



Õiguskantsleri Kantselei

Teie 22.03.2013 nr 6-1/130391/1301392

Meie 22.05.2013 nr 10-2/13-3392

Vastus seisukoha palumisele

Pöördusite Justiitsministeeriumi poole kirjaga, milles palusite seisukohta MTÜ Eesti Kohtunike Ühingu avalduses esitatud seisukohtade osas. Järgnevalt esitame omapoolsed kommentaarid ja selgutused, mida peame vajalikuks märkida.

I. Asjassepuutuvad kohtute seaduse sätted

„§ 84. Kohtuniku puhkus

....

(2) Kohtuniku puhkus on 35 kalendripäeva.

.....“

„§ 138¹⁰. Käesoleva seaduse § 84 lõike 2 kohaldamise erisus

Esimese ja teise astme kohtunikule säilitatakse 49-kalendripäevane ning Riigikohtu kohtunikule 56-kalendripäevane puhkus kaheks aastaks alates 2013. aasta 1. aprillist juhul, kui ta on 2013. aasta 1. aprilli seisuga kohtunikuna teenistuses.“

Avaliku teenistuse seaduse (edaspidi ATS) eelnõu¹ seletuskirjas on märgitud, et kohtunikele nähakse sarnaselt teiste ametnikega ette 35-kalendripäevane põhipuhkus. Rakendussätte kohaselt säilitatakse esimese ja teise astme kohtunikule 49-kalendripäevane ning Riigikohtu kohtunikule 56-kalendripäevane põhipuhkus kaheks aastaks alates 1. jaanuarist 2013 juhul, kui ta on 1. jaanuari 2013 seisuga kohtunikuna teenistuses. Kohtuniku puhkuse pikkus peaks olema võrdne avaliku teenistuja puhkuse pikkusega. Olemasolevatele kohtunikele tuleb anda üleminekuaeg, et nad saaksid oma elu vajadusel ümber korraldada. Eelnõus ettenähtud aeg on selleks piisav.

II. Kooskõla õiguskindluse põhimõttega

Eesti Kohtunike ühing on seisukohal, et kohtunike puhkuste kestuse oluline lühendamine alates 1.04.2013 on vastuolus õiguskindluse (õiguspärase ootuse) põhimõttega, kuna nimetatud muudatus olevat tehtud sõnamurdlikult ja kohtunikele õiguskorras antud õigusi olevat seeläbi muudetud rabavalt ebasoodsas suunas. Täiendavalt märgitakse, et PS § 147 lg 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. Lisaks leitakse, et ehkki „Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse“ regulatsiooni rakendamine kohtunike suhtes alates 01.07.2013 toob kaasa kohtunike tänase reaalpalka küllalt suure tõusu, ei saa see iseenesest õigustada kohtunike puhkuste lühendamist.

Õiguskindluse põhimõtte hõlmab omakorda õiguspärase ootuse ja vacatio legis'e põhimõtte. Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igaühel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik. Õiguspärase ootuse põhimõtte ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. Õiguspärase ootuse põhimõtte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist - seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda. Otsus selle kohta, milliseid reforme läbi viia ja milliseid

¹Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae&>

ühiskonnagruppe nende reformidega eelistada, on seadusandja pädevuses.² Ka tulenevalt demokraatia põhimõttest ei saa anda lubadust, et seadus jääb muutumatul kujul igavesti kehtima. Tulevaste seadusandjate jäik sidumine varasemate valikutega oleks vastuolus demokraatia põhimõttega.³

Üheks oluliseks kriteeriumiks, mille pinnalt hinnata, kas inimese õiguspärast ootust on rikutud, on vaadata, kas PS § 13 lõikest 2 tuleneva mõistliku aja (vacatio legis) nõuet on täidetud või mitte. Mõistliku aja nõude sisuks on see, et inimese õiguslikku seisundit muutvate uute regulatsioonide jõustamiseks tuleb ette näha piisavalt mõistlik aeg selleks, et normi adressaat saaks kõigepealt uute normidega tutvuda ning nendele vastavalt enda elu ümber korraldada. Mõistliku aja nõude eesmärgiks on tagada, et inimesele ei pandaks õigusliku regulatsiooni muutmise mingeid kohustusi sellisel, et inimesel ei olegi võimalik neid objektiivsetel kaalutlustel täita.

