaitsekomitee ja komisjoni teenistuste ühisraportis pensionide kohta (raporti lisa riikide kohta, 2010 a. november) toodi välja, et Eesti peaks üle vaatama oma arvukad eriskeemid, mis võimaldavad varasemat pensionile jäämist ja kõrgemat pensioni võrreldes tavapensioniga.

Eripensionid ei haaku Eesti pensionisüsteemi sambalise struktuuriga. Mitmesambaline pensionisüsteem tugineb eeldusele, et vanaduspensioniea sissetulek kujuneb mitmest erinevast allikast/sambast. Kõrgete eripensionide kehtestamisel on eeldatud, et kogu sissetulek tuleb eripensionist. Käesoleval ajal saab igaüks kaasa aidata oma tulevase pensioni kujundamisele, sõlmides lisaks kohustuslikule kogumispensionile ka vabatahtliku kogumispensionile lepingu või valides muu säästmise viisi, mistõttu pole riikliku pensioni erisused enam põhjendatud.“

Neil juhtudel, kui pension moodustab 75% ametipalgast, võib tekkida olukord, kus pensionäri eripension ning II samba pension kokku ületavad samal ametikohal, kust eripension saaja pensionile läks, töötava

³ <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=68593dc8-70a9-46fd-ad60-e26eb790b409&>

isiku ametipalga. See, kas mitme aasta pärast peale II sambasse sissemaksete tegemise alustamist kättesaadav pension võib ületada netopalgat, sõltub nii palga suurusel ja selle kasvust kui II samba tootlusest ning pensioni tulumaksusoodustusest

Eelnevast tulenevalt saab täheldada, et kohtunikele tuleks sõltumatuse tagamiseks garanteerida vanaduspension, mis peaks olema mõistlikus suhtes nende töötasuga. Ei põhiseadus ega ka Ministrite komitee soovitusel ei nõua, et kohtunikele peaks sisse seadma võrreldes teiste ametiisikutega eriliigilise pensioni. Alates 1.07.2013 tehtud muudatus kohtunike pensionisüsteemis ei võta ära kohtunikelt õigust saada vanaduspension, mis on mõistlikus suhtes nende töötasuga. Uute muudatuste kohaselt modifitseeritakse pensioni saamise süsteemi, nähes ette juba ametis olevatele kohtunikele üleminekuajaperioodi. Seega alates 01.07.2013 ametisse asuvatel kohtunikel on õigus pensionile riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel (edaspidi RPKS). RPKS § 11 kohaselt koosneb vanaduspension kolmest osast: 1) baasosast; 2) staažiosakust, mille suurus võrdub pensioniõigusliku staaži aastate arvu ja aastahinde korrutisega ning 3) kindlustusosakust, mille suurus võrdub pensionikindlustatu aastakoeffitsientide summa ja aastahinde korrutisega. RPKS § 12 kohaselt aastakoeffitsiendi arvutamiseks liidetakse pensionikindlustatu isikustatud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa summad ning jagatakse isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa keskmise suurusega antud kalendriaastal. RPKS § 26 kohaselt indekseeritakse iga kalendriaasta 1.aprilliks riiklikke pensioni indeksiga, mille väärtus sõltub 20 protsenti tarbijahinnaindeksi aastasest kasvust ja 80 protsenti sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa laekumise aastasest kasvust.

Kuna alates 01.07.2013 ametisse nimetatud kohtunikel ei ole õigust kohtuniku pensionile ja neile makstakse pensioniikka jõudmisel pensioni riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel, siis esitame võrdluseks näitliku pensioni arvestuse ja suuruse isiku puhul, kellel on 25 aastat pensioniõiguslikku staaži, ja kohtuniku puhul, kellel on 25 aastat kohtuniku töötamise staaži (kui ta on kohtunikuks nimetatud alates 01.07.2013). Mõlemal juhul on pensioni suuruse arvutamisel eelduseks võetud, et isikud ei ole ühinenud kogumispensionisüsteemiga.

