

# Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse muutmise seaduse eelnõuga (edaspidi eelnõu) muudetakse kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduseses (edaspidi KRAPS) sätet, millega on nimetatud kõrgemate riigiteenijate palga kasv ajutiselt 2024. aasta 1. aprillist kuni 31. märtsini 2028. aastal pool ülejäänud kõrgemate riigiteenijate palga kasvust.

Muudatuste kohaselt kehtib kõrgemate riigiteenijate kõrgeima palgamäära indekseerimise erisus ajavahemikul 2024. aasta 1. aprillist kuni 2028. aasta 31. märtsini Riigikohtu liikme, ringkonnakohtu ning maa- ja halduskohtu kohtuniku suhtes üksnes ajavahemikul 2024. aasta 1. aprillist kuni 2025. aasta 31. märtsini. Ülejäänud varasemalt seaduse § 3 lõigetes 3, 8<sup>1</sup>–10 ja 18–19 nimetatud isikute §-s 2 sätestatud kõrgeim palgamääradele kohaldub jätkuvalt seadusjärgne erisus kuni 2028. aasta 31. märtsini.

Eelnõuga nähakse muudatusest tulenevalt ette üleminekusäte seaduse rakendamisel kohtuniku pensionile jäämisel erisuse kehtimise ajavahemikul 2024. aasta 1. aprillist kuni 2025. aasta 31. märtsini.

Seadus piirab jätkuvalt peaministril, riigi peaprokurööril, ministritel, riigisekretäril, riiklikul lepitajal ning soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikul palga kasvu selliselt, et nende palga kasv on ½ nende kõrgemate riigiteenijate palgade kasvust, kelle palgakasvu eelnõuga ei piirata. Seadus avaldab jätkuvalt mõju ka KRAPSigaga kaudselt seotud riigiteenijate palgadele (kantslerid, prokurörid, kohtunikuabid ja kohtujuristid, töövaidluskomisjoni juhatajad ning riigihangete vaidlustuskomisjoni juhataja ja liikmed).

Seaduse jõustumise aeg on 2025. aasta 15. märts.

### 1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiitsministeeriumi justiitshalduspoliitika osakonna kohtute talituse nõunik Karl-Erik Ansmann (tel. 5887 7900, [karl-erik.ansmann@just.ee](mailto:karl-erik.ansmann@just.ee)) ja juhataja Eneli Kivi (tel. 5911 4773, [eneli.kivi@just.ee](mailto:eneli.kivi@just.ee)).

### 1.3. Märkused

Eelnõule ei eelnenud väljatöötamiskavatust, kuna eelnõu menetlus peab olema põhjendatult kiireloomuline. HÕNTE § 1 lg 2 p 1 järgi ei ole sellisel juhul väljatöötamiskavatsus nõutav. Eelnõu on seotud kavandatava 2025. aasta riigieelarve seadusega ning eelnõuga saavutatav rahaline kokkuhoid ja kohtunike palga indekseerimise muudatus kuulub 2025. aasta riigieelarve seaduses arvestamisele.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõukohase seadusega muudetakse kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse redaktsiooni RT I, 04.01.2024, 3.

Eelnõu ei kuulu Eesti Vabariigi põhiseaduse § 104 toodud loetellu. Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik lihthäälteenamus, lähtudes riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-st 78.

## 2. Seaduse eesmärk

KRAPS sätestab kõrgemateks riigiteenijateks loetud ametnike kõrgeima palgamäära, mis seaduse § 2 lõike 1 kohaselt on 5200 eurot. Seda palgamäära indekseeritakse iga aasta 1. aprilliks kõrgeima palgamäära indeksiga, mille avaldab Rahandusministeerium. Seadusega otsustati ajavahemikul 2024. aasta 1. aprillist kuni 2028. aasta 31. märtsini piirata osa KRAPS-is nimetatud riigiteenijate, sealhulgas kohtunike palga kasvu. Erisuse kehtestamisel ei muudetud Riigikogu liikmete, Vabariigi Presidendile, Riigikohtu esimehele, riigikontrolörile, õiguskantslerile ning Eesti Panga nõukogu esimehele ja liikmele makstavat ametipalka ega selle indekseerimise korda.

