

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND

Karistusõiguse osakond

Laura Otto

**Kohtunike distsiplinaarvastutus ja distsiplinaarkolleegiumi 2002. kuni 2015. aasta  
praktika analüüs**

Magistritöö

Juhendaja: professor Jaan Ginter

Tartu  
2016

# Sisukord

Sissejuhatus .....	3
1. Kohtunike distsiplinaarvastutus.....	7
1.1. Distsiplinaarjärelevalve kui osa teenistuslikust järelevalvest.....	7
1.2. Distsiplinaarsüütegu.....	11
2. Kohtunike distsiplinaarmenetluse läbiviimine .....	19
2.1. Distsiplinaarmenetluse algatamine .....	19
2.1.1. Algatajate ring .....	19
2.1.2. Distsiplinaarsüüdistus ja sellele eelnevad toimingud .....	24
2.1.3. Distsiplinaarmenetluse algatamist välistavad asjaolud.....	26
2.2. Distsiplinaarasja arutamine .....	28
2.2.1. Distsiplinaarasja lahendav organ .....	28
2.2.2. Distsiplinaarkolleegiumi istung.....	30
2.2.3. Ajutine teenistusest kõrvaldamine .....	33
2.3. Distsiplinaarasja otsustamine ja edasikaebamine .....	34
2.3.1. Distsiplinaarasja otsus .....	34
2.3.2. Distsiplinaarotsuse edasikaebamine .....	36
2.4. Distsiplinaarkaristused .....	37
2.5. Avalikkus .....	40
3. Distsiplinaarkolleegiumi 2002. - 2015. aasta praktika analüüs.....	43
3.1. Distsiplinaarmentluste algatamine .....	43
3.2. Distsiplinaarsüüdistused .....	44
3.2.1. Ametialased süüteod.....	46
3.2.2. Vääritud käitumine .....	50
3.3. Distsiplinaarlahendid .....	52
3.4. Distsiplinaarkaristused.....	54
Kokkuvõte .....	57
Summary: Disciplinary liability of judges and the practice of the disciplinary chamber from 2002 to 2015 .....	63
Kasutatud allikad .....	69
Kasutatud kirjandus .....	69
Kasutatud normatiivaktid.....	71
Kasutatud kohtupraktika .....	72

## Sissejuhatus

Õigusriigi ja õiglase kohtupidamise põhigarantii eeltingimuseks on kohtunike sõltumatus. Kohtunik peab õigusemõistmisel olema sõltumatu nii ühiskonnast tervikuna kui ka konkreetse vaidluse osapooltest<sup>1</sup>, mõistes õigust kooskõlas põhiseaduste ja seadustega.<sup>2</sup> Kui kohtulahendiga on tekitatud õigusvastast kahju, hüvitab selle riik - nii on kohtunikud kaitstud ebakohase majandussurve eest, mis tuleneb nende otsuste kvaliteedist või vastuvõetavusest.<sup>3</sup> Erandiks on ilmselgelt teadvalt ebaseadusliku kohtulahendi tegemine, millele järgneb kriminaalvastutus.<sup>4</sup>

Kuigi kohtunikud on õigusemõistmisel täielikult iseseisvad ja sõltumatud, ei tähenda see siiski seda, et nad poleks allutatud kontrollile. Mis puutub õigusemõistmise korralduslike küsimuste täitmisesse, ei ole kohtunike sõltumatus absoluutne ja piiramatu.<sup>5</sup> Vastava kontrolli puudumisel saaksid kohtunikud tegutseda ilma, et nad oma tegevuse eest mingisugustki vastutust kannaksid, kuid selline omavoli ei ole efektiivselt toimivale kohtusüsteemile omane.

Käesolev töö analüüsibki vastava kontrollivormi, teenistusliku järelevalve, üht peamist väljundit, milleks on kohtunike distsiplinaarvastutus. Sellest tuleneb ka käesoleva magistritöö teema valik – kohtunike distsiplinaarvastutus ja distsiplinaarkolleegiumi 2002. kuni 2015. aasta praktika analüüs.

Lisaks sellele, et kohtunike distsiplinaarvastutuse temaatika on õiglase kohtupidamise nõude tõttu aktuaalne, innustab autorit seda põhjalikult käsitlema ka tema kokkupuude erinevate kohtunike tööga, kuivõrd on töötanud alates 2013. aastast Harju Maakohtus kohtuistungi sekretärina. Sellisel ametikohal töötades ja erinevate kohtunike tööga nii otseselt kui ka kõrvaltvaatajana kokku puutudes on antud vastutuse valdkond autorile suurt huvi pakkunud.

Autor leiab, et kohtunike distsiplinaarvastutuse temaatika on kindlasti aktuaalne, kuna igal kuul esitatakse distsiplinaarmenetluse algatamisõigust omavatele organitele suurel hulgal kaebuseid kohtunike tegevuse peale, sealhulgas taotlusi kohtunike vastu distsiplinaar-

---

<sup>1</sup> Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamus nr 1 (2001). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.nc.ee/vfs/485/CCJE%282001%29op1.pdf>

<sup>2</sup> Põhiseadus – RT I, 15.05.2015, 2. § 146

<sup>3</sup> Avatud Ühiskonna instituut. Euroopa Liiduga liitumise seireprogramm. Kohtuvõimu sõltumatus Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Kohtute sõltumatus Eestis. Tallinn: Avatud Eesti Fond, 2001, lk 98

