



RIIGIKOHUS



Rahandusministeerium
info@rahandusministeerium.ee

Teie 22.09.2023 nr 1.1-10.1/6007-1

Meie 25.09.2023 nr 6-6/23-48

Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse muutmise seaduse eelnõu

Austatud minister

Riigikohus ei toeta kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse muutmise seaduse eelnõu.

Eelnõul oleks ulatuslikud negatiivsed mõjud kohtusüsteemi, aga ka prokuratuuri, kokkuvõttes õigusriigi toimimisele. Eelnõus käsitletud riigiteenijate nominaalpalga kasvu peatamine toob inflatsiooni tingimustes 2027. aastaks kaasa kohtunike, samuti nendega seotud kohtujuristide ja kohtunikuabide palga tegeliku väärtuse langemise ca 15% võrra. Pärast 2028. aastat palga kasvutempo küll taastub, kuid vahepealse alaindekseerimise mõjud säilivad.

Varasematel aastatel on kaotatud kõik muud kohtunike sõltumatuse tagatised PS § 147 lg 4 mõttes, sh ametipension alates 1. juulist 2013 ametisse nimetatud kohtunikele. Kohtusüsteem on niigi murettekitavate raskuste ees kvalifitseeritud ja motiveeritud kandidaatide leidmisel vabanevatele kohtunikukohtadele. Palgatingimuste kergekäelise muutmisega võib kaasnedä ka osa tänaste kohtunike töölt lahkumine. Kõrgemate teadmiste ja ametioskustega kohtunikel ei ole keeruline leida erialast tööd väljaspool kohtusüsteemi, eelkõige erasektoris.

Alamehitatud kohus ja ebapiisava professionaalse tasemega kohtunikud ei suuda kohtuasjades tasakaalustada teisi võimuharusid. Kohtunike sõltumatuse tagatised on tundlik põhiseaduslik küsimus, ühtlasi on see Euroopa Liidu õiguse toimealas (ELPH art 47, ELL art 19 lg 1 teine lõik) ning viimasel ajal tugevalt EL institutsioonide vaateväljas. Võimalikke alternatiivseid abinõusid, mis kohtute sõltumatust ei riiva, ei ole seletuskirjas kajastatud ega kaalutud.

Eelnõule arvamuse avaldamiseks jäetud ebamõislikku aega arvestades saame lühidalt ja esialgselt selgitada alljärgnevat.

I. Eelnõu mõjud

1. Seletuskirjas juhitakse tähelepanu senisele kiirele palgakasvule. Sellega seoses tuleb arvestada, et KRAPS-i indeksi muutujatest tulenevalt saab kõrgemate riigiteenijate nominaalpalk kasvada vaid üldise palgakasvu ja inflatsiooni tingimustes. Järelikult ei ole KRAPS-s käsitletud ametiisikute reaalpalk kasvanud. Ka nominaalpalga kasv on olnud



ebaühtlane. Vahemikus 2014–2018 kohtunike nominaalpalk riigi keskmise palga tõusule vaatamata kas sisuliselt ei tõusnud või koguni vähenes.

Kohtusüsteemi toimimise, kohtute sõltumatuse ja võimude tasakaalu tagamiseks peab palgakorraldus inflatsiooni arvestama (vt nt Euroopa Nõukogu kohtunike staatust puudutav soovitus CM/Rec 2010(12); Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamuse¹ nr 1 (2001) p 62). Palk, mis ei kasva samas tempos inflatsiooni ja üldise palgakasvuga, tegelikult väheneb.

Seletuskirjast ei nähtu ja pole ka muud põhjust eeldada, et KRAPS-i indeks oleks põhimõtteliselt ebaadekvaatne. Selle muutujad peegeldavad just nimelt inflatsiooni (eelmise aasta THI kasv) ja üldist palgakasvu (sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa laekumiste kasv), ehkki indekseerimine mõjub n-ö tagantjärele (jooksva aasta 1. aprillist) ja ei pruugi tasandada kogu inflatsiooni. Alates 2023. aasta aprillist rakendus KRAPS-i indeks 1,139 (mis vastab kasvule 13,9%), kuid viivituse tõttu kasvab kõrgemate riigiteenijate nominaalpalk 2023. aastal kokkuvõttes vaid 12,5%. Seevastu tarbijahinnaindeksi muutus oli 2022. aastal Statistikaameti andmetel 19,4%.² Palgaindeksi kärpimine poole võrra tähendab järgnevatel aastatel kohtuniku palga ostujõu ja kohtusüsteemi kui tööandja konkurentsivõime veelgi suuremat ja üha süvenevat mahajäämist inflatsioonitempost.

