



Esimees Kadri Simson  
Riigikogu Eesti Keskerakonna fraktsioon  
riigikogu@riigikogu.ee

Teie

23.02.2009 nr 5.1-4/420

Õiguskantsler 08.02.2010 nr 6-1/090574/1000593

## Seisukoht põhiseadusega vastuolu mittetuvastamise ja hea õigusloome tava rikkumise kohta

Täna Riigikogu Eesti Keskerakonna fraktsiooni veelkord avalduse eest, milles palusite kontrollida 2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (432 SE, jõustunud 01.03.2009) vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusele (PS ja põhiseadus) osas, mis puudutab Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seadust ning kohtute seadust (kohtunike palga piirmäära vähendamine).

Menetlesin avaldust lähtuvalt PS § 139 lõikest 1 ning õiguskantsleri seaduse §-st 15. Menetluse tulemusel olen seisukohal, et kohtunike palga piirmäära vähendamine 2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadusega on **tuntavalt negatiivse märgilise tähendusega, kuid ma ei tuvastanud selle vastuolu põhiseadusega**. Täpsemalt kontrollisin selle kooskõla PS §-st 15, §-st 146 ja § 147 lõikest 4 koostoimes tuleneva kohtuniku piisava palga nõudega; PS §-dest 4, 14 ja 146 tuleneva võimude tasakaalustatuse põhimõtte ja kohtu sõltumatusega ning PS §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega.

**Samas olen seisukohal, et 2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu menetluses rikuti hea õigusloome tava, kuna ei kohtunike täiskogu** (seaduse kohaselt kõiki kohtunikke koondav organ) **ega ka EKÜ** (põhikirja kohaselt kohtunike esindusorganisatsioon, mille eesmärgiks on muuhulgas kohtunike sotsiaal-majanduslikke õigusi) **poole ei pöördunud kohtunike palga piirmäära vähendamise osas seisukoha saamiseks ning seletuskirjas ei selgitatud, miks ei nähtud eelnõuga ette analoogselt palga piirmäära vähendamist täidesaatva võimu kõrgematel riigiteenijatel. Teiselt poolt leian, et hea õigusloome tava rikkumine kaasamiskohustuse osas ei ole eelnõu kiire menetlemise vajadust (ja samuti sellega Vabariigi Valitsuse poolt võetud tagasiastumise riski) arvestades käesoleval juhul kuigi taunitav. Pigem tuleks tehtud järelduste pinnalt erilise hoolikusega tarvitusele võtta abinõud, et vältida kaasamiskohustuse rikkumist tulevikus.**

Järgnevalt kirjeldan esmalt menetluse käiku ning seejärel selgitan lähemalt oma seisukohta kohtunike palga piirmäära vähendamise põhiseadusega vastuolu mittetuvastamise ning hea õigusloome tava rikkumise osas.

## I Asjaolud ja menetluse käik

1. Riigikogu võttis 19.11.2008 vastu Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse (jõustus 01.01.2009, ajutise korralduse seadus), millega kehtestati

Vabariigi Presidendi, peaministri, ministri, kaitseväge juhataja, riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikohtu esimehe, Riigikohtu liikme, ringkonnakohtuniku, maa- ja halduskohtu kohtuniku ning soolise võrdõiguslikkuse voliniku ametipalkadele piirmäärad kuni 28.02.2010.

2. 18.02.2009 algatas Vabariigi Valitsus 2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (432 SE, lisaeelarve seaduse eelnõu) ning sidus ühtlasi selle vastuvõtmise usaldusküsimusega. Riigikogu võttis 2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse (lisaeelarve seadus) 20.02.2009 vastu ning nimetatud muudatused jõustusid 01.03.2009 (Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval). Lisaeelarve seadusega muudeti ka ajutise korralduse seadust ning kohtute seadust eesmärgiga vähendada riigi eelarvelisi kulusid kohtunike palkade vähendamise kaudu.

3. 23.02.2009 pöördus minu poole Riigikogu Eesti Keskerakonna fraktsioon avaldusega, milles palus kontrollida lisaeelarve seaduse (eelnõu) vastavust põhiseadusele osas, mis puudutab kohtunike palga piirmäära vähendamist. Pöördumises leiti, et tegemist on kõrvalekaldumisega solidaarsuspõhimõttest, kuna vähendati vaid kohtunike ametipalku (st ei muudetud teiste ajutise korralduse seaduses nimetatud riigiteenijate ametipalku) ja erinevat kohtlemist ei ole ka seletuskirjas põhjendatud. Pöörduja on seisukohal, et muudatus on vastuolus põhiseadusest tulenevate võimude tasakaalustatuse, võrdse kohtlemise ja õiguspärase ootuse põhimõtetega ning rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetega, viidates sealjuures Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamuse nr 1 (2001) punktile 61 ning Euroopa kohtunike harta artiklile 8.

4. 11.05.2009 pöördusin arvamuse saamiseks Eesti Kohtunike Ühingu (EKÜ) ning justiitsministri poole.

5. EKÜ vastas 08.06.2009 ning justiitsminister 07.07.2009. Kokkuvõttes seisukohtadest on esitatud analüüsis allpool (koopiad seisukohtadest tervikuna on käesolevale kirjale lisatud).

## II Asjakohased sätted

6. Riigi 2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse asjakohased sätted:

**"§ 5. Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduses (RT I 2008, 50, 275) tehakse järgmised muudatused:**

1) paragrahvi 1 senine tekst loetakse lõikeks 1 ja selle punktis 2 jäetakse välja sõna «riigikontrolöri» järel koma ning asendatakse see sõnaga «ja» ning jäetakse välja sõnad «Riigikohtu esimehe, Riigikohtu liikme, ringkonnakohtuniku ning maa- ja halduskohtu kohtuniku»;

2) paragrahvi 1 täiendatakse lõikega 2 järgmises sõnastuses:

« (2) 2009. aasta 1. märtsist kuni 2010. aasta 28. veebruarini on Riigikohtu esimehe, Riigikohtu liikme, ringkonnakohtuniku ning maa- ja halduskohtu kohtuniku ametipalk Eesti keskmise palga ning Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seaduses sätestatud vastava koefitsiendi korrutis, kuid mitte suurem kui 2007. aasta Eesti keskmise palga ja nimetatud seaduses sätestatud vastava koefitsiendi ning koefitsiendi 0,93 korrutis.»"

## III Õiguskantsleri seisukoht

### 1. Kohtunike palgakorraldus ning selle muudatused 2009. aasta algusest alates

7. Kohtute seaduse (KS) § 75 ja § 76 kohaselt koosneb kohtuniku töötasu (palk) ametipalgast ja lisatasudest.<sup>1</sup> KS § 75 kohaselt sätestatakse kohtuniku ametipalk Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seadusega (ametipalkade seadus). Ametipalkade seaduse § 1 lg 1 kohaselt on Riigikohtu esimehe ja liikmete ning ringkonna-, maa-, linna- ja halduskohtu kohtunike ametipalk Eesti keskmise palga ja sama seadusega kehtestatud vastava koefitsiendi korrutis, mida korrigeeritakse iga aasta alguses Eesti eelmise aasta keskmise palga alusel. Riigikohtu esimehe ametipalga koefitsient on 6,0, Riigikohtu liikmel 5,5, Ringkonnakohtu kohtunikul 4,5 ning maa-, linna- ja halduskohtu kohtunikul 4,0 (vastavalt ametipalkade seaduse §-dele 7, 8, 10 ja 12). Kuna Eesti keskmine palk on muutuva suurusega näitaja, siis muutub vastavalt sellele ka keskmisest palgast lähtuvalt arvestatud kohtunike ametipalk, mis omakorda tähendab, et Eesti keskmise palga vähenemisel kohtunike ametipalk väheneb. Kõik KS §-st 76 tulenevad lisatasud on määratletud protsendina ametipalgast ja sõltuvad seega samuti Eesti keskmise palga suuruselt. Kui Eesti keskmine palk väheneb, siis väheneb ka kohtuniku palk.<sup>2</sup>

8. 01.01.2009 jõustunud ajutise korralduse seadus reguleeris kuni 01.03.2009 kehtinud redaktsioonis kõigi Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade, sh kohtunike ametipalga maksmist 01.01.2009-28.02.2010, seades nende kõikumisele ülempiiri – kohtunike puhul 2007. a Eesti keskmisest palgast lähtuvalt.

9. Lisaeelarve seaduse jõustumise järel (alates 01.03.2009) tuli senine kohtunike palga ülempiir<sup>3</sup> korrutada täiendavalt koefitsiendiga 0,93 (st palga ülempiir muutus 7% väiksemaks). Erinevalt 01.01.2009 jõustunud ajutise korralduse seaduse regulatsioonist tõi see muudatus iseseisvalt kaasa kohtunike palga reaalse vähenemise muudatuse jõustumise eelse ajaga võrreldes (st vähenemine ei olnud seotud lihtsalt Eesti keskmise palga muutumisega). Ühtlasi tunnistati kehtetuks KS § 134, mille kohaselt ei tohtinud kohtuniku palk palgakorralduse muudatuste tõttu väheneda (palga vähenemisel hüvitatakse vahe riigieelarvest).

10. Käesolevas asjas on eelkõige oluline välja selgitada, kas lisaeelarve seadusega kohtunike palgakorralduse ebasoodsamaks muutmine on põhiseadusega vastuolus.

## **2. Lisaeelarve seaduse kooskõla põhiseaduse §-ga 15, §-ga 146 ja § 147 lõikega 4 (kohtuniku sõltumatus)**

11. Kui PS § 146 lausest 2 tuleneb kohtu institutsionaalne sõltumatus, siis PS § 147 lg 4 rõhutab kohtuniku personaalset sõltumatust. Mõlemad on omavahel seotud.<sup>4</sup> Seejuures ei ole kohtu ega kohtuniku personaalne sõltumatus omaette eesmärgid, vaid on vajalikud tagamaks õigusemõistmise korrakohast toimimist ja kohtuotsuste kvaliteeti, et seeläbi kaitsta kohtusse pöörduvate isikute õigust tõhusale õiguskaitsele (PS §-d 13, 14 ja 15).<sup>5</sup> Kohtunik saab õigust

<sup>1</sup> Vt ka RKÜKo 14.04.2009, nr 3-3-1-59-07, p 39.

<sup>2</sup> Eesti keskmise palga vähenemisel ei oleks kohtunikule palga varasemas suuruses säilimist taganud ka kuni 28.02.2009 kehtinud KS § 134, mille kohaselt palgakorralduse muudatuste tõttu ei tohi kohtuniku palk väheneda (palga vähenemisel hüvitatakse vahe riigieelarvest). Vastav säte sisaldub juba KS algredaktsioonis. Säte lisandus kohtute seaduse eelnõu (607 SE) tekstile kolmanda lugemisega. Ettepanek vastava sätte lisamiseks tuli eelnõu algatajalt (Vabariigi Valitsus) ning seda arutati 13.06.2002 Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungil. Vastuseks Riigikogu liikme Tiit Käbin'i küsimusele, kas sellist sätet ei peaks sisaldama ka teiste keskmise palgaga seotud isikute palgakorraldust reguleerivad õigusaktid, kuna keskmine palk kuude lõikes varieerub, märkis tollane justiitsminister Märt Rask, et (järgneb väljavõtte istungi protokollist, kättesaadav Riigikogu arhiivist): "[...] mõte seisneb siiski selles, et kohtunike palgakorralduse muutmise läbi ei tohiks kohtunike palgad väheneda. Selgitas, et eelnõu kohaselt 01. juulist 2002 alates seotakse kohtunike palgad kantsleri palgaastmega. Alates 01.01.2003 seotakse kohtunike palgad Eesti keskmise palgaga. Seega 4. ettepaneku mõte seisneb selles, et eespool nimetatud palgakorralduse muudatuste läbi ei tohi kohtunike palgad väheneda." Nii KS § 134 sõnastusest (lingvistiline tõlgendus) kui ka selle tekkeloost (subjektiiv-teleoloogiline tõlgendus) tuleneb, et KS § 134 ei kaitse kohtunikku palga vähenemise eest juhul, kui Eesti keskmise palga vähenemise tõttu peaks vähenema ka kohtuniku palk.

<sup>3</sup> St ajutise korralduse seaduse kuni 28.02.2009 kehtinud redaktsiooni alusel arvestatud kohtuniku ametipalga ülempiir.

<sup>4</sup> Riigikohus on osundanud: "Põhiseaduse §-s 146 sätestatud kohtu sõltumatuse põhimõte tähendab, et kohus on konkreetsetes asjas õigusemõistmisel sõltumatu teistest võimuharudest – seadusandlikust võimust ja täitevvõimust." (RKHKm 07.06.1999, nr 3-3-1-26-99, p 2)

<sup>5</sup> Hiljuti nt RKPJKo 17.07.2009, nr 3-4-1-6-09, p 15.

mõista üksnes seadustest ja põhiseadusest lähtuvalt ning võimalike väliste (lubamatute) asjaolude mõju õigusemõistmisele on eelduslikult välistatud.

**12.** Kohtute ja kohtunike sõltumatuse olulisust ja selle seost kohtuniku puhul ettenähtud garantiidega välise surve vastu rõhutavad mitmed rahvusvahelised dokumendid. Neist olulisimana tuleb nimetada Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni, mille art 6 lg 1 näeb ette igaihe õiguse asja arutamisele sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt peab selleks, et õigusemõistmise funktsiooni täitvat institutsiooni lugeda kohtuks, olema see mh sõltumatu. Seejuures vaadeldakse personaalset ja institutsionaalset sõltumatust sageli koos. Organi sõltumatust hinnatakse eeskätt lähtudes sõltumatusest täitevvõimust, kuid ka protsessiosalistest. Olulised on vastavaid ülesandeid täitvate isikute ametisse nimetamise viis, ametisoleku perioodi pikkus, garantiid välise surve vastu, küsimus aruandekohustuslikkusest ametikohalt kõrgemalseisvate isikute ees; oluline on, et organ ka näiks sõltumatu.<sup>6</sup>

**13.** Peamised garantiid välise surve vastu näeb kohtuniku puhul ette PS § 147, mis kõlab järgmiselt:

"Kohtunikud nimetatakse ametisse eluaegsetena. Kohtunike ametist vabastamise alused ja korra sätestab seadus.

Kohtunikku saab ametist tagandada üksnes kohtuotsusega.

Kohtunikud ei tohi peale seaduses ettenähtud juhtude olla üheski muus valitavas ega nimetatavas ametis.

Kohtunike sõltumatuse tagatised ja õigusliku seisundi sätestab seadus."

