



Õiguskantsler

Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie nr

Meie 21.06.2013 nr 6-1/130391/1302830

Põhiseadusega vastuolu mittetuvastamine kohtunike puhkuse vähendamise osas ja teabe nõudmine kohtuniku eripensioniõiguse kaotamise osas

Tänan Teid põhjaliku vastuse eest kohtunike puhkuse vähendamise küsimuses. Teie ning Eesti Kohtunike Ühingu toodud argumentide kaalumise ning kohtunike sotsiaaltagatiste süsteemi tervikuna vaatlemise tulemusel leian, et **kohtunike puhkuse vähendamine on tuntavalt negatiivse märgilise tähendusega, kuid ma ei tuvastanud selle vastuolu põhiseadusega (ei õiguspärase ootuse ega võrdse kohtlemise põhimõttega¹)**. Samas jään siiski jagama Eesti Kohtunike Ühingu muret selles küsimuses.

Esmalt märgin, et arvestades kohtuniku staatuse garantiide fundamentaalset tähtsust õigusriigi põhimõtte tagamisel, tuleks iga kohtuniku staatuses toimuvat negatiivset muudatust juba seletuskirjas oluliselt põhjalikumalt selgitada (Teie vastuses teabe nõudmisele sisalduva analüüsi lähedasel määral), sh analüüsida ka muudatuse mõju kogu kohtusüsteemi järjepidevale ja tõhusale toimimisele laiemalt.² Sealjuures pean üldjuhul kohaseks suuremate muudatuste eelnevat käsitlemist kohtunike täiskogul.³

Mulle teadaolevalt on kohtunike koormus kohati sedavõrd suur, et kohtuniku tervis ei pea vastu.⁴ See on saanud võimalikuks isegi varasema pikema puhkuse juures (kui kohtu kõigi kohtunike

¹ Nõustun Teiega õiguspärase ootuse põhimõtte järgimise osas, s.t pean üleminekuaega piisavaks. Võrdse kohtlemise põhimõtte osas võrdlesin kohtunike ja pikema puhkuse võimalusega eriteenistujate teenistustagatise ja -tingimusi üldiselt ning leidsin, et nende n-ö paketiina vaatlemisel (eriti arvestades kohtuniku kõrgemat palka ühelt poolt ja vaadeldud eriteenistustes üldjuhul kaasnevat kõrgemat ohtu elule ja tervisele teiselt poolt) ei ole kohtunike puhkuse vähendamine põhiseadusega vastuolus. Lisan, et ma ei näe ka vastuolu Eesti Kohtunike Ühingu pöördumises rõhutatud kohtuniku sõltumatuse tagamise nõudega. Puhkus on küll kohtuniku sotsiaaltagatis, kuid minu hinnangul ei ole see (erinevalt näiteks piisava teenistustasu nõudest) otseselt suunatud mitte kohtuniku sõltumatuse, vaid kohtuniku tööväime ja piisava arvu kohtunikuks kandideerijate (ehk kokkuvõttes kohtusüsteemi üldise tõhusa toimimise) tagamisele.

² Rääkimata avaliku teenistuse seaduse eelnõu (SE 193) seletuskirjast endast, on väga pealiskaudne ka vastus Eesti Kohtunike Ühingu märkusele seletuskirjale lisana esitatud märkuste tabelis. Selles küsimuses ei saa piisavaks pidada selgitust: „Kohtuniku puhkuse pikkus peaks olema võrdne avaliku teenistuja puhkuse pikkusega.“ (seda iseäranis olukorras, kus mitmete eriteenistuste puhul säilib pikema puhkuse võimalus).

³ Mõnan, et see võib mõnel juhul tähendada, et muudatus, mis soovitakse teha kõigi riigiteenistujate suhtes üldiselt, võib seetõttu jõustuda kohtunike suhtes hiljem (sellest vältimatult tulenev ajutine erinev kohtlemine on õigustatud kohtuniku erilist staatust arvestades). Ühtlasi märgin, et kuigi kohtunikud on kohtute haldamise nõukojas (KHN) enamuses, ei asenda arvamuse küsimine KHN-ilt muudatuse esitamist kogu kohtunikukonda hõlmavale (KS § 38 lg 1) kohtunike täiskogule.

