



RIIGIKOHUS

RIIGIKOHUS
ÕIGUSTEABE OSAKOND

Distsiplinaarvaidlused avalikus teenistuses

Kohtupraktika analüüs

Liina Kanger
haldusõiguse analüütik

Tartu

August 2011

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Ametnike distsiplinaarvastutuse regulatsioon: haldusõigus + karistusõigus + eraõigus?	5
2. Distsiplinaarsüütegude koosseisud ATS-s ja nende tõlgendamine	8
2.1 Teenistuskohustuse rikkumine ja teenistuskohustuse jäme rikkumine (ATS § 84 p 1)	9
2.2 Usalduse kaotus (ATS § 84 p 2).....	10
2.3 Vääritu tegu (ATS § 84 p 3).....	11
3. Distsiplinaarmenetluse läbiviimine	13
3.1 Distsiplinaarmenetluse algatamine.....	14
3.2 Seletuse nõudmine, ärakuulamine.....	14
3.3 Tõendite kogumine.....	18
3.4 Menetluse läbiviimise tähtaeg.....	19
3.5 Menetluse lõppemine. Distsiplinaarkaristuse määramise käskkiri.....	20
3.5.1 Andmed distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjas.....	20
3.5.2 Põhjenduste esitamine muus menetlusdokumendis	21
3.5.3 Süüteo toimepanemise aja märkimine jätkuva teo ja tegevusetuse korral	22
4. Kaalutusõiguse teostamine distsiplinaarkaristuse valikul	23
4.1 Korduvus	24
4.2 Süütegude kogum	24
4.2.1 Ideaalkogum	24
4.2.2 Reaalkogum.....	25
Kokkuvõte	28

Sissejuhatus

Avaliku teenistuse ümberkorraldamise teema on Eesti ühiskondlikus debatis kõlanud juba aastaid. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (SE 539) taas väljalangemisega Riigikogu menetlusest koosseisu lõppemise tõttu rauges see debatt mõneks ajaks. Vaatamata tekkinud pausile, on siiski - arvestades avaliku teenistuse seaduse (ATS) muutmise jätkuvat vajadust - kasulik uurida, millest kehtiva ATS-i alusel tekkinud kohtupraktika kõneleb. Analüüs on eeskätt abiks kohtunikele, aga võiks toetada ka reformikavatsusi, kui need peaksid jätkuma.

Analüüsi ese on piiritletud teenistujate distsiplinaarvaidluste alase kohtupraktikaga, millest ülekaaluka osa moodustavad Tallinna Halduskohtu tööpiirkonda kuuluvad vaidlused. Analüüsitava materjali hulgas on 28 Tallinna Halduskohtu otsust, 29 Tallinna Ringkonnakohtu otsust, 4 Tartu Halduskohtu otsust ja 7 Tartu Ringkonnakohtu otsust vahemikust 1. jaanuar 2009 kuni 1. juuli 2011 (kokku 68 kohtuotsust¹).

Sissejuhatavalt võib märkida, et teenistuslike distsiplinaarvaidluste lahendamist tuleb halduskohtute praktikas ette küllalt arvukalt.² Vaidluste lahendamisel kohaldub avaliku teenistuse seadus üldseadusena. Eriseadustega on reguleeritud nt vanglateenistus, politseiteenistus, kaitseväeteenistus jm. Analüüsi koostamise käigus jäi silma, et just nimetatud eriseadustega reguleeritud valdkondades on vaidlusi olnud üsna palju. Süüvimata teenistusvaidluste rohkuse sotsiaalsetesse tagamaadesse nii eelloetletud elualadel kui ka mujal (mis kahtlemata oleks põnev teema ja iseloomustaks Eesti avaliku teenistuse valukohti), on kohtupraktika analüüsi eesmärgiks tagada kohtupraktika järjepidevust distsiplinaarvaidluste lahendamisel. Seega on eesmärgiks koondada kogunenud kohtuotsused meetoodiliseks õppematerjaliks kohtunikule, seostades need Riigikohtu praktikaga. See on seda vajalikum, et tõsiasi distsiplinaarvastutuse regulatsiooni killustatusest ja alareguleeritusest on juba aastaid teada olnud,³ nii et kohtupraktika on seaduse lünki täitnud ja olulised menetlusreeglid ning -põhimõtted on juurdunud nimelt kohtupraktikas.

Analüüsi uurimisküsimused on:

- 1) Milliseid seadusi kohaldatakse distsiplinaarvaidluste lahendamisel ja kas kohaldatakse ka karistus- ja eraõigust? Kuivõrd see on põhjendatud?
- 2) Milline on ATS § 84 tõlgendus- ja rakenduspraktika? Millised puudujäägid on selle normi sõnastuses ilmnenud?

¹ Neile lisandub Riigikohtu praktika: 16 otsust.

² 2010. aasta halduskohtute töökoormuse statistika järgi 3,1 % kõigist haldusasjadest moodustasid teenistussuhete asjad (kokku 111 vaidlust). Võrdluseks tuleb märkida, et kui välja arvata justiitshaldusasjade osakaal 42% ja muude asjade osakaal 13,2 %, jäävad ülejäänud kategooriates lahendatud asjade osakaalud 0,05% (riigiabi ja konkurentsi asjad) ja 7,6% (maksuõiguse asjad) vahele. Selles vahemikus on 3,1% keskmine suurusjärk. Teenistussuhete asjadest ei ole kõik distsiplinaarvaidlustest tõusetunud kohtuasjad. - *I ja II astme kohtute statistilised menetlusandmed 2010. a kokkuvõte*. Tallinn 2011, Justiitsministeeriumi Õigusloome ja arenduse talitus, Justiitshalduspoliitika osakond.

Kättesaadav:

<http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54413/Kohtute+menetlusstatistika.2010.a.pdf>.

³ Vt Nele Parrest. Õigusselgusest õiguskantsleri töös. 14. veebruar 2008. Kättesaadav: <http://www.just.ee/33692>.

- 3) Milliseid distsiplinaarmenetluse läbiviimise nõudeid on kohtupraktikas täpsustatud? Kuidas sisustatakse menetluse algatamist, menetlusaluse isiku õigusi (eeskätt õigust olla ärakuulatud), tõendite kogumist ja nõudeid distsiplinaarkaristuse käskkirjale?
- 4) Kas kohtupraktikas on täpsustatud kaalutusõiguse teostamise nõudeid distsiplinaarkaristuse valikul?

Analüüsil ei ole õiguslikult siduvat tähendust ja selles esitatud seisukohad ei ole käsitletavad Riigikohtu arvamusena.

1. Ametnike distsiplinaarvastutuse regulatsioon: haldusõigus + karistusõigus + eraõigus?

Avaliku teenistuse distsiplinaarvaidlusi lahendatakse ATS paragrahvides 84-89 sätestatud korras. ATS 6. ptk 3. jao kohaldamisel kohaldub määratud osas töötajate distsiplinaarvastutuse seadus (TDVS). Osadele avalikus teenistuses olevatele ametnikele kohaldub lisaks neile kahele seadusele veel ka valdkonna eriseadus (nt politseinikud, vanglaametnikud).

ATS-s ei ole üldviidet haldusmenetluse seadusele (HMS), erinevalt paljudest muudest haldusõiguse eriseadustest. Seega HMS peaks ATS-i suhtes seadusandja silmis kohalduma üksnes juhtudel, kui on tehtud konkreetne viide. (Nt ATS § 95 lg 3 ütleb, et komisjoni töös osalemisel kohaldatakse haldusmenetluse seaduse § 10.) Kohtupraktika siiski avaliku teenistuse seadust haldusõiguse üldosast ega ka haldusõiguse põhimõtetest ei lahuta. Võtame või näiteks isiku õiguse olla ärakuulatud, mis on distsiplinaarmenetluses kesksel kohal. Isiku õigus olla ärakuulatud sisaldub HMS § 40 lg-s 1 ja nii Riigikohus kui ka teised halduskohtud on sellele sättele avaliku teenistuse vaidlusi lahendades tuginenud.⁴ Vähemal määral kasutatakse HMS-i ka menetlusreeglite loomiseks distsiplinaarvaidluses: nt millal ja kuidas algab distsiplinaarmenetlus (HMS § 35)⁵; millised on nõuded haldusaktile (HMS § 56 lg 2)⁶ või kas on tegu olulise menetlusveaga (HMS § 58). Seega võib öelda, et kohtupraktika ei ole lasknud end häirida asjaolust, et ATS HMS-i kohaldamist ette ei näe. Neid akte kohaldatakse siiski koosmõjus.

Teiselt poolt on distsiplinaarvaidlus oma olemuselt süüteomenetlus ja nii võib leida paralleele ka karistusõigusega (vrld nt ärakuulamisõiguse olulisus kriminaalmenetluses KrMS § 34 lg 1 p-ga 1). Menetlusaluse isiku võimalust teostada oma kaitseõigust rõhutas Riigikohus oma 10. detsembri 2010. a otsuse 3-3-1-72-10 punktis 19.

Üldjuhul halduskohtud teenistusvaidluste lahendamisel karistusõiguse kohaldamisel süütuse presumptsiooni põhimõttest⁷ ja mõistete laenamisest kaugemale ei lähe. Sellised mõisted nagu „tahtlus“, „süüteo koosseis“,⁸ „kausaalne seos“⁹ ja „süü“¹⁰ on vaidluste lahendamisel tavalised. Neid kasutab ka Riigikohus. Samas näiteks Tallinna Ringkonnakohus on läinud kaugemalegi ja kasutanud mõistet „subjektiivne külg“,¹¹ mis haldusajade lahendamisel nii

⁴ Vt nt RKHKo 10. detsember 2010, haldusasjas 3-3-1-72-10, p 22.

⁵ TlnRKO, 18. märts 2010, haldusasi 3-09-1083, p 18.

⁶ TrtHKO 24. november 2010, haldusasi 3-10-1218, p 24.

⁷ RKHKo 16. detsember 2009, haldusasi 3-3-1-38-09, p 11: Eelnimetatud regulatsiooni [TDVS § 7 lg 1 ls 2] eesmärgiks on tagada karistusõigusele omane isiku kõrgendatud kaitstus ja süütuse presumptsiooni põhimõtete järgimine distsiplinaarsüüte menetluses. Sätet on samamoodi kohaldanud ka nt: TlnHKO, 10. märts 2009, haldusasi 3-08-1064, p 7.

⁸ 3-3-1-2-02, p 10.

⁹ 3-3-1-70-03, p 14.

¹⁰ „Ametniku distsiplinaarvastutusele võtmise aluseks on isiku süü, mis tuleb tuvastada iga süüks pandava õigusvastase teo suhtes.“ (RKHKo 25. november 2003, haldusasi 3-3-1-70-03, p 17), kindlalt praktikasse üle läinud, vt nt: TrtHKO 16.05.2011, haldusasi 3-11-419.

¹¹ TlnRKO, 4. veebruar 2011, haldusasi 3-09-2021, p 12.

tüüpiline ei ole.¹² Samas lahendis tõmbas ringkonnakohus ka menetluslikke paralleele ning võrdles distsiplinaarmenetluse tõendamisstandardit karistusõiguse omaga: *karistusõigusega võrreldes ei pruugi distsiplinaarmenetluses tõendamisstandardid olla sama kõrged. Distsiplinaarvõimu teostajal on süüteo (väärteo või kuriteo) menetlejaga võrreldes ulatuslikum kaalutusruum asjaolude hindamisel vaatamata sellele, et teenistusest vabastamine võib ametniku jaoks olla raskemgi tagajärg väärteo eest määratava rahatrahviga võrreldes. Siiski peab ka distsiplinaarvõimu teostaja poolt distsiplinaarsüüteo subjektiivsele küljele antav hinnang tuginema tõenditele, mitte pelgalt kahtlustele.*¹³

Karistusõiguse deliktstruktuurile otsest viitamist distsiplinaarsüüteo lahendamisel on ette tulnud ühel korral Tartu Halduskohtu praktikas, kes ütles: *karistusõiguses kehtib põhimõte, mille kohaselt saab isikut karistada teo eest, kui see vastab süüteo koosseisule, on õigusvastane ja isik on selle toimepanemises süüdi.*¹⁴ Deliktstruktuuri laenamist karistusõigusest ei ole seadusandja teenistusvaidluste lahendamise jaoks küll sõnaselgelt ette näinud, kuid võib möönda, et üldine loogika kriminaal- ja distsiplinaarasja lahendamisel nii palju ei erine, et seda ei saaks kasutada. Nii näiteks on ka Riigikohus kohtutäituri distsiplinaarvastutusega seoses märkinud, et distsiplinaarkaristuse määramiseks peab olema tuvastatud karistatav tegu, selle õigusvastasus ja süü kui vastutuse eeldused.¹⁵

Lisaks eelnevale esineb karistusõiguse elementide sellist kasutust haldusõiguse kontekstis, milles haldusõiguslik ja karistusõiguslik loogika kuidagi omavahel ei sobitu. Näiteks olgu lause Tartu Halduskohtu otsusest: *„Käskkiri ei vasta selles osas õigusselguse põhimõttele, kuna ei ole arusaadav, kas vastustaja käsitluse kohaselt moodustab distsiplinaarsüüteo lõpetatud tegu või selle katse.“*¹⁶ Haldusõigusesse karistusõiguse lõpuleviidud teo ja katse mõiste ülevõtmine ei ole analüüsi autori arvates põhjendatud. Ükski ATS § 84 koosseisudest ei ole nimelt selline, mis katse staadiumi eristamist eeldaks. Pealegi on süüteokatse kriminaliseerimise eesmärk niivõrd erinev teenistusliku distsiplinaarmenetluse eesmärkidest, et mõiste laenamine ei ole põhjendatud ega võimalik. Vastasel juhul jõuaks absurdsete tulemusteni: grammatiliselt ei saa rääkida nt usalduse kaotuse katsest, praktiliselt võimatu on teenistuses joobnuna viibimise katse jne. Seega tuleb teistest õigusharudest instituutide laenamise puhul olla ettevaatlik.