<sup>4</sup> Karistusseadustik – RT I, 17.12.2015, 9. § 311

<sup>5</sup> M. Rask. Ettekanne “Õigus- ja kohtusüsteemi areng” 08.02.2008 kohtunike täiskogul Tallinnas, p 25. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=879> 01.03.2016

menetluste algatamiseks. Õiglase kohtupidamise tagamiseks peab antud kontrollivorm täielikult toimima, kuid selle toimimise aluseks on korrektne valdkonna regulatsioon. Sellest tuleneb ka töö peamine eesmärk, milleks on välja selgitada kohtunike distsiplinaarvastutuse regulatsiooni vastavus kujunenud vajadustele ja näidata, kuidas ning millistel alustel kohtunike distsiplinaarvastutust distsiplinaarkolleegiumi praktikas lahendatud on. Selleks, et aru saada, kas Eesti regulatsioon kohtunike distsiplinaarvastutuse osas on piisav või saaks seda mingil määral paremaks muuta, on vaja seda lisaks distsiplinaarkolleegiumi praktikale võrrelda ka teiste riikide antud valdkonna regulatsiooniga ning leida, kas nendes toimivaid positiivseid aspekte oleks mõistlik ka Eesti õiguskorda üle võtta. Analüüsitavateks riikideks on autor valinud peamiselt Läti, Leedu, Soome, Saksamaa ning Inglismaa ja Walesi.

16. detsembril 2009. aastal võttis Riigikogu menetluse põhiseaduskomisjoni esitatud kohtute seaduse eelnõu 649 SE, mille vastuvõtmise korral oleks olnud tegemist järjekorras kolmanda kohtute tegevust reguleeriva seadusega. Enne hetkel kehtiva kohtute seaduse jõustumist 29. juulil 2002. aastal sisaldus antud valdkonna regulatsioon 01.01.1992 jõustunud kohtuniku staatuse seaduses.<sup>6</sup> Kuigi viidatud seaduse eelnõu langes menetlusest välja, oli selle puhul tegemist ainsa seaduse eelnõuga, mis kohtunike distsiplinaarvastutuse regulatsiooni senisest tunduvalt muutis ja täiendas. Ka hetkel menetluses olev kohtute seaduse muutmise eelnõu 203 SE ei puuduta kuidagi kohtunike distsiplinaarvastutuse regulatsiooni. Sellest tulenevalt peab töö autor ka käesolevas töös vajalikuks viidatud eelnõust 649 SE pärinevat regulatsiooni paralleelselt analüüsida ja uurida, kas selles sisalduvaid asjakohased täiendusi ja muudatusi võiks kohtute seaduse muutmisel arvesse võtta.

Eesmärgi täitmiseks toob autor nii teoreetilisest aspektist kui ka distsiplinaarkolleegiumi praktika pinnalt välja hetkel kehtiva kohtunike distsiplinaarvastutuse regulatsiooni probleemkohad, võrdleb neid varem kehtinud regulatsiooniga, kohtute seaduse eelnõus 649 SE sätestatu ja teiste riikide vastavate regulatsioonidega ning toob nende põhjal välja saadud järeldused ja ettepanekud. Eeltoodu põhjal püstitab autor käesolevas töös järgmise hüpoteesi: Hetkel kehtiv kohtunike distsiplinaarvastutuse regulatsioon on puudulik ega taga selle kontrollivormi täielikku toimimist.

Töö originaalsus seisneb eeskätt selle empiirilises osas, kuna distsiplinaarkolleegiumi lahendid ei ole üldjuhul avalikkusele kättesaadavad ja nende niivõrd mahukat analüüsi ei ole üheski teadustöös varasemalt tehtud. Lisaks sellele, et antud töö annab igale inimesele, kes analüüsitava valdkonna vastu huvi tunneb, selles osas väga põhjalikud teadmised, saab sellist

---

<sup>6</sup> U. Lõhmus. Kohtuhaldus kohtute seaduse eelnõu järgi. *Juridica*, 2010, nr 2, lk 75.

tööd pidada vajalikuks ka kohtunikele endile nende teadlikkuse suurendamiseks. Töö kõige olulisem panus Eesti õiguskorrale seisneb aga selles sisalduvates ettepanekutes, kuidas antud valdkonna regulatsiooni parandada, et taolist kontrollivormi tulemuslikumalt rakendada.

Eesmärgist lähtuvalt on töö jaotatud kolme peatükki. Esimeses peatükis analüüsib autor distsiplinaarvastutuse olemust – distsiplinaarjärelevalvet kui osa teenistuslikust järelevalvest ja distsiplinaarvastutuse aluseks olevat süütegu. Süüteo mõiste sisustamine on antud teema valdkonnas kriitilise tähtsusega, mistõttu analüüsib ja võrdleb autor seda paralleelselt teiste riikide vastava regulatsiooniga.

Teine peatükk hõlmab distsiplinaarmenetluse läbiviimist, sealhulgas distsiplinaarmenetluse algatamist, distsiplinaarasja arutamist, otsustamist ja edasikaebamist ning nii distsiplinaarmenetluse kui ka distsiplinaarlahendite avalikkust. Peatüki ülesehitus tuleneb distsiplinaarmenetluse loogilisest toimumise järjekorrast ning ka selles peatükis analüüsib ja võrdleb autor Eestis kehtivat regulatsiooni paralleelselt teiste riikide vastavate regulatsioonidega.