Seletuskirjas pisendatakse eelnõu mõju, viidates kohtunike nominaalpalga kasvule 15% 2027. aastaks. Inflatsioonitempos püsimiseks peaks nominaalpalk selle prognoosi ja KRAPS-i kehtiva valemi kohaselt tegelikult kasvama vähemalt 30%. Kuna kärbitud valem katab ära sellest vaid poole, väljendab ülejäänud 15% ligikaudu palga vähenemist *de facto*, st tänastes hindades langust st praeguselt 5407 eurolt 4530 eurole.

	2023	2024	2025	2026	2027
Praeguse indeksi prognoos		1,110	1,069	1,056	1,045
Kärbitud indeksi prognoos		1,055	1,035	1,028	1,023
Palk vastavalt senisele indeksile	5407	6002	6416	6775	7080
Palk vastavalt kärbitud indeksile	5407	5704	5901	6066	6203
Kasv senise indeksi järgi võrreldes tänasega ³		11,00%	18,66%	25,30%	30,94%
Kasv kärbitud indeksi järgi võrreldes tänasega		5,50%	9,14%	12,20%	14,72%
Palga <i>de facto</i> väärtus ⁴		5110	4892	4698	4530

Eeltoodud arvud kehtivad vaid juhul, kui KRAPS indeksi muutus, st kokkuvõttes inflatsioon hakkab aastate lõikes kahanema seletuskirjas prognoositud viisil. Loodetud inflatsiooni kahanemist ei pruugi aga toimuda.

Eelnõu ei loo kohtunikele kindlust, et alates 2028. aastast hakatakse nende ametipalka tegelikkuses arvutama kärpimata baastaseme alusel. Isegi kui 2028. aastal pöörduakse

¹ <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumentid/ccje2001op1.pdf>.

² <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/rahandus/hinnad/tarbijahinnaindeks>.

³ Kasvu suhe 2023. a palka.

⁴ Tänapäevane palk, mida on proportsionaalselt vähendatud indeksite vahe võrra, st 2023. a palk x (1 – kasv senise indeksi järgi + kasv kärbitud indeksi järgi).

kohtunike ametipalga arvestamisel tagasi KRAPS indeksi juurde, ei kompenseeri see faktiist palgakärbet vahepealsetel aastatel.

2. Seletuskirjas pole analüüsitud, mis on sellise aastatepikkuse kahenemise tagajärjed kohtusüsteemi jätkusuutlikkusele ning seeläbi õiguskorra ja üksikisikute õiguste kaitsele.

Arvestades mh lähiaastatel prognoositavat märkimisväärset pensioneeruvate kohtunike hulka, kahjustab palgatingimuste destabiliseerimine kvalifitseeritud kandidaatide leidmist kohtunikukonkurssidele. Perioodil 2023–2028 on juba tekkinud või tekib õigus pensionile jääda 65-l kohtunikul 254-st. Konkurside nõrgenemise tendentsi oleme Eesti õigushariduse probleemide valguses viimaste aastatel juba niigi täheldanud – on reaalseid näiteid sobiva kandidaadi puudumise tõttu luhtunud konkurssidest ja kohtunikueksami sooritajate ebarahuldavast tasemest (Riigikohus, Eesti õigushariduse ja juristikutse probleemidest ning võimalikest lahendustest, 2021, lk 9 jj, 12 jj).

On oluline õhutada, et möödunud kümnendil kaotati kõik muud kohtunike sotsiaaltagatised (kohtuniku vanaduspension, kohtunike väljateenitud aastate pension, staažitasud, töövõimehüvitis, toitjakaotuspension). Neid sõltumatuse riiveid õigustati just stabiilselt indekseeritava palgaga (eriti ametipensioni kaotamise puhul – Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse, kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu, XII Riigikogu, 279 SE teise lugemise seletuskiri). Kvalifitseeritumad ja seeläbi tööturul hinnatumad kohtunikud ei pruugi jääda ootama järgmisi kärpeid, vaid võivad lahkuda advokaadibüroodesse või mujale erasektorisse. Alamehitatud, madalama kvalifikatsiooniga ning nõrgemate tagatistega kohtunikukonna võime tasakaalustada teisi võimuharusid ja õigust korrakohaselt jõustada nõrgeneb.

Kavandatavat meedet esitatakse ajutisena, kuid tegelikult on selle mõju kohtusüsteemile alaline. Kärpeaastatel kohtutesse kandideerimisest loobunud või sealt lahkunud inimestest jääb kohtusüsteem tõenäoliselt ilma alaliselt. Pikaks ajaks mureneb ka usk riigi poolt seadusega kehtestatud tagatiste stabiilsuse suhtes.