Viimaseks, kõige väiksemal määral, puutub distsiplinaarmenetlus kokku eraõigusega. Seda süü mõiste sisustamise kaudu. ATS distsiplinaarmenetlust reguleerivate sätete kohaselt tuleb kindlaks teha, kas menetlusalune isik on toime pannud süüliku rikkumise, s.o tähtsust omab süülikus. ATS-is süü vormi kohta sätteid ei ole. Sellegipoolest on VÕS § 104, mis sätestab vastutuse süü puhul ja süü vormid (hooletus, raske hooletus ja tahtlus), aeg-ajalt kohtuotsustes märkimist leidnud. Kõige enam seejuures kontrollitakse, kas tegu oli tahtlik. Näiteks kontrollis tahtlust Tartu Halduskohus väärteokoosseisuse täitmise eeldusena:

¹² Välja arvatud maksuõiguses, mille kohta vt tahtluse mõiste sisustamist: RKHKo 3-3-1-23-09 17. juuni 2009, p 14-16. Seevastu kohtutäituri puudutavas distsiplinaarvaidluses on Riigikohus öelnud: „KTS § 32 p 1 kohaselt on kohtutäituri distsiplinaarsüüteo ametikohustuste süüliku täitmata jätmise või mittenouetekohane täitmine, sealhulgas kohtutäituri tasumääradele mittevastava tasu võtmine omakasu ajendil. Sellest sättest tulenevalt kohaldatakse distsiplinaarvastutust vaid kohtutäituri süüliku tegevuse või tegevusetuse korral, kuid täpsustamata on jäänud nõutava süü vorm.“ (RKHKo 11. detsember 2009, haldusasi 3-3-1-76-09, p 23. Vt ka Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamust).

¹³ TlnRKO, 4. veebruar 2011, haldusasi 3-09-2021, p 12.

¹⁴ TrtHKO, 24. november 2010, haldusasi 3-10-1218, p 24.

¹⁵ RKHKo 11. detsember 2009, haldusasi 3-3-1-76-09, p 25.

¹⁶ TrtHKO, 4. november 2009, haldusasi 3-09-1224, p 12.

Selleks, et karistada ametnikku vääritud teo toimepanemise eest, mis on vastuolus ametnikule esitatavate eetiliste nõuetega, peaks kohtu arvates tõendamist leidma ametniku tahtlus tõsiasjade moonutamiseks. Kaebaja on oma tegevust selgitanud teadmatusena.¹⁷

Seda, et kehtivas regulatsioonis on tekitanud ebaselgust, millest lähtuda süü hindamisel, on välja toonud ka ATS eelnõu koostajad.¹⁸ Seletuskirjas märgitakse, et arusaamatuste vältimiseks on eelnõus täpsustatud, et süü hindamisel lähtutakse VÕS §-st 104. See tähendab, et kui ATS oleks eelnõus kavatsatud kujul jõustunud, oleks süü vormide eristamine leidnud tee haldusõigusesse.

VÕS § 104 ülevõtmise kasulikkuse osas jääb analüüsi autor kahtlevale seisukohale kahel põhjusel:

- esiteks tekivad distsiplinaarasjad peamiselt ametnike hooletuse tõttu, haruharva tahtlikult;
- teiseks, tahtluse, hooletuse ja raske hooletuse piiritlemine on vajalik olukorras, kus süüteo koosseisud on seotud mingi kindla õigusliku tagajärjega, mille jaoks süü vorm on oluline. Teenistuslikes distsiplinaarasjades ei ole süüteo koosseis seotud mingi kindla karistusega ja karistuse määramise diskretsioon on väga avar. Kuna VÕS-is on arvukalt sätteid, milles on süü vormiga seotud kindel õiguslik tagajärg, on seetõttu süü vormide eristamine põhjendatud. Avaliku teenistuse regulatsioonis (ei kehtivas ega ka mitte eelnõus) vastavaid koosseise, mis eristaks süü vorme, reguleeritud ei ole, seega jääb küsimus, mis kasu toob isiku süü vormi määramine karistusotsuses? Kui see peaks teenima õiglasema karistuse määramist, siis peaks seadusandja sätestama ka juhise, milline on süü vormi mõju karistusotsusele.

Praegust kohtupraktikat üldistades oleks avaliku teenistuse jaoks sobivaim lahendus ilmselt süü mõiste sisustamine avaliku teenistuse omapärasid arvesse võttes ATS-s, jättes selle sidumata eraõiguse ja karistusõigusega. Sisuliselt sama teed lähevad praegu kõik need kohtuotsused, mis arvestavad rikkumisele hinnangu andmisel ka süüteo koosseisuga seotud subjektiivseid asjaolusid, näiteks teenistuja ametialast iseloomustust. Lisaks VÕS 104 kohaldamisele nägi eelnõu § 74 lg 2 ette, et süü hindamisel arvestatakse muu hulgas ametniku kvalifikatsiooni, ametialaseid teadmisi, mida nõutakse töö tegemiseks, kogemust, samuti ametniku võimeid ja omadusi, mida vahetu juht teadis või pidi teadma. Selline süü mõiste sisustamine haldusõiguses eneses on põhjendatud, sest annab karistuse määrajale juhise süü sisuliseks analüüsiks ja ühtlustab praktikat.

Kokkuvõttes, kehtiv ATS VÕS-st, KarS-st ega HMS-st lähtumist ette ei näe, mistõttu võib nende seaduste kohaldamist pidada kohtute katseks reguleerimisvaegusest õiguslike kõrvalteid pidi ise välja tulla. Kujunenud on olukord, kus kohtupraktika püüab kompenseerida seaduse puudujääke. Selle ühe tagajärjena tuleb leppida aga sellega, et karistusõigusest ja eraõigusest võõra materjali laenamine muudab kohtupraktika ebaühtlaseks ja raskesti etteennustatavaks. Laenude kasutamine teistest õigusharudest tuleb menetlusosalisele üllatusena.

¹⁷ TrtHKo, 4. november 2009, haldusasi 3-09-1224, p 12. Tahtluse puudumisega nõustus ka ringkonnakohus.

¹⁸ Kättesaadav:

http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=41373/Avaliku+teenistuse+seaduse+eeln%F5u+seletuskiri_18.03.2009.pdf

Olles jõudnud selgusele, et teenistuslikke distsiplinaarvaidlusi reguleerivaid õigusakte on sõltuvalt rakendajast erinev hulk (ATS, TDVS, HMS, eriseadus(ed), millele võib lisanduda VÕS või KarS), tasub uurida järgmiseks, kas teenistusvaidluste kõige kesksemast regulatsioonist: distsiplinaarsüütegude koosseisudest saadakse ühtviisi aru.

2. Distsiplinaarsüütegude koosseisud ATS-s ja nende tõlgendamine

ATS § 84 loetleb distsiplinaarsüütegudena:

- teenistuskohustuste süüline täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine, sealhulgas teenistuses joobnuna viibimine (p 1);
- ametiasutusele süüline varalise kahju tekitamine või niisuguse kahju tekkimise ohu süüline loomine (p 2) ja
- vääritud tegu, s.o. süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega, ametnikule esitatavate eetiliste nõuetega või diskrediteerib ametnikku või ametiasutust, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime teenistuses või väljaspool teenistust (p 3).

Seadusele võib ette heita seda, et mõisted paiknevad seaduses laiali. Nende koosseisude nimetused selguvad alles distsiplinaarsüüteo eest teenistusest vabastamist käsitlevas §-s 118. Seega nähtub süüteokoosseisu nimetus ja legaldefiniitsioon ainult kahte paragrahvi koos lugedes.

Võrdlustabel:

ATS § 84	ATS § 118
1) teenistuskohustuste süüline täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine, sealhulgas teenistuses joobnuna viibimine	teenistuskohustuste rikkumine ja selle koosseisu kvalifikatsioon teenistuskohustuste jäme rikkumine
2) ametiasutusele süüline varalise kahju tekitamine või niisuguse kahju tekkimise ohu süüline loomine	usalduse kaotus
3) vääritud tegu, s.o. süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega, ametnikule esitatavate eetiliste nõuetega või diskrediteerib ametnikku või ametiasutust, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime teenistuses või väljaspool teenistust	vääritud tegu

Õnnestunuks võib pidada üksnes ATS § 84 p-s 3 nimetatud teokoosseisu, milles defineeritakse, mis on vääritud tegu. Sel juhul on edaspidi ka õigustatud käsitleda lihtsalt lühendatult väljendit „vääritud tegu“ ilma seda uuesti lahti kirjutamata. Kui § 84 p 1 ja 2 sisu defineeritakse alles §-s 118, siis ei saa seda pidada heaks normitehniliseks võtteks. Kuna karistuse määramine on isiku jaoks oluline küsimus, on tähtis, et määratlemata õigusmõisted sisustataks seadusetekstis juba nende esmakordsel kasutamisel. Esmakordsel kasutamisel

defineerimata jätmist ei õigusta asjaolu, et normi rakendajad oskavad paragrahve tänu piisavale rakenduspraktikale koostoides siiski sisustada.

Seega võib öelda, et avaliku teenistuse vaidluste lahendamiseks keskse tähtsusega normide – süüteo koosseisude – sõnastus ei ole seaduses kõige õnnestunud. Selle tagajärjeks halduspraktikas on drastilisimal juhul see, et isikule määratakse distsiplinaarkaristus ATS § 84 punktides 1-3 loetletud rikkumiste kogumi eest, kuna karistuse määra ei adu erinevate süüteo koosseisude omavahelisi piire.¹⁹ Eriti ilmekas näide, milles ATS § 84 kohaldamise raskused halduspraktikas ilmsiks tulevad, pärineb Tallinna Halduskohtu värskest praktikast, kes on sunnitud vastustajale selgitama, et teenistuskohustuste jäme rikkumine, usalduse kaotus ja vääritud tegu ei ole sünonüümid, vaid igäüks neist iseseisev distsiplinaarsüütegu. Kui vaidlustatud käskkirjas sisaldub niivõrd mõistetamatu lause nagu: *“Taolise teenistuskohustuste süüülise tegevusega on ametnik ametiasutusele loonud süüülise kahju tekkimise ohu, mis seisneb selles, et ametniku suhtes on toimunud usalduse kaotus, kuna õigusaktide menetlemine ei toimu korrektselt ja kohusetundlikult”*, siis pole üllatav, et halduskohus oma otsuses nendib: *Tundub, et vastustaja on olnud kaebaja „süüteo“ kvalifitseerimisel tõelises segaduses.*²⁰

Järgnevalt tuleb käsitlemisele iga koosseis eraldi.

2.1 Teenistuskohustuse rikkumine ja teenistuskohustuse jäme rikkumine (ATS § 84 p 1)

Teenistuskohustuse rikkumise kindlakstegemiseks on tarvis teada, millised on teenistuja teenistuskohustused. Juba Riigikohtu varases praktikas on kujundatud seisukoht, et reeglina pole võimalik konkreetse ametikoha jaoks koostatud ametijuhendis anda ammendavat loetelu kõigist teenistusülesannetest nimetatud ametikohal ja nende täitmiseks vajalikest üksikutest toimingutest. Seega ei saa ametnik oma ülesannete täitmisel piirduda ametijuhendis sätestatu järgimisega. Ta peab oma ametikohast lähtuvalt juhinduma ka muudest õigusaktidest, millega on reguleeritud tema teenistusvaldkond. Samuti on Riigikohus märkinud, et teenistusülesannete määratlemisel tuleb arvesse võtta teenistuskoha olemust ja teenistussuhete laadi.²¹ Sellest tulenevalt peab nii karistuse määra kui ka hiljem kohus välja selgitama, milles seisnevad ametniku kohustused ja millistest õigusaktidest need tulenevad.

Selle seisukoha ülevõtmisel haldus- ja ringkonnakohtutel probleeme ei ole ja teenistuskohustusi käsitletakse laiemalt kui üksnes ametijuhendist tulenevad ülesanded. Näiteks on Tallinna Ringkonnakohtu märkinud, et *teenistuskohustused on kindlaks määratud ATS-i, muude seaduste, määruste ja ametijuhendite ning muude õigusaktidega. Ametnik peab täitma ka neid ülesandeid, mis tulenevad ametiasutuse juhi või vahetu ülemuse korraldustest.*²²

Oluline on välja tuua Tallinna Ringkonnakohtu seisukoht, et teenistuskohustuste rikkumine saab olla üksnes konkreetse iseloomuga tegu (nii tegevus kui ka tegevusetus), mistõttu ei ole

¹⁹ Vt nt TlnHKo 13. juuli 2009, haldusasi 3-09-505, p 11.

²⁰ TlnHKo 29. aprill 2011, haldusasi 3-10-2992, p 5.

²¹ RKHKo 10. aprill 2001, haldusasi 3-3-1-13-01, p 2.

²² TlnRKO, 16. aprill 2010, haldusasi 3-09-382.

võimalik teenistuskohustuste rikkumisena vaadelda ametniku üldist hooletut suhtumist, vaid selline hooletus peab väljenduma konkreetsetes tegudes.²³

Tulenevalt süüteo asjaoludest võib haldusorgan hinnata teenistuskohustuse rikkumise jämedaks. Riigikohtu halduskolleegium on 17. novembri 2003. a otsuses haldusasjas 3-3-1-74-03 selgitanud, et teenistuskohustuste jäme rikkumine on määratlemata õigusmõiste ja selle peab sisustama distsiplinaarkaristuse määramise õigust omav isik või ametiasutus distsiplinaarasja menetlemise käigus (p 9).²⁴

Riigikohus on eelmainitud otsuses põhjendatud, et õigeks ei saa pidada distsiplinaarüleastumiste kogumi määratlemist jämeda rikkumisena ja selle eest rangeima karistuse määramist, kui ühtki kogumis sisalduvat tegu eraldi ei hinnatud karistuse määramisel kui jämedat rikkumist (p 16). Teenistuskohustuste rikkumise hindamine jämedaks rikkumiseks võimaldab teenistuja jaoks oluliselt tõsisema õigusliku tagajärje saabumist. Riigikohtu järjepidev praktika toonitab, et isegi teenistusest vabastamise käskkirjas kirjeldatava süüteo kvalifitseerimine teenistuskohustuste jämeda rikkumisena ei pea endaga igal juhul kaasa tooma rangeima karistuse määramist, kuigi seadus seda võimaldab.²⁵ Rangeima karistuse valikuga kaasneb kõrgendatud põhjendamiskohustus, kinnitab ka ringkonnakohtute praktika.²⁶

2.2 Usalduse kaotus (ATS § 84 p 2)

Usalduse kaotuse koosseisu kriitikaks võib öelda, et ATS § 84 p 2 on sõnastatud alternatiivselt: „kahju tekitamine või niisuguse kahju tekkimise ohu süüline loomine“. Selle otseseks järelmiks on see, et distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjades kasutatakse tihti samuti alternatiivset sõnastust. Käskkirja tekstist ei pruugi niisiis selguda, kas isikule heidetakse ette kahju tekitamist või üksnes kahju tekkimise ohu loomist, *rääkimata sellest, et oleks põhjendatud, milles see kahju või oht seisnes (väljendus) või mis muutis teenistuskohustuste rikkumise antud juhul jämedaks.*²⁷ Normi sõnastus tingib käskkirjade ebapiisava põhjendamise. Otsest nõuet, et teo kvalifitseerija täpselt määratleks, kummaga tegemist on, võib olla haldusorganil distsiplinaarkaristuse vormistamise üldisest nõuetest ka raske tuletada (TDVS § 11 lg 2 p 3).

