



# Eesti Kohtunike Ühing

Estonian Association of Judges

Hr Indrek Teder  
õiguskantsler  
Õiguskantsleri Kantselei  
[info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee)

Teie 01.11.2013 nr 6-8/130801/1304645

Meie 02.01.2014

## **Arvamus alates 01.07.2013 ametisse asuvate kohtunike ametipensionide kaotamise põhiseaduspärasuse kohta**

Eesti Kohtunike Ühing (EKOÜ) tänab Teid kohtunike sõltumatuse kindlustamiseks piisavate tagatiste küsimuses väga olulise diskussiooni algatamise ning võimaluse eest esitada omapoolsed kommentaarid ja tähelepanekud justiitsministri 23.10.2013 vastuses nr 10-2/13-3392 toodud argumentide ja teema osas laiemalt.

1. Sõltumatu, professionaalse ja efektiivselt toimiva kohtusüsteemi olemasolu on üks demokraatliku õigusriigi eksisteerimise ning igaühele tõhusa õiguskaitse tagamise vältimatu eeldus. Erinevates rahvusvahelistes dokumentides on korduvalt rõhutatud, et kohtunike sõltumatus ei ole eelisõigus ega privileeg kohtunike endi huvides, vaid see teenib õigusriigi, õigusemõistmist taotlevate ja sellele lootvate inimeste huve. Kohtunike sõltumatus on üks olulistest vabaduse, inimõiguste austamise ja seaduste erapooletu kohaldamise garantiidest. Võimalikult objektiivse ja teistest võimuharudest rippumatu kohtunike ametisse nimetamise, edutamise ja ametist vabastamise tingimuste ja korra, järelevalvekorralduse ning ametikitsenduste kõrval on kohtuvõimu sõltumatuse ja tõhususe tagamise üheks peamiseks eelduseks piisavate sotsiaalsete tagatiste olemasolu. Kohtuniku sõltumatuse sotsiaalsed tagatised hõlmavad ametipalku, puhkusi, pensione, hüvitisi jmt. Kuna kohtunikuamet on eluaegne (PS § 147 lg 1 esimene lause), peab ka kohtuniku sõltumatus olema tagatud eluaegselt.

Iseenesest on kohtunike sõltumatuse tagamiseks ettenähtud süsteemi loomine ning selle muutmine seadusandja õiguspoliitilise valiku küsimus. Tuleb mõnda, et tagatiste süsteemid on ka arenenud demokraatia ja sarnase kultuuritraditsiooni ning sotsiaalmajandusliku taustaga riikide lõikes märkimisväärselt erinevad. Samas ei ole eeltoodust tulenevalt võimalik siduda hinnangut kohtunike sõltumatuse tagatiste piisavusele kitsalt üksnes ühe või teise elemendi olemasolu või puudumise tuvastamisega (või üksikute elementide võrdlemisele tuginemisega). Tegemist on kompleksse tagatiste süsteemiga, mida tuleks kindlasti vaadelda vastastikusel seoses ja koosmõjus. Muu hulgas ei pea EKOÜ võimalikuks sellist käsitlust, mis vaatleb kohtunike sotsiaaltagatiste n-ö tervikpaketti pelgalt üksikute ja erinevaid eesmärke omavate (nt sõltumatus, tõhusus) elementide kogumina. EKOÜ leiab, et kohtunike sotsiaaltagatiste kehtestamise esmane ja terviklik eesmärk on tagada igaühele sõltumatu, erapooletu, õigeaegne, asjatundlik ja pühendunud kohtulik õiguskaitse.