Kolmanda peatüki moodustab antud töö empiiriline osa, mis käsitleb distsiplinaarkolleegiumi praktika analüüsi aastatel 2002 kuni 2015, hõlmates nii statistiliselt kohtunike suhtes algatatud distsiplinaarmenetlusi, kohtunikele esitatud distsiplinaarsüüdistusi, distsiplinaarkolleegiumi poolt tehtud lahendeid ja kohtunikele määratud karistusi kui ka detailselt analüüsitava perioodil kohtunikele etteheidetud tegusid. Autor toob jooksvalt kogu töö ulatuses välja ka mõned distsiplinaarkolleegiumi uuenduslikud seisukohad, millel on õigustloov tähendus edasiseks distsiplinaarvastutuse sisustamiseks. Distsiplinaarkolleegiumi praktika analüüs algab 2002. aastast põhjusel, et Riigikohus võimaldas autorile teabenõude korras edastada vaid need lahendid, mis on tehtud pärast kohtute seaduse jõustumist 29.07.2002.

Käesolev töö põhineb nii teoreetilise kui ka empiirilise materjali analüüsil ning tugineb autori poolt eelnevalt erinevate õigusaktide, erialakirjanduslike teoste ja distsiplinaarkolleegiumi lahendite läbitöötamisel ehk andmekogumismeetodil. Kasutatud on ajaloolist, süsteemset ja võrdlevat uurimismeetodit. Töö teoreetiline osa põhineb Eestis hetkel kehtiva, varem kehtinud ja kohtute seaduse eelnõus 649 SE sätestatud distsiplinaarvastutuse regulatsiooni analüüsil võrreldes seda paralleelselt teistes riikides reguleerituga. Empiiriline osa põhineb distsiplinaarkolleegiumi praktika analüüsil.

Magistritöö koostamisel lähtus autor Eesti normatiivaktide puhul peamiselt kohtute seadusest<sup>7</sup>, varem kehtinud kohtuniku staatuse seadusest<sup>8</sup> ja kohtute seaduse eelnõust 649 SE<sup>9</sup> ning selle seletuskirjast<sup>10</sup>. Lisaks kasutas autor kohtunike distsiplinaarvastutuse analüüsimiseks vastavat asjakohast õiguskirjandust, millest põhiliseks osutusid Gea Suumanni *Juridica* artikkel “Teenistuslik järelevalve kohtunike üle”<sup>11</sup>, õiguskantsleri aasta tegevuse ülevaated, distsiplinaarkolleegiumi esimehe ettekanded kohtunike täiskogudel, Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamused ja Ministrite Komitee soovitus. Teiste riikide vastava valdkonna regulatsiooni analüüsil kasutas autor vastavate riikide normatiivakte või õiguskirjandust ja -uuringuid. Lisaks on distsiplinaarkolleegiumi praktika analüüsi osas käsitluse all 50 distsiplinaarkolleegiumi lahendit.

---

<sup>7</sup> Kohtute seadus – RT I, 10.03.2015, 15.

<sup>8</sup> Kohtuniku staatuse seadus – RT 1991, 38, 473.

<sup>9</sup> Kohtute seaduse eelnõu 649 SE I.

<sup>10</sup> Kohtute seaduse eelnõu 649 SE I seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.riigikogu.ee/download/3374ab60-2417-28d5-c018-ead64ff8509d](http://www.riigikogu.ee/download/3374ab60-2417-28d5-c018-ead64ff8509d)

<sup>11</sup> G. Suumann. Teenistuslik järelevalve kohtunike üle. *Juridica*, 2006, nr 3.

# 1. Kohtunike distsiplinaarvastutus

## 1.1. Distsiplinaarjärelevalve kui osa teenistuslikust järelevalvest

Kohtute üle teostatava järelevalve liikidest on teenistuslik järelevalve kõige ulatuslikum, sest võimaldab kontrollida nii kohtute tegevuse õiguspärasust kui ka efektiivsust. Teenistuslik järelevalve kujutab endast kõige üldisemalt halduse internset kontrolli, mida kõrgemalseisvad ametiasutused ja ametnikud neile alluvate ametiasutuste ja ametnike tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse üle teostavad.<sup>12</sup> Täpsustatult tähendab see töötajate, ametnike, teenistujate ja kohtunike tavapärase teenistusülesannete täitmise ja teenistussuhteid reguleerivatest normidest kinnipidamise jälgimist.<sup>13</sup> Kuigi haldusõiguse teooria kohaselt on teenistusliku järelevalve teostamisel kõrgemalseisvatel ametiasutustel ja ametnikel õigus alluvaid ametiasutusi ja ametnikke juhtida ning nende tegevusse sekkuda, siis on kohtute suhtes selline teenistusliku järelevalve rakendamine tinglik, mistõttu saab neid põhimõtteid kohaldada vaid analoogia korras. Kuna kohtunikud ei ole õigusemõistmisel otseselt kellegi alluvad, vaid juhivad üksnes seadusest, siis ei kehti nende suhtes näiteks üks peamisi teenistusliku järelevalve põhimõtteid, mille kohaselt ametnikud alluvad nende üle teenistuslikku järelevalvet teostavale isikule.<sup>14</sup>

Endine Riigikohtu esimees ja Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Rait Maruste on leidnud, et praegune kohtute kaksikalluvus riigikohtule ja justiitsministeeriumile on kohtusüsteemis põhjustanud allumatuse, juhitamatus ja järelevalvetuse. Lisaks esineb tema arvates kohtusüsteemis võimuvaakum, mille tagajärjeks on muuhulgas üsna arvukad distsiplinaarmenetlused. Ta leiab, et kohtu ja kohtunike efektiivseks juhtimiseks on vältimatult alluvust, järelevalvet ja kontrolli vaja.<sup>15</sup> Kunagine Euroopa Kohtu kohtunik Uno Lõhmus leiab aga, et sellise väitega on raske nõustuda, kuna sellised kohtunikevahelised suhted, mida iseloomustavad vastutus ja järelevalve ning ülemuse ja alluva vahekord, ei sobi

---

<sup>12</sup> K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura, 1995, lk 116.