II. Muudatuse vajalikkus

Eelnõu põhjendatakse üldsõnaliselt riigieelarve raske olukorraga. Riigikohus ei saa teha parlamendi ja valitsuse eest poliitilisi valikuid, küll aga meenutada, et põhiseaduses nõutavate sõltumatusgarantiide vähendamine saab olla vaid viimane abinõu eelarvetasakaalu saavutamiseks. Kohtunike palk seotigi KRAPS-i indeksiga selleks, et see ei alluks pelgalt päevapoliitikale.

Meedet on põhjendatud avaliku sektori palkade üldise külmutamisega. Sellega seoses tuleb märkida, et eelnõu ise kogu avaliku sektori terviklikku palga külmutamist kaasa ei too ning teada pole millisel viisil see saavutatakse. Tõenäoliselt on kavas säilitada mõneks ajaks senisel tasemel palgafondid. See aga ei tähenda, et suure osa ametnike palk ei võiks tegelikult kasvada juhul, kui ametnike arvu vähendatakse.

Seletuskiri jätab tähelepanuta tõsiasja, et kui avaliku sektori palgavahendid külmutatakse, mõjutab see vastavalt KRAPS § 2¹ lg-le 1 kohtunikke niigi. Sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa laekumiste kasv pidurdub avaliku sektori palkadele vastava osa võrra ning see piirab KRAPS indeksi kasvu, mida on ka seletuskirjas prognoositud. Eelnõu autorid pole selgitanud, miks on KRAPS-i järgse nominaalpalga kasvu tarvis pidurdada veel täiendavalt lisaks palgakasvu üldisele aeglustumisele.

III. Põhiseadus ja EL õigus

1. Eelnõu mõjutab kokkuvõttes õigusriigi toimimist ja EL õiguse tõhusat ja ühetaolist kohaldamist. Need aspektid on EL õiguse, iseäranis EL lepingu art 19 lg 1 ja EL põhiõiguste harta art 47, samuti Euroopa inimõiguste konventsiooni art 6 lg 1 kohaldamisalas (vt ka RKÜKo 3-3-1-59-07, p 32; RKPJKo 5-17-43/12 p 40).

Kõik Eesti kohtunikud on ühtlasi EL kohtunikud ning nende sõltumatus on EL õiguse toimealas. See on eriti oluline ELTL art-s 267 ette nähtud eelotsusetaotluste mehhanismi seisukohast. Mh eeldab see, et kohtunik on kaitstud sekkumise või surve eest, mis võib kahjustada ja mõjutada tema otsustusvabadust. Palga saamine, mis vastab kohtunike täidetavate ülesannete olulisusele, on kohtu sõltumatusega lahutamatu seotud tagatis (EKO C-64/16, p 42–45).

Kohtunike palga *de facto* vähendamine võib lühiajaliselt ülemäärase eelarvepuudujäägi vähendamiseks tulla kõne alla, kui sarnaseid meetmeid rakendatakse mh seadusandliku-, täiteva ja kohtuvõimu esindajate suhtes (EKO C-64/16, p 48). Praegune eelnõu neile tingimustele ei vasta. Meede on pikaajaline, alalise järelmõjuga ning kaotab tasakaalu iseäranis Riigikogu liikmetega, ehkki PS § 75 ei takista nt Riigikogu liikmete kuluhüvitiste vähendamist. Kui KRAPS-i indeks vajaks põhimõttelisest korrigeerimist, tuleks seda läbimõeldult teha ühetaoliselt kõiki institutsioone puudutavalt, jõustades muudatuse pärast Riigikogu järgmisi valimisi.

Kuigi kohtunikke koheldaks eelnõus ministritega, sh peaministriga õiguslikult samaväärselt, on muudatuse faktiline mõju kohtunikele märksa intensiivsem: 1) ministrid pole ametis eluaegselt, vaid suhteliselt lühiajaliselt; 2) ministri palk ei ole peamine motivaator valitsuse liikmeks asumisel; 3) ministritel on ka muid olulisi ametihüvesid (VVS § 31¹ jj); 4) ministri ameti lühiajalisus võimaldab hõlpsamalt jätkata muu tulu teenimist, nt investeeringutest. Samuti on Riigikogu liikmetel, kelle palk jääb puutumata, kõrvaltulu teenimise võimalused. Vähetähtis pole selles kontekstis ka kohtunike ametivanuse ülempiir.

2. Riigikohus ei anna hinnangut seaduseelnõude põhiseaduspärasusele, kuid palume edasiselt pöörata tähelepanu järgnevatele aspektidele.