Eelnõuga arvatakse kohtunike osas erisus kehtivaks ajaperioodil 2024. aasta 1. aprill kuni 2025. aasta 31. märts. Lisatakse säte, mis rakendab erisuse kohtuniku pensionile jäämise korral perioodil 2024. aasta 1. aprillist kuni 2025. aasta 31. märtsini.

Kohtuniku sõltumatus on õigusriigi põhimõtte oluline tagatis, mis ei väljendu üksnes rahalises sõltumatuses. Õigusriigi tagamiseks on oluline ka see, et kohtunik saab olla oma riigile kindel ehk teisisõnu seadusega kokkulepitud palk ja selle arvestamise aluspõhimõtted on stabiilsed. Kohtunikele piisava sissetuleku lubamisel on kohtuniku sõltumatust tagav (loodetud) efekt vaid siis, kui kohtunikud saavad olla veendunud, et nende palga maksmise aluseid ootamatult muuta ei saa.

Kuigi kohtunikke koheldakse kehtivas seaduses § 3 lõigetes 3, 8<sup>1</sup>–10 ja 18–19 nimetatud isikutega õiguslikult samaväärselt, on erisuse lõpetamine vajalik, kuna muudatuse faktiline mõju kohtunikele on märksa intensiivsem. Kohtunikud on nimetatud ametisse eluaegsetena ja neile kehtivad ulatuslikud ametitegevusest tulenevad piirangud. Sellised piirangud sisuliselt välistavad kehtiva õiguse järgi täiendava tulu teenimise ning piiravad kohtunikel ulatuslikult investeerimise ja säästude majandamise võimalusi.

Pärast 2013. aastal palgasüsteemi muutmist ametipensionita kohtunikel tuleb tagada palgast enda väärikas pensionipõlv. Palkade indekseerimise osalise vähendamise näol on tegu palgakasvu piirava muudatusega ja selline erisus tähendab väiksemat pensioni, mistõttu ka seda tuleb palga piisavuse hindamisel aluseks võtta. Ehkki 2013. aasta ametipensionide reformi järgne palgatõus ja selle edasine indekseerimine pidi kompenseerima ametipensionide kaotust, ei olnud 2013. aasta palgatõus kohtuniku palga ostujõu tõus, kuna palk oli enne seda külmutatud 6 aastat. Ametipensionide reform ei arvestanud, et need isikud, kes 01.07.2013 polnud II sambaga ühinenud, seda teha enam ei saanud (õigus taastus alles 2020. aasta pensionireformiga).

Kohtusüsteemi toimimise, kohtute sõltumatuse ja võimude tasakaalu tagamiseks peab kohtunike palgakorraldus arvestama inflatsiooni ning vastama kohtunike ametiväärrikusele ja vastutuskormale. Kohtunikud on õiguse kohaldajad ja põhiseaduslikkuse tagajad.

Muudatusega luuakse kohtunikele kindlus, et alates 2025. aasta 1. aprillist hakatakse ametipalka tegelikkuses arvutama taas kärpimata baastaseme alusel ning kuni 14.03.2024 kehtinud süsteem taastatakse. KRAPSi muudatustega annab seadusandja selge signaali, et seadusandjal on oluline kohtunike tagatise kujundada ning 2024. aasta 1. aprillist kuni 2025. aasta 31. märtsini on hinnatud kohtunike panust eelarve kärpeprotsessis. Selline lühiajaline solidaarne panustamine riigi fiskaalhüvanguks ei kahjusta PS §-s 146 ja 147 sätestatud kohtunike sõltumatuse tagatise.

Ülejäänud aastate lõikes, mis puudutavad perioodi 2025. 1. aprill kuni 2028. 31. märts tagatakse kokkuvõid kohtusüsteemis alternatiivsete meetmetega: menetluste lihtsustused, kohtueelsed ja kohtuvälised instantsid, kohtuvõrgustiku moderniseerimine, kohtutega seotud riigilõivumäärade kaasajastamine jm.

Eelnõuga kavandatud muudatuse sihtrühmade hulgast jäetakse välja kogu kohtusüsteem kui põhiseaduslik institutsioon (PS XIII ptk), mille põhiseaduslikult nõutavad sotsiaaltagatiseid on ette nähtud sisulise õigusemõistmise kaitseks. Seetõttu sisaldub põhiseaduses just kohtunikke puudutav tugevdatud kaitseklausel (PS § 147 lg 4).

