

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Karistusõiguse osakond

Rasmus Vaher

**KRIMINAAL- JA DISTSIPLINAARVASTUTUSE KONKURENTS
VANGLAAMETNIKE NÄITEL**

Magistritöö

Juhendajad
PhD Anneli Soo
Mag. iur. Diana Kõmmus

Tartu
2025

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. VANGLAAMETNIKE KRIMINAAL- JA DISTSIPLINAARVASTUTUSE SISU JA OMAVAHELINE SEOS	7
1.1. Kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse õigusteoreetiline võrdlus	7
1.2. Võimuliialdus kuriteona.....	14
1.3. Kinnipeetud isiku ebaseaduslik kohtlemine kuriteona	20
1.4. Vanglaametnike distsiplinaarvastutus kriminaalvastutuse konkurendina	23
2. MENETLEMISE KOHUSTUS NING SAMAAEGSE VASTUTUSE VÕIMALIKKUS.....	28
2.1. Kriminaal- ja distsiplinaarmenetlus seadusest tuleneva kohustusena.....	28
2.1.1. Karistusõiguslik legaliteedipõhimõtte konkurentsi mõjutajana	28
2.1.2. Distsiplinaarmenetlus seadusest tuleneva kohustusena	32
2.2. Topeltkaristamise keeld konkurentsi mõjutajana	34
2.2.1. <i>Ne bis in idem</i> põhimõtte sisu ja eesmärk.....	34
2.2.2. Avaliku teenistuse distsiplinaarvastutus Engeli kriteeriumite valguses.....	41
2.2.3. Menetluse eesmärkide olulisus <i>ne bis in idem</i> põhimõtte kaitseala määratlemisel	46
2.2.4. Distsiplinaar- ja kriminaalkaristuste omavaheline suhestumine.....	51
KOKKUVÕTE	56
THE RELATION OF CRIMINAL AND DISCIPLINARY LIABILITY ON THE EXAMPLE OF PRISON OFFICERS.....	59
KASUTATUD KIRJANDUS.....	63
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	65
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....	65

SISSEJUHATUS

Õigusriigile omaselt on täitevvõim Eestis olnud kõrgendatud tähelepanu all. On arusaadav, et riik ei saa ise täita talle pandud vastutusrikast rolli ja ülesandeid, vaid vajalikke toiminguid teevad riiki esindavad ja teenivad isikud. Selleks töötavad avalikus teenistuses riigiga avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes olevad isikud, keda avaliku teenistuse seaduse¹ (ATS) § 7 lõike 1 järgi tuntakse koondnimetusega "ametnikud". Ametnikud teostavad avalikku võimu ja täidavad erinevate ametiasutuste avalikke ülesandeid. Nende tegevus põhineb ühiskondlikul usaldusel ja seeläbi teenivad ametnikud kogu rahvast lähtudes avalikust huvist.² Ametnikele usaldatud otsustus- ja tegutsemisõigus toob endaga kaasa ka riski, et vastavat usaldust ja võimu võidakse kuritarvitada. Selline oht võib mõjutada kogu ühiskonda ja nende usaldust. Seetõttu peab demokraatlik ja õigusriiklik ühiskond võtma tarvitusele erinevaid meetmeid, et vastavaid ohtusid maandada, toimunud rikkumistele reageerida ja võimalikke minetusi lubatud tegutsemisest ära hoida.

Eelmainitu saavutamiseks nähakse muuhulgas ette mitmeid erinevaid meetmeid. Mõnikord näevad seadused ametnikele rikkumiste eest ette kriminaalvastutuse, mõnikord väärteokaristuse või distsiplinaarkaristuse ning kohati annab võimaluse vähemolulisematele minetustele karistusliku iseloomuga meetmetega reageerimata jätta. Nende meetmete sisustamine ja olukorrale vastava õiglase abinõu valimine võib tuua praktikas esile mitmeid materiaal- ja menetlusõiguslikke probleeme. Seda eriti olukorras, kus kõne alla võivad tulla mitmed võimalikud vastutuse vormid.

Üheks täitevvõimu lahutamatuks osaks on ka vanglateenistus, mille ülesandeks on kinni pidada isikuid, kes on rikkunud ühiskondlikke reegleid sellisel määral, et riik on pidanud proportsionaalseks rakendada nende suhtes vabadusekaotuslikku karistust. Vanglateenistust ei moodusta vanglahooned, vaid inimesed, kes seal töötavad. Vanglateenistujate ülesandeks on kohtute poolt mõistetud karistuste täideviimine ning õigusrikkujate suunamine õiguskulekale teele. Viimane koos õiguskorra kaitsmisega moodustavad vangistusseaduse³ (VangS) § 6

¹ Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 27.09.2024, 3.

² Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri, lk 8. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bac/> (14.01.2025).

³ Vangistusseadus. - RT I, 31.12.2024, 35.

lõikest 1 tulenevalt vangistuse täideviimise eesmärgi. Vanglateenistusega avalik-õiguslikus usaldussuhtes olevaid isikuid nimetatakse koondnimetusega "vanglaametnikud".

Vanglaametnikele avalikkuse poolt usaldatud võimu ulatus tingib samuti vajaduse teatud käitumist reguleerivate meetmete järele. VangS § 111 lõike 1 järgi on vanglaametnik vanglas teenistuses olev ametnik, kelle ülesanne on kinnipeetava ja vahistatu kinnipidamine ja järelevalve, julgeoleku tagamine vanglas ning kohtueelse menetluse või kohtuvälise menetluse toimetamine vanglas toimepandud süütegudes, samuti sellealase tegevuse juhtimine. Kuivõrd vanglas viibimine vabadusekaotusliku sisuga meetmena on üks riikliku inimõigustesse sekkumise äärmuslikemast näidetest, siis paneb see vangistuses viibivad isikud avaliku võimu kandjate suhtes eriliselt haavatavasse positsiooni ja avaliku võimu kandjad neile usaldatud ülesannete tõttu väga vastutusrikkasse rolli. Tähtsusetlikku rolli omavad vanglaametnikud nii mõtestatud karistuse täideviimisel kui ka laiemal sisejulgeoleku tagamisel. Ka vanglaametnikele on seadusandja Eesti õiguskorras kehtestanud mitmeid meetmeid võimalike rikkumiste ennetamiseks ning neile vajadusel reageerimiseks.

Praktikas loob see õiguslikult keerulise suhte kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse vahel, mis tõstatab nii materiaal- kui ka menetlusõiguslikke probleeme, mis vajavad täiendavat analüüsi. Näiteks võimaldab VangS §-st 149 ja ATS 8. peatükist tulenev regulatsioon vanglaametnikud teenistuskohustuste rikkumise eest võtta distsiplinaarkorras vastutusele. Karistusseadustiku⁴ (KarS) §-d 291 ja 324 näevad vanglaametnikele koosseisupäraste tegude toimepanemisel ette suisa kriminaalkaristuse. Samas on koosseisupärased teod otseselt seotud vanglaametniku teenistusala tegevusega, mida eelnevalt viidatu kohaselt reguleerib ka distsiplinaarõigus. Seeläbi on vanglaametnikele nende teenistusülesannete rikkumisega seonduvalt nähtud ette kaks karistust.

Enam kui 10 aastat tagasi viidi Eesti õigusmaastikul läbi põhjalik karistusõiguse revisjon, mille põhieesmärgiks oli ülemäärase karistatavuse kõrvaldamine, kuriteo- ja väärteokoosseisude võimaliku kattuvuse ja piiritlemise käsitlemine ning väärteovastutuse ja haldussunni mõistliku

⁴ Karistusseadustik. - RT I, 12.12.2024, 6.

vahekorra kontrollimine.⁵ Revisjoni tulemusena dekriminaliseeriti mitmed süüteoosseisud ning hinnati karistusõigusest väljaspool asuvate meetmete mõju, et tagada karistusõiguslik sekkumine *ultima ratio* ehk viimase abinõuna. Siiski tuleb nentida, et erinevate vastutusvormide eristamine ja omavaheline suhestumine tekitab endiselt erinevaid küsimusi ja arutelu. Eriti aktuaalne on see just eelkirjeldatud juhtumite puhul, kus ametnike rikkumisele võib järgneda nii kriminaal- kui ka distsiplinaarvastutus. Samuti pole välistatud olukorrad, kus neid kohaldatakse samaaegselt. Veelgi enam – tihti peale esineb seadusest tulenev kohustus algselt algselt nii distsiplinaar- kui ka kriminaalmenetlus. Vastavates olukordades tekib paratamatult õiguslikku hinnangut vajav küsimus, millised teod kvalifitseeruvad kuritegudeks ja toovad seeläbi kaasa kriminaalvastutuse ning millised distsiplinaarsüütegudeks ja peaksid seetõttu leidma lahenduse distsiplinaarmentluse raames. Seejuures esineb karistusõiguses mitmeid põhimõtteid, mis võivad eelkirjeldatud konkurentsi mõjutada ning aidata hädaseid piire selgemaks muuta.

Käesoleva töö eesmärk on läbi karistusõigusliku vaatenurga välja selgitada ja analüüsida, kuidas konkureerivad omavahel kriminaal- ja distsiplinaarvastutus. Näitena kasutatakse kogu töö vältel vanglaametnikke, s.t. ametnikke VangS § 111 lõike 1 mõttes ning tööst jäetakse välja tööõiguslikud suhted. Vanglaametnikke kasutatakse näitena, et kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse konkurentsi käsitlus ei jääks pelgalt teoreetiliseks ega valguks laiali. Samuti võimaldab selline käsitlus kõnealust probleemi seostada konkreetsete süüteoosseisudega ning asjakohase kohtupraktikaga. Süüteoosseisudest kasutatakse käesolevas töös vanglaametnike kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse konkurentsi ilmestamiseks võimulialdust (KarS § 291) ja kinnipeetud isiku ebaseaduslikku kohtlemist (KarS § 324).

Antud töö keskendub küsimusele, kuidas konkureerivad omavahel vanglaametnike kriminaal- ja distsiplinaarvastutus. Selleks uuritakse ja analüüsitakse, millistel puhkudel võib vanglaametnikke oodata ees kriminaalvastutus, millal distsiplinaarvastutus ning kas ja millistel puhkudel suisa mõlemad korraga. Lisaks uuritakse, millised õiguslikud probleemid võivad esile kerkida juhul, kui vanglaametnikke võib ees oodata nii kriminaal- kui ka distsiplinaarvastutus üheaegselt ning

⁵ Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 554 SE seletuskiri, lk 7. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad/karistusseadustiku-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (04.12.2024).

millised võiksid sellistel puhkudel olla võimalikud lahendused erinevate vastutusvormide omavahelise konkurentsi korral. Uurimismeetodina kasutatakse käesolevas töös peamiselt tõlgendamist, täpsemalt võrdlemist ning analüüsimist. Kuivõrd töö keskmeks olev teema puudutab nii karistus- kui ka haldusõigust, siis nende omavahelise suhestumise täpsemaks mõistmiseks kasutatakse kogu töö vältel ka süstematiseerimist.

Allikatena kasutab autor nii kriminaalmenetluse kui ka distsiplinaarmenetluse alast õiguskirjandust, ajakirja "Juridica" artikleid, väliskirjandust, seaduseelnõusid ja nende seletuskirju, asjassepuutuvat kohtupraktikat Eestist ja Euroopa Inimõiguste Kohtust ning põhiseaduse, karistusseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku kommenteeritud väljaandeid.

Käesolev uurimustöö põhineb õigusteoreetilisel lähenemisel ja sisaldab endas kahte sisupeatükki. Esimeses peatükis analüüsitakse kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse teoreetilist sisu ja ülesandeid ning selgitatakse välja, millistel juhtudel näevad KarS §-d 291 ja 324 vanglaametnikele ette kriminaalvastutuse ning millistel juhtudel reageerib distsiplinaarõigus. Eelmainitud analüüsides võrreldakse kriminaal- ja distsiplinaarvastutust ning selgitatakse kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse konkurentsi mõttes olulisemaid karistusõiguse põhimõtteid, mis aitavad karistusõigust määratleda ja tõlgendada. Samuti avatakse KarS §-des 291 ja 324 sätestatud süütegude sisu vanglaametnike näitel ning analüüsitakse nende olemust ja seotust vanglaametnike distsiplinaarsüütegudega. Teises peatükis analüüsitakse, millistel juhtudel on esineb seadusest tulenev kohustus algatada kriminaalmenetlus või distsiplinaarmenetlus ning kas vastavad kohustused võivad kaasa tuua kriminaal- ja distsiplinaarmenetluse samaaegse toimetamise kohustuse. Seejärel analüüsitakse, mida kujutab endast topeltkaristamise keeld ning kas ja kuidas mõjutab see vanglaametnike näitel kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse samaaegset kohaldamist. Selleks uuritakse topeltkaristamise keelu sisu, hinnatakse avaliku teenistuse distsiplinaarõiguse olemust Engeli kriteeriumite alusel, analüüsitakse menetluse eesmärkide olulisust *ne bis in idem* põhimõtte kaitseala määratlemise valguses ning viimaks analüüsitakse kriminaal- ja distsiplinaarkaristuste omavahelist suhestumist nende konkurentsi korral.

1. Vanglaametnike kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse sisu ja omavaheline seos

1.1. Kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse õigusteoreetiline võrdlus

Enne kui minna konkreetsete kuriteokoosseisude ja distsiplinaarsüütegude sisu juurde, on oluline mõista, milline on kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse olemus, roll ning neile iseloomulikud põhimõtted või tunnusjooned. Seeläbi on võimalik mõista selgemini vanglaametnikele ettenähtud vastutusvormide ülesandeid ja tähtsust. See omakorda võimaldab täpsemini tõlgendada nende sisu ja hinnata elulistes olukordades nende asjakohasust ja vajalikkust.

Esiteks tasub märkida, et karistusõiguse puhul on mõjutatavate isikute ring reeglina laiem kui distsiplinaarõiguse puhul. Karistusõigus on olemuselt väga üldine ning kaitseb sotsiaalsete normide (karistusõigusnormide) kaudu ühiskonna kui inimeste sotsiaalse kooselu aluseid.⁶ Karistusõigus kehtib reeglina kogu ühiskonnale ega pea silmas konkreetset sotsiaalset gruppi. Kuigi karistusõigus tunneb ka erisubjekti määratlust, mille tõttu on mõned karistusõigusnormid suunatud kindlatele isikutele ning mitte laiemale üldsusele, siis sellised olukorrad on reeglina erandlikud. Distsiplinaarvastutus seevastu ei kohaldu sellisel kujul laiemale üldsusele, vaid mõjutab eranditult just spetsiifilist sotsiaalset gruppi.⁷ Kuivõrd käesolev töö käsitleb avaliku teenistuse distsiplinaarvastutust, on kõnealuseks grupiks avalik teenistus ja sellesse kuuluvad isikud - antud juhul täpsemalt vanglaametnikud. Kuigi olemuslikult on tegemist olulise erisusega, siis vanglaametnike puhul eelkirjeldatud erisust reeglina ei tunnetata, sest neid mõjutab nii võimalik kriminaal- kui ka distsiplinaarvastutus.

Samas on lisaks avalikule teenistusele distsiplinaarvastutus ettenähtud ka teistsugustele isikute gruppidele, sealhulgas advokaatidele, sportlastele jne.⁸ Neid isikuid eristab teistest ühiskonnaliikmetest, kellele distsiplinaarvastutus ei kohaldu, eelkõige neile omane eriline staatus või õiguslik suhe, mistõttu on nende mõjutamine distsiplinaarvastutusega oluline. Samas on selge,

⁶ Sootak, J. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2018, lk 34.

⁷ Bueno Armijo, A. The Disciplinary Responsibility of Civil Servants - European Minimum Standards. Routledge Research Companions in Law: The Civil Service in Europe. Routledge 2025, lk 501.

⁸ *Ibidem*, lk 502.

et omavahelises võrdluses on eelnimetatud isikute grupid väga erinevad, mistõttu on ka nende distsiplinaarvastutus sisult üksteisega võrreldes erisugune. Üldistatult on võimalik siiski väita, et distsiplinaarvastutus on oluline, et tagada selliste gruppide hulgas nende tegevust reguleerivate reeglite järgimine.⁹ Eelkirjeldatud sisuline erinevus tuleneb sellest, et mainitud isikute grupid lähtuvad erinevatest reeglitest ja kordadest, mistõttu distsiplinaarvastutuse sisu on tugevalt seotud kõnealuse grupi käitumisreeglitega, mille järgimist distsiplinaarvastutus tagab. Sellest järeldatuna ei sisalda distsiplinaarvastutus küll ise mingeid kindlaid käitumisjuhiseid, vaid eelkõige taotleb, et kehtivat korda järgitaks.

Kriminaalvastutuse puhul on samuti leitud, et karistusõigus ei õpeta inimesi käituma ega reguleeri nende käitumist, vaid karistusõigusel on regulatsiooni toetav ülesanne.¹⁰ Lisaks on selgitatud, et kuigi karistusõigus eraldi käitumisreegleid ei sisalda, on selle eesmärk inimeste käitumise kontrollimine.¹¹ Kui distsiplinaarvastutus tagab ühe isikute grupi sees kehtivate käitumisreeglite järgimist, siis karistusõiguse mõju ulatub vastava grupi käitumisreeglitest kaugemale. Isikute grupi lõikes võib karistusõigus aga jääda hoopis distsiplinaarõigusest kitsamaks, kuivõrd igasugune käitumisreeglite rikkumine karistusõiguse vaatest oluline ei ole.

Lisaks erinevad kriminaal- ja distsiplinaarvastutus selle poolest, et need reageerivad olemuselt erisugustele rikkumistele. Karistusõigus ja selles sisalduv kriminaalvastutus tagab selliste ühiskondlike reeglite täitmist, mille rikkumisi tuntakse kuritegudena. Kuritegu on oma olemuselt seadusandliku võimu poolt kriminaliseeritud tegu. Sellest tulenevalt eristab kriminaalvastutus distsiplinaarvastutusest just karistusõigusele ja selles sisalduvale kriminaalvastutusele iseloomulik ülesanne, milleks on hoida ära kuritegusid, ohjeldada kuritegevust ja vajadusel asjakohaselt sekkuda. Nii toimib karistusõigus selliselt, et sunnib karistusähhvardusega, s.o. ähhvardades kriminaalvastutusega, selle adressaate reegleid järgima.¹² Eeltoodut täpsustades hõlmab tuginedes karistusteooriatele karistusõiguslik sanktsioon endas nii repressiivset kui ka preventiivset toimet.¹³ See tähendab, et üheltpoolt makstakse teo toimepanijale tehtud ülekohtu eest kätte (repressiivne

⁹ EIKo 11034/84, *Weber vs. Šveits*, p 33.

¹⁰ Siitam-Nyiri, K., Sootak, J. Täiesti tavaline äärmine abinõu - kuidas karistusõiguslik põhimõte *ultima ratio* püüab piirata kriminaliseerimist. - Akadeemia 2015/11, lk 1946.

¹¹ Aiaots, L., Soo, A. Kriminaliseerimise põhimõtted vaenukõne kriminaliseerimise näitel. - *Juridica* 2022/1, lk 3.

¹² Simester, A. P. jt. *Simester and Sullivan's Criminal Law. Theory and Doctrine*. 7. Ed. Hart Publishing 2019, lk 5.

¹³ Sootak (viide 6), lk 37.

toime) ning teisalt ennetatakse ja hoitakse karistamise läbi ära uut ülekohut (preventiivne toime) ning kaitstakse normikehtivust.¹⁴ Kriminaalvastutust ja selle toimimist on tabavalt kirjeldatud ka kui "preventsiooni repressiooni kaudu".¹⁵ Seistes sotsiaalse kooselu aluste eest, seisab kriminaalvastutus asjakohastel juhtudel reageerides selgelt ka avalike huvide eest.

Avalike huvide kaitsmist võib pidada osaliselt ka distsiplinaarvastutuse ülesandeks. Nimelt kaitseb avaliku teenistuse distsiplinaarvastutus põhiseadusliku lähenemisviisi kohaselt avalikke huve ning kodanike õiguseid, olles üks avaliku vastutuse vormidest ja tagades seeläbi õigusriiklikke põhimõtteid.¹⁶ Seda seetõttu, et avalike teenistujate tegevus võib otseselt mõjutada avaliku teenistuse toimimist ning omada seeläbi mõju ühiskonnale tervikuna.¹⁷ Ennekõike tulekski avaliku teenistuse enda kaitsmist pidada avaliku teenistuse puhul distsiplinaarmede ülesandeks. Seejuures väljendub kaitse üheltpoolt avaliku teenistuse toimimise ja organisatsioonilise poole tagamises ning teisalt avaliku teenistuse hea maine säilitamises.¹⁸

Distsiplinaarkaristuste poolelt on oluline mõista, et sarnaselt kriminaalkaristustele omavad ka distsiplinaarmed negatiivset mõju avalike teenistujate õigustele ning huvidele. See tähendab, et sarnaselt kriminaalkaristustele on ka distsiplinaarmedetel teatav isiku õiguseid ja huve kahjustav mõju.¹⁹ Küll aga on näiteks avalikus teenistuses distsiplinaarkaristuste liigid üldjuhul erinevad hoiatused või noomitused, rahalised karistused, edutamata jätmised, üleviimised teistele ametikohtadele, avalikust teenistusest vabastamise otsused jne.²⁰ Olles seejuures otseselt seotud avaliku teenistuja teenistuskohustustega, on need oma iseloomult omakorda tihedalt seotud avaliku teenistus- ja usaldussuhtega, mis muudab nende olemuse töösuhtele sarnanevaks. Sellest tulenevalt mõjutavad distsiplinaarkaristused reeglina vaid kõnealust avalik-õiguslikku teenistus- ja usaldussuhet ja sellega seotud õiguseid.²¹ Kriminaalkaristused seevastu ei esinda avaliku teenistus- ja usaldussuhtega seonduvaid huve.

¹⁴ Sootak (viide 6), lk 37.

¹⁵ Siitam-Nyiri, Sootak, lk 1953.

¹⁶ Bueno Armijo, lk 507.

¹⁷ EIKo 5100/71, jt. *Engel jt. vs. Holland*, p 98.

¹⁸ Bueno Armijo, lk 506.

¹⁹ *Ibidem*, lk 502-503.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*, lk 503.

Võrreldes kuritegusid ja distsiplinaarsüütegusid, on nende sisu samuti erinev ning allub erinevatele põhimõtetele. Näiteks kuritegudeks saab pidada vaid tegusid, mille on seadusandja otsustanud kriminaliseerida. Sellistel puhkudel on tegemist kriminaalpoliitiliste otsustega ning kriminaliseerimisel on mitmeid karistusõiguslikke põhimõtteid. Nende põhimõtete mõistmine on oluline ka kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse konkurentsi korral, sest need esitavad nõuded karistusõiguse normidele ning nende tõlgendamisele. Seeläbi on võimalik eristada, millised teod kuuluvad karistusõiguse hulka ning millised jäävad kriminaliseeritud tegude seast välja.