<sup>13</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 13. ptk "Kohus", § 146, p 5. Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/pohiseaduse\\_13.\\_peatukk.\\_kohus.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_13._peatukk._kohus.pdf)

<sup>14</sup> G. Suumann 2006, lk 184.

<sup>15</sup> R. Maruste. Võimuvaakum kohtusüsteemis tuleb täita. Eesti Päevaleht, 09.02.2010. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://epl.delfi.ee/news/arvamus/voimuvaakum-kohtususteemis-tuleb-taita?id=51187389> 01.03.2016

kohtusüsteemi. Tema jaoks on küsitav, kas kohtunike sõltumatuses saaks rääkida olukorras, kus madalama astme kohtunik allub kõrgema astme kohtunikule.<sup>16</sup>

Igasugune järelevalve kohtunike tegevuse üle riivab kohtuniku sõltumatust, kuid küsimus seisneb selles, kes ja millisel määral võib seda riivet teostada.<sup>17</sup> M. Wolf on öelnud, et “kohtunike puhul lõpeb teenistuslik järelevalve seal, kus algab kohtuniku sõltumatus”. Kuna nendevaheline suhe on problemaatiline, peetakse teenistuslikku järelevalvet lubatavaks niivõrd, kui see ei kahjusta kohtunike sõltumatust. See ei tohi mõjutada konkreetsete otsuste langetamise protsessi kohtunike poolt, vaid pigem olema seotud kohtunikutegevuse välise korraldusega, mille alla kuuluvad näiteks tähtaegadest kinnipidamine, menetlusosalistega suhtlemine ja istungite läbiviimise kord.<sup>18</sup>

Hetkel kehtiva seaduse kohaselt teostavad kohtunike üle teenistuslikku järelevalvet kohtute esimehed.<sup>19</sup> Selle teostamiseks võivad nad nõuda kohtunikelt seletusi, kontrollida asjaajamist ja koguda muud vajalikku teavet. Õigusemõistmise korra kohase toimimise tagamiseks võib kohtunikelt nõuda seletusi ja muud vajalikku teavet ka kohtumaja juht ning seda nii esimese astme kohtu esimehe korraldusel kui ka omal algatusel.<sup>20</sup> Distsiplinaarkolleeegium on seisukohal, et sellisest regulatsioonist tuleneb kohtuniku kohustus anda järelevalvevolitusi omavale isikule viimase nõudel õigusemõistmise korra kohase toimimise tagamiseks ja kontrollifunktsiooni teostamiseks vajalikku teavet. See hõlmab ka kohtuniku kohustust hoolikalt edastatava teabe õigsust kontrollida ja tahtlikult mitte esitada ebaõigeid andmeid või varjata olulist teavet.<sup>21</sup> Samas on küsitav, millises ulatuses järelevalvet teostavad institutsioonid saavad kohtunikelt nõuda teavet õigusemõistmise siseküsimustega seonduva kohta seejuures kohtunike sõltumatust kahjustamata.<sup>22</sup> Uno Lõhmus leiab, et kohtunikku saab kohtusiseselt mõjutada ka ilma, et tema sõltumatus ohtu seatakse. Nii saaks kohtunikele läbi statistika välja tuua, millised kohtuasjad veninud on, milliste kohtunike menetlustähtajad pikemad on ning kas ja miks kohtunike efektiivsus erinev on.<sup>23</sup> Ka käesoleva töö autor nõustub Uno Lõhmuse taolise seisukohaga ja leiab, et selline tegevus oleks ilmtingimata preventiivse toimega distsiplinaarrikkumiste tekkele.

---

<sup>16</sup> U. Lõhmus 2010, lk 82.

<sup>17</sup> M. Rask. “Õigus- ja kohtusüsteemi areng” 03.02.2008, p 25.

<sup>18</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 13. ptk “Kohus”, § 146, p 5.

<sup>19</sup> Kohtute seadus § 12 lg 3 p 3, § 20 lg 3 p 3, § 24 lg 3 p 3, § 27 lg 2 p 3.

<sup>20</sup> Kohtute seadus § 45 lg 1.

<sup>21</sup> Distsiplinaarkolleeegiumi lahend nr 9-13-14-2.

<sup>22</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 13. ptk “Kohus”, § 146, p 5.

<sup>23</sup> U. Lõhmus 2010, lk 83.