Süüteokoosseisu „usalduse kaotus“ semantika kohta võib märkida, et erinevalt „teenistuskohustuse rikkumisest“ ja „vääritud teost“ ei ole selle koosseisu nimetuse puhul tegemist mitte teo, vaid tagajärjega. Isikutevaheline usaldus on psühholoogiline nähtus ja tõenäoliselt on võimalik usaldust kahjustada ka vääritud teo ning teenistuskohustuse rikkumise korral. Koosseisu oleks võinud nimetada seetõttu ka „varalise kahju tekitamiseks“ ja „kahju tekitamise ohu loomiseks“ – sel juhul oleks süüteokoosseisuga täpsemalt väljendatud, mida isikule ette heidetakse.

Halduskohtute praktikas on juurdunud, et distsiplinaarkaristuse määramiseks süülise kahju tekitamise eest peab olema tõendatud kahju tekkimine, süü ning põhjuslik seos süülise

²³ TlnRKO, 30. september 2010, haldusasi 3-09-3076, p 27 (varasemast praktikast vt nt TlnHko 27. märts 2006 haldusasjas 3-05-1072, p 3, kus on asutud samale seisukohale.)

²⁴ RKHKO 17. november 2003, haldusasi 3-3-1-74-03, p 9.

²⁵ RKHKO 13. juuni 2002, haldusasi 3-3-1-35-02, p 13; sama ka haldusasjades nr 3-3-1-9-09 ja 3-3-1-96-10.

²⁶ Vt nt TlnRKO, 18. märts 2010, haldusasi 3-09-1083, p 19.

²⁷ TlnHKO 29. aprill 2011, haldusasi 3-10-2992, p 5.

tegevuse ja kahju tekkimise vahel.²⁸ Kahju tekkimist peab tõendama vastustaja, kellel kahju tekkis.²⁹ Riigikohtu varasest praktikast võib esile tõsta 13. juuni 2002. a otsuse 3-3-1-35-02 sõnastuse, milles viidatakse sellele, et oht peab olema reaalne (p 9).

Haldus- ja ringkonnakohtute praktikast saab välja tuua, et usalduse kaotusest kui distsiplinaarsüüteost tuleb eristada umbusalduse avaldamist kohalikus omavalitsuses (volikogu esimehele, volikogu aseesimehele, volikogu komisjoni esimehele, volikogu komisjoni aseesimehele, revisjonikomisjoni liikmele, valitsusele, vallavanemale, linnapeale või valitsuse liikmele). Nii on Tartu Ringkonnakohus leidnud, et KOKS § 46 lg 4 ja 9 kohaselt vabastab umbusalduse avaldamine linnapea tema ametist ning umbusalduse avaldamine on linnapea ametist vabastamise eraldi alus ATS-is sätestatud ametist vabastamise aluste kõrval. Asjaolu, et linnavolikogu otsus on sõnastatud järgmiselt: „*Vabastada Kallaste linnapea K.S linnapea ametist linnavolikogu usalduse kaotamise tõttu*“, ei muuda ka ringkonnakohtu arvates haldusakti Kallaste linnapea ametist vabastamise aluse osas ebaselgeks või mitmeti mõistetavaks.³⁰ Seega KOKS-i regulatsioonil ei ole distsiplinaarmenetlusega mingit seost. Umbusalduse avaldamise puhul on tegu poliitilise otsustusega, mitte eriseadusest tuleneva distsiplinaarkaristusega.

2.3 Vääritu tegu (ATS § 84 p 3)

Nagu teisigi süüteoosseise tuleb määratlemata õigusmõiste "vääritu tegu" sisustada samuti distsiplinaarmenetluses. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et halduskohus ei saa asuda pädeva haldusorgani eest ise kaalutusõigust teostama.³¹ Riigikohtu lahenditest saab tuua näiteid, milles vääritu tegu võiks seisneda. Esiteks saab välja tuua selle, et ainuüksi asjaolu, et rikutav kohustus on sätestatud avaliku teenistuse eetikakoodeksis, ei anna alust sisustada distsiplinaarüleastumist vääritu teona.³² Teine, pikem käsitlus puudutab ametiasutuse diskrediteerimise süüteoosseisu.³³

Oma 25. novembri 2003. a otsuses haldusajlas nr 3-3-1-70-03 selgitas Riigikohus ametiasutuse diskrediteerimise ehk selle halba valgusesse seadmise mõistet. ATS § 84 punkti 3 eesmärke avades tõstis halduskolleegium esile, et nimetatud sätte tõlgendamisel tuleb arvestada, et ametiasutus ja ametnik on põhjendatult avalikkuse suurendatud tähelepanu all ning ametniku poolt nii teenistussuhetes kui ka väljaspool seda toimepandud õigus- ja kõlblusnormide rikkumine saab reeglina alati üldsuse poolt tauniva hinnangu osaliseks ja sellisena võib mõjutada selle ametniku ning ametiasutuse autoriteeti.³⁴ Lahend on tähtis

²⁸ Vt nt TlnHKo, 13. juuli 2009, haldusasi 3-09-505, p 10: „Kuna on tõendamata, et andmete kustutamise näol on Keskkonnainspeksioonil üldse kahju tekkinud, puudub vajadus kontrollida kaebuse esitajate süü ja põhjusliku seose olemasolu.“

²⁹ TlnHKo, 15. september 2009, haldusasi 3-09-1083.

³⁰ TrtRKO 10. veebruar 2009. a, haldusasi 3-08-1204.

³¹ RKHKo 24. märts 2011, haldusasi 3-3-1-96-10, p 12.

³² RKHKo 24. märts 2011, haldusasi 3-3-1-96-10, p 13. Samal seisukohal oli samas asjas ka Tallinna halduskohus (TlnHKo, 23. detsember 2009, haldusasi 3-09-1591, p 2).

³³ Diskrediteerimise juhtum on Riigikohtu praktikas ette tulnud veel kolmandalgi korral, kuid kuna antud asjas polnud tõendatud, kas teenistuja andis teadvalt valeinfot, siis ei võetud seisukohta, milles seisnes antud teo puhul diskrediteerimine. RKHKo 30. aprill 2009, haldusasi 3-3-1-10-09, p 9: *Käskkirja järgi diskrediteeris politseinik iseennast kui politseinikku*. Riigikohtu eelkirjeldatud seisukohtadest ei tulene, nagu võiks diskrediteerimise mõistet avada iseenda halba valgusesse asetamisena. Selline käsitlus tunduks ka kummaline. Ilmselt peaks süüteoosseisule lähenema siiski nii, et isiku käitumine kahjustas politseinike mainet üldiselt ehk diskrediteeris Eesti Politseid.

³⁴ RKHKo 25. november 2003, haldusasi 3-3-1-70-03, p 15.

peaasjalikult eristamaks, millal on tegu diskrediteerimisega ja millal mitte. Halduskolleegium sõnastas reegli: „Diskrediteerimisega eeltoodud sätte tähenduses on tegemist üksnes siis, kui selline tegu on oluliselt mõjutanud avalikkuse poolt asutusele või ametnikule antavat hinnangut.“ Kohe selle reegli jätkuks selgitas halduskolleegium, et olulisuse kriteeriumi sisustamisel tuleb lähtuda sellest, kuivõrd taunitav oli tegu lähtudes üldisest õiglustundest ja ühiskonna õigusteadvusest ning kuivõrd see kahjustas asutuse mainet ja usaldusväärust.³⁵

Riigikohtu arutluskäik päädis järeldusega, et ametniku või ametiasutuse diskrediteerimine kui vääritud tegu on materiaalne teokoosseis, mis eeldab kahjuliku tagajärjena ametniku või ametiasutuse maine olulist ja tegelikku kahjustamist. Sellise teokoosseisu puhul on vastutuse tekkimiseks vajalik kausaalne seos ametniku õigus- või kõlblusnormide vastase süülise teo ning saabunud tagajärje vahel.³⁶ See järeldus on üle kandunud haldus- ja ringkonnakohtute praktikasse ja selgelt hõlbustanud vääritud teo koosseisu sisustamist.³⁷

Haldus- ja ringkonnakohtud järgivad Riigikohtu sõnastatud olulisuse kriteeriumit. Näiteks Tallinna Halduskohus on kontrollinud, kas tegu mõjutas oluliselt avalikkuse poolt asutusele või ametnikule antavat hinnangut ja leidis, et tema menetluses oleva vaidluse puhul ei nähtu haldusasja materjalist, et ametniku või ametiasutuse maine oleks oluliselt kahjustunud. Sel põhjusel ei ole õiguspärane ka kaebuse esitajate karistamine ATS § 84 p 3 ettenähtud süüteo eest, järeldas halduskohus.³⁸

Niisamuti põhjendas Tallinna Ringkonnakohus, et isiklikku sõidukisse tankimise koheselt omaks võtmata jätmist ei saa iseenesest pidada vääritud teoks, argumentidega, et sellel teol ei ole tõendatud mõju avalikule arvamusele:

„Tööinspeksioon ei ole vaidlustatud käskkirjas ega muudes kohtule esitatud materjalides või seletustes toonud välja ühtegi konkreetset asjaolu, millest saaks järeldada ametniku või ametiasutuse diskrediteerimist. Õige on küll inspeksiooni seisukoht, et tööinspektor peab oma ülesannete ja rolli tõttu ühiskonnas olema tavaametnikest enam võimeline aru saama oma tegude laadist, tähendusest ja võimalikest tagajärgedest /---/, kuid üksnes asjaolust, et ametniku tegu on vastuolus väljakujunenud kõlblusnormidega või ametnikule kehtivate eetikanõuetega, ei saa veel järeldada teenistussuhte ühe või mõlema poole diskrediteerimist. /---/ [K]olmandad isikud ei võinud teada, et tegemist oli ametniku isikliku sõidukiga ning tal puudus õigus tankida nimetatud sõidukit ametiasutuse krediitkaardiga. Kuivõrd ametniku või ametiasutuse maine oluline ja tegelik kahjustamine ei ole tuvastatud, leidis halduskohus põhjendatult, et puudub ATS § 84 p-s 3 nimetatud distsiplinaarsüüteo koosseis.“³⁹

Sarnane näide on ka Tartu Halduskohtu praktikast, milles tuvastatakse, et tegu pole diskrediteerimisega, kuna käskkirjas ei ole kirjeldatud, kuidas mõjutas kaebaja poolt info valikuline lisamine käitumiskontrolli toimikutesse avalikkuse hinnangut kaebajale või kriminaalhooldusasutusele.⁴⁰

Nagu need väljavõtted kohtupraktikast ilmestavad, on vääritud teo süüteokoosseisu sisustamisel Riigikohtu otsustest palju abi: halduskohtud lähtuvad neist.

³⁵ Samas, p 15.

³⁶ Samas, p 16.

³⁷ Vt nt TrtHKo, 4. november 2009, haldusasi 3-09-1224, p 12.

³⁸ TlnHKo, 15. september 2009, haldusasi 3-09-1083.

³⁹ TlnRKO, 18. märts 2010, haldusasi 3-09-1083, p 16-17.

⁴⁰ TrtHKo, 4. november 2009, haldusasi 3-09-1224, p 12.

3. Distiplinaarmenetluse läbiviimine

Tallinna Halduskohus on öelnud, et igasuguse distiplinaarmenetluse eesmärk on üldjuhul distiplinaarsüüteo kiire ja täielik avastamine, süüdlase ja süüteo põhjuste väljaselgitamine ning distiplinaarkaristuse õige määramine.⁴¹ See eesmärk saavutatakse üksnes menetluse korra kohasel läbiviimisel.

Norme, mis reguleeriksid distiplinaarmenetluse läbiviimist, on ATS-s vähe. ATS § 86 näeb üksnes ette distiplinaarkaristuse määramiseks õigustatud isiku, ATS § 87 sätestab TDVS-i kohaldumise, ATS § 88 karistuse kandmise teenistuslehele ja ATS § 89 distiplinaarkaristuse kustutamise. Sellega ATS-i regulatsioon piirduv. Nende normidega seotud kohtupraktika on samuti haruldaselt napp, s.t kohtuotsuseid, mis neid sätteid sisaldavad, on Kohtulahendite Infosüsteemi ületekstiotsingu andmetel ilma ajalisi piiranguid seadmata (st 5-aastaselt perioodil 2006-2011) kokku ainult 29.⁴² Seejuures on kõnealuste sätete praktika eranditult viitav, mitte edasiarendav. Näiteks ATS § 86 pole mitte üheski kohtuasjas olnud vaidluse esemeks. ATS § 86 on sattunud kohtuotsuse teksti ainult seetõttu, et norm on märgitud käskkirja andmise alusena. Nendest tulemustest võib järeldada ainult ühte: ATS-i distiplinaarmenetluse läbiviimise regulatsioon ei ole kohtuvaidluste lahendamisel sel määral relevantne, et sellele oleks mõtet viidata. Menetluslikke samme – kuidas menetlus algab, millised on menetlustoimingud ja millised on isikute õigused ja kohustused selles, ei ole ATS-s üldse reguleeritud.

TDVS-ki on üsna kesine normatiivne baas menetluse läbiviimiseks, millest ei selgu distiplinaarasja lahendamise üldine loogika, menetluslikud sammud ajateljel ega menetluspõhimõtted. Tallinna Halduskohus on seetõttu isegi märkinud, et kuivõrd *ATS ega TDVS ei sätesta formaalset distiplinaarmenetluse läbiviimise korda, nagu see on eriseadustega sätestatud teatud avalikel teenistujatel (politseiametnikud, kaitseväelased jt), kohustust algatada menetlus eraldi dokumendiga, koostada menetluse kokkuvõte jms, siis puudub alus rääkida ka menetluskorra nõuete rikkumisest.*⁴³

Distiplinaarmenetluse läbiviimise nõuded vaatamata ATS ja TDVS kesisele regulatsioonile siiski ei puudu. Tõsi, ulatuslikus osas on need kujundanud kohtupraktika. Järgnevalt on analüüsis antud ülevaade kohtupraktika poolt loodud menetluse läbiviimise nõuetest.

