



ÕIGUSKANTSLER

Teie 06.06.2007 nr 3-2-04/5381

Minister Rein Lang
Justiitsministeerium
Tõnismägi 5a
15191 TALLINN

Õiguskantsler 04.2008 nr 6-1/070663/0801471

Märgukiri

Austatud härra Lang

Minu poole pöördusid avaldusega Eesti Kohtunikuabide Ühingu (EKÜ) esindajad, kes tõstasid küsimuse kohtute seaduse (KS) § 122 lg 1 vastavusest põhiseadusele. Nimetatud normi kohaselt kehtestab kohtunikuabi ametipalga suuruse Vabariigi Valitsus. Avalduse alusel analüüsisin põhiseaduse (PS) § 139 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras KS § 122 lg 1 vastavust põhiseadusele.

Käesolevaga tänan Teid põhjaliku vastuse eest minu teabe nõudmisele. Analüüsinud avalduses ja Teie vastuses sisalduvaid asjaolusid ning asjakohaseid õigusnorme, olen seisukohal, et KS § 122 lg 1 ei ole kooskõlas **PS § 3 lõikest 1 tuleneva parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte ja PS §-st 4 tuleneva võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega nende koostoimes**. Seetõttu teen Teile ettepanekuga **algatada seaduseelnõu, millega viidaks KS § 122 lg 1 kooskõlla põhiseadusega**.

Järgnevalt selgitan oma seisukohta lähemalt.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. EKÜ pöördus minu poole avaldusega, milles paluti kontrollida KS § 122 lg 1 võimalikku vastuolu põhiseadusega.
2. Avaldaja leidis, et kontrollida tuleks KS § 122 lg 1 vastavust PS §-le 4 (ehk võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttele), §-le 10 (ehk õigusselguse põhimõttele, kuna kohtunikuabil puudub võimalus piisavalt ette näha palga muutmist) ning §-le 12 (ehk võrdse kohtlemise põhimõttele, kuna kohtunikuabide palga lahutamise riigiteenistujate üldisest palgaastmestikust on kohtunikuabid seatud teistest riigiteenistujatest halvemasse positsiooni). Samuti palus avaldaja kontrollida, kas KS § 122 lõikes 1 sisalduv volitusnorm on piisavalt selge või peaks seadusandja andma Vabariigi Valitsusele pädevuse teostamiseks täpsemad juhised (piirates eelkõige võimalust palga vähendamiseks).

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

3. Avaldaja leidis, et KS § 122 lg 1 muutmisega ei ole saavutatud muudatuse eesmärki ehk kohtunikuabidele ametipalga näol piisava sotsiaalse garantii andmist. Avaldaja hinnangul on normiga Vabariigi Valitsusele antud absoluutne suvaõigus. Seega on kohtuvõim seatud otsesesse sõltuvusse täitevvõimu päevapoliitilistest suvaotsustest ning tekitatud kohtunikuabidele pidev ebakindlustunne. Muudatus ei arvesta asjaoluga, et õigusaktides tehtud muudatuste tulemusel on suurendatud kohtunikuabide rolli kohtuvõimu põhifunktsiooni teostamisel, mis lähendab nende tööd üha enam kohtunikutööle. Avaldaja leidis, et kohtunikuabide palgad tuleks siduda kohtunike palkadega.

4. Pöördusin teabe nõudmisega Teie poole, paludes võtta seisukoht EKÜ avalduses esitatud seisukohtade suhtes.

5. Justiitsministri vastuses leiti varasemate aastate praktikale tuginedes, et kohtunikuabide õigust töötasule on võimalik tagada ainult paindliku palgakorraldusega, mida KS § 122 lg 1 ka võimaldab. Kohtunikuabid ei oma iseseisvat õigusemõistmise pädevust, vaid tegelevad eelkõige registrivaldkonnaga ning teiste kohtutele pandud funktsioonidega, mis ei kujuta endast materiaalses mõttes õigusemõistmist. Seega ei saa kohtunikuabide palga määramise pädevuse valitsusele andmises näha vastuolu võimude lahususe printsiibiga.