### **3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist, millest esimesega tehakse eelnõus täpsustus, teisega sisuline muudatus ning kolmandaga erisus.

**Eelnõu §-ga 1** muudetakse senise lõike 1 sõnastus, arvates erisusest välja KRAPS § 3 lõigetes 8, 14 ja 16 nimetatud isikud ehk Riigikohtu liikmed, ringkonnakohtu ning maa- ja halduskohtu kohtunikud alates 2025. a 1. aprillist. Teisi seaduses nimetatud isikuid muudatus ei puuduta.

**Eelnõu §-ga 2** sätestatakse, et juba kehtiv erisus seaduse § 3 lõigetes 8, 14 ja 16 nimetatud isikutele kehtib senisel kujul siiski edasi (hakkas kehtima 2024 1. aprillil) kuni 2025. aasta 31. märtsini. Alates 2025. aasta 1. aprillist indekseeritakse kohtunike kõrgeimat palgamäära taas KRAPS-is sätestatud üldises korras.

**Eelnõu §-ga 3** lisatakse muudatustest tulenev paragrahv, mis on olukorraks, kui kohtunik juhtub pensioneeruma erisuse kehtivuse ajal ehk 2024. aasta 1. aprillist kuni 2025. aasta 31. märtsini. Sellisel juhul kohtunikupensioni aluseks oleva ametipalga arvutamisel ajutist kõrgema palgamäära indeksit ei kohaldata ja lähtutakse kohtuniku viimasele ametikohale vastavast KRAPS-is sätestatud üldises korras arvutatud palgamäärast.

### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõuga ei võeta kasutusele uut terminoloogiat.

### **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõul ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusega.

## **6. Seaduse mõjud**

Eelnõul ei ole mõju demograafiale, riigi julgeolekule või välissuhetele, majandusele, elu- ja looduskeskkonnale, regionaalarengule, riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste korraldusele.

Eelnõu ei avalda mõju eelnõus nimetatud kõrgematele riigiteenijatele (peaminister, riigi peaprokurör, ministrid, riigisekretär, riiklik lepitaja ning soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik), kelle osas jätkub kehtiv kord. 2028. aastal taastub neil seaduses sätestatud perioodil kehtinud indekseerimise meetodika.

Eelnõuga tehtav muudatus avaldab mõju kohtunike palgale alates 2025. 1. aprillist, kuivõrd kaob ajavahemikul 2024. 1. aprillist kuni 2025. 31. märtsini kehtinud ajutine kohtunike palga indekseerimise meetodika. Kohtunike ametipalka hakatakse taas arvutama kärpimata baastaseme alusel ning kuni 14.03.2024 kehtinud süsteem taastatakse.

Eelnõuga tehtav muudatus avaldab mõju KRAPSi kaudselt seotud riigiteenijate palkadele, mis on seotud KRAPSi nimetatud kohtuniku ametipalgaga. Nendeks on kohtunikuabid ja kohtujuristid, kes on seotud kohtute seaduses esimese astme kohtuniku ametipalgaga.

Riigieelarvele eelnõus kavandatavate muudatustega on prognoositav kulu kohtuniku ametipalga indeksi taastamisel varasemale tasemele 2025. aastal 2 093 184 eurot, 2026. aastal 3 611 632 eurot, 2027. aastal 4 767 113 eurot, 2028. aastal 1 265 271 eurot.

## **6. Seaduse rakendamise seotud tegevused, vajalikud kulud ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud**

Seaduse rakendamisega ei kaasne riigiasutustele täiendavaid kulusid.

## **7. Rakendusaktid**

Eelnõu jõustumisel seadusena ei ole vaja vastu võtta ega muuta rakendusakte.

## **8. Seaduse jõustumine**

Seadus jõustub 2025. aasta 15. märtsil. Nimetatud kuupäeval peab Rahandusministeerium vastavalt KRAPS § 4 lõikele 6 avaldama oma veebilehel uue kõrgeima palgamäära indeksi, mille alusel indekseeritakse 1. aprilliks kõrgemate riigiteenijate kõrgeim palgamäär. Seadus jõustub 2025. aastal, kuna 2025. aasta riigieelarve koostamisel on võimalik arvestada eelnõuga kaasnevate mõjudega.

## **9. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Kiireloomulisusest lähtuvalt, ei esitatud eelnõud eelnevalt eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks.