



Eesti Kohtunike Ühing

Hr rahandusminister Mart Vörklaev

Hr justiitsminister Kalle Laanet

24.09.2023

Arvamus kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse muutmise seaduse eelnõule

Eesti Kohtunike Ühing (EKOÜ) soovib esitada arvamuse kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse muutmise seaduse eelnõule. Leiame, et eelnõus planeeritud kohtunikke puudutavad muudatused ei ole sobilikud riigieelarveliste vahendite kokkuhoidmise eesmärgi täitmiseks.

EKOÜ peab kahetsusväärseks, et muudatuse planeerimisel ei ole arvestatud varasema EKOÜ pöördumisega. Eelnõud ei ole kooskõlastamisel edastatud EKOÜ-le ega küsitud kohtunikke ühendava organisatsiooni arvamust.

1. Muudatuse eesmärk

Kuigi EKOÜ mõistab riigieelarvega seonduvat keerulist olukorda, ei saaks Eesti kohtunike vähest arvu¹ arvestades ametipalkade indekseerimise muutmine omada riigieelarvele sisulist ega märkimisväärset mõju. Rahalise mõju puudumist on möönnud rahandusminister, kelle hinnangul võiks pigem olla tegu olulise signaaliga avalikkusele.

Sisulise rahalise mõju puudumine nähtub eelnõu seletuskirjas märgitud arvandmetest. Samuti on eelnõu seletuskirjas mööndud, et majanduslanguse olukorras ei too indekseerimine kaasa mitte palga suurenemise, vaid vähenemise. Kuivõrd eelnõu seletuskirjas on prognoositud tasumisele kuuluva palga suurenemist, ei ole olulist majanduslangust ette näha. See omakorda seab kahtluse alla planeeritava muudatuse majandusliku vajalikkuse ja vältimatuse.

Sisulise rahalise mõju puudumist võib järeldada asjaolust, et eelnõu kohaselt on tehtud kavandatava muudatuse osas hulgaliselt erandeid, sealhulgas Riigikogu liikmetele, Eesti Panga nõukogu liikmetele, Vabariigi Presidendile ning teistele põhiseaduslikele institutsioonidele. EKOÜ ei saa nõustuda eelnõu seletuskirjas toodud väitega, et vaid põhiseaduslikud institutsioonid ja neid teenindavad asutused ei ole valitsusasutused. Eelnõus on jäetud tähelepanuta, et kohtute näol ei ole tegemist valitsusasutustega.

EKOÜ on jätkuvalt seisukohal, et kohtunike ametipalkade indekseerimise muutmine ei saaks olla selliseks avalikkusele suunatud sõnumiks, mis näitaks avaliku sektori solidaarsust eraettevõtetega keeruliseks muutunud majanduslikus olukorras. Indekseerimine tagab üksnes selle, et kohtunike palk säilitab oma suhtelise positsiooni

¹ Seisuga 08.12.2022 on Eestis ametis 244 kohtunikku: <https://www.riigikohus.ee/et/eesti-kohtususteem/eesti-kohtususteem-kolmeastmeline> (01.09.2023).

üldise ühiskonna palgatasemega. Tegemist ei ole üldist majandussituatsiooni mitteametistava avaliku sektori palgatõusuga.

Kohtunikud ei kujunda majanduskeskkonda ega saa teha ühtegi otsustust riigieelarve koostamisel, riigieelarveliste toetuste eraldamisel või maksude kehtestamisel. EKOÜ nõustub peaministri varasemalt avaldatud arvamusega, et kõrgete riigiteenistujate palgasüsteemi ei peaks muutma, sest muidu võib sellest küsimusest saada kergesti populismiobjekt². Nõustume peaministri arvamusega, et riigiteenistujate palkade alandamine reeglina avalikkuse tähelepanu ei pälvi.

Eesti kohtunike palgad olid varasemalt külmutatud 2007. aasta tasemele aastatel 2008 kuni 2012. Algselt ajutise lahendusena planeeritud meede omas kohtunike ametisse nimetamisele, samuti kogu kohtusüsteemi stabiilsusele negatiivset mõju, kuid ei toonud kaasa avalikkuse tuntavat positiivset reaktsiooni.