⁴ Muuhulgas on erinevaid näiteid sellest käsitletud kohtute haldamise nõukoja kohtumistel.

töökoormus on väga suur, on kohtunikul raske puhkust võtta).⁵ Nõustun siinkohal täielikult Eesti Kohtunike Ühingu seisukohaga: „Seetõttu on kohtunikuameti iseloomust tulenevalt äärmiselt vajalik, et kohtunikele oleks kindlustatud piisav puhkeaeg, tagamaks nende pidev vaimne ja füüsiline valmisolek riigi nimel ja huvides lahendada keerukaid ja sageli ulatusliku ühiskondliku mõjuga konfliktsituatsioone. Puhanud kohtuniku tööviljakus on ilmselgelt suurem ja töö kvaliteetsem, kui ebapiisava puhkeaja tõttu halvas mõttes rutiinselt otsuseid langetaval kohtunikul.“⁶

Olen seisukohal, et ühegi kohtuniku töökoormus ei tohiks põhimõtteliselt olla suurem seaduses avalikele teenistujatele üldiselt ettenähtud töökoormusest, kuigi tööaja arvestamise põhimõtted võivad sealjuures erineda.^{7,8} Juhul, kui suurema töökoormusega töötamine on hädavajalik, tuleb töökoormuse suurenemine esimesel võimalusel kompenseerida ajutiselt väiksema koormuse võimaldamisega. Et selle all samas menetlustähtajad ei kannataks, on vaja piisaval arvul kohtunikke. Pikaajalise ületöötamise tagajärgi – pean eeldõige silmas sellega kaasnevat tervisekahju – ei ole hiljem võimalik täielikult kõrvaldada (sh on puhkus ainult leevendava mõjuga).

Paradoksaalsel moel aitab puhkuse lühendamine kaasa kohtuniku töökoormuse vähenemisele tööajal, mitte et töö hulk iseenesest väheneks – see jaotub lihtsalt lisanduvate tööpäevade tõttu rohkem laiali. Samal ajal ei tohiks sotsiaaltagatiste vähendamine olla töökoormuse alandamisel esmaseks või koguni peamiseks abinõuks. Seetõttu loodan, et suhtute kohtunike töökoormuse vähendamise kõigi võimalike meetmete rakendamisse äärmise tõsidusega.

Sellest tulenevalt on mul hea meel, et pöörate järjest suuremat tähelepanu kohtunike tegevust toetavatele kohtuametnikele, püüdes tõsta nende töö kvantiteeti ja kvaliteeti – pean eeldõige silmas kohtujuristi institutsiooni loomist. Samas tuleb ka silmas pidada, et põhiseaduse § 146 ning § 147 omavahelisest koostoimest tulenevalt võib õigusemõistmise iseseisvaks (allkirjaõigusega) teostamiseks usaldada ainult isikule, kelle puhul on täidetud kõik põhiseaduse §-st 147 tulenevad tingimused. Seega tuleb kohtuametnikele ülesannete iseseisvaks (allkirjaõigusega) täitmiseks andmisel iga ülesande puhul analüüsida, kas tegemist on osaga õigusemõistmisest.⁹ Kui see nii on, tuleb mõistagi vastava pädevuse andmisest loobuda –

⁵ See tähendab, et piisavaks lahenduseks ei pruugi olla arvestamine tööjaotusplaani koostamise põhimõttega, mille kohaselt asjade jaotamine peab tagama kohtunike ühtlase töökoormuse kohtu piires (kohtute seaduse ehk KS § 37 lg 2 p 4).

⁶ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (SE 193) seletuskirjale lisana esitatud märkuste tabelis.