Samas on kunagine Riigikohtu esimees Märt Rask leidnud, et hetkel kehtiv regulatsioon, mis sätestab järelevalve hierarhia, ei taga kohtusüsteemi efektiivset toimimist. Seda põhjusel, et kohtu esimehe kui teenistusliku järelevalve teostaja üle peaks teostama järelevalvet justiitsminister, kes ta ametisse nimetab, kuid kelle üle omakorda teostab järelevalvet rahvaesindus, kelle ees ta poliitilist vastutust kannab, mistõttu on selge, et minister ei saa õigusemõistmisesse ka korralduslikes küsimustes sekkuda. See põhjustab omakorda järelevalve liini katkemise, mistõttu kohtu esimehed ei pea ministrile aru andma ja jäävad järelevalvet puudutavate probleemidega sisuliselt üksinda. Probleemi lahendamiseks ja õigusemõistmise korrahase toimimise tagamiseks tuleb tema arvates luua kohtusüsteemisisene juhtimismudel koos järelevalvesüsteemi, aruandluskohustuse ja kontrollimehhanismiga, mida peaks juhtima ja läbi viima kohtunike täiskogu. Ta leiab, et tuleks luua seaduslikud alused kohtusüsteemi juhtimisele nii, et see ühelt poolt riivaks võimalikult vähe kohtuniku sõltumatust, kuid teisest küljest tagaks õigusemõistmise korrahase toimimise. Selleks tulekski tema arvates kohtunikel endil kohtusüsteemi juhtima hakata.<sup>24</sup>

Kui kohtu esimees teenistusliku järelevalve käigus tuvastab, et kohtunik ei tee mõjuva põhjuseta vajalikku menetlustoimingut või tema menetluse korraldus ei taga menetluse läbiviimist mõistliku aja jooksul, võtab kohtu esimees rakendusele sellise õigusemõistmist korraldava abinõu, mis eelduslikult võimaldaks menetluse mõistliku aja jooksul lõpule viia. Selliste abinõude hulka kuuluvad kohtunikule menetlustoimingute tegemiseks või menetluse lõpuleviimiseks mõistliku tähtaja määramine; menetluse läbiviimiseks või töö ja tööaja korraldamiseks korralduslike juhiste andmine ning kohtunike vahel kohtuasjade ümberjagamise.<sup>25</sup> Selliseid toiminguid, koos Uno Lõhmuse eelnevalt viidatud ettepanekutega, saab pidada preventiivseteks, kuna need võivad suuresti ennetada kohtunike teenistusalaseid üleastumisi.

Teenistusalaste üleastumiste eest rakendatakse teenistusliku järelevalve korras aga distsiplinaarvastutust.<sup>26</sup> Nii on distsiplinaarmenetlus üheks peamiseks teenistusliku järelevalve väljundiks.<sup>27</sup> Olenemata sellest, et distsiplinaarsüsteemid võivad Euroopa tasandil erinevate õigussüsteemide tõttu oluliselt erineda, on nende eesmärk siiski sama – tagada

---

<sup>24</sup> M. Rask. "Õigus- ja kohtusüsteemi areng" 03.02.2008, p 26-28.

<sup>25</sup> Kohtute seadus § 45 lg 1<sup>1</sup>

<sup>26</sup> I.M. Orgo ja K. Merusk. Töösuhted ja avalik teenistus: õpiks Tartu Ülikooli õigusteaduskona üliõpilastele. Tallinn: Juura, 1996, lk 57.

<sup>27</sup> G. Suumann 2006, lk 184.

kodanike usaldus kohtusüsteemi vastu, kuid samal ajal leida tasakaal kohtunike sõltumatus ja distsiplinaarvastutuse vahel.<sup>28</sup>

Euroopa Harta kohtunike staatuse kohta sätestab, et igas Euroopa riigis tuleb kohtunike staatuse aluspõhimõtted sätestada kõrgeimates siseriiklikes aktides ning selle normid vähemalt seadusandluse tasemel.<sup>29</sup> Sama seisukohta on väljendanud ka Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (edaspidi CCJE) leides, et kohtunike sõltumatus aluspõhimõtted tuleks kehtestada põhiseaduses või kõige kõrgemal võimalikul tasemel ja konkreetsemad normid seaduse tasandil.<sup>30</sup> Sellega seoses on ka kunagine Riigikohtu esimehe abi Gea Suumann leidnud, et kuna distsiplinaarvastutus on kohtuniku jaoks siiski sotsiaalselt märgistav ja suhteliselt raskete sanktsioonidega menetlus, mis piirab isiku põhiõigusi, saab põhiseaduse § 3 kohaselt neid piirata vaid seaduse tasandil. Sellest tulenevalt peab kohtunike distsiplinaarvastutus olema reguleeritud vähemalt seaduse tasemel, mitte seadusest alamalseisvate õigusaktide ega menetluse läbiviijate kaalutusõiguse alusel.<sup>31</sup> Eestis tulenebki antud valdkonna õiguslik regulatsioon 29.07.2002 jõustunud kohtute seaduse 11. peatükist “Kohtunike distsiplinaarvastutus”.

Seoses teiste riikide vastavate regulatsioonidega on asjakohane märkida, et Eesti sarnaneb selles osas enim Leedule, kellel samuti kohtunike distsiplinaarvastutus kohtute seaduses reguleeritud on<sup>32</sup>, kuid neist erineb mõnevõrra Läti, kellel on selleks puhuks lausa eraldi seadus “Tiesnesu disciplinaras atbildibas likums”.<sup>33</sup> Kuigi Saksamaal ei ole kohtunike distsiplinaarvastutuse jaoks eraldiseisvat üldist regulatsiooni, võib vastavaid sätteid leida erinevate kohtute asjakohastest seadustest.<sup>34</sup> Ka Inglismaal ja Walesis reguleerivad antud

---

<sup>28</sup> A. Naïs, C. Florence, E. Morgane. A comparative analysis of Disciplinary Systems for European judges and prosecutors. 2012. lk 2, 5. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ejtn.eu/Documents/Themis%202012/THEMIS%202012%20ERFURT%20DOCUMENT/Written%20paper%20France%203.pdf> 01.03.2016

<sup>29</sup> European Charter on the statute for judges. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf) p.1.2. 01.03.2016

<sup>30</sup> Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamus nr 1 (2001), p 73.

<sup>31</sup> G. Suumann 2006, lk 186.

<sup>32</sup> Lietuvos Respublikos teismų įstatymas nr I-480, 1994. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.522B3E415B52> Inglise keeles kättesaadav: [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_e?p\\_id=338141&p\\_tr2=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=338141&p_tr2=2) 01.03.2016

<sup>33</sup> Tiesnesu disciplinaras atbildibas likums, 1997. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://likumi.lv/doc.php?id=57677> Inglise keeles kättesaadav: [http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Judicial\\_Disciplinary\\_Liability.pdf](http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Judicial_Disciplinary_Liability.pdf) 01.03.2016

<sup>34</sup> Thematic compilation of relevant information submitted by germany. Article 11 uncac. Judicial and prosecutorial integrity, lk 4. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art\\_11\\_Judicial\\_and\\_prosecutorial\\_integrity/Germany.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_11_Judicial_and_prosecutorial_integrity/Germany.pdf) 01.03.2016

valdkonda mitmed erinevad määrused olenevalt kohtuastmetest ja kohtunikest.<sup>35</sup> Kuigi ühel või teisel moel on kohtunike distsiplinaarvastutus erinevates riikides reguleeritud, siis näiteks Soomes selline klassikaline distsiplinaarvastutuse süsteem üldse puudub. Kusjuures, see eksisteeris Soomes kuni 1994. aastani, kuid kaotati süsteemi keerukuse tõttu ning asendati järelevalvemehhanismide ja ametialaste süütegude regulatsiooni laiendamise ja karistusõiguses. Kuigi kohtunike distsiplinaarvastutuse süsteemi taastamine on Soomes juba aastaid kõne all olnud, ei ole sinna veel tänaseks jõutud.<sup>36</sup>

## 1.2. Distsiplinaarsüütegu

Eestis on kohtunike distsiplinaarvastutuse aluseks distsiplinaarsüüteo toimepanemine.<sup>37</sup> Kohtunik peab olema kõrgete kõlbeliste omaduste, heade erialaste teadmiste ja oskustega, kes täidab oma ametiülesandeid erapooletult ja omakasupüüdmatult ning järgib teenistushuve ka väljaspool teenistust ja hoidub tegudest, mis kahjustavad kohtu mainet. Eeltoodud nõuetest tuleneb kohtuniku suur vastutus oma käitumise suhtes.<sup>38</sup> Konkreetset distsiplinaarsüüteo mõistet on aga meie seadusandluses aastate jooksul tunduvalt täiendatud, täpsustatud ja muudetud.

Varem kehtinud kohtuniku staatuse seadus võimaldas kohtunikku distsiplinaarvastutusele võtta kohtumenetluse eeskirjade rikkumise eest kohtuasja lahendamisel, muu ametialase üleastumise eest ja õigusemõistmise autoriteeti riivava üleastumise eest. Lisaks oli viidatud seaduses ära märgitud, et kohtulahendi tühistamine või muutmine ei too iseenesest kaasa selle lahendi tegemisel osalenud kohtuniku vastutust, kui seejuures polnud tahtlikku seaduserikkumist või ametialast lohakust.<sup>39</sup> Hetkel kehtiva kohtute seaduse alusel on distsiplinaarvastutuse aluseks oleva distsiplinaarsüüteo sõnastust kardinaalselt muudetud ning sätestatud, et selle puhul on tegemist kohtuniku süülise teoga, mis seisneb ametikohustuse täitmata jätmises või mittekohases täitmisel, samuti ka kohtuniku vääritus teos.<sup>40</sup> Nagu näha oli varem kehtinud regulatsioon distsiplinaarsüüteo osas väga abstraktne ja selles puudus ka vääritud teo mõiste, mis on antud valdkonda sisse toodud alles 2002. aastal.

---

<sup>35</sup> Judicial Conduct Investigations Office (JCIO). Rules and regulations. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://judicialconduct.judiciary.gov.uk/rules-regulations/> 01.03.2016

<sup>36</sup> Oikeusministeriö. Tuomariin vastuun toteuttaminen. Helsinki. 2007. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1182265944512/Files/OMTR\\_2007\\_8\\_Tuomari\\_n\\_vastuu.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1182265944512/Files/OMTR_2007_8_Tuomari_n_vastuu.pdf) 20.03.2016

<sup>37</sup> Kohtute seadus § 87 lg 1.

<sup>38</sup> H. Salmann. Ettekanne 10.02.2006 kohtunike täiskogul Jõhvis. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=556> 01.03.2016

<sup>39</sup> Kohtuniku staatuse seadus § 19.

<sup>40</sup> Kohtute seadus § 87 lg 2.

Kohtunike ametiülesanded on sätestatud kohtunike ametijuhendis, kohtute seaduses ja avaliku teenistuse seaduses. Oluliseks aluseks on kohtute seaduse 9. peatükk “Kohtuniku kohustused”, eeskätt § 70, millest selgub, et kohtunik peab nii teenistuses kui ka väljaspool seda käituma laitmatult ja hoiduma tegudest, mis kahjustavad kohtu mainet; täitma oma ametikohustusi erapooletult ja omakasupüüdmatult ning järgima teenistushuve ka väljaspool teenistust. Lisaks tuleneb viidatud peatükist kohtuniku vaikimiskohustus, nõupidamissaladuse hoidmise kohustus, juhendamiskohustus ja enesetäiendamise kohustus. Kusjuures, nendest olulisemaks saab siinkohal pidada kindlasti kohtuniku erapooletuse nõuet, sest nii vaidluse pooled kui ka ühiskond tervikuna peavad saama kohtunikku usaldada. See tähendab, et kohtunikul ei tohi olla mingit seost ega kalduvust, mis võiks mõjutada või isegi näida mõjutavat tema võimet asja sõltumatult lahendada. Sellest tulenevalt peab kohtunik käituma nii, et ka mõistlikule kõrvaltvaatajale jääks mulje, et tal ei ole mingeid eelarvamusi ega mõjutusi.<sup>41</sup> Kohtunik ei tohiks otsuseid langetades võtta arvesse seda, mis jääb väljapoole õigusnormide kohaldamist ega teadlikult teha märkusi, millest võiks järeldada teatavat eelhoiakut vaidluse lahenduse suhtes või mis võiksid mõjutada menetluse õiglust.<sup>42</sup>

Äärmiselt oluline, ja ka distsiplinaarkolleegiumi praktikas kohtunikele palju karistusi toonud, on nõue, et kohtunik täidaks oma ametikohustused mõistliku aja jooksul, arvestades ettenähtud menetlustähtaegu. Ka õiguskantsleri aasta tegevuse ülevaadetest selgub, et mõistliku tähtaja nõude rikkumine on peamine põhjus, millega tal distsiplinaarmenetluse algatamist kaaludes tegeleda tuleb. Seoses mõistliku aja nõudega on distsiplinaarkolleegium korduvalt välja toonud, et kohtusse pöördumise õigus peab tagama isiku õiguste võimalikult tõhusa ja lünkadeta kaitse, mis hõlmab muu hulgas ka õigust asja arutamisele mõistliku aja jooksul. Mõistliku menetlusaja nõue tuleneb muuhulgas ka Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artikli 6 lõike 1 esimesest lausest ning selles osas on Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi EIK) juba tugeva praktika välja kujundanud. EIK on oma lahendis Zimmermann ja Steiner *versus* Šveits selgitanud, et menetluse pikkuse mõistlikkust tuleb hinnata iga üksiku kaasuse ja selle asjaolude põhjal.<sup>43</sup> EIK'i väljakujunenud praktika kohaselt tuleb seda hinnates lähtuda eeskätt kohtuasja keerukusest, kaebaja käitumisest, asjaomaste asutuste (riigivõimu) käitumisest ja selle olulisusest, mis on kaebaja jaoks konkreetses menetluses kaalul.<sup>44</sup> EIK on möönnud, et keerulisemate asjade menetlemine võib võtta küll

<sup>41</sup> Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamus nr 1 (2001), p 12.

<sup>42</sup> Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamus nr 3 (2002), p 23.

<sup>43</sup> EIKo 13.07.1983, 8737/79, Zimmermann ja Steiner vs Šveits, p. 24.

<sup>44</sup> EIKo 28.06.1978, 6232/73, König vs Saksamaa, p. 99 ja 111; EIKo 27.06.2000, 30979/96, Frydlender vs Prantsusmaa, p. 43; EIKo 26.10.2000, 30210/96, Kudla vs Poola, p. 124; EIKo 03.06.2010, 3009/07, Konaševskaja jt vs Venemaa, p. 42 ja EIKo 29.05.2012, 41716/08, Kovalenko vs Venemaa, p. 58

rohkem aega, kuid isegi see aeg ei saa olla väga pikk. Lisaks on EIK jõudnud seisukohale, et kohtusüsteemi ajutise ja ettenägematu töökoormuse suurenemise tõttu, kui riik on selle leevendamiseks kõik mõistlikult võimaliku teinud, võib pikem menetlusaeg mõnel juhul õigustatud olla.<sup>45</sup> Distsiplinaarkolleegium leiab, et kohtumenetluse mõistliku aja mõõtmiseks tuleb hinnata vaidluse keerukust ning menetlusosaliste ja kohtu käitumist, arvestada kohtu ja kohtuniku töökoormust ning sellest tingitud objektiivseid asjaolusid – olemasolevaid ressursse, abitööjõu olemasolu, kaebuste ning hagide hulka, asjade keerukust jne. Kohtu käitumise puhul tuleb analüüsida ja hinnata, kas on olemas mõjuvad põhjused, mis õigustaks asja lahendamist niivõrd pika aja jooksul. Kuigi kohtu ja kohtuniku töökoormus on vaieldamatult suur probleem, ei saa kohtumenetluse pikkust alati töökoormusega põhjendada. Lisaks leiab kolleegium, et asjade läbivaatamise kiirus ei tohiks olla omaette eesmärgiks, vaid tähtis on ka asjade läbivaatamise kvaliteet, sealhulgas lahendite tühistamiste arv, ning nende vahel peaks valitsema mõistlik tasakaal.<sup>46</sup>