Olulisi muudatusi kaasa toov õigusakt tuleks vastu võtta võimalikult aegsasti enne jõustumist selleks, et anda adressaatidele piisavalt aega sellega tutvumiseks ja oma tegevuses ümberkorralduste tegemiseks.⁴ Riigikohus on märkinud järgmist: „Põhiseaduse § 108 järgi jõustub seadus üldjuhul kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist. See põhimõte ei ole juhuslik - tegemist on ajaga, mis on normiadressaatidele jäetud seadusega sätestatud õiguste ja kohustustega tutvumiseks ning oma elu vastavaks ümber korraldamiseks. Kuna Põhiseadus peab üldreeglina aktsepteeritavaks üheksapäevast vacatio legist, peavad sellest pikema jõustumisaja vajalikkuse motiivil kümnendal päeval jõustumise põhiseadusevastaseks tunnistamiseks olema väga mõjuvad põhjused. Sellised põhjused esinevad tõenäoliselt näiteks mingi õigusharu tervikliku reformi korral“.⁵

Leiame, et Kohtunike Ühingu väitel, mille kohaselt puhkuse regulatsiooni muutmine on vastuolus õiguskindluse põhimõttega, ei ole alust alljärgnevatel põhjustel.

1. Puhkusepäevade arvu vähendamisel on õiguspärane eesmärk. Regulatsiooni muutmise eesmärgiks on töö tõhustamine ja regulatsiooni koostõlla viimine muutunud ühiskonnajadustega. Kindla 35 päevalise põhipuhkuse eesmärk on motiveerida ametnikke võtma põhipuhkust välja igal aastal, et vältida ületöötamist ning pakkuda töötajale võimalust reeglipäraselt iga-aastaselt väljuda töörutiinist. Puhkusepäevade arvu vähenemine ning kindla puhkusepäevade arvu fikseerimine ning sellega kaasnev töötundide arvu suurenemine aastas toob eeldatavasti kaasa seniste tööülesannete tõhusama täitmise.⁶ Ka Eesti Kohtunike Ühing on enda kirjas mõõnnud, et kõikide kohtunike puhkuste lühendamine ühe tööpäeva võrra toob juurde ühe täiendava kohtunikukoha. Seega saavutatakse puhkusepäevade lühendamise teel oluline kokkuvõtte. Eraldatud eelarveliste vahendite piires on kujundatud süsteem, mis on vastavuses kohtunikele pandud teenistusülesannetega ja vastutuse astmega. Analoogselt kohtunikega ja kõrgemate riigiteenijatega täidavad ka ülejäänud ametnikud vastutusrikkaid ülesandeid, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse. Seega on ametnikele ja kohtunikele ette nähtud pikem puhkus kui töölepingu alusel töötavatele isikutele. Pikem puhkus on ette nähtud eelkõige kompenseerimaks tegevuspiiranguid, streigikeeldu ja isikutele pandud erilisi kohustusi.⁷ Samas on pikema puhkuse andmisel arvestatud ka riigieelarveliste vahendite efektiivse ja otstarbeka kasutamisega.

Uue reformi teiseks olulisemaks eesmärgiks on kaotada ära lisahüved ning suunata ressursid sinna, mis on otseselt isiku panusega seotud. Seega uue reformiga eelistatakse senistele passiivsetele meetmetele, aktiveerivaid meetmeid. Sellest põhimõttest lähtuvalt on ka puhkusepäevade vähendamist kompenseeritud 1.07.2013 jõustuva kohtute seaduse § 75 muudatusega, millega oluliselt suureneb kohtunike palk. Kohtute seaduse § 75 kohaselt määratakse kohtuniku ametipalk kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadusega. Vastavalt kõrgemate riigiteenijate ametipalkade

² RKPJKo 3-4-1-20-04, RT III 2004, 35, 362

³ T. Annus. Riigiõigus, 2006, lk 97

⁴ RKHKo 3-3-1-33-06

⁵ RKPJKo 3-4-1-20-04, RT III 2004, 35, 362

⁶ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae&>

⁷ Vt ka eelnõu 193 SE seletuskiri, lk 34 ja 77.

seaduse § 2 lg-le 1 ja § 3 lg-le 16 hakkab näiteks maa- ja halduskohtu kohtuniku ametipalk olema 3380 eurot, s.o. 714 eurot rohkem kui siiani.