⁷ Pean iseenesest õigeks KS § 6 lõikest 1 tulenevat põhimõtet, mille kohaselt kohtunik korraldab oma tööaja iseseisvalt (täites oma kohustused mõistliku aja jooksul, arvestades seaduses ettenähtud menetlustähtaegu). Kohtuniku töö iseloomust lähtuvalt ei ole kindlatel päevadel ja n-ö kellast kellani töötamine mõnel juhul võimalikki. Lisaks sellele on Eesti Kohtunike Ühing avaliku teenistuse seaduse eelnõu (SE 193) seletuskirjale lisana esitatud märkuste tabelis välja toonud, et kohtunik ei ole täielikult vaba ka puhkuse ajal, nt tuleb puhkuse ajal mõnikord allkirjastada enne puhkuse algust alanud kohtuasjade kohtulahendeid – seda enam on aga oluline töökoormuse küsimus üldiselt.

⁸ Mõõnan, et kohtuniku töökoormuse mõõtmine on keeruline tulenevalt kohtuasjade eripalgelisusest. Tunnustan siinkohal Justiitsministeeriumi ja kohtunike koostöös tehtavat tööd koormuspunktide süsteemi arendamisel.

⁹ Tunnustan siinkohal, et Justiitsministeeriumi ja kohtunike koostöös on pööratakse sellele küsimusele üha suuremat tähelepanu (näiteks hiljuti kohtujuristi instituudi arendamisel, vt päevakorrapunkt 3: <http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=58430/69.+protokoll+05.04.2013.pdf>). Osundan siinkohal ka võimalikule alternatiivile. Näiteks 1962. aastal lisati Austrias põhiseadusesse kohtunikuabisid puudutav paragrahv, kuna neile otsustati üle anda õigusemõistmisega seotud pädevusi (vt *Bundes-Verfassungsgesetz*, artikkel 87 a kättesaadav näiteks: <http://www.verfassungen.de/at/indexheute.htm>). Iseasi, kas sellist põhiseaduslikku „allahindlust“ saab pluss-miinus kokku võttes ikka parimaks lahenduseks pidada (menetlusosaliste õigusi silmas pidades tuleb kahtlemata paremaks pidada kõigi kohtunikukohtade täitmist ja vajadusel juurdeloomist).

kohtuametnikest ei tohi teha sisuliselt n-ö säästukohtunikke.¹⁰ Sel juhul tuleb kohtunike töökoormuse vähendamiseks otsida alternatiivseid meetmeid, nt parandada vabade kohtunikukohtade täitmist¹¹ – siin kerkib aga jälle ka ettenähtud sotsiaaltagatiste adekvaatsuse küsimus¹² – ja samuti analüüsida ettenähtud kohtunike arvu piisavust.

Niisiis, kuigi kohtunike puhkuse vähendamist ei saa antud juhul pidada põhiseadusega vastuolus olevaks, ei saa seda võtta kohase meetmena kohtuniku töökoormuse vähendamiseks tööperioodil. Igal juhul **pean vajalikuks jätkata kohtuniku töökoormuse vähendamiseks muude kohasemate meetmete rakendamist.**

Ühtlasi pean oluliseks kontrollida **alates 01.07.2013 ametisse asuvate kohtunike suhtes kohtute seaduses seni ettenähtud ametipensionide kaotamise¹³ põhiseaduspärasust (kohtuniku sõltumatuse piisavate tagatiste nõude osas tulenevalt PS § 147 lõikest 4).** Alustan seetõttu selles küsimuses menetlust omal algatusel.

Toetan põhimõtteliselt eripensionite senise süsteemi kaotamist üldiselt. Samas ei ole kohtunikud teiste eriteenistustega võrreldes pensionit silmas pidades samas olukorras. Kui üldiselt võib eripensionidõigust käsitleda teenistustasu osana (mida makstakse tulevikus), mille eesmärk on meelitada isikuid eriteenistusse asuma või seal pikaajaliselt jätkama, siis kohtuniku puhul on piisav pension üheks mõõdapääsmatuks sõltumatuse tagatiseks.¹⁴ Piisav pension tuleb seega tagada iga kohtuniku puhul.¹⁵ Siinkohal meenutan ühtlasi, et kohtuniku eripensionidõigust on varasemalt toodud ühe õigustusena kohtunike ja teiste avalike teenistujate erineval kohtlemisel vanuse alusel teenistusest vabastamise hüvitise maksmisel (täpsemalt selle kohtunikule mittemaksmisel)¹⁶ – kohtunike puhul kehtib jätkuvalt nende teenistusest vabastamine teenistusvanuse saabumisel (KS § 48, § 99 lg 1 p 2, § 99¹). Samas ei oota alates 01.07.2013 ametisse asuvate kohtunike puhul neid enam ees hüvitise mittemaksmise ühe õigustusena toodud eripension.