6. Justiitsminister leidis samuti, et õigusselguse põhimõtet käesoleval juhul rikutud ei ole. Mis puudutab PS §-st 10 tulenevat õiguskindluse põhimõtet laiemalt, siis osundas justiitsminister asjaolule, et ka varasem kohtunikuabide palgakorraldus oli üheselt seotud Vabariigi Valitsuse otsusega. Seega pole nende käesolevas olukorras mingit erinevust, mis viitaks kohtunikuabide positsiooni õiguskindlusetumaks muutumisele.

II Vaidlustatud sätted

KS § 122 lg 1:

"§ 122. Kohtunikuabi ametipalk ja lisatasud

(1) Kohtunikuabi ametipalga suuruse kehtestab Vabariigi Valitsus."

III Õiguskantsleri seisukoht

3.1. KS § 122 lg 1 kooskõla PS § 147 lõikest 4 tuleneva nõudega, et kohtunike sõltumatuse tagatised ja õigusliku seisundi sätestab seadus

7. Käesolevas asjas tuleb kõigepealt leida vastus küsimusele, kas kohtunikuabidele peaks laienema PS § 147 lõikest 4 tulenev nõue, et kohtunike sõltumatuse tagatised ja õigusliku seisundi sätestab seadus. Seda tulenevalt asjaolust, et ajaloolistest põhjustest ja suuremast abstraktsuse astmest tingituna võib põhiseaduses kasutatava mõiste sisu erineda üksikute õigusharude samade mõistete sisust ning põhiseaduse terminitel võib sageli olla iseseisev tähendus.¹ Sellest tulenevalt võib PS § 147 lg 4 kaitseala laieneda ka isikule, keda (kohtute) seadus kohtunikuks otseselt ei nimeta.

8. KS § 8 lõikes 1 eristatakse kohtunikke ja kohtuteenistujaid. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt kohaldatakse kohtuteenistujale avaliku teenistuse seadust, kui kohtute seaduses ei ole ette nähtud

¹ Vt ka RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 25.

teisiti (kohtuniku suhtes kohaldatakse seda sama paragrahvi lõike 2 kohaselt ainult erandjuhtudel). KS § 114 lg 1 kohaselt on kohtunikuabi kohtuametnik, kes täidab seaduses nimetatud ülesandeid. Kohtute seadus ei loe kohtunikuabi (formaalselt) kohtunikuks, eristades neid selgelt nii nõuete kehtestamisel² kui ka sotsiaalsete tagatiste laiendamisel. Kuna kohtunikuabi ei ole kohtute seaduse kohaselt kohtunik ning neile ei ole kehtestatud nii rangeid nõudeid kui kohtunikele, siis ei anna kohtute seadus kohtunikuabidele sarnaselt kohtunikega ka selliseid kõrgendatud nõudeid tasakaalustavaid sõltumatus tagatise (nt ametissenimetamise eluaegsus, keeld ametist tagandada ilma kohtuotsuseta), mis on omased kohtunikele.³

9. Kuivõrd kohtunikuabid ei ole kohtute seaduse kohaselt kohtunikuga samas staatuses, ei tulene PS § 147 lõikest 4 nende suhtes nõuet sätestada kohtunikuabide sõltumatus tagatise ja õiguslikku seisundit seadusega. Vastupidisel juhul tuleks kohtunikuabide puhul täita kõiki põhiseadusest kohtunikele kehtestatud nõudeid.