⁴¹ TlnHKo, 23. oktoober 2009, haldusasi 3-09-1540, p 3. Ilmselt sai halduskohus inspiratsiooni 2009. aastal algatatud ATS eelnõu §-st 71, mis määratles distiplinaarmenetluse eesmärgi samamoodi.

⁴² ATS § 86 – 19 kohtuotsust (Vt nt TlnRko 16. aprill 2010, haldusasi 3-09-1118, p 10; TlnHKo 23. aprill 2010, haldusasi 3-09-2719, p 2; TlnHKo 26. aprill 2010, haldusasi 3-09-298; TlnRko 13. jaanuar 2011, haldusasi 3-09-2942);

ATS § 87 – 3 kohtuotsust (TlnHKo 29. aprill 2011, haldusasi 3-10-2992, p 2);

ATS § 88 – 3 kohtuotsust (TlnHKo 29. aprill 2011, haldusasi 3-10-2992 p 2; TlnHKo 15. aprill 2011, haldusasi 3-10-3012, p 3);

ATS § 89 – 4 kohtuotsust (TlnHKo (Pärnu kohtumaja) 20. mai 2011, haldusasi 3-08-1794).

Märkus: Kohtuotsuste läbivaatamisel selgus, et kõik KIS-i tulemused ei olnud siiski asjakohased, nii tuleb arvestada, et relevantseid lahendeid oli isegi vähem kui 29. Sulgudes toodud lahendid on kõik asjakohased.

⁴³ TlnHKo, 23. detsember 2009, haldusasi 3-09-1591, p 6.

3.1 Distsiplinaarmenetluse algatamine

Menetluse algatamisele on kohaldatud HMS-i sätteid:

ATS ega TDVS ei sätesta distsiiplinaarmenetluse alustamiseks konkreetset menetluskorda. Haldusmenetluse seaduse § 35 lg 1 p-de 2 ja 3 kohaselt võib haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetlus alata menetlusosalise teavitamisega menetlusest või tema suhtes esimese menetlustoimingu sooritamisest. Ametniku õigused ei saa olla vähem kaitstud tulenevalt sellest, kas haldusorgan teavitab teda üheselt mõistetavalt distsiiplinaarmenetluse algatamisest või mitte.⁴⁴

ATS-s regulatsiooni puudumise tõttu on lahtine, kas juurdlus alustatakse süüteo fakti suhtes (kui ametnikku, kes süüteo toime võis panna, ei ole veel teada) või ametniku suhtes. Küll aga on üheselt selge, et kui kahtlustatakse juba konkreetset isikut, siis peab talle olema teada, et tema suhtes on distsiiplinaarasi algatatud, sest seletuse andmisele distsiiplinaarmenetluses laieneb süütuse presumptsiooni põhimõte.⁴⁵ Viga, et haldusorgan asub sisuliselt juurdlust läbi viima ja infot koguma, ilma isikut teavitamata, et tegu on tema süüteo menetlemisega, on ette tulnud mitmes kohtuvaidluses. Nii ei lugenud Tartu Halduskohus distsiiplinaarmenetluse käigus võetud seletuseks ega isiku ärakuulamiseks juhataja e-kirjaga palutud selgitust alluvalt, miks on tekkinud arvutusviga andmebaasis. Isik vastas e-kirjale, teadmata, et teda ennast selles veas süüdistataksegi. Halduskohus leidis, et büroo juhataja poolt M.N-le saadetud e-kirjast ei selgu, mis asjaoludel sisejuurdlust teostatakse, selles kirjas ega ole ühtegi viidet selle kohta, et M. N. suhtes on algatatud distsiiplinaarmenetlus. Järelikult ei saa seda e-kirjavahetust käsitleda isiku ärakuulamisena distsiiplinaarmenetluse raames.⁴⁶

Distsiplinaarmenetluse algatamisest tuleb teenistujat niisiis informeerida. Süüteomenetlus ei saa alata süüdistatava seljataga.

3.2 Seletuse nõudmine, ärakuulamine

Keskse tähtsusega põhimõteteks distsiiplinaarmenetluses on isiku ärakuulamine. Ametniku õigus olla distsiiplinaarkaristuse määramise menetluses ära kuulatud tuleneb haldusmenetlust reguleerivatest sätetest ning haldusmenetluse põhimõtetest. HMS § 40 lg 1 sätestab, et enne haldusakti andmist peab haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited.⁴⁷ Eelöeldut rõhutas Riigikohus juba 2003. aastal. Toona tehti seda sõnadega: „Ametniku ärakuulamine, talle võimaluste andmine vastata väidetele enne, kui tema suhtes tehakse distsiiplinaarkaristuse kohaldamise otsus, on heale haldustavale ja õiglase haldusmenetluse põhimõtetele tuginev administratsiooni kohustus.“⁴⁸ Riigikohtu praktika jätkus sama põhimõttekindlalt, rõhutades, et isikul on õigus õiglasele menetlusele distsiiplinaarsüüteo asjaolude väljaselgitamisel ja karistuse määramisel ning tal peab olema reaalne võimalus selles menetluses oma õigusi kaitsta. Õiguste reaalse kaitse tagamiseks tuleb isikut teavitada, millistes rikkumistes teda

⁴⁴ TlnRKO, 18. märts 2010, haldusasi 3-09-1083, p 18.

⁴⁵ Samas.

⁴⁶ TrtHKO, 30. mai 2011, haldusasi 3-11-420, p 43.

⁴⁷ RKHKo 25. november 2003, haldusasi 3-3-1-70-03, p 22.

⁴⁸ RKHKo 25. november 2003, haldusasi 3-3-1-70-03, p 19.

süüdistatakse, ning tal peab olema võimalik tutvuda väidetava süüteoga seonduva informatsiooniga.⁴⁹

Isiku ärakuulamata jätmist on halduskolleegium range järjepidevusega pidanud oluliseks menetlusveaks, kuna see võis suure tõenäosusega takistada süütegude toimepanemise ja toimepanija isikuga seonduvate asjaolude igakülgset väljaselgitamist ning nende asjakohast kaalumist karistuse mõistmisel.⁵⁰ Eriti oluliseks on peetud isiku ärakuulamist juhul, kui määrati rangeim võimalikest karistustest - teenistusest vabastamine - ning karistuse määramise otsustas kollegiaalne organ, kelle kõik liikmed ei olnud tõenäoliselt ühtviisi informeeritud ametniku töö ja tema poolt väidetavalt toime pandud süütegudega seonduvatest asjaoludest.⁵¹

Ärakuulamisõiguse tähtsust näitab ka halduskolleegiumi praktika TDVS § 7 tõlgendamisel. TDVS § 7 lg 1 sätestab, et tööandjal on õigus nõuda süüdlaselt kirjalikku seletust süüteo kohta. Sama paragrahvi kolmanda lõike kohaselt võib distsiplinaarkaristuse määrata seletust nõudmata, kui süütegu on tõendatud muude tõenditega. Sisuliselt on kohtupraktika kolmanda lõike avaliku teenistuse kontekstis tasalülitanud. Riigikohtu halduskolleegium leidis juba 2003. aastal, et vaatamata TDVS § 7 lg-st 3 tulenevale erandlikule võimalusele jätta kirjalik seletus võtmata, on igal juhul oluline tagada distsiplinaarsüüteo toimepanemises süüdistatavale õigus olla ära kuulatud. Isegi kui isikult ei nõuta kirjalikku seletust, peab tal olema võimalus distsiplinaarmenetluse käigus esitada omapoolsed seisukohad ja tõendid, mis puudutavad tema poolt väidetavalt toime pandud tegu ja sellele antavat õiguslikku hinnangut.⁵² Samas lahendis toonitas Riigikohtu halduskolleegium, et ei nõustu ringkonnakohtu seisukohaga, et TDVS ei kohusta distsiplinaarkaristuse määramisel karistatavalt seletust nõudma. Riigikohus tõlgendas sätet suisa vastupidiselt: „Kuigi TDVS § 7 lg 1 sätestab seletuse nõudmise õiguse, tuleneb TDVS § 7 lõigete 1 ja 3 koostoimest, et karistatava kirjalikku seletust on seadusandja üldjuhul pidanud oluliseks ja vajalikuks.“⁵³ Seega on TDVS-i sisustamine avaliku teenistuse kontekstis juba ammu kulgenud selles suunas, et seletuse nõudmise õigusest on ärakuulamisõiguse tagamiseks saanud seletuse nõudmise kohustus.⁵⁴

Riigikohtu viimaste aastate praktikast on keskse tähtsusega lahendiks või nõ tüvilahendiks avaliku teenistuse distsiplinaarvaidlustes saanud 10. detsembri 2010. a otsus 3-3-1-72-10, milles võeti kokku distsiplinaarmenetluses ärakuulamisõiguse teostamise varasem praktika ja anti otsustav hinnang ärakuulamata jätmise menetlusvea mõjule distsiplinaarkaristuse määramisel. Selle vaidluse lahendamist alustas Riigikohus vahekokkuvõttest, et isiku õigust olla ära kuulatud on tunnustatud nii teenistussuhteid, sh ametnike distsiplinaarvastutust käsitlevates normides ja haldusmenetluse üldistes sätetes kui ka kohtupraktikas (p 16). Seejärel nentis Riigikohus, et kehtivast õigusest ei tulene aga, milline õiguslik tagajärg kaasneb, kui seaduses selgesõnaliselt sätestatud kohustus - praegusel juhul

⁴⁹ Samas, p 20.

⁵⁰ Vt otsuseid: 3-3-1-74-03, 3-3-1-70-03, 3-3-1-10-05 ja 3-3-1-38-09. Viimase p-s 12 kolleegium rõhutab, et teenistuslik ettekanne ei ole samastatav distsiplinaarsüüteo menetluses nõutava seletusega.

⁵¹ RKHKo 17. november 2003, haldusasi 3-3-1-74-03, p 24. Sama ka RKHKo 24. märts 2011, haldusasi 3-3-1-96-10, p 12.

⁵² RKHKo 17. november 2003, haldusasi 3-3-1-74-03, p 21. Seda seisukohta korrati asjas 3-3-1-10-05, p 14.

⁵³ RKHKo 17. november 2003, haldusasi 3-3-1-74-03, p 19.

⁵⁴ Eriseaduse KDS § 47 lg 1 järgi antakse distsiplinaarsüüteo süüdistatavale enne karistuse määramist võimalus selgitada oma käitumist. Seletuse nõudmise kohustus tuleneb ka kaitseväge distsiplinaarmäärustiku p 204 ap-st 1. Nimetatud erinormid on märksa kategoorilisemad kui TDVS § 7 lg 1, mis annab tööandjale üksnes õiguse nõuda süüdlaselt kirjalikku seletust süüteo kohta.

distsiplinaarjuurdluste kokkuvõtte tutvustamine - jäetakse täitmata või toimub sedavõrd formaalselt, et menetlusosalisel puudub võimalus juurdluskokkuvõttes sisalduvale informatsioonile tuginedes kasutada oma õigust arvamuse ja vastuväidete esitamiseks.

Tuginedes HMS § 40 lg-le 1, mille kohaselt tuleb menetlusosaline ära kuulata enne haldusakti andmist (seega distsiplinaarvastutuse kohaldamise puhul peab ära kuulamine toimuma enne karistuse määramist), Riigikohtu varasematele seisukohtadele ja Euroopa Liidu õigusele ning Euroopa Kohtu lahenditele⁵⁵ leidis Riigikohus, et ära kuulamata jätmise näol on tegemist olulise menetlusveaga (HMS § 58 mõttes), mis toob endaga kaasa karistuse ebaseaduslikuks tunnistamise ja vaidlustatud käskkirja tühistamise.⁵⁶

Riigikohtu 10. detsembri 2010. a otsusele 3-3-1-72-10 kirjutas eriarvamuse riigikohtunik Jüri Pöld. Oma eriarvamuses leidis ta, et isiku ära kuulamata jätmine on küll menetlusnormi rikkumine, kuid see rikkumine ei pruugi alati kaasa tuua haldusakti tühistamist. Kolleegiumi enamuse ja Jüri Põllu lahkarmamus taandus sellele, kas õigus ära kuulamisele on absoluutne, s.o piiramatu õigus, mille rikkumine toob alati ja vältimatult kaasa otsustuse tühistamise või on isiku haldusmenetluses ära kuulamata jätmine menetluslik rikkumine, millel sellist tagajärge vältimatult ei ole. Riigikohtu otsuse motivatsioonist ja resolutsioonist nähtuvalt pidas kohtukoosseisu enamuse ära kuulamisõigust absoluutseks õiguseks ja oli seisukohal, et selle õiguse rikkumine toob igal juhul kaasa haldusakti tühistamise ja isiku ära kuulamata jätmisel haldusakti materiaalselt õiguspärasust ei kontrollita, kuid Jüri Põllu veendumuse kohaselt ei olnud tegu absoluutse õigusega.

Seega joonistus välja dilemma, milline on ära kuulamata jätmise mõju menetluse lõpptulemusele. Järgnevalt vaatleme, mismoodi lahendati sama küsimus halduskohtutes enne ja pärast Riigikohtu 10. detsembri 2010. a otsust.

