



Õiguskantsler

Priit Pikamäe  
Riigikohus  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 12.01.2018 nr 5-17-43/2

Meie 05.02.2018 nr 9-2/180070/1800579

## **Kohtuniku palga vähenemise põhiseaduspärasus (3-16-1709)**

Austatud Riigikohtu esimees

Küsisite õiguskantsleri arvamust, kas [kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse](#) (KRAPS) § 2 lg 2 on põhiseaduspärane selles osas, mille järgi võib maa- ja halduskohtu kohtunike ametipalk võrreldes eelmise aasta ametipalgaga väheneda. Tartu Ringkonnakohus leidis 14.12.2017 haldusasjas nr 3-16-1709, et see norm on [Põhiseadusega](#) vastuolus.

Kohtunike palk ja palga arvutamise süsteem on põhiseadusevastane siis, kui see ohustab kohtunike sõltumatust. KRAPS § 1 ja § 2 lg 2 eesmärk oli tõepoolest see, et iga järgmise aasta palk arvestatakse eelmise aasta palga alusel. Normi sõnastus ei vasta eesmärgile. Seda, et normi rakendamisel on lähtutud normi sõnastusest, mitte eesmärgist, ei saa pidada põhiseadusevastaseks. Normi sõnastus on selge ja normi tekkelugu kajastavad materjalid vaid tõlgendamisel abistava tähendusega. Kohtunike kuupalga vähenemine 6 euro ja 76 senti võrra ei ohusta kohtuniku sõltumatust. Praeguseks on normi sõnastus selle algse eesmärgiga kooskõlla viidud. Leian, et vaidlustatud KRAPS normid on Põhiseadusega kooskõlas.

Kuna 01.03.2018 jõustub Riigikogus 06.12.2017 vastu võetud kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus ([513 SE](#)), millega muutub KRAPS § 2 lg 2 sisu,<sup>1</sup> siis on praeguses kohtuasjas asjassepuutuvad KRAPS § 2 lõiked 1 ja 2 kehtivusega 01.01.2012 kuni 28.02.2018.

### **Kohtuniku palga vähenemise põhiseaduspärasus**

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve peamine küsimus on, kas Põhiseaduse järgi tuleb KRAPS § 2 lõikeid 1 ja 2 tõlgendada ja kohaldada nii, et igal aastal indekseeritakse lõikes 1 märgitud palgamäära, mis on 5200 eurot, või hoopis jooksva aasta palgamäära, st võttes aluseks varasematel aastatel toimunud indekseerimise tulemuse. Konkreetnes kohtuasjas kaebuse esitanud leidsid, et tulnuks lähtuda teisest võimalusest ehk eelmisel aastal indekseeritud kõrgeimast palgamäärast.

2. KRAPS § 1 järgi on kohtuniku ametipalk sama seaduse § 2 lõikes 1 nimetatud kõrgeima palgamäära (5200 eurot), lõikes 2 nimetatud palgamäära indeksi ning §-s 3 sätestatud

<sup>1</sup> Alates 01.03.2018 on arvutamise aluseks eelmisel aastal indekseerimise tulemusel saadud kõrgeim palgamäär.

koefitsiendi korrutis (0,65). Seda lõikes 1 nimetatud palgamäära indekseeritakse iga kalendriaasta 1. aprilliks. Selliselt sõnastatud normi alusel arvutati 2016. aastal kohtuniku palgamäär nii, et arvutamise aluseks oli seaduses nimetatud kõrgeim palgamäär 5200 eurot, mitte aga eelmisel aastal indekseeritud palgamäär (5200 x 1,019). Täpselt samamoodi tehti kõikide KRAPS §-s 3 nimetatud isikute palkadega.

3. Nende normide kohaldamise tulemus võib olla ja oligi ametipalga mõningane vähenemine. Sellega arvestati juba palgasüsteemi luues.<sup>2</sup> Kuigi kirjeldatud lahendus ei olnud seadusandja teadlik eesmärk,<sup>3</sup> tuleneb see normi sõnastusest.

4. Põhiseaduse § 146 järgi on õigusemõistmine sõltumatu ning see hõlmab ka iga kohtuniku sõltumatuse. Kohtunik mõistab õigust sõltumatult ja erapooletult ning tagab Põhiseaduse § 15 lg 1 ja § 24 lg 5 kohtuliku kaitse põhiõigused, ilma et teda saaks otsuste tegemisel mõjutada. Kohtunike sõltumatuse tagatised sätestatakse seadusega (§ 147 lg 4). Üks sõltumatuse tagatis on piisavalt suur palk ja palgasüsteemi kindlus. Kohtuniku ametipalgaga ja teiste sotsiaalsete tagatistega antakse riigi majanduslikke võimalusi arvestades kohtuniku ühiskondlikule positsioonile vastav staatus.<sup>4</sup> Tagatise ei tohi vähendada kindlast tasemest allapoole, nii et see sunniks kohtuniku hakkama otsima lisateenimise võimalusi. Kindel palgasüsteem annab põhiseaduslikule kohtusüsteemi institutsioonile ja igale kohtunikule järjepideva ning jätkusuutliku tõrgeteta õigusemõistmise võimaluse (kohtute põhiseaduspärane toimimine), ilma et kellelgi oleks võimalus seda palga suurust kergekäeliselt muutes mõjutada (sõltuvuse puudumine).