Näiteks *nullum crimen nulla poena sine lege* (ei ole süütegu ega karistust ilma seaduseta) põhimõte nõuab, et kõik kriminaliseeritud teod peavad olema määratletud seaduses.²² See tagab, et riik ei laiendaks karistusvõimu suvaliselt ning välistab karistatuse kriminaliseerimata tegude eest.²³ Selle kõrval püüab liigset umbmäärasust ja selgusetust ära hoida määratletuspõhimõte ehk *nulla crimen nulla poena sine lege certa* põhimõte. Mainitud põhimõte nõuab, et kriminaliseeritud tegu ja karistus peavad olema määratletud täpselt, s.t. karistusseadus ei tohi sisaldada umbmääraseid teokoosseise.²⁴ Kõnealuse põhimõtte peamine idee seisneb õigusselguse tagamises. Täpsemalt taotleb see süüteokoosseisude sõnastamist ja tõlgendamist sellisel, et need oleksid normiadressaatidele (sh kohtutele) oma käitumise kujundamiseks arusaadavad ehk võimaldaksid ette näha, milline käitumine on normi kohaselt keelatud ja karistatav.²⁵ Kuigi teoorias võiks see kuritegude sisustamise ja piiritlemise muudest rikkumistest teha lihtsaks, on praktikas olukord keerulisem. Nimelt pole seadusetasandil võimalik kõiki olukordi reguleerida ning veel vähem karistusõiguslikus vormis, mistõttu on teatav abstraktsus vältimatu.²⁶ Arvestades elu mitmekesisust on selline abstraktsus aga vajalik ning koosseisude täpsem sisu selgub kohtu poolt tõlgendamise käigus.²⁷

Kriminaliseerimise põhimõtted sisaldavad endas nii positiivseid kui ka negatiivseid põhjuseid millegi kriminaliseerimiseks või kriminaliseerimata jätmiseks. Kriminaliseerimise positiivsete

²² Sootak, J. Kriminaalpoliitika. Tallinn: Juura 2015, lk 52.

²³ Sootak (viide 6), lk 43.

²⁴ Lisaks tuleneb seaduslikkuse põhimõttest analoogia kohaldamise keeld (*lex stricta*), kirjutamata tavaõiguse kohaldamise keeld (*lex scripta*) ja raskema seaduse tagasiulatuva jõu keeld (*lex praevia*).

²⁵ Madise, Ü., jt. PSK § 23/4. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020.

²⁶ Kärner, M. Riigikohus karistusõiguse kujundajana. - Juridica 2022/9-10, lk 633.

²⁷ Aiaots, Soo, lk 19.

põhjustena käsitletakse näiteks kahju printsiipi ja õigushüveteooriat. Neist esimene võimaldab teo kriminaliseerimist põhjendada läbi asjaolu, et tegu toob endaga kaasa kahju või kahjutu tegevuse kriminaliseerimisega hoitakse kahju tekkimise võimalus ära.²⁸ Õigushüveteooria aga suunab kriminaliseerima tegusid, mis kahjustavad karistusõiguslikult olulisi õigushüvesid. Siiski tuleb seejuures lisaks õigushüvele arvestada teoviisi, kuidas vastavat õigushüve kahjustatakse.²⁹ See tähendab, et kuritegudena peaks käsitlema selliseid tegusid, mis karistusõiguse vaatest olulisi õigushüvesid kahjustavad ja mis teoviisi poolest on niivõrd taunitavad, et see õigustaks nende kriminaliseerimist. Samas ei ole kõik sellised teod ilmingimata kuriteod, kuivõrd lisaks positiivsetele põhjustele tuleb arvestada võimalike põhjendustega, miks tegu kriminaliseerimata jätta.³⁰

Kriminaliseerimise negatiivsetest põhjustest peamine seondub *ultima ratio* ehk viimase abinõu põhimõttega. *Ultima ratio* põhimõte kehtib karistusõiguses seetõttu, et karistusõigus on võrreldes muude võimalike meetmetega (sh distsiplinaarvastutusega) kõige repressiivsem õigusharu ning näeb etteheidetavate tegude toimepanemisel ette kõige karmima demokraatlikus ühiskonnas aktsepteeritud tagajärje - kriminaalkaristuse.³¹ *Ultima ratio* põhimõte tagab karistusõiguse subsidiaarsust, millest tulenevalt kasutatakse karistusõigust reguleerimisvahendina üksnes olukordades, kus teised õigusharud seda ei võimalda või kui nende regulatiivsus jääb ebapiisavaks.³² Samas mõnikord kriminaliseeritakse erinevaid tegusid niivõrd rutiinselt ja kergekäeliselt, et tekib küsimus, kas karistusõigus ikka reageerib viimase abinõuna või on see ellu kutsutud juba esmase regulatiivse lahendusena.³³ Siiski pole kahtlust, et vähemalt õigusteoorias peaks *ultima ratio* põhimõte tagama, et karistusõiguslikult oleks reguleeritud vaid äärmuslikud juhtumid, kus muude meetmete ebapiisavuse tõttu tuleks täiendavalt reageerida karistusõiguslike meetmetega. See kehtib ka distsiplinaar- ja kriminaalvastutuse konkurentsi puhul, kus karistusõiguslikku sekkumist võiks õigustada distsiplinaarmeetmete ebapiisavus, teo suur ebaõigussisu, õigushüve olulisus jms.

²⁸ Aiaots, Soo, lk 9.

²⁹ *Ibidem*, lk 13.

³⁰ Simester, jt, lk 685-686.

³¹ Aiaots, Soo, lk 3.

³² Sootak (viide 22), lk 45.

³³ Husak, D. The Criminal Law as Last Resort. - Oxford Journal of Legal Studies 2004 (24) 2, lk 208.

Äärmiselt oluline roll kuritegude ja distsiplinaarsüütegude eristamisel on ka kohtutel, kes loodud süüteo koosseise praktikas tõlgendama ja sisustama peavad ning kes õigusemõistmise käigus lõplikult otsustavad, millistel juhtudel peaks karistusõiguslike meetmetega sekkuma. Üheltpoolt on tegemist osaga määratletuspõhimõttest, mille täitmist hinnatakse muuhulgas näiteks kohtute tõlgendamise kaudu. Nii on EIK selgitanud, et karistusõigusnorm on selgesti määratletud, "kui isik saab karistusõiguse normi sõnastusest aru (vajadusel kohtute tõlgenduse abil), millise tegevuse või tegevusetuse eest ta kriminaalkorras vastutab ning milline karistus selle eest mõistetakse".³⁴ Kohtute poolt karistusõigusnormide tõlgendamise teel määratakse kindlaks erinevate süüteo koosseisude karistatavusala ulatus.³⁵ See tähendab, et praktikas kujundatakse seisukoht, millistele tegudele täpsemalt järgneb kriminaalkaristus ning millised teod jäävad süüteo koosseisude karistatavusala ulatusest välja.

Seejuures on oluline silmas pidada analoogia kohaldamise keeldu, mis nõuab, et karistusõigusnormidega ei hõlmataks juhtumeid, mille karistatavust seadusandja pole ette näinud.³⁶ Lisaks peavad kohtud arvestama õigusemõistmisel *ultima ratio* põhimõttega ning jätma karistusõiguslike meetmetega sekkumata olukordades, kus see vajalik pole. Erinevusena olgu siinkohal märgitud, et distsiplinaarvastutus erineb muuhulgas otsustava organi poolest. Nimelt ei rakenda distsiplinaarmeetmeid kohtud, vaid haldusorganid ise, mistõttu on tegemist sisuliselt haldusotsustega.³⁷ Seetõttu ei saa reeglina oodata karistusõigusele omast tõlgendamisulatust ja selle määratlemist distsiplinaarvastutuse puhul. Samuti tähendab see, et haldusorganid on sisuliselt pädevad otsustama, millal vastavaid distsiplinaarmeetmeid kohaldada ja millal mitte. Veelgi enam - kuigi kohtud saavad reeglina kaebekorras distsiplinaarõiguslikke otsuseid üle vaadata, eitasid mitmed Euroopa Liidu liikmesriigid ka sellist võimalust mitmeid aastaid.³⁸

Distsiplinaarvastutusele aga eelmainitud karistusõiguse põhimõtted ei laiene. Täpsemini ei olegi distsiplinaarvastutuse puhul samasisulisi põhimõtteid, mistõttu on sellistel puhkudel olukord keerulisem. Distsiplinaarõigus eeldab küll seaduslikku menetlust ja seda, et meetmete

³⁴ EIKo 14307/88, *Kokkinakkis vs. Kreeka*, p 52.

³⁵ Truu, M. Pilk karistusõiguse lähte: määratletuse põhimõttest süüteo koosseisu sõnastamisel ja tõlgendamisel. - *Juridica* 2019/9, lk 672.

³⁶ RKKKo 3-1-1-89-13 p 8.1.

³⁷ Bueno Armijo, lk 503.

³⁸ *Ibidem*.

rakendamine toimuks seaduslikult, kuid seadus ei pea täpselt määratlema, millised teod on distsiplinaarsüüteod. See muudab etteheidetavate tegude määratlemise keerulisemaks. Näiteks on Saksamaa õiguse näitel selgitatud, et distsiplinaarõigus kujutab rikkumisi väga üldiste klauslitega, mis ei vasta karistusõiguses tuntud õigusselguse ja -kindluse põhimõtetele.³⁹ *Nullum crimen nulla poena sine lege* põhimõtte puudumist distsiplinaarvastutuse puhul on tunnistanud ka Prantsusmaa ja Hispaania õiguskorras.⁴⁰ Kuigi vanglaametnike distsiplinaarõiguse olemust Eestis käsitletakse täpsemalt peatükis 1.4, siis ennetavalt saab siinkohal väita, et ka Eestis on olukord selles osas sarnane.

Kuivõrd distsiplinaarvastutus on tihedalt seotud konkreetse valdkonna reeglitega, siis on ka distsiplinaarvastutus võimalik vaid selliste reeglite rikkumise eest. See on tuletatav asjaolust, et distsiplinaarkaristuste eesmärk on tagada, et konkreetsesse sotsiaalsesse gruppi kuuluvad isikud järgiksid neile ettenähtud reeglistikku.⁴¹ Avaliku teenistuse puhul on nendeks näiteks avaliku teenistus- ja usaldussuhtega seonduvad teenistuskohustused. Ametnike distsiplinaarvastutust on käsitletud ametialase regulatsiooni rikkumise tulemina, mis karistab vähese professionaalsuse või ametialase väärkäitumise eest.⁴² Ka EIK on viidanud, et distsiplinaarvastutuse aluseks on töödistsipliini rikkumine.⁴³ Seega saab distsiplinaarsüütegudena käsitletavate tegude ringi igal üksikjuhtumil määratleda just läbi isiku tegevust reguleerivate reeglite ja õigusaktide.

Märkimisväärne on ka asjaolu, et näiteks avalike teenistujate distsiplinaarvastutuse sisu, ulatus ja tõsidus sõltuvad teoorias muuhulgas isiku hierarhilisest positsioonist, kuivõrd eriaastmetel olevate avalike teenistujate teenistusülesanded ja -kohustused on erinevad.⁴⁴ Tegemist on sisuliselt võrdsuspõhimõttega, mis tagab, et võrdseid koheldaks võrdselt ning ebavõrdseid ebavõrdselt. Siiski tuleb eristada distsiplinaarsüütegusid ebakompetentsusest või võimetusest teenistusülesandeid täita, millega seonduvad teod ei saa olla käsitletavad distsiplinaarsüütegudena. Nimelt on distsiplinaarvastutusel omamoodi karistuslik iseloom, kuid ebakompetentsus või

³⁹ Rogall, K. Germany - Principles of Criminal Procedure and Their Application in Disciplinary Proceedings. International Review of Penal Law. Vol. 74, lk 934-935.

⁴⁰ Bueno Armijo, lk 497.

⁴¹ EIKo 11034/84, *Weber vs. Šveits*, p 33.

⁴² Bueno Armijo, lk 504.

⁴³ EIKo 9143/08, *Škic vs. Horvaatia*, p 55.

⁴⁴ Bueno Armijo, lk 504.

võimetus teenistusülesandeid täita ei vaja karistamist. Seda seetõttu, et tegemist ei ole isiku poolt teadliku kuritarvitusega või distsipliini rikkumisega, vaid tahtest olenematu võimetusena üldse distsipliini järgida. Sellistel puhkudel sekkumist näiteks teenistusest vabastamise näol peaks ennekõike käsitlema seaduslikkuse taastamisena.⁴⁵

Et mitte jääda kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse sisustamisel ja võrdlemisel pelgalt teoreetiliseks, analüüsitakse järgnevalt Eesti õiguskorrast lähtuvalt käesolevas töös näitena kasutatavate süütegude (võimuliialdus ja kinnipeetud isiku ebaseaduslik kohtlemine) koosseise ning kohtupraktikat. Seeläbi on võimalik täpsustada vastavate süüteo koosseisude karistatavusala ning jõuda arusaamani, millistel puhkudel järgneb vanglaametnikele KarS § 291 ja 324 alusel kriminaalvastutus ehk millistel puhkudel on tegemist kuriteoga. Seejärel analüüsitakse, mida kujutab endast Eesti õiguses vanglaametnike distsiplinaarvastutus ja millistel puhkudel konkureerib see eelmainitud kriminaalvastutusega.

1.2. Võimuliialdus kuriteona

Võimuliialdus eraldiseisva kuriteona on sätestatud KarS §-s 291. Mainitud sätte järgi on kriminaliseeritud ametiisiku poolt relva, erivahendi või füüsilise jõu ebaseaduslik kasutamine. Kuigi tegemist ei ole vaid vanglaametnikele omase süüteo koosseisuga, kuuluvad selle subjektide ringi ka vanglaametnikud. Nimelt on kõnealuse süüteo koosseisu subjektideks ametiisikud, kellel on relva, erivahendi ja füüsilise jõu ehk vahetu sunni kasutamise pädevus.⁴⁶ Vanglaametnike puhul tuleb vastav pädevus VangS §-st 71. Kuivõrd vahetu sunni kasutamine sisaldab endas alati kahjustamiskahju, siis selle ebaseadusliku rakendamise vorm kujutab endast võimu kuritarvitamist sõna otseses mõttes. Seetõttu pole seadusandja jätnud vastavate volituste kuritarvitamist pelgalt distsiplinaarõiguse reguleerida ning on pidanud vajalikuks vahetu sunni ebaseadusliku rakendamise kriminaliseerimist.⁴⁷

⁴⁵ Bueno Armijo, lk 505.

⁴⁶ Sootak, J., Pikamäe, P. KarSK § 291/7. - Karistusseadustik. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2021.

⁴⁷ *Ibidem*, KarSK § 291/1.

Nii süüteoosseisu sõnastusele kui ka kohtupraktikale tuginedes on KarS § 291 puhul tegemist ammendava loeteluga alternatiiv-aktiivse ja formaalse süüteoosseisuga.⁴⁸ Alternatiiv-aktideks on relva, erivahendi või füüsilise jõu ebaseaduslik kasutamine. Et rääkida võimuliialdusest KarS § 291 mõttes, tuleb eelkirjeldatud tegudest vähemalt üks tuvastada.⁴⁹

Füüsilise jõu kasutamisenä on seadusesätte kommentaaride kohaselt KarS § 291 mõttes käsitletav vaid sellise jõu kasutamine korrakaitseaduse⁵⁰ (KorS) § 74 lõike 1 mõttes, mis ei välju ähvardamise (KarS § 120) ja kehalise väärkohtlemise (KarS § 121) koosseisude raamidest.⁵¹ Eeltoodu tähendab vanglaametnike puhul, et kui vanglaametniku poolt füüsilise jõu kasutamise tulemusena tekib kinnipeetavale raske tervisekahjustus, tuleks tegu subsumeerida KarS § 118 järgi. Kui tegemist on seejuures siiski ka võimuliialdusega, siis võib kõne alla tulla ideaalkogum KarS §-de 291 ja 118 vahel, kuivõrd võimuliialdus sellist tagajärge ei hõlma.⁵²

Relva või erivahendi kasutamine võimuliialduse koosseisu objektiivsete tunnuste hulka kuuluva teona hõlmab endas relva või erivahendi mistahes viisil kasutamist, mis ei ole kooskõlas nende kasutamist reguleerivate nõuetega (näiteks põhjendamatu tulistamine, ohjeldusmeetmete alusetu kasutamine).⁵³ Relva või erivahendi kasutamise puhul on märkimisväärne, et pole oluline, kas relva või erivahendi kasutamisega kaasneb isikule mingisugune kahjulik tagajärg.⁵⁴ Nimelt on relva kasutamisega tegemist ka näiteks siis, kui sooritatud lask sihtmärki ei taba.

Vanglaametnike kasutuses olevad erivahendid ja relvad, mille kasutamise korral võimalikust võimuliialdusest üldse rääkida saab, on loetletud VangS § 70¹ lõigetes 1 ja 2.⁵⁵ Loomulikult ei ole kõiki nendes normides mainitud vahendeid kõikide vanglaametnike käsutuses, vaid nende

⁴⁸ RKKKo 3-1-1-31-10 p 10, 3-1-1-106-13 p 10.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Korrakaitseadus. - RT I, 14.03.2023, 29.

⁵¹ *Ibidem*, KarSK § 291/5.1.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*, KarSK § 291/5.2.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Lõike 1 kohaselt on vanglateenistuse erivahenditeks: käe- ja jalarauad, sidumisvahendid, rahustussärk, -tool ja -voodi (p 1); teenistusloom (p 2); söiduki sundpeatamise vahend (p 3); veekahur (p 4); pisaravoolust, suitsu-, heli-, valgus- või mud efekti või valuaistingut esilekutsuvad granaadid (p 5); eriotstarbeline lõhkamiseadeldis, mida ei kasutata inimese vastu (p 6); eriotstarbeline valgus- ja heliseadeldis (p 7); eriotstarbeline värvimis- ja mürkistusvahend (p 8). Lõike 2 kohaselt on vanglateenistuse teenistusrelvadeks: tulirelv (p 1); gaasirelv (p 2); pneumorelv (p 3); külmirelv (p 4); elektrišokirelv (p 5); harjutusrelv (p 6).

kasutusvõimalus sõltub nii ametnike teenistusülesannetest kui ka väljaõppest. Küll aga on seeläbi piiritletud, milliste vahendite kasutamise volitus seadusest tuleneb. Ka relva või erivahendi kasutamise puhul KarS § 291 mõttes kehtib loogika, et kui seeläbi tekitatakse isikule näiteks raske tervisekahjustus, siis tuleb tegu subsumeerida ka KarS § 118 järgi ning see moodustab vajadusel võimuliialdusega kogumi.⁵⁶

Samas on seejuures märkimist väärt, et kohtupraktikas on vanglaametnikku süüdistatud võimuliialduses olukorras, kus vanglaametnik sihtis tulirelvaga vanglat külastanud isikut ja ähvardas selle kasutamisega, kui viimane vanglaametniku korraldustele ei allu.⁵⁷ Süüdistuse kohaselt oli tegemist füüsilise jõu ebaseadusliku kasutamisega, mis väljendus tulirelvaga ähvardamises, aga mitte relva kasutamisega, sest relva kasutamine tähendab prokuröri hinnangul relvast tulistamist.⁵⁸ Maakohus nõustus, et teenistusrelvaga mõjutamine ei ole relva kasutamine KarS § 291 mõttes ning viitas relvaseaduse⁵⁹ (RelvS) § 10 lõikele 2, mille kohaselt on relva kasutamine vahetu ja eesmärgipärane tegevus objekti tabamiseks või kahjustamiseks relvaga. Seega võib järeldada, et koosseisupäraseks teoks ei ole siiski mitte igasugune relva kasutamine.

Kohus lisas, et tegemist pole ka füüsilise jõu kasutamisega, sest KarS § 291 ei hõlma endas koosseisupärase teona psüühilise vägivalla kasutamist, vaid üksnes füüsilise jõuga mõjutamist KarS mõttes.⁶⁰ Sellise füüsilise kontakti puudumise tõttu kvalifitseeris kohus vanglaametniku teo ümber ähvarduseks ning mõistis vanglaametniku süüdi ähvardamises KarS § 120 lõike 1 järgi.⁶¹ Eelkirjeldatud tõlgendustega nõustus ka ringkonnakohus.⁶²

Nagu süüteo koosseisu sõnastus selgelt väljendab, siis kuriteona käsitletav on vaid eelkirjeldatud tegude ebaseaduslik vorm. Sellele tuginevalt on Riigikohus selgitanud, et iga konkreetse juhtumi puhul tuleb süüdistuses ära näidata, milles teo ebaseaduslikkus seisnes.⁶³ Seejuures antakse relva,

⁵⁶ Sootak, Pikamäe. KarSK § 291/5.2.

⁵⁷ VMKo 1-21-4816.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Relvaseadus. - RT I, 12.12.2024, 3.

⁶⁰ VMKo 1-21-4816.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² TrtRnKo 1-21-4816.

⁶³ RKKKo 3-1-1-31-10 p 10, 3-1-1-106-13 p 11.

erivahendi või füüsilise jõu kasutamisele vastav hinnang lähtuvalt eriregulatsioonist.⁶⁴ See, millist õigusakti ja nõudeid tuleb kontrollida, sõltub aga igast üksikjuhtumist ja ebaseaduslikkust tuleb sisustada konkreetse valdkonna normidega.⁶⁵ Üldseadusena sätestab koosseisupärastele tegudele nõuded KorS, kuid vanglaametnike puhul kehtib eriseadusena ka VangS.⁶⁶ Lisaks eelmainitutele täpsustab vanglaametnike seadusest tulenevate volituste kasutamist ka Justiitsministri 05.09.2011 määrus nr 44 "Järelevalve korraldus vanglas"⁶⁷ (edaspidi JKV).

Füüsilise jõu, erivahendi või relva kasutamise ebaseaduslikkus KarS § 291 mõttes võib seisneda nii vastuolus nende kasutamist reguleerivate õigusaktidega kui ka vahetu sunni kasutamise ebaproportsionaalsuses saavutatava eesmärgi suhtes.⁶⁸ Seega võib võimuliialdusena käsitletav olla ka olukord, kus seaduslik alus vahetu sunni kasutamiseks on olemas, kuid mille puhul seda kasutatakse ülemääraselt. Tegemist on proportsionaalsuspõhimõtte küsimusega, mille eesmärk on õigustada ametiisiku vahetat sundi vaid vajalikul määral, põhjustamata seejuures suuremat kahju, kui see on konkreetset juhul vältimatu.⁶⁹

Oluline on KarS § 291 puhul mõista, et süüteo subjekti tegevuse ebaseaduslikkus on üks objektiivse koosseisu tunnustest⁷⁰ ning erineb karistusõiguslikust hädakaitseõigusest. Eeltoodu tähendab, et kui füüsilise jõu, erivahendi või relva kasutamine vanglaametniku poolt on seaduslik, siis langeb KarS § 291 ära objektiivse süüteokoosseisu tasandil. Enesekaitsest situatsioonide puhul tuleb vanglaametnikele volitus enesekaitsevahendite ja füüsilise jõu kasutamiseks VangS § 70 lõikest 2. Vastava volituse kaudu vanglaametniku tegevuse seaduslikkust hinnates on tegemist seega objektiivse süüteokoosseisu täidetavuse kontrollimisega. Peaks ametniku tegevus osutama ebaseaduslikuks, tuleb veel täiendavalt kontrollida, kas esines õigusvastasust välistav asjaolu, mis võiks ametniku kriminaalvastutuse välistada.⁷¹ Hädakaitse võib kriminaalvastutuse välistada ka

⁶⁴ Sootak, Pikamäe. KarSK § 291/4.

⁶⁵ RKKKo 1-17-1219 p 8-10.

⁶⁶ Sootak, Pikamäe. KarSK § 291/4.

⁶⁷ Järelevalve korraldus vanglas. - RT I, 03.01.2025, 5.

⁶⁸ Sootak, Pikamäe. KarSK § 291/6.1.

⁶⁹ *Ibidem*, KarSK § 291/6.3.

⁷⁰ *Ibidem*, KarSK § 291/6.1.

⁷¹ Õiguskantsleri märgukirja lisa "Politseiametnikele hädakaitseõiguse kohaldumine ning vahetu sunni regulatsioon", lk 10-11. - https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/6iguskantsleri_margukiri_politseiametnike_hadakaitseoigus_ja_vahetu_sunni_rakendamine_lisa.pdf (22.02.2025).

olukorras, kus vanglaametniku poolt teenistusrelvast sooritatud seadusliku lasu tagajärjel sureb inimene. Kuigi KarS § 113 objektiivne süüteo koosseis oleks täidetud, välistaks hädakaitseseisund KarS § 28 lõikest 1 tulenevalt vanglaametniku tegevuse õigusvastasuse ja kriminaalvastutuse.