Lisaks on kohtunike puhkusepäevade määramisel võetud arvesse teiste riikide praktikat ning sobitatud see Eesti avaliku teenistuse üldise reformi konteksti. Näiteks on Austrias kohtuniku põhipuhkuse pikkuseks 200 tundi aastas (25 tööpäeva) ja alates 43. eluaastast lisaks 40 tundi aastas (kokku 30 tööpäeva). Prantsusmaal on kohtunike puhkus 45 päeva (millest 25 päeva on põhipuhkus ja 20 päeva ületunnitöö kompenseerimiseks). Soomes sõltub kohtuniku puhkuse pikkus tema teenistusstaazist, nt 1-14 aastat töötanud kohtuniku puhkus on 30 päeva ja kui ta on üle 15 aasta kohtunikuna töötanud, on tema puhkuse pikkus 38 päeva. Saksamaal sõltub kohtuniku puhkuse pikkus tema vanusest. Madalama teenistusgrupi kohtunike puhkus on enne 30. eluaasta täitumist 26 päeva, 30.- 40. eluaastal 29 päeva ja pärast 40. eluaasta täitumist 30 päeva. Kõrgema teenistusgrupi kohtunike puhkus on enne 30. eluaasta täitumist 26 päeva ja 30. eluaasta täitumisel 30 päeva.

2. Õigust saab realiseerima asuda alles siis, kui isikul on vastav õigus olemas. Kohtunik teenib iga aasta oma puhkusepäevad uuesti välja. Kui kohtunik ei ole veel oma puhkusepäevi tööga välja teeninud, siis ei ole ta neid saanud realiseerima hakata ja tal ei ole tekkinud seeläbi ka õiguspärast ootust õiguse suhtes, mida tal ei olnud veel olemas. Kohtunikelt ei võeta ära õigust, mille nad on juba tööga välja teeninud. Esimese ja teise astme kohtunikule säilitatakse 49-kalendripäevane ning Riigikohtu kohtunikule 56-kalendripäevane puhkus kaheks aastaks alates 2013. aasta 1. aprillist juhul, kui ta on 2013. aasta 1. aprillil seisuga kohtunikuna teenistuses (KS § 138¹⁰). Kõiki seaduse jõustumisajaks tööga väljateenitud lisapuhkusepäevi on võimalik kuni puhkusepäevade aegumiseni tavapärasel korras kasutada. Lisaks on kohtunikele ette nähtud võrreldes teiste ametnikega soodsam regulatsioon, mille kohaselt säilitatakse nende lisapuhkusepäevi alates 1. aprillist 2013.a. veel kaks aastat. Seega on uuele puhkuseregulatsioonile üleminekuaeg kohtunike jaoks jäetud piisavalt pikaks ja paindlikuks.

Käesoleval juhul võib tuua paralleeli õppelaenu tagasimaksmise osas tehtud kohtuotsusega. Õppelaenu tagasimaksmise lõpetamise puhul leiti, et õiguspärast ootust ei saanud rikkuda õiguse suhtes, mida isikul ei olnud veel olemas.⁸