Neid halduskohtute lahendeid, kus Riigikohtu otsust 3-3-1-72-10 on tsiteeritud, on umbes poole aasta pikkuse perioodi jooksul kogunenud kokku 8: halduskohtute poolt on viidatud 6 korral ja Tallinna Ringkonnakohtu poolt 2 korral.⁵⁷

Tallinna Halduskohus tegi viis päeva pärast nimetatud Riigikohtu lahendit otsuse asjas, milles kaebuse esitajale ei tutvustatud distsiplinaaraja menetlemise akti.⁵⁸ Kuna teenistuja aktiga ei tutvunud, siis ei olnud tal võimalik esitada omapoolseid selgitusi aktis toodud süüdistuste kohta. Tallinna Halduskohus viitas oma otsuses veel Riigikohtu varasemale praktikale (3-3-1-70-03), mis ei olnud nii resoluutne ära kuulamisõiguse rikkumise suhtes, ja tühistas käskkirja, kuna see ei olnud piisavalt motiveeritud, sh kuna karistuse valikut ei ole üldse põhjendatud. Seega ära kuulamisõiguse tagamata jätmist halduskohus absoluutse tühistamisalusena ei käsitlenud. Sellegipoolest tuleb märkida, et otsus oli tehtud nõ 3-3-1-72-10-eelse praktika peavoolus, mis ära kuulamisõigust siiski olulisele kohale tõstis,⁵⁹ nõudes, et distsiplinaarmenetluse kokkuvõtet tutvustataks inimesele aegsasti, mitte samal päeval, kui

⁵⁵ 21. märtsi 1990. a otsus kohtuasjas C-142/87: Belgia vs. Euroopa Komisjon, EKL 1990, lk I-959, Euroopa Kohtu 31. märtsi 1992. a otsus kohtuasjas C-255/90: P. Burban, EKL 1992, lk I-2253 ja esimese astme kohtu 18. septembri 1995. a otsus kohtuasjas T-167/94: Nölle, EKL 1995, lk II-2589 ning 9. juuli 1999. a otsus kohtuasjas T-231/97: New Europe Consulting ja teised, EKL 1999, lk II-2403 ja 21. novembri 1991. a otsus kohtuasjas C-269/90: Technische Universität München vs. Hauptzollamt München-Mitte, EKL 1991, lk I-05469

⁵⁶ RKHKo 10. detsember 2010, haldusasi 3-3-1-72-10, p 22.

⁵⁷ Seisuga 14.07.2011. Ühel juhul on lahendit 3-3-1-71-10 kasutatud maksumenetluses ära kuulamisõiguste olulisuse rõhutamiseks (TlnHKo, 30. juuni 2011, haldusasi 3-10-1329).

⁵⁸ TlnHKo, 15. detsember 2010, haldusasi 3-10-457.

⁵⁹ Vt nt TlnHKo, 15. september 2009, haldusasi 3-09-1083.

välja antakse distsiplinaarkaristuse määramise käskkiri, et võimaldataks distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes toodu kohta anda selgitusi enne karistuse määramise käskkirja andmist jms.⁶⁰

Näiteks 28. veebruari 2011. aasta otsuses täpselt sama olukorra puhul kui eelkirjeldatud Tallinna Halduskohtu otsuses – isik oli enne karistuse määramist jäetud ära kuulamata – asus Tallinna Halduskohus nüüd juba seisukohale, et see on käskkirja tühistamise põhjuseks.⁶¹ Ka Tartu Halduskohus peab olukorda, kus isikut ei teavitatud tema suhtes alustatud distsiplinaarmenetlusest, talle ei tutvustatud enne distsiplinaarmenetluse lõpuleviimist distsiplinaarjuurdluste kokkuvõtet, temalt ei võetud distsiplinaarmenetluse käigus kirjalikku seletust ning talle ei antud muul viisil võimalust oma seisukohtade avaldamiseks või tõendite esitamiseks, olulisteks menetlusvigadeks. Need menetlusvead on aluseks vaidlustatud käskkirja seadusevastaseks tunnistamisele ning määratud distsiplinaarkaristuse tühistamisele.⁶²

Veel ilmekamalt kinnitab ära kuulamisõiguse absoluutseks tühistamisaluseks pidamist Tallinna Halduskohtu 29. aprilli 2011. a otsus, milles seisab:

Kuivõrd juurdluste (menetluse) eemärk on tuvastada asjas tähtsust omavad asjaolud ja isiku süü olemasolu, siis saab ametnik oma ära kuulamisõigust sisuliselt realiseerida alles pärast distsiplinaarjuurdluste kokkuvõttega tutvumist. Et antud juhul kaebaja jäeti sellest õigusest ilma, siis kõike läbiviidud menetluse kohta öeldut arvestades on kohus seisukohal, et tegemist on sedavõrd olulise menetlusnõuete rikkumisega, et see on ilmselgelt võinud mõjutada asja otsustamist. Ainuüksi juba eelmärgitu tõttu kuulub vaidlustatud käskkiri tühistamisele. Kohus peab siiski vajalikuks esitada mõned märkused ka Käskkirja nr 1-7/65 faktilise motiveerimise, sh kaalutluste osas, mis täiendavalt kinnitavad kohtu järeldust vaidlustatud käskkirja õigusvastasusest.⁶³

Seega muud argumendid ära kuulamisõiguse kõrval taandusid antud asjas ainult täiendavaks motivatsiooniks, mis asja sisu enam muuta ei saa, küll aga peab kohus vajalikuks needki ära märkida.

Tallinna Ringkonnakohus tegi märtsis 2011 otsuse, mis lähtus otseselt Riigikohtu kõnealusest lahendist ja milles ringkonnakohus tõdes, et kuivõrd kaebajale ei olnud haldusmenetluse ajal selge, millist haldusmenetlust tema suhtes läbi viiakse ning millise sisuga tema õigusi puudutav haldusakt võidakse välja anda, siis oli tegemist menetlusnõuete rikkumisega, mis toob Riigikohtu eeltoodud seisukohtadest lähtudes kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamise.⁶⁴

Võrdsema kaalu formaalsetele ja materiaalsele vigadele andis Tallinna Halduskohus kaks kuud hiljem otsuses,⁶⁵ milles kohus käsitles lisaks ära kuulamispõhimõtte rikkumisele kui sedavõrd jämedale rikkumisele, mis toob kaasa akti kehtetuks tunnistamise, akti materiaalsel õiguspärasust ja tõi välja, et rikuti kahekordse karistamise keeldu. Viimane on samuti oluline

⁶⁰ Vt nt TrtRKO, 6. aprill 2010, haldusasi 3-09-1224, p 10.

⁶¹ TlnHKO, 28. veebruar 2011, haldusasi 3-10-809.

⁶² TrtHKO, 30. mai 2011, haldusasi 3-11-420.

⁶³ TlnHKO, 29. aprill 2011, haldusasi 3-10-2992.

⁶⁴ TlnRKO, 3. märts 2011, haldusasi 3-10-1228.

⁶⁵ TlnHKO 3. mai 2011, haldusasi 3-09-2737.

tähtsusega põhimõte. Ära kuulamispõhimõtte rikkumist peeti üheks käskkirja tühistamise põhjuseks ka sama kohtu lahendis nr 3-10-2519.⁶⁶

Menetlus-, vormi- ja kaalutusvigu kõrvuti, andmata menetlusvigadele absoluutset tähendust, vaatas ka Tallinna Ringkonnakohus oma kõige viimases distsiplinaarvaidlusi puudutavas otsuses.⁶⁷

Sellest ülevaatest selgub, et Riigikohtu otsus 3-3-1-72-10 on kiiresti kandunud praktikasse. Selge on see, et ära kuulamisoigusele pööratakse erilist tähelepanu. Diskussioon selle üle, kas isiku ära kuulamata jätmine kujutab endast absoluutset või mitteabsoluutset menetlusviga ja kas analüüsida tuleb siiski ka akti materiaalsel õiguspärasust, näib olevat veel õhus. Kuigi ei olnud ühtegi halduskohtu otsust, mis ära kuulamisoiguse rikkumise tuvastamisel distsiplinaarmentluse käskkirja jõusse oleks jätnud, hinnati vaatamata haldusmenetluse normi olulisele rikkumisele sellegipoolest mitmel juhul ka muid väiteid. Distsiplinaarmentluses kui isiku õigusi oluliselt riivavas menetluses on küll oluline roll menetluse õiguspärasel läbiviimisel, kuid Riigikohtu menetlusõigusele nii kategoorilise hinnangu omaks võtmine võtab veel analüüsi autori arvates aega, ja võimalik, et praktiliselt tuleb ära kuulamisoiguse absoluutsust teatud erandite kaudu leevendada.

3.3 Tõendite kogumine

Tõendamine on süüteomenetluse läbiviimisel olulise tähtsusega. ATS-s tõenditest sõnagi juttu ei ole. TDVS § 7 lg 2 sätestab ainsa tõendi liigina tunnistajalt seletuse võtmise (nimetatamata seda tõendiks). Tunnistaja seletus on seega ainus reguleeritud tõendiliik (väljaspool eriseadusi). TDVS § 7 lg 1 reguleerib ka süüdlaselt⁶⁸ kirjaliku seletuse võtmist, kuid seda ei saa pidada tõendiks. Süüteomenetlusele omaselt ei pea menetlusalune isik enda vastu tunnistama, seega on küsitav, kui võrd seletus saab olla tõend. Tartu Halduskohus näiteks ei ole menetlusaluse isiku seletust tõendiks lugenud:

*Käskkirjast ja distsiplinaarmentluse kokkuvõttest ei nähtu, milliste tõenditega on kaebaja süü tõendatud. Kohus on seisukohal, et taolisteks tõenditeks ei ole kaebaja poolt vastustajale antud seletused.*⁶⁹

HMS § 38 lg 2 loetleb tõenditena menetlusosalise seletuse, dokumentaalse tõendi, asitõendi, paikvaatluse, tunnistaja ütluse ning eksperdi arvamuse, kuid ei õnnestunud leida, et seda sätet distsiplinaarmentluse raames oleks kohaldatud. Tundub loogiline, et tõendi liigid distsiplinaarmentluses võiksid lähtuda HMS-st. Mingeid muid, distsiplinaarmentlusele ainuomaseid tõendiliike HMS-i kõrval ei näi analüüsi autori arvates olevat.

Tallinna Ringkonnakohus on regulatsiooni puudumise ületanud sõnadega: *Distsiplinaarsüüteo asjaolu, mille tuvastamiseks ei näe õigusakt ette kohustuslikku tõendi liiki või vormi, saab tõendada kõigi distsiplinaarmentluses lubatud tõenditega ja järeldanud sellest kaitseväeteenistuse kontekstis: et ATS § 12 lg 1 kohaselt reguleerib see seadus kaitseväeteenistust niivõrd, kui võrd kaitseväeteenistuse seadusega ei sätestata teisiti, ATS § 87 kohaselt kohaldatakse ametniku distsiplinaarvastutusele ka TDVS §-i 7 ja KVTS ega KDS*

⁶⁶ TlnHKo, 28. veebruar 2011, haldusasi 3-10-2519.

⁶⁷ TlnRKO, 17. mai 2011, haldusasi 3-10-457.

⁶⁸ Mõiste „süüdlane“ kasutamine on menetluse käigus vale ja TDVS § 7 lg 1 sõnastus ebakorrektn. Tuleks rääkida nt „menetlusalusest isikust“, sest süü on ju alles tõendamisel.

⁶⁹ TrtHKo, 4. november 2009, haldusasi 3-09-1224, p 12.

*ei reguleeri, kuidas ja milliseid tõendeid tuleb kaitsevälase distsiplinaarmenetluse raames ühe või teise süüteo tõendamiseks koguda, on halduskohus õigesti viidanud tol ajal kehtinud TDVS § 7 lg-le 2, millest tulenevalt võib distsiplinaarsüütegu tõendada ka süüteo tunnistajaks olnud isiku kirjaliku seletusega.*⁷⁰

Tõendite käsitus on - vaatamata teema olulisusele distsiplinaarmenetluse läbiviimisel - kohtupraktikas kummastavalt vähe käsitlemist leidnud. Selle põhjuseks võib olla see, et paljudel juhtudel on distsiplinaarkaristuse määramise põhjuseks hooletus, vajaliku initsiatiivi puudumine või muud asjaolud, mida ei saa objektiivsete tõendite, nt dokumentidega tõendada. Kui näiteks mingi töö on jäänud tegemata, siis ei pruugi olla ühtki ettenäidatavat asitõendit või dokumenti, mis seda kinnitaks. Järeldus, et asi on tegemata, tehakse sellistel juhtudel harilikult lähtudes olukorrast tervikuna. Nii jääb distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjades sagedasti analüüsimata, milline järeldus millisele tõendile tugineb. Kuna distsiplinaarmenetlus kui süüteomenetlus pole üldiselt haldusorganile omane (v.a väärteomenetlust läbiviivad haldusorganid), siis ei pruugi olla ka vastavat oskust tõendeid koguda ja süütegu tõendada. Nii jõuab kohtupraktikasse kaunis vähe teavet selle kohta, kuidas süüteomenetluses tõendeid koguda ja millised on kohased tõendid. Ühe näitena võib aga esile tõsta, et distsiplinaarmenetluses ei ole narkojoobe tuvastamiseks testi tulemus ainultähenduslik.⁷¹ Joovet võib tuvastada ka teiste isikute ütluste abil. Nagu kohtumenetluses, ei tohi süüteomenetluseski olla tõendil ette kindlaksmääratud jõudu või ühel tõendiliigil prioriteeti teise ees.

Kandvamaid järeldusi analüüsi aluseks olevad kohtulahendid tõendite kohta distsiplinaarmenetluses paraku teha ei võimalda. Tõdeda võib ilmselt, et haldusorganid on regulatsiooni puudumise tõttu jäetud ise oma kogemust mööda toimetama. Tõenäoliselt ei ole see lihtne, eriti arvestades, et kohtumenetluses lasub tõendamiskoormus, et kaebaja on süüdi, vastustajal, kui karistuse määraval⁷² ning et tõendite ebapiisavuse korral ei saa tõlgendada vaieldavaid küsimusi kaebuse esitaja kahjuks.

3.4 Menetluse läbiviimise tähtaeg

TDVS § 6 sätestab distsiplinaarkaristuse määramise tähtajad. Riigikohtu varane praktika rõhutab, et karistuse määraja on kohustatud neid järgima. Karistuse määraval on kohustus süüteoga seonduvad asjaolud õigeaegselt välja selgitada ja otsustada karistuse määramine seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Selle lõppemisel on isikul alust arvata, et hiljem talle karistust määrata pole enam võimalik.⁷³ Riigikohus on pidanud distsiplinaarkaristuse määramise tähtaja rikkumist piisavaks aluseks vaidlustatud käskkirja õigusvastaseks tunnistamiseks ja tühistamiseks.⁷⁴ Samamoodi toob värskes Tartu Halduskohtu praktikas distsiplinaarkaristuse määramise tähtaegade rikkumine igal juhul kaasa käskkirja täielikult seadusevastaseks tunnistamise ja määratud karistuse tühistamise.⁷⁵

⁷⁰ TlnRKO 30. september 2010, haldusasi 3-09-363, p 13.