Distsiplinaar- ja kriminaalvastutuse konkurentsi vaates on aga äärmiselt oluline mõista, et mitte igasugune ebaseaduslik vahetu sunni kasutamine ei too kaasa kriminaalvastutust KarS § 291 järgi. Nagu eelnevalt selgitatud, siis peab karistusõigus ja kriminaalvastutus olema õigusriigis viimane abinõu ehk *ultima ratio*. Nii on Riigikohus ka võimuliialduse karistatavusala ulatust piiranud ning selgitanud, et kriminaalvastutus peaks järgnema üksnes ilmselgete kuritarvituste korral ning vähemolulistele rikkumistele on võimalik reageerida leebemate meetmetega (näiteks distsiplinaarvastutusega).⁷² Osaliselt tagab seda ka võimuliialduse subjektiivne süüteo koosseis, mis eeldab tahtlust kõigi objektiivsete tunnuste suhtes.⁷³

Ilmselge kuritarvituseks on kohus tunnistanud võimuliialdust näiteks olukorras, kus vanglaametnik sisenes kinnipeetava kambrisse, lõi teda ilma põhjuseta jalaga kõhtu, rusikaga kuklasse ning kahel korral jalaga selja tagant kubemepiirkonda.⁷⁴ Lisaks vanglaametnikele on eelmainitud ilmselgeid kuritarvitusi tunnistanud olukordades, kus arestimaja töötaja tõmbas arestikambrisse toimetatud isikut juustest, lõi isikut kahel korral vastu jalgu ning teise isiku puhul lõi korduvalt vastu arestikambris viibinud isiku käsi, sest viimane oli käed kambriukse luugi vahele pannud.⁷⁵ Samuti on kohtud võimuliialduses süüdi mõistnud politseiametnikud, kes kinni peetud isiku metsa sõidutasid ja seal tema suhtes ebaseaduslikult gaasirelva kasutasid.⁷⁶ Eeltoodut täiendades on Tallinna Ringkonnakohus ja Pärnu Maakohus politseiametniku võimuliialduses süüdi mõistnud ka selle eest, et ta alaealisi isikuid kinni pidades lõi neist ühte jalaga keha piirkonda, kui viimane trepi all lamades end peitis.⁷⁷

Kui eelviidatud näidete puhul on tegemist äärmuslike juhtumitega, mille puhul teo ebaõigussisu on silmapaistev ning ei teki küsimust selle karistusõiguslikus etteheidetavuses, esineb ka

⁷² RKKKo 1-19-31 p 19, RKKKo 1-17-1219 p 12.

⁷³ Sootak, Pikamäe. KarSK § 291/8.

⁷⁴ TMKo 1-09-15146.

⁷⁵ PMKo 1-16-2520.

⁷⁶ TrtRnKo 1-18-7350.

⁷⁷ TlnRnKo 1-17-1432.

juhtumeid, mille puhul kuritarvitus on olnud tagasihoidlikum ning mille puhul karistusõiguslikku sekkumist asjakohaseks peetud pole. Näiteks pole kuriteoks peetud ebaproportsionaalset jalalööki politseiametniku poolt, kui see oli *ex ante*-vaatepunktist suunatud kestva korrarikkumise lõpetamisele ega ületanud kogumis hinnates sellist piiri, mille puhul saaks rääkida ilmselgest kuritarvitusest KarS. § 291 lõike 1 mõttes.⁷⁸ Samuti on kohtupraktikas leitud, et võimuliialdusena pole käsitletav olukord, kus isiku suhtes kasutatakse mitme tunni vältel käeraudu, et teda voodi külge kinnitada.⁷⁹ Kõnealuses kohtuasjas leidis maakohus, et käeraudade kasutamise vajadus langes peale kannatanu rahunemist ära ja süüdistatava põhjendused olid ainetud ja ennastõigustavad, mistõttu hoiti käeraudu kannatanul paari tunni vältel põhjendamatult peal.⁸⁰ Riigikohus aga leidis, et asjaolusid kogumis arvestades (kannatanu varasem agressiivsus, süüdistatava loogilised selgitused ning käeraudade kasutamise suhteliselt lühike aeg) ei olnud käeraudade kasutamine selgelt ebaproportsionaalne ega piisava tõsidusega, et saaks rääkida kuriteost KarS § 291 mõttes.⁸¹ Samas on leitud, et kriminaalvastutus KarS § 291 järgi võib kõne alla tulla ka olukorras, kus ametnik kasutab tulirelva ilma eelneva hoiatuse või hoiatuslasuta (omades seejuures selleks piisavalt aega), sest Riigikohtu kriminaalkolleegium on varasemalt nõudnud sellistel puhkudel eelnevat hoiatust.⁸²

Kokkuvõttes näeb KarS § 291 kriminaalvastutuse ette vaid tõsisemate rikkumiste puhul ning mitmed olukorrad jäävad tegelikult selle normi karistatavusalast välja. Selline karistatavusala piiritlemine on oluline juba seetõttu, et vangistusõiguslikud normid, mille läbi KarS § 291 mõttes vahetu sunni ebaseaduslikkust hinnatakse, on märksa rangemad kui karistusõiguslikud normid.⁸³ See tähendab, et mitte igasugune vangistusõiguslike normide rikkumine ei saa olla vanglaametnikele karistusõiguslikult etteheidetav. Isegi kui tegu vastab süüteo objektiivsetele tunnustele, piirab *ultima ratio* põhimõte karistamisvajadust ja tagab sekkumise proportsionaalsust. Kuivõrd karistusõiguslik sekkumine on inimõiguste seisukohalt väga intensiivne, on eelkirjeldatud "lävendi" nõue äärmiselt oluline. Sellest tulenevalt ei tähenda ka halduskohtute poolt tuvastatud õigusvastane vahetu sund ilmtingimata, et vahetu sunni kohaldaja oleks seeläbi pannud toime

⁷⁸ RKKKo 1-19-31 p 19.

⁷⁹ RKKKo 1-17-1219.

⁸⁰ *Ibidem* p 1.1 - 1.2.

⁸¹ *Ibidem* p 17.

⁸² Soo, A., Tarros, K. Enesekaitsesituatsioonides vahetu sunni kasutamine vanglas. - *Juridica* 10/2015, lk 713.

⁸³ *Ibidem*, lk 711.

võimuliialduse KarS § 291 mõttes (kuigi ebaseaduslikkust hinnatakse samade normide järgi). Millistel puhkudel võib rääkida aga võimalikust vanglaametniku distsiplinaarvastutusest, analüüsitakse töö edasises osas. Enne seda analüüsitakse, millistel puhkudel võib vanglaametnikke oodata kriminaalvastutus KarS § 324 järgi.

1.3. Kinnipeetud isiku ebaseaduslik kohtlemine kuriteona

KarS § 324 on oma sõnastuselt võrreldes võimuliialdusega abstraktsem ning kriminaliseerib kinnipidamiskohas kinnipeetava isiku inimväärikuse teadva alandamise, diskrimineerimise ja tema õiguste teadvalt ebaseadusliku piiramise kinnipidamiskoha ametniku poolt, kui see on toime pandud ametiseisundit ära kasutades ja tegemist pole piinamisega KarS § 290¹ mõttes.⁸⁴ Märkimist väärt on asjaolu, et kõnealune süüteo koosseis ei paikne ametialaste süütegude nimekirjas karistusseadustiku 17. peatükis, vaid hoopiski karistusseadustiku 18. peatükis ehk õigusemõistmisevastaste süütegude hulgas karistuse täitmise vastaste süütegude jaos. Põhjus seisneb selles, et karistusseadustiku liigituse mõttes hõlmab õigusemõistmine endas ka kohtute poolt mõistetud karistuste täideviimist.⁸⁵

Kui võimuliialduse kriminaliseeritus oli seotud ametnikele usaldatud volitustest tuleneva otsese kahjustamisriskiga, siis KarS § 324 puhul saab midagi sarnast tuletada kinnipidamiskohas kinnipidamisega kaasnevatest õiguslikest piirangutest ja kinnipidamiskoha ning kinnipeetud isiku vahelisest alluvussuhtest. Nimelt on kinnipeetud isik kinnipidamise ajal väga sõltuv kinnipidamiskoha ametnikust, tema otsustest ning tegevusest, mistõttu võib olla tarvilik sellise usaldusvääruse kuritarvitamise kriminaliseerimine. Erinevalt võimuliialdusest saab KarS §-s 324 sätestatud süüteo toime panna vaid kinnipidamiskoha ametnik. KarS § 324 mainib selgesõnaliselt terminit "kinnipidamiskoht", milleks kõnealuse sätte kontekstis võib olla vangla (VangS § 6 lõige 2) või arestimaja (VangS §-d 85, 156 lg 1).⁸⁶ Küll aga ei ole kinnipeetud isiku õigused ja vabadused ainsad KarS §-ga 324 kaitstavad õigushüved ning sinna hulka peaks kuuluma ka vabadusekaotusliku karistuse täitmise kui karistusõigusliku vastutuse realiseerumise alused ja

⁸⁴ Kuivõrd piinamine KarS § 290¹ mõttes on oma raskusastmelt distsiplinaarsüütegudest ning võimalikust vastutusest niivõrd kauge, siis selle süüteo koosseisu täpsemat sisu käesolevas töös ei avata.

⁸⁵ Sootak, Pikamäe, lk 919-920.

⁸⁶ *Ibidem*, KarSK § 324/3.3.1.

kord.⁸⁷ Seejuures on rõhk just vabadusekaotuslikul karistusel, sest KarS § 324 kaitseb vaid kinnipeetavaid, arestialuseid, vahistatuid ning muid kinnipidamiskohas kinni peetavaid isikuid. Viimaste all on peetud silmas näiteks kriminaalmenetluse seadustiku⁸⁸ (KrMS) § 217 lõige 1 alusel kuni 48 tunniks kinnipeetud isikuid, kes kohtupraktika kohaselt sarnanevad oma õigusliku seisundi ja kohaldatavate piirangute poolest vahistatuga.⁸⁹

Koosseisutüübilt on KarS § 324 alternatiiv-aktiline formaalne erilise isikutunnusega kuriteokoosseis.⁹⁰ Koosseisupärasteks tegudeks on kinnipeetud isiku inimväärikuse alandamine, diskrimineerimine või tema õiguste ebaseaduslik piiramine, mis võivad avalduda nii tegevuses kui ka tegevusetuses.⁹¹ Nagu seadusesätte pealkiri viitab, siis ühisnimetusena on tegemist erinevate ebaseadusliku kohtlemise vormidega. Tegemist on omamoodi põhiseaduse⁹² (PS) §-s 18 sisalduva piinamise, julma või väärikust alandava kohtlemise ja karistamise täpsustusega. Kinnipidamise puhul sisaldub sarnane täpsustus VangS §-s 4¹, mis kohustab kinnipeetavat, arestialust või vahistatut kohtlema viisil, mis "austab tema inimväärikust ning kindlustab, et karistuse kandmine või vahi all viibimine ei põhjusta talle rohkem kannatusi või ebameeldivusi kui need, mis paratamatult kaasnevad vanglas või arestimajas kinnipidamisega". Samas on selge, et mitte igasugune minetus tsiteeritud reeglist ei kvalifitseeru süüteoaks KarS § 324 mõttes.

Sisustades koosseisupäraseid tegusid, tuleb ennetavalt märkida, et vastust küsimusele, millised on koosseisupäraste tegude erinevad päriselulised juhtumid ning vastava süüteo täpne karistatavusulatus, käesoleva töö ajal kohtupraktika oma nappuse tõttu ei anna. Samas on süüteo koosseisu abstraktse sõnastuse tõttu kohtupraktika roll äärmiselt oluline, et kriminaliseeritud tegude sisu mõista. Seda nii kinnipidamiskoha ametnikele oma käitumise suunamiseks kui ka kinnipeetud isikutele oma õiguste eest seismiseks. Siiski tuleb nentida, et nende tuletamine on mingis ulatuses tuginedes seadusesätte kommentaaridele ja mõningale kohtupraktikale siiski võimalik.

⁸⁷ Sootak, Pikamäe, lk 921.

⁸⁸ Kriminaalmenetluse seadustik. - RT I, 12.12.2024, 7.

⁸⁹ RKKKo 3-1-1-48-09 p 14.

⁹⁰ Sootak, Pikamäe. KarSK § 324/2.

⁹¹ *Ibidem*, KarSK § 324/3.1.

⁹² Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.

Inimväärikuse alandamine on otseselt seotud inimväärikuse mõistega, mis on PS §-st 10 tulenevalt suisa põhiseaduse vabadusõiguste alus.⁹³ Samas on kinnipidamiskoha ametnikele etteheidetava teo määratlemise puhul lihtsam pöörata suunata terminile "alandamine". Nii viitavad seadusesätte kommentaarid koosseisupärase teona näiteks kinnipeetud isiku alandamisele solvava ütlusega.⁹⁴ Kohtupraktikas on vanglaametnik inimväärikuse alandamises KarS § 324 mõttes süüdimõistetud olukorras, kus ta andis kinnipeetavale kahel korral suudlemiseks oma teleskoopnuia.⁹⁵ Inimväärikust alandavaks ei ole KarS § 324 mõttes peetud näiteks täieliku läbiotsimise tegemist, kuigi kinnipeetav nii leidis.⁹⁶ Diskrimineerimine KarS § 324 mõttes seisneb teistega võrreldes kinnipeetud isiku põhjendamatus ebavõrdses kohtlemises.⁹⁷ Õiguste ebaseaduslik piiramine võib seisneda näiteks seaduslike õiguste kasutamise takistamises.⁹⁸ Nii on kohtud nentunud, et KarS §-s 324 kirjeldatud õiguste ebaseaduslik piiramine võib seisneda näiteks arstiabi võimaldamata jätmises.⁹⁹ Samas on märkimisväärne, et kui arst ise piirab kinnipeetaval arstiabi saamist, siis arsti KarS § 324 alusel kriminaalvastutusele võtta ei saa.¹⁰⁰

Siiski kehtib ka KarS § 324 puhul üldine karistusõiguslik põhimõte *ultima ratio*, millest tulenevalt ei saa lugeda igasugust minetust kriminaalvastutuse vääriliseks, vaid karistusõiguslik sanktsioon peaks sekkuma vaid ilmselgetele kuritarvitustele. Heaks näiteks KarS § 324 puhul on kõnealuse normi seadusmuudatus, mis algatati 2013. aastal. Eelnõu seletuskirjast nähtuvalt kitsendati KarS § 324 süüteo koosseisu otsese tahtlusega, lisades õigusnormi tunnus "teadvalt".¹⁰¹ KarS § 16 lõikest 3 tulenevalt saab seega KarS § 324 süüteo subjekt kriminaliseeritud teo toime panna, kui ta teab, et ta teostab süüteo koosseisule vastava asjaolu ning tahab või vähemalt möönab seda. Eelmainituga piiras seadusandja kriminaalvastutuse kohaldamist vaid juhtudeks, kus süüteo subjekt kahjustab kaitstavaid õigushüvesid teadlikult ja väljendab seeläbi enda negatiivset suhtumist kaitstavatesse õigushüvedesse.

⁹³ Madise jt. PSK § 10/13.

⁹⁴ Sootak, Pikamäe. KarSK § 324/3.1.

⁹⁵ TMKo 1-09-15146.

⁹⁶ TrtRnKm 1-13-10881 p 10.3.

⁹⁷ Sootak, Pikamäe. KarSK § 324/3.1.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ TrtRnKo 1-14-9679 p 10.

¹⁰⁰ TrtRnKo 1-15-2706 p 8.

¹⁰¹ Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 554 SE seletuskiri, lk 82. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad/karistusseadustiku-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (04.12.2024).

Lisaks tuleb koosseisupäraste tegude hulgast välja jätta seadusega lubatud diskretsiooni piiridesse jäävad olukorrad, kus kaalutusotsust on väärkohaldatud. Nimelt oleks taoliste olukordade kriminaliseerimine vastuolus määratletuspõhimõttega.¹⁰² Seetõttu ei saa ka halduskohtute poolt tuvastatud olukorrad, kus tuvastatakse kaalutusõiguse väärkohaldamine, endaga kaasa tuua kriminaalvastutust vanglaametnikele. Näiteks kui vanglaametnik määrab kinnipeetavale VangS § 63 lõikes 1 nimetatud distsiplinaarkaristuse, siis pole tegemist tema õiguste ebaseadusliku piiramisega. Seda isegi siis, kui kohus tuvastab hiljem, et määratud distsiplinaarkaristus ei olnud asjaolusid arvestades proportsionaalne/õiguspärane. Ka kohtupraktikas on viidatud, et kui kinnipeetav tunneb, et tema suhtes kohaldatud piirangud ei ole põhjendatud ega proportsionaalsed, on kohaseim viis oma õiguste kaitseks haldusmenetlus.¹⁰³

Eeltoodule tuginedes saab lühidalt järeldada, et kohtupraktika nappuse tõttu jääb KarS § 324 karistatavusala täpse ulatuse väljaselgitamine küllaltki oletuslikuks ja abstraktseks, kuid kohtuteni jõudnud olukorrad annavad aimdust, et kõnealusel süüteokoosseisul on tugev puutumus ka vanglaametnike haldusõigusliku tegevusega. Siinkohal ongi asjakohane liikuda kriminaalvastutuse juurest edasi ning analüüsida, millistel puhkudel võib vanglaametnike tegevusele järgneda hoopis distsiplinaarvastutus.

1.4. Vanglaametnike distsiplinaarvastutus kriminaalvastutuse konkurendina

Vanglaametnike distsiplinaarvastutus on osa avaliku teenistuse distsiplinaarvastutusest. Keskne distsiplinaarvastutuse regulatsioon sisaldub Eestis ATS-is. Kuigi vanglaametnike puhul on eriseaduseks VangS, siis kohaldatakse VangS § 149 järgi ka vanglaametnikele ATS-ist tulenevat distsiplinaarvastutuse regulatsiooni VangS-i erisustega.¹⁰⁴ Seega tuleb vanglaametnike distsiplinaarvastutuse puhul analüüsida ka üldist avaliku teenistuse distsiplinaarvastutuse olemust ja sisu Eesti õiguskorras.

¹⁰² RKKKo 3-1-1-14-14 p 872.

¹⁰³ TrtRnKo 1-13-10881, 1-14-10839 p 6.4.

¹⁰⁴ Peamiseks erisuseks on VangS-is sisalduv distsiplinaarkaristuse liikide loetelu, milles sisaldub lisaks ATS-is sätestatule ka ühe astme võrra madalamale ametiastmele või madalamale ametikohale üleviimine üheks aastaks.

Avaliku teenistuse distsiplinaarvastutust on kirjeldatud avalikule teenistusele ja sellega seotud erilisele usaldussuhtele omase kontrollmehhanismina, mille eesmärk on avaliku huvi ja avaliku korra kaitsmine.¹⁰⁵ Ametnike vaates on distsiplinaarkaristuste eesmärgina nähtud ametniku kohustuste järgimise ning ametniku sooritusvõime tagamist, millest lähtuvalt tuleb distsiplinaarmenetluses hinnata, kas ametnik on talle usaldatud avalikke ülesandeid täitnud avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes nõuetekohaselt ehk distsiplineeritult.¹⁰⁶

Kui vanglaametnike kriminaalvastutus tuleb kõne alla vaid siis, kui toime on pandud kuritegu, siis vanglaametnike distsiplinaarvastutus järgneb distsiplinaarsüütegudele. Distsiplinaarsüüteo definitsioon sisaldub ATS §-s 69, mille järgi on distsiplinaarsüütegu teenistuskohustuse süüline rikkumine. Vastavast definitsioonist nähtub, et distsiplinaarsüüteo olemus on otseselt seotud ametnike teenistuskohustustega. Samas nagu eelnevalt mainitud, siis distsiplinaarõiguses ei kehti karistusõigusele omast seaduslikkuse põhimõtet, mis kohustaks kõiki distsiplinaarsüütegedena käsitletavaid tegusid sätestama seaduses. Seadus pelgalt viitabki asjaolule, et distsiplinaarsüüteod on teenistuskohustuste süülised rikkumised. Teenistuskohustused võivad sisalduda aga nii seadustes, määrustes kui ka ametiasutuste sisekorralduslikes aktides, ametijuhendites jne.¹⁰⁷ Kuigi loetletuist viimane sätestab konkreetse ametikoha teenistusülesanded kõige täpsemini, siis on ka Riigikohus avaldanud seisukoha, et piirduda ei saa vaid ametijuhendis sätestatu järgimisega, vaid ametnik peab lähtuma ka muudest õigusaktidest, mis tema teenistusvaldkonda reguleerivad.¹⁰⁸

Kuigi ametniku teenistuskohustused võivad olla laiali erinevates õigusaktides ja dokumentides, sõltub distsiplinaarsüütegedena käsitletavate tegude ring otseselt iga ametniku teenistuskohustuste sisust. Nii ei saa näiteks JVK § 12 lõikes 1 nimetatud valvetoimkonna liikme kohustuste täitmata jätmist heita distsiplinaarsüüteona ette ametnikele, kelle teenistusülesanded vastavaid kohustusi ei hõlmanud ning kes ei olnud valvetoimkonna liikmed. See tähendab, et väga oluline roll distsiplinaarvastutuse valguses on ka ametnike teenistuskohustustel ning nende selgusel, mille eest vastutab sisekorralduslike aktide ja ametijuhendite puhul iga ametiasutus eraldiseisvalt, laiema

¹⁰⁵ Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Justiitsministeerium: Tallinn 2013, lk 222.

¹⁰⁶ *Ibidem*, lk 222-223.

¹⁰⁷ *Ibidem*, lk 223.

¹⁰⁸ Kanger, L. Distsiplinaarvaidlused avalikus teenistuses. Kohtupraktika analüüs. Riigikohus: Tartu 2011, lk 9. - https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2011/teenistusvaidlused_1_kanger.pdf (27.02.2025).

aga seadusandja. Samas ei pruugi distsiplinaarvastutusega olla hõlmatud mitte ainult nii-öelda klassikalised teenistuskohustused, vaid distsiplinaarõigus võib sekkuda ka ametniku ebaeetilise käitumise korral. Näiteks sisaldub ATS § 51 lõikes 4 ametnike vääriskohustus, mis peab tagama ametnike vääriskuse nii teenistuses olles kui ka teenistusvälisel ajal. Vanglaametnike puhul viitab sellele otsesõnu ka VangS § 135¹ alusel kinnitatud vanglateenistuja eetikakoodeksi punkt 1.1.¹⁰⁹ Karistusõigus seevastu ametnike eetika küsimustesse ei sekku.