2. EKoÜ peab vajalikuks väljendada täiendavalt muret selle üle, et mitmed seadusandja poolt viimastel aastatel ette võetud sammud (sh kohtunikupensioni kaotamine, puhkuste oluline lühendamine) võivad seada ohtu kohtusüsteemi edaspidise jätkusuutliku toimimise, muutes kohtunikuametisse kandideerimise ja pikaajalise teenistuses jätkamise senisest märkimisväärselt vähem atraktiivseks. Selle tulemusena võib tekkida tagasilööke kohtuliku kaitse kindlustamisel võimalikult kõrgel erialasel tasemel. Kohtunikuametis on lisaks süvendatud õigusteadmistele väga olulisel kohal erialased oskused ja kogemused, mida on võimalik omandada üksnes kohtunikuna praktiseerides, sealjuures kogunud kolleegide juhendamisel. Pikaajalise kohtunikustaažiga kohtunikud on kohtusüsteemi kui terviku jaoks juba iseenesest väga suur väärtus. Kohtunike tagatiste süsteem peaks seetõttu soodustama pikaajalist (eluaegset) kohtunike teenistuses jätkamist. Tõhusam viis selleks on kindlustada staažikatele kohtunikele väärikas pension. Kohtunikupensioni kui sotsiaalse tagatise tõhusust õigustab eelkõige aastatepikkune praktika, mis näitab, et kohtunikuametist muudele töökohtadele lahkujaid on kuni käesoleva ajani olnud väga vähe. Pärast kohtunikupensioni kaotamist on selline pikaajaliselt teenistuses jätkamise stiimul kadunud ning tulevikus võib tekkida olukord, et kohtunikuamet muutub juristikarjääri lõppastmest pigem hüppelauaks näiteks advokaadiametisse, kus kõrgkvalifikatsiooni ja erialaste kogemustega kohtunik kindlustab enesele tõenäoliselt senise kohtuniku ametipalgaga võrreldes oluliselt suurema sissetuleku, sealjuures ilma kohtuniku jaoks kehtestatud tegevuspiirangute ja olulise karjäärivõimaluseta kohtusüsteemi piires. Suur kaadrivoolavus just kogunud kohtunike hulgast ei saa kuidagi olla jätkusuutliku ja stabiilse kohtusüsteemi tagamise huvides. Kuigi kohtunikud reeglina väärtustavad oma tööd kohtunikuna, ei saa kogemustega ja kvalifitseeritud kohtunike kohtusüsteemis alalhoidmist rajada ainuüksi kohtunike isiklikule pühendumisele ja missioonitundele.

Teisest küljest ei aita kohtunikupensioni kaotamine kuidagi kaasa sellele, et kohtunikuametisse kandideeriks edaspidigi end juba teistes õiguselukutsetes eelnevalt tõestanud parimad tegevjuristid. On paratamatu, et riigil tuleb kohtunike ametipalkade ja muude motivaatorite piisavuse hindamisel lähtuda mitte niivõrd riigi keskmisest palgast, vaid eelkõige võrrelda neid hüvedega, mida pakutakse potentsiaalsetele kohtunikukandidaatidele muudel ametikohtadel. Ilma sellise eelneva analüüsita ei ole võimalik kindlustada, et kohtunikenähteks edaspidi ainult väga kõrgelt kvalifitseeritud ja motiveeritud spetsialistid. Konkreetsemaks minnes võib juba praegu väita, et kohtunikupensioni kaotamise tõttu ei ole kohtunikuamet enam atraktiivne näiteks prokuröride jaoks, kuna prokuröri vanaduspension oleks kohtunikuametist pensionile siirdumisel saadava sissetulekuga võrreldes oluliselt suurem (hetkeseisuga on näiteks ringkonnaprokuröri vanaduspension 1517,75 eurot kuus<sup>1</sup>).

3. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 17.11.2010 soovitus CM/Rec(2010)12 liikmesriikidele kohtunike kohta: kohtunike sõltumatus, tulemuslikkus ja vastutus<sup>2</sup>, sätestab punktis 54, et kohtunike töötasu peaks vastama nende ametile ja kohustustele ning olema piisav, et kaitsta neid ahvatluste eest, mis on suunatud nende otsuste mõjutamisele. Lisaks peaksid muu hulgas eksisteerima garantiid vanaduspensioni maksmiseks, mis peaks olema mõistlikus suhtes kohtunike töötasuga. Ka Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) on 23.11.2001 arvamuses nr 1 „Kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu kohta“<sup>3</sup> esitatud järelduste all (punkti 78 alapunkt 8) märkinud, et kohtunike töötasu peaks vastama nende ametiväärrikusele ja vastutusekoormale ning tuleks tagada sobiv haigusraha ja vanaduspension. Tõhusa õigusemõistmise Euroopa komisjoni (CEPEJ) 2012. aasta hindamisraportist Euroopa kohtusüsteemide kohta<sup>4</sup> (punkt 11.5, lk 273) nähtuvalt puuduvad 2010. aasta andmete järgi

<sup>1</sup> Vastavalt prokuratuuriseaduse § 25 lõigetele 1 ja 3 ning Vabariigi Valitsuse 24.01.2013 määruse nr 13 „Prokuröride töötasustamine 2013. aastal“ § 1 lõikele 1 ja määruse lisale.