3. Samuti ei saa väita, et seaduses tehtavad muudatused on õiguse subjektide jaoks ootamatud. Seaduse vastuvõtmise (13.06.2012) ja uue regulatsiooni kehtima hakkamise vahele on kohtunike puhul jäetud ligikaudu 2 aastat ja 9 kuud. Lisaks on kohtunikel võimalus kõik väljateenitud puhkusepäevi kasutada puhkuste aegumistähtajani TLS § 68 lg-s 6 sätestatud korras. Seega on reaalne üleminekuperiood isegi pikem kui 2 aastat ja 9 kuud. Tagasiulatuvalt ühtegi muudatust ei tehta ning kellelki ei võeta ära juba tehtud töö eest väljateenitud hüvesid.
4. Lisaks ei ole alust väita, et kohtunik astus teenistusse, jätkas teenistust ning jätkab teenistust ka edaspidi kohtunikuna ainuüksi seetõttu, et tal on rohkem lisapuhkusepäevi. Kohtunikuteenistusse astutakse üldjuhul muudel põhjustel ning puhkusepäevade arvu vähendamine ei saa seepärast pidada kohtunike õiguspärast ootust rikkuvaks.
5. Uue ATS kohaselt tehakse muudatused ka teenistuse eriliikide puhkuseregulatsioonis, mille kohaselt näiteks julgeolekuasutuse ametnikele ja politseiametnikele võib anda tasulist lisapuhkust põhjendatud juhul kuni 10 kalendripäeva aastas. Vanglaametnikele on selline õigus juba varasemalt kehtiva regulatsiooniga antud. Selline täiendavate puhkusepäevade andmine lähtub ATS üldisest loogikast, et lisahüvesid on võimalik saada põhjendatud juhul lähtuvalt isiku panusest. Samas ei saa üks üheselt võrrelda nt vanglaametnike ja politseiametnike ning kohtunike puhkuseregulatsiooni, sest vaadata tuleb nii teenistusülesannete kui ka sotsiaalsete hüvede paketti tervikuna. Lisapuhkusepäevade andmise võimaluse regulatsioon on ette nähtud jõuametkondades tegutsevatele ametnikele põhjusel, et nende töötingimused on tunduvalt eluohtlikumad võrreldes teiste ametnikega.

III. Kooskõla võrdse kohtlemise põhimõttega

⁸ Tartu Ringkonnakohtus, haldusasi nr 3-10-1433.

Eesti Kohtunike Ühing on seisukohal, et kohtunike puhkuste kestuse lühendamine alates 1.04.2013 on vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega. Kirjas leitakse, et võrrelda tuleb ATS alusel töötavaid ametnikke ja kohtunikke töö- ja puhkeaja reguleerimise ning tööülesannete keerukuse ja samuti tegevuspiirangute aspektidest lähtuvalt. 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.

Järgnevalt esitame omapoolsed seisukohad kohtunike ja ametnike võrdlemise osas töö- ja puhkeaja reguleerimise, tööülesannete keerukuse ja tegevuspiirangute aspektidest lähtuvalt.

Kohtunikele ettenähtud piiranguid ja sotsiaalseid garantiisid tuleb vaadata komplekselt kogu avaliku teenistuse reformi aspektist. Analoogselt kohtunikele ei kohaldu ATS sätted ATS § 2 lg-s 3 nimetatud isikutele. Analoogselt kohtunikega reguleerivad enamuse ATS § 2 lg-s 3 nimetatud kõrgemate riigiteenijate teenistussuhteid eriseadused ning töötasustamist kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus. Seega tuleks nii töö- ja puhkeaja reguleerimise, tööülesannete keerukuse ja tegevuspiirangute aspektist võrrelda kohtunikke lisaks ametnikele ka ATS § 2 lg-3 nimetatud kõrgemate riigiteenijatega.

Põhjendamata on Eesti Kohtunike Ühingu väide, et võrreldes ametnikega nõutakse ainult kohtunikelt teenistusülesannete viivitamatut täitmist või valmisolekut selleks. Analoogselt kohtunikele saab ka ATS alusel töötavaid ametnikke riigi toimepidevuse tagamiseks kohustada teenistusülesannete täitmisele väljaspool tavapärasest tööaega. ATS § 38 lg 1 kohaselt peab ametnik tulenevalt teenistushuvist olema ametiasutusele kättesaadav teenistusülesannete täitmiseks väljaspool tööaega, kui nimetatud kohustus sisaldub tema ametijuhendis. ATS § 39 lg 1 kohaselt võib ametiasutus ametnikult nõuda teenistusülesannete täitmist väljaspool tööaega, kui teenistushuvid tulenevad erakorralistest asjaoludest ja tuleb täita viivitamata. ATS § 40 lg 1 kohaselt võib ametnikult nõuda teenistusülesannete täitmist ööajal või riigipühadel, kui nimetatud kohustus sisaldub ametniku ametijuhendis või kui teenistusülesanded tulenevad erakorralisest asjaoludest ja need tuleb täita viivitamata. Juhul kui eritingimustes töötamine on ametijuhendijärgne ülesanne, siis seda eraldi ei tasustata ning eritingimustes töötamist on arvestatud juba põhipalga määramisel (nt ATS § 40 lg 3).