10. Kuivõrd kohtute seadus ei esita kohtunikuabidele kõiki kohtunikele esitatavaid nõudmisi ega täida nende suhtes PS §-st 147 tulenevaid nõudeid (st kohtunikuabil ei ole põhiseadusega kaitstud garantiisid ja tema sõltumatus ei ole seega nõuetekohaselt tagatud), ei tohi neile iseseisvaks täitmiseks üle anda ülesandeid, mida sisuliselt peaksid täitma kohtunikud. Õigusemõistmine on kohtuniku põhiülesanne.⁴ Seega ei või õigusemõistmisega vahetult seotud otsuste tegemist anda üle kohtunikuabile.⁵ Kui seda nõuet rikutakse, minnakse vastuollu PS §-st 4 tuleneva võimude lahususe ja tasakaalustuse põhimõttega ning PS §-ga 146, mille kohaselt õigust mõistab ainult kohus, mis on oma tegevuses sõltumatu.

11. Oma vastuses olete osundanud: "Kohtunikuabid ei oma iseseisvat õigusemõistmise pädevust, vaid tegelevad eelkõige registrivaldkonnaga ning teiste kohtutele pandud funktsioonidega, mis ei kujuta endast materiaalses mõttes õigusemõistmist." Leian, et kohtunikuabide poolt täidetavate ülesannete iseloom ning neile õigusemõistmisega vahetult seotud funktsioonide iseseisvaks täitmiseks üleandmise lubatavus vajab täiendavat analüüsi. Samas ei mõjuta selle analüüsi tulemus KS § 122 lg 1 põhiseaduspärasuse küsimust ning seega jätan käesolevas märgukirjas kohtunikuabide poolt täidetavate ülesannete iseloomu küsimuse kõrvale.

² Seda kinnitab muuhulgas kohtunikukandidaadi isikuomaduste sobivuse selgitamist (KS § 54, sh julgeolekukontroll) ning kohtunike koolitust (KS § 44 ja § 74) puudutavate sätete analüüs.

³ Sama kinnitatakse EV põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuandes (vt PS § 146 kohta p 6): "Kohtunikuabi ei ole vaadeldav kohtunikuna just seetõttu, et tal puudub isiklik sõltumatus, mis objektiivse sõltumatus kõrval on kohtunikuameti sisuliseks elemendiks."; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10742>.

⁴ Ka põhiseaduse kommenteeritud väljaandes kasutatakse mõiste *kohtunik* avamisel funktsioonipõhist eristust: kohtunikud on eri liiki riigiametnikud, kes teostavad õigustmõistvat võimu (U. Lõhmus. Kommentaarid §-le 147. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 1). Põhiseaduse eelnõu ettevalmistamisel kaaluti võimalust põhiseaduses sõnaselgelt sätestada, et õigust mõistavad ainult ametikohtunikud. Põhiseaduse Assamblee protokollidest nähtuvalt oli sellest loobumise ainsaks põhjuseks vajadus kohtukaasistujate rakendamiseks (vt V. Peep (toim). Põhiseadus ja Põhiseaduse assamblee. Tallinn 1997, lk 393, 395-398 ja 445-446).

⁵ Sama kinnitatakse EV põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuandes (vt PS § 146 kohta p 1): "Kohtusüsteemi monopol õigusemõistmisel välistab selle, et riiklik õigusemõistmise funktsioon võidaks panna mingitele muudele isikutele või organitele, kes/mis ei vasta põhiseaduses sätestatud kohtunike ja kohtute mõistele." ja "Õigust mõista võivad ainult kohtunikud, mitte aga haldusametnikud või muud ametikandjad." ja "Kohtunikele on reserveeritud vaid õigusemõistmine materiaalses mõttes, kuhu põhiseadusega kohtutele määratud ülesannete kõrval kuuluvad õigusemõistmise traditsioonilised "tuumküsimused" (st tsiviil- ning kriminaalasjade lahendamine). Neid ülesandeid ei või panna mittekohutunikest ametnikele. Kuid mitte kõik kohtutele pandud ülesanded ei kujuta endast õigusemõistmist materiaalses mõttes. Ka mittehagiliste kohtuasjade raames on kohtunikele üldjoontes reserveeritud need ülesanded, mis puudutavad isikuõigusi (sh teovõimetuks tunnistamine, adopteerimine, vanemaõiguste äravõtmine jne). Neid küsimusi võib lugeda õigusemõistmise materiaalse külje alla kuuluvateks."; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10742>.