Kui läheneda ametnike distsiplinaarsüütegude määratlemisele karistusõiguse kaudu, siis reeglina viidatakse distsiplinaarvastutusele olukordades, kus *ultima ratio* põhimõtet silmas pidades välistatakse ametniku kriminaalvastutus selle väheolulisuse tõttu. Sarnaselt on toimitud näiteks võimuliialduse süüteo koosseisu sisustamise puhul.¹¹⁰ Lisaks viidatakse KarS § 324 puhul sõnaselgelt distsiplinaarvastutusele, kui vanglaametnik pole kinnipeetud isiku inimvääriskuse alandamise, diskrimineerimise või õiguste ebaseadusliku piiramise puhul tegutsenud otsese tahtluse või kavatsusega, mistõttu pole tegemist koosseisupärase teoga KarS § 324 mõttes.¹¹¹

Distsiplinaar- ja kriminaalvastutuse konkurentsi silmas pidades pole samas ilmingimata oluline mõista, kus vastav tõsiduse piir distsiplinaarsüüteo ja kuriteo vahel jookseb. See tähendab, et seadusandja tahe ei pruugi olla suunatud niivõrd nende tegude piiritlemisele. Hoopis olulisem on asjaolu, et kui *ultima ratio* põhimõte seab karistusõiguses mingisuguse teo tõsiduse lävendi, millest väiksema tõsidusega tegusid süütegudena ei kvalifitseerita, siis distsiplinaarsüütegude määratlemise puhul sellist tõsiduse ülempiiri ei ole. Samuti on distsiplinaarsüütegudena käsitletavate tegude ringi määratlemine ja distsiplinaarmenetluse praktika usaldatud suuresti ametiasutuste endi kätte. Näiteks otsustab ATS § 72 lõike 1 järgi distsiplinaarmenetluse algatamise reeglina ametisse nimetamise õigust omav isik (v.a. seadusest tulenevad kohustuslikud juhud), kui on teada piisavalt faktilisi asjaolusid distsiplinaarsüüteo toimepanemise kohta. See tähendab, et distsiplinaarmenetluse algatamiseks pädevale isikule on antud hindamis- ja kaalutlusruum, mida pidada distsiplinaarsüüteks või vähemalt distsiplinaarmenetluse vääriliseks.¹¹²

¹⁰⁹ Justiitsministri 13.11.2008 käskkirjaga nr 176 kinnitatud vanglateenistuja eetikakoodeks. - <https://vanglateenistus.ee/meist/lugu-ja-vaartused/vanglateenistuja-eetikakoodeks> (27.02.2025).

¹¹⁰ RKKKo 1-17-1219 p 12, 1-19-31 p 19.

¹¹¹ Sootak, Pikamäe. KarSK § 324/4.

¹¹² Lang, Pärnamägi, Sarapuu, lk 230.

VangS § 120 lõikest 2 tulenevalt on vangla kontekstis distsiplinaarmenetluse algatamise otsustamiseks pädev vangla direktor või tema poolt volitatud ametiisik. Lisaks laieneb VangS § 148 järgi distsiplinaarvõim ka valdkonna eest vastutavale ministrile või tema poolt volitatud isikule (vanglateenistuse juht), kes võib distsiplinaarmenetluse algatada kõigi vanglaametnike suhtes. Neile antud kaalutlusruum on põhjendatav asjaoluga, et vastasel juhul oleks distsiplinaarmenetlus massiline ning koormav, kuivõrd distsiplinaarsüüteo mõiste hõlmab väga laialdast hulka rikkumisi. Nii ei pruugi distsiplinaarmenetlus olla alati vajalik või põhjendatud. Näiteks ei pruugi ametialasele hooletusele, mis kujutab endast ATS § 51 lõikes 1 sisalduva ametniku hoolsuskohustuse rikkumist, reageerimine distsiplinaarmenetlusega olla vajalik, vaid vanglaametniku distsiplineerimiseks võib piisata vanglaametniku ja juhi vahelisest vestlusest.

Kuivõrd distsiplinaarõigus on olemuselt haldusõiguslik, kehtib sellistel puhkudel haldusmenetluse seaduse¹¹³ (HMS) § 4 lõikes 2 sätestatud kaalutlusõiguse teostamise reeglistik, mis nõuab muuhulgas kaalutlusotsuse põhjendatust. Vastavateks põhjendusteks distsiplinaarmenetluse algatamise kontekstis on eelkõige eelmainitud faktilised asjaolud distsiplinaarsüüteo toimepanemise kohta. Seejuures on aga kohtupraktikas nenditud, et näiteks distsiplinaarmenetluse algatamine ja distsiplinaarkaristuse määramine on kaalutlusõiguse alusel tehtud otsused, mistõttu on halduskohtute kontroll samuti nende otsuste osas piiratud.¹¹⁴

Eelkirjeldatu viib kokkuvõttes olukorrani, kus distsiplinaarsüütegudena on käsitletavad ka teenistuskohustustega seonduvad kuriteod. Seda kinnitab ka ATS käsiraamat, mille kohaselt toob ametikandja poolt toime pandud süütegu vähemalt kuritegude puhul paratamatult kaasa teenistusalaste kohustuste (näiteks ATS § 51 lõikes 4 sisalduva vääriskohustuse) rikkumise, sest sellel on otsene seos ametnikule usaldatud ametiga.¹¹⁵ Vastav rikkumine on aga just võimaliku distsiplinaarvastutuse aluseks.

¹¹³ Haldusmenetluse seadus. - RT I, 06.07.2023, 31.

¹¹⁴ TrtHKo 3-17-850 p 7.

¹¹⁵ Lang, Pärnamägi, Sarapuu, lk 221.

Eelmainitud olukord esineb ka käesolevas töös näitena kasutatavate süütegude puhul, mis oma sisult on ehtsad ametisüüteod ja seonduvad ametiisiku staatuse ning avaliku teenistus- ja usaldussuhtega. Nii on mõlemad teod seotud vanglaametnike ja neile usaldatud seaduslike volitustega. See tähendab, et nii võimuliialdus kui ka kinnipeetud isiku ebaseaduslik kohtlemine süütegudena on tugevalt seotud vanglaametnike teenistusülesannetega, mille rikkumist ATS § 69 järgi käsitletakse distsiplinaarsüüteona. Veelgi enam – KarS § 324 süüteo koosseisu mõttes on erilise isikutunnusega subjektiks vangla, arestimaja või arestikambri töötaja, kes on vangistusseadusest või politsei ja piirivalve seadusest¹¹⁶ (PPVS) tulenevalt ametiisik ja kelle tööülesannete hulka kuulub vabadusekaotusliku karistuse täideviimine, eelvangistuse korraldamine või kainenema toimetatud isikute järele valvamine.¹¹⁷ Seega peab kõnealune süüteo koosseis silmas konkreetseid vanglaametnike teenistusülesandeid, mille rikkumine on ATS § 69 järgi käsitletav ka distsiplinaarsüüteona.

Sarnane on olukord ka võimuliialdusega. Nagu eelnevalt mainitud, siis füüsilise jõu ja enesekaitsevahendite kasutamise pädevus tuleneb vanglaametnikele VangS §-st 71. Täpsemad nõuded selle osas on VangS § 71 lõikest 8 tulenevalt kehtestatud määrusega JKV. Peaks vanglaametnik eelmainitud sätetest tulenevat regulatsiooni rikkuma, võib teda oodata ees distsiplinaarvastutus. Samas sisustatakse ka KarS § 291 mõttes ebaseaduslikkust just samasuguste normidega. Kui vahetu sunni kasutamise volitust kuritarvitatakse ilmselgelt, siis kaasneb sellele eelkirjeldatule tuginedes kriminaalvastutus ning tõenäoliselt ka distsiplinaarvastutus. Kui aga vahetu sunni kasutamisel kasutati näiteks väärraid turvataktikalisi võtteid, mille tulemusena suurenes oht teistele olukorda lahendavatele ametnikele, siis on tõenäoliselt olukorraga, mis KarS § 291 karistatavusalast välja jääb, kuid millele võib järgneda vanglaametniku distsiplinaarvastutus. Vaatamata selliste juhtumite selgusele tuleb tõdeda, et paljudel juhtudel võib vanglaametniku tegu olla üheaegselt nii distsiplinaarsüütegu kui ka kuritegu KarS § 291 või 324 mõttes. Selline olukord tekitab aga mitmesuguseid õiguslikke küsimusi, mida järgmises peatükis täpsemalt analüüsitakse.

¹¹⁶ Politsei ja piirivalve seadus. - RT I, 31.12.2024, 38.

¹¹⁷ Sootak, Pikamäe. KarSK § 324/3.4.

2. Menetlemise kohustus ning samaaegse vastutuse võimalikkus

2.1. Kriminaal- ja distsiplinaarmenetlus seadusest tuleneva kohustusena

Seadusandja on nii kriminaalmenetluse kui ka distsiplinaarmenetluse algatamise puhul näinud ette olukorrad, mille puhul on asutus kohustatud alustama distsiplinaar- või kriminaalmenetluse, s.t. millega kaalutusõigus otsustamiseks tavapäraselt pädevatelt isikutelt ära võetakse. Tegemist on olukordadega, mis mõjutavad otseselt ka distsiplinaar- ja kriminaalvastutuse konkurentsi, sest kohustavad igal juhul vastavat liiki menetlust toimetama ja välistavad võimaluse loobuda vastavalt distsiplinaar- või kriminaalvastutuse kohaldumise kontrollimisest. Sellest tulenevalt ja koostoimes eelmises peatükis kirjeldatud distsiplinaarsüütegude ja kuritegude omavahelise tiheda seosega võivad kõne alla tulla olukorrad, kus toimetada tuleb samaaegselt nii distsiplinaar- kui ka kriminaalmenetlust. Kui mõlemas menetluses jõutakse süüdimõistva järelduseni, tõstatab see paratamatult küsimuse, kas kahes menetluses karistamine on kooskõlas *ne bis in idem* põhimõtte ehk topeltkaristamise keeluga. Järgnevalt analüüsitaksegi, millistel puhkudel on kohustuslik toimetada kriminaal- ja distsiplinaarmenetlust ning kuidas suhestub see topeltkaristamise keeluga.

2.1.1. Karistusõiguslik legaliteedipõhimõtte konkurentsi mõjutajana

KrMS § 6 sätestab Eesti õiguskorras kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõtte ehk legaliteedipõhimõtte. Eelmainitud KrMS-i sätte kohaselt on uurimisasutus ja prokuratuur kohustatud kuriteo asjaolude ilmnemisel toimetama kriminaalmenetlust, kui puuduvad KrMS §-s 199 sätestatud kriminaalmenetlust välistavad asjaolud (absoluutsed alused) või kui puuduvad erinevad KrMS-is sätestatud kriminaalmenetluse lõpetamise alused. Kriminaalmenetluse toimetamise all tuleb silmas pidada nii kriminaalmenetluse algatamist kui ka jätkamist. Tegemist on karistusõigusliku põhimõttega, mis kohustab kriminaliseeritud tegude puhul neid uurima ja neile vajadusel ettenähtud korras reageerima. Seeläbi kindlustatakse kehtivat õiguskorda ning tagatakse, et ühiskonnas kõige taunitavamateks ja kahjustavamateks tegudeks kvalifitseeritud teod saavad neile vastava õiglase järelmi. Samuti kindlustatakse seeläbi imperatiivsete karistusõiguse normide elluviimine ja tagatakse, et täitevvõim ei toimiks selliste otsuste puhul enda suvast

lähtuvalt valikuliselt.¹¹⁸ Jättes karistusõiguslikult sekkumata olukorras, kus seadus seda nõuab, väheneb karistusõigusnormi jõud ning võime selles sisalduva karistusähvardusega hoida ära teisi samasisulisi õigusrikkumisi. See tähendab, et tagantjäreli kuriteole reageerides on karistus oluline ka normikehtivuse kinnitamise ja selle kaitsealas oleva õigushüve kaitstuse rõhutamise seisukohast, et täita ühiskonnas oma preventiivset rolli uute rikkumiste ärahoidmiseks.¹¹⁹

Eristades kriminaalmenetluse algatamist ja kriminaalmenetluse jätkamist, täpsustab menetluse algatamise otsustust KrMS § 193 lõige 1, mille kohaselt algatatakse kriminaalmenetlus, kui on täidetud kolm tingimust - eksisteerivad kriminaalmenetluse ajend ja alus ning puuduvad KrMS §-s 199 sätestatud menetlust välistavad asjaolud. KrMS § 194 lõike 1 järgi on menetluse ajendiks kuriteoteade või kuriteole viitav muu teave ning sama normi lõike 2 järgi on kriminaalmenetluse aluseks eelmainitud teabes kuriteo tunnuste sedastamine. See tähendab kokkuvõtlikult, et kui uurimisasutusele laekub teave, mille puhul tuvastatakse kuriteo tunnused, siis tuleb kriminaalmenetlus algatada. Menetluse algatamata jätmist lubab KrMS § 199 vaid järgmistel juhtudel: puudub kriminaalmenetluse alus (punkt 1); kuritegu on aegunud (punkt 2); karistuse välistab amnestiaakt (punkt 3); kahtlustatav või süüdistatav on surnud või lõppenud (punkt 4); samas süüdistuses on isiku suhtes jõustunud kohtulahend või kriminaalmenetluse lõpetamise määrus KrMS §-s 200 sätestatud alusel (punkt 5); kahtlustatav või süüdistatav on parandamatult haigestunud ja ei saa seetõttu kriminaalmenetlusest osa võtta ega karistust kanda (punkt 6); tegemist on KarS §-des 414, 415, 418 ja 418¹ sätestatud kuritegudega ning isik loovutab ebaseaduslikus valduses oleva tulirelva, lõhkeseadeldise või selle olulise osa, laskemoona või lõhkeaine vabatahtlikult (punkt 7); kriminaalmenetlus on koondatud teise riiki KrMS §-des 436¹-436⁶ sätestatud alustel (punkt 8).

Oluline erinevus menetluse algatamise ja jätkamise vahel seisneb selles, et kriminaalmenetluse jätkamise otsustamisel lubab legaliteedipõhimõtte arvestada ka kriminaalmenetluse otstarbekusega (oportuniteedipõhimõtte), kuid sellele tuginedes pole võimalik jätta kriminaalmenetlust algatamata.¹²⁰ Nii võimaldab näiteks KrMS § 202 teatud juhtudel lõpetada kriminaalmenetluse,

¹¹⁸ RKKKo 1-21-1591 p 17, 1-20-79 p 26.

¹¹⁹ Sootak (viide 6), lk 37.

¹²⁰ Kergandberg, E., Pikamäe, P. KrMSK § 6/3. - Kriminaalmenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2012.

kui menetlemiseks puudub avalik menetlushuvi ning kui isiku süü ei ole suur. Võttes arvesse, et vanglaametnikke on lisaks KarS §-des 291 ja 324 ettenähtud kriminaalvastutusele võimalik vastusele võtta ka ATS-is ja VangS-is sisalduva distsiplinaarõiguse alusel, siis võib sellega iseenesest põhjendada ka võimalikku avaliku menetlushuvi puudumist või vähenemist näiteks olukorras, kus vanglaametnik on distsiplinaarkorras juba karistuse saanud (võib-olla suisa teenistusest vabastatud). Siiski nähtub eelkirjeldatust, et sellisel põhjendusel ei saaks kriminaalmenetlust jätta alustamata, kuid võiks selle hiljem lõpetada. Seejuures on märkimisväärne, et Riigikohus on oma praktikas kinnitanud, et kriminaalmenetluse alustamise lävend on madal.¹²¹ Nimelt tuleb kriminaalmenetluse alustamise otsustamisel lähtuda *in dubio pro duriore* põhimõttest, mille kohaselt tuleb tõlgendada iga kuriteokahtlus kriminaalmenetluse alustamise kasuks.¹²² Ka seeläbi tagatakse, et kriminaalmenetlusega kaasnev tõhus asjaolude kontrollimine järgneks kõikidele olukordadele, kus pole võimalik tõsikindlalt kuriteo toimepanemist välistada.

Käesoleva töö kontekstis tähendab eelkirjeldatu lühidalt öeldes, et kui uurimisasutuseni jõuab info, et vanglaametnik on talle usaldatud vahetu sunni volitusi kuritarvitanud või kinnipeetud isikut ebaseaduslikult kohelnud, siis tuleb kriminaalmenetlus algatada, kui pole võimalik tõsikindlalt väita, et toime pole pandud KarS §-des 291 või 324 sätestatud kuritegusid või ei esine muid kriminaalmenetlust välistavaid asjaolusid. Nii võiks näiteks KarS § 291 alusel kriminaalmenetluse algatamise kohustust jaatada olukorras, kus selgub, et vanglaametnik on löönud põhjendamatuult teleskoopnuiaga eluosakonnas ringi jalutanud kinnipeetavat. KarS § 324 puhul võiks õiguste ebaseadusliku kohtlemise ning diskrimineerimisena käsitleda näiteks olukorda, kus vanglaametnik ei lubanud ühte kinnipeetavat kogu nädala vältel jalutusboksi jalutama, kuigi ühtegi alust selliseks piiranguks ei esinenud ning teised kinnipeetavad jalutamas said käia.¹²³

Kuigi eelkirjeldatud näited on küllaltki äärmuslikud ja ilmselged kuritarvitused, siis eelkirjeldatud *in dubio pro duriore* põhimõtet järgides võib jõuda ka menetlusteni, mille puhul vanglaametniku rikkumised niivõrd tõsised ei ole. Kuigi sellistel puhkudel ei pruugi isegi algatatud

¹²¹ RKKKo 3-1-1-34-16 p 29, 3-1-1-60-10 p 7-12.

¹²² RKKKo 4-21-3478 p 27, 3-1-1-60-10 p 9, 3-1-1-129-13 p 7.

¹²³ VangS § 55 lõike 2 järgi võimaldatakse kinnipeetavale jalutuskäik värskes õhus vähemalt üks tund päevas.

kriminaalmenetlus pädida vanglaametniku kriminaalvastutusega, paneb see vanglaametnikud siiski keerulisse olukorda, sest ka Riigikohus on nentinud, et ühiskonnas valitsevate hoiakute tõttu võib ainuüksi kriminaalmenetluse alustamine inimestele mõjuda stigmatiseerivalt.¹²⁴ Tegemist on olulise asjaoluga, sest ühiskondlik arusaam süütuse presumptsioonist erineb tihtipeale oluliselt õigusteaduses kehtivast ideest.¹²⁵ Veelgi suuremat mõju võib see omada olukorras, kus samasisulist rikkumist heidetakse ette ka distsiplinaarkorras. Lisaks inimesele tekkinud negatiivsele mõjule tähendab see täiendavat menetluskoormust ja ressursikulu. Siiski oleks arvestades kriminaliseeritud tegude tõsidust ning nende suurt ebaõiglussisu vaid sellistel põhjendustel karistusõiguslikult reageerimata jätmise põhjendamatu.

Kuriteo asjaolude all, mille esinemist tuleb legaliteedipõhimõttest tulenevalt hinnata, tuleb mõista kõiki kolmeastmelise deliktstruktuuri astmeid.¹²⁶ See tähendab, et lisaks objektiivsetele tunnustele tuleb hinnata ka teisi kriminaliseeritud tegudele omaseid tunnuseid. Legaliteedipõhimõttest tulenevalt tuleks kriminaalmenetlus algatada või seda toimetada, kui kõiki deliktstruktuuri astmeid arvesse võttes ei ole välistatud võimalik kriminaalvastutus. Asjakohase näitena võiks käsitleda olukorda, kus 12-aastane isik lööb koolis teist klassikaaslast, mille tagajärjel peab viimane nädal aega sinise silmaga koolis käima. KarS §-st 33 tulenevalt ei ole 12-aastane isik süüvõimeline, mistõttu on selge, et kolmeastmelist deliktstruktuuri arvesse võttes jõutaks järelduseni, et isiku kriminaalvastutus on välistatud. Seejuures on selge, et seadusandja eesmärk ei ole legaliteedipõhimõtet silmas pidades kohustada uurimisasutusi või prokuratuuri sellistel puhkudel toimetama kriminaalmenetlust, et sellisele järeldusele jõuda, vaid vastupidiselt on sellistes olukordades võimalik kriminaalmenetlus jätta alustamata.

Eelnevast saab järeldada, et legaliteedipõhimõttest tulenev kohustus on menetluse algatamise osas väga range ning võimaldab kriminaalmenetlusest mööda vaadata vaid erandlikel juhtudel. See tähendab, et paljudel juhtudel pole võimalik kriminaalvastutuse kohaldumise kontrollimisest distsiplinaar- ja kriminaalmenetluse konkureerimisel loobuda. Kuna ka distsiplinaarmenetluse

¹²⁴ RKKKo 3-1-1-60-10 p 11.

¹²⁵ Soo, A. Legaliteediprintsiibi piiramine menetluse alustamisel, lk 14. - <https://www.justdigi.ee/oigusloome-arendamine/kriminaalmenetlusoiguse-revisjon> (11.04.2025).

¹²⁶ KarS § 2 lõikest 2 tulenevalt karistatakse teo eest, mis vastab süüteo koosseisule, on õigusvastane ja isik on selle toimepanemises süüdi.

puhuks on ATS-is sätestatud olukorrad, mil menetlemine on kohustuslik, analüüsitaksegi järgnevalt distsiplinaarmenetluse läbiviimise kohustust. Seeläbi selgitatakse välja, kas samaaegselt võib esineda kohustus nii kriminaal- kui ka distsiplinaarmenetluse toimetamiseks.

2.1.2. Distsiplinaarmenetlus seadusest tuleneva kohustusena

Nagu eelnevalt selgitatud, siis erinevalt kriminaalmenetlusest on distsiplinaarmenetluse algatamine ATS § 72 lõikest 1 tulenevalt reeglina selleks pädeva isiku kaalutusotsus. Vastavat kaalutusruumi on seadusandja piiranud aga ATS § 72 lõikega 2, mis näeb ametisse nimetamise õigust omavale isikule ette kohustuse distsiplinaarmenetlus algatada, kui teenistuskohustuse rikkumine on oluline. Tegemist on kriminaalmenetlusliku legaliteedipõhimõtte analoogse ideega.¹²⁷ Kui kriminaalmenetluse algatamise kohustus on oluline, et tõsisematele rikkumistele ei jäetaks seaduses sätestatud korras reageerimata, siis nii on ka distsiplinaarõiguses oluline, et tõsisemate distsiplinaarsüütegude puhul peab kontrollima võimalikku ametniku distsiplinaarvastutust. Sellistel puhkudel ei ole vangla direktoril või vanglateenistuse juhil kaalutusõigust distsiplinaarmenetluse algatamise osas, vaid seadusest tuleneva kohustuse tõttu tuleb vanglaametniku suhtes distsiplinaarmenetlus algatada.

Nagu eelnevast nähtub, sõltub distsiplinaarmenetluse algatamise kohustuse olemasolu distsiplinaarsüüteo olulisusest. Kuigi seadus ei sätesta üksikasjalikku nimekirja tegudest, mille puhul on distsiplinaarmenetluse toimetamine kohustuslik, sisustatakse distsiplinaarmenetluse algatamise kontekstis teenistuskohustuse rikkumise olulisust lähtuvalt ATS § 75 lõigetest 5 ja 6.¹²⁸ ATS § 75 lõikest 5 tulenevalt on teenistuskohustuse rikkumine oluline, kui see toob kaasa usalduse kaotuse ametniku vastu põhjusel, et rikkumise laadist tulenevalt võib arvata, et ametnik ei suuda ka edaspidi tagada teenistuskohustuse täitmist. ATS § 75 lõige 6 sätestab aga olukorrad, mille puhul teenistuskohustuse rikkumise olulisust eeldatakse - rikkumine on tahtlik (punkt 1); ametnikul on kehtiv distsiplinaarkaristus vältava teo või samalaadse korduva rikkumise eest (punkt 2); rikkumine on tekitanud ametiasutusele olulise varalise kahju (punkt 3); rikkumine on oluliselt kahjustanud ametiasutuse mainet (punkt 4); rikkumine on tekitanud teistele ametnikele, töötajatele

¹²⁷ Lang, Pärnamägi, Sarapuu, lk 230.

¹²⁸ *Ibidem*.

või kolmandate isikute huvidele või avalikule huvile olulise kahju (punkt 5). Kuivõrd eelmainitud olukordade puhul eeldatakse, et ametniku rikkumine on oluline, siis on ATS § 72 lõikest 2 tulenevalt distsiplinaarmenetluse toimetamine kohustuslik.