⁷¹ TlnRKO, 4. veebruar 2011, haldusasi 3-09-2021, p 12.

⁷² Nt väidet, et ametnik on teinud päringud andmebaasidest teadvalt teenistusalase vajaduseta, tuleb tõendada karistuse määraval - TlnHKo, 29. detsember 2009, haldusasi 3-09-551, p 5.1.

⁷³ RKHKo 8. veebruar 2002, haldusasi 3-3-1-4-02, p 2.

⁷⁴ Samas, p 8.

⁷⁵ TrtHK 30. mai 2011, haldusasi 3-11-420, p 38.

ATS kasutab vana mõistet „seadusevastaseks tunnistamine“. ATS § 160 lg 3 sätestab: „Ametnik võib halduskohtus nõuda käskkirja, korralduse, otsuse või toiminguga täielikult või osaliselt seadusevastaseks tunnistamist.“ Nii kehtiva HKMS § 6 lg 3 p 1 kui ka uue HKMS § 37 lg 1 p 6 järgi võib kaebusega nõuda

3.5 Menetluse lõppemine. Distsiplinaarkaristuse määramise käskkiri

Distsiplinaarmenetlus lõpeb karistuse määramise käskkirja kui haldusakti andmisega. TDVS § 11 lg 2 sisaldab nõudeid distsiplinaarkaristuse vormistamiseks. Kohtupraktikast nähtub, et kohaldub HMS § 56 lõikes 2 sätestatu, mille kohaselt haldusakti põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus.⁷⁶ Täpsemad nõuded, millele käskkiri peab vastama, on kujunenud kohtupraktikas.

Teenistusest vabastamise käskkirja suhtes on erinorm ATS-s. ATS § 132 lg 2 järgi peab korraldus või otsus vastama „haldusdokumentidele esitatavatele nõuetele“, mis viitab HMS-i kohaldamisele; sama paragrahvi lg 3 alusel kantakse vabastamise vormistamise dokumenti ka TDVS § 11 2. lõikes loetletud andmed. Seega kohaldamisele kuuluvad korraga ATS, TDVS ja HMS.

3.5.1 Andmed distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjas

2001. aastal tegi Riigikohus lahendi, milles selgitas, et „töötajate distsiplinaarvastutuse seaduse § 11 lg-s 2 sätestatakse minimaalsed nõuded andmete osas, mis tuleb kanda dokumenti, millega vormistatakse distsiplinaarkaristus. Nimetatud sätte kolmanda punkti kohaselt peab käskkiri sisaldama süüteo, samuti karistamisel arvesse võetud muude asjaolude kirjelduse. TDS §-st 11 ei tulene, et käskkirjas peaks olema osundatud konkreetsetele sätetele, millest tulenevad ametniku kohustused, mille täitmatajätmises või mittenõuetekohases täitmisel teda süüdistatakse.“⁷⁷ Sellest ajast on 10 aastat möödunud ja tundub, et nõudmised on suurenenud.

Kohtud suhtuvad praegusel ajal üsna rangelt distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja vormistamisele. Selles peab sisalduma täpne viide, millist kohustust teenistuja on rikkunud. Näiteks Tallinna Halduskohus ei ole rahuldavaks pidanud distsiplinaarkaristuse määramisel materiaaõigusliku alusena käskkirja üksnes ATS § 59 ja 84 märkimist. Kohus leiab, et nimetatud sätetest⁷⁸ tuleneb teenistujale üldine teenistuskohustuste täitmise ja õigusaktide järgimise kohustus. Seda kohustust peavad üldjuhul konkretiseerima muud, ametniku tööülesandeid täpsemalt reguleerivad õigusaktid.⁷⁹ Seejuures peab koos õigusliku alusega esitama ka faktoloogia.

Ei piisa ainult normide väljatoomisest (näiteks ainult lausest, et „teenistuja ei ole täitnud oma teenistuskohustusi tulenevalt ATS §-st 28 lg 1 p-dest 5, 6, 20, mis sätestab ATS-st tulenevad kohustused avaliku teabe avaldamise kohta“). Süüteo kirjeldus sellisel kujul on üldsõnaline ja

haldusakti õigusvastasuse kindlakstegemist (tuvastamiskaebus). ATS-i mõistetasutus tuleks viia kooskõlla HKMS-ga.

⁷⁶ TrtHKo 24. november 2010, haldusasi 3-10-1218, p 24.

⁷⁷ RKHKo 10. aprill 2001, haldusasi 3-3-1-13-01, p 7.

⁷⁸ ATS § 59 esimene lõige sätestab järgmist: „Teenistuja peab oma teenistuskohustusi täitma täpselt, õigeaegselt, kohusetundlikult, otstarbekalt ja omakasupüüdmatult, lähtudes avalikest huvidest. Teenistuskohustused on kindlaks määratud käesoleva seaduse, muude seaduste, samuti määruste ja ametijuhendite ning muude õigusaktidega. Teenistuskohustuste täitmisel peab teenistuja samuti lähtuma käesoleva seaduse lisas 1 toodud avaliku teenistuse eetikakoodeksist ning teistest, ametiasutuse siseselt kehtestatavatest eetikakoodeksitest.“

ATS § 59 lg 2 kohaselt on teenistuja kohustatud täitma teenistusse puutuvaid õigusakte ja korraldusi ning, ootamata erikorraldust, ülesandeid, mis tulenevad tema teenistuskohast, välja arvatud käesoleva seaduse §-de 62 1. lõikes ja 63 1. lõikes loetletud juhtudel.

ATS § 84 loetleb distsiplinaarsüüteod.

⁷⁹ TlnHKo, 10. märts 2009, haldusasi 3-08-1064, p 8.

ebakonkreetne. Välja peab tooma ka, millised konkreetsete teenistuskohustused jättis teenistuja süüliselt täitmata ning milles see seisnes. Üksnes viitest seadusesättele ei piisa süüteo kirjeldamiseks.⁸⁰

Esitades käskkirjas sündmuste kronoloogia ja selgitades faktilisi asjaolusid, peab olema täpselt määratlenud, milliste sündmuste toimumist või toimumata jäämist konkreetset isikule ette heidetakse ning kuidas see seondub tema teenistuskohustustega ning milles seisneb teenistuja süü.⁸¹ Distsiplinaarsüüteo jaoks saab olla teenistuja konkreetne tegu või tegevusetus, mille kirjeldus tuleb obligatoorselt karistuse määramise käskkirjas välja tuua.⁸² Näiteks sedavõrd üldsõnaliste ja ebamääraste süüdistuste põhjal nagu - koostöösoovi puudumine, väärkujutelmade loomine, politsei põhiväärtuste eiramine, valetamine või muu ebaausus, kriminaalpolitsei juhi korralduste täitmata jätmise tööülesannete täitmisega viivitamine⁸³ - ei saa kohus distsiplinaarkaristuse määraja kaalutusotsuse õiguspärasust kontrollida.

3.5.2 Põhjenduste esitamine muus menetluskohas

Kaalutusotsus peab olema motiveeritud. Käskkiri peab olema sisult selge ja Riigikohtu praktikast on teada, et distsiplinaarsüüteo kvalifikatsioon tuleb anda dokumendis, millega karistus määratakse.⁸⁴ Üks küsimusi, mis aga aeg-ajalt kohtupraktikas uuesti üles kerkib, on küsimus sellest, millises dokumendis peab sisalduma karistusotsuse põhjendus? Eriseadustes nagu nt politsei ja piirivalve seadus (§ 92 lg 3) või vangistuseseadus (149 lg 4) on ette nähtud distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte koostamine. Sel juhul tekib küsimus juurdluskokkuvõttele viitamise võimalusest distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjas.

Tallinna Halduskohus on selle kohta näiteks leidnud, et haldusakti motiveerimise nõue ei ole asi iseeneses, vaid see peab tagama haldusaktist arusaadavuse selle adressaadile ning teisalt võimaluse haldusakti vaidlustada ning kohtul selle õiguspärasust kontrollida. Sestap põhjendab ta otsuses: *kuivõrd Käskkirja andmise aluseks oli distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes tuvastatu, millega kaebaja on saanud allkirja vastu tutvuda, siis saab lugeda kokkuvõttes esitatud põhjendused ka Käskkirja põhjendusteks ning Tallinna Vangla ei pidanud Käskkirja enam sama põhjalikult motiveerima.*⁸⁵

Samal ajal tõdeb Tallinna Ringkonnakohus, et võib osutada väga ebaselgeks, millises mahus ja ulatuses kujutab distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes märgitud distsiplinaarkaristuse käskkirja kaalutlusi ja põhjendusi. Seda raskust illustreerib lõik otsusest, milles kohus arutleb, kas põhjendusi oli lubatud esitada väljaspool käskkirja:

Vastustaja arusaama kohaselt pidanuks halduskohus kaebaja karistamise käskkirja õiguspärasuse kontrollimiseks pöörduma käskkirja andmise aluseks märgitud distsiplinaarjuurdluse kokkuvõtte poole. /---/ Distsiplinaarjuurdluse kokkuvõtetest ei selgu, millised distsiplinaarsüüteo asjaolud luges juurdluse läbiviija kokkuvõtte koostamise aluseks olnud ja selles viidatud materjali (ettekannete) põhjal tuvastatuks. /---/ Seega, isegi kui nõustuda seisukohaga, et distsiplinaarsüüteo(tegude) täpsema kirjelduse ning

⁸⁰ TlnHKo, 15. detsember 2010, haldusasi 3-10-457. Samamoodi on Tartu halduskohus 24. novembri 2010. a haldusajal nr 3-10-1218 leidnud, et kohus ei loe kaebaja süü tuvastamisel piisavaks viidet ainult ametijuhendi üldsõnalistele punktidele.

⁸¹ TlnHKo, 10. märts 2009, haldusasi 3-08-1064, p 8.

⁸² TlnRKO, 15. oktoober 2010, haldusasi 3-09-747, p 11.

⁸³ TlnRKO, 15. oktoober 2010, haldusasi 3-09-747, p 11.

⁸⁴ RKHKo 17. november 2003, haldusasi 3-3-1-74-03, p 14.

⁸⁵ TlnHKo, 5. mai 2010, haldusasi 3-09-3076, p 3.

*distsiplinaarmenetluse käigus tuvastatud asjaolude selgitamiseks ja kontrollimiseks tuleks kohtul pöörduda distsiplinaarjuurdluse kokkuvõtte poole, ei oleks see käesolevas asjas võimalik, kuna kokkuvõtte neid ei sisalda.*⁸⁶

Kui halduskohus on põhjenduste väljaspool käskkirja esitamise poolt ja ringkonnakohus oma positsiooni selgelt ei määratle, siis Riigikohus on selle vastu. Hiljuti, 18. mail 2011 tegi Riigikohus haldusasjas nr 3-3-1-13-11 lahendi, milles seisab, et diskretsiooniotsuse põhikaalutlused ei saa reeglina sisalduda üheski varasemas dokumendis, sest iga diskretsiooniotsus on eelduslikult eriline ja ainukordne, mistõttu peavad otsustuse põhimotiivid sisalduma haldusaktis. Viitamine menetluses esitatud dokumentidele abstraktselt ei võimalda menetlusosalistel ega kohtul üheselt aru saada, millised olid haldusakti andja kaalutlused, ega sunni haldusorganit otsustamisel kõiki poolt- ja vastuargumente läbi mõtlema. Teisele dokumendile viidates peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest (vt nt 14. oktoobri 2003. a otsus asjas nr 3-3-1-54-03).⁸⁷ Seega on edaspidise kohtupraktika ühtlustamise seisukohalt vajalik, et kohtud nõuaksid, et põhikaalutlused ja -põhjendused kajastataks distsiplinaar karistuse määramise käskkirjas, mitte muudes menetlusdokumentides, ja et viitamise korral oleks üheselt arusaadav viite ulatus.

3.5.3 Süüteo toimepanemise aja märkimine jätkuva teo ja tegevusetuse korral

TDVS § 11 lõike 2 punkti 2 kohaselt tuleb distsiplinaar karistuse vormistamise dokumenti kanda süüteo toimepanemise aeg. See on oluline hindamaks distsiplinaarvastutusele võtmise tähtaegsust. Ühekordse ja konkreetse teona määratletava süüteo puhul on selle toimepanemise aja kindlakstegemine üldjuhul lihtne. Keerulisem on see jätkuva süüteo ja tegevusetuse puhul.

Tartu Halduskohus mõistab vältavat süütegu nii, et isik on kehvalt ehk pidevalt rikkunud ja seega ka realiseerinud pidevalt süüteo koosseisu.⁸⁸ Nii Tallinna kui ka Tartu Halduskohus on jätkuva süüteo osas nõudnud, et käskkiri sisaldaks teo alguse ja kestvuse määratlemist:

*Kui tegu on näiteks n-ö jätkuva rikkumisega, siis tuleb igal juhul märkida rikkumise toimepanemise algus ning jätkuvus lahti kirjutada, s.o milles see seisneb jms ning seda tuleb teha distsiplinaar karistuse määramise käskkirjas või selle lahutamatuks osaks olevas muus menetlusdokumendis, milleks võib olla distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte vm menetlusdokument.*⁸⁹

Üks jätkuva süüteo vorme võib olla tegevusetus ja selle puhul ei ole lihtne öelda, millal tegevusetus algas. Tallinna Halduskohus on seostanud tegevusetuse algusaja vastava kohustuse täitmiseks ettenähtud perioodiga ning selle perioodi lõppedes kohustuse täitmisel viivituse jäämisega:

Karistusregistrisse järelpäringute tegemata või erakorralise ettekande esitamata jätmine süüteona ei ole kuupäevaliselt nii täpselt fikseeritav nagu näiteks teenistuses joobes viibimine või teenistusest puudumine. Kui õigusaktidest tulenevad nõuded üht või teist toimingut teatud sündmusest arvates teatud ajavahemiku jooksul/järel teha ja ametnik seda ei tee, siis on ta

⁸⁶ TlnRKO, 15. oktoober 2010, haldusasi 3-09-747, p 12.

⁸⁷ RKHKO, 18. mai 2011, haldusasi 3-3-1-13-11, p 10.

⁸⁸ TrtHKO, 24. november 2010, haldusasi 3-10-1218, p 23.