12. Eeltoodu kokkuvõtmiseks nendin, et kohtunikuabidele ei laiene PS § 147 lõikest 4 tulenev nõue, et kohtunike sõltumatuse tagatised ja õigusliku seisundi sätestab seadus.

3.2. KS § 122 lg 1 kooskõla PS § 3 lõikest 1 tuleneva parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte ja PS §-st 4 tuleneva võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega nende koostoimes

13. PS § 4 sätestab, et Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel. PS § 14 näeb ette, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Kui PS § 4 sätestab institutsionaalse võimude lahususe, siis § 14 funktsionaalse. Mõlemad sätted täiendavad teineteist. Nimetatud sätete koostoimest tuleneb võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiip, mille kohaselt on riigi põhifunktsioonid jagatud kolmeks – seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim – ning nimetatud funktsioonid on jaotatud erinevate organite vahel, kes kontrollivad ja tasakaalustavad teineteist. Riigikohus on sedastanud: "Võimude lahususe põhimõtte kohaselt on seadusandlik-, täitev- ja kohtuvõim seatud üksteist tasakaalustama ning on seega teatud mõttes vastandlike huvidega. See on vajalik riigivõimu jaotamiseks ja seeläbi demokraatia ja seaduslikkuse printsiibi kindlustamiseks."⁶

14. Võimude lahususe printsiip ei pane mitte ainult paika erinevate riigivõimu harude funktsioone, vaid määrab ära ka nende võimupiirid ja kompetentsi.⁷ Riigikohus osundab: "Pädevuse umbmäärasus, samuti pädevuse ületamine kahjustab üldist õiguskindlust ning loob ohu Põhiseaduses sätestatud riigiehituslike põhimõtete ning igaihe õiguste ja vabaduste kahjustamiseks."⁸ Ehk teiste sõnadega ei ole võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte asi iseeneses, vaid selle eesmärgiks on aidata kaasa seaduslikkuse põhimõtte realiseerumisele ja seeläbi isikute õiguste ja vabaduste kaitsele. Samuti peaks kõnealune põhimõtte tagama efektiivse tööjaotuse ja vältima võimu liigset kontsentreerumist.

15. Kohtute institutsionaalset sõltumatust tagab põhiseaduses peale § 4 ka § 146, mille kohaselt õigust mõistab ainult kohus, mis on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. Analoogiliselt sätestab Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) art 6 lg 1 lause 1 inimõiguse õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis.

16. Riigikohus on muuhulgas osundanud: "Põhiseaduse §-s 146 sätestatud kohtu sõltumatuse põhimõtte tähendab, et kohus on konkreetsetes asjas õigusemõistmisel sõltumatu teistest võimuharudest – seadusandlikust võimust ja täitevvõimust."⁹ Lisaks tuleb märkida, et kohtuvõim ei pea mitte üksnes olema, vaid ka näima sõltumatu.¹⁰

17. PS § 3 lõikest 1 tulenev parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte keelab jätta täitevvõimu otsustada seda, mis on põhiseaduse seisukohalt oluline – seadusandja peab otsustama

⁶ RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/1-6/94, p 2.

⁷ EV põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne, PS § 146 kohta p 1; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10742>.

⁸ RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p 1.

⁹ RKHKm 07.06.1999, nr 3-3-1-26-99, p 2.

¹⁰ Vt näiteks RKKK 07.11.2005, nr 3-1-1-123-05, p 13.

kõik olulised küsimused riigis.¹¹ Riigikohus on osundanud: "Kohtu kui institutsiooni erandlikkus tuleneb asjaolust, et ainult ja just kohtu suhtes on Põhiseadus, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid ning kohtu menetlusseadused püstitanud erapooletuse ja sõltumatuse nõude. Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6 kohaselt on nende nõuete täitmine ausa õigusemõistmise eelduseks, Põhiseaduse §-de 10 ja 146 sätte ja mõtte alusel aga demokraatliku õigusriigi tunnuseks."¹² Seega on kohtuvõimu sõltumatuse tagamisega seotud küsimused põhiseaduse seisukohalt olulised.