Mõeldes eelkirjeldatud olukordadele, on võimalik järeldada, et lisaks eelmises alapeatükis kirjeldatud kriminaalmenetluse toimetamise kohustusele võib esineda samaaegselt ka distsiplinaarmenetluse algatamise kohustus. Näitena võiks tuua olukorra, kus vanglaametniku suhtes algatatakse legaliteedipõhimõttest tulenevalt kriminaalmenetlus KarS § 291 järgi, s.t. vanglaametniku tegevuses sedastatakse kuriteo tunnused. Kuivõrd võimuliialduse süüteo koosseis eeldab, et kellegi suhtes on ebaseaduslikult kasutatud füüsilist jõudu, erivahendit või relva, siis on selge, et taoline olukord kahjustab oluliselt nii kriminaalmenetluses kannatanuks oleva isiku huve kui ka avalikke huve, sest võimuliialdus kujutab endas otsest võimu kuritarvitamist.¹²⁹ Sellest tulenevalt kohustab ATS § 75 lõike 6 punkt 5 algatama vanglaametniku suhtes ka distsiplinaarmenetluse.

Samasugune on olukord ka KarS § 324 puhul. Näitena võiks tuua siinjuures situatsiooni, kus vanglaametniku suhtes algatatakse kriminaalmenetlus KarS § 324 järgi ning talle esitatakse menetluse käigus ka kahtlustus (eeldab teatud tasemel tõendatust süüteo toimepanemise kohta) kinnipeetud isiku inimväärkuse alandamise osas. Ka sellisel puhul ei ole võimalik võtta seisukohta, mille kohaselt on inimväärkust alandatud määral, mis päädib küll kriminaalmenetluses kahtlustuse esitamisega, kuid mis ei kujuta endast olulist kahju kinnipeetud isiku huvidele ATS § 75 lõike 6 punkti 5 mõttes. Lisaks tasub arvesse võtta, et vanglaga seotud sündmused on muuhulgas pideva meedia tähelepanu all, mistõttu võivad vastavad juhtumid suure kajastuse tagajärjel päädida ka olulise mainekahjuga.

Seejuures on muuhulgas oluline, et lisaks distsiplinaarmenetlustele, mida viib vanglaametnike suhtes läbi vangla, on vanglad KrMS § 31 lõikest 1 tulenevalt ka uurimisasutused. See tähendab, et kriminaal- ja distsiplinaarmenetlusi viib praktikas läbi üks ja sama asutus, mistõttu esineks sellisel juhul olukord, kus samade olemasolevate faktide pinnalt on alust kahtlustada nii distsiplinaarsüüteo kui ka kuriteo toime panemist ning need faktid on asutusele teada. Seega ei

¹²⁹ Sootak, Pikamäe. KarSK § 291/1.

esineks sellistel puhkudel ka mingisugust teadmatust, mis võiks viia olukorrani, kus kriminaalmenetlust toimetatakse, kuid distsiplinaarmenetluse algatamiseks piisavalt faktilisi asjaolusid ei esine. Seetõttu on igati tõenäoline, et samaaegselt kriminaalmenetluse toimetamise kohustusega lasub vanglal kohustus toimetada ka distsiplinaarmenetlust.

Seega saab eelkirjeldatule tuginedes järeldada, et ATS-st tulenevad distsiplinaarmenetluse toimetamise kohustuslikud situatsioonid kattuvad olukordadega, mille puhul võib olla legaliteediprintsiibile tuginedes kohustuslik toimetada ka kriminaalmenetlust.¹³⁰ Nii on vanglaametnik seadusest tulenevate kohustuste tõttu allutatud üheaegselt nii distsiplinaar- kui ka kriminaalmenetlusele. Selline olukord tõstatab omakorda küsimuse, kas sellisel kujul teo mitmekordne menetlemine ja võimalik karistamine on kooskõlas *ne bis in idem* põhimõttega ning kuidas see distsiplinaar- ja kriminaalvastutuse konkurentsi võib mõjutada. Järgnevalt analüüsitaksegi, mida kujutab endast *ne bis in idem* põhimõte ja kuidas mõjutab see distsiplinaar- ja kriminaalvastutuse konkurentsi.

2.2. Topeltkaristamise keeld konkurentsi mõjutajana

2.2.1. *Ne bis in idem* põhimõtte sisu ja eesmärk

Ne bis in idem põhimõte ehk topeltkaristamise keeld on üks olulisematest põhimõtetest kriminaalõiguses.¹³¹ Tegemist on põhimõttega, mis keelab ühes asjas teistkordse menetlemise ja karistamise. Rahvusvahelisel tasandil on kõnealune põhimõte sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta¹³² artiklis 50 ja ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni¹³³ (EIÕK) protokollis nr 7¹³⁴ artiklis 4. Neist just viimane on keskseks sätteks, millele kohtupraktikas reeglina viidatakse. Olles eelkirjeldatud viisil osa EIÕK-ist, on *ne bis in idem* põhimõte lisaks

¹³⁰ Riigireetmise (KarS § 232) puhul ATS § 75 lõike 6 punkt 5 koostoimes ATS § 72 lõikega 2 suisa kohustab kriminaalmenetlusele lisanduvalt algatama distsiplinaarmenetluse.

¹³¹ Mirandola, S., Lasagni, G. The European *ne bis in idem* at The Crossroads of Administrative and Criminal Law. The European Criminal Law Associations' Forum: 2019/2, lk 126.

¹³² Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - 2016/C 202/02.

¹³³ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 2010, 14, 54.

¹³⁴ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokollid. - RT II 2010, 14, 55.

kriminaalõiguslikule põhimõttele tõstetud inimõiguse staatusesse, ulatudes seeläbi kriminaalõigusest kaugemale.¹³⁵

EIÕK protokoll nr 7 artikli 4 järgi ei või mitte kellegi üle sama riigi jurisdiktsiooni alusel teist korda kohut mõista ning kedagi ei või kriminaalkorras karistada teo eest, milles ta on juba selle riigi seaduse alusel ja kriminaalmenetluse korras lõplikult õigeks või süüdi mõistetud. Sellise põhimõtte õiguslik olulisus on kahepoolne – üheltpoolt tagab see õiguskindlust ning teisalt tehtud otsuste (*res iudicata*) püsijäämist.¹³⁶ Nii tagab *ne bis in idem* põhimõte, et näiteks karistuse kandnud isik saab täisväärtusliku liikmena ühiskonda naasta ning ta ei pea kartma, et teda võidakse sama rikkumise eest uuesti menetlema hakata.¹³⁷

Ka Eesti õiguses on *ne bis in idem* põhimõte ehk topeltkaristamise keeld põhiõiguslik põhimõte, mis sisaldub PS § 23 lõikes 3. Mainitud normi kohaselt ei tohi kedagi teist korda kohtu alla anda ega karistada teo eest, milles teda vastavalt seadusele on mõistetud lõplikult süüdi või õigeks. Täpsemalt sisaldab see kolme garantiid keelates nii teistkordse süüdistuse esitamise, kohtumõistmise kui ka karistamise.¹³⁸ Põhiõigusena paikneb topeltkaristamise keeld põhiõiguste süstemaatikas riigi vastu suunatud kaitseõiguste hulgas.¹³⁹ Seeläbi käitub see riikliku sunni piirajana ning kaitseb isikut riigi omavoli, aga seejuures ka ülemäärase sekkumise eest.¹⁴⁰ Ülalmainitud väliskirjanduses mainitud põhimõtte eesmärgid täidavad samasugust rolli ka Eesti õiguskorras – tegemist on põhimõttega, mis tagab tugevalt õiguskindlust ning seda ka konfliktsituatsioonides materiaalse õiglusega.¹⁴¹ Nimelt on topeltkaristamise keelu eesmärk tagada õiguskindlus ja -rahu välistades võimalus, et olukordades, kus isiku teole on ühe korra juba õiguslik hinnang antud, võidakse teda uuesti hakata üllatama sooviga täiendavalt karistada.¹⁴²

¹³⁵ Lõhmus, U. *Ne bis in idem* põhimõte: Euroopa Inimõiguste Kohtu 10. veebruari 2009. a otsus asjas *Sergey Zolotukhin vs. Venemaa*. - *Juridica* 2009/3, lk 143.

¹³⁶ Mirandola, Lasagni, lk 126.

¹³⁷ Klimek, L. *Ne bis in idem* As A Modern Guarantee in Criminal Proceedings in Europe. *Access to Justice in Eastern Europe*. Issue 4, November 2022, lk 103.

¹³⁸ Lõhmus, lk 143.

¹³⁹ Madise jt. PSK § 23/31.

¹⁴⁰ RKKKo 3-1-1-20-12 p 11, 3-1-1-57-09 p 16, 3-1-1-57-08 p 10.

¹⁴¹ Madise jt. PSK § 23/23.

¹⁴² RKÜKo 3-4-1-10-04 p 14.

Seejuures on topeltkaristamise keelul tugev mõju, kuivõrd see keelab asja teistkordse menetlemise isegi juhul, kui varasem hinnang osutub õiguslikult valeks.¹⁴³

Lisaks põhiseadusele on topeltkaristamise keeld otsesõnu sätestatud KarS § 2 lõikes 3, mis keelab sama süüteo eest mitmekordse karistamise sõltumata sellest, kas isik on süüdi mõistetud Eestis või mõnes muus riigis. Sellega seondult on Riigikohus oma praktikas lisaks eeltoodud eesmärkidele leidnud, et *ne bis in idem* põhimõtte tagab süüteomenetluses kvaliteeti, sest see peaks süüteomenetlejaid motiveerima koheselt hoolikale uurimisele ja õiguslikule hindamisele, kuivõrd see välistab otsuse tegemise järel võimaluse uuesti menetlemiseks.¹⁴⁴ Küll aga tuleb tõdeda, et karistusseadustikus sisalduv norm peab silmas eelkõige mitmekordse süüteomenetluse keeldu, mistõttu on see võrreldes põhiõigusliku põhimõttega selgelt kitsam ja kõrvalisem. Ainsaks erinevuseks on aga teistes riikides tehtud otsuste tunnustamine, mistõttu selles osas on see põhiseaduses sisalduvast normist suisa laiema kaitsealaga.¹⁴⁵

Tulles tagasi *ne bis in idem* põhimõtte põhiõigusliku olemuse juurde, siis EIÕK protokollis nr 7 sisalduv *ne bis in idem* põhimõtte on vägagi sarnane Eesti Vabariigi põhiseaduses sisalduva teistkordse kohtumõistmise ja karistamise keeluga. Kuivõrd eelviidatud normide tekstid on sarnased, siis on oluline ka nende ühesugune tõlgendamine. Seejuures on näiteks Riigikohus korduvalt võtnud aluseks ka erinevad EIK-i otsused ja tõlgendused.¹⁴⁶ Seetõttu on Eestis lisaks kohalikule kohtupraktikale *ne bis in idem* põhimõtte sisustamisel ja tõlgendamisel oluline roll ka EIK-i praktikal, mida käesoleva töö edaspidises osas kajastatakse.

Ne bis in idem põhimõtte kohaldumise analüüsimisel tuleb lähtuda kolmest peamisest küsimusest: kas tegemist on kuritegedega, kas tegemist on sama teoga ning kas esimene otsus sama teo osas oli lõplik.¹⁴⁷ Rahvusvaheliste normide tõlgendamisel on leitud, et eelkirjeldatud 3 küsimust sisaldavad tegelikult kokku 4 aspekti, mida tuleb EIÕK protokollis 7 artikli 4 tõlgendamisel arvestada ja mis toovad kaasa vastuolu *ne bis in idem* põhimõttega: mõlemad menetlused on

¹⁴³ RKKKo 3-1-1-56-15 p 6.

¹⁴⁴ *Ibidem* p 7.

¹⁴⁵ Madise jt. PSK § 23/27.

¹⁴⁶ RKKKo 3-1-1-57-09 p 17, 3-1-1-57-08 p 11, 3-1-1-120-06 p 7.

¹⁴⁷ Lõhmus, lk 143.

karistusõigusliku iseloomuga (ingl. *criminal in nature*), menetlused käsitlevad samu fakte, sama teoga seonduvalt sama isikut ning asjas on tehtud lõplik otsus.¹⁴⁸ Põhiõiguslikust olemusest ja eelkirjeldatud eeldustest tulenevalt võib kõnealune põhimõte seega mõjutada selgelt ka kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse konkurentsi. Ka Riigikohus on korduvalt asunud seisukohale, et *ne bis in idem* põhiõiguse kaitseala ei hõlma mitte üksnes kuritegusid, aga ka väärtegusid ning teatud juhtudel ka distsiplinaarüleastumisi.¹⁴⁹

Käesoleva töö keskmeks oleva konkurentsi valguses on tegemist olulise põhimõttega, sest olles põhiseaduslik printsiip ja seetõttu karistusõiguslikust legaliteedipõhimõttest ja ATS-st tulenevast distsiplinaarmenetluse toimetamise kohustusest tugevama õigusjõuga, välistab topeltkaristamise keeld vastuolu korral eelmainitud kohustustest tuleneva menetlemise nõude. See tähendab, et topeltkaristamise keeld võib otseselt mõjutada, kas ja kuidas on võimalik ametnike samaaegne kriminaal- ja distsiplinaarvastutus.

Ülalmainitutest on õiguslikult kõige selgem eeldus isikusamasus. See tähendab, et *ne bis in idem* põhimõte saab piirata topeltmenetlemist ja -karistamist vaid juhtudel, kui mõlemad menetlused või karistused on suunatud ühele ja samale isikule. Näiteks kui võimuliialduse kahtluse tõttu algatatakse kriminaalmenetlus vanglaametnik A suhtes seoses sündmusega X, siis ei esine igal juhul vastuolu *ne bis in idem* põhimõttega, kui sama sündmusega seonduvalt on algatatud distsiplinaarmenetlus vanglaametnik B suhtes.

Lisaks isikusamasusele on oluline, et mõlemate menetluste keskmeks oleks sama tegu. Teosamasuse puhul on Riigikohus nentinud, et ka EIK-i praktika on ses osas olnud muutuv ning heitlik.¹⁵⁰ Võttes arvesse käesoleva töö mahulist piirangut, siis ei hakata siinkohal süvenema täpsematesse teooriatesse ja erinevatesse seisukohtadesse, vaid piirdatakse vaid oluliseimaga.¹⁵¹ Ka EIK leidis, et erinevad seisukohad põhjustavad õiguskindlusetust ning kujundas teosamasuse osas keskse seisukoha asjas *Sergey Zolotukhin vs. Venemaa*.¹⁵² Nii jõudis EIK järeldusele, et *ne*

¹⁴⁸ Mirandola, Lasagni, lk 127.

¹⁴⁹ RKKKo 3-1-1-20-12 p 13, 3-1-1-21-06 p 9.1, 3-1-3-6-03 p 10.

¹⁵⁰ RKKKo 3-1-1-57-09 p 17.

¹⁵¹ Erinevaid EIK-i seisukohti on U. Lõhmus käsitlenud käesolevas töös kasutatavas Juridica artiklis.

¹⁵² EIKo 13939/03, *Sergey Zolotukhin vs. Venemaa*, p 78.

bis in idem põhimõtte keelab teistkordse menetlemise ja karistamise, kui menetlused käsitlevad samu või sisuliselt samu fakte.¹⁵³ Vastavat seisukohta on tunnustanud oma praktikas ka Riigikohus, kes muuhulgas selgitas, et hinnata tuleb mõlema menetluse esemeks olevaid teo tehioolusid.¹⁵⁴

Eelmainitu tähendab, et isegi kui mõlema menetluse keskmeks on üks ja sama sündmus, on oluline nendes menetlustes etteheidetavate tegude faktiline sisu. Võtame näiteks olukorra, kus vanglaametnik peksab ilma põhjuseta maas lamavat kinnipeetavat ja samal ajal sõimab teda erinevate roppustega. Kui ametnikku süüdistatakse kriminaalmenetluses ebaseadusliku füüsilise jõu kasutamises, erineb see faktiliselt ametniku vääritud käitumisest (kinnipeetava sõimamine), mida võidakse talle distsiplinaarkorras ette heita. Sellisel juhul põhinevad etteheited erinevatel faktidel, s.t. füüsilise jõu kasutamine põhineb asjatul peksmisel ning vääritud käitumine kinnipeetava sõimamisel. Seejuures ei mõjuta sõimamise fakt füüsilise jõu ebaseaduslikkust või füüsilise jõu (eba)seaduslikkus ametniku käitumise vääritud käitumise. Faktiliselt sama teoga oleks tegemist näiteks juhul, kui sama sündmuse puhul heidetaks ka distsiplinaarmenetluses ette vahetu sunni kasutamise volituste kuritarvitamist, s.t. samade normide rikkumist, millel põhineb näiteks võimuliialduse süüteo koosseisu puhul vahetu sunni ebaseaduslikkus. Võttes arvesse ka käesoleva töö varasemas osas analüüsitud olukordi, on nendele argumentidele tuginedes selge, et ka vanglaametnike kriminaal- ja distsiplinaarvastutus võivad käsitleda samu fakte, s.t. kujutada endast ühte teo *ne bis in idem* põhimõtte kohaselt.

Distsiplinaar- ja kriminaalvastutuse konkurentsi puhul on mõneti keerulisemaks eelduseks näiteks lõpliku otsuse olemasolu. Nimelt vääristab *ne bis in idem* põhimõtte kohtuotsuse seadusjõudu ja legitimeerib kohtuvõimu.¹⁵⁵ See tähendab, et lõpliku otsusena topeltkaristamise keelu mõttes saab käsitleda ennekõike pädeva kohtusüsteemi poolt tehtud otsuseid. Nii on ka Riigikohus väljendanud, et hilisem asjaolude õiguslik ümberhindamine, menetlemine ning karistamine on mitmekordse karistamise keelu põhimõttest tulenevalt keelatud olukorras, kus kellegi teole on õiguslik hinnang antud seadusjõustunud kohtuotsusega.¹⁵⁶ EIK on viidates EIÕK protokoll nr 7

¹⁵³ EIKo 13939/03, *Sergey Zolotukhin vs. Venemaa*, p 82.

¹⁵⁴ RKKKo 3-1-1-57-09 p 17-20.

¹⁵⁵ RKKKo 3-1-1-56-15 p 7.

¹⁵⁶ RKKKo 1-17-5176 p 18, 3-1-1-56-15 p 6.

seletuskirjale selgitanud, et otsus on lõplik, kui see on omandanud *res iudicata* jõu, s.t. kui otsust pole enam võimalik muuta – vaidlustamisvõimalused puuduvad, on menetlusosaliste poolt ammendatud või on nende kasutamise tähtaeg möödunud.¹⁵⁷

Samas nagu käesolevas töös eelnevalt selgitatud, siis distsiplinaarmenetluses otsustab distsiplinaarmenetluse algatamise ametisse nimetamise õigust omav isik. ATS § 76 lõikest 1 tulenevalt on ka distsiplinaarkaristuse määramise pädevus just eelnimetatud isikul. See tähendab, et distsiplinaarõiguse puhul ei tee vastavaid otsuseid kohus. Küll aga nähtub ATS § 76 lõikest 1, et distsiplinaarkaristus määratakse haldusaktiga, mistõttu võib selle vaidlustamise korral siiski tulla kõne alla ka kohtu poolt antav hinnang. Samas on ka kohtulik kontroll vähemalt kaalutusotsuste (sh distsiplinaarkaristuse määramise) üle piiratud.¹⁵⁸ Seetõttu pole võimalik kohtul kõige osas vastavat hinnangut anda, mistõttu pole välistatud, et mõningad otsused pole seadusjõustunud kohtuotsuse jõuga siiski võrdsustatavad.

Sarnane olukord võib kõne alla tulla ka kriminaalmenetluses, kuivõrd KrMS § 199 lõike 1 punkt 5 laiendab Eesti õiguskorras kriminaalmenetluste läbiviimisel *ne bis in idem* põhimõtet esmapilgul selliselt, et hõlmab lõplike otsustena ka kriminaalmenetluse lõpetamise määrused, mille koostab KrMS §-st 200 tulenevalt prokuratuur või uurimisasutus prokuratuuri loal. Ka seadusandja on sellega seonduvalt leidnud, et KrMS § 199 lg 1 punkt 5 on relatiivne kriminaalmenetlust välistav asjaolu ning eelmainitud kriminaalmenetluse lõpetamise määrused on määruskaebe korras KrMS § 383 alusel vaidlustatavad. Kui lõpetamise määrust ei vaidlustata või kui määruskaebus jäetakse rahuldamata, siis lõpetamise määrus omandab sisuliselt kohtuotsusele võrdväärse jõu ning menetluse jätkamine võib kõne alla tulla vaid teistmismenetluses.¹⁵⁹

Samas tuleb märkida, et viimasesse seisukohta tasub suhtuda kriitiliselt. Nimelt on Riigikohus hiljuti küsinud EIK-i nõuandvat arvamust, mis eelkirjeldatud tõlgendusega ei nõustu. EIK-ilt saadud arvamuse kohaselt ei kujuta prokuröri poolt kriminaalmenetlusest loobumine endas süüdi-ega õigeksmõistmist EIÕK protokoll nr 7 art 4 mõttes.¹⁶⁰ Sellele tuginedes leidis Riigikohus, et

¹⁵⁷ EIKo 13939/03, *Sergey Zolotukhin vs. Venemaa*, p 107.

¹⁵⁸ TrHKo 3-17-850 p 7.

¹⁵⁹ Madise jt. PSK § 23/43.

¹⁶⁰ RKKKo 1-20-3101 p 76.

PS § 23 lõike 3 mõttes õigeksmõistmine eeldab vähemalt üldjuhul kohtu otsustust, mistõttu pole prokuratuuri otsusel lõpetatud kriminaalmenetluse uuesti menetlemise korral tegemist *ne bis in idem* põhimõtte rikkumisega.¹⁶¹ Sellisest tõlgendusest lähtuvalt võiks distsiplinaar- ja kriminaalvastutuse konkurentsi korral kõige selgem lõplik otsus olla kohtuotsus kriminaalmenetluses, kuid muude otsuste käsitlemise võimalikkus lõpliku otsusena jääb ebaselgeks. Kui lähtuda rangelt põhimõttest, et *ne bis in idem* põhimõte tunnustab vaid kohtu poolt tehtud otsust, saaks siinkohal Eesti õigusele tuginedes asuda seisukohale, et ametnike samaaegne distsiplinaar- ja kriminaalvastutus ei ole juba seetõttu *ne bis in idem* põhimõttega vastuolus, sest ühte otsust pole teinud kohus. Tõsikindlalt aga taolisele seisukohale hetkel asuda ei saa.

Olulisim eeldus käesoleva töö kontekstis on aga distsiplinaarvastutuse võimalik karistusõiguslik iseloom, mis *ne bis in idem* põhimõtte puhul eeldab, et kuriteo mõiste sisustamisel ei lähtutaks süütegude riigisisestest klassifikatsioonist, vaid hinnataks teo reaalsel olemust.¹⁶² Vastasel juhul erineks *ne bis in idem* põhimõtte põhiõiguslik kaitseala, olles seejuures sõltuv riigisisestest kriminaalpoliitilistest otsustest. Selleks, et leida vastust küsimusele, kas distsiplinaarsüütegu saab olla karistusõigusliku sisuga tegu *ne bis in idem* põhimõtte valguses, on kasutusel niinimetatud Engeli kriteeriumid, mille EIK tõi välja asjas *Engel jt vs. Holland*.¹⁶³ Engeli kriteeriumeid on kokku kolm: üleastumise klassifikatsioon riigi seaduste järgi, üleastumise olemus ning üleastumise toimepanijat ähvardava karistuse iseloom ning raskus.¹⁶⁴ Sellisest EIK-i tõlgendusest saab järeldada, et *ne bis in idem* põhimõte võib otseselt keelata ka üheaegset kriminaal- ja distsiplinaarvastutust, kui distsiplinaarvastutus on oma iseloomult karistusõiguslik.