Eeltoodust tulenevalt palun Teil põhjalikult analüüsida, kas sõltumatuse (PS § 147) tagamiseks piisav pension saab olema kõigil alates 01.07.2013 ametisse asuvatel kohtunikel, sh pidades

¹⁰ Vt ka Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik Kaupo Paal'i seisukohad päevakorrapunkti 3 all: <http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=58430/69.+protokoll+05.04.2013.pdf>.

¹¹ Tunnustan siinkohal Justiitsministeeriumi püüdlusi hiljuti esitatud kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga olukorda parandada (eelnõule annan arvamuse eraldi).

¹² Sealjuures teeb mulle muret, et 2006-2012 on kohtuniku kohale väljakuulutatud 67 konkursist luhtunud kokku 17 konkurssi ning neist koguni 16 jääb ajavahemikku 2010–2012 (statistika Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse, kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu SE 279 II lugemise seletuskirjast). Jälgin konkursside (eba)õnnestumise osas kohtunike palga tõstmisele järgnevalt toimuvaid arenguid teravdatud tähelepanuga.

¹³ Vt Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse, kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja kohtute seaduse muutmise seadus (RT I, 29.12.2012, 1).

¹⁴ Osundan siinkohal ka Euroopa harta kohtunike seaduse kohta punktidele 6.3 ja 6.4, sh „*retirement pension, the level of which must be as close as possible to the level of their final salary as a judge*“: (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf).

Samas lisatud selgitava memorandumi p 1.1. selgitab, et kuigi harta sätteid ei ole tegelikult kohustuslikud, on nad esitatud kui hartas eelpool nimetatud eesmärkide saavutamise optimaalsed vahendid. See tähendab, et Euroopa hartat kohtunike seaduse kohta tuleb rakendada abivahendina põhiseadusest tulenevate nõuete sisustamisel.

¹⁵ S.t süsteemis, kus puudub ühtne pensioni suuruse määramise kriteerium (nagu näiteks enne 01.07.2013 ametisse asunud kohtunike puhul teatud osa ametipalgast), tuleks seda hinnata iga kohtuniku puhul pensionile jäämise hetkel.

¹⁶ Vt justiitsministri 28.09.2007 vastus õiguskantsleri teabe nõudmisele nr 3-2-04/7936. Kehtivast avaliku teenistuse seadusest on vanuse alusel vabastamine ja seega ka sellest lähtuva hüvitise maksmine välja jäetud, nii et erineva kohtlemise küsimust siin enam ei tõusetu.

silmas võimalust, et kohtunik ei liitu kogumispensionini süsteemiga¹⁷ (ega astu enda pensionipõlve kindlustamiseks muid samme). Palun Teie analüüsi¹⁸ hiljemalt 30.09.2013.

Lõpetuseks rõhutan, et professionaalne, sõltumatu ja töövõimeline kohtunik on õigusriigi põhimõtte tagamise seisukohalt riigi kõige väärtuslikum tööjõuressurss, mida tuleb teenistustingimuste kujundamisel ka vastavalt kohelda.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

¹⁷ Kogumispensionide seaduse § 66 lg 1 kohaselt ei pea kohustusliku kogumispensionini makset tasuma isikud, kes on sündinud enne 1983. aasta 1. jaanuari.

¹⁸ Mõistan sealjuures, et täie kindlusega ei saa tuleviku suhtes seisukohta võtta. Arvestades mitmeid aja jooksul muutuda võivaid tegureid, ei pruugi esialgsed arvestused kohtuniku pensionile jäämise hetkel enam paika pidada. Samas võiks sellega arvestada ka regulatsiooni kujundamisel (võttes tarvitusele n-õ ettevaatusabinõud).