Pärast 2012. aastat kehtima hakanud kõrgemate riigiteenistujate ametipalkade seadus nägi küll algses versioonis ette ametipalkade indekseerimise, kuid tõi teksti ebaõnnestunud sõnastuse tulemusena kaasa mitmete aastate jooksul palga vähenemise, mitte suurenemise. Indekseerimise küsimuse lahendanud seadusemuudatus jõustus alles 01.03.2018. Aastatel, mil ametipalk indekseerimise tulemusena vähenes, mitte ei suurenenud, ei toonud see kaasa avalikkuse märgatavat positiivset reaktsiooni. Samas kaotati alates 01.07.2013 kõik varasemad seadusega kohtunikele ette nähtud sotsiaalsed tagatised.

Eeltoodust lähtudes võib nentida, et Eesti kohtunikud on varasemalt pikkade ajaperioodide jooksul olnud sunnitud töötama olukorras, kus nende ametipalgad ei arvestanud inflatsiooni ega elukalliduse tõusu. Selline olukord ei ole pälvinud avalikkuse tähelepanu tunnustamist vääriva lahendusena, kuid on negatiivselt mõjutanud kohtunikuna töötavaid inimesi ning neid, kes palkadega seotud probleemide tõttu loobusid kohtunikuametisse astumisest.

Juhime tähelepanu, et Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu on oma arvamuses nr 1 (2001) kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta märkinud punktis 78 (alapunkt 8), et kohtunike töötasu peaks vastama nende ametiväärile ja vastutusekoormale ja tuleks tagada sobiv haigusraha ja vanaduspension. Seaduses tuleks sätestada garantii palga vähendamise vastu ja töötasu peaks suurenema käsikäes elukalliduse tõusuga³.

Eeltoodut arvesse võttes on iseenesest ekslik eelnõu seletuskirja läbiv järeldus, et tegu on kohtunike palgakasvu piirava muudatusega. Ametipalkade indekseerimise näol ei ole sisuliselt tegemist mitte palga suurendamisega, vaid elukalliduse tõusu arvestava muudatusega, mille tulemusena tagatakse kohtunikele kaitse ametipalga pideva vähenemise eest. Selline kaitse on seadusega tagatud pärast pikki aastaid kestnud palkade külmutamist ning sellele järgnenud palga vähendamise kaasa toonud indekseerimist.

EKOÜ ei nõustu eelnõu seletuskirjas tehtud järeldustega, et planeeritud muudatuse elluviimise näol ei ole tegu põhiseadusliku riivega, sest Põhiseadus ei keela põhimõtteliselt kohtuniku palga vähendamist. Eelnõu koostamisel on jäetud tähelepanuta õiguskindluse põhimõtte eiramine.

2 Kaja Kallas kõrgete riigiteenistujate palgaarvestusest: las see olla nii – 16.03.2023 Postimees: <https://www.postimees.ee/7733757/kaja-kallas-korgete-riigiteenistujate-palgaarvestusest-las-see-olla-nii> (01.09.2023).

3 Kätesaadav arvutivõrgus:

<https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/ccje2001op1.pdf> (06.09.2023).

Kordame, et koos kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse kehtestamisega kaotati kõik varasemad kohtunike seaduses ette nähtud sotsiaalsed tagatised, sealhulgas ametipensionid. Uue seadusega ette nähtud ametipalk, mis oli seotud Riigikogu liikme ametipalgaga ning kuulus iga-aastaselt indekseerimisele ehk millega oli tagatud kaitse elukalliduse tõusu vastu, pidi kohtunikele kompenseerima muude tagatiste kaotuse.

Samas tuleb arvestada, et senini on säilinud kõik kohtute seaduses kohtunikele ette nähtud ametikitsendused. Need ametikitsendused ei võimalda kohtunikel erinevalt teistest avaliku sektori teenistujatest ja töötajatest ning erasektoris töötavatest inimestest näiteks kindlustada oma vanaduspõlve läbi aktiivse investeerimise või teha paljusid muid rahalise sõltumatuse tagamiseks vajalikke toiminguid.

Olukorras, kus riik sõnamurdlikult muudab seadusega tagatud palkade indekseerimist, kuid ei taasta varasemaid sotsiaalseid tagatiseid, võib tegemist olla õiguskindluse põhimõtte olulise riivega. Tekkinud olukorras ei saa EKoÜ välistada võimalust, et kohtunikel tuleb oma õiguste kaitseks pöörduda kohtu poole.

2. Kohtusüsteem vajab stabiilset palgasüsteemi

EKoÜ peab kahetsusväärseks, et eelnõu koostamisel puudub igasugune sisuline analüüs küsimuses, kuidas võib palkade indekseerimise muutmine mõjutada kohtusüsteemi toimimist.

Eesti kohtusüsteemis on lähimate aastate jooksul toimumas oluline põlvkonn vahetus, kus aastatel 2023 kuni 2026 võib pensionile siirduda 51 kohtunikku (ligikaudu 20% kohtunike koguarvust). Paraku ei ole vabanenud ametikohti enam võimalik alati täita, mitmed konkursid on luhtunud ametikohta taotlejate kandidaatide vähesuse tõttu⁴. Käesoleva arvamuse koostamise ajal on kohtunikueksami sooritanud kandidaate kokku vaid 21, kellest 13 on eksami sooritanud eraõiguse valdkonnas, 4 haldusõiguse valdkonnas ning 4 karistusõiguse valdkonnas.

EKoÜ liikmete seas läbi viidud küsitlused näitavad, et sotsiaalsete tagatiste puudumine on ka ametis olevate kohtunike hinnangul oluliseks demotiveerivaks teguriks⁵. Lisaks on kohtute pidev töökoormuse suurenemine kaasa toonud olukorra, kus suur hulk kohtunikke kaalub või on kaalunud ametist lahkumist enne pensioniea saabumist⁶.

Sõltumatu ning järjekindlalt toimiva kohtusüsteemi olemasolu on vältimatult vajalik demokraatliku õigusriigi säilimiseks. Kohtusüsteem ei saa toimida ilma pikaajaliselt töötavate, kvalifitseeritud ja oma tööle pühendunud kohtuniketa. Kohtunike ametipalkade sagedased külmutamised, samuti sotsiaalsete tagatiste täielik kaotamine võivad omada kohtusüsteemi toimimisele sedavõrd negatiivset mõju, et riigi terviklikkuse säilimise seisukohalt ei saa kirjeldatud lahendusi EKoÜ hinnangul pidada mõistlikeks ega vajalikeks.

Kahtlusteta mõjutab kavandatav meede kohtunikuameti atraktiivsust ning võib olla üheks täiendavaks teguriks, mis raskendab uute kohtunike leidmist ja võib kaasa tuua kohtunike ametist lahkumise. Kohtunike arvu pidev vähenemine koostoimes kohtute suure töökoormusega mõjub negatiivselt kohtusüsteemi jätkusuutlikkusele.

4 Riigikohtu esimehe ettekanne Riigikogus 2022:

https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/%C3%B5igusalased%20materjalid/avalikud%20esinemised/Riigikohtu%20esimehe%20%C3%BClevaade%20kohtukorralduse%20%C3%B5iguse%20m%C3%B5istmise%20ja%20seaduste%20%C3%BChetaolisuse%20kohaldamise%20kohta_2022.pdf

5 Kohtunike sotsiaaltagatiste küsimustiku võrdlev kokkuvõte: <https://ekou.ee/mat/EST-2023-EKoY-tagatiste-kysimustiku-koond.pdf> (01.09.2023).

6 Töökoormuse küsimustik I ja II astme kohtunikele: <https://ekou.ee/mat/EST-2022-EKoY-koormuse-kysimustiku-koond.pdf> (01.09.2023).

Tekkinud olukorras peab EKoÜ vajalikuks kaaluda Euroopa Komisjoni teavitamist.

Austusega

(allkirjastatud digitaalselt)

Anu Uritam
Eesti Kohtunike Ühingu esimees