**14.** Käesoleval juhul asjassepuutuv PS § 147 lg 4 sätestab, et kohtuniku sõltumatuse tagatised ja õigusliku seisundi sätestab seadus. Riigikohus on seda sätet tõlgendades leidnud, et: "*Sellest sättest ei ole aga võimalik järeldada kohtuniku sõltumatuse tagatiste mahtu selleks, et hinnata ühe või teise regulatsiooni sisu või regulatsiooni puudumise põhiseaduspärasust. Kohtuniku sõltumatuse tagatiste ulatuse kindlaksmääramisel ei saa piirduda ainult Eesti õiguskorraga, eriti põhiseadusest allpoolseisvate seadustega. Lähtuda tuleb ka sellest, mida mõistetakse teistes demokraatlikes riikides kohtuniku sõltumatuse tagatiste all. [...] Eeltoodust tulenevalt on üldkogu seisukohal, et palk kui kohtuniku sõltumatuse tagatis on põhiseaduse § 15, § 146 ja § 147 lg 4 kaitsealas. Kohtunikule ametisoleku ajal riigi tagatud piisav sissetulek võimaldab tal täita ootuspäraselt kohtuniku rolli ning on samas menetlusosalisele tagatiseks, et tema kohtuasja vaataks läbi sõltumatu ja erapooletu kohus.*"<sup>7</sup>

**15.** Esmalt analüüsin, kas kohtuniku sõltumatuse tagamise nõudest tuleneb absoluutne keeld muuta kohtunike palgakorraldust selliselt, et sellega kaasneb või võib kaasneda kohtuniku palga vähenemine tema ametiajal. Kuna minu hinnangul kohtuniku palga vähendamise absoluutset keeldu vahetult põhiseadusest ei tulene,<sup>8</sup> analüüsin järgnevalt, kas kohtuniku palga vähendamise absoluutne keeld tuleneb rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõttest või normist.<sup>9</sup>

**16.** Palga vähendamise küsimust on käsitletud kolmes olulisemas rahvusvahelises dokumendis. Ühendatud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) tasandil käsitleb kohtuniku sõltumatust Ülemaailmse inimõiguste deklaratsiooni art 10, mida omakorda selgitab nn Sürakuusa kohtunike sõltumatuse

<sup>6</sup> Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 15.11.2007 otsus asjas nr 26986/03, Galstyan vs. Armeenia, p 61: "*The Court recalls that, in determining whether a body can be considered to be "independent" – notably of the executive and of the parties to the case – it is necessary to have regard to the manner of appointment of its members and the duration of their terms of office, the existence of guarantees against outside pressure and the question whether the body presents an appearance of independence.*" Vt pikemalt: U. Lõhmus. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. – Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu 2003, lk 154; R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 308. Samas ka viited asjakohastele Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditele.

<sup>7</sup> RKÜKo 14.04.2009, nr 3-3-1-59-07, punktid 30, 31 ja 34.

<sup>8</sup> Toon siinkohal paralleeli Riigikohtu lahendist Riigikogu liikmete palkade vähendamise lubatavuse osas sama Riigikogu koosseisu suhtes, mille kohaselt on teatud tingimustel siiski võimalik teha erand PS § 75 kohaldamisel, vt täpsemalt RKÜKo 23.02.2009, nr 3-4-1-18-08, p 29.

<sup>9</sup> Pidades silmas PS § 3 lg 1 lauset 2, mille kohaselt rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa.

printsiiptide eelnõu (1981)<sup>10</sup> art 26, mis sätestab muuhulgas: "*Judges should receive, at regular intervals, remuneration for their services at a rate which is commensurate with their status, and not be diminished during their continuance in office.*"<sup>11</sup> ja mille kommentaaris öeldakse: "*It is essential for the independence of the judiciary, that salary levels should be such that judges are not exposed to the temptation to seek other sources of income. An exception to the principle of non-deduction of salaries may be made at a time of economic difficulty if there is a general reduction of public service salaries and members of the judiciary are treated equally.*" Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu poolt 1999. aastal vastuvõetud kohtuniku üldharta<sup>12</sup> artikli 13 kohaselt ei tohi kohtuniku palka vähendada tema ametiaja jooksul. Samas ajaliselt hilisemas Euroopa Nõukogu Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamuse nr 1 (2001) punktis 62 rõhutatakse vaid vajadust seaduses konkreetselt sätestada garantiid kohtunike palga vähendamise vastu,<sup>13</sup> st seal ei ole fikseeritud absoluutset keeldu kohtunike palga vähendamiseks.

17. Leian, et eeltoodud rahvusvahelistest dokumentidest (arvestades ka nende mittesiduvat iseloomu) ei tulene kohtuniku palga vähendamise absoluutset keeldu rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtte või normina.

18. Olen seega seisukohal – ja sellega nõustusid ka EKÜ ning justiitsminister –, et kohtuniku palga vähendamise absoluutset keeldu ei tulene ei vahetult põhiseadusest ega ühestki teisest riigisisisest õigusaktist<sup>14</sup> ega ka rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõttest või normist.

19. Leian aga, et kohtunike palgakorralduse ebasoodsamaks muutmine oleks põhiseadusega vastuolus vähemalt siis, kui selle tulemusel ei ole kohtunikule tagatud tema sõltumatuse garanteerimiseks piisav sissetulek.<sup>15</sup>

20. Vahetult põhiseadusele tuginedes ei ole võimalik öelda, kui suur täpselt peaks olema sõltumatuse tagamiseks "piisav" sissetulek. Euroopa Nõukogu organiseeritud mitmepoolsel kohtumisel vastu võetud Euroopa harta kohtunike seaduse kohta<sup>16</sup> annab artiklis 6.1 kohtunike palga piisavuse üle otsustamiseks järgmised juhtnöörid: "*Kohtunikel, kes täidavad kutselise kohtuniku kohustusi, on õigus niisugusele töötasule, mille tase on kindlaksmääratud sellisena, et see kaitseb neid surveavalduste eest, millega püütakse mõjutada nende otsuseid ja nende üldist*

<sup>10</sup> Syracuse Draft Principles on Independence of the Judiciary; kättesaadav arvutivõrgus:

[http://www.jsscs.gov.hk/reports/en/jscs\\_08/annex\\_e-ch\\_2.pdf](http://www.jsscs.gov.hk/reports/en/jscs_08/annex_e-ch_2.pdf) (10.10.2009).

<sup>11</sup> Samal ajal jäädakse hiljem ÜRO Peaassamblee poolt vastuvõetud kohtunike sõltumatuse põhimõtete (*Basic Principles on the Independence of the Judiciary* (1985)) punktis 11 märksa tagasihoidlikumaks – seal on juttu vaid adekvaatse tasustamise tagamisest seadusega; kättesaadav arvutivõrgus: <http://hrli.alrc.net/pdf/UNBasicPrinciplesontheindependenceofthejudiciary.pdf> (10.10.2009).

<sup>12</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.iaj-uim.org/old/ENG/frameset\\_ENG.html](http://www.iaj-uim.org/old/ENG/frameset_ENG.html) (10.10.2009).

<sup>13</sup> Nt "[...] üldiselt (ja eriti uutes demokraatlikes riikides) on siiski tähtis seaduses konkreetselt sätestada garantiid kohtunike palga vähendamise vastu ja vähemalt de facto tagada palgatõus, mis vastaks elukalliduse tõusule." CCJE arvamuse nr 1 (2001) punktist 62. Kättesaadav arvutivõrgus:

[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp) (10.10.2009). EKÜ märkis selle kohta: "[...] p 62 kaitseb kohtunike palgakorralduse ebasoodsamaks muutmise eest nii üldiselt kui ka konkreetsel juhtumil. Punkti 62 tuleb lugeda koostoimes punktiga 61, kus kohtuniku palk on kohtuniku üldine sõltumatuse tagatis. [...] Reeglina on üldisel palgakorralduse muutmisel tagajärjed ka konkreetsete juhtumite suhtes. Nii või teisiti on käesoleval juhul tegemist juhtumiga, mida p 62 hõlmab."

<sup>14</sup> Siinkohal pean silmas KS § 134, mille kohaselt ei tohtinud kohtuniku palk palgakorralduse muudatuste tõttu väheneda (palga vähenemisel hüvitatakse vahe riigieelarvest). KS § 134 tunnistati samuti kehtetuks lisaelarve seadusega. Olen seisukohal – ja minuga nõustuvad justiitsminister ja EKÜ –, et seda tuleb tõlgendada vaid 2002. aastal kohtute seaduse jõustumisega toimunud reformi rakendussättena (st see ei olnud mõeldud laienema peale seda kohtunike palgakorralduses tehtavate muudatuste). Vt ka allmärkus 2.

<sup>15</sup> Viitan siinkohal ka ÜRO Peaassamblee poolt vastuvõetud kohtunike sõltumatuse põhimõtete (viide allmärkuses 11) punktidele 2 ja 11 nende koostoimes.

<sup>16</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.coe.int/T/E/Legal\\_Affairs/Legal\\_co-operation/Legal\\_professionals/Judges/Instruments\\_and\\_documents/Charter%20Estonian.pdf](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Legal_professionals/Judges/Instruments_and_documents/Charter%20Estonian.pdf) (20.10.2009).

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

*käitumist oma jurisdiktsiooni piires, kahjustades sellega nende sõltumatust ja erapooletust.*"<sup>17</sup> Mainida võib ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus kohtunike sõltumatuse, tulemuslikkuse ja rolli kohta R(94)12.<sup>18</sup> Soovituse III põhimõtte lg 1 punkt b sätestab, et tuleb tagada kohtuniku ametiväärilusele ja vastutusekoormale vastav staatus ja töötasu.

**21.** Seega tuleb kohtuniku palga piisavuse hindamisel esmalt leida vastus küsimusele, kui suur palk võimaldab tagada kohtuniku sõltumatuse. Selle määramisel tuleb ühtlasi arvestada kohtuniku ametikitsendustega,<sup>19</sup> mille tõttu kohtuniku palk on tõenäoliselt kohtuniku kogu sissetulek.<sup>20</sup>

**22.** Teiseks tuleb kohtuniku palga piisavuse üle otsustamisel arvestada üldise vajadusega tagada kohtuniku palga konkurentsivõimelisus, et kohtunikuks kandideeriks ja kohtunikuna jätkaksid võimalikult võimekad ning suure erialase teadmiste- ja kogemustepagasiga isikud. Kohtunike kutsealane asjatundlikkus tagab õigusemõistmise kõrge kvaliteedi ja selle kaudu õiguse tõhusale õiguskaitsele (PS §-d 13, 14 ja 15; eriti PS § 15 lõikes 1 sätestatud üldise kohtusse pöördumise põhiõiguse – spetsiifilisemalt tõhus menetlus mõistliku aja jooksul).

**23.** Lisaeelarve seaduse eelnõu seletuskirjas<sup>21</sup> osundatakse: "*Palga vähendamine ei ole seesugune, et sellega seataks ohtu kohtuniku toimetulek, mis võiks olla samuti ohuks kohtuniku sõltumatusele.*" Selle kohta märgib EKÜ, et: "*Kohtuniku sissetuleku piisavuse nõuet ei saa samastada kohtuniku toimetulekuga, nagu seda tehti kõnealuse seaduse eelnõu seletuskirjas*"<sup>22</sup>. Selleks, et kohtuniku palk tagaks kohtuniku sõltumatuse ning oleks vastavuses tema vastutuse määraga, peab kohtuniku palk olema oluliselt kõrgem toimetulekupiirist. Piisavuse nõue tähendab, et kohtuniku palk peab muutma tema ameti prestiižikaks, võimaldades elatustaset, mille poole tasub ühiskonnas püüelda. Seega kohtuniku palga piisavust tuleb hinnata seoses palga konkurentsivõimega, mitte kohtuniku toimetulekuga. Kui rahva silmis jääb kohtuniku palk väiksemaks, kui keskmisest haritumal ja võimekamal juristil on võimalik mujal teenida, ei ole kohtuniku amet enam hinnatud. Selle tulemusena võivad kohtunikutööle sattuda kõlbeliselt ebakindlad inimesed. Palk peab kohtunikule ja tema pere liikmetele kompenseerima avalikkuse ja massimeedia riinnakud seoses seadusliku ja siseveendumusele tugineva otsusega. Tõsi, kohtunike palk on seni püsivalt alla jäänud tippadvokaatide, ennekõike büroopidajate sissetulekule. Seda palgatasemete erinevust on kompenseerinud kohtuniku palga stabiilsus. Seetõttu kahjustab palga kiirkorras muutmine üldsõnalise majandusliku olukorra põhjendusega oluliselt kohtuniku palga konkurentsivõimet ning kallutab õigusliku kõrgkvalifikatsiooniga isikuid valima avalikus teenistuses või õigusl alal muid elukutseid<sup>23</sup>. Üldjoontes nõustun siinkohal EKÜ seisukohaga.

<sup>17</sup> Punktis 6.2. täpsustatakse, et töötasu võib varieeruda sõltuvalt teenistuse pikkusest, kohtunikule määratud ülesannete laadist ja neile määratud ülesannete tähtsusest, mida hinnatakse läbipaistvates tingimustes. Nt Leedu Vabariigi Konstitutsioonikohus on 15.01.2009 otsuses nr 15/98, 33/03 (viidates oma varasemale lahendile) leidnud, et ka äärmiselt raskest majandus- ja finantsolukorras oleks lubamatu kohtunike palga vähendamine selliselt, et sellega kaasneks kohtuvõimu teostamise võimaluste piiramine, vt IV jao p 2; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2009/d090115.doc> (24.10.2009).

<sup>18</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.coe.ee/?arc=&op=body&LaID=1&id=166&art=354&setlang=est#3> (10.10.2009).

<sup>19</sup> KS § 49 lg 1 kohaselt ei või kohtunik väljaspool kohtunikuametit töötada mujal kui õppe- või teadustööl (kohtunik peab oma ametivälisest töötamisest teatama kohtu esimehele ning ametivälised tööülesanded ei tohi kahjustada kohtuniku ametikohustuste täitmist ega kohtuniku sõltumatust õigusemõistmisel) ja lg 2 kohaselt ei või kohtunik olla Riigikogu liige ega valla- või linnavolikogu liige; erakonna liige; äriühingu asutaja, juhtimisõiguslik osanik, juhatuse või nõukogu liige ega välismaa äriühingu filiaali juhataja; pankrotihaldur, pankrotitoimkonna liige ega kinnisasja sundvalitseja ning vaidlevate poolte valitud vahekohtunik.

<sup>20</sup> Selle kohta märkis kohtute seaduse eelnõu II lugemise jätkamisel tollane justiitsminister Märt Rask: "*Ma rõhutan, et kohtunik on see inimene Eesti ühiskonnas, kelle jaoks kehtivad maksimaalselt kõik piirangud ja kohtunik saab teha ainult ühte tööd - mõista õigust. Seetõttu ongi kõige tugevam sotsiaalne garantii ilmselt kohtuniku jaoks riigi makstav õiglane tasu - palk.*" Vt Riigikogu 14.04.2002 stenogramm, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

<sup>21</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

<sup>22</sup> Vt. eelnõu seletuskirja lk. 1 p 3.

<sup>23</sup> Palga vähendamise ohtudele on viidanud ka Riigikohtu esimees oma ettekandes Riigikogus 04.06.2009. Istungi stenogramm <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1244099100>



24. Kolmandaks tuleb kohtuniku piisava palga määratlemisel silmas pidada kohtuniku ametikitsendusi ning streigiõiguse puudumist, mis kujutavad endast mitmete põhiõiguste<sup>24</sup> väga intensiivset riivet.<sup>25</sup> Olen seisukohal, et sedavõrd intensiivne põhiõiguse riive vajab riive proportsionaalsuse eeldusena ka piisava kompensatsioonimehhanismi olemasolu. Kohtuniku palk peaks seega olema piisav, et kompenseerida tema ametikohast tulenevat põhiõiguste riivet.