⁸⁹ TlnHKO, 15. detsember 2010, haldusasi 3-10-457.

süüteo toime pannud nimetatud ajavahemikul. /---/ Seega, kui Käskkirjas on ära näidatud kuupäevaliselt sündmused, mis tingiksid kriminaalhooldusametniku poolt ühe või teise toimingute tegemise, kuid kaebaja neid ettenähtud tähtajal ei teinud, siis ta panigi sel ajavahemikul oma tegevusetusega toime vastava distsiplinaarsüüteo.⁹⁰

Kokkuvõttes on tuleb ka nii jätkuva süüteo kui tegevusetuse puhul käskkirjas lahti kirjutada see, millisel vahemikul muutus tegevus või tegevusetus etteheidetavaks.

4. Kaalutusõiguse teostamine distsiplinaarkaristuse valikul

Distsiplinaarkaristuse määramise käskkiri on kaalutusõiguse alusel antav haldusakt. Kaalutusruum on seejuures avar, ulatudes karistamata jätmisest kuni kõige rangema karistuse – teenistusest vabastamiseni. Erinevalt karistusõigusest, kus iga koosseisuga käib kaasas võimaliku karistuse määr, distsiplinaarvaidlustes süüteokoosseisud ja distsiplinaarkaristused omavahel seotud ei ole. Üldistatult öeldes võib süüteo eest järgneda mistahes karistus noomitusest teenistusest vabastamiseni.⁹¹ TDVS § 8 lg 1 sätestab karistuse valiku põhireegli: distsiplinaarkaristus ei tohi olla ilmses vastuolus süüteo raskuse, selle toimepanemise asjaolude ning töötaja eelneva käitumisega. Riigikohtu praktikast võib välja tuua, et karistuse valikul tuleb järgida TDVS § 8 lg 1 nõudeid eriti hoolikalt siis, kui otsustatakse valida teenistusest vabastamine kui rangeim distsiplinaarkaristus (3-3-1-74-03, p 10). Kaalumisel tuleb arvestada teenistuja varasemat käitumist, sh lugeda tööalast iseloomustust kohaseks tõendiks (3-3-1-13-04, p 7; 3-3-1-35-02, p 13).

ATS § 85 lg 2 nagu ka TDVS § 9 lg 1 näevad ette, et iga süüteo eest võib määrata ainult ühe distsiplinaarkaristuse.⁹² Süüteod tuleb omistada õigesti. Riigikohus on leidnud, et juba ühe süüteo alusetu omistamine võib mõjutada määratud distsiplinaarkaristuse raskust ning ka ainuüksi sel põhjusel, sõltumata muude käskkirjas väidetud süütegude tõendatusest, on käskkirjas langetatud kaalumisotsus õigusvastane ja käskkiri kuulub tühistamisele. (3-3-1-10-09, p 9)

Kaalutusõiguse teostamiseks tuleb nõuda asjaolude selget esitamist ja seostamist valitud karistusega haldusorgani poolt (kohus ei asenda distsiplinaarkaristuse määrajat, vaid kontrollib tema kaalutusotsuse õiguspärasust.⁹³ See aga eeldab selgust käskkirjas, millise süüteo või tegude eest on otsustatud teenistujat karistada. (3-3-1-74-03, p 14)

Karistuse valikut mõjutavad ka isiku varasem karistus ja see, kas süütegusid oli üks või mitu.

⁹⁰ TlnHKo, 5. mai 2010, haldusasi 3-09-3076, p 3.

⁹¹ vt erandid: ATS § 118 lg 2 ls 1 (teenistuskohustuse rikkumise eest ei saa vabastada, kui ei esine karistatust) ja ls 2 (teenistuskohustuse rikkumise eest ei saa vabastada, kui tegu pole kvalifitseeritav jämeda rikkumisena).

⁹² Korduva karistuse puhul tuleb kindlaks teha, kas eelmine oli määratud teenistusliku järelevalve korras, näitab Riigikohtu praktika. (RKHKo 2. mai 2005, haldusasi 3-3-1-10-05.)

⁹³ Kohtul puudub võimalus hinnata sellise otsustuse otstarbekust, kuid halduskohtumenetluses on HKMS §-st 19 lg 6 tulenevalt võimalik hinnata, kas karistuse määramisel on järgitud kaalutusõiguse piire ja eesmärki ning kas karistus on proportsionaalne (RKHKo 3-3-1-35-02, p 12). See nõue on väga selgelt kohtupraktikas juurdunud ja ka palju tsiteerimist leidnud. Vt nt TlnHKo, 15. detsember 2010, haldusasi 3-10-457.

4.1 Korduvus

Vääritu teo ja usalduse kaotuse eest on võimalik isik ametist vabastada esmakordse distsiplinaarkaristuse määramisel, teenistuskohustuse rikkumise eest mitte. Teenistusest vabastamine distsiplinaarsüüteo esmakordse toimepaneku eest peab olema sel juhul piisavalt motiveeritud.⁹⁴

Riigikohtu 9. aprilli 2009. a otsuses 3-3-1-9-09 tõlgendati ATS § 118 lg 2 esimest lauset, mis näeb ette, et teenistuskohustuste rikkumise (ATS § 84 p 1) eest võib vabastada ametniku, kellel on kehtiv distsiplinaarkaristus. Halduskolleegiumi ees tekkis küsimus korduvusest. Kas korduvust ATS § 118 lg 2 esimese lause mõttes tuleb arvestada teise teo toimepanemise või teise teo eest karistuse määramise aja järgi, st kas kehtiv karistus pidi ATS § 118 lg 2 kohaldamiseks olema määratud juba enne teise teo toimepanemist või saab sellele sättele tuginedes ametniku teenistusest vabastada ka siis, kui karistus esimese teo toimepanemise eest on määratud pärast teise teo toimepanemist, kuid enne selle eest karistuse määramist? Riigikohus pidas õigeaks seda, et distsiplinaarkaristusena teenistusest vabastamine on õiguspärane siis, kui teise teo eest karistuse määramise ajaks on olemas kehtiv distsiplinaarkaristus.

Korduvuse küsimust teiste halduskohtute lahendites ei ole ette tulnud. Küll aga on analüüsitud olukorda, kui isik paneb korraga toime mitu süütegu.

4.2 Süütegude kogum

Karistuse valikut mõjutav asjaolu on kindlasti see, kas toime pandi üks tegu või esines süütegude kogum. Süütegude kogumist rääkides saab laenata reaalkogumi ja ideaalkogumi mõiste karistusõigusest. Selliseks laenamiseks annab tuge teadmine, et ideaalkogumi mõistet on kasutanud Riigikohus oma 25. novembri 2003. a otsuses 3-3-1-70-03 (punktis p 14).

4.2.1 Ideaalkogum

Süütegude ideaalkogumiga on karistusõiguse tähenduses tegemist juhul, kui isik täidab ühe teoga mitu süüteokoosseisu. Eelmainitud Riigikohtu lahendis uuriti, kas juhul, kui teenistuskohustuste mittetäitmine toob kaasa varalise kahju (ohu) ja sellega diskrediteerib ametiasutust, tuleb vastav rikkumine kvalifitseerida ATS § 84 punktide 1-3 alusel. Riigikohtu halduskolleegium leidis siiski, et ei saa esineda ATS § 84 punktides 1-3 loetletud süütegude ideaalkogumit, vaid tegu tuli antud juhul kvalifitseerida ATS § 84 p 3 alusel.⁹⁵ Kuna ATS-s on süüteokoosseise ainult kolm ja need on seadusandja eeldatavasti püüdnud sõnastada selliselt, et võimalik oleks koosseise omavahel piiritleda, siis ideaalkogumi esinemise tõenäosus peaks olema haruharv. Analüüsi autori arvates oleks praktikas targem teos ideaalkogumi nägemisest hoiduda ja püüda võimalikult täpse kvalifitseerimise poole. Seda kasvõi seetõttu, et ATS-is loetletud süütegude ideaalkogumina kvalifitseerimine toob kaasa küsimuse karistuslikest tagajärgedest: distsiplinaarsüüteo eest teenistuskohustuse rikkumisel (§ 84 p 1) saab teenistusest vabastada ametniku, kellel on kehtiv distsiplinaarkaristus või kui tegu on kvalifitseeritud jämedaks rikkumiseks; usalduse kaotuse ja vääritu teo eest (§ 84 p 2 ja 3) aga ka siis, kui kehtivat distsiplinaarkaristust ei ole. Järelikult nende koosseisude koos realiseerimisel tekib küsimus sellest, mis tingimustel saab isiku teenistusest vabastada.

⁹⁴ Vt nt TlnRKo, 19. august 2009, haldusasi 3-08-1611.

⁹⁵ RKHKo 25. november 2003, haldusasi 3-3-1-70-03, p 14.

4.2.2 Reaalkogum

Reaalkogum karistusõiguses tähendab, et isik on toime pannud mitu tegu ja need vastavad erinevatele süüteo koosseisudele. Süütegude reaalkogumi temaatikat illustreerib kõige paremini näide Tallinna Haldus- ja Ringkonnakohtu menetluses olnud vaidlusest, milles ühe käskkirjaga määrati isikule kokku 5 distsiplinaarkaristust: kolm noomitust ja kaks korda vabastati teenistusest. Esialgu anekdootlikuna tunduv käskkiri sisaldab tegelikult tõsist õiguslikku küsimust: kas mitme teo eest võib määrata ühe või mitu karistust?

Antud asjas leidis Tallinna Halduskohus, et mingil juhul ei saa ametnikku teenistusest vabastada üheaegselt kahel korral (n-ö topeltvabastamine), kuna seadus sellist võimalust ei anna:

Kui ametnik on juba teenistusest vabastatud, siis ei saa seda teha enam teist korda ning lisaks sellele ei ole võimalik juba teenistusest vabastatud isikule määrata veel karistusi. Kaebuse esitajale jäi arusaamatuks, milleks üldse talle nii palju karistusi oli vaja määrata, sest kui vastustaja sooviks oli temast vabaneda, siis võinuks kaebajale määrata ka ühe karistusena rangeima seaduses ettenähtud distsiplinaarkaristustest, milleks on teenistusest vabastamine. /---/ Siit tekib küsimus, kumb neist vabastamistest tuleb võtta aluseks, st milline neist oli aluseks K.S. teenistusest vabastamisel ja temale lõpparve maksmisel, kuna üheaegselt korduvalt isikut teenistusest vabastada ei ole võimalik. Seega vaidlusalune käskkiri ei ole ka täidetav.⁹⁶

Ringkonnakohus ei läinud kaasa halduskohtul tekkinud kahtlustega distsiplinaarkaristuse täidetavusest ja leidis, et viie erineva distsiplinaarsüüteo eest viie eraldiseisva karistuse määramine ei ole õigusvastane: *Asjaoludest nähtub, et kaebajale pannakse süüks viit täiesti eraldiseisvat ning üksteisest sõltumatut rikkumist, mistõttu on nende iseseisev hindamine põhjendatud.⁹⁷* Samas oleks ringkonnakohus õigeks pidanud ka seda, kui vastustaja oleks vaadelnud teenistuja distsiplinaarrikkumisi kogumis ning määranud nimetatud kogumi eest ühe karistuse, selgub otsusest. Ringkonnakohus märkis, et ühestki õigusnormist ei tulene vastavasisulist kohustust. Ringkonnakohus tegi oma lahendis lihtsate sõnadega selgeks, mis erinevus on viie erineva või üheainsa karistuse määramisel:

Nimetatud rikkumiste eest kogumina ühe karistuse määramisega kaasneb risk, et olukorras, kus kohus ei nõustu vastustaja seisukohaga ühe distsiplinaarsüüteo toimepanemise osas, tuleb käskkiri tühistada, sest karistusotsuste suure diskretsioonilisuse tõttu ei ole kohtul võimalik kontrollida, kas vastustaja oleks sama karistuse määranud ka ilma selle välistatud rikkumiseta.⁹⁸

Kui asetada see näide Riigikohtu praktika valgusesse, siis Riigikohtu halduskolleegium on korduvalt käsitlenud süüteokogumis tegude eraldi kvalifitseerimise vajadust. Näiteks on halduskolleegium nõudnud, et mitme süüteo üheaegsel esinemisel tuleb iga süütegu hinnata eraldi ja otsustada iga konkreetse teo asjaolude pinnalt selle kvalifitseerimise küsimus.⁹⁹

⁹⁶ TlnHKo, 15. detsember 2010, haldusasi 3-10-457.

⁹⁷ TlnRKO, 17. mai 2011, haldusasi 3-10-457, p 10.

⁹⁸ TlnRKO, 17. mai 2011, haldusasi 3-10-457, p 10.

⁹⁹ RKHKo 17. november 2003, haldusasi 3-3-1-74-03, p 11. See seisukoht on läinud ka haldus- ja ringkonnakohtute praktikasse. Vt nt TlnRKO, 15. oktoober 2010, haldusasi 3-09-747, p 13: Distsiplinaarsüütegude kogumi puhul karistuse määramise käigus iga teo eraldi hindamine on oluline, sest distsiplinaarkaristuse määramise kohtuliku kontrolli tulemusena võib selguda, et osa distsiplinaarmenetluses süüks arvatud tegudest ei ole tegelikult tõendamist leidnud. Isikule mitme teo eest distsiplinaarkaristuse

Halduskolleegium on märkinud, et iga teo eraldi hindamine on oluline kaebeõiguse teostamise seisukohalt, samuti seetõttu, et distsiplinaarkaristuse määramise kohtuliku kontrolli tulemusena võib selguda, et osa distsiplinaarmenetluses süüks arvatud tegudest ei ole tegelikult tõendamist leidnud või mõne teo osas on möödunud karistuse määramise tähtaeg.¹⁰⁰ Lisaks iga süüteo eraldi kvalifitseerimise tarvidusele on halduskolleegium osundanud vajadusele iga konkreetse süüteo puhul selle üksikasjad ning süüteo kvalifitseerimist ja karistuse valikut mõjutavad asjaolud igakülgset välja selgitada. Iga süütegu tuleb käsitleda unikaalsena ning seejuures arvestada selle toime pannud isikut ja tema käitumist iseloomustavat informatsiooni.¹⁰¹ Kogu see mõttekäik rajaneb kaalutlusele, et juba ühe süüteo alusetu omistamine võib mõjutada määratud distsiplinaarkaristuse raskust ning ka ainuüksi sel põhjusel, sõltumata muude käskkirjas väidetud süütegude tõendatusest, võib kaalumisosus karistuse määramiseks olla õigusvastane.¹⁰²

Kokkuvõtlikult võib järeldada, et kõrgema kohtu praktikast tuleneb selge juhised süütegude eraldi kvalifitseerimise kohta, kuid sõnaselgelt ei ole võetud seisukohta küsimuses, kas eraldi kvalifitseerimine viib ka selleni, et karistus tuleks iga teo puhul määrata eraldi. Karistusõigusest probleemi lahendamiseks tuge ei leia, sest analoogsed olukorras karistusõiguses tegude reaalkogumi korral karistused liidetakse, ent avalikus teenistuses sarnast reeglit seaduses ei ole.¹⁰³ Arvestades karistuse liikide erinevust (noomitus, rahaträhv, teenistusest kõrvaldamine, üleviimine madalamale palgaastmele ja teenistusest vabastamine) oleks see avalikus teenistuses mitte üksi võõras, vaid enamikel juhtudel ka teostatamatu.

