



Eesti Kohtunike Ühing

Pr õiguskantsler Ülle Madise
E-post: info@oiguskantsler.ee

Meie 19.02.2024

Avaldus kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse Põhiseadusega kooskõla hindamiseks

Riigikogus võeti 07.12.2023 vastu Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja teiste seaduste täiendamise seadus. 15.03.2024 jõustuva seadusemuudatusega kehtestati §-s 17² kõrgemate riigiteenijate kõrgeima palgamäära indekseerimise erisus 2024. aasta 1. aprillist kuni 2028. aasta 31. märtsini. Nimetatud ajavahemikul indekseeritakse palgamäära ajutise indeksiga, mis leitakse kehtiva seaduse alusel arvutatava indeksi tulemuse jaotamisel kahega.

Eesti Kohtunike Ühing (EKOÜ) leiab, et eelviidatud seadus ei ole kooskõlas Põhiseadusega mitmetel põhjustel. Kuivõrd seadusemuudatus toob selle jõustumisel kaasa kohtunike subjektiivsete õiguste riive, kaaluvad kohtunikud kohtusse pöördumist. EKOÜ hinnangul on vajalik õiguskantsleri hinnang küsimuses, kas seadus on kooskõlas Põhiseadusega.

Võimude lahususe põhimõtte eiramine

PS §-st 4 tuleneb võimude lahususe põhimõtte. Võimude lahusus tähendab kohtute tegevuse sõltumatust teistest võimuharudest. Avalduses viidatud seadus rikub EKOÜ arvates võimude lahususe põhimõtet, sest kohtunikke on koheldud kui täidesaatva võimuharu tavapäraseid ametnikke ning seadusega on erand tehtud üksnes Riigikohtu esimehele.

PS §-st 4 tuleneva võimude lahususe põhimõtte kohaselt peaks kohtuniku palk olema adekvaatselt võrreldaval tasemel poliitiliste institutsioonide tippjuhtide palgaga, kelle tegevust tuleb kohtunikel kontrollida kõikides kohtumenetluse harudes. Kohtud tervikuna (PS §-d 148–149) on põhiseaduslikud institutsioonid ning peavad mh tagama Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse õigusaktide ja toimingute põhiseaduspärasuse (PS § 15 lg 2). Kohtunikud on õiguse kohaldajad ja põhiseaduslikkuse tagajad.

Seetõttu tuleks kõiki kohtunikke võrrelda ja kärbetes solidaarselt kohelda teiste põhiseaduslike institutsioonide otsustuspädevusega esindajatega, mitte avalike teenistujatega. Võimude lahususe põhimõte tähendab ka võimude tasakaalustatuse põhimõtet, mis muuhulgas peaks tähendama, et erinevate võimuharude esindajate palgad peaksid olema võrreldavad.

Lisaks ei nõua teiste avaliku teenistuse gruppide puhul Põhiseadus nende sõltumatuse tagatiste stabiilsuse sellist kaitset nagu tuleneb PS § 147 lg-st 4.

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 tõusuga¹.

Viidatud seadusest tulenev riive kohtutele võib osutada intensiivseks. Seadusega seatakse otsesse ohtu kohtusüsteemi jätkusuutlikkus ning vastu võetud muudatustega sisuliseks kohanemiseks ei ole kohtunikele ega kohtusüsteemile aega antud.

Eesti kohtusüsteemis on lähimate aastate jooksul toimumas oluline põlvkonnavaheetus, 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 taotlevate kandidaatide vähesuse tõttu².

EKoÜ liikmete seas läbi viidud küsitlused näitavad, et sotsiaalsete tagatiste puudumine on ka ametis olevate kohtunike hinnangul oluliseks demotiveerivaks teguriks³. Lisaks on kohtute pidev töökoormuse suurenemine kaasa toonud olukorra, kus suur hulk kohtunikke kaalub või on kaalunud ametist lahkumist enne pensioniea saabumist⁴.