25. Kuna kohtuniku palga piisavus sõltub paratamatult riigi sotsiaal-majanduslikust olukorrast palga maksmise ajal, siis ei ole kohtuniku piisav sissetulek lõplikult konkreetse numbrina kindlaksmääratav. Seetõttu võib kohtuniku palga sidumist sotsiaal-majanduslikust olukorrast sõltuva muutuva näitajaga pidada põhimõtteliselt lubatavaks.<sup>26</sup> Küll aga tuleks seejuures pidevalt jälgida, kas kohtuniku palk on endiselt piisavaks sissetulekuks, arvestades PS §-st 15, §-st 146 ja § 147 lõikest 4 tulenevat nõuet kohtuniku sõltumatuse tagamiseks.<sup>27</sup>

26. EKÜ on seisukohal, et: *"[k]äesoleval ajal on veel tagatud riigikohtunike palga konkurentsivõime, kuid esimese ja teise astme kohtunike sotsiaalsed tagatised võivad olla ohtlikult liginenud piirile, kus kohtunikuamet ei ole enam atraktiivne. Seda eriti noorte kohtunike jaoks, kes soovivad luua peret, soetada eluaset ja täiendada end erialaselt sarnaselt endiste õpingukaaslastega, kes töötavad nt advokaadibüroodes. Tippjuristil ei ole ka praegustes majandusoludes keeruline leida uut tööd."*

27. Justiitsminister on seisukohal, et lisaeelarve seaduse kohaselt arvestatud *"kohtunike palk on piisavaks sissetulekuks, arvestades PS §-st 15, §-st 146 ja § 147 lõikest 4 tulenevat kohtuniku sõltumatuse tagamise nõuet ning vajadust tagada kohtuniku palga konkurentsivõimelisus ja kompenseerida kohtuniku ametikohast tulenevat põhiõiguste riivet. Lisaeelarve seadusega vähendati kohtunike palka 7% võrra, mistõttu ei saa asuda seisukohale, et nende palkasid oleks vähendatud oluliselt. Kohtunike palgad on suhteliselt kõrged ka pärast palga vähendamist, mistõttu kohtunike palga konkurentsivõime ei vähenenud – eriti kui arvestada üldist rasket majanduslikku olukorda, mis on toonud kaasa palkade vähenemise kõikides valdkondades, sh erinevatel juristide ameti- ja töökohtadel."*

28. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et **lisaeelarve seadusega kohtunike palga piirmäära vähendamine on küll tuntavalt negatiivse märgilise tähendusega, kuid ei ole vastuolus PS §-st 15, §-st 146 ja § 147 lõikest 4 koostoimes tuleneva kohtuniku piisava palga nõudega**. Samas tuleks minu hinnangul väga tõsiselt võtta EKÜ märguannet selle kohta, et I ja II astme kohtute kohtunike sotsiaalsed tagatised on lähenemas ohtlikule piirile, ning EKÜ seisukohast tulenevat järeldust, et (iga) negatiivne muudatus kohtunike sotsiaalsetes tagatistes halvendab kohtuniku ametikoha staatust.

29. Analüüsin järgnevalt, kas kohtuniku palgakorralduse ebasoodsamaks muutmine võib olla põhiseadusega vastuolus ka siis, kui see ühtlasi ei too kaasa (PS §-st 15, §-st 146 ja § 147 lõikest 4 koostoimes tuleneva) kohtuniku palga piisavuse nõude rikkumist.

### 3. Lisaeelarve seaduse kooskõla PS §-ga 4, 14 ja PS §-ga 146 (võimude tasakaalustatuse põhimõtte ja kohtu sõltumatus)

<sup>24</sup> Nt PS § 29 lõikes 1 sätestatud põhiõigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta; PS § 29 lõikes 5 sätestatud streigiõigus; PS § 48 lõikes 1 sätestatud ühinemisevabadus.

<sup>25</sup> Vt ka allmärkus nr 13 ja CCJE arvamuse nr 3 (2002) p 27: *"Lisaks on kohtunikul kui kodanikul põhiõigused ja vabadused, mida kaitseb eeskätt Euroopa Inimõiguste Konventsioon (arvamusvabadus, usuvabadus, jne). Seetõttu peaks kohtunikule jääma üldine vabadus tegelda omal valikul ametiväliste tegevustega."* Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp).

<sup>26</sup> *"[...] üldiselt (ja eriti uutes demokraatlikes riikides) on siiski tähtis [...] vähemalt de facto tagada palgatõus, mis vastaks elukalliduse tõusule."* CCJE arvamuse nr 1 (2001) punktist 62. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp) (20.10.2009). Eraldi küsimus on see, millise sotsiaal-majandusliku olukorra muutumist kajastava näitajaga on kõige kohasem kohtuniku ametipalka siduda (st milline näitaja kajastab olukorra muutumist kõige paremini). Sellesse diskussiooni ma siinkohal ei laskuks.

<sup>27</sup> Kohtunike palga piisavuse hindamine on vajalik ka muutumatu suurusena kehtestatud palga puhul (nt inflatsiooni tõusust lähtuvalt võib nõutavaks osutuda palga tõstmine).

**30.** PS §-dest 4 ja 14 tuleneb võimude tasakaalustatuse põhimõtte. PS §-st 146 tuleneb kohtu institutsionaalse sõltumatuse tagamise nõue. Nende omavahelisest koostoimest tulenevalt peab kohtuvõimul olema võrdväärne staatus teiste riigivõimu harudega. Riigivõimu harude staatuse võrdväärsuse tagamiseks tuleb muuhulgas hoida proportsioonis erinevate riigivõimu harude kõrgemate riigiteenijate palgad. Seda muuhulgas põhjusel, et palga suurus annab avalikkusele paratamatult signaali vastava riigivõimu haru ja selle esindajate staatuse kohta teiste riigivõimu harude ja nende esindajate suhtes.

**31.** Leian seega – ja ka siin nõustuvad minuga nii justiitsminister kui ka EKÜ –, et kohtuniku palga vähenemine on vastuolus PS §-dest 4 ja 14 tuleneva võimude tasakaalustatuse põhimõttega (koostoimes PS §-st 146 tuleneva kohtu sõltumatuse nõudega),<sup>28</sup> kui selle tulemuseks on disproportsioon ühelt poolt kohtunike kui kohtuvõimu kõrgemate riigiteenijate ja teiselt poolt seadusandliku või täidesaatva võimu kõrgemate riigiteenijate palkade vahel.<sup>29</sup>

**32.** Siinkohal osundan esmalt, et proportsioon ei ole üheselt kindlaksmääratav<sup>30</sup> ja õiguskantslerina ei saa ma ka täpse proportsiooni paikapanemisel Riigikogu asemele asuda.<sup>31</sup> Seega tuleb disproportsiooniks pidada erinevate riigivõimu harude kõrgemate riigiteenijate palkade selget kõrvalekaldumist proportsioonist.<sup>32</sup>

**33.** Kirjeldan esmalt viimaste aastate muutusi kohtuvõimu kõrgemate riigiteenijate ja teiselt poolt seadusandliku ja täidesaatva võimu kõrgemate riigiteenijate palkade suhetes.<sup>33</sup>

<sup>28</sup> Vt ka CCJE arvamuse nr 1 (2001) punkti 11, kus on rõhutatud erinevate võimuharude võrdsust. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp) (20.10.2009). Ka näiteks tollane justiitsminister Märt Rask märkis kohtute seaduse eelnõu II lugemise jätkamisel: "On selge, et kohtunike kui kolmanda võimuharu palk peaks olema samal alusel ja samas suurusjärgus Riigikogu ja valitsusliikmete palkadega." Vt Riigikogu 14.04.2002 stenogramm, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

<sup>29</sup> Nt Tšehhi Vabariigi Konstitutsioonikohus tunnistas tuvastatud disproportsiooni tõttu kohtunike palgakorralduse sätteid Tšehhi Vabariigi konstitutsiooniga vastuolus olevaks. Tšehhi Vabariigi Konstitutsioonikohtu 07.12.2006 otsus asjas nr U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 ja 11.12.2008 otsus nr U-I-159/08 – kättesaadavad arvutivõrgus (tšehhi keeles): <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/index.htm> ja (inglisekeelsed kokkuvõtted): [http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/index\\_eng.htm](http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/index_eng.htm) (mõlemad 20.10.2009).

<sup>30</sup> Et ka rahvusvaheliselt ei ole proportsioone välja kujunenud, nähtub muuhulgas Euroopa harta kohtunike seaduse kohta selgitava memorandumi punktist 6.1., milles selgitatakse: "Eelistati deklareerida, et makstava tasu suurus peab olema selline, et see kaitseks kohtunikke surveavalduste eest, mitte sätestada see tase viitega töötasule, mida makstakse seadusandliku või täitevvõimu kõrgematele ametnikele, kuna nendel ametikohtadel olijaid ei kohelda erinevate riikide süsteemide raames kaugeltki mitte võrreldavatel alustel." Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.coe.int/T/E/Legal\\_Affairs/Legal\\_cooperation/Legal\\_professionals/Judges/Instruments\\_and\\_documents/Charter%20Estonian.pdf](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Legal_professionals/Judges/Instruments_and_documents/Charter%20Estonian.pdf) (20.10.2009).

<sup>31</sup> Toon siinkohal paralleeli Riigikohtu lahendiga, mille kohaselt majandus-, sotsiaal- ja eelarvepoliitika kujundamine on põhiseadusest tulenevalt seadusandja pädevuses ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohus peab vältima olukorda, kus näiteks eelarvepoliitika kujundamine või sotsiaalpoliitika kujundamine läheb suures osas kohtu kätte (RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, punktid 15 ja 16).

<sup>32</sup> Kohtunike palgakorralduse ebasoodsamaks muutmine võib olla põhiseadusega vastuolus ka sellisel juhul, kui esinevad mingid erilised asjaolud, millest lähtuvalt võib tekkida kahtlus, et kohtunike palgakorralduse ebasoodsamaks muutmise taga on tegelikult püüe mõjutada kohtu sõltumatust. "Oma rolli täitmiseks peab kohtunikukond olema nimetatud organitest sõltumatu, mis tähendab ka, et nende organitega ei oleks sobimatuid suhteid ega nende poolt sobimatuid mõjutamiskatseid." CCJE arvamuse nr 1 (2001) punktist 11. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp) (20.10.2009). EKÜ märkis selle kohta: "Me ei pea tõenäoliseks, et kõnealuse palgakärpega üritati mõnda kohtunikku konkreetset kohtuasjas mõjutada. Eelnevale vaatamata peame vajalikuks rõhutada, et võimude tasakaalu rikkumine avab võimaluse täitevvõimule kuuleka kohtunikukonna kujundamiseks. Samuti väärib märkimist, et kohtulahenditega saab kohus mõjutada riigieelarvet märkimisväärses ulatuses (vaidlused suurte maksusummade üle, riigi vastu suunatud rahaliste nõuete asjad jne [...])." Menetluse käigus ei tuvastanud ma, et kohtunike palku oleks vähendatud eesmärgiga mõjutada negatiivselt kohtu sõltumatust.

<sup>33</sup> Põhimõtteliselt tuleks tagada kohtunike palkade tasakaal ka võrdluses Vabariigi Presidendi, õiguskantsleri, riigikontrolöri ja kaitseväge juhatajaga. Samas on kõik osapooled senises diskussioonis võtnud lähtekohaks Riigikogu liikmete ning ministrite palgad. Seetõttu võrreldakse ka käesolevas analüüsis kohtunike palku just nendega (st võrdlusest Vabariigi Presidendi, õiguskantsleri, riigikontrolöri ja kaitseväge juhatajaga on loobutud).



**34.** Ametipalkade seaduse kohaselt (vastavalt §-dele 7, 8, 10 ja 12) on Riigikohtu esimehe ametipalga koefitsient 6, Riigikohtu liikmel 5,5, Ringkonnakohtu kohtunikul 4,5 ning maa-, linna- ja halduskohtu kohtunikul 4.

**35.** Riigikogu liikme staatuse seaduse (vastavalt § 29 lõiked 2-6) kohaselt on Riigikogu esimehe ametipalga koefitsient 6, Riigikogu aseesimehel 5,5, Riigikogu komisjoni esimehel ja fraktsiooni esimehel 5, Riigikogu komisjoni aseesimehel ja fraktsiooni aseesimehel 4,5 ning Riigikogu liikmel 4.

**36.** Ametipalkade seaduse kohaselt (vastavalt §-dele 2 ja 3) on peaministri ametipalga koefitsient 6 ja ministril 5,5. Peaministri ja ministrite ametipalgaga võrdlemisel tuleks arvestada ka ametipalkade seaduse §-ga 12<sup>1</sup>, mille kohaselt makstakse peaministrile ja ministrile igakuiselt 20 protsenti ametipalgast tulumaksuvabalt<sup>34</sup> esinduskuludeks. Seadmata kahtluse alla kõigile ministritele (maksuvaba) esinduskulu maksmise põhjendatust, leian vaid, et kui esinduskulu makstakse sõltumatult kulude tekkimisest, siis on põhjendatud seda ka palga proportsioonide võrdlemisel arvestada.

**37.** 01.01.2009 jõustunud ajutise korralduse seadus reguleeris kuni 01.03.2009 kehtinud redaktsioonis kõigi Eesti keskmise palgaga seotud palkade (sh kohtunike palkade) – kui välja arvata Riigikogu liikmete palgad – maksmist 01.01.2009-28.02.2010, seades nende kõikumisele ülempiiri 2007. aasta seisust lähtuvalt. Selle tulemusel suurenes kohtunike ja Riigikogu liikmete ametipalkade vahe (kohtunike kahjuks), kuna kehtestatud ametipalga ülempiir Riigikogu liikmetele ei laienenud. Samas kohtunike ja täidesaatva võimu kõrgemate riigiteenijate palkade suhe muutus kohtunike kasuks (vt p 50 tabelid).<sup>35</sup>

**38.** Kuivõrd käesoleval juhul ei ole tõusetunud kahtlust kohtunike, ministrite ja Riigikogu liikmete palkade proportsioonidest enne lisaeelarve seaduse jõustumist, siis lähtun eeldusest, et enne seda ei kaldunud palgad nõutavast tasakaalust selgelt kõrvale ehk teisisõnu ei olnud disproportsioonis (vt ka p 31 ja kohtunike ja Riigikogu liikmete palkade proportsioonide muutumise osas vt ka punktid 47 ja 48 allpool).

**39.** Lisaeelarve seaduse jõustumise järel (alates 01.03.2009) tuli senine kohtunike palga ülempiir<sup>36</sup> korrutada täiendavalt koefitsiendiga 0,93 (st palga ülempiir muutus 7% väiksemaks). See tõi kaasa kohtunike ja täidesaatva võimu kõrgemate riigiteenijate palkade suhte muutumise täidesaatva võimu kõrgemate riigiteenijate kasuks (01.01.2009-28.02.2009 saadud palkadega võrreldes), kuna viimaste suhtes palga ülempiiri ei vähendatud. Ühtlasi muutusid veelgi kohtunike ja Riigikogu liikmete palkade proportsioonid.

**40.** Lisaeelarve seaduse eelnõu seletuskirjas ning esimesel (ja ühtlasi viimasel) lugemisel on küll põhjendatud kohtunike palga piirmäära vähendamist, kuid mitte seda, miks ei vähendata ühtlasi proportsionaalselt teiste kõrgemate (ajutise korralduse seaduses nimetatud) riigiteenijate ametipalkade piirmäärasid. Riigikohus on väljendanud oma mittenõustumist lisaeelarve seaduse eelnõuga just seoses proportsiooni muutumisega: "*Täiendav kohtunike palgakärbe võrrelduna ajutise palgakorraldusega saavutatud vähendamisega ei ole solidaarne võrreldes teiste kõrgemate riigiametnikega. [...] Leiame, et erinevate võimuharude kõrgemate ametnike ametipalkade vaheline proportsioon peaks säilima [...]*".<sup>37</sup> Samas ei ole nimetatud muudatuse pinnalt erinevate

<sup>34</sup> Tulumaksuseadus § 13 lg 3 p 4<sup>1</sup>.

<sup>35</sup> Selle tõi kohtunike palgakorralduse muutmise põhjusena välja ka justiitsminister vastuses minu pöördumisele (vt käesoleva seisukoha lisa nr 1 p 2).

<sup>36</sup> St ajutise korralduse seaduse kuni 28.02.2009 kehtinud redaktsiooni alusel arvestatud kohtuniku ametipalga ülempiir.

<sup>37</sup> Vt Riigi 2009. a lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa, kättesaadav arvutivõrgus [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee). Nt Leedu Vabariigi Konstitutsioonikohus on 15.01.2009 otsuses nr 15/98, 33/03 (viidates oma varasemale lahendile) leidnud, et lubamatu oleks ainult kohtunike palga vähendamine (või ainult kohtute eelarve vähendamine), vt IV jao p 2; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2009/d090115.doc> (24.10.2009). Teiselt poolt märkis tollane rahandusminister Ivori Padar riigieelarve seaduse eelnõu I lugemisel: "*Paratamatult puudutab see enneolematu kärbe suurt hulka inimesi ja peaaegu kõiki elualasid. Sellepärast püüdis*

riigivõimu harude kõrgemate riigiteenijate palkade proportsioonide säilimise osas järelduste tegemine nii lihtne, kui esmapilgul paistab.