18. Leian, et vajadus välistada kohtunikuabide ametipalga kehtestamine täitevvõimu poolt tuleneb kohtuvõimu institutsionaalse sõltumatuse nõudest. Põhimõtteliselt võib kohtunikuabide töötasu mõjutamise võimalus mõjutada kohtuvõimu kui terviku institutsionaalset sõltumatust täitevvõimust tulenevalt asjaolust, et "riigil on kohustus tagada, et kohtunikel oleks olemas vajalikud vahendid oma kohustuste nõuetekohaseks täitmiseks ja eriti selleks, et asju mõistliku aja jooksul käsitleda."¹³

19. Ühtlasi märgin, et kohtute seadus näeb ette ka kohtunikuabi personaalse sõltumatuse – KS § 114 lg 2 kohaselt on kohtunikuabi on oma ülesannete täitmisel sõltumatu ning peab järgima vaid kohtuniku juhiseid seaduses ettenähtud ulatuses. Vajadus tagada kohtunikuabide personaalne sõltumatus tuleneb neile täitmiseks usaldatud ülesannete iseloomust.¹⁴ Kohtunikuabi pädevuses on muuhulgas:

- 1) kohtuniku kontrollimisel teha asja lahendamist ettevalmistav või muu korraldav määrus, mille peale ei saa edasi kaevata, sealhulgas ka hagiavalduse käigutajätmise määrus (tsiviilkohtumenetluse seadustiku ehk TsMS § 464 lg 4);
- 2) teha maksettepanek, maksekäsk ja muu maksekäsu kiirmenetlusega seotud määrus, sealhulgas määrus menetluskulude Eesti Vabariigi kasuks väljamõistmiseks ja sissenõudmiseks (TsMS § 489 lg 8). Maksettepaneku tegemise eelselt kontrollib kohtunikuabi, kas maksekäsu kiirmenetlus on lubatav (TsMS § 481 lg 2, sh kontrollib nõude sissenõutavust, vastastikkuse kohustuse täitmist). Maksekäsuga otsustab kohtunikuabi menetluskulud ja nende jaotuse (TsMS § 489 lg 4). Sealjuures tuleb rõhutada, et TsMS § 489 lg 5 kohaselt on maksekäsu peale määruskaebuse esitamine võimalik üksnes TsMS § 489¹ lõikes 2 nimetatud juhtudel;
- 3) teha määrusena elatise maksekäsk (TsMS § 496 lg 5), hinnates sealjuures muuhulgas seda, kas võlgnik on esitanud vastuväite, mida maksekäsu kiirmenetluses ei saa esitada, või kas vastuväide on põhistamata (TsMS § 496 lg 1), ning otsustades menetluskulud ja nende jaotuse (TsMS § 496 lg 2);
- 4) rahuldada määruskaebus ja teha uus määrus, kui kaevatava maakohtu määruse tegi kohtunikuabi (TsMS § 663 lg 6), välja arvatud juhul, kui koos määruskaebuse esitamisega maksekäsu peale on esitatud ka taotlus vastavalt TsMS § 489¹ lõikele 3 (TsMS § 663 lg 6¹). Sealhulgas kontrollib kohtunikuabi, kas määruskaebuse esitamine on

¹¹ K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 2.3.1.1.

¹² RKKKo 17.06.1997, nr 3-1-1-70-97, p II.

¹³ Tsiteeritud on Euroopa harta kohtunike seaduse kohta punkti 1.6. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/legal_professionals/judges/instruments_and_documents/Charter%20Estonian.pdf. Põhimõtteliselt sama tuleneb ka ÜRO kohtunike sõltumatuse aluspõhimõtete punktist 7. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp50.htm.