5. Kohtunike palga arvutamise alused ja kord on ette nähtud KRAPS-ga. Seadusandja lõi palgasüsteemi, milles palgamäär kujuneb objektiivsete majanduslike näitajate, mitte subjektiivsete otsuste alusel. Nõnda saavutatakse 1) avaliku teenistuse ametikoha positsioonile vastav palga suurus ning 2) kindlus, et keegi (nt täitevvõim) ei saa palga suurust ühepoolset mõjutada. Selline palgasüsteem kehtib kõikide KRAPS §-s 3 loetletud kõrgemate riigiteenijate kohta. Üldine loogika, kus ka kohtunike palgasüsteem arvestab mõõdukalt ühiskonnas toimivate sotsiaal-majanduslike muutustega, on mõistlik ja õiguspärane. Seetõttu ei ole palga vähenemine praegusel juhul mitte põhiõiguse riive, vaid on palgasüsteemi osade arvutuse tulemus.

6. Kuni 31.03.2016 oli KRAPS alusel arvutatud esimese astme kohtuniku palgamäär 3444,22 eurot, 01.04.2016 alates on see 3437,46 eurot. Käimasolevas kohtuasjas ei kahtle kaebajad selles, et viimane summa oleks iseenesest nii madal, et ohustaks kohtuniku sõltumatust. Kaheldakse selles, kas palgamäära arvutaja tõlgendas ja kohaldas arvutamise aluseks olevaid kriteeriume õigesti, mille tõttu vähenes palk 6,76 euro võrra.

7. Palgasüsteem peab kohtuniku sõltumatuse tagamiseks välistama võimaluse, et palk väheneb summani, mida ei saa enam pidada kohtuniku sõltumatuse ja väärkuse säilitamiseks piisavaks. Praegu saadakse palgamäär kolme komponendi korrutusest: seaduses nimetatud kõrgeim palgamäär (5200 eurot), palgamäära indeks ja seaduses nimetatud koefitsient (0,65). Muutuv suurus on palgamäära indeks, mille väärtus on 50% tarbijahinnaindeksi aastase muutuse ja sotsiaalmaksu laekumise aastase muutuse aritmeetilisest keskmisest. Sotsiaalmaksu laekumise aastane kasv leitakse eelmise kalendriaasta sotsiaalmaksu kogusumma jagamisel üle-eelmise kalendriaasta sotsiaalmaksu kogusummaga (KRAPS eelnõu ([369 SE](#)) seletuskiri).

<sup>2</sup> Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse eelnõu ([369 SE](#)), esimese lugemise [stenogramm](#).

<sup>3</sup> Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse ([513 SE](#)) eelnõu teise lugemise teksti seletuskiri.

<sup>4</sup> Kohtute seaduse eelnõu ([607 SE](#)) seletuskiri.

Rahandusministeeriumi pikaajalise majandusproгноosi näitajaid arvestades on palga stabiilsus üldises plaanis tagatud.<sup>5</sup> Samuti võimaldavad prognoosid umbkaudu arvutada järgmiste aastate palgamuutust, mis võimaldab omakorda parlamendil vajadusel muutuvatele oludele sobival viisil reageerida. Kui meenutada 2009. aasta üldist majanduslangust, siis võib öelda, et sellele kiirelt ja jõuliselt reageerides – kohtunike ja teiste kõrgemate riigiteenijate palku korrigeerides ja edasist palgatõusu külmutades – arvestas seadusandja nende erilise staatusega.

**8.** PS § 147 lg 4 annab seadusandjale kohtunike sõltumatuse tagatiste sisustamiseks avara kaalutlusruumi. Sellega on kooskõlas lahendus, kus palga suurus arvestab riigi üldist majanduslikku olukorda. Leian, et nii kohtunike palk (3437,46 eurot) kui ka ühiskondlik-majanduslikke olusid mõnevõrra arvestav palgasüsteem (mis kehtib 01.01.2012 – 28.02.2018) on Põhiseadusega kooskõlas.

Teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Helen Kranich 693 8446; Helen.Kranich@oiguskantsler.ee  
Angelika Sarapuu 693 8427 Angelika.Sarapuu@oiguskantsler.ee

---

<sup>5</sup> Rahandusministeeriumi pikaajalised [majandusprognoosid](#)