<sup>2</sup> [http://www.riigikohus.ee/vfs/1320/CMRec\\_2010\\_12E\\_-\\_kohtunike\\_soltumatus\\_eeesti%20keeles.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1320/CMRec_2010_12E_-_kohtunike_soltumatus_eeesti%20keeles.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.riigikohus.ee/vfs/485/CCJE%282001%29op1.pdf>

<sup>4</sup> <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/>

kohtunikel ametipalga kõrval muud soodustused 22 riigis (sh EL liikmesriikidest Austrias, Bulgaarias, Hispaanias, Hollandis, Horvaatias, Iirimaa, Itaalias, Kreekas, Luksemburgis, Maltal, Prantsusmaal, Rootsis, Soomes, Sloveenias, Taanis), eripension koos muude soodustustega või ilma nendeta on olemas 18 riigis (sh EL liikmesriikidest Belgias, Eestis, Lätis, Leedus, Poolas, Portugalis, Rumeenias, Saksamaal, Slovakkias, Tšehhis, Ühendkuningriigis) ning muid soodustusi ilma eripensionita rakendatakse 8 riigis (sh EL liikmesriikidest Küprosel ja Ungaris). Seega kohtab nii Euroopa Liidus kui ka Euroopas laiemalt iseenesest erinevaid lahendusi. Kohtunike sõltumatuse tagamise nõude täitmiseks on esmajoonel oluline, et juhul, kui kohtunikule ei ole mõistlik kindlustatus pärast ametiaja lõppu tagatud eripensioni kaudu, siis peab see olema samal tasemel (s.o võrreldes kohtuniku viimase ametipalgaga) tagatud muul viisil. Sõltumatuse tagamiseks võib olla piisav ka riikliku pensionikindlustuse süsteemi kaudu saadav sissetulek, kuid seda üksnes tingimusel, et selle kaudu saadava pensioni suurus kindlustab pensionile siirdunud kohtunikule varasemaga võrreldes lähedase elatustaseme.

4. Justiitsminister on oma seisukohas leidnud, et kohtunikupensioni kaotamist pärast 01.07.2013 ametisse astuvate kohtunike suhtes on vastava eelnõu (Riigikogu 12. koosseisu 279 SE<sup>5</sup>) II lugemise seletuskirjas piisavalt ja asjakohaselt põhjendatud, ning oma argumentatsioonis suuresti sellega piirdunud. Esitatud väljavõtetest nähtuvalt tuginetakse peamiselt seletuskirjas toodud kahele argumendile: 1) kohtunike ametipension ei haaku Eesti pensionisüsteemi nn sambalise struktuuriga; 2) vajalik on tagada isikute võrdne kohtlemine pensioniskeemides.

Viimatinimetatu osas tuleb rõhutada, et võrdse kohtlemise põhimõtte on siiski eelnõu seletuskirjas kajastatud arvamusest oluliselt mitmetahulisem. Makstava pensioni suurust ei saa seada tingimusteta sõltuvusse ainuüksi isiku poolt elu jooksul pensionisüsteemi tehtud rahalistest panustest (sellest ei lähtu järgalt ka riiklik pensionikindlustus, mis tugineb esmajoonel solidaarsuspõhimõttele – vt riikliku pensionikindlustuse seaduse § 2). Isiku panus võib täiendavalt seisneda ka muus üldistes huvides äärmiselt olulises tegevuses (sh pikaajalises töötamises ametikohal, mis on vajalik riigi põhiseadusliku korra kindlustamiseks). Viidatud põhjendused selliseid kaalutlusi ei sisalda, vaid tuginetakse üldistavalt Euroopa Komisjoni poolt 2010. aasta novembris avaldatud raportile pensionide kohta, mille lisas sisalduvad ka Eestit puudutavad järeldused (*Joint Report on Pensions. Country profile: Estonia*<sup>6</sup>, lk 34-40), milles kritiseeritakse muu hulgas siinseid arvukaid pensionide eriskeeme. Samas ei ole eelnõu seletuskirjas pööratud vajalikku tähelepanu asjaolule, et selles raportis ei ole neid väidetavalt ebakohaseid eriskeeme konkreetset üldse nimetatud ning ettepanek revideerimiseks puudutab üksnes olukordi, kus pensionile siirdumise aeg on üldisest pensionieast märkimisväärselt madalam ning saadav pension samal ajal tavalisest kõrgem. Eriskeemide paljususe kritiseerimist ei saa tõlgendada kui juhust ametipensionide täielikuks kaotamiseks, pigem on Euroopa Komisjon viidanud vajadusele viia läbi revisjon erinevate pensioniskeemide ühtlustamiseks. Kohtunikupensionide osas saaks see kriitika järelikult olla suunatud üksnes kohtuniku väljateenitud aastate pensioni (s.o kuni 30.06.2013 kehtinud kohtute seaduse § 79) suhtes, kuna õigus kohtuniku vanaduspensionile oli kohtute seaduse § 78 lg-s 1 seotud üldise vanaduspensionieaga. Muu hulgas tekib küsimus, kuidas on väidetav võrdne kohtlemine pensioniskeemides erinevalt kohtunikupensionist siiski tagatud teiste ametipensionide puhul, mille kaotamist ei ole vähemasti seni üldse kavandatud.