Analoogselt ATS-ga on ka kohtunike erilisi piiranguid ning töö- ja puhkeaja tingimusi arvestatud kohtunike palkade määramisel. Võrreldes ATS alusel töötavate ametnikega on kohtunike palgatase suhteliselt kõrge. Seega kohtunikele seatud erilised piirangud ja eriline tööajakorraldus on leidnud kompenseerimise kõrgema ametipalga näol. Siinkohal saab paralleele tõmmata ka ATS § 2 lg-s 3 nimetatud kõrgemate riigiteenijatega. Kui kohtunikke võrrelda kõrgemate riigiteenijatega, keda on nimetatud ATS § 2 lg-s 3 (Vabariigi President, Riigikogu liikmed, Vabariigi Valitsuse liikmed, riigikontrolör, õiguskantsler jne), siis kõrgemate riigiteenijate puhul kehtib üldjuhul põhimõte, et riigi toimepidevuse tagamiseks peavad nad olema kättesaadavad ka väljaspool tavapärasest tööaega ja et nad korraldavad oma tööaja iseseisvalt. Kui võrrelda kohtunikke näiteks Vabariigi Valitsuse liikmetega, siis analoogselt kohtunikele on Vabariigi Valitsuse liikmete puhkus VVS § 32 kohaselt 35 kalendripäeva ning analoogselt kohtunikele ei reguleeri Vabariigi Valitsuse seadus täpsemalt Vabariigi Valitsuse liikmete tööajakorraldust. Analoogselt kohtunikele ei tohi Vabariigi Valitsuse liige olla väljaspool ametikohustusi ühelgi muul valitaval või nimetataval ametikohal ega tegutseda töölepingu või teenuste osutamise lepingu alusel, välja arvatud teaduslik ja pedagoogiline töö (VVS § 4 lg 3). Sellisest tööiseloost ja piirangutest tulenevalt on ka kõrgematele riigiteenijatele määratud kõrgem palgatase võrreldes ülejäänud ametnikkonnaga.

Täpsemalt põhjendamata on Eesti Kohtunike Ühingu väide, et kohtunike töö on keskmise riigiteenistuja või töötajaga võrreldes oluliselt stressirohkem, kuna kohtunik peab igapäevaselt olema väga erinevate konfliktsete olukordade keskmes. Selle aasta 1. aprillil jõustuva ATS-ga kitsenes ametnike ring ning ametnikena käsitletakse selliseid isikuid, kes täidavad väga kaalukaid ja vastutusrikkaid ülesandeid, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse. Lisaks, kui võrrelda kohtunike ülesandeid umbes sama palgatasemega teiste kõrgemate riigiametnike ülesannetega, kellel on sama puhkusepäevade arv, siis ei ole leidnud põhjendust, mille poolt on kohtunike töö võrreldes teiste kõrgemate riigiteenijatega oluliselt stressirohkem.

Samuti ei näita kohtunike töökoormuse olulist kasvu ka kohtusse saabunud asjade statistika:

	2010.a	2011.a	2012.a
tsiviilasjad	32720	29575	26276
kriminaalmenetlusasjad	9473	9848	9129
väärteomenetlusasjad	4875	5106	6917
haldusasjad	3556	3206	2855

Eelnevast tulenevalt leiab Justiitsministeerium, et kohtunike puhkusepäevade vähendamine KS § 84 lg 2 ja § 138¹⁰ kohaselt on kooskõlas nii õiguskindluse kui ka võrdse kohtlemise põhimõttega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Hanno Pevkur
Minister

Ebe Sarapuu 6 208 189, ebe.sarapuu@just.ee
Maret Saanküll 6 803 125, maret.saankyll@just.ee