Engeli kriteeriumid on kasutusele võtnud ka Riigikohus, selgitades, et kriminaalõigusliku iseloomu tuvastamiseks tuleb esmalt vaadata teo õiguslikku kvalifikatsiooni riigisiseses õiguses, teiseks teo olemust ja kolmandaks ähvardava karistuse raskust.¹⁶⁵ Oluline on ka asjaolu, et ülalmainitud kriteeriumid on alternatiivsed, mitte kumulatiivsed, mistõttu klassifitseerub õigusrikkumine konventsiooni mõttes kriminaalseks juba ühele kriteeriumile vastavuse korral.¹⁶⁶

¹⁶¹ RKKKo 1-20-3101 p 77.

¹⁶² Lõhmus, lk 144.

¹⁶³ EIKo 5100/71 jt, *Engel jt vs. Holland*, p 80-85.

¹⁶⁴ Lõhmus, lk 144.

¹⁶⁵ RKKKo 1-16-4665 p 24.

¹⁶⁶ RKKKo 3-1-1-20-12 p 13, 3-1-1-21-06 p 9.7.

Nii on EIK selgitanud, et näiteks võimalik karistuse vähene raskusaste ei saa muuta teo olemuslikku iseloomu.¹⁶⁷ Samuti ei saa teo õiguslik iseloom sõltuda sellest, millena teda seadusest lähtuvalt kvalifitseeritakse. Riigikohtu üldkogu on seoses eelnevaga karistuste osas selgitanud, et kontrollida tuleb, kas riiklik sunnivahend, mida karistusõiguslikuks karistuseks ei loeta, on materiaalses mõttes ikkagi karistus, s.t. õigusrikkumise eest kohaldatav meede, mis evib karistuse olemust ja eesmärki ning on piisavalt raske, olles seejuures võrreldav kriminaalkaristusega formaalses tähenduses.¹⁶⁸

Engeli kriteeriumite sisust lähtuvalt saab järeldada, et näiteks distsiplinaarvastutuse võimalik karistusõiguslik iseloom sõltub väga suuresti riigisisese õiguse sisust ning tõlgendamisest. Et mitte jääda pelgalt abstraktseks ning mõista paremini *ne bis in idem* põhimõtet ja selle mõju kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse konkurentsi korral, analüüsitakse järgnevalt, kas ametnike distsiplinaarvastutusel on Eesti õiguses karistusõiguslik iseloom Engeli kriteeriumitest lähtuvalt. Olgu siinkohal öeldud, et kuivõrd muid *ne bis in idem* põhimõtte eelduseid (isikusamasus, teosamasus ning lõplik otsus) on juba ülal käsitletud, siis järgnevalt neid täiendavalt ei analüüsita.

2.2.2. Avaliku teenistuse distsiplinaarvastutus Engeli kriteeriumite valguses

Lähtuvalt Engeli kriteeriumitest tuleks alustada teo riigisisese õiguse järgsest kvalifikatsioonist. Seejuures on eelnevalt tuvastatud, et vanglaametniku samasisuline tegu võib riigisisese õiguse järgi üheaegselt kvalifitseeruda nii kuriteoks kui ka distsiplinaarsüüteks. Kui mõelda distsiplinaarvastutusele ning hinnata selle aluseks oleva teo võimalikku karistusõiguslikku iseloomu, siis distsiplinaarvastutuse aluseks olev ametniku tegu on distsiplinaarsüütegu ATS § 69 mõttes, aga mitte kuritegu KarS-is sätestatud süüteo koosseisude mõttes. Sellest tulenevalt saab järeldada, et pelgalt riigisisese kvalifikatsiooni järgi ei ole võimalik Eestis distsiplinaarsüütegudele või distsiplinaarvastutusele omistada karistusõiguslikku iseloomu.

Liikudes teo olemuse juurde, on distsiplinaarsüütegu ATS § 69 järgi teenistuskohustuste süüline rikkumine. Olles tihedalt seotud ametnike teenistuskohustustega ning nende tegevust reguleerivate

¹⁶⁷ EIKo 73053/01, *Jussila vs. Soome* p 31.

¹⁶⁸ RKÜKo 3-4-1-10-04 p 17.

õigusnormidega, on distsiplinaarsüütegu oma sisult ametikohustuste rikkumine, millel on ennekõike tööõiguslik, aga mitte karistusõiguslik iseloom. Olles seejuures nii distsiplinaarmenetluse algatamise kui ka distsiplinaarkaristuse määramise osas usaldatud ametisse nimetamise õigust omava isiku otsustuspädevusse (ATS § 72 lõige 1 ja § 76 lõige 1), on distsiplinaarsüütegu ennekõike ametniku teenistus- ja usaldussuhte rikkumine, mille etteheitmiseks on pädev ametisse nimetamise õigust omav isik. Ka ATS-i seletuskirjast lähtuvalt on distsiplinaarsüütegu olukord, kus ametnik ei ole avalik-õiguslikust suhtest tulenevaid kohustusi täitnud nõuetekohaselt ehk distsiplineeritult.¹⁶⁹ Sellised rikkumised ei ole aga oma olemuselt karistusõiguslikud, vaid pigem tööõiguslikud. ATS § 75 lõige 9 sätestab samuti, et kui teenistuskohustuse rikkumine pannakse toime teoga, mille eest võidakse ametnikule määrata kriminaalkaristus, ei välista see sama teo eest distsiplinaarkaristuse määramist. Nagu eelnevalt viidatud (vt viide 130), siis näiteks riigireetmise (KarS § 232) puhul ATS § 75 lõike 6 punkt 5 suisa kohustab ATS § 72 lõikest 2 tulenevalt distsiplinaarmenetluse algatama.

Kõnealuse Engeli kriteeriumi puhul tuleks hinnata, kas karistusseadustik kaitseb tavapäraselt samasugust avalikku huvi ning kas meedet kehtestav säte on suunatud kindlale isikute grupile või mitte.¹⁷⁰ Eesti puhul võiks väita, et riik esindab distsiplinaarmenetluses ja kriminaalmenetluses erisuguseid huvisid. Neist esimese puhul seondub see eelkõige avaliku teenistuse toimimise ja ametnike teenistusliku sooritusvõime tagamisega.¹⁷¹ Need ei ole aga omased avaliku huvile, mida esindab riiklik süüdistus kriminaalmenetluses. Sellest tulenevalt ei ole võimalik ka distsiplinaarsüütegude olemuse kaudu omistada neile Eestis karistusõiguslikku iseloomu. Ka väliskirjanduses on väidetud, et see oleks suisa erakordne, kui distsiplinaarvastutuse aluseks olevale rikkumisele omistataks teomõiste EIÕK-is sisalduva *ne bis in idem* põhimõtte kontekstis, sest sellised teod või menetlused ei sisalda reeglina mingisugust kriminaalõiguslikku iseloomu.¹⁷²

Viimase Engeli kriteeriumina tuleks analüüsida distsiplinaarkaristuste iseloomu ja raskust. ATS §-st 70 tulenevalt on Eestis ametnikele distsiplinaarsüütegude toimepanemise eest ettenähtud

¹⁶⁹ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri, lk 49. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae/> (26.03.2025).

¹⁷⁰ Bueno Armijo, lk 508.

¹⁷¹ Lang, Pärnamägi, Sarapuu, lk 222.

¹⁷² Kidd, C. J. K. Disciplinary Proceedings and the Right to a Fair Criminal Trial under the European Convention on Human Rights. The International and Comparative Law Quarterly (1987), lk 867-868.

võimalikeks distsiplinaarkaristusteks noomitus, põhipalga vähendamine kuni 30 protsenti kuni kuueks kuuks ning teenistusest vabastamine. Vanglaametnike puhul on karistuste liikide erisätteks VangS § 150, mis lisab eelnimetatud karistustele ühe astme võrra madalamale ametiastmele või madalamale ametikohale üle viimise üheks aastaks. Kuigi formaalselt pole loetletud karistused Eesti siseriikliku õiguse kohaselt käsitletavat kriminaalkaristustena, siis ülaltoodud silmas pidades tuleb analüüsida, kas loetletud karistused on kriminaalkaristused materiaalõiguslikus mõttes.

Nagu käesoleva töö esimeses peatükis mainitud, on nii distsiplinaarvastutusel kui ka distsiplinaarkaristustel kriminaalvastutusest ja -karistustest erinevad eesmärgid. Nii on kriminaalkaristustele reeglina iseloomulik üheltpoolt repressiivne iseloom, mis väljendub tehtud ülekohtu eest kätte maksmisses, ning teisalt preventiivne iseloom, mis püüab läbi karistuse hoida ära uut ülekohtu.¹⁷³ Distsiplinaarkaristuste puhul on olukord aga teistsugune. Kuigi ka distsiplinaarvastutusel on mingil määral toimepandud rikkumise puhul etteheitev iseloom ning ka uusi rikkumisi ärahoidev toime, on see reeglina siiski vähemalt teoorias kriminaalkaristustest erinev. Esmalt saab tõdeda, et kuigi ka distsiplinaarkaristustel on ametnike jaoks nende õiguseid kahjustav mõju, on see selgelt seotud vaid avaliku teenistus- ja usaldussuhtega ega oma reeglina kriminaalkaristustele iseloomulikku repressiivsust.¹⁷⁴

Eesti õiguse poolelt võib aga proovida argumenteerida ka teistsuguse tõlgenduse kasuks. Näiteks arvestades ATS §-s 71 sätestatud distsiplinaarmenetluse eesmärki¹⁷⁵, milleks on lisaks asjaolude kiirele ja täielikule väljaselgitamisele ning võimaliku süüdlase tuvastamisele ka distsiplinaarkaristuse õiglane määramine, siis on sellest esmapilgul tuletatav, et kogu distsiplinaarmenetluse ja seejuures eelkõige distsiplinaarkaristuse eesmärk on muuhulgas ka süüdlast karistada. Karistamisele iseloomulik on näiteks asjaolu, et distsiplinaarmeetmed järgnevad rikkumisele ning on kohaldatavad üksnes süü tuvastamise korral. Samuti pole näiteks põhipalga vähendamine karistusena oma iseloomult hüvituslik.

¹⁷³ Sootak (viide 6), lk 37.

¹⁷⁴ Bueno Armijo, lk 503.

¹⁷⁵ Distsiplinaarkaristuse eesmärk on tugevas seoses distsiplinaarmenetluse eesmärgiga.

Küll aga ei tunnista sellist distsiplinaarmedmete iseloomu asjakohane õiguskirjandus. Nimelt leitakse distsiplinaarmenetlusest rääkides üksmeelselt, et distsiplinaarmenetlusel on ametniku kohustuste täitmise tagamiseks hoiatav funktsioon ning teisalt ametnikusuhet lõpetav funktsioon, kui ametniku suhtes on usaldus kaotatud ning võib arvata, et ametnik ei suuda ka edaspidi teenistuskohustuste täitmist tagada.¹⁷⁶ See tähendab, et avalikus teenistuses täidab distsiplinaarõigus eelkõige järelevalve funktsiooni ning tagab ametnike kohustuste järgimise ning teenistusliku sooritusvõime.¹⁷⁷ Distsiplinaarkaristus määratakse eeltoodust tulenevalt sisuliselt vastavalt sellele, mil määral ametniku rikkumine teenistus- ja usaldussuhte aluseks olevat usaldust kahjustanud on.¹⁷⁸ Seetõttu ei ole ka asjaolu, et distsiplinaarvastutus järgneb rikkumisele hiljem ning on kohaldatav üksnes ametniku süü tuvastamise korral iseloomulik vaid karistamisele. Distsiplinaarvastutuse puhul oleks mõeldamatu teistsugune olukord, kuivõrd sellise rikkumise tõendamise nõudmisega välditakse olukordi, kus avalikust teenistusest vabastatakse isikuid suvaliselt omamata selleks reaalselt vastavat põhjendust. Seega tuleks lõpuks siiski tõdeda, et distsiplinaarkaristused erinevad oma iseloomult kriminaalkaristustest, mistõttu ei ole Eesti õiguses ka seeläbi neile karistusõiguslik iseloom omistatav.

Samasuguse järelduse võib teha ametnike distsiplinaarkaristuste raskust arvestades. Nagu eelnevalt viidatud, on erinevateks ametnike distsiplinaarkaristusteks reeglina noomitus, põhipalga vähendamine kuni 30 protsenti kuni kuueks kuuks ning teenistusest vabastamine (ATS § 70). Vanglaametnike puhul lisandub VangS §-st 150 ka ühe astme võrra madalamale ametiastmele või madalamale ametikohale üleviimine üheks aastaks. Kriminaalkaristusteks on aga rahaline karistus (KarS § 44 lõige 1) ning vangistus (KarS § 45 lõige 1).

Nende omavahelisel võrdlemisel on oluline roll EIK-i praktikal, mille kohaselt on distsiplinaarmedmete puhul kõnealust Engeli kriteeriumit tõlgendatud väga kitsendavalt. Kuigi EIK pole seda selgesõnaliselt kinnitanud, on praktikast järeldatav, et distsiplinaarmedmed on Engeli kriteeriumi kohaselt karistusõigusliku raskusega vaid juhtudel, kui nende kohaldamisega

¹⁷⁶ Lang, Pärnamägi, Sarapuu, lk 223; Abel, A. Distsiplinaarmenetluse läbiviimine (vangla)ametniku suhtes. Õppematerjal. Sisekaitseakadeemia Justiitskollidž: Tallinn 2019-2020, lk 27.

¹⁷⁷ Lang, Pärnamägi, Sarapuu, lk 222.

¹⁷⁸ *Ibidem*, lk 237.

kaasneb tõsine vabadusekaotuslik tagajärg.¹⁷⁹ Nii on EIK näiteks karistusõigusliku iseloomu omastanud rahalistele karistustele, mille puhul võib nende täitmata jätmisel ähvardada vabadusekaotusliku karistuse täitmisele pööramine.¹⁸⁰

Samas võttes arvesse, et Eesti õiguses on avaliku teenistuse distsiplinaarvastutuse karmimaks karistuseks teenistusest vabastamine, siis sellist karistust ei saa oma tõsidusest lähtuvalt pidada Engeli kriteeriumi kohaselt samuti karistusõiguslikuks. Nii ei ole ka EIK avalikust teenistusest vabastamist distsiplinaarmeetmena pidanud karistusõiguslikuks.¹⁸¹ Samas võib distsiplinaarkorras teenistusest vabastamine Eestis endaga kaasa tuua veelgi enam tagajärgi. Nii näiteks võib distsiplinaarkorras avalikust teenistusest vabastamine piirata hiljem uuesti avalikus teenistuses teenimist. Näiteks vanglateenistuja eetikakoodeksi punkti 1.10 järgi ei võeta vanglateenistusse isikut, kes on pidanud teisest avaliku võimu asutusest lahkuma oma eksimuse tõttu (eluaegne mõju). PPVS § 40 punkt 4 välistab avalikust teenistusest vabastamise korral vähemalt aastaks võimaluse pääseda ka politseiteenistusse. Seega kaasneb lisaks teenistusest vabastamisele ka riive PS § 29 lõikes 1 sätestatud põhiõigusele valida vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta. Samas KGB salateenistujate puhul ei pidanud EIK karistusõigusliku tõsidusega võrreldavaks karistust, millega kaasnes avalikust teenistusest vabastamine ja 10-aastane keeld teatud tegevusvaldkondades töötada.¹⁸² Eesti õiguses on kaalukas roll ka asjaolul, et teenistusest vabastamine ja mainitud riive ametnikule kaasneb ka juhul, kui ta tahtliku kuriteo (näiteks KarS § 291 või 324) eest kriminaalkaristuse saab (ATS § 95 lõige 1 ja § 15 punkt 1). Seega võrreldes ametnike võimalike kriminaal- ja distsiplinaarkaristuste raskust, tuleb tõdeda, et ka distsiplinaarkaristused ei muuda oma raskusest tulenevalt distsiplinaarmeetmeid karistusõiguslikuks.

Nagu eelnevast kokkuvõtlikult nähtub, siis vähemalt vanglaametnike näitel ei saa distsiplinaarmeetmete kehtival kujul Engeli kriteeriumites alusel omistada karistusõiguslikku iseloomu *ne bis in idem* põhimõtte kontekstis. Olemasolev kohtupraktika peab distsiplinaarõiguslikke meetmeid karistusõiguslikeks vaid äärmistel juhtudel - näiteks kui

¹⁷⁹ Bueno Armijo, lk 509.

¹⁸⁰ EIKo 27783/95, *T vs. Austria* p 67, 11034/84, *Weber vs. Šveits* p 34.

¹⁸¹ EIKo 53372/07, *Vagenas vs. Kreeka* p 1.

¹⁸² EIKo 55480/00, 59330/00, *Sidabras ja Džiautas vs. Leedu*.

siseriiklik õigus käsitleb rikkumist karistusõiguslikuna või kui sellele järgneb olemuselt repressiivse iseloomuga karistus.

2.2.3. Menetluse eesmärkide olulisus *ne bis in idem* põhimõtte kaitseala määratlemisel

Kuigi võiks järeldada, et Engeli kriteeriumitele mittevastavuse tõttu ei teki ametnike distsiplinaar- ja kriminaalvastutuse konkurentsi korral vastuolu *ne bis in idem* põhimõttega, siis on käsitlemist väärt ka hilisem EIK-i praktika, mis puudutab menetluse eesmärkide olulisust *ne bis in idem* põhimõtte kaitseala määratlemisel. Kui varasemalt pakkusid Engeli kriteeriumid *ne bis in idem* põhimõtte kaudu menetlusalustele isikutele laialdast kaitset ning võimaldasid mitmesuguste meetmete omistada karistusõiguslikku iseloomu, siis hilisemas praktikas on *ne bis in idem* kaitseala hakatud kitsendama.¹⁸³

Keskseks lahendiks on seejuures *A ja B vs. Norra*, milles EIK leidis, et kuigi maksumenetluses määratud trahv muutis menetluse Engeli kriteeriumitest lähtuvalt kriminaalõiguslikuks, peeti kohaseks reageerida ka kriminaalmenetlusega. Seejuures ei näinud kohus vastuolu *ne bis in idem* põhimõttega, sest menetlustel on erinevad eesmärgid ning kumulatiivne mõju.¹⁸⁴ Sellele viitab muuhulgas EIÕK-i 7. lisaprotokolli seletuskiri, mille kohaselt ei välista *ne bis in idem* põhimõtte sama teo suhtes lisaks kriminaalmenetlusele sellest erineva iseloomuga menetluse läbiviimist (näiteks tsiviilhagi esitamine või ametniku karistamine distsiplinaarkorras).¹⁸⁵ See tähendab, et isegi kui Engeli kriteeriumitele tuginedes jaatada Eesti õiguses ametnike distsiplinaarmedetmete karistusõiguslikku iseloomu, ei pruugi nad teineteist siiski välistada. Sellise tõlgenduse läbi kitsendas kohus märkimisväärselt *ne bis in idem* põhimõtte kaitseulatust.¹⁸⁶

Asjas *A ja B vs. Norra* leidis kohus, et kindlatel juhtudel ei kujuta kriminaal- ja haldusmenetlused endas menetluste dubleerimist. Nimelt kui kaks menetlust esindavad teineteist täiendavaid reaktsioone rikkumisele, peaks neid käsitlema ühe menetlusena ning seetõttu kooskõlas *ne bis in*

¹⁸³ Mirandola, Lasagni, lk 127.

¹⁸⁴ EIKo 24130/11, 29758/11, *A ja B vs. Norra*.

¹⁸⁵ RKKKo 3-1-1-57-08 p 13.2.

¹⁸⁶ Mirandola, Lasagni, lk 127.

idem põhimõttega.¹⁸⁷ Eeldused, millal kohtu hinnangul vastuolu *ne bis in idem* põhimõttega ei teki, on järgmised: menetlused esindavad teineteist täiendavaid eesmärke ning käsitlevad rikkumist erinevate sotsiaalsete aspektide järgi, need on rikkumise eest ettenähtavad tagajärjed, menetlused väldivad tõendite kogumisel ja hindamisel võimalikult palju dubleerimist ning mõlemad tagavad, et karistuse määramisel arvestatakse ka teises menetluses määratud karistusega.¹⁸⁸

Eelkirjeldatust lähtuvalt on ka Eesti õiguses võimalik kohaldada avalikus teenistuses samaaegselt nii kriminaal- kui ka distsiplinaarkaristust. Seda muidugi viimase eelduse järgimise korral, mis eeldaks, et distsiplinaarkaristus sama teo eest arvestab mõistetud kriminaalkaristusega ning distsiplinaarkaristuse eelnemise puhul arvestab sellega kohus kriminaalkaristuse määramisel. Nimelt on käesolevas töös eelnevalt korduvalt selgitatud, et kriminaal- ja distsiplinaarmenetlusel on Eestis erinevad eesmärgid ning neist üks käsitleb rikkumist avaliku teenistus- ja usaldussuhte rikkumisena ning teine kuriteona. Nii reageerib distsiplinaarkaristus vastavalt teenistusalasele rikkumisele või teenistus- ja usaldussuhte kahjustumisele ning kriminaalkaristus ühiskonna sotsiaalsete kooselu aluste kahjustamisele. Samuti võib jaatada selliste meetmete ettenähtavust. Juba pelgalt eluliselt on ettenähtav, et kui pannakse toime suisa kuriteo vääriliseks peetav tegu seoses teenistuskohustustega, järgneb sellega muuhulgas ka distsiplinaarõiguslik tagajärg (näiteks ametniku teenistusest vabastamine), mis käsitleb rikkumisega seotud avaliku teenistus- ja usaldussuhte kahjustumist, mille raames kuritegu toime pandi.

Kõige probleemsemaks võib osutuda just tõendite kogumise ja hindamise dubleerimise vältimine kriminaal- ja distsiplinaarmenetluse käigus, sest mitmetel põhjustel võib olla hilisemas menetluses vajalik uute täiendavate ja iseseisvate menetlustoimingute tegemine.¹⁸⁹ Sellisel tõlgendusel on ka täiendav praktiline murekoht. Nimelt kestab kriminaalmenetlus reeglina distsiplinaarmenetlusest kauem, mistõttu tähendaks selline tõlgendus sisuliselt distsiplinaarmenetluses kogutud tõendite kasutamist kriminaalmenetluses. See ei arvesta aga menetluslike eripäradega, sealhulgas tõendite kogumise ja hindamise reeglite ning menetluslike tagatistega.¹⁹⁰

¹⁸⁷ EIKo 24130/11, 29758/11, *A ja B vs. Norra* p 121.

¹⁸⁸ *Ibidem* p 132.