**41.** Esmalt tuleb osundada, et erinevate riigivõimu harude kõrgemate riigiteenijate palkade proportsioon kõikus (sõltumata ülempiiridest või täiendavatest koefitsientidest) juba enne 01.01.2009 jõustunud ajutise korralduse seaduse ja 01.03.2009 jõustunud lisaelarve seaduse vastuvõtmist. Paraku ei vältenda ametipalkade seaduse ja Riigikogu liikme staatuse seaduse koefitsientide suhted täpselt palkade tegelikke proportsioone vastaval aastal – seda seetõttu, et palga ümberarvestamine Eesti keskmisest palgast lähtuvalt toimub erinevalt. Selgitan seda allpool.

**42.** Ametipalkade seaduse § 1 lg 1 teise lause kohaselt on palga ümberarvestamist täpsustatud kõigi kohtunike (ning kaitseväge juhataja) osas – nende ametipalka korrigeeritakse iga aasta alguses Eesti eelmise aasta keskmise palga alusel (terveks kalendriaastaks). Riigikogu liikme staatuse seaduse § 29 lg 7 kohaselt esitab Statistikaamet Riigikogu Kantseleile iga aasta 26. veebruariks eelmise aasta neljanda kvartali Eesti keskmise palga suuruse, mille alusel arvutatakse Riigikogu liikme palk jooksva aasta 1. märtsist järgnevas 12 kuuks. Ametipalkade seadus ei täpsusta, kuidas peaks toimuma ministrite palkade ümberarvestamine. Ministrite palga ümberarvestamine toimub väljakujunenud pikaajalise praktika kohaselt kvartaalselt jooksva aasta kvartalite keskmise palga pinnalt. Kui arvestada siinkohal asjaolusid, et varasemalt arvestati Eesti Vabariigi presidendi ja Riigikogu liikmete palka kvartaalselt<sup>38</sup> ning seadusandja on palkade kvartaalse arvestamise praktikast teadlik olnud ning seetõttu teadlikult erineva regulatsiooni kehtestanud kohtunike ja kaitseväge juhataja suhtes (jättes analoogse regulatsiooni kehtestamata ministrite suhtes),<sup>39</sup> siis ei saa sellist ametipalkade seaduse tõlgendust valeks pidada.

**43.** Niisiis, kohtunike palk sõltub (kuni sama kalendriaasta juulini mitteametlikust) Eesti eelmise aasta keskmisest palgast, Riigikogu liikmetel eelmise aasta neljanda kvartali Eesti keskmisest palgast ja ministrite palk sõltub iga eelneva kvartali Eesti keskmisest palgast. Seega ministrite kalendriaasta esimese kvartali palk lähtub eelmise aasta viimasest kvartalist ja kalendriaasta viimase kolme kvartali palk sama kalendriaasta kolmest esimesest kvartalist.

**44.** Selline palkade erinev ümberarvestamine muudab palkade proportsioonide jälgimise ja hindamise äärmiselt keeruliseks. Kui siinkohal arvestada ka asjaoluga, et Eesti eelmise aasta keskmine palk selgub ametlikult alles juunis,<sup>40</sup> siis muutub proportsioonide hindamine veelgi keerulisemaks.

---

valitsusliit üldjuhul teha valikud põhimõttel, et kokkuhoid jaguneks ühiskonnas võimalikult solidaarselt ja õiglaselt. [...] Alates eelmisest suvest on avaliku sektori tegutsemiskulusid, arvestades ka tehtud erandeid, vähendatud kokku üle 18%. Avaliku sektori kärbe mõjutab kahjuks väga paljude inimeste sissetulekut ning hoiab kokku mitmete programmide ja tegevuste kuludelt. Teatud erandina käsitleb lisaelarve õpetajaid, sisejulgeoleku- ning kultuuritöötajaid. [...] üldiselt me oleme proovinud jälgida, et kärped eri valdkondades oleksid solidaarsed. Sellest tingituna on ka see konkreetne teema, kohtunike kulude kärbe, siin sees." Riigikogu 20.02.2009 stenogramm, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

<sup>38</sup> Eesti Vabariigi seaduse "Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta" 01.07.1992 (RT 1992, 28, 381) jõustunud algredaktsiooni § 10: "Eesti Vabariigi Riiklik Statistikaamet esitab Riigikogu Kantseleile kvartalile järgneva kuu 25. kuupäevaks Eesti keskmise palga suuruse, mis on Eesti Vabariigi presidendi ja Riigikogu liikme palga arvutamise aluseks." Sellisel kujul kehtis säte kuni 22.03.2003, mil jõustus Eesti Vabariigi seaduse "Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta" muutmise seadus (RT I 2003, 18, 97), millega kehtestati ülal põhitektis tsiteeritud Riigikogu liikme staatuse seaduse § 29 lõikele 7 analoogiline säte.

<sup>39</sup> Nt märkis tollane justiitsminister Märt Rask kohtute seaduse eelnõu (607 SE) II lugemise jätkamisel järgmist: "On selge, et kohtunike kui kolmanda võimuharu palk peaks olema samal alusel ja samas suurusjärgus Riigikogu ja valitsusliikmete palkadega. Et mitte laiendada inflatsiooni soovivat süsteemi, on eelnõus ette nähtud kohtunike palga korrigeerimine vaid üks kord aastas, võttes aluseks eelmise aasta keskmise palga. Sellise süsteemiga langevad ära, esiteks, eelarve planeerimise raskused ja, teiseks, inflatsiooni tekkimise kartused. Julgen soovitada Riigikogule samasugust palgakorraldust, selle võiks kehtestada järgmisele Riigikogu koosseisule ja teistele kõrgetele ametiisikutele, kelle palk on seotud keskmise palgaga." (vt Riigikogu 21.11.2001 stenogramm, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)).

<sup>40</sup> Nt 2008. aasta Eesti eelmise aasta keskmine palk avaldati 18.06.2009, kusjuures seni teadaolnud eelduslik keskmine ja ametlik keskmine erinesid (vastavalt 12818 EEK ja 12912 EEK). Muuhulgas sellest asjaolust lähtub ka Riigikogu liikmete palga ümberarvestamist – põhjusena, miks seoti ümberarvestamine just eelmise aasta IV kvartali Eesti keskmise palgaga, toodi Eesti Vabariigi seaduse "Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete

**45.** Selle pinnalt tekivad küsimused, millise perioodi lõikes on üldse võimalik adekvaatselt hinnata erinevate võimuharude kõrgemate riigiteenijate palku ning kas palkade senist erinevat ümberarvestamist saab pidada mõistlikuks (mh seetõttu, et palkade proportsioonide hindamine saab ametlike andmete põhjal toimuda alles olulise viivitusega palkade maksmise ajast).

**46.** Siinkohal osundan, et sõltumata sellest, kas võtta võrdluse aluseks konkreetne kuu, kvartal või kalendriaasta, ei ole kohtunike ja teiselt poolt Riigikogu liikmete ja ministrite tegelike palkade suhe vastanud seaduses toodud koefitsientide suhtele<sup>41</sup> juba alates 01.07.2002, mil rakendus KS<sup>42</sup> rakendussätetes sisalduv muudatus, mille kohaselt kõigi kohtunike ametipalka korrigeeritakse iga aasta alguses Eesti eelmise aasta keskmise palga alusel (samasugust sätet ei kehtestatud ei ministrite, riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikogu liikmete ega Vabariigi Presidendi suhtes, alates 23.12.2005 kehtib aga analoogiline regulatsioon kaitseväge juhataja suhtes). Võrdluse teostamine kõrgemate riigiteenijate ametipalkade vahel muutus veel keerulisemaks alates 22.03.2003,<sup>43</sup> mil mindi Riigikogu liikmete puhul üle teistsugusele palga ümberarvestusele ehk eelmise aasta neljanda kvartali Eesti keskmise palga alusel arvutatakse Riigikogu liikme palk jooksva aasta 1. märtsist järgnevas 12 kuuks.<sup>44</sup>

**47.** Seetõttu ei saa kõrgemate riigiteenijate palkade proportsioonide hindamisel võtta aluseks lähtekohta, et igal ajahetkel peaksid tegelike palkade proportsioonid täpselt vastama seadusega kehtestatud koefitsientide suhtele – seda ei ole seadusandja kunagi eesmärgiks pidanud,<sup>45</sup> kuna palkade ümberarvestamise sätetest tulenevad vältimatud nihked vähemalt kvartali intervalliga. Seega olen seisukohal, et võrdluse peamiseks lähtekohaks võiks võtta ikkagi kalendriaasta.<sup>46</sup>

**48.** Valdavalt on kohtunike palga piirmäära vähendamise üle peetavas diskussioonis tuginetud kohtunike ja ministrite palkade võrdlusele, st pigem kõrvale jäetud võrdlus Riigikogu liikmetega. Võrdluses Riigikogu liikmetega (ministritega võrdlemise juurde tulen tagasi allpool) on oluliseks teguriks PS § 75 ja seda majandussurutise kontekstis tõlgendav Riigikohtu praktika, mille kohaselt: "[A]metisoleval Riigikogu koosseisul on enda liikmete jaoks keelatud muuta Riigikogu liikme tasu ja piiranguid muu töötulu saamisel, välja arvatud juhul, kui see seab ohtu Riigikogu liikme sõltumatuse ja mandaadi kasutamise vabaduse või riigi kaitsmise. [...] Käesolevas asjas ei esine selliseid olukordi, mistõttu ei ole võimalik PS § 75 kohaldamisel teha erandit."<sup>47</sup>

**49.** Siinkohal nõustun EKÜ seisukohaga, mille kohaselt ei tohi Riigikogu liikmete ja kohtunike palga vahe siiski lõpmatult suureks muutuda. Osundan, et kohtunike sotsiaalseid garantiisid

---

garantiide kohta" muutmise seaduse eelnõu (1184 SE, 1193 SE, 1207 SE ja 1216 SE) esimesel lugemisel välja järgmist: "Kui oodata ameti väljastatavat statistikat terve eelmise aasta keskmise palga kohta, siis ei ole parlamendiliikmete palka võimalik korrigeerida 1. märtsist ehk II kvartali alguses, siis nihkub see kuupäev hilisemale ajale, sest eelmise aasta keskmist palka ei ole võimalik Statistikaametist kätte saada järgmise aasta 26. veebruariks. See on Statistikaameti ühene vastus. See protsess on niisugune. Ma võin teile tsiteerida Statistikaameti kirja: "Statistikaameti poolt Riigikogu Kantseleile kvartalile järgneva kuu 25. kuupäevaks esitatavad andmed, nagu see täna toimub, Eesti keskmise palga kohta pole lõplikud, vaid riikliku statistika seaduse mõistes töötlustes olevad andmed." See tähendab, et praegu ei ole Riigikogu liikme palka, mida on iga kvartal korrigeeritud, korrigeeritud mitte Statistikaameti ametlike lõplike andmete alusel, vaid töötlustes olevate andmete alusel, nagu neid nimetatakse." (Toomas Vilosius, Riigikogu 18.12.2002 stenogramm, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee); rõhuasetused käesoleva kirja koostajalt).

<sup>41</sup> Kehtiva õiguse järgi nt I astme kohtu kohtuniku ja Riigikogu (liht)liikme puhul 4 : 4 ehk üks ühele ning I astme kohtu kohtuniku ja ministri puhul 4 : 5,5.

<sup>42</sup> RT I 2002, 64, 390; vt § 146 p 1, millega muudetakse Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seaduse § 1 lõiget 1.

<sup>43</sup> Jõustus Eesti Vabariigi seaduse "Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta" muutmise seadus (RT I 2003, 18, 97).

<sup>44</sup> 13.02.2006 jõustus ka Vabariigi Presidendi suhtes analoogne säte.

<sup>45</sup> Osundan, et sama kohtute seadusega (RT I 2002, 64, 390) said kohtunike palgad seotud Eesti keskmise palgaga (sarnaselt samal ajal teiste kõrgemate riigiteenijate, v.a kaitseväge juhataja, suhtes kehtinud regulatsioonile), st alles siis tekkiski uuesti võimalus kõrvutada tegeliku palga proportsioone seaduses kehtestatud koefitsientide suhtega ja samas jõustas seadusandja kohe ka regulatsiooni, mille tõttu tegeliku palga proportsioonid ei vasta kehtestatud koefitsientide suhtele.

<sup>46</sup> Teatud tingimustel võib ka lühiajalisem proportsioonist kõrvalekaldumine probleemiks osutuda.

<sup>47</sup> RKÜKo 23.02.2009, nr 3-4-1-18-08 p 29.

puudutavate rahvusvaheliste dokumentide kohaselt on tasakaal nõutav ka parlamendiliikmete ja kohtunike palkade võrdluses.<sup>48</sup> Samas ei tulene sellest minu hinnangul, et kui Riigikogu liikmete palku ei saa konkreetset perioodil muuta, siis ei tohiks samal perioodil muuta ka kohtunike palku. Sellest tuleneb aga kahtlemata, et kohtunike palga vähenemise järel ei tohi tekkida disproportsioon ehk palkade selge kõrvalekaldumine proportsioonist (vt p 31). Käesoleval juhul ei näe ma hoolimata proportsiooni muutumisest kohtunike kahjuks siiski Riigikogu liikmete ja kohtunike palkade (selget) disproportsiooni. Arvestan siinkohal ka 01.03.2009 jõustunud Riigikogu liikme staatuse seaduse muudatust,<sup>49</sup> mille kohaselt Riigikogu XI koosseisu volituste lõppemiseni hüvitatakse Riigikogu liikmele kuludokumentide alusel tööga seotud kulutused kuni 10% Riigikogu liikme ametipalgast (senise ja peale XI koosseisu volituste lõppemist taas rakenduva regulatsiooni kohaselt kuni 30%).

**50.** Ministrite ja kohtunike palkade proportsioonide võrdluses on oluline asjaolu, et ministrite ja kohtunike palkade proportsioon muutus 2009. a alguses kohtunike kasuks tulenevalt 01.01.2009 jõustunud ajutise korralduse seadusest. Sellega seati palga piirmäär nii ministrite kui kohtunike puhul 2007. a Eesti keskmisest palgast lähtuvalt, mitte aga neile tegelikult 2008. a arvestatud palgast lähtuvalt. Kohtunike suhtes andis muudatus tulemuseks nõ palga külmutamise, st nad said 2009. a alguses sama palka, mis 2008. aastal (sest ka nende 2008. a palk arvestati 2007. a Eesti keskmisest palgast lähtuvalt). Ministrite puhul tõi aga muudatus kaasa 2009. a alguses palga reaalse vähenemise 2008. a alguse palgaga võrreldes, st mitte vaid palga nõ külmutamise 2008. a tasemel nagu kohtunike puhul. Seda seetõttu, et nende 2008. a I kvartali palk arvestati 2007. a viimase kvartali (ja mitte 2007. a kui terviku) keskmisest palgast lähtuvalt ning see oli kõrgem 2007. a keskmisest palgast.<sup>50</sup>

**51.** Kohtunike ja ministrite palga proportsioonide muutumist ilmestavad järgmised tabelid,<sup>51</sup> millest nähtub muuhulgas, et 1) 2009. a alguses muutus kohtunike ja ministrite palkade proportsioon kohtunike kasuks 2008. aastaga (keskmisega) võrreldes,<sup>52</sup> 2) ka lisaelarve seaduse jõustumise järgselt oli kohtunike ja ministrite palkade proportsioon kohtunike suhtes parem kui 2008. aastal (keskmiselt) ning 3) ka 01.03.2009 jõustunud palgakorralduse kehtimisel

<sup>48</sup> St võib küsida, kas kohtunike ja Riigikogu liikmete palkade proportsiooni hindamisel PS §-l 75 üldse mingit tähendust on.