Sõltumatu ning järjekindlalt toimiva kohtusüsteemi olemasolu on vältimatult vajalik demokraatliku õigusriigi säilimiseks. Kohtusüsteem ei saa toimida ilma pikaajaliselt töötavate, kvalifitseeritud ja oma tööle

1 Kättesaadav arvutivõrgus:

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

2 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%B5igusem%C3%B5istmise%20ja%20seaduste%20%C3%BChetaolisuse%20kohaldamise%20kohta_2022.pdf

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

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

pühendunud kohtuniketa. Kohtunike ametipalkade sagedased külmutamised, samuti sotsiaalsete tagatiste täielik kaotamine võivad omada süsteemi toimimisele sedavõrd negatiivset mõju, et riigi terviklikkuse säilimise seisukohalt ei saa kirjeldatud lahendusi EKoÜ hinnangul pidada mõistlikeks ega vajalikeks. Alamehitatud kohus ja ebapiisava professionaalse tasemega kohtunikud ei suuda kohtuasjades tasakaalustada teisi võimuharusid.

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

Võrdse kohtlemise põhimõtte eiramine

PS §-st 12 tuleneb üldine võrdsuspõhiõigus, mis on riivatud siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid. PS § 11 lubab põhiõigusi piirata üksnes kooskõlas põhiseadusega, seades tingimuseks, et piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Igal põhiõiguse riivel peab olema põhiseadusega kooskõlas olev legitiimne eesmärk ning riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne.

EKoÜ leiab, et kohtunike palga vähendamine lühiajaliselt eelarvepuudujäägi vähendamiseks oleks kohane ja proportsionaalne meede siis, kui sarnaseid piiranduid oleks rakendatud mh seadusandliku-, täitev- ja kohtuvõimu esindajate suhtes. Leiame, et vastu võetud seadus neile tingimustele ei vasta.

Kuigi kohtunikke koheldakse vastu võetud seaduses ministritega, sh peaministriga õiguslikult samaväärselt, on muudatuse faktiline mõju kohtunikele märksa intensiivsem. Ministrid ei ole ametis eluaegselt ning ministri palk ei ole peamine motivaator valitsuse liikmeks asumisel. Ministritel on muid olulisi ametihüvesid ning ministri ameti lühiajalisus võimaldab hõlpsamalt jätkata muu tulu teenimist, nt investeringutest. Kohtunikel kehtivad kohtute seadusest tulenevalt ulatuslikud ametitegevusest tulenevad piirangud, mis ei võimalda investeerimist. Lisaks on kohtunikele seaduses kehtestatud teenistusvanuse ülempiir.

Leiame, et kohtunikke tuleks võrrelda ja solidaarselt kohelda koos teiste põhiseaduslike institutsioonide otsustuspädevusega esindajatega, mitte avaliku teenistusega tervikuna. Kuivõrd mõju on kohtunikele suurem, ei ole tegemist võrdväärse kohtlemisega ning riive ei ole väheintensiivne.

Õiguskindluse põhimõtte rikkumine

PS §-s 10 tuleneb muu hulgas õiguskindluse põhimõte, mis peab andma isikutele kindluse kehtestatud normide püsijäämise suhtes

(õiguspärase ootuse põhimõtte). Igaühel on õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima, ning seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.

PS § 147 lg 4 näeb ette, et kohtunike sõltumatuse tagatised ja õigusliku seisundi sätestab seadus.

EKoÜ leiab, et vaidlusalune seadus on kohtunike suhtes sõnamurdlik. Vastu võetud seadusemuudatus rikub õiguspärase ootuse põhimõtet, sest ametisse nimetatud kohtunikel oli õigus eeldada, et kokkulepitud palgasüsteemi ei muudeta ning kokkulepped eri võimuharude vahel on püsivad.

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. Kohtunike palgataset sooviti taastada läbi kõrgeimate riigiteenijate ametipalkade seaduse kehtestamise.

Kõrgeimate riigiteenistujate ametipalkade seadus nägi küll koheselt jõustumisel 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. Seega on Eesti kohtunikud varasemalt olnud sunnitud pikkade ajaperioodide jooksul töötama olukorras, kus nende ametipalgad ei arvestanud inflatsiooni ega elukalliduse tõusu.

Samas kaotati alates 01.07.2013 kõik varasemad seadusega kohtunikele ette nähtud sotsiaalsed tagatised. Kohtunike sotsiaalsete tagatiste kaotamist pidi nimelt kompenseerima kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadusega ette nähtud palkade indekseerimine. Järelikult kaotati alates 01.07.2023 kõik muud kohtunike sõltumatuse tagatised PS § 147 lg 4 mõttes ning ainsaks seadusega sätestatud tagatiseks jäi ametipalkade indekseerimine.