¹⁸⁹ *Mirandola, Lasagni*, lk 129.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

Kuigi menetlusaluse isiku seisukohast võib kahe eraldiseisva menetluse ja karistuse võimaldamine olla stigmatiseeriv, siis riiklikust seisukohast lähtuvalt ei saa pisendada näiteks distsiplinaarmenetlusele omast teenistussuhte lõpetavat funktsiooni. Nimelt peab avalikus teenistuses esinema võimalus teenistussuhte lõpetamiseks seoses ametnikupoolse rikkumisega. Antud juhul täidab sellist rolli distsiplinaarõigus, mis võimaldab olulise süülise teenistuskohustuse rikkumise korral usalduse kaotuse tõttu teenistussuhte lõpetada (ATS § 75 lõige 4). Alternatiivse võimalusena võiks käsitleda ATS §-s 92 sätestatud ehk võimalust ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu teenistussuhte lõpetada, kuid sisuliselt ei ole see siiski analoogne distsiplinaarsüüteo tagajärjel teenistusest vabastamisega. Näiteks ei eelda see ametniku süülisuse ja rikkumise tuvastamist. Samuti ei saa distsiplinaarsüüteo toime pannud isiku puhul järeldada, et tal on puudu teadmistest või oskustest nagu ATS § 92 seda eeldab. Nii võib distsiplinaarsüüteo toime panna väga kogenud ametnik laiskusest, ükskõiksusest või motivatsioonipuudusest, omades seejuures kõiki teenistusülesannete edukaks täitmiseks vajalikke teadmiseid ja oskuseid. Samuti ei saa ebakompetentsus olla distsiplinaarsüütegu ega vääri karistamist, mistõttu sellistel puhkudel peaks teenistussuhte lõpetamist käsitlema seaduslikkuse taastamisena.¹⁹¹

Võimaldades nii kriminaal- kui ka distsiplinaarmenetluse läbiviimist, välditakse muuhulgas olukorda, kus kriminaalsüüdistuse äralangemisel jääb ametniku rikkumisele hoopis reageerimata. Selline olukord poleks kooskõlas avalikkuse huviga. Samuti muutuksid sisutühjaks kehtestatud süüteo koosseisud, kui topeltkaristamise keelule tuginedes välistatakse distsiplinaarkaristuse tõttu kriminaalkaristuse võimalikkus. Diskrimineerimiskeeld (PS § 12) ei võimaldaks ka ametnikke erinevalt kohelda, mistõttu tuleks taoliste olukordadele jätta kriminaalkorras reageerimata. Seevastu kui määrata vaid kriminaalkaristus ja välistada topeltkaristamise keelule tuginedes distsiplinaarkaristus, jääks ametnik endiselt avalikku teenistusse, olles seejuures varasemalt teenistusülesannete käigus toime pannud kuriteo ja tegelikult teenistussuhte aluseks oleva usalduse minetanud. Avalikkuse huvist lähtudes oleks seetõttu ainuõige olukord, kus üheltpoolt on võimalik ametnik võtta vastutusele distsiplinaarkorras (sisust lähtuvalt näiteks teenistusest vabastada) ning teisalt ka kriminaalkorras, et toime pandud ebaõigluse eest tasuda, taoliseid rikkumisi edaspidi laiemalt ära hoida ja normikehtivust kinnitada. Selles võiks väljenduda kriminaal- ja distsiplinaarmenetluste kumulatiivne mõju, mille tähtsust EIK kõnealuses lahendis rõhutas.

¹⁹¹ Bueno Armijo, lk 505.

Samas ei ole kriminaalkaristuse mõistmise korral teenistusest vabastamine Eesti õiguse kohaselt enam otseselt distsiplinaarõiguslik probleem. Nagu eelnevalt mainitud, siis tahtliku kuriteo toimepanemises süüdimõistmise korral kohustab ATS § 95 koosmõjus ATS § 15 lõike 1 punktiga 1 ametniku teenistusest vabastama. Tahtlikeks kuritegudeks on ka käesolevas töös näitena kasutatavad võimuliialdus ja kinnipeetud isiku ebaseaduslik kohtlemine. Taoline teenistusest vabastamise võimalus ametniku kriminaalkorras süüdimõistmise korral on muuhulgas vajalik, et riigiasutus saaks täita korruptsioonivastase seaduse¹⁹² (KVS) § 3 lõikes 4 sätestatud kohustust.¹⁹³

Praktikas tähendab see siiski olukorda, mille puhul on ametnik kuni jõustunud süüdimõistva kohtuotsuseni endiselt avalikus teenistuses. Sõltuvalt kriminaalmenetlusele ning kohtuvaidlustele kuluvast ajast võib see tähendada olulist ajaperioodi. Olgu siinkohal märgitud, et näiteks 2022. aastal kestis kriminaalmenetlus kõigis menetlusliikides kokku keskmiselt 319 päeva.¹⁹⁴ Samas tuleb lähtuda süütuse presumptsioonist (PS § 22 lõige 1), mistõttu poleks ennetav teenistussuhte lõpetamine pelgalt kriminaalmenetluse toimumise põhjendusel õigustatud, sest teenistussuhte lõppemine on lõplik, kuid kriminaalmenetlus võib erinevatel põhjustel ära langeda. Nii on Riigikohus näiteks kahtlustuse esitamise tõttu politseiametniku teenistusest vabastamise kohustust pidanud põhiseadusvastaseks.¹⁹⁵ Küll aga võiks seetõttu seadusest tuleneda võimalus vastava kriminaalmenetluse ajaks ametnik teenistusest kõrvaldada analoogselt ATS §-s 78 sätestatud võimalusele.¹⁹⁶ Vanglaametnike puhul on vastav võimalus sätestatud VangS §-s 154⁴ lõikes 1, kui kriminaalmenetluses peaks vanglaametnikule esitatama kahtlustus või süüdistus. Sama normi lõike 3 kohaselt tuleb teenistusest kõrvaldatud ametnikule maksta ka 60% suurust palka, mis võib sõltuvalt kriminaalmenetluse mahukusest ja vaidlustest kesta aastaid. Probleem on aga selles, et ka kahtlustuse või süüdistuse esitamiseni võib kuluda palju aega, mis võimaldab ametnikul

¹⁹² Korruptsioonivastane seadus. - RT I, 14.03.2025, 12.

¹⁹³ KVS § 3 lõike 4 järgi peab riigi- või kohaliku omavalitsuse üksuse asutus tagama, et tema nimel, ülesandel või järelevalve all ei täida teenistuses olles või lepingu alusel avalikku ülesannet ametiisik, kellel on karistus tahtlikult toimepandud kutse- või ametiõiguste kuritarvitamise või ametikohustuste rikkumisega seotud kuriteo, samuti kelmuse, usalduse kuritarvitamise, altkäemaksu andmise või vahendamise, mõjuvõimuga kauplemise, avaliku usalduse vastase kuriteo või majandusalse kuriteo eest.

¹⁹⁴ Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2022. - <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevus2022/kriminaalmenetlus/> (17.12.2024).

¹⁹⁵ RKPJKo 5-21-1.

¹⁹⁶ ATS § 78 lõike 1 järgi võib ametniku distsiplinaarmentluse ajaks teenistusest kõrvaldada, kui distsiplinaarsüütegu hinnates võib eeldada, et menetluse tulemusena määratakse karistuseks teenistusest vabastamine.

teenistuses olles toime panna uusi rikkumisi või manipuleerida käimasoleva kriminaalmenetluse ja võimalike tõenditega. Vanglaametnike näitel võib menetlusalune isik näiteks teenistuses jätkates mõjutada kolleege, kes võivad kriminaalmenetluses tunnistajateks olla. Kuigi KrMS § 141 lubab sellise ohu korral kahtlustatava või süüdistatava ka prokuratuuri taotlusel ja kohtuniku loal ametist kõrvaldada, eeldab ka see meede, et lisaks selle vajalikkuse põhjendatusele oleks kahtlustus või süüdistus esitatud. Samuti võib see praktikas vanglaametnike puhul kujuneda ebatõenäoliseks meetmeks, kuivõrd tõenäoliselt esineb alternatiive, kuidas vanglaametnik saaks teenistuses jätkata, seejuures omamata võimalust kuidagi kriminaalmenetlust mõjutada või uusi rikkumisi toime panna.

Alternatiivina võimaldaks distsiplinaarmenetlus aga selle põhjendatuse korral teenistusest vabastamiseni jõuda tunduvalt kiiremini. Seeläbi välditaks ka olukordi, kus kriminaalmenetluse lõpetamisel õigeksmõistva otsusega pole enam võimalik distsiplinaarkaristuse määramise tähtaja möödumise tõttu ametnikku teenistusest vabastada. Täpsemalt öeldes ei peaks teenistussuhte lõpetamine ootama kriminaalmenetluse järel, mille käiku ja kiirust ametiasutus ei kontrolli. Samuti pole paljud karistusõiguslikult tähtsad asjaolud (näiteks KarS § 324 puhul otsese tahtluse tuvastamine) olulised distsiplinaarkorras tehtava etteheite puhul. Distsiplinaarmenetluse tulemusena teenistusest vabastamine enne VangS § 154⁴ lõike 1 alusel teenistusest kõrvaldamist võtaks vangla näitel ametiasutuselt ära ka kohustuse maksta teenistusest kõrvaldatud ametnikule 60% suurust palka (VangS § 154⁴ lõige 3).

Kuigi EIK piiras asjas *A ja B vs. Norra* märkimisväärselt olukordi, mil distsiplinaar- ja kriminaalvastutus võiksid *ne bis in idem* põhimõttest tulenevalt teineteist välistada, on nende poolt välja toodud neljas aspekt, s.o. karistuste vastastikune arvestamine, siiski väga oluline. Seda ka juba seetõttu, et kuigi *ne bis in idem* põhimõtte kaitseulatuse kitsendamine paneb menetlusalused isikud positsiooni, kus neid võib ähvardada sama teo eest mitmekordne menetlemine ja karistamine, aitab kõnealune aspekt mingilgi määral mitmekordse karistamisega kaasnevat võimalikku ebaõiglustunnet tasakaalustada. Nimelt nõudis EIK kõnealuses asjas, et hilisema karistuse määramisel võetaks arvesse varasemalt mõistetud karistust.¹⁹⁷ EIK rõhutas seejuures, et

¹⁹⁷ EIKo 24130/11, 29758/11, *A ja B vs. Norra* p 132.

koosmõjus peavad kohaldatud meetmed kogumina jääma proportsionaalseks.¹⁹⁸ Ka Eesti õiguse puhul on selgitatud, et kuigi õiguslikult *ne bis in idem* põhimõtte taolist kahekordset karistamist ei keela, ei peaks karistatav selle all kannatama, et tegemist on olemuslikult erinevate õigusvaldkondadega.¹⁹⁹ Järgnevalt analüüsitaksegi, kuidas Eesti õiguses kriminaal- ja distsiplinaar karistuste vastastikune arvestamine välja võiks näha.

2.2.4. Distsiplinaar- ja kriminaal karistuste omavaheline suhestumine

Kuigi eelkirjeldatud menetluste ja karistuste vastastikuse arvestamise idee leevendab menetlusaluse isiku olukorda vähemalt mingil määral ja tagab meetmete kogumi proportsionaalsust, tuleb seejuures siiski nentida, et osaliselt kannatab ametnik siiski seetõttu, et distsiplinaar- ja kriminaalmenetlus täidavad erinevaid eesmärke. Tõmmates paralleele karistusõigusega, siis lahendatakse karistusõiguses taoliseid konfliktisituatsioone seadusainsuse eriliikidega, mis välistavad rikkumise puhul sellele mitmekordse reageerimise. Kuivõrd seadusainsuse eriliikide kaudu võib selguda, et mõlema karistuse omavaheline suhestumine ei peakski kõne alla tulema, siis alustatakse just seadusainsuse eriliikide analüüsimisest kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse konkurentsi korral.

Näiteks tuleks hinnata, kas mitme koosseisu puhul hõlmab üks neist kogu juhtunu ebaõigluse või mitte.²⁰⁰ Tegemist on süüteo koosseisu spetsiaalsusega, mis tähendab, et mõlema koosseisu kohaldamine pole vajalik.²⁰¹ Nii võiks kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse puhul järeldada, et kui kriminaal karistus mõistetakse sama rikkumise eest, s.t. tegu kvalifitseerub nii distsiplinaarsüüteks kui ka kuriteoks, kohaldatakse vaid kuriteo koosseisu, sest see hõlmab oma sisu ja karistuse raskuse poolest distsiplinaarsüüteo ebaõigluse. Samas nagu eelnevalt selgitatud, ei saa kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse konkurentsis otseselt järeldada, et kriminaalvastutus hõlmab selliselt endas distsiplinaarvastutust ning käitub selle suhtes erilise vastutusvormina, sest kõnealuste menetlusliikide eesmärgid on erinevad. Selliselt ei ole kriminaalvastutus käsitletav distsiplinaarvastutuse eriliigina, mistõttu ei saaks neist kumbagi karistusõiguslikule spetsiaalsusele

¹⁹⁸ EIKo 24130/11, 29758/11, *A ja B vs. Norra* p 132.

¹⁹⁹ Madise jt. PSK § 23/39.

²⁰⁰ RKKKo 3-1-1-22-11 p 13.2.

²⁰¹ Sootak (viide 6), lk 110.

tuginedes kõrvale heita. Taolist kriminaalmenetluse spetsiaalsust on näiteks maksumenetlusliku sanktsiooni ja kriminaalmenetluse võrdluses tunnustanud Itaalia õiguskord, kus kriminaalkaristuse korral maksumenetluslikku sanktsiooni enam ei kohaldata.²⁰²

Teise karistusõigusliku seadusainsuse liigina võiks kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse konkurentsi korral paralleele tuua subsidiaarsusega. Tegemist on olukorraga, kus primaarkoosseis ei sisaldu otseselt subsidiaarkoosseisus, nagu seda nõudis spetsiaalsus, vaid nad pelgalt kaitsevad samu õigushüvesid, kuid primaarkoosseis teeb seda märksa intensiivsematel juhtudel.²⁰³ Selline reegel sisaldub näiteks KarS § 3 lõikes 5, millest lähtuvalt karistatakse isikut olukorras, kus tema tegu vastab nii väärteo- kui ka kuriteokoosseisule, üksnes kuriteo eest. Karistusõiguslik käsitlus välistaks sellisel juhul topeltmenetlemise ja -karistamise. Subsidiaarsussuhet iseloomustab see, et subsidiaarkoosseisu kaitseülesanne on teisejärguline ning üksnes primaarkoosseisu abistav.

Ka seejuures takerdub kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse konkurents paratamatult nende eriilmelistesse eesmärkidesse, mistõttu ei saa distsiplinaarvastutust käsitleda subsidiaarkoosseisuna, mis kuidagi kriminaalvastutust abistaks. Tegemist on eraldiseisvate menetlusliikidega (sealhulgas üks karistusõiguslik ja teine haldusõiguslik) ega saa erinevate eesmärkide tõttu olla vaadeldavad teineteist abistavana. Seega tuleb eeltoodule tuginedes järeldada, et kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse konkurentsis esineb nii spetsiaalsusele kui ka subsidiaarsusele omaseid tunnuseid, kuid lõplikult ei piira kumbki ametnike kriminaal- ja distsiplinaarvastutusele võtmist ühe ja sama teo eest. See tähendab, et mitmekordsest karistamisest tõenäoliselt praktikas seadusainsuse reeglitele tuginedes siiski ei pääse, mistõttu tuleks lahendis *A ja B vs. Norra* väljendatud seisukoha järgi arvestada hilisemas menetluses ka varasemalt määratud karistusega ja sellest lähtuvalt hinnata täiendava karistuse otstarbekust.

Võttes arvesse seadusest tulenevaid menetluslikke tähtaegu, siis on eluliselt usutavam, et rohkem leiab eelkirjeldatud vastastikune arvestamine aset süüteomenetluses. Nimelt on ATS § 77 lõikest

²⁰² European Court of Justice. Cumulation of Administrative and Criminal Sanctions and the Ne Bis In Idem Principle. Research note 2017, lk 10-11. - https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-04/ndr_cumulation_of_administrative_and_criminal_sanctions_and_the_ne_bis_in_idem_principle_en.pdf (27.03.2025).

²⁰³ Sootak (viide 6), lk 111.

1 tulenevalt võimalik distsiplinaarkaristus määrata kahe aasta jooksul (absoluutne tähtaeg) distsiplinaarsüüteo toimepanemise päevast arvates, kuid hiljemalt kuue kuu möödumisel päevast, kui distsiplinaarsüüteost sai teada isik, kellele süüdlane teenistusalaselt allub. Kuivõrd näiteks KarS § 291 ja 324 on otseselt seotud kinnipidamiskoha ametniku teenistusülesannetega, on tõenäolisem, et reeglina saabki võimalikust distsiplinaarsüüteost esimesena teada isik, kellele süüdlane teenistusalaselt allub. Vastav info oleks ajendiks nii distsiplinaarmenetluse (ATS § 72 lõige 1) kui ka kriminaalmenetluse (KrMS § 194 lõige 1) algatamisel. See tähendab, et distsiplinaarmenetluses on karistuse määramiseks aega 6 kuud, kuid KarS § 81 lõike 1 punkti 2 järgi on kriminaalmenetluses karistamiseks aega suisa 5 aastat. Olgu siinkohal korratud, et 2022. aastal kestis kriminaalmenetlus kõigis menetlusliikides kokku keskmiselt 319 päeva.²⁰⁴

Seejuures on märkimisväärne, et KarS § 81 lõike 7 punkti 2 järgi peatub vääriteo tunnustega teo aegumine, kui selle osas algatatakse kriminaalmenetlus ja see peatub kuni kriminaalmenetluse lõpetamiseni. Distsiplinaarkaristuse määramise tähtaeg aga samasisulise süüteomenetluse tõttu automaatselt ei peatu. Vastav tähtaja peatumine on ATS § 77 lõike 2 kohaselt siiski võimalik, kui samas asjas, kuid teises menetluses on hindamisel asjaolud, millel on tähtsust distsiplinaarkaristuse määramisel. Nii võib näiteks KarS § 291 tunnustel algatatud kriminaalmenetluses olla hindamisel ebaseadusliku vahetu sunni kasutamise ulatus ning intensiivsus, mis võivad samuti mõjutada distsiplinaarkaristuse määramist ning distsiplinaarsüüteo ulatust. Riigikohus on seejuures aga nentunud, et tähtaeg ei peatu distsiplinaarmenetluses automaatselt, vaid see tuleb menetluse läbiviijal peatada vastava otsustusega.²⁰⁵

Samas eelnevalt kirjeldatud näite puhul, kus kriminaalmenetluses heideti ametnikule ette ebaseaduslikku vahetut sundi ning distsiplinaarmenetluses vääritut käitumist (kinnipeetava sõimamist), ATS 77 lõike 2 alusel distsiplinaarkaristuse määramise tähtaega peatada ei saa. Nimelt kajastab kriminaalmenetlus sellisel juhul teisi fakte ega ole faktiliselt seotud distsiplinaarsüüteona etteheidetava teoga, mistõttu ei saa distsiplinaarkaristuse määramine sõltuda sellisel juhul kriminaalmenetluses hinnatavatest asjaoludest.

²⁰⁴ Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2022. - <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevus2022/kriminaalmenetlus/> (17.12.2024).

²⁰⁵ RKHKo 3-15-1879 p 21-23.

Minnes tähtaegade juurest olukorran, kus kriminaalkaristuse mõistmisel tuleb arvestada määratud distsiplinaarkaristusega, siis KarS § 57 lõige 1 isikule määratud distsiplinaarkaristust süüteomenetluses karistust kergendava asjaoluna ei nimeta. Küll aga on seadusandja vastava loetelu jätnud lahtiseks ning KarS § 57 lõikega 2 lubanud arvestada ka lõikes 1 loetlemata asjaoludega. Seetõttu seaduslik alus distsiplinaarkaristusega arvestamiseks on sisuliselt juba karistusseadustikus olemas.

Hinnates kriminaalkaristuse mõistmise otstarbekust olukorras, kus eelnevalt on sama teo eest ametnikule määratud juba distsiplinaarkaristus, võib see suuresti sõltuda määratud karistuse liigist. Näiteks kui ametnik on teenistusest vabastatud (ATS § 70 punkt 3), saab väita, et vähemalt samasisuliste süütegude osas samas asutuses on karistusõiguse preventiivne eesmärk täidetud, sest isikul pole võimalik samasisulisi tegusid samas asutuses enam toime panna. Kui distsiplinaarkaristuseks oleks aga põhipalga vähendamine (ATS § 70 punkt 2), siis võiks kuriteo eest kriminaalkaristusena rahalise karistuse määramisel arvestada ka sellega. Kokkuvõtlikult peaks rikkumise "rahaline maksumus" olema proportsionaalne rikkumisega. Noomitus distsiplinaarkaristusena on sisuliselt aga hoiatava funktsiooniga ja kriminaalkaristuse määramisel ilmselt erilist rolli ei oma. Samas on ebatõenäoline, et võimalik ametialane kuritegu päädib distsiplinaarmenetluses vaid noomitusega.

Preventiivsuse seisukohast võiks täiendav kriminaalkaristus eelkõige läbi normikehtivuse kinnitamise tulevikus ära hoida ka muid võimalikke karistusõiguslikke rikkumisi. Seejuures ei saa ka normikehtivuse kinnitamise seisukohast kriminaalõiguslikku süüdimõistmist alahinnata, kui võrd vastasel juhul muutuksid kehtestatud süüteo koosseisud sisutühjaks. Küll aga tuleb tõdeda, et vaid distsiplinaarkaristuse kohaldamisel on sellel kas olematu või karistusõigusega võrreldes pelgalt marginaalne repressiivne toime. Seetõttu õigustaks täiendavat kriminaalkorras karistamist lisaks normikehtivuse kinnitamisele ka toime pandud süüteo eest täiendav tasumise vajadus.

Kui peaks aga juhtuma vähem tõenäoline olukord, kus ametnikule määratakse eelnevalt kriminaalkaristus, millega tuleb seejärel arvestada distsiplinaarkaristuse määramisel, siis võib olukord olla teine. Esmalt tuleb tõdeda, et ATS § 75 lõikes 2 sisalduvas loetelus, mida tuleb

distsiplinaarkaristuse määramisel arvestada, ei ole nimetatud sama teo eest mõistetud kriminaalkaristust. Erinevalt ülalmainitud karistusseadustiku sättest pole kõnealuses sättes ka üldist klauslit, mis lubaks distsiplinaarkaristuse määramisel arvestada sättes nimetamata asjaoludega. Samas on distsiplinaarkaristuse määramine ATS § 76 lõike 1 järgi usaldatud ametisse nimetamise õigust omavale isikule ning tegemist on tema kaalutusotsusega.²⁰⁶ Seejuures lubab ATS § 76 lõige 2 suisa distsiplinaarkaristuse määramata jätta. Lisaks kohustab kõnealune norm distsiplinaarkaristuse määramiseks pädevat isikut hindama kogutud tõendeid ja asjaolusid kogumina. Kuivõrd arvestamine ka mõistetud kriminaalkaristusega mõjutaks menetlusaluse isiku õiguseid distsiplinaarmenetluses positiivses suunas, siis ei esine otseselt põhjendust, miks taoline tegevus keelatud peaks olema. Küll aga on selge, et otsesõnu ATS sellisele võimalusele ei viita.

Käsitledes aga distsiplinaarkaristuse otstarbekust olukorras, kus sama teo eest on ametnik juba kriminaalmenetluses süüdi mõistetud, võib see aga hoopis puududa. Nimelt ei saaks seda õigustada ka distsiplinaarmenetluse teenistussuhet lõpetav funktsioon. Näiteks kui tegemist on sarnaselt KarS §-dele 291 ja 324 tahtliku kuriteoga, milles ametnik süüdi mõistetakse, siis ATS § 95 lõike 1 ja § 15 punkti 1 koosmõjus vabastatakse ametnik ka teenistusest. Sellisel puhul ei ole distsiplinaarkaristuse määramine enam otstarbekas. Samas nagu eelnevalt selgitatud, siis ei peaks teenistussuhete lõpetamine võimalusel nii kaua venima ega kriminaalmenetluse järgi ootama, mistõttu tuleks praktikas sellist olukorda vältida.

²⁰⁶ Lang, Pärnamägi, Sarapuu, lk 237-238.

KOKKUVÕTE

Otsides vastust küsimusele, kuidas konkureerivad Eesti õiguses omavahel vanglaametnike kriminaal- ja distsiplinaarvastutus, tuleb tõdeda, et kuigi need tegelevad klassifikatsiooni kohaselt erinevate tegudega - kriminaalvastutus kuritegudega ning distsiplinaarvastutus vastavalt distsiplinaarsüütegudega - reageerivad need praktikas mõningatel juhtudel faktiliselt samadele tegudele. Nii kujutavad võimulialdus (KarS § 291) või kinni peetud isiku ebaseaduslik kohtlemine (KarS § 324) üheltpoolt võimalikke vanglaametnike poolt toimepandavaid kuritegusid. Teisalt on need aga tihedalt seotud vanglaametnike teenistuskohustuste ning sellega seonduvate volitustega ja seetõttu tähendab selliste ametialaste süütegude toimepanemine ka teenistuskohustuste süülist rikkumist, mida ATS § 69 järgi tuntaksegi distsiplinaarsüütegudena. See aga tõstatab küsimuse, millistel juhtudel peaks reageerima karistusõigusega, millistel juhtudel distsiplinaarmedetega ning kas ja millal on võimalik reageerida mõlemaga korraga.