<sup>49</sup> RT I 2009, 15, 95.

<sup>50</sup> Ministrite palka oleks seega saanud vähendamise asemel nõ külmutada 2008. a tasemel nii, et nende palga piirmäära arvestuse aluseks oleks võetud täpselt samad kvartalid, mis olid aluseks nende 2008. a palga arvestamisel (paraku seoti aga ka ministrite palga piirmäär 2007. a keskmisega).

<sup>51</sup> Tabelites tärniga tähistatud andmed on võetud Justiitsministeeriumis koostatud ning KHN liikmetele 17.-18.09.2009 istungiks saadetud tabelitest (lisa 4). Kõik numbrid ümmardatud täisarvuni. Tabelites märgitud andmetega võrreldes on võimalikud lisanihked tulenevalt ametipalgast protsendina makstavatest lisatasudest – sõltuvalt lisatasu protsentide erinevusest muutub ka palkade suuruse suhe. Osundas in eelnevalt, et võrdluses ministrite palkadega tuleb arvestada ka esindustasu 20% ametipalgast (vt p 35). Samas ei kajasta ma seda tabelites, sest tegemist on tulumaksuvaba maksega ehk tegelikult kättesaadava summaga, ametipalkade seaduse alusel arvestatud palkadest tuleb aga tegelikult kättesaadava summa saamiseks tulumaks maha arvestada. Maksude mahaarvestamine muudaks aga tabelite koostamise keerulisemaks ja poleks põhjendatud seetõttu, et esindustasu kajastamine tabelites muudab küll tegelikult kättesaadava summa proportsioone (st konkreetseid protsendiväärtusi), aga mitte proportsioonide muutumise tendentsi (st ei mõjuta seda, kas konkreetne protsent väheneb või suureneb eelmise perioodiga võrreldes). Antud juhul on aga just tendentsi väljaselgitamine vajalik. Kohtunike osas on tabelites esitatud vaid andmed I astme kohtute kohtunike kohta, sest kõigi kohtunike palkade arvestamisel lähtutakse samast regulatsioonist – nii kehtivad I astme kohtu kohtuniku ja ministri palga proportsioonide muutumise tendentside suhtes tehtavad järeldused ka II ja III astme kohtute kohtunike suhtes (st kuigi erinev on protsent, mis näitab kui suure osa moodustab kohtuniku palk ministri palgast, jääb samaks järeldus, mis puudutab selle protsendi vähenemist või suurenemist eelmise perioodi vastava protsendiga võrreldes).

<sup>52</sup> Kohtunike ja ministrite palkade proportsioon kalendriaasta alguses oleks olnud kohtunike suhtes isegi pisut halvem juhul, kui poleks toimunud palkade nn külmutamist kalendriaasta algusest alates. Palkade nn külmutamata jätmise korral oleks I astme kohtute kohtunike kuupalk olnud 51648 (4-kordne 2008. a keskmine palk, mis oli 12912) ning ministritel 72144 (5,5-kordne 2008. a IV kvartali keskmine palk, mis oli 13117), st kohtuniku palk oleks ministri palgast aasta alguses moodustanud 72%. Kvartali keskmised palgad kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.stat.ee/36716>.

kalendriaasta lõpuni<sup>53</sup> oleks kohtunike ja ministrite palgade proportsioon käesoleval kalendriaastal olnud kohtunikele soodsaim alates aastast 2004.

	Aasta keskmine palk ilma lisatasudeta 2003-2005					
	2003		2004		2005	
	aasta keskmine	% ministri palgast	aasta keskmine	% ministri palgast	aasta keskmine	% ministri palgast
Minister	36 013*		38 931*		42 911*	
Kohtunik I aste	24 576*	<b>68%*</b>	26 892*	<b>69%*</b>	29 148*	<b>68%*</b>

	Aasta keskmine palk ilma lisatasudeta 2006-2008					
	2006		2007		2008	
	aasta keskmine	% ministri palgast	aasta keskmine	% ministri palgast	aasta keskmine	% ministri palgast
Minister	49 335*		59 101*		69 335*	
Kohtunik I aste	32 292*	<b>65%*</b>	37 628*	<b>64%*</b>	45 344*	<b>65%*</b>

	Aasta palk ilma lisatasudeta 2009 (01.03.09 seisuga) <sup>54</sup>					
	01.01-28.02.09 (2007. a keskmise palga alusel)	% ministri palgast	Pärast 01.03.2009 (2007. a keskmise palga alusel / kohtunikel koef 0,93)	% ministri palgast	2009. a keskmine oleks seega tulnud	% ministri palgast
Minister	62 348*		62 348*		62 348	
Kohtunik I aste	45 344*	<b>73%</b>	42 170*	<b>68%</b>	42 699	<b>69%</b>

**52.** Seega, kuivõrd lisaelarve seadusest tulenevad ministrite ja kohtunike 2009. a palga proportsioonid on kohtunikele eelmise kalendriaastaga võrreldes isegi soodsamad, **ei tuvastanud ma lisaelarve seaduse vastuolu PS §-dega 4, 14 ja 146 (võimude tasakaalustatuse põhimõtte ja kohtu sõltumatus).**

#### 4. Lisaelarve seaduse kooskõla PS §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega

**53.** PS §-st 10 tulenevast õiguskindluse põhimõttest tuleneb õiguspärase ootuse ehk usalduskaitse põhimõte.<sup>55</sup> Riigikohus märgib: "Põhiseaduse mõtte kohaselt on Eestis õiguse üldpõhimõtteks õiguspärase ootuse printsiip. Selle printsiibi kohaselt on igaihel õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaiüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik."<sup>56</sup> ning: "Riigikohus on korduvalt osundanud õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõttele juhtudel, kus isikud võisid varasemale seadusele tuginedes eeldada, et neil on võimalus saada riigilt soodustusi, kuid hilisema seadusega on õigus soodustusele ära langenud [...]."<sup>57</sup> Õiguspärase ootuse põhimõttest tuleneb igaihe õigus mõistlikule ootusele, et seadusega lubatud rakendatakse isikute suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima.<sup>58</sup> Samas ei tähenda õiguspärase ootuse põhimõte, et: "[...] isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. Õiguspärase ootuse põhimõte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist - seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber

<sup>53</sup> St 01.07.2009 jõustunud palgakorralduse muudatusi arvestamata (sellega paranes kohtunike ja ministrite palga proportsioon nii kuu kui kogu kalendriaasta lõikes kohtunike suhtes veelgi).

<sup>54</sup> Vt eelmine allmärkus.

<sup>55</sup> RKPJKo 30.09.1994, nr III-4/1-5/94. Õiguspärase ootuse põhimõte on kaitset leidnud ka Euroopa Kohtu praktikas (vt näiteks Euroopa Kohtu 15.02.1996 otsus kohtuasjas C-63/93, Duff jt, EKL 1996, lk I-569, punkt 20).

<sup>56</sup> RKPJKo 30.09.1994, nr III-4/1-5/94.

<sup>57</sup> RKHKo 07.12.2001, nr 3-3-1-51-01, p 2.

<sup>58</sup> RKPJKo 17.04.1999, nr 3-4-1-2-99, osa II.



*kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda.*"<sup>59</sup> Vastasel juhul oleks seadusandja võimalus suhteid ühiskonnas ümber korraldada äärmiselt piiratud – seda saaks teha vaid isikuid soodustavas suunas.

**54.** Niisiis võib minu hinnangul muudatuse vastavust õiguspärase ootuse põhimõttele kontrollida vastavalt järgmisele kontrolliskeemile:

- a. isikul on tekkinud mõistlik ootus ehk
  - i. õigusaktiga on lubatud, et (teatud tingimustel) saabub või säilib isiku subjektiivne õigus;
  - ii. isik on hakanud seda õigust realiseerima või on hakanud kulgema õiguse saamise tingimuseks olev tähtaeg;
- b. muudatusega kaasneb isiku jaoks halvemus ning
- c. isiku mõistlik ootus õigusliku olukorra püsimisse kaalub üles avaliku huvi ümberkorralduse järele. Arvestada tuleb õigusliku olukorra selgust, muutunud olusid, muudatusega kaasnevaid tagajärgi, muudatuse ettenähtavust jms.<sup>60</sup>

**55.** Olen seisukohal, et ametipalga arvestamise korraldust sätestava normi pinnalt tekib isiku subjektiivne õigus ametipalgale (sama kehtib kohtunike suhtes<sup>61</sup>). Kuivõrd ametipalga näol on tegemist vastusooritusega perioodilise teenistuse eest, siis tuleb üldjuhul konkreetse ametipalga suuruse suhtes mõistliku ootuse olemasolu jaatada vähemalt peale vastava perioodi algamist kuni selle lõpuni (st palga igakuulisel maksmisel peale selle kuu algust, mille eest ametipalka makstakse, kuni selle lõpuni). Kõrvalekalded kirjeldatud üldisest lähenemisest võivad olla tingitud erilistest asjaoludest või erinormi(de)st<sup>62</sup> – nt normist või objektiivsest tõkkest, mis takistab isikutel enda käitumist kiiresti kohandamast (muutunud õiguskorrale vastavalt).

**56.** Üldisest lähenemisest erandlikku käsitlust võib käesoleval juhul muuhulgas õigustada kohtunikele ATS § 114 lg 2 kohaldumine, millest tulenevalt peab kohtunik teenistusest omal soovil lahkumisest (KS § 99 lg 1 p 1) reeglina ette teatama vähemalt üks kuu.<sup>63</sup> Kahtlemata on õigustatud teatud aja arvestamine kohtnikuametist lahkumise otsuse kaalumiseks. Seega leian, et mõistlik ootus peaks siin katma vähemalt kuu peale selle hetke saabumist, millest alates peab hakkama arvestama muudatusega teenistustingimustes.<sup>64</sup>

<sup>59</sup> RKPJKo 02.12.2004 nr 3-4-1-20-04 p 14. Ka RKHKo 29.03.2006 nr 3-3-1-81-05 p 14: "*Usalduse kaitse ei ole absoluutne, kuid see on oluline õiguslik põhimõte [...]*."

<sup>60</sup> Argumenteerimiskoormus on erinevalt ebasoodsa tagasiulatuva mõju keelust sellel, kes tugineb õiguspärase ootuse põhimõttele. Ebasoodsa tagasiulatuva jõu keeldu tuleb eristada õiguspärase ootuse põhimõttest – esimese puhul on tegemist õigusaktile tagasiulatuva jõu andmisega, teisel juhul hakkab õigusakt kehtima vaid edasiulatuvalt, kuid hindab ümber enne õigusakti jõustumist juba asetleidnud sündmused ja tekkinud õigussuhted.

<sup>61</sup> Vt kinnituseks RKÜKo 14.04.2009, nr 3-3-1-59-07, p 35 ning sellele lisatud Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamuse, millega on ühinenud riigikohtunikud Ott Järvesaar ja Lea Laarmaa, p 5.

<sup>62</sup> Analüüsisin selles kontekstis ka kuni 28.02.2009 kehtinud KS § 134, mille kohaselt palgakorralduse muudatuste tõttu ei tohi kohtuniku palk väheneda (palga vähenemisel hüvitatakse vahe riigieelarvest). Asusin seisukohale – ja minuga nõustuvad nii EKÜ kui ka justiitsminister –, et tegemist on ainult 2002. aastal kohtute seaduse jõustumisega toimunud reformi rakendussättega, st see säte ei omaks käesoleval ajal enam õiguslikku tähendust (isegi siis, kui sätet poleks lisaearve seadusega kehtetuks tunnistatud). Vt ka allmärkus 2.

<sup>63</sup> Erandina näeb ATS sama säte ette 5 kalendripäevase etteteatamisaja, kui teenistusest lahkumise põhjuseks on ametniku invaliidsus, haige või invaliidistunud perekonnaliikme hooldamise vajadus, ning ATS § 114 lg 2<sup>1</sup> kohaselt võib kokkuleppel isikuga, kellel on ametniku teenistusest vabastamise õigus, ametniku teenistusest lahkumise korral kohaldada ka lühemat etteteatamistähtaega.

<sup>64</sup> Siinkohal viitan lisaks EKÜ arvamusele: "*Ehkki ei saa eeldada, et pikema vacatio legis korral oleksid kohtunikud asunud otsima endale tasuvamat tööd, oleks mõistlik aeg tõenäoliselt mitmelegi kohtunikule andnud vajaliku võimaluse oma varalise olukorra kohandamiseks (muutes nt laenu tagasimaksmise tingimusi, müües vähem vajalikku vara). Ka pikka aega etteplaneeritud kulutustest ei ole sageli võimalik ilma lisakuludeta (leppetrahvid jms) loobuda.*" Seetõttu võib mõistliku ootuse aeg olla pikemgi kui kuu aega, kuid kuivõrd käesoleval juhul ei ole täidetud isegi kuu aja nõue (miinimum), siis puudub vajadus analüüsida muudatust pikema aja suhtes. Kahtlemata tuleb käitumise kohandamiseks vajaliku aja hindamisel arvestada, et aega kulub võimaliku uue tööandja otsimiseks, töötingimuste üle läbirääkimiste pidamiseks jmt, kuid leian, et see aeg on mõistlik paigutada *vacatio legis* e kaitsealasse.

**57.** Käesoleval juhul kuulutas Vabariigi President lisaelarve seaduse (sh kohtunike palgakorralduse muudatuse) välja 23.02.2009,<sup>65</sup> see avaldati Riigi Teatajas 28.02.2009 ja jõustus Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval ehk 01.03.2009, st vastava kuu alguses, mille eest palka makstakse. Seega saab järeldada kohtunike mõistliku ootuse olemasolu.

**58.** Kahtlemata kaasnes kohtunikele palga piirmäära vähendamisega halvemus (palga vähenemine).

**59.** Järgmiseks tuleb kaaluda kohtunike mõistlikku ootust õigusliku olukorra püsimisse ühelt poolt ning avalikku huvi ümberkorralduse järele teiselt poolt. Märgin esmalt, et avalikku huvi on võimalik tuua nii (kohtunike palgakorralduse muutmise) poolt- kui vastuargumendina – kahtlemata on avalikus huvis kohtunikele kõrge palga maksmine,<sup>66</sup> kuid teiselt poolt on avalikus huvis ka avaliku sektori kulutuste mõistlikul tasemel hoidmine ning eriti kaalukaks muutub see vajadus majandussurutise tingimustes. Teiselt poolt tuleb arvestada kohtuniku ameti eluaegsuse põhimõttega, mille võimalikult ulatuslik realiseerumine on samuti avalikus huvis.<sup>67</sup> Kohtuniku ameti eluaegsuse tõttu tehakse kohtunikuks kandideerimise otsus teadlikult väga pikaajalise etteplaneerimisega. Seetõttu on sotsiaalsete garantiide stabiilsus ning kõrge tase äärmiselt tähtsad, et kohtnikuks kandideeriksid parimad võimalikud isikud.

**60.** Kohtunike mõistliku ootuse kaalumisel osundan, et nt I astme kohtu kohtuniku kuupalk vähenes veebruariga võrreldes 3174.- võrra. Kuigi seda ei saa iseenesest pidada väikeseks summaks, tuleb teiselt poolt arvestada, et vähenemise järel jäi I astme kohtu kohtuniku palga suuruseks 42170.- (kohtunikest kõige suurem palgavahe oli Riigikohtu esimehel: 4761.-; samas palga suuruseks jäi 63255.-).<sup>68</sup> Kui lisaks arvestada üldist fooni ehk enne muudatust (oriendruvalt juba eelmise aasta kolmanda kvartali keskpaigast) alguse saanud pidevat tugevat ühiskondlikku survet avaliku sektori vahendite kokkuhoiuks,<sup>69</sup> võib järeldada, et õiguspärase ootuse riive ei olnud antud juhul väga ulatuslik (vähemalt abstraktselt – aga tegemist ongi abstraktse normikontrolliga, konkreetse normikontrolli puhul on põhimõtteliselt võimalik jõuda ka teistsuguse järelduseni).<sup>70</sup>

**61.** Mis puudutab avalikku huvi ümberkorralduste järele, siis lisaelarve seaduse eelnõu (432 SE) seletuskirjas<sup>71</sup> märgitakse selle kohta järgmist: "*Seetõttu ongi 2009. aasta lisaelarve*

<sup>65</sup> Ühtlasi tuleb märkida, et suuremad päevalehed kajastasid seda koheselt, nt Eesti Päevalehe võrguväljaanne: 23.02.2009 M. Kruuse "President kuulutas lisaelarve välja"; Postimehe võrguväljaanne: 23.02.2009 M. Tamm "President kuulutas lisaelarve välja".

<sup>66</sup> Vt punktides 19-21 toodud põhjendusi.

<sup>67</sup> Kohtuniku ameti eluaegsus on kohtuniku sõltumatuse põhitagatis ning aitab spetsiifilis(t)e teadmiste, oskuste ja kogemuse laiendamise kaudu tagada kohtuotsuste kvaliteeti.

<sup>68</sup> St on oluline vahe, kas selle summa võrra väheneb nt Eesti keskmise palga või sellest tunduvalt kõrgema palga saaja sissetulek.

<sup>69</sup> Näiteks mõningad paljudest selleteemalistest artiklitest Eesti Päevalehe võrguväljaandes: 09.12.2008 R. Kallas "Töötajad pingutavad madalama palgaga rohkem"; 09.12.2008 M. Kruuse "Töötute arv kasvas aastaga 89%"; 10.12.2008 M. Kruuse "Majanduskriis paneb tööandja palgata puhkuse avaldusi jagama"; 18.12.2008 R. Kallas "Tööandjad: palgad tõmbuvad kuni viiendiku ulatuses kokku"; 14.01.2009 M. Salu "Edward Hugh: Eesti valikuks on palkade vähendamine või devalveerimine"; 22.01.2009 R. Poom "Padar: ametnike palgakärbe võib Eestiski sündida"; 17.02.2009 U. Jaagant "Lang: valida on palgalanguse või töötute armee kasvu vahel".

<sup>70</sup> Järeldus ei muutu oluliselt, kui lähtuda võrdluses palgast (51648.-), mida kohtunik oleks saanud siis, kui 2009. a alguses poleks jõustunud ajutise korralduse seadus, millega pandi kohtunike palkadele ülempiir 2007. aasta Eesti keskmisest palgast lähtuvalt. Sellega võrreldes sai I astme kohtunik 2009. a märtsis vähem 9478.-, mis on eraldi võttes kahtlemata märkimisväärne summa. Samas ei ole alust arvata, nagu oleks palga vähendamine oluliselt mõjutanud kohtuniku toimetulekut 2008. aastaga võrreldes. 2008. a oli I astme kohtuniku palgaks 45344.- ning järgmise aasta märtsist 42170.-. Palga vähenemisega paralleelselt langesid aga (2008. aastaga võrreldes) ka tarbijahinnaindeks, ehitushinnaindeks ja inflatsioon (minnes tegelikult aasta lõpus üle koguni deflatsiooniks), st kohtunike ostujõud oleks sama sissetuleku juures koguni kasvanud (ja seega sissetuleku vähenemisel kohtunike ostujõud oluliselt ilmselt ei vähenenud); teiselt poolt kasvas oluliselt tööpuudus ning vähenesid Eesti keskmised kuupalgad (st halvenes elanikkonna üldine toimetulek; järelduste tegemisel tuginen [www.stat.ee](http://www.stat.ee) avaldatud andmetele). Lisaks osundab justiitsminister arvamuses: "*Kohtunike palgad on suhteliselt kõrged ka pärast palga vähendamist, mistõttu kohtunike palga konkurentsivõime ei vähenenud – eriti kui arvestada üldist rasket majanduslikku olukorda, mis on toonud kaasa palkade vähenemise kõikides valdkondades, sh erinevatel juristide ameti- ja töökohtadel.*"

<sup>71</sup> Kätesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

koostamise aluseks võetud stsenaarium, mille korral SKP muutub reaalselt -8% ning jooksevhindades -6,5%. Antud stsenaariumi korral väheneb eelarve maksutulude laekumine riigieelarvega võrreldes 10,7 miljardi krooni võrra. [...] Lisaks keskvalitsusele mõjutavad valitsussektori eelarvepositsiooni halvenemist nii kohalike omavalitsuste oodatust suurem eelarvepuudujääk, mis tuleneb kulude kasvust ning maksutulude vähenemisest, kui ka Eesti Töötukassa tulude vähenemine ning kulude suurenemine, tingituna tööturu olukorra halvenemisest. Olemasolevatele hinnangutele tuginedes, ületab valitsussektori eelarvepuudujääk Maastrichti kriteeriumi ülempiiri. Selle vältimiseks peab eelarvepositsiooni parendavate meetmete maht ulatuma 8 miljardi kroonini. [...] Tegevuskuludes saavutatakse otsuste kohaselt kokkuhoid üldreeglina 7% ulatuses. [...] Käesoleva eelnõuga vähendatakse kõigi kohtunike ametipalka 7% (korrutamine koefitsiendiga 0,93) 2010. aasta 28. veebruarini. [...] Kavandatud kohtunike palkade vähendamisega hoitakse käesoleval aastal kokku 13 072 537 krooni. [...] esitatud seadusemuudatuse tulemusena vähenevad kohtunike pensionid 7% võrra, on 2009. a. 10 kuu jooksul riigieelarvest makstavate pensionide kulu kokkuhoiuks 1,05 mln krooni. [...] Valitsuskoalitsioon on otsustanud vähendada erinevate avaliku sektori osade tegevuskulusid solidaarselt."<sup>72</sup> Lisaks Eesti Panga 15.12.2008 ja 17.02.2009 majandusproгноosidest: "Valitsus peab keskpanga hinnangul olema valmis järgmise aasta jooksul täiendavalt piirama eelarvekuluseid, et toetada Maastrichti kriteeriumite täitmist." ning "Kuna Eesti majanduse maht jääb lähiaastatel prognoositust väiksemaks, on oluline, et valitsus viiks kulutused kooskõlla uute eeldustega. Eesti Panga hinnangul peaks valitsus vähendama kõiki kulukomponente, sealhulgas sotsiaalkulutusi, sest vastasel juhul võib nende tase lähiaastatel riigil üle jõu käia. Üldise makromajandusliku vaatega koos tuleb arvestada, et kasinaks on muutunud ka eelarvepuudujäägi rahastamise võimalused."<sup>73</sup>

**62.** Seega on kohtunike palga piirmäära vähendamise eesmärgiks ilmselt riigi rahaliste vahendite (kokku kalendriaasta lõpuni ca 14 miljonit krooni) kokkuhoid majandussurutise tingimustes. Iseenesest on selge, et kohtunike palga vähenemise läbi saavutatud kulude kokkuhoid võimaldab parandada riigi eelarvelist seisu, sh ei ole välistatud sellest muude, hädavajalike ja põhiseaduse kohaselt samuti nõutavate riigieelarveliste kulutuste rahastamine (nt majandussurutise tagajärjel hättasattunud isikute sotsiaalsete põhiõiguste tagamine – selline seos on küll äärmiselt abstraktne, kuid sugugi mitte olematu). Samas on muudatuse läbi kokku hoitav summa suhteliselt väike,<sup>74</sup> st sellega saavutatud kokkuhoiu kaudu ei ole ilmselt võimalik märkimisväärselt mõjutada riigi eelarvelist seisu. Teiselt poolt on aga selge, et väikesed kokkuhoitavad summad paljudes valdkondades võimaldavad ära hoida suuri tulude kukkumisi üksikutes valdkondades, mis võivad mõjuda nendes valdkondades suisa halvavalt (ilmselt sellest on lähtunud ka lisaeelarve seaduse eelnõu menetluses solidaarsuspõhimõtte manifesteerimisel), ning kokkuhoid tabas lisaeelarve seaduse eelnõuga tõepoolest paljusid ühiskonnaelu valdkondi.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> Lisaks tollane rahandusminister Ivori Padar lisaeelarve seaduse eelnõu esimesel lugemisel (Riigikogu 20.02.2009 stenogramm, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)): "Paratamatult puudutab see enneolematu kärbe suurt hulka inimesi ja peaaegu kõiki elualasid. Sellepärast püüdis valitsusliit üldjuhul teha valikud põhimõttel, et kokkuhoid jaguneks ühiskonnas võimalikult solidaarselt ja õiglaselt. [...] Oma tänaste kärpeotsustega tugevdame me Eesti finantsstabiilsust, me kindlustame, et Eesti on majanduslanguse aegadel jätkuvalt usaldusväärne. Üleüldine usaldamatus ongi ju praeguse ülemaailmse majanduskriisi üks märksõnasid. Õige eelarvepoliitika abil loome me usaldust oma riigi ja rahva vastu, mis on aluseks kõikidele muudele majandust elavdavatele meetmetele. Üks selle oluline element on loomulikult euro võimalikult kiire kasutuselevõtt. [...] üldiselt me oleme proovinud jälgida, et kärped eri valdkondades oleksid solidaarsed. Sellest tingituna on ka see konkreetne teema, kohtunike kulude kärpe, siin sees." Samas leiab ta kohtunike palga vähendamise osas, et: "[...] võimude lahususe printsiip kehtib jätkuvalt. Palk on siin banaalne küsimus. Võimude lahusus – see on tähtis." Palga banaalsusega võimude lahususe seisukohalt ei saa ma muidugi nõustuda (vt selgitust punktidest 29 ja 30).

<sup>73</sup> Kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.eestipank.info/pub/et/press/Press/kommentaariid/Arhiiv/> (10.10.2009).

<sup>74</sup> Euroopa Halduskohtunike Assotsiatsiooni president dr Heinrich Zens (lisa 3) on enda pöördumises Vabariigi Presidendi ja Riigikogu põhiseaduskomisjoni poole leidnud, et vaidlusalune kohtunike palga kärpimine Eestis andis riigieelarve seisu parandamisel vaid nii väikese panuse, et riigieelarvelised probleemid ei peaks viima kohtunike sõltumatuse tagamiseks kehtestatud õiguslike garantiide kaotamiseni.

<sup>75</sup> Siinkohal märgin, et ka Riigikohtu esimees Märt Rask on oma 2009. aasta ülevaates kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta märkinud: "Idee parandada riigieelarve positsiooni mõningate riigiteenistujate palkade alandamisega leidis kohtunikukonnas mõistmist, mille tõenduseks tasub meenutada Riigikohtu esimehe ja Eesti Kohtunike Ühingu esimehe ühisavaldust käesoleva aasta veebruaris, kus kohtunikukond leidis, et nad on solidaarsed kõigi teistega ja ei vaja tulenevalt majandussurutisest mingit erikohtlemist." Mõlemad

**63.** Niisiis, arvestades ühelt poolt kohtunike õiguspärase ootuse riive ulatust (vt p 59) ning teiselt poolt seadusandja ulatuslikku diskretsiooni riigieelarvelises planeerimises, majandussurutisega kaasnevat kulude kokkuhoiu vajadust (riigieelarve tasakaalu silmas pidades) ning üldeldisi kärpeid nii avalikus kui ka erasektoris, **ei tuvastanud ma lisaelarve seaduses sisalduvast regulatsioonist tulenevalt kohtunike palga vähenemise vastuolu PS §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega.**

**64.** Õiguspärase ootuse põhimõttega sarnase struktuuriga *vacatio legis* e piisavuse (ehk uue regulatsiooni avaldamise ja jõustumise vahel mõistliku aja)<sup>76</sup> kontrolli tulemus ei saa viia eelmises lõigus toodust erinevale järeldusele.

## **5. Lisaelarve seaduse eelnõu menetluse kooskõla menetlusnõuete ja hea õigusloome tavaga**

**65.** Menetluse käigus tõusis muuhulgas küsimus lisaelarve seaduse eelnõu menetluse kooskõlast KS § 41 lõikega 2, mille kohaselt annab kohtute haldamise nõukoda (KHN) eelneva seisukoha kohtute aastaeelarvete kujundamise ning muutmise põhimõtete kohta, ning (Riigikohtu eelarvet puudutavas osas) riigieelarve seaduse §-dest 12, 14 ja 15 tulenevate menetlusnõuete.<sup>77</sup> Alustan riigieelarve seadusest.

**66.** Analüüsi tulemusel jõudsin seisukohale (nõustun selles osas rahandusministri ja justiitsministriga), et viidatud riigieelarve seaduse norme siiski rikutud ei ole, kuna need rakenduvad (eelkõige) tulude, kulude ja finantseerimistehingute kirjete<sup>78</sup> menetlusele, mitte aga nende sätete aluseks olevate üldaktidest tulenevate normide menetlusele<sup>79</sup> – riigieelarve seaduse § 1 lg 1 kohaselt sätestab riigieelarve seadus riigieelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise korra ning § 2 lg 1 kohaselt on riigieelarve sisuks eelarveaastal riigile laekuvate tulude ning nende arvel riigi ülesannete täitmiseks ettenähtud kulude määramine vastavalt seadustele ning lg 2 kohaselt koosneb riigieelarve riigi eelarveaasta kõigist tuludest ja kuludest ning finantseerimistehingutest. St riigieelarve sisuks ei ole tulude, kulude ning finantseerimistehingute aluseks olevate seaduste muutmine.<sup>80</sup> Ajutise korralduse seaduse muutmise kohtunike palga

kättesaadavad

elektrooniliselt:

[http://www.riigikohus.ee/vfs/869/Riigikohtu%20esimehe%20ettekanne%20Riigikogule%2004\\_06\\_2009.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/869/Riigikohtu%20esimehe%20ettekanne%20Riigikogule%2004_06_2009.pdf)

(ülevaade) ja <http://www.riigikohus.ee/?id=997> (ühisavaldus; mõlemad 20.10.2009). Ka ÜRO tasandil kohtuniku sõltumatust käsitleva Ülemaailmse inimõiguste deklaratsiooni artiklit 10 selgitava nn Sürakuusa kohtunike sõltumatuse printsiipide eelnõu (1981) kommentaaris öeldakse: "*An exception to the principle of non-deduction of salaries may be made at a time of economic difficulty if there is a general reduction of public service salaries and members of the judiciary are treated equally.*"

Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.jscs.gov.hk/reports/en/jscs\\_08/annex\\_e-ch\\_2.pdf](http://www.jscs.gov.hk/reports/en/jscs_08/annex_e-ch_2.pdf) (20.10.2009).

<sup>76</sup> "Õiguskindluse põhimõte tähendab muuhulgas, et uute regulatsioonide jõustamiseks tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adressaadid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada." RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 26. "Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu." (samas). Olen seisukohal, et teiselt poolt tuleb kaaluda ka avalikku huvi ümberkorralduse järele.

<sup>77</sup> Riigieelarve seaduse § 43 lg 1 kohaselt toimub lisaelarve eelnõu läbivaatamine, esitamine ja vastuvõtmine sama seaduse §-des 12-21 sätestatud korras (arvestades ka § 43 lõigetes 2-4 sätestatud erisusi, millest ükski antud juhul asjasse ei puutu).

<sup>78</sup> Nn üksikkirjed (vastandina üldnormidele), vt jaotuse kohta ka RKÜKo 17.03.2000, nr 3-4-1-1-00, p 11. Nt I ja II astme kohtute tegevuskulud tervikuna on 2009. a riigieelarve seaduse üksikkirjeks. Sõna "eelkõige" on ülal tekstis sulgudes seetõttu, et riigieelarve seadus kohaldub ka nende üldnormide menetlusele, mille esitamise iga-aastases riigieelarves näeb ette riigieelarve seadus (nt § 9 lg 3 – tasandusfondi jaotamise põhimõtted). Põhimõtteliselt peaks riigieelarve seadus kohalduma kõigi selliste üldnormide menetlusele, mis on tüüpiliselt toodud riigieelarve seaduse põhiosas (enne teiste seaduste muutmise sätteid).

<sup>79</sup> Vastupidine seisukoht tooks kaasa selle, et vastava normi muudatust menetletaks erinevalt vaid selle asukohast lähtuvalt – st et kui see esitataks seoses vastava aasta riigieelarve seaduse eelnõuga (nt eelnõu rakendussättena), siis tuleks selle suhtes riigieelarve seaduse menetlusnorme rakendada, kui aga vastava aasta riigieelarve seaduse eelnõust eraldi, siis menetletaks muudatust üldises korras. Sellisele tulemusele ei oleks aga mingit sisulist õigustust.

<sup>80</sup> Riigieelarve ise ei muuda ühtegi seadust ning asjaolu, et riigieelarves ei ole kirjet kulutuse tegemiseks ette nähtud, ei vabasta riiki ühegi seadusest tuleneva kohustuse täitmisest. Riigieelarve tulud ja kulud peavad aga *võimalikult* täpselt

piirmäära vähendamisel (st faktilisel palga vähenemisel normist tulenevalt) ei ole aga tegemist riigieelarve üksikkirjega.<sup>81</sup> Ajutise korralduse seadusest tulenev kohtunike palga suurus on üldnorm, millega tuleb muidugi riigieelarve kirjade tegemisel arvestada. Kohtunikele tuleb aga seaduses ettenähtud palka maksta täiesti sõltumata sellest, kas riigieelarve seadus selleks piisavalt raha ette näeb või mitte. See tähendab, et iga-aastase riigieelarve seaduse menetlust reguleerivad normid ei ole antud juhul asjassepüütavad.

### 5.1. Kohtute seaduse § 41 lg 2 ja lisaeelarve seaduse eelnõu menetlus

**67.** KS § 41 lg 2 kohaselt annab KHN eelneva seisukoha kohtute aastaeelarvete kujundamise ning muutmise põhimõtete kohta, st KHN-le tuleb eelnevaks seisukoha võtmiseks mõistlik võimalus anda. Siinkohal tuleb esmalt välja selgitada, mida on silmas peetud "kohtute aastaeelarvete kujundamise ning muutmise põhimõtete" all ehk millal KHN seisukoha andma peaks.

**68.** Ilmselt ei ole põhimõtete all mõeldud seisukoha võtmist vaid kohtute aastaeelarvete konkreetsete üksikkirjete osas.<sup>82</sup> Ka tollane justiitsminister Märt Rask märkis kohtute seaduse eelnõu (607 SE; KS eelnõu) menetluses järgmist: "*Kohtute eelarvetaotluse paneb kokku ja jaotab kohtute vahel Justiitsministeerium, järgides kohtute haldamise nõukoja kujundatud põhimõtteid. [...] Või kui on vaja teatud põhimõtteid kujundada, olgu näiteks eelarvemenetluses, siis need põhimõtted kujundatakse ja nad kehtivad mitu aastat.*"<sup>83</sup> Samuti ei ole ilmselt silmas peetud eelarvete kujundamise üldpõhimõtteid (sh nt tõepärasus, tasakaalustatus, avalikkus) – vastasel juhul ei oleks arusaadav, miks just KHN selles osas eelneva seisukoha peaks andma (KHN-l ei ole spetsiifilist kompetentsi eelarve kujundamise üldpõhimõtete osas).

**69.** Samas ei ole küsimus käesoleval juhul tekkinud mitte vahetult kohtute aastaeelarvete menetluse pinnalt, vaid nende aluseks oleva KS muudatuse pinnalt, mis omakorda on lähtekohaks kohtute aastaeelarvete kirjade kujundamisel. Siinkohal võib küsida, kas sättes "kohtute aastaeelarvetele" viitamine tähendab, et seaduse muudatusi KHN-ga läbi rääkima ei peagi – isegi kui need vahetult mõjutavad ka kohtute aastaeelarvete kujundamist. Pelgalt lingvistilise tõlgendamise pinnalt võiks sellise järelduse põhimõtteliselt teha – KS §-s 43 pealkirjaga "kohtu eelarve" on tõepoolest juttu vaid konkreetsete kohtute eelarvetest ja mitte riigieelarvest ning KS § 43 lõigetes 1 ja 3 kohustatakse põhimõtetest lähtuma justiitsministrit I ja II astme kohtute eelarvete kinnitamisel. Selles kontekstis pole tähtsusetu ka see, et KHN ja Justiitsministeeriumi koostöös hallatakse vaid I ja II astme kohtuasutusi (KS § 39 lg 1) ning ainult KS § 43 lg 4 teeb viite riigieelarvele (täpsemalt küll riigieelarve seadusele), ning seda ka vaid Riigikohtu eelarve osas. Ülejäänud KS ega ka mitte riigieelarve seadus nimetatud põhimõtetele ei viita.

**70.** Teiselt poolt tuleb märkida, et KHN pädevus ei piirdu vaid I ja II astme kohtute haldamist ega ka mitte pelgalt täidesaatva ja kohtuvõimu esindajate tegevust puudutavate küsimustega – KHN annab arvamuse ka mõne otsuse puhul, mille tegemine on lõppastmes Riigikogu pädevuses (KS § 41 lg 3 p 1 ja p 2 Riigikohtu kohtunike puhul). Kui siinkohal arvestada KHN koosseisu,<sup>84</sup> siis võibki järeldada, et KHN on loodud eesmärgiga rääkida kohtuid puudutavad põhimõttelised küsimused läbi laiemal pinnal ehk erinevate riigivõimu harude esindajate (sh kohtunike) osalusel.<sup>85</sup> Kuivõrd kohtunike palgad on nii kohtuniku sõltumatust kui ka võimude lahususe

---

vastama tegelikkusele ning seetõttu tuleb muudatused riigieelarve tulused ja kulusid mõjutavates seadustes võtta vastu enne riigieelarve vastuvõtmist (või sellega samaaegselt). L. Lehis. Kommentaarid §-le 115. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008. Kommentaarid 2 ja 3.

<sup>81</sup> See ei ole ka iga-aastases riigieelarve seaduses tüüpiliselt esitatav üldnorm (vt allmärkus nr 78).

<sup>82</sup> Ehkki põhimõtted kahtlemata mõjutavad konkreetseid üksikkirjeid ning ilmselt tuleks seisukohta küsida ka konkreetsete üksikkirjete osas, kui selle taga on põhimõttelisemat laadi küsimus.

<sup>83</sup> Riigikogu 17.04.2002 stenogramm, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

<sup>84</sup> KS § 40 lg 1 kohaselt on KHN koosseis Riigikohtu esimees, viis kohtunike täiskogu poolt kolmeks aastaks valitud kohtunikku, kaks Riigikogu liiget, Advokatuuri juhatuse nimetatud vandeadvokaat, riigi peaprokurör või tema poolt nimetatud riigiprokurör ja õiguskantsler või tema poolt nimetatud esindaja.

<sup>85</sup> Tollane Riigikohtu kriminaalkolleegiumi esimees Jüri Ilvest: "[P]akutav organ [...] arutaks kohtute arengu põhimõttelisi küsimusi ja kontseptsioone." (samas; tollane justiitsminister Märt Rask kinnitas seejärel, et hr "Ilvesti nägemus kohtute haldamise osas ühtib Justiitsministeeriumi ja Vabariigi Valitsuse omaga").



põhimõtet silmas olulise tähendusega (vt punktid 13 ja 30), on tegemist kohtuid puudutava põhimõttelise otsusega ning ühtlasi on see otsus seega ka kohtute aastaeelarvete aspektist paratamatult põhimõttelise tähendusega. Seega võib vähemalt kahelda,<sup>86</sup> kas normi kujundamisel silmas peetud eesmärkidega oleks kooskõlas normi üks võimalik tõlgendus, mille kohaselt seaduste muutmisele säte ei laiene, isegi kui muudatused vahetult mõjutavad ka kohtute aastaeelarvete kujundamist.

**71.** Ühtlasi leian, et PS § 4, § 14 ja PS § 146 omavahelisest koostoimest tulenevat kohtu institutsionaalse sõltumatuse põhimõtet silmas pidades oleks kohane anda kohtuvõimule vähemalt (mõistlik) võimalus osaleda olulisemate kohtuid puudutavate otsuste tegemisele eelnevas arutelus.<sup>87</sup> Kohtunike palga suuruse puhul on tegemist olulise küsimusega nii kohtuniku sõltumatust kui ka võimude lahususe põhimõtet silmas pidades.

**72.** Seega arvestades kohtu institutsionaalse sõltumatuse põhimõtet<sup>88</sup> ning asjaolu, et KHN loodi eesmärgiga rääkida kohtuid puudutavad põhimõttelised küsimused läbi laiemal pinnal ehk erinevate riigivõimu harude esindajate (sh kohtunike) osalusel, võiks kohtute aastaeelarvete kujundamise ning muutmise põhimõtete alla siiski paigutada igasugused põhimõttelise tähendusega otsused, mis otseselt mõjutavad kohtute aastaeelarvete kujundamist, sh üksikkirjete kujundamise aluseks olevate sätete muutmine seadustes. Seega leian, et **KS § 41 lõiget 2 tuleks tõlgendada selliselt, et edaspidi tuleks KHN poole pöörduda ka seaduses sellise põhimõttelise tähendusega muudatuse kavandamisel, mis otseselt mõjutab kohtute aastaeelarvete kujundamist** – teisisõnu, kui muudatust ettevalmistav täidesaatva võimu esindaja jätab KHN poole pöördumata, siis tuleks seda edaspidi käsitleda seadusandja kehtestatud normi rikkumisena.<sup>89</sup>

<sup>86</sup> Paraku on eelnõu menetluse pinnalt keeruline teha järeldusi, millisenä nähti KHN roll riigieelarve menetluses ja selle koostamisel lähtekohaks olevate normide väljatöötamisel. Vähemalt alguses peeti kohtuvõimu eelarvemenetlusesse kaasamise üle toimunud KS eelnõu debatis pigem silmas riigieelarvet (kuigi hilisem KS tekst mainib kitsalt kohtute aastaeelarveid). Nt märkisid tollased justiitsminister Märt Rask: "*Arvas, et juhul, kui soovitakse oluliselt muuta kohtute haldamise mudelit, tuleks ka riigieelarve kujundamise põhimõtteid ja mudelit muuta. Leidis, et kohtutel peab olema õigus kohtute eelarve kujundamisel kaasa rääkida ulatuslikumal määral, kui see tänapäeval on välja kujunenud.*", Riigikogu liige Ivar Tallo: "*Osalejad leidsid, et kohtunikel puudub väljund riigieelarve juurde. Arvas, et see küsimus lahendatakse eelnõu menetluse käigus.*" ning Riigikogu liige Liia Hänni: "[K]õigi eelarvetega seotud oluliste küsimustega oleks vaja kooskõlastust Nõukojaga." (Riigikogu põhiseaduskomisjoni 08.02.2001 istungi protokollist nr 89/151, kättesaadav Riigikogu arhiivist). Samas Riigikogu 14.02.2001 istungil märgib tollane justiitsminister Märt Rask: "*Kohtu kaasamine iseseisva osalisena eelarveprotsessi teeks ta ühtlasi poliitiliste läbirääkimiste osaliseks. Samas on eelarve menetlemine, algatamine ja selle täitmise eest vastutamine põhiseadusega antud Vabariigi Valitsuse pädevusse.*" 28.02.2001 muudatusettepanekute loetus toodud Riigikogu põhiseaduskomisjoni (RKPSK) muudatusettepanek eelnõu §-le 44 näeb muuhulgas ette, et KHN pädevuses on "*Kohtute eelarve projekti heakskiitmine ja esitamine Kohtute kantselei kaudu lülitamiseks riigieelarvesse.*" Kuid juba 17.04.2001 istungi tulemusel esitas RKPSK muudatusettepanekuna teistsuguse (kehtivale sarnase) sõnastusega sätte ning samuti ei toetanud RKPSK ega Riigikogu täiskogu hilisemaid Tiit Toomsalu esitatud muudatusettepanekuid, mille kohaselt muuhulgas oleks KHN selgesõnaliselt osalenud riigieelarve menetluses. Väga selget põhjendust eelarvet puudutavate sätete sõnastuse valiku osas paraku RKPSK istungi protokollidest ega stenogrammidest ei ilmne, kuna hääletati terveid paragrahve. Nii ei olegi võimalik väga kindlalt järeldada, kas ja kui suures ulatuses oli eesmärgiks KHN riigieelarve menetlusesse kaasamine (ja võib-olla normi sõnastus lihtsalt ei peegelda seda adekvaatselt). Diskussioonis kohtute haldamise üle puudutab otseselt kohtunike palku vaid Riigikohtu tsiviilkolleegiumi esimees Jaano Odar'i vastus Riigikogu liikme Ivar Tallo küsimusele: "[K]as [...] on soov kohtunikel ise oma palk määrata? *J. Odar* arvas, et palkade määramine on Riigikogu pädevuses." (väljavõte ülalviidatud 08.02.2001 istungi protokollist). Otseselt ei ole aga eelneva pinnalt võimalik ei kinnitada ega välistada KHN rolli kohtuniku palga osas eelneva seisukoha andjana KS § 41 lg 2 alusel.

<sup>87</sup> Vastavat konsulteerimiskohustust on rõhutatud ka mitmetes rahvusvahelistes dokumentides, vt nt Euroopa harta kohtunike seaduse kohta p 1.8. (kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.coe.int/T/E/Legal\\_Affairs/Legal\\_cooperation/Legal\\_professionals/Judges/Instruments\\_and\\_documents/Charter%20Estonian.pdf](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Legal_professionals/Judges/Instruments_and_documents/Charter%20Estonian.pdf) (20.10.2009)) või CCJE arvamus nr 10 (2007) punktid 73 ja 87 (kättesaadav arvutivõrgus: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2007\)OP10&Language=lanEstonian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3#P252\\_34599](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2007)OP10&Language=lanEstonian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3#P252_34599) (20.10.2009)). Sellega nõustusid nii justiitsminister, rahandusminister kui ka EKÜ.

<sup>88</sup> "*Erinevate tõlgendusvõimaluste puhul [...] tuleks eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse.*" RKÜKo 22.02.2005, nr 3-2-1-73-04, p 36.

<sup>89</sup> Kuna normil on mitmeid tõlgendusvõimalusi, mille vahel ei olnud seni põhjalikul analüüsil tuginevat valikut tehtud, ei ole minu hinnangul normi vastu eksimine käesoleval juhul etteheidetav. Ühtlasi märgin, et antud juhul ei saa pelgalt KS § 41 lg 2 rikkumise tagajärjeks olla lisaelarve seaduse vastuolu põhiseadusega, kuna menetlusnõue tuleneb

## 5.2. Hea õigusloome tava rikkumine lisaeelarve seaduse eelnõu menetluses

**73.** Teiselt poolt tuleb käesoleval juhul silmas pidada, et KHN ei ole kohtunike esindusorganisatsioon – kohtunikud on küll KHN-s enamuses, kuid kohtunike seisukoht ei pruugi siiski igal juhul otsustav olla.<sup>90</sup> Samas on kohtuniku palgakorralduse halvenemine küsimus, mis puudutab ka kohtunike subjektiivseid õigusi.<sup>91</sup> Hea õigusloome tava kohaselt tuleb aga puudutatud huvigrupid üldjuhul õigusloome protsessi kaasata (kaasamiskohustuse täitmata jätmise tõttu võivad jääda välja selgitamata muudatusega kaasnevad mõjud ning see omakorda võib kahtluse alla seada muudatuse tegemise põhjendatuse).<sup>92</sup> Kaasamiskohustus on antud valdkonnas eriti tugev, arvestades põhiseadusest tulenevat kohtu institutsionaalse ning kohtuniku personaalse sõltumatuse põhimõtteid.