Seega, isikule kahe rangeima karistuse korraga määramine näib terve mõistuse seisukohalt pentsik. Samas eesmärk, et iga teo juures nähtuks, millist karistust see väärrib, on karistuse määramise seisukohalt põhjendatud. Mitme „karistuse“ ühtejärke nimetamist kui tavamõistusele vastuolulist tulemust tuleb tasakaalustada tõlgendamise teel, mida antud vaidluse puhul tegi edukalt Tallinna Ringkonnakohus: *eristada tuleb teenistusest vabastamist kui distsiplinaarsüüteo raskusele antavat hinnangut ning teenistuja faktilist teenistusest vabastamist. Kuigi kaebaja puhul on kahe distsiplinaarsüüteo suhtes leitud, et rikkumise tulemuseks peab olema teenistusest vabastamine, ei saa sellest järeldada, et kaebaja on teenistusest vabastatud kaks korda. Siinkohal ei ole oluline määratleda, kumma eelnimetatud rikkumise eest kaebaja faktiliselt teenistusest vabastati, sest kaebaja õiguste riive seisukohast ei ole sellel sisulist tähtsust.*¹⁰⁴

määramise käskkirjas ka ainult ühe süüteo alusetu omistamine võib mõjutada talle määratud distsiplinaarkaristuse raskust. Süütegude kogumis mõne teo alusetu omistamise korral võib kaalutusotsus olla õigusvastane ka siis, kui isikule on määratud karistuseks noomitus, sest asjaolude õige tuvastamise ja õiguspärase kaalutlemise korral võib karistuse määramise õigust omav isik jõuda ka järeldusele, et tegu ei vääri karistamist, ning karistuse määramisest loobuda.

¹⁰⁰ RKHKo 17. november 2003, haldusasi 3-3-1-74-03, p 16.

¹⁰¹ RKHKo 17. november 2003, haldusasi 3-3-1-74-03, p 11.

¹⁰² RKHK o 30. aprill 2009 haldusasi 3-3-1-10-09, p 9. Sellele otsusele viitab nt: TlnHKO, 13. juuli 2009, haldusasi 3-09-505, p 11.

¹⁰³ Ainus ATS-s sisalduv reegel karistuse määramise kohta on korduva karistamise keeld. ATS § 85 lg 2 näeb üksnes ette, et iga süüteo eest võib määrata ainult ühe distsiplinaarkaristuse, kuid see ei ütle midagi karistuste võimaliku liitmise kohta. Ja nagu juba eespool märgitud, ei ole distsiplinaarsüütegude kogum Riigikohtu praktika kohaselt iseenesest asjaoluks, mis võimaldaks tegusid käsitleda jämeda rikkumisena. (RKHKo 17. november 2003, haldusasi 3-3-1-74-03, p 11.)

¹⁰⁴ TlnRKo, 17. mai 2011, haldusasi 3-10-457, p 10.

Lisaks võib märkida, et teenistusest vabastamise käskkiri ei ole mitte üksnes distsiplinaarkaristusliku tähendusega haldusakt, vaid sellel on ka raamatupidamislik tähendus, millest sõltub nt palga maksmise lõpetamine. Seega ei ole mõeldav, et teenistusest vabastatakse kahe erinevatel aegadel tehtud käskkirjaga.

Ratsionaalne on niisiis teenistusest vabastamise käskkirjas leida selline sõnastus, millest järelduks, et toimepandud teod (või kasvõi üks tegudest) on aluseks isiku teenistusest vabastamisele. Ehkki iga episood tuleb haldusorganil eraldi läbi mõelda ja anda ka hinnang sellele, millist karistust iga tegu väärrib, siis teenistusest vabastamine ise on ühekordne. Sellele tulemusele aitab jõuda, kui silmas pidada, et karistusotsus ei tohiks käskkirjas sulanduda süüteo kirjelduse osaks. Järeldus, milleni käskkirja põhjendustes jõuti, tuleb selgelt kajastada käskkirja resolutsioonis.

Kokkuvõte

Teenistuslikke distsiplinaarvaidlusi on küllaltki palju, nende lahendamine aga ATS-i ja TDVS-i järgi raske, sest regulatsioon on kesine, lakooniline ja killustunud. ATS-i 6. ptk 3. jao sätete vähest rolli menetluse juhtimisel kinnitab tõsiasi, et kohtutel on erakordselt vähe põhjust neile sätetele viidata. Kehtiv ATS HMS-st lähtumist ette ei näe, kuid halduskohtud lähtuvad seisukohast, et distsiplinaarvastutuse kohaldamine ametnike suhtes toimub haldusmenetluse vormis ja järelikult kuuluvad kohaldamisele ka HMS ja haldusmenetluse üldpõhimõtted.

Viiteid VÕS-le ega KarS-le ATS ega TDVS samuti ei sisalda, kuid kohtud neid siiski, kas konkreetselt viidates või siis sealt üldist teadmist ammutades (deliktstruktuur, süü vormid jmt), kohaldavad. Laenuid karistusõigusest ning eraõigusest võivad hoida kohtu tähelepanu teatud aspektide suhtes erksa või aidata süsteemsemalt asja analüüsida, ometigi on nende mõistete laenamine, mida haldusõiguses defineeritud ei ole, problemaatiline, sest tuuakse ju halduskohtumenetlusse sisse võõrast materjali, mille suhtes pole selge, kuidas see muuga haakub. Kohtupraktika ühtlust ning etteennustatavust see kaasa ei too. Samuti on teistest õigusharudest normide sissetoomine üllatuslik kohtumenetluse poolte jaoks. Valdkonnas, kus mõju isiku põhiõigustele on suur, ei tohiks olla sellist regulatiivset segadust, et ei haldusorganid, kohtud, rääkimata süüalustest isikutest ei tea, milline on kohalduv õigus ja millised on läbiviidava distsiplinaarmenetluse aluspõhimõtted.

Süüteo koosseise analüüsides selgus, et teenistuskohustuse rikkumise on osas kohtupraktika ühtlane: teenistuskohustuse mõiste sisustamisel ei lähtuta mitte üksnes ametijuhendist, vaid vaadeldakse teenistuskohustusi laiemalt. Teenistuskohustuste rikkumine on konkreetse iseloomuga tegu, mitte üldine hooletus. Selline praktika tugineb Riigikohtu seisukohtadele. Ka vääritud teo koosseisu sisustatakse tugevasti Riigikohtu praktikast (3-3-1-70-03) lähtudes. Oluline on, et tegu on materiaalse iseloomuga süüteo koosseisuga. Seevastu usalduse kaotus on koosseis, mille suhtes Riigikohtu juhiseid napib ja mille kohaldamisega on eelkõige karistuse määrajatel probleeme. Haldus- ja ringkonnakohtute praktikast peegeldub, et haldusorganid ei tee normi alternatiivse sõnastuse tõttu sageli kindlaks, kas kahju juba tekitati või on üksnes kahju tekkimise oht. Samuti leidus halduspraktikas näide, kus usalduse kaotuse süüteo koosseis aeti segi umbusalduse avaldamisega KOKS-i mõttes.

Distsiplinaarmenetluse käik (kuidas menetlus algab, millised on menetlustoimingud, kuidas koguda tõendeid ja millised on isikute õigused ja kohustused) ei ole ATS-s ega TDVS-s peaaegu üldse reguleeritud, mistõttu lünki täidab kohtupraktika ja HMS. Kohtupraktikast võib näha, et haldusõiguse põhimõtete nagu isiku ärakuulamisõiguse ja motiveerimiskohustuse sisustamine muutub süüteomenetluse kontekstis menetluse õiguspärasuse tagamiseks eriti oluliseks. Distsiplinaarmenetluse käigu, nii nagu seda on sisustanud halduskohtute otsused, võib koondada järgnevasse tabelisse:

Menetlusfaas	Regulatsioon	Kohtupraktikas esile tõstetud põhimõtted ja nõuded
Menetluse algatamine	HMS § 35 lg 1 p 2 ja 3 (menetlusosalise teavitamine menetlusest või tema suhtes esimese menetlustoimingu tegemine)	Teenistuja informeerimine Süütuse presumptsioon
Ära kuulamine (eriseadustest võib tulla täpsustusi, nt distsiplinaarjuurduse kokkuvõtte tutvustamise nõue)	Haldusmenetluse põhimõtted ja HMS § 40 lg 1 TDVS § 7 HMS § 58 - ära kuulamata jätmine on oluline menetlusviga	Ära kuulamisõigus: reaalne kaitseõiguse teostamine, õigus tutvuda süüdistuse sisuga, võimalus esitada omapoolseid selgitusi ja tõendeid. Ära kuulata tuleb aegsasti, mitte karistuse määramisega samal päeval.
Tõendite kogumine	HMS § 38 lg 2 (?) TDVS § 7 lg 2	Tõendiliikide võrdus
Kaalutusõiguse teostamine	TDVS § 8 TDVS § 9 lg 1 ja ATS § 85 lg 2 ATS § 118 lg 1 ja 2	Arvestada teenistuja varasemat käitumist, korduvust, süütegude kogumit. Teenistusest vabastamise korral järgida TDVS § 8 nõudeid erilise hoolikusega
Menetluse lõppemine: karistuse määramise käskkiri	TDVS § 11 HMS § 56 ATS § 132 lg 2 ja 3	Motiveerimiskohustus Põhimotiivid esitada samas haldusaktis. Karistusotsuse resolutsioon peab olema selge

Nagu tabelist nähtub, kohaldub menetluse alguse suhtes üldseadus HMS, mille § 35 lg 1 p-de 2 ja 3 kohaselt võib haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetlus alata menetlusosalise teavitamisega menetlusest või tema suhtes esimese menetlustoimingu sooritamisest. Distsiplinaarmenetlust ei ole õige alustada süüdistatava seljataga, ilma talle teada andmast, et tegu on tema süüteo menetlemisega. Vastasel juhul ei ole võimalik isiku kaitseks realiseerida süütuse presumptsiooni põhimõtet.

Kohtupraktika rõhutab ära kuulamise põhimõtte olulisust. Kuigi ka varem pöörasid halduskohtud ära kuulamisõigusele tähelepanu, siis Riigikohtu 10. detsembri 2010. a otsuse 3-3-1-72-10 mõju järgnevale halduskohtute praktikale on ilmne. Teadaolevalt tuleb Riigikohtu halduskolleegiumil viimasel ajal üha sagedamini erinevates valdkondades teha oma praktikat kokkuvõtvaid lahendeid, nõ tüvilahendeid, milles sisalduvad viited seniste

seisukohtade kujunemiskäigule eelnevates otsustes. Otsuses 3-3-1-72-10 võetakse kokku distsiplinaarmenetluses ärakuulamisõiguse teostamise praktika ja see on seega üks sellistest tüvilahenditest. Valdav praktika käsitleb alates kõnealuselt otsusest ärakuulamata jätmist distsiplinaarmenetluses kui absoluutset menetlusviga, mis toob kaasa otsustuse tühistamise. Samas on tunnetatav ka see, et vaatamata menetlusõiguse erilise rolli möönmisele distsiplinaarmenetluses, ei olda valmis menetlusvea tuvastamise tõttu loobuma materiaaõiguslikust kontrollist. See lubab arvata, et diskussioon menetlusvigade- ja materiaalsete vigade omavahelisest suhtest ei ole veel lõppenud.

Halduskohtute otsustest selgub, et tõenditest võib kasutada kõiki lubatud tõendeid ja menetlus tuleb läbi viia tähtaegselt. Distsiplinaarmenetlus lõpeb distsiplinaarkäskkirja vormistamisega, mis peab vastama HMS § 56 lg 2 nõuetele, sisaldama süüteo kirjeldust ning täpset viidet, millist kohustust teenistuja on rikkunud. Põhimotiivid peavad sisalduma samas dokumendis, muudele aktidele võib viidata eeldusel, et tegu pole põhiargumentidega ja viite maht ja sisu on arusaadavad. Märkida tuleb teo toimepanemise aeg, mis jätkuva süüteo või tegevusetuse korral on määratud vahemikuna.

Karistuse valiku kaalutusreegleid kohtupraktikas eriti lahti kirjutatud pole. Süütegude reaalkogumi korral nõuab Riigikohtu praktika, et iga tegu kvalifitseeritaks eraldi. Karistuste määramise jaoks tähendab see Tallinna Ringkonnakohtu praktikast juhindudes, et teenistusest vabastatakse ametnik ikka ühel korral. Teenistusest vabastamist tuleb käsitleda ühelt poolt kui süüteo raskusele vastavat hinnangut, teisalt kui faktilist tagajärge. Hinnanguid erinevatele tegudele võib olla mitu, faktilisi tagajärgi üks.

Analüüsi tulemused kinnitavad seadusandjale, et ATS-s on tarvis distsiplinaarmenetluse regulatsiooni olulisel määral täpsustada. Kohtupraktika on kohati ette näinud oluliselt rangemad nõuded, kui see tuleneb ATS-st või ATS-i ja TDVS-i koosmõjust (nt põhjendamisele ja ärakuulamisele), samuti karmistanud menetlusnõudeid, toonud sisse haldusõiguse ülepõhimõtete ja põhiõiguste kaitse kohaldamise. Oleks aeg need nõuded ja põhimõtted süstematiseerida ning väljendada kehtivas õiguses selgema regulatsioonina.

Analüüsi tulemused kinnitavad kohtutele, et ainus võimalus praeguse alaregulatsiooni tingimustes ühetaoliselt õigust mõista, on tunda hästi üksteise ja Riigikohtu praktikat.