Kuritegude ja distsiplinaarsüütegude võrdlemisel tuleb tõdeda, et kuritegudena on käsitletavaid vaid tõsisemad rikkumised. Ka KarS § 291 ja 324 puhul on koosseisupäraseks teoks vaid ilmselged kuritarvitused, mille puhul leebemate meetmetega (näiteks distsiplinaarvastutusega) reageerimine oleks ebapiisav. Seega saab kriminaalvastutus järgneda vaid äärmuslikel juhtumitel ning *ultima ratio* ehk viimase abinõuna. Mitmed teod jäävad aga karistusõiguse karistatavusulatuselt välja, kuid võivad seejuures siiski olla distsiplinaarsüüteod ja aluseks distsiplinaarvastutusele. See tähendab, et mitte iga distsiplinaarsüütegu ei kujuta endast kuritegu, kuid kuna distsiplinaarsüütegude puhul mingisugust tõsiduse ülempiiri ei ole, on distsiplinaarsüütegudeks ka teenistuskohustustega seotud kuriteod, mis *ultima ratio* lävendi ületavad ja seeläbi koosseisupäraseks kuriteoks kvalifitseeruvad. Samas tähendavad sellised olukorrad menetlusalusele isikule ühe rikkumise eest kahte võimalikku karistust.

Karistusõiguslik legaliteedipõhimõte (KrMS § 6) ja distsiplinaarmenetluse algatamise kohustuslikud juhud (ATS § 72 lõige 2) võivad oma sisust lähtuvalt samuti kattuda, mistõttu võib praktikas esineda üheaegselt suisa kohustus toimetada nii kriminaal- kui ka distsiplinaarmenetlust. Nii kujutavad ametialased süüteod endas suure tõenäosusega olulist distsiplinaarsüütegu, mistõttu ATS § 72 lõikest 2 tulenevalt tuleb distsiplinaarmenetlus samuti algatada. See aga tõstatab

küsimuse, kas mitmekordne menetlemine ja võimalik karistamine on kooskõlas *ne bis in idem* põhimõttega.

Analüüsid (vangla)ametnike kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse konkurentsi vastavust *ne bis in idem* põhimõttele, lasub keskne küsimus sellel, kas võimalikud distsiplinaarmed on iseloomult karistusõiguslikud või mitte. Lähtuvalt Engeli kriteeriumitest, mille alusel meetmete karistusõiguslikku iseloomu hinnatakse, tuleb aga avaliku teenistuse distsiplinaarmede võimalikku karistusõiguslikku iseloomu eitada. Nimelt erineb distsiplinaarmede olemus karistusõiguslikest meetmetest oluliselt. Näiteks karistusõigus maksab teo toimepanijale ülekohtu eest kätte (repressiivne toime), teisalt ennetab ja hoiab karistamisega ära uusi rikkumisi (preventiivne toime) ning kaitseb normikehtivust. Avaliku teenistuse distsiplinaarmede aga peavad silmas pelgalt teenistussuhte aluseks olevat usaldussuhet, tagavad teenistuskohustuste täitmist (hoiata funktsioon) ning võimaldavad usalduse kaotuse põhjendusel teenistussuhte ametnikuga lõpetada, kui võib arvata, et ametnik ei suuda ka edaspidi teenistuskohustusi täita (teenistussuhet lõpetav funktsioon). Ka karistuste raskust hinnates on rangeimaks ametnike distsiplinaarkaristuseks teenistusest vabastamine, mis ATS § 95 lõike 1 ja § 15 punkti 1 koosmõjus kaasneb ka tahtliku kuriteo toimepanemises süüdi mõistmise puhul. Seetõttu ei ole ka distsiplinaarkaristuste mõju kriminaalkaristustega võrdsustatav.

Lisaks on EIK oma praktikas kitsendanud *ne bis in idem* põhimõtte kaitseala, mistõttu võib ametnike kriminaal- ja distsiplinaarmede samaaegsuse puhul samuti vastuolu *ne bis in idem* põhimõttega eitada. Nimelt on mitmekordne menetlemine ja karistamine EIK-i praktika järgi lubatud, kui meetmetel on erinevad eesmärgid ning kumulatiivne mõju. Nagu eelnevalt selgitatud, siis erinevad eesmärgid on ka ametnike kriminaal- ja distsiplinaarvastutusel. Nende kumulatiivsus on samuti seotud erisuguste eesmärkidega. Kriminaalkaristus esindab ennekõike repressiivset ja preventiivset reaktsiooni kuriteo eest kätte maksmiseks, teiste kuritegude ennetamiseks ning normikehtivuse kinnitamiseks. Distsiplinaarvastutuse fookuses on aga avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe, mille raames tagatakse karistusega töölalt distsipliini ning hinnatakse vajadust teenistussuhte lõpetamiseks usalduse kaotuse tõttu.

Kuigi vastuolu *ne bis in idem* põhimõttega samaaegne ametnike kriminaal- ja distsiplinaarvastutus Eesti õiguses kaasa ei too, tuleb siiski konkurentsi korral tagada vastavate meetmete proportsionaalsus kogumina. Nii on ka EIK täpsustanud, et hilisema karistuse määramisel tuleb arvestada varasema karistusega. Lähtuvalt distsiplinaarkaristuse määramise lühikesest tähtajast (ATS § 77 lõige 1) on tõenäolisem, et praktikas arvestatakse kriminaalkaristuse määramisel varasemalt määratud distsiplinaarkaristusega. Kriminaalkaristuse otstarbekus võiks sellisel juhul olla suunatud just ennekõike talle omaste eesmärkide (ebaõigluse eest tasumine, ennetus, normikehtivuse kinnitamine) saavutamisele.

Samas olukorras, kus eelneb kriminaalkaristus, võib juhtuda, et distsiplinaarkaristuse määramine polegi enam otstarbekas. Näiteks tahtlike kuritegude puhul lõpetatakse süüdimõistva otsuse korral ATS § 95 ja § 15 lõike 1 punkti 1 koosmõjus ka teenistussuhe. Praktikas tähendab see aga teenistussuhte jätkumist kuni süüdimõistva otsuseni, mis võib sõltuvalt kriminaalasja keerukusest ja vaidlustest tähendada pikka perioodi. Kuigi VangS § 154⁴ lõige 1 võimaldab vanglaametniku ajutiselt teenistusest kõrvaldada alates kahtlustuse või süüdistuse esitamisest, võib ka selleni jõudmine venida. Samuti tuleks teenistusest kõrvaldatud ametnikule maksta 60% suurust töötasu (VangS § 154⁴ lõige 3). Samas distsiplinaarõigus võimaldaks teenistussuhte selle põhjendatuse korral lõpetada kiiremini, millega välditaks muuhulgas eelmainitud tasu maksmise kohustust. Teisalt välditaks seeläbi olukordi, kus kriminaalmenetluse lõppemisel õigeksmõistva otsusega pole distsiplinaarkaristuse määramise tähtaja tõttu enam võimalik teenistussuhet lõpetada. Eeltoodud põhjustel peaks ka praktikas püüdma olukorra poole, kus teenistussuhte lõpetamiseks kasutatakse vajadusel distsiplinaarmeetmeid viivitamatult, kartmata seejuures võimalikku vastuolu topeltkaristamise keeluga.

Kuigi mõningaid käesolevas töös tehtud järeldusi on võimalik lisaks vanglaametnikele laiendada ka avaliku teenistusele Eestis üldisemalt, kehtivad eelkirjeldatud järeldused ennekõike vanglaametnike kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse konkurentsi ja sellega seonduvate küsimuste puhul. Siiski tasuks täiendavalt analüüsida, milline on vastav kriminaal- ja distsiplinaarvastutuse suhestumine teiste sotsiaalsete gruppide puhul, kellele on samuti lisaks karistusõiguslikele meetmetele ettenähtud võimalik distsiplinaarvastutus. Samuti oleks väärt analüüsida, kuidas ja mille poolest erinevate sotsiaalsete gruppide distsiplinaarvastutused omavahel erinevad.

THE RELATION OF CRIMINAL AND DISCIPLINARY LIABILITY ON THE EXAMPLE OF PRISON OFFICERS

Summary

The civil service, including prison officers, is subject to heightened public scrutiny in Estonia, as important state functions are entrusted to them. Prison officers are responsible for upholding the rule of law, enforcing custodial sentences imposed by the courts, and guiding offenders toward law-abiding behavior. Such a level of trust also entails the risk of abusing one's official position or the underlying relationship of trust. To mitigate these risks, there are various measures within the Estonian legal system to prevent potential violations and to respond appropriately when necessary.

In practice, this creates a legally complex relationship between criminal and disciplinary liability, raising a number of issues that require further analysis. For example, the regulation stemming from § 149 of the Imprisonment Act (IA) and Chapter 8 of the Civil Service Act (CSA) allows prison officers to be held disciplinarily liable for breaches of official duties. Sections 291 and 324 of the Penal Code (PC), in turn, provide for criminal penalties for prison officers who commit specific offences. However, the elements of these offences in Estonian law are directly related to the official duties of prison officers, which, as noted above, are also regulated by disciplinary law. As a result, prison officers in Estonia may face two separate sanctions for the same breaches related to their official duties. These circumstances raise important questions about the appropriate response mechanisms: when should criminal law be applied, when are disciplinary measures appropriate and under what circumstances can both be pursued simultaneously?

Accordingly, this thesis examines the relation between civil servants' criminal and disciplinary liability in Estonian law. Prison officers are used as the case example. The analysis focuses on two criminal offences: abuse of authority (§ 291 of the PC) and unlawful treatment of prisoners (§ 324 of the PC). This thesis seeks to answer the question of how criminal and disciplinary liability for prison officers interact under Estonian law. To this end, it examines and analyzes the circumstances under which prison officers in Estonia may face criminal liability under § 291 and § 324 of the Penal Code, when disciplinary liability may apply, and whether and under what conditions both forms of liability may be imposed simultaneously in Estonian law. In addition, the

study explores the legal issues that may arise when prison officers are subject to both criminal and disciplinary proceedings at the same time, and considers potential solutions to address the concurrence of these different forms of liability in Estonian law.

After examining the relation of criminal and disciplinary liability of prison officers in Estonian law, it must be acknowledged that, while these forms of responsibility are formally distinguished—criminal liability addressing crimes and disciplinary liability addressing disciplinary offences—they may, in practice, respond to the same factual conduct. For instance, abuse of authority (PC § 291) and the unlawful treatment of prisoners (PC § 324) may constitute criminal offences when committed by prison officers. At the same time, these acts are inherently linked to the officers' professional duties and powers, and thus also represent breaches of service obligations that qualify as disciplinary offences under the CSA § 69.

When comparing crimes and disciplinary offences, it must be acknowledged that only the most serious violations are considered crimes. Even in the case of § 291 and 324 of the PC, the act constituting an criminal offence is only a clear breach of rules, where a response with more lenient measures (such as disciplinary measures) would be insufficient. Therefore, criminal liability can only follow in extreme cases and as a measure of *ultima ratio*. Several acts fall outside the scope of criminal law punishability in Estonian law but may still be considered disciplinary offences, providing grounds for disciplinary liability. This means that not every disciplinary offence qualifies as a crime, but because there is no upper limit on the severity of disciplinary offences, such conducts that exceed the *ultima ratio* threshold and thus can qualify as crimes, also qualify as disciplinary offences. In such cases, the person subject to proceedings may face two possible penalties for one violation.

The principle of legality in Estonian criminal law (Code of Criminal Procedure § 6) and the mandatory cases for initiating disciplinary proceedings (CSA § 72(2)) may overlap in their substance, which means that, in practice, there may be a simultaneous obligation to initiate both criminal and disciplinary proceedings. Criminal offences related to an office are highly likely to also qualify as significant disciplinary offences under the § 72(2) of the CSA, which means that a

disciplinary procedure must also be initiated. This raises the question of whether multiple proceedings and potential penalties are in compliance with the *ne bis in idem* principle.

When analyzing the concurrence of criminal and disciplinary liability for prison officers in relation to the *ne bis in idem* principle, the central question in Estonian law revolves around whether potential disciplinary measures are of a punitive nature or not. Based on the Engel criteria (classification of measures according to national laws, their nature, and the nature and severity of the threatened penalty), which is used to assess the punitive character of measures, it must be concluded that disciplinary measures for civil service (including prison officers) in Estonian law are not of a punitive nature. The nature of disciplinary measures differs significantly from criminal measures. For instance, criminal law aims to exact retribution for the wrongdoer's actions (repressive effect), while also preventing and deterring future violations through punishment (preventive effect) and upholding the validity of legal norms. Disciplinary measures for civil servants, however, are not punitive; rather, they focus solely on the trust-based relationship that underlies the employment relationship, ensuring the fulfillment of service duties (deterrent function), and may result in the termination of the civil service relationship with an officer on the grounds of loss of trust, should it be believed that the officer will not be able to fulfill their duties in the future (service relationship termination function). When assessing the severity of sanctions, the most severe disciplinary penalty for civil servants in Estonian law is usually dismissal from service, which, pursuant to § 95(1) and § 15(1) of the CSA, is also imposed in the event of a conviction for an intentional criminal offence. Therefore, the effect of disciplinary penalties cannot be equated with that of criminal penalties.

Additionally, the European Court of Human Rights has, in its case law, narrowed the scope of protection under the *ne bis in idem* principle, which allows for the rejection of a conflict with this principle in cases of simultaneous criminal and disciplinary measures imposed on civil servants. According to ECtHR, multiple proceedings and sanctions are permissible if the measures pursue different objectives and have a cumulative effect. As previously explained, the objectives of criminal and disciplinary liability for civil servants in Estonian law also differ. Their cumulative effect is likewise tied to their distinct goals. Criminal punishment primarily represents a repressive and preventive response to exact retribution for a crime, prevent other crimes, and uphold the

validity of legal norms. Disciplinary liability, on the other hand, focuses on the civil service relationship, within which the penalty ensures professional discipline and assesses the need to terminate the civil service relationship due to the loss of trust.

Although the concurrent criminal and disciplinary liability of civil servants does not lead to a contradiction with the *ne bis in idem* principle in Estonian law, it is essential to ensure the proportionality of the respective measures as a whole in the case of concurrence. The ECtHR has clarified that when imposing a subsequent penalty, the previous penalty must be taken into account. Given the short time frame for imposing a disciplinary penalty (CSA § 77(1)), it is more likely that, in practice, the previously imposed disciplinary penalty will be considered when determining the criminal penalty. The appropriateness of the criminal penalty in such cases would primarily aim at achieving its inherent objectives (retribution for injustice, prevention, and the affirmation of legal norms).

In a situation where a criminal penalty has already been imposed, it may occur that imposing a disciplinary penalty is no longer appropriate. For instance, in the case of intentional crimes, the civil service relationship is terminated upon the issuance of a guilty verdict of a civil servant, in conjunction with CSA § 95 and § 15(1)(1). In practice, this means that the service relationship continues until the guilty verdict, which, depending on the complexity of the criminal case and disputes, may result in a lengthy period. Although IA § 154⁴(1) allows for the temporary removal of a prison officer from service starting from the point of suspicion or indictment, reaching this stage may also take time. Furthermore, the prison officer who has been temporarily removed from service is entitled to 60% of their salary (IA § 154⁴(3)). However, disciplinary law would allow for a quicker termination of the service relationship if justified, which would also avoid the aforementioned obligation to pay the salary. On the other hand, this would prevent situations where, upon the conclusion of a criminal case with an acquittal, it is no longer possible to terminate the service relationship due to the deadline for imposing a disciplinary penalty. For these reasons, in practice, efforts should be made to achieve a situation where disciplinary measures are used promptly, if necessary, to terminate the service relationship, without fear of a potential contradiction with the prohibition of double punishment.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Abel, A. Distsiplinaarmenetluse läbiviimine (vangla)ametniku suhtes. Õppematerjal. Sisekaitseakadeemia Justiitskolledž: Tallinn 2019-2020.
2. Aiaots, L., Soo, A. Kriminaliseerimise põhimõtted vaenukõne kriminaliseerimise näitel. - *Juridica* 2022/1.
3. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae/> (14.01.2025).
4. Bueno Armijo, A. The Disciplinary Responsibility of Civil Servants - European Minimum Standards. *Routledge Research Companions in Law: The Civil Service in Europe*. Routledge 2025.
5. European Court of Justice. Cumulation of Administrative and Criminal Sanctions and the Ne Bis In Idem Principle. Research Note 2017. - https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-04/ndr_cumulation_of_administrative_and_criminal_sanctions_and_the_ne_bis_in_idem_principle_en.pdf (27.03.2025).
6. Husak, D. The Criminal Law as Last Resort. - *Oxford Journal of Legal Studies* 2004 (24) 2.
7. Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2022. - <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevus2022/kriminaalmenetus/> (17.12.2024).
8. Kanger, L. Distsiplinaarvaidlused avalikus teenistuses. Kohtupraktika analüüs. Riigikohus: Tartu 2011. - https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2011/teenistusvaidlused_1_kanger.pdf (27.02.2025).
9. Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 554 SE seletuskiri. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad/karistusseadustiku-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (04.12.2024).
10. Kärner, M. Riigikohus karistusõiguse kujundajana. - *Juridica* 2022/9-10.
11. Kergandberg, E., Pikamäe, P. Kriminaalmenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2012.

12. Kidd, C. J. K. Disciplinary Proceedings and the Right to a Fair Criminal Trial under the European Convention on Human Rights. *The International and Comparative Law Quarterly* (1987).
13. Klimek, L. *Ne bis in idem* As A Modern Guarantee in Criminal Proceedings in Europe. *Access to Justice in Eastern Europe*. Issue 4, November 2022.
14. Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. *Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat*. Justiitsministeerium: Tallinn 2013.
15. Lõhmus, U. *Ne bis in idem* põhimõte: Euroopa Inimõiguste Kohtu 10. veebruari 2009. a otsus asjas *Sergey Zolotukhin vs. Venemaa*. - *Juridica* 2009/3.
16. Madise, Ü. jt. *Eesti Vabariigi põhiseadus*. Komm vlj. 5.vlj. Tallinn: Juura 2020.
17. Mirandola, S., Lasagni, G. The European *ne bis in idem* at The Crossroads of Administrative and Criminal Law. *The European Criminal Law Associations' Forum*: 2019/2.
18. Rogall, K. Germany - Principles of Criminal Procedure and Their Application in Disciplinary Proceedings. *International Review of Penal Law* Vol. 74.
19. Siitam-Nyiri, K., Sootak, J. Täiesti tavaline äärmine abinõu - kuidas karistusõiguslik põhimõte *ultima ratio* püüab piirata kriminaliseerimist. - *Akadeemia* 2015/11.
20. Simester, A. P. jt. *Simester and Sullivan's Criminal Law. Theory and Doctrine*. 7. Ed. Hart Publishing 2019.
21. Soo, A. Legaliteediprintsiibi piiramine menetluse alustamisel. - <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/kriminaalmenetlusoiguse-revisjon> (11.04.2025).
22. Soo, A., Tarros, K. Enesekaitsestisituatsioonides vahetu sunni kasutamine vanglas. - *Juridica* 10/2015.
23. Sootak, J. *Karistusõigus. Üldosa*. Tallinn: Juura 2018.
24. Sootak, J. *Kriminaalpoliitika*. Tallinn: Juura 2015.
25. Sootak, J., Pikamäe, P. *Karistusseadustik*. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2021.
26. Truu, M. *Pilk karistusõiguse lähte: määratletuse põhimõttest süüteo koosseisu sõnastamisel ja tõlgendamisel*. - *Juridica* 2019/9.
27. Õiguskantsleri märgukirja "Politseiametnike hädakaitseõigus ja vahetu sunni rakendamine" lisa "Politseiametnikele hädakaitseõiguse kohaldamine ning vahetu sunni regulatsioon". - <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024->

11/6iguskantsleri_margukiri_politseiametnike_hadakaitseoigus_ja_vahetu_sunni_rakenda
mine_lisa.pdf (22.02.2025).

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

28. Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 27.09.2024, 3.
29. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.
30. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - 2016/C 202/02.
31. Haldusmenetluse seadus. - RT I, 06.07.2023, 31.
32. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 2010, 14, 54.
33. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokollid. - RT II 2010, 14, 55.
34. Järelevalve korraldus vanglas. - RT I, 03.01.2025, 5.
35. Karistusseadustik. - RT I, 12.12.2024, 6.
36. Korrakaitse seadus. - RT I, 14.03.2023, 29.
37. Korruptsioonivastane seadus. - RT I, 14.03.2025, 12.
38. Kriminaalmenetluse seadustik. - RT I, 12.12.2024, 7.
39. Politsei ja piirivalve seadus. - RT I, 31.12.2024, 38.
40. Relvaseadus. - RT I, 12.12.2024, 3.
41. Vangistus seadus. - RT I, 31.12.2024, 35.
42. Vanglateenistuja eetikakoodeks. Justiitsministri 13.11.2008 käskkiri nr 176. -
<https://vanglateenistus.ee/meist/lugu-ja-vaartused/vanglateenistuja-eetikakoodeks>
(27.02.2025).

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

43. EIKo 11034/84, *Weber vs. Šveits*.
44. EIKo 13939/03, *Sergey Zolotukhin vs. Venemaa*.
45. EIKo 14307/88, *Kokkinakkis vs. Kreeka*.
46. EIKo 24130/11, 29758/11, *A ja B vs. Norra*.
47. EIKo 27783/95, *T vs. Austria*.
48. EIKo 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, *Engel jt. vs. Holland*.

49. EIKo 53372/07, *Vagenas vs. Kreeka*.
50. EIKo 55480/00, 59330/00, *Sidabras ja Džiautas vs. Leedu*.
51. EIKo 73053/01, *Jussila vs. Soome*.
52. EIKo 9143/08, *Šikic vs. Horvaatia*
53. PMKo 1-16-2520.
54. RKHKo 3-15-1879.
55. RKKKo 1-16-4665.
56. RKKKo 1-17-1219.
57. RKKKo 1-17-5176.
58. RKKKo 1-19-31.
59. RKKKo 1-20-3101.
60. RKKKo 1-20-79.
61. RKKKo 1-21-1591.
62. RKKKo 3-1-1-106-13.
63. RKKKo 3-1-1-120-06.
64. RKKKo 3-1-1-129-13.
65. RKKKo 3-1-1-14-14.
66. RKKKo 3-1-1-20-12.
67. RKKKo 3-1-1-21-06.
68. RKKKo 3-1-1-31-10.
69. RKKKo 3-1-1-34-16.
70. RKKKo 3-1-1-48-09.
71. RKKKo 3-1-1-56-15.
72. RKKKo 3-1-1-57-08.
73. RKKKo 3-1-1-57-09.
74. RKKKo 3-1-1-60-10.
75. RKKKo 3-1-1-89-13.
76. RKKKo 3-1-3-6-03.
77. RKKKo 4-21-3478.
78. RKPJKo 5-21-1.
79. RKÜKo 3-4-1-10-04.

80. TlnRnKo 1-17-1432.
81. TMKo 1-09-15146.
82. TrtHKO 3-17-850.
83. TrtRnKm 1-13-10881.
84. TrtRnKo 1-14-10839.
85. TrtRnKo 1-14-9679.
86. TrtRnKo 1-15-2706.
87. TrtRnKo 1-18-7350.
88. TrtRnKo 1-21-4816.
89. VMKo 1-21-4816.