¹⁴ Ka äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (991 SE I) seletuskirjas mõeldakse, et: "Sõltumatu otsustajana kohtumääruksi ja kandeid tehes teeb kohtunikuabi sarnast tööd kohtunikuga." (kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee).

seaduse kohaselt lubatud ja kas määruskaebus on esitatud seadusega ettenähtud nõuete kohaselt ja tähtjast kinni pidades (TsMS § 663 lg 1), ning otsustab, kas määrus puudutab teiste menetlusosaliste õigusi (TsMS § 663 lg 3);

- 5) teha menetluskulude kindlaksmääramise määrus (TsMS § 174 lg 6), mis seisneb menetluskulude rahalises kindlaksmääramises lahendis sisalduva kulude proportsionaalse jaotuse alusel (TsMS § 174 lg 1). Sealjuures teostab kohtunikuabi kaalutlusõigust, kas nõuda posti- ja sidekulude tõendamist ka muul viisil peale kinnituse, et need kulud on kantud (TsMS § 174 lg 3);
- 6) otsustada menetlusabi taotluse rahuldamine määrusega (TsMS § 187 lg 4); sealhulgas teostab kohtunikuabi kaalutlusõigust, kas küsida enne taotluse lahendamist teiste menetlusosaliste seisukohta (TsMS § 187 lg 1);
- 7) viia läbi üleskutsemenetlus (TsMS § 499 lg 5). Sealjuures otsustab kohtunikuabi, kas üleskutsemenetluse algatamiseks avalduse esitamine on lubatav (TsMS § 499 lg 1);
- 8) otsustada väljaspool kohtumenetlust esitatud taotluse alusel riigi õigusabi küsimusi, määrates muuhulgas kohase riigi õigusabi andmise viisi, riigi õigusabi saaja hüvitamiskohustuse ja riigi õigusabi osutava advokaadi (riigi õigusabi seaduse § 15 lõiked 2 ja 5);
- 9) juriidilisest isikust võlgniku pankrotimenetluses teha kohtumäärusi ja teostada kohtu poolset järelevalvet, sealhulgas osaleda võlausaldajate üldkoosolekul (pankrotiseaduse ehk PankS § 84¹ lg 2) teatud piirangutega;¹⁵
- 10) teha täitemenetluses kohtumäärusi trahvi määramise ja sundvalitsemise asjus (täitemenetluse seadustiku § 11 lg 3).

20. Eeltoodust tuleneb kokkuvõttes, et kohtunikuabist võib olulisel määral sõltuda PS §-de 13, 14 ja 15 koostoimest tulenev isiku õigus tõhusale õiguskaitsele, mille keskseks osaks on omakorda PS § 15 lõikest 1 tulenev igapäevane õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Kuivõrd üldise kohtu poole pöördumise õiguse eelduseks on, et leidub kohus, mis vastab PS § 146 nõuetele, sh on sõltumatu ja erapooletu, ning kohtu poole pöördumise õigus hõlmab kõik menetlusetapid (seega nii juurdepääsu kohtule, kohtumenetlust ja kohtuotsust ning selle täitmist),¹⁶ siis tuleb tagada kohtunikuabide sõltumatus täitevvõimust.

21. Tulenevalt asjaolust, et seadusandja on andnud kohtunikuabide töötasu määramise täies ulatuses täitevvõimu pädevusse, piiramata täitevvõimu otsustusruumi täiendavate klauslitega, esineb kohtunikuabide puhul vähemalt näilik personaalne sõltuvus täitevvõimust. Viimane on aga omakorda seotud kohtuvõimu institutsionaalse (nii tegeliku kui näilise) sõltumatusega. Kohtuvõimu täidesaatvast võimust sõltuvuse lubamatusest tulenevalt tuleb tagada, et ei tekiks kahtlust, et täitevvõimul on võimalik negatiivselt mõjutada kohtunikuabide sõltumatust nende töötasu määramise kaudu.