Ka PS § 4 järgi peaks kohtunike palk olema adekvaatselt võrreldaval tasemel poliitiliste institutsioonide tippjuhtide palgaga, kelle tegevust tuleb kohtunikel kontrollida kõikides kohtumenetluse harudes. Kohus tervikuna (PS §-d 148–149), iseäranis aga Riigikohus on põhiseaduslikud institutsioonid ning peavad mh tagama Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse õigusaktide ja toimingute põhiseaduspärasuse (PS § 15 lg 2). Kõiki kohtunikke tuleks võrrelda ja kärbetes solidaarselt kohelda teiste põhiseaduslike institutsioonide otsustuspädevusega esindajatega, mitte avaliku teenistusega tervikuna, ka mitte Vabariigi Presidendi Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei või Riigikontrolli toetava ametnikkonnaga. Teiste avaliku teenistuse gruppide puhul ei nõua põhiseadus nende sõltumatuse tagatiste stabiilsuse sellist kaitset nagu tuleneb PS § 147 lg-st 4. Tervele avalikule sektorile ei ole ka seadusega antud pikaajalisi lubadusi palga stabiilsuse osas.

Sõltumatuse tagatisena tuleb ebapiisavana käsitada palka, mis jääb oluliselt alla kohtuniku kui juristi väärtusele tööturul. Seletuskirjas on analüüsivõime oht, et kavandatav muudatus ei too kaasa langust allapoole kriitilist piiri, kus avaldub mõju kohtute sõltumatusele, asjatundlikkusele ja toimimisele. Eespool kirjeldatud mõjude valguses ei pruugi PS §-dele 15, 146 ja 147 lg 4 riive olla väheintensiivne. Väheintensiivseks võiks ehk lugeda indeksi toime ajutise pidurdamise kuni 10% võrra. Riive intensiivsust ei vähenda pooleaastane *vacatio legis*.

Kohtunikel pole selle perioodi jooksul uue regulatsiooniga kohanemiseks mingeid muid valikuid kui teenistusest lahkumine. See aga poleks kooskõlas ameti eluaegsuse põhimõttega ega riigi huviga tagada õigusemõistmise jätkusuutlikkust.

3. Seletuskirjas viidatud õiguskantsleri seisukoht, mis puudutab põhiseaduslike institutsioonide sõltumatust, on põhjendatud, kuid see kehtib täiel määral ja iseäranis kõigi astmete kohtunike kohta.

IV. Alternatiivid

Eeltoodu ei tähenda, et kohtusüsteemis poleks võimalust muul viisil kulude kokkuhoiuks. Eelkõige saaks (tuleks) kaaluda kohtute vabastamist administratiivse iseloomuga ülesannetest ja menetluste lihtsustamist.

2010. aastatel anti kohtute pädevusse hulgaliselt korraldava või administratiivse iseloomuga ülesandeid, mis varem olid nt prokuratuuri või kohaliku omavalitsuse pädevuses. Kõik need muudatused ei pruugi olla põhiseaduslikult hädavajalikud.

Kohtud on koormatud massiliste elamu- ja naabrivaidlustega, mille lahendamiseks võiks sisse seada tõhusa kohtueelse lepitusmenetluse. Mitme suure kriminaalasja võistlev kohtupidamine on kujunenud mh menetlusreeglite tõttu silmatorkavalt kulukaks nii ajalises kui ka rahalises mõttes. Halduskohtutes puudub adekvaatne mehhanism suurarenduste planeerimis- ja loamenetluste vigade parandamiseks Tõsi, nende muudatuste kavandamine ja jõustamine nõuab teatud aja, samas on viidatud probleemidele juhitud tähelepanu juba aastaid. Ka eelnõus kavandatud meetmed ei tagaks kokkuhoidu üleöö, vaid alles nelja-aastases raamistikus, kusjuures säästu kaalukam osa langeb meetme rakendumise viimastele aastatele.

IV. Õigusloome hea tava

1. Õigusloome head tava on eelnõu koostamisel rikutud ulatuslikult. Korrektne mõjuanalüüs puudub ning eelnõu saadeti kooskõlastamisele vaid näiliselt – reedese tööpäeva lõpus, oodates vastust järgmise tööpäeva lõunaks. Mingit objektiivset kiirustamise vajadust eelnõuga ei ole, sest riigieelarve pingelisele seisule juhtisid valitsuskoalitsiooni osapooled tähelepanu juba pool aastat tagasi.

2. Kohtute haldamise nõukojal kui kollegiaalorganil ei ole võimalik eelnõu arutada loetud tundidega. Nõukoja korraline istung toimub 5. kuni 6. oktoobrini 2023 ning arvamuse kujundamine eelnõu kohta lisatakse selle päevakorda.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ivo Pilving

Halduskollegiumi esimees Riigikohtu esimehe ülesannetes

Teadmiseks:

Kohtute haldamise nõukoda

Maa-, haldus- ja ringkonnakohtud