Väide kohtunike ametipensioni mittehaakumisest Eesti pensionisüsteemi nn sambalise struktuuriga jääb arusaamatuks ja paljasõnaliseks. Nn pensionisambad kujutavad endast sisuliselt vaid üht võimalikku säästmise viisi, mis on üksnes seadustes üksikasjalikumalt ja mõneti soodsamalt reguleeritud ning osaliselt tehtud ka kohustuslikuks. Saadavast töötasust muu hulgas pensionipõlveks raha säästmiseks on olnud palju erinevaid viise (hoiustamine,

<sup>5</sup> <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=68593dc8-70a9-46fd-ad60-e26eb790b409&>

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/pdf/ocp71\\_country\\_profiles\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp71_country_profiles_en.pdf)

investeerimine jms) juba ammu enne kogumispensionide seaduse jõustumist ja ka eripensionide regulatsioonide kehtestamist. Ei saa ka eeldada, et kõik pärast 01.07.2013 ametisse nimetatavad kohtunikud on oma professionaalse karjääri algusetapis (vastupidist kinnitavad juba 03.07.2013 ja 06.12.2013 toimunud kohtunike ametisse nimetamised). Sellise olukorra vältimine, kus II samba väljamaksete tõttu võiks isiku pension isegi ületada vastava ametikoha ametipalka, on võimalik lahendada asjakohaste väiksemate muudatustega (nt sätestades, et riik panustab kohtunikupensionisse täiendavalt ainult osas, milles isiku pension jääks vastasel korral allapoole seaduses sätestatud suurus). Lisaks ei saa mööda vaadata asjaolust, et erinevatel põhjustel on Eesti pensionifondide tootlus OECD 06.11.2013 avaldatud raporti *Pension Markets In Focus 2013*<sup>7</sup> andmetel olnud arenenud riikidest kõige kehvemal tasemel ning näiteks 2008–2012 oli pensionifondide 5-aastane reaalne tootlus –5,2%.

**5.** Justiitsministri vastuses kajastuvad arvutused kohtunikuametis olnud isikute eeldatava vanaduspensionide suuruse osas on tõenäoliselt korrektsed, kuid paraku suurelt jaolt asjassepuutumatud. Märkides esmalt õigesti, et kohtunike vanaduspension peaks olema mõistlikus suhtes nende töötasuga, võrreldakse kohtuniku eeldatava vanaduspensionide suurust hiljem hoopis kogu sama perioodi jooksul Eesti keskmist palka saanud isiku vanaduspensionide oodatava suurusega, mitte aga kohtuniku ametipalga suurusega, millega peaks kohtunikupension olema mõistlikus suhtes. Arvutuste kohaselt oleks näiteks 25-aastase staažiga kohtuniku igakuine vanaduspension (ilma kogumispensionide süsteemiga liitumata ja ilma muu tööstaažita) praeguse ametipalga puhul 540 eurot. Pidades silmas, et alates 01.07.2013 on esimese astme kohtuniku ametipalk 3380 eurot, moodustaks saadav pension sellest üksnes 16%, mida ei saa kaugeltki pidada „mõistlikuks suhteks“. Isegi kui võtta arvutuste aluseks 50-aastane staaž kohtuniku praeguse palgamäära juures, oleks pensionide suuruseks 870 eurot ehk 26% ametipalgast, mis ei oleks samuti piisav. Seda enam, et senini on seadusandja kohtunikupensionide mõistlikuks suhteks pidanud 75% kohtuniku ametipalgast. „Mõistlikus suhtes“ peaks tähendama seda, et kohtuniku elustandard ei tohiks tema pensionile mineku tõttu oluliselt langeda, vaid talle on tagatud väärikas pensionipõlv. Justiitsministri viidatud Eesti praeguse riikliku vanaduspensionide saamine seda vajalikul määral ei taga.