22. Sama seisukoha võtmise toetuseks kohtunikuabi suhtes räägib ka ajalooline järjepidevus. Enne kohtute seaduse muutmist selliselt, et kohtunikuabi ametipalga kehtestab Vabariigi Valitsus,¹⁷ on kohtunikuabi institutsiooni loomisest¹⁸ alates tema ametpalk olnud seaduses

¹⁵ PankS § 84¹ lg 2 kohaselt otsustab kohtunik pankrotiasjas enda ja kohtunikuabi täpsema tööjaotuse ning võib anda kohtunikuabile suuniseid. PankS § 84¹ lg 5 kohaselt on pankrotimenetluse algatamine, pankroti väljakuulutamine, samuti ärikeelu, sundtoomise, aresti ja elukohast lahkumise keelu kohaldamine, pankrotimenetlusega seotud hagimenetlused ning pankrotimenetluse lõpetamine kohtuniku ainupädevuses.

¹⁶ M. Ernits. Kommentaarid §-le 15. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 4.1.1.

¹⁷ Äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (RT I 2006, 61, 456).

täpsemini reguleeritud. Kunagi varem ei ole kohtunikuabi ametipalk olnud täiesti täitevvõimu meelevaldas.

23. Pean oluliseks lisada, et KS § 122 lg 1 muutmine selliselt, et kohtunikuabi ametipalga kehtestab Vabariigi Valitsus, on toonud faktiliselt kaasa kohtunikuabide olukorra halvenemise, kui võrrelda kohtunikuabide töötasu kasvu suhet teiste riigiteenistujate töötasu kasvuga. KS § 122 lg 1 varasema regulatsiooni kohaselt saadi kohtunikuabi ametipalk riigiteenistujate palgaastmestiku kõrgeima astme palgamäära ja koefitsiendi 1,12 korrutamisel. Käesoleval hetkel on riigiteenistujate palgaastmestiku kõrgeima astme palgamäär 25000 krooni,¹⁹ seega oleks kohtunikuabi ametipalgaks 28000 krooni. Reaalselt on aga kohtunikuabi ametipalk 18500 krooni (alates 01.01.2008).²⁰ Seega on selge, et realiseerunud ei ole KS § 122 lg 1 muutmise eesmärk, milleks oli kohtunikuabide palgatingimuste parandamine nende üldisest riigiteenistujate palgaastmestikust eraldamise teel.²¹ Põhimõtteliselt ei ole välistatud, et vahe suureneb tulevikus veelgi kohtunikuabide kahjuks. Siinkohal tuleb märkida, et isegi kui täitevvõimul puudub soov kohtunikuabisid töötasu määramise kaudu mõjutada, on kohtunikuabide ebakindlus oma ülesannete täitmise eest väärilise tasu saamisel ikkagi varasemaga võrreldes kasvanud.

24. Leian, et kohtunikuabide ja seeläbi kohtu kui institutsiooni sõltumatuse tagamiseks töötasu määramise regulatsiooni kujundamisel on mitmeid põhiseadusega kooskõlas olevaid võimalusi. Kohtunikuabi töötasu võib määrata seadusandja, sidudes selle vajadusel mõne paindliku parameetriga – näiteks kohtuniku palga või teatud palgaastmega riigiteenistujate palgaastmestikus. Siinkohal märgin, et kuigi riigiteenistujate palgaastmestiku palgaastmele vastava summa suuruse kehtestab Vabariigi Valitsus, on täitevvõimu võimalus kohtunikuabisid selle kaudu mõjutada väga piiratud (sellega kaasneks paratamatult muudatus ka teiste riigiteenistujate töötasudes) ja ei ole võrreldav kehtivas KS § 122 lõikes 1 täitevvõimule antud piiramatul otsustusõigusega, mis võimaldab mõjutada ainult kohtunikuabide olukorda.²² Samuti võib põhimõtteliselt kõne alla tulla kohtunikuabi töötasu määramine kohtuvõimu poolt (arvestades siinkohal suunda kohtuvõimule kohtuhalduses ulatuslikuma otsustusõiguse andmisele²³) lähtuvalt riigieelarves määratud eraldisest.