Eesti keskmine palk oli 2013. aasta teises kvartalis 976 eurot⁴. Esimese astme kohtuniku ametipalk on alates 1. juulist 2013 3380 eurot. Näite puhul on aluseks võetud 2013. aasta teise kvartali Eesti keskmine palk, kuna kirja koostamise ajal ei ole teada 2013. aasta keskmine palk, samuti ei ole avaldatud Statistikaameti veebilehel 2013. aasta kolmanda kvartali keskmine palga suurus. Kuna eeldatavalt tõuseb keskmine palk ka 2013. aasta kolmandas ja neljandas kvartalis, võib kohtuniku palga suhe keskmise palga olla tegelikkuses veidi teistsugune. Seega on olemasolevate andmete põhjal esimese astme kohtuniku ametipalk 3,5 Eesti keskmist palka.

Keskmi palka saanud isik:

Pension baasosa: 126,8183 eurot

Kindlustusosak: 25 (staažiaastad kuni 65 eluaastani ja ühtlasi ka aastakoeffitsientide summa).

Aastakoeffitsient 1, kuna saab Eesti keskmist palka) x4,718 (aastahinde väärtus)=117,95

126,8183+117,95

Kokku pensioni suurus: 244,77 eurot

Kohtunik:

Pension baasosa: 126,8183 eurot

Kindlustusosak: 25 (staažiaastad kuni 65 eluaastani) x3,5 (aastakoeffitsient)=87,5 (aastakoeffitsientide summa)

87,5 (aastakoeffitsientide summa) x4,718 (aastahinde väärtus) = 412,83

126,8183+412,83

Kokku pensioni suurus: 540 eurot

Seega on kohtuniku pension keskmise palgaga töötanud inimese pensionist suurem 2,2 korda.

Lisaks eelnevale tuleb arvestada ka seda, et tegelik tööstaaž mõlemal eespool kirjeldatud juhul on kindlasti suurem, mistõttu on suurem ka tegelikult makstava pensioni suurus. Kuna vanaduspensioniiikka jõuab inimene kehtiva seaduse kohaselt 65 aastaseks, siis peaks tal pensioniea saabudes olema kokku

⁴ <http://www.stat.ee/pohinaitajad>

pensionioiguslikku staaži 40-45 aastat ning enne kohtunikuks nimetamist kogutud muu staaži aastakoefitsient on eeldatavalt samuti üle ühe. Eespool tehtud arvutuste puhul on eelduseks, et kohtunikuks peaks inimene saama siiski teatavat elukogemust omades, kohtunikuks saamise vanuseks on antud juhul võetud 40 eluaastat.

Kohtuniku pension viidi sisse Eesti Vabariigi kohtuniku staatuse seadusega⁵, mis jõustus 1.01.1992.a. Nimetatud seaduse § 33 lõike 2 kohaselt oli pensionile jäänud kohtuniku pensioni suurus 75% tema viimasest ametipalgast ning viimase muutmisel arvutatakse kohtuniku pension ümber. Summaliselt oli esimese astme kohtuniku ametipalk 1993. aastal 2620 krooni (võrdluseks Eesti keskmine brutokuupalk 1993.a oli 1000 krooni, seega oli esimese astme kohtuniku ametipalk keskmisest palgast suurem 2,6 korda). Eeltoodud andmetest nähtuvalt võib öelda, et kohtuniku palk ei olnud piisavaks sõltumatuse tagatiseks ning seda püüti kompenseerida eripensioni kehtestamisega. Praegu, kui kohtuniku palk moodustab 3,5 keskmist palka, on see piisav sõltumatuse tagatis, mis võimaldab säästa kohtunikul ka pensionieaks.

Lisaks eelnevale ei ole statistilistele andmetele tuginedes alust väita, et kohtunike töökoormus on viimastel aastatel suurenenud.