Selleks, et näiteks praegu esimese astme kohtuniku ametisse asuv 25-aastane isik saaks pensionile siirdudes igakuist sissetulekut 75% senisest ametipalgast, peaks ta näiteks SEB panga pensionikalkulaatori kohaselt oma töötasust panustama kolmandasse pensionisambasse (lisaks teise samba maksetele, arvestusega, et ta alles liitub II sambaga) igakuiselt 500 eurot (arvestades pensionifondi keskmiseks tootluseks 3,5% aastas). Saadavast pensionist moodustaks riiklik pension 19%, pensioni II sammas 16% ja pensioni III sammas 40%.<sup>8</sup> Kui isik liitub kogumispensionide süsteemiga hiljem, peab samaväärse elatustaseme säilitamiseks olema tema igakuine panus veelgi suurem.<sup>9</sup> Seega võib sisuliselt väita, et alates 01.07.2013 ametisse nimetatud kohtunike ametipalk on varem ametisse nimetatud kohtunikega võrreldes märkimisväärselt väiksem, kuivõrd neil tuleb samaväärse pensioni kindlustamiseks säästa oluline osa oma ametipalgast.

**6.** Justiitsministri seisukohas esitatud arutluskäik, mis seondub kohtunike ametipalga võrdlemisega Eesti keskmise palgaga ja sellest tehtud järeldustel ametipensionide vajalikkuse kohta, ei põhine ühelgi ratsionaalsel argumendil. Pole võimalik aru saada, mille põhjal väidetakse, et kui kohtuniku ametipalk ületab Eesti keskmist palka 2,6 korda (nagu see oli 1993. aastal), siis ei taga ametipalk üksinda kohtunikule piisavat sõltumatust ja seda tuleb

<sup>7</sup> <http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/PensionMarketsInFocus2013.pdf>

<sup>8</sup> <https://www.seb.ee/ip/ipank?act=PENSIONPLAN>

<sup>9</sup> Arvestades, et kohtunikupension on olnud seni võimalik n-ö välja teenida 15 aastaga, siis võib täheldada, et sama pensionikalkulaatori järgi peaks täna 50-aastane meesterahvas, kes jõuab pensioniikka 15 aasta pärast, saab praegu töötasu 3380 eurot kuus, soovib saada pensioni 75% senisest töötasust ja liitub alles nüüd pensioni II sambaga, peaks oma pensionieesmärgi saavutamiseks panustama igakuiselt 1780 eurot.

kompenseerida eripensioni kui edasilükatud kohustuse kehtestamisega, kuid olukorras, kus kohtuniku ametipalk ületab Eesti keskmist palka 3,5 korda (nagu see on 2013. aastal), on ametipalk üksinda juba piisavaks kohtuniku sõltumatuse garantiiks ja võimaldab kohtunikul säästa ka pensionieaks (ning seega puudub eripensioni järele vajadus).

Tuleb märkida, et ajavahemikul 01.01.2003–30.06.2013 oli esimese astme kohtuniku ametipalk Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seaduse § 12 kohaselt Eesti keskmisest palgast suurem koguni 4,0 korda<sup>10</sup> (täiendavalt nägi kohtute seaduse § 76 lg 1 ette lisatasu teenistusstaaži eest kuni 15% kohtuniku ametipalgast), kuid sellele vaatamata pidas seadusandja kohtunikupensioni säilitamist põhjendatuks. Samuti puudub rahvusvaheliste ülevaadete põhjal alus järeldada, et alates teatud suhtest keskmisesse palka ei ole kohtunikele muude sotsiaaltagatiste ettenägemine vajalik. Nii nähtub eespool viidatud CEPEJ 2012 ülevaatest (punkt 11.4.1, lk 262), et n-ö noorkohtunike ametipalga suhe riigi keskmisse palka varieerub tugevalt, olles 0,9–5,2 korda riigi keskmist ja ületades seda keskmiselt 2,4 korda. Kui tuua võrdluseks need EL liikmesriigid, kus kohtunike ametipensionid eksisteerivad, siis ületab alustavate kohtunike ametipalk neis riigi keskmist palka keskmiselt 2,5 korda (Belgia – 1,6; Eesti – 3,4; Läti – 1,8; Leedu – 2,6; Poola – 2,1; Portugal – 1,7; Rumeenia – 4,8; Saksamaa – 0,9; Slovakkia – 3,1; Tšehhi – 2,1; Ühendkuningriik – 3,8) ehk sisuline erinevus üldise keskmisega puudub.

7. Kohtunike ametipensionide kaotamise ja sõltumatuse säilitamise kontekstis ei ole küsimused kohtunike töökoormusest ja selle võimalikest muutustest Eesti Kohtunike Ühingu hinnangul asjassepuutuvad, mistõttu me sellel aspektil ei peatu.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Virgo Saarmets  
Esimees

---

<sup>10</sup> Siinkohal on jäetud kõrvale 01.01.2009–30.06.2013 toimunud ametipalkade külmutamine 2008. aasta tasemel ja nende vähendamine 8% ulatuses, kuivõrd tegemist oli üksnes erakorralise ja ajutise meetmega.