¹⁸ Kohtuniku staatuse seaduse, kohtute seaduse, kinnistusraamatu seaduse, äriseadustiku ja abieluvararegistri seaduse muutmise seaduse (RT I 1996, 51, 967) § 13 p 2 sätestas, et kohtunikuabi ametipalk on 30 % madalam esimese astme kohtuniku ametipalgast. Vahetult enne käsitletavat muudatust kehtinud kohtute seaduse regulatsioon sidus küll kohtunikuabi ametipalga Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatava riigiteenistujate palgaastmestikuga, kuid fikseeris selle siiski üheselt, sätestades, et kohtunikuabi ametipalk on riigiteenistujate palgaastmestiku kõrgeima astme palgamäära ja koefitsiendi 1,12 korrutis.

¹⁹ Vabariigi Valitsuse 20.12.2007 määruse nr 259 "Riigiteenistujate töötasustamine 2008. aastal" lisa.

²⁰ Vabariigi Valitsuse 29.01.2007 määrusega nr 23 " Kohtunikuabi ametipalga suurus ja osakonna juhatamise lisatasu määr" § 1.

²¹ 991 SE I "Äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus" seletuskiri (kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee): "2002. aastal kohtunikuabide palkade sidumisel riigiteenistujate palgaastmestikuga lähtuti eeldusest, et kohtunikuabi palk peaks moodustama ca 70% kohtuniku palgast [...]. Tänapäevani on aga riigiteenistujate palgaastmestiku kõrgeima astme palgamäär püsunud muutumatuna, mistõttu on kohtunikuabide palgad püsivad samal tasemel alates 2002.a. [...] Kohtunikuabide tegevusvaldkond on oluliselt kasvanud: [...] Ülaltoodud asjaoludest tingituna ei ole tänasel päeval 2002.a palgatase enam motiveeriv ning alanud on tööjõu äravool, samuti on raskusi kohtunikuabikandidaatide leidmisega vakantsete kohtade täitmiseks. Seetõttu on mõeldav määrata kohtunikuabi palgasätete kaasajastamine."

²² Siinkohal võib tuua paralleeli Riigikohtu järjekindla praktikaga, mis puudutab olulisuse põhimõtte kohaldumist põhiõigusi puudutavate küsimuste lahendamisel: "Seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida täitevvõimule. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid [...]" (viimati RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24).

²³ Kohtunike täiskogu võttis 09.02.2007 vastu kohtusüsteemi arengu põhimõtted, mille järgi tuleb võimude lahususe edasiarendamiseks kohtute haldamine täitevvõimust täielikult eraldada (vt p 7). Kättesaadav arvutivõrgus www.nc.ee.

25. Eeltoodust tulenevalt leian, et **kohtunikuabide ametipalga määramine Vabariigi Valitsuse poolt** loob ohu/kahtluse lubamatuks kohtuvõimu institutsionaalse sõltumatuse negatiivseks mõjutamiseks. Kuna kohtuvõimu sõltumatuse tagamisega seotud küsimused on põhiseaduse seisukohalt olulised, siis ei tohi nende otsustamist delegeerida täitevvõimule. **Seega on KS § 122 lg 1 vastuolus PS § 3 lõikest 1 tuleneva parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte ja PS §-st 4 tuleneva võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega nende koostoimes.**

IV Kokkuvõte

Eeltoodust tulenevalt teen ettepaneku algatada seaduseelnõu, **millega viidaks KS § 122 lg 1 kooskõlla PS § 3 lõikest 1 tuleneva parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte ja PS §-st 4 tuleneva võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega nende koostoimes.**

Palun teavitada mind ettepaneku täitmiseks astunud ja kavandatavatest sammudest võimalusel hiljemalt kuu aja möödumisel käesoleva märgukirja saamisest.

Lugupidamisega

Indrek Teder

Liina Lust 6 9384 29

E-post:

liina.lust@oiguskantsler.ee