**74.** Justiitsministri vastusest minu pöördumisele<sup>93</sup> nähtub, et kohtunike palga piirmäära vähendamise osas arvamuse saamiseks pöördus Rahandusministeerium 17.02.2009 Riigikohtu poole, kuna kohtunike palga vähendamine mõjutas ka Riigikohtu eelarvet (Riigikohus ei kooskõlastanud kohtunike palga piirmäära vähendamist<sup>94</sup>). Olen aga seisukohal, et vaid Riigikohtu poole pöördumine ei ole kohtunike kaasamiseks piisav, kuna Riigikohus ei esinda I ja II astme kohtute kohtunikke.

**75.** Kohtunike piisav kaasamine võinuks minu hinnangul toimuda kohtunike täiskogu ja/või EKÜ poole pöördumise kaudu, kuivõrd kohtunike täiskogu on seaduses ettenähtud ning kõiki kohtunikke koondav organ, mis muuhulgas arutab kohtute ja kohtunikutööga seotud küsimusi (KS § 38) ning EKÜ on kohtunike esindusorganisatsioon, mille põhikirjalisteks eesmärkideks on seista kohtute ja kohtunike sõltumatuse eest ning kaitsta kohtunike sotsiaal-majanduslikke õigusi, ning selleks antakse muuhulgas arvamusi seaduseelnõude kohta (EKÜ põhikirja p 1, p 5 alapunktid 2 ja 3 ning p 6 alap 3<sup>95</sup>). KS § 38 lg 2 kohaselt koguneb kohtunike täiskogu igal aastal veebruari teisel reedel (2009. a vastavalt 12.-13. veebruaril) ning erakorralise kohtunike täiskogu võib kokku kutsuda justiitsminister või Riigikohtu esimees. Kuna PS § 115 lg 3 kohaselt teeb ettepaneku lisaeelarve vastuvõtmiseks Riigikogule Vabariigi Valitsus ning vastavasisulise eelnõu esitas rahandusministrile justiitsminister (vt p 76) siis pidanuks EKÜ poole pöörduma või erakorralise kohtunike täiskogu (kui küsimust ei saanud enam panna korralise kohtunike täiskogu päevakorda) antud juhul kokku kutsuma justiitsminister.

**76.** Teiselt poolt võib küsida, kas käesoleval juhul esineb ülekaalukas põhjus, mis õigustaks kaasamiskohustuse mittetäitmist. Põhimõtteliselt võib selliste põhjustena kaaluda ühelt poolt lisaeelarve seaduse kiire vastuvõtmise vajadust (vt ka p 60) ning teiselt poolt kohtunike täiskogu

---

konstitutsionaalsest seadusest (st mitte vahetult põhiseadusest) ehk on kehtestatud sama organi poolt, mis võttis vastu ka lisaeelarve seaduse. Ühtlasi on lisaeelarve seadus vastu võetud 61 poolthäälega, st täidetud on konstitutsionaalse seaduse vastuvõtmiseks vajaliku hääleteenamuse nõue (vt RKPJKo 17.07.2009, nr 3-4-1-6-09, p 18). Ühe õigusaktiga kehtestatud menetlusnõude rikkumine (kui ühtlasi ei ole rikutud vahetult põhiseadusest tulenevat menetlusnormi) ei saa aga tingida hilisema sama organi ja tasandi õigusakti vastuolu põhiseadusega. Pealegi ei ole KHN seisukoht edasises eelarvemenetluses siduv (KS § 41 lõigetes 1 ja 2 on selgelt ja eesmärgipäraselt eristatud kooskõlastamist ja seisukoha andmist – vt ka Riigikogu põhiseaduskomisjoni 17.04.2001 istungi protokoll nr 106/169, kättesaadav Riigikogu arhiivist).

<sup>90</sup> KS § 40 lg 3 kohaselt on nõukoda otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole liikmetest (seega on isegi võimalik, et neist vaid üks on kohtunik), ning võtab otsuseid vastu kohalolijate hääleteenamusega (st otsus võib osutuda vastuvõetuks ka siis, kui kohalviibiv(ad) kohtunik(ud) selle vastu hääletab).

<sup>91</sup> Vt RKÜKo 14.04.2009, nr 3-3-1-59-07, p 35 ning sellele lisatud Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamuse, millega on ühinenud riigikohtunikud Ott Järvesaar ja Lea Laarmaa, p 5.

<sup>92</sup> Euroopa õigusruumis on riigivõimuorganite, sh seadusandja tegevuse juhustena tunnustatud järgmised põhimõtted: avatus, osalemine, vastutus, tõhusus, läbipaistvus. Kokkuvõtvalt võiks neid põhimõtteid nimetada osaks hea õigusloome tavast. European Governance – A White Paper. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/>. Vt ka [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/Law\\_making/](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/Law_making/).

<sup>93</sup> Vt lisa nr 1 p 6.

<sup>94</sup> Vastavalt Riigikohtu 16.02.2009 kiri justiitsministrile ja 17.02.2009 kiri rahandusministrile.

<sup>95</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eky.just.ee/pohikiri.htm>.

kodukorda, mille kohaselt tuleb teade kohtunike täiskogu kokkukutsumise kohta saata 1 kuu<sup>96</sup> enne selle toimumist.

77. Justiitsministri vastusest minu pöördumisele nähtub ka, et 06.02.1009 esitas Rahandusministeerium teistele ministeeriumidele ja põhiseaduslikele institutsioonidele kirja, milles palus esitada 11. veebruariks 2009 lisaeelarve eelnõu projektid. 13.02.2009 esitas justiitsminister Riigikohtule<sup>97</sup> Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse, kohtute seaduse ja prokuratuuriseaduse muutmise seaduse eelnõu, milles muuhulgas nähti ette kohtunike palga piirmäära vähendamine. 16.02.2009 esitas justiitsminister<sup>98</sup> sama eelnõu rahandusministrile. Kohtunike palga piirmäära vähendamise osas arvamuse saamiseks pöördus ka Rahandusministeerium 17.02.2009 veelkord Riigikohtu poole (vt p 73) ning juba 18.02.2008 algatas Vabariigi Valitsus 2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (432 SE, lisaeelarve seaduse eelnõu) ning sidus ühtlasi selle vastuvõtmise usaldusküsimusega, st kui Riigikogu ei oleks eelnõu vastu võtnud, pidanuks Vabariigi Valitsus PS § 98 lg 2 kohaselt tagasi astuma. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 136 kohaselt arutatakse juba algatamisel usaldusküsimusega seotud eelnõu vaid ühel lugemisel. Sellest nähtub, et Vabariigi Valitsus pidas lisaeelarve seaduse eelnõu kiiret menetlust sedavõrd oluliseks, et võttis endale võimaliku tagasiastumise riski. Riigikogu võttiski lisaeelarve seaduse eelnõu 20.02.2009 vastu ning nimetatud muudatused jõustusid 01.03.2009 (Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval).

78. Lisaeelarve seaduse eelnõu selline menetlusgraafik ei jätnud justiitsministrile tõepoolest aega kohtunike palga piirmäära vähendamise küsimuses kohtunike täiskogu kokkukutsumiseks selle kodukorraga kooskõlas oleval viisil. Samas tuleb silmas pidada, et analoogilist takistust EKÜ poole pöördumiseks ei esinenud ning pealegi on kaasamiskohustus antud valdkonnas eriti tugev, arvestades põhiseadusest tulenevat kohtu institutsionaalse ja kohtuniku personaalse sõltumatuse põhimõtteid. Seega leian, et hea õigusloome tava on antud juhul kaasamiskohustuse osas siiski rikutud, kuna menetluses teatavaks saanud asjaoludest ei nähtu, et justiitsminister oleks püüdnud kohtunikke piisavalt kaasata nende esindusorganite või -organisatsioonide kaudu.

79. Lisaks märgin, et seadusloomes tehtavad otsused peavad olema hea õigusloome tavast tulenevalt ka läbipaistvad ja põhjendatud, st sätte sõnastuse selguse kõrval on oluline selgus ka selles, miks seadusandja otsustas sätte kehtestada just konkreetsel kujul (põhjendamine on seda olulisem, mida olulisema muudatusega on tegemist).<sup>99</sup> Seega oleks võimude tasakaalustatuse põhimõtet silmas pidades olnud kohane selgitada lisaeelarve seaduse eelnõu seletuskirjas, miks ei nähtud eelnõuga ette analoogselt palga piirmäära vähendamist täidesaatva võimu kõrgematel riigiteenijatel (põhjus selgus alles peale õiguskantsleri menetluse alustamist, vt allmärkus nr 35).

80. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et **lisaeelarve seaduse eelnõu menetluses rikuti hea õigusloome tava, kuna ei kohtunike täiskogu** (seaduse kohaselt kõiki kohtunikke koondav organ) **ega ka EKÜ** (põhikirja kohaselt kohtunike esindusorganisatsioon, mille eesmärgiks on muuhulgas kohtunike sotsiaal-majanduslikke õigusi) **poole ei pöördutud kohtunike palga piirmäära vähendamise osas seisukoha saamiseks ning lisaeelarve seaduse eelnõu seletuskirjas ei selgitatud, miks ei nähtud eelnõuga ette analoogselt palga piirmäära vähendamist täidesaatva võimu kõrgematel riigiteenijatel.**

81. Samas olen seisukohal, et hea õigusloome tavast tuleneva kaasamiskohustuse rikkumine ei ole eelnõu kiire menetlemise vajadust ja samuti sellega Vabariigi Valitsuse poolt võetud tagasiastumise riski arvestades käesoleval juhul kuigi taunitav. Pigem tuleks

<sup>96</sup> Kohtunike täiskogu kodukorra § 3 lg 4 (kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=696>).

<sup>97</sup> Kirja nr 10.2-1/2214.

<sup>98</sup> Kirja nr 10.1-8/2304.

<sup>99</sup> PS § 13 lõikest 2 tuleneva riigivõimu omavoli keelust tulenevalt on riigivõimuorganil sh seadusandjal kohustus oma põhimõttelist laadi otsuseid selgitada ning põhjendada. Vastasel juhul ei ole võimalik hinnata, kas seadusandja tegevuse näol on tegemist PS § 13 lõikest 2 tuleneva keelu rikkumisega ehk omavoliga isiku suhtes või mitte.

tehtud järelduste pinnalt erilise hoolikusega tarvitusele võtta abinõud, et vältida kaasamiskohustuse rikkumist tulevikus.

#### IV Kokkuvõte

**82.** Eeltoodust tulenevalt ei tuvastanud ma lisaeelarve seadusega kohtunike palga piirmäära vähendamise vastuolu põhiseadusega. Samas olen seisukohal, et lisaeelarve seaduse eelnõu menetluses rikuti hea õigusloome tava, kuid see ei ole vähemalt kaasamiskohustuse rikkumise osas käesoleval juhul kuigi taunitav. Pigem tuleks tehtud järelduste pinnalt erilise hoolikusega tarvitusele võtta abinõud, et vältida kaasamiskohustuse rikkumist tulevikus.

**83.** Siinkohal märgin lisaks, et isegi kui muudatused kohtunike sotsiaalsetes tagatistes ei ole vastuolus põhiseadusega, võivad need muudatused siiski olla väga negatiivse märgilise tähendusega, kui pidada silmas kohtusüsteemi stabiilsust (st muudatused koostoimes ei tohi tulemuseks anda kohtunike ebakindlust oma staatuse suhtes).<sup>100</sup> Seega peab seadusandja kohtunike staatuse negatiivseid muudatusi eriti hoolikalt kaaluma ka siis, kui seda näivad nõudvat ühiskonna üldisemad vajadused. Siinkohal tuleks minu hinnangul väga tõsiselt võtta EKÜ märguannet selle kohta, et I ja II astme kohtute kohtunike sotsiaalsed tagatised on lähenemas ohtlikule piirile. Seetõttu loodan, et seadusandja leiab lähiajal võimaluse kujunenud langustrendi ümberpööramiseks.

**84.** Ühtlasi osundan, et kõrgemate riigiteenijate palkade ümberarvestamise erinevad alused tekitavad mitmeid probleeme (vt punktid 43 ja 44). Seega tunnen heameelt, et Riigikogu on kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse vastuvõtmisega (eelnõu vastavalt SE 369) kõrgemate riigiteenijate puhul palga ümberarvestamist ühtlustamas (seadus jõustub Riigikogu XII koosseisu volituste alguspäeval).

**85.** Lõpetuseks lisan, et Riigikohus on leidnud, et tulenevalt PS §-dest 15 ja 146 ning § 147 lg-st 4 on kohtunikul subjektiivne õigus kohtuniku sõltumatuse tagatiste realiseerimiseks nõuda palka või muud hüvitust.<sup>101</sup> See tähendab, et põhimõtteliselt on kohtunikul võimalik oma õiguste kaitseks pöörduda halduskohtusse. Halduskohtus võib aga algselt konkreetselt normikontrolli sõltumata minu käesolevast seisukohast.

Ühtlasi vabandan seisukoha viibimist, mis on tingitud ühelt poolt küsimuse keerukusest ja suurest töökoormusest teiselt poolt.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

<sup>100</sup> Vastuses õiguskantsleri pöördumisele märgib EKÜ: "[l]isaeelarvest tulenevat palgakärbet ei saa vaadelda eraldi senisest palgakorraldusest ja selle vahepealsetest muudatustest. Esmalt külmutati kohtunike palk 2007. a keskmise palga alusel arvutatud tasemel. Samas veel 2008. aastal tõusis elukallidus oluliselt. Ka külmutamise tulemusel vähenes kohtunike ostuvõime. [...] Kärpe ulatusest isegi suurema kahju tekitas käesoleva muudatuse toime pretsedendina. Kadus kindlus, et palga regulatsioon on stabiilne, st palk väheneb üksnes koos keskmise palgaga või üksnes väga erakorralistel põhjustel." Riigikohtu esimees Märt Rask on oma 2009. aasta ülevaates kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta märkinud: "Kohtunike palga sätestamine seaduse tasandil tagab kohtunike sissetulekute läbipaistvuse ja selguse, mis on omaette väärtus ning kohtuniku sõltumatuse tagatis." Kättesaadav elektrooniliselt:

[http://www.riigikohus.ee/vfs/869/Riigikohtu%20esimehe%20ettekanne%20Riigikogule%2004\\_06\\_2009.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/869/Riigikohtu%20esimehe%20ettekanne%20Riigikogule%2004_06_2009.pdf) (20.10.2009).

<sup>101</sup> Vt RKÜKo 14.04.2009, nr 3-3-1-59-07, p 35 ning sellele lisatud Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamuse, millega on ühinenud riigikohtunikud Ott Järvesaar ja Lea Laarmaa, p 5.

Lisad:

1. justiitsministri seisukoht, 1 eks, 4 lehel
2. EKÜ seisukoht, 1 eks, 8 lehel
3. EKÜ seisukoha lisad (5 lisa), 1 eks, 26 lehel (sh Euroopa Halduskohtunike Assotsiatsiooni president dr Heinrich Zens'i 17.02.2009 kiri)
4. KHN liikmetele 17.-18.09.2009 istungiks saadetud Justiitsministeeriumis koostatud tabelid kohtunike ja ministrite palkade muutumisest, 1 eks, 1 lehel

Teadmiseks: Riigikohus

EKÜ

Riigikogu põhiseaduskomisjon