Kohtute menetlusstatistika⁶ andmetel saabus maakohtutesse 2010. aasta esimesel poolaastal keskmiselt kriminaalasju lahendavate kohtunike kohta 204,1 kriminaalmenetlusasja, samal perioodil lahendati kohtuniku kohta keskmiselt 258,3 kriminaalmenetlusasja. 2013. aasta I poolaasta menetlusstatistika⁷ andmetel saabus maakohtutesse 2013. aasta esimesel poolaastal keskmiselt kriminaalasju lahendavate kohtunike kohta 152 kriminaalmenetlusasja, samal perioodil lahendati kohtuniku kohta 151 kriminaalmenetlusasja.

2010. aasta esimesel poolaastal saabus maakohtutesse tsiviilasju lahendavate kohtunike kohta keskmiselt 199,6 tsiviilasja, samal perioodil lahendati kohtuniku kohta keskmiselt 206,4 tsiviilasja. 2013. aasta esimesel poolaastal saabus maakohtutesse tsiviilasju lahendavate kohtunike kohta keskmiselt 181,6 tsiviilasja, samal perioodil lahendati kohtuniku kohta keskmiselt 194,6 tsiviilasja.

Haldusasju saabus 2010. aasta esimesel poolaastal haldusasju lahendava kohtuniku kohta halduskohtutesse 73,3. Samal perioodil lahendati kohtuniku kohta keskmiselt 68 haldusasja. Haldusasju saabus 2013. aasta esimesel poolaastal haldusasju lahendava kohtuniku kohta halduskohtutesse 63,4. Samal perioodil lahendati kohtuniku kohta keskmiselt 62 haldusasja.

Eeltoodud statistiliste andmete põhjal võib öelda, et kohtunike töökoormus ei ole viimastel aastatel suurenenud, küll aga on asjad kohtunike endi hinnangul muutunud keerukamaks ja nende lahendamine võib võtta rohkem aega ning olla stressirohkem.

Kohtunike töökoormuse optimeerimiseks on viimastel aastatel tegeletud aktiivselt vabade kohtunikukohtade täitmisega. Näiteks kui 2010. aasta 1. juulil oli ametis 163 esimese ja teise astme kohtunikku (kohtunikukohti oli 180) ja täitmata oli 17 kohtuniku kohta, siis 2013. aasta 1. juulil oli ametis 170 kohtunikku, täitmata kohtunikukohti oli 10 ja pooleriolevate konkursside tulemusel on lootust 2013. aasta lõpuks nimetada ametisse veel kuus uut kohtunikku.

Samuti on viimastel aastatel palju tähelepanu pööratud kohtunikku toetavale kvalifitseeritud abipersonali leidmisele ja arendamisele. Näiteks kui 2010. aastal töötas esimese ja teise astme kohtutes kokku 589 ametnikku, siis 2013. aastal töötab esimese ja teise astme kohtutes kokku 684 ametnikku, sh 79 kohtujuristi, kellel on nõutav õigusteaduse magistrakraad ja seadusega kehtestatud palk.

Eelnevast tulenevalt võib kokkuvõtlikult märkida, et kohtunike vanaduspension, mis määratakse riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel, on mõistlikus suhtes kohtunike töötasuga. Arvestades, et alates 01.07.2013 ametisse nimetatud kohtuniku pension on ligikaudu 2,2 korda suurem kui sama pensionioigusliku staažiga keskmist palka saanud muul inimesel, ning asjaolu, et oluliselt kõrgem palk

⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/30561>

⁶ [I ja II astme kohtute statistilised menetlusandmed 2010. I poolaasta kokkuvõte](#)

⁷ [I ja II astme kohtute statistilised menetlusandmed 2013. I poolaasta kokkuvõte](#)

võimaldab kohtunikul soovi korral säästa ka pensionieaks, leian, et kohtunikule on sõltumatuse tagamiseks garanteeritud piisav pension.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Hanno Pevkur
Minister

Ebe Sarapuu 620 8189
ebe.sarapuu@just.ee
Maret Saanküll 680 3125
maret.saankyll@just.ee