EKoÜ leiab, et ekslik on seejuures vaidlusaluse seaduse eelnõu seletuskirjas märgitud järeldus, et palkade indekseerimise osalise vähendamise näol on tegu kohtunike palgakasvu piirava muudatusega. Ametipalkade indekseerimise näol ei ole tegemist mitte palga suurendamisega, vaid elukalliduse tõusu arvestava muudatusega, mille tulemusena tagatakse kohtunikele kaitse ametipalga pideva vähenemise eest. Selline kaitse oli seadusega tagatud pärast pikki aastaid kestnud palkade külmutamist ning kõikide teiste sotsiaalsete tagatiste kaotamist.

Osundame seejuures, et ainuüksi kohtunike ametipalk, mida oleks indekseeritud seadusemuudatusele eelnenud viisil, ei ole piisav, et tagada alates 01.07.2013 ametisse astunud kohtunikele vanaduspensioni ajaks

väärikat pensiooni, mis oleks võrreldav varasemalt ametisse nimetatud ning kohtunikupensiooni saavate isikute pensioniga. Juba ainuüksi avalikult kättesaadavaid arvutusmudeleid kasutades⁵ võib järeldada, et 40 aastane esimese astme kohtuniku netopalka 4325 eurot teeniv kohtunik, kes sooviks tulevikus saada pensionina 75% ametipalgast ehk 3244 eurot, peaks igakuiselt paigutama kolmandasse sambasse vähemalt 1160 eurot kuus. Eeltoodud arvutus on seejuures hüpoteetiline ega arvesta pensionifondide tegelikku tootlust.

Arvestades kohtunike ametipalkade suurust, ei olnud järelikult ametipalkade indekseerimine adekvaatne lahendus kompenseerimaks varasemate sotsiaalsete tagatiste kaotamist. Ametipalkade indekseerimise osaline külmutamine on kohtunike suhtes selgelt sõnamurdlik lahendus, sest toob kaasa palkade vähenemise ning vähendab veelgi kohtunike endi võimekust teha investeeringuid oma vanaduspõlve kindlustamiseks.

Vastu võetud seadus ei loo kohtunikele kindlust, et alates 2028. aastast hakatakse nende ametipalka tegelikkuses arvutama kärpimata baastaseme alusel.

Vastuolud Euroopa Liidu õigusega

Kõik Eesti kohtunikud on ühtlasi Euroopa Liidu kohtunikud ning nende sõltumatus on Euroopa Liidu õiguse toimealas. See on eriti oluline ELTL art-s 267 ette nähtud eelotsusetaotluste mehhanismi seisukohast. Kohtunik peab olema kaitstud sekkumise või surve eest, mis võib kahjustada ja mõjutada tema otsustusvabadust. Palga saamine, mis vastab kohtunike täidetavate ülesannete olulisusele, on kohtu sõltumatusega lahutamatult seotud tagatis (EKo C-64/16, p 42–45).

EKoÜ leiab, et vastu võetud seadus ei ole eeltoodu tõttu ka kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

Täiendavad kaalutlused

Lisaks eeltoodud seisukohtadele peab EKoÜ kahetsusväärseks, et seaduse vastuvõtmisele eelnevalt ei analüüsitud, kuidas võib palkade indekseerimise muutmine mõjutada kohtusüsteemi toimimist. Kuna kohtunike palkadega on seotud teiste kohtus töötavate inimeste palgad, mõjutab eelnõu paratamatult kohtusüsteemi tervikuna.

Ametipalkade indekseerimise külmutamisele ei kaalutud ühtegi sisulist alternatiivi. Eelnõu seletuskirjas tehtud indekseerimise mõjude arvutused kehtivad üksnes juhul, kui inflatsioon hakkab aastate lõikes kahanema

⁵ <https://www.seb.ee/eraklient/kogumine-ja-investeering/pension/pensioniplaneerija>

seletuskirjas prognoositud viisil. Loodetud inflatsiooni kahanemist ei pruugi aga toimuda. Seaduseelnõu koostamisel jäeti kohtunikud kaasamata ning rikuti ulatuslikult õigusloome head tava.

Kuigi EKoÜ mõistab riigieelarvega seonduvat keerulist olukorda, ei oma Eesti kohtunike vähest arvu⁶ arvestades ametipalkade indekseerimise muutmine tegelikult riigieelarvele sisulist ega märkimisväärset mõju.

Kõike eeltoodut kokku võttes palume õiguskantsleril hinnata, kas vastu võetud seadus on kooskõlas Põhiseadusega.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Anu Uritam

Eesti Kohtunike Ühingu esimees

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