Lisaks tuleks siinkohal ühe distsiplinaarsüüteona eraldi välja tuua menetlusnormi ilmselge rikkumise, mille osas on distsiplinaarkolleegium samuti pidanud vajalikuks korduvalt selgitusi anda. Nimelt on kolleegium oma praktikas korduvalt viidanud, et kohtuniku distsiplinaarsüüteks võib olla ka protsessiõiguse normi ilmselge rikkumine, millega kaasnes isiku põhiõiguste rikkumine, kuid oluline on seejuures kontrollida, kas kohtunik rikkus ilmselget õigusnormi ja kas see rikkumine oli süüline. Samas peab kohtuniku sõltumatuse tagamiseks olema välistatud tema distsiplinaarne mõjutamine selle eest, et ta tõlgendab seadust oma siseveendumuse kohaselt ja erinevalt ükskõik kelle arusaamast. Seega ei lahendata distsiplinaarmenetluses reeglina menetlusõiguslikke küsimusi.<sup>47</sup>

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee on oma soovitusel märkinud, et kohtunikud peaksid oma tegevuses juhinduma kutse-eetika põhimõtetest, sest lisaks ametiülesannetele, mille rikkumine võib tuua kaasa distsiplinaarvastutuse, sisaldavad ka need põhimõtted kohtunikele käitumisjuhiseid. Ministrite Komitee leiab, et sellised põhimõtted peaksid olema sätestatud kohtunike eetikakoodeksis ja need peaksid tekitama avalikkuse usaldust kohtunike ja kohtusüsteemi vastu. Lisaks on Komitee seisukohal, et sellise koodeksi peaksid kohtunikud

---

<sup>45</sup> Grotian, Andrew (Tõlk. S. Soomets). Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6. Õigus asja õiglasele arutamisele, p 82. Human rights files, No. 13. Council of Europe Press, 1993. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=531> 01.03.2016

<sup>46</sup> Distsiplinaarkolleegiumi lahend nr 3-8-11-3-09.

<sup>47</sup> Distsiplinaarkolleegiumi lahend nr 9-13-13-3.

ise välja töötama.<sup>48</sup>

Kohtute seaduses märgitud vääritud teo mõiste ongi tugevalt seotud Eesti kohtunike täiskogu poolt vastu võetud kohtuniku eetikakoodeksiga, milles on kohtunike tegevusele sätestatud ranged eetilised soovitusel.<sup>49</sup> Need on reeglid, mille poole kõik kohtunikud peaksid püüdma ja mida nad peaksid püüdma arendada. Ka Euroopa tasandil on selliste käitumiskodeksite loomine valdavalt populaarne. Need on igati kasulikud, sest peale selle, et need aitavad kohtunikul lahendada kutseeetikaga seonduvaid küsimusi ja annavad neile otsuste langetamiseks autonoomia, teavitavad need ka avalikkust käitumisstandarditest, mille järgimist neil on õigus kohtunikelt oodata ja aitavad üldsusel tunda kindlust, et õigust mõistetakse sõltumatult ja erapooletult.<sup>50</sup> Kuigi Eestis kujutab iga distsiplinaarsüütegu endast kohtuniku eetikakoodeksi rikkumist, ei pruugi iga eetikakoodeksi rikkumine kaasa tuua distsiplinaarvastutust, kuna tegemist on vaid kohtunike soovituslike käitumisjuhenditega.<sup>51</sup>

Nii juhib ka CCJE tähelepanu, et ainult käitumisjuhenditega ei saa sõltumatust ja erapooletust kaitsta, selleks on vaja ka arvukaid materiaalsooõiguse- ja menetlussätteid, kuna eetikakoodeksitest tulenevad reeglid erinevad seaduse sätetest ja distsiplinaarnormidest. Nii väljendavad need teatud kutseala esindajate suutlikkust oma ülesandeid nende väärtuste kaudu mõtestada, mis vastavad avalikkuse ootusele ja on kooskõlas neile omistatud volitustega. Selliste käitumiskodeksite puuduseks on aga see, et nad võivad jätta mulje, et kõik, mis ei ole keelatud, peab olema lubatud.<sup>52</sup>

Eestis on kohtuniku eetikakoodeksis sätestatud soovitusel kohtunike käitumisele vastavalt sisule jagatud nelja kategooriasse: üldsätted, kohus ja kohtupidamine, sõltumatus ja erapooletus ning õigusemõistmisest väljapoole jääv tegevus.<sup>53</sup> Nende käitumisviiside osas, mida selles aga sätestatud ei ole või mis mingil põhjusel selgusetuks jäävad, annab juhise kohtuniku eetikakoodeksi punkt 10, mille kohaselt kutseeetika nõudeid tõlgendatakse seaduse, kohtunike distsiplinaarkolleegiumi lahendite, kohtunikonna hulgas kujunenud praktika ja tava, samuti vanema kolleegi arvamuse ja kohtuniku südametunnistuse alusel.

Tulles tagasi hetkel kehtiva distsiplinaarsüüteo regulatsiooni juurde, on õiguspraktikute

---

<sup>48</sup> Ministrite Komitee soovitus CM/Rec(2010)12 liikmesriikidele kohtunike kohta: kohtunike sõltumatus, tulemuslikkus ja vastutus.12.11.2010, 8. pkt. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1320/CMRec\\_2010\\_12E\\_-\\_kohtunike\\_soltumatus\\_eeesti%20keeles.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1320/CMRec_2010_12E_-_kohtunike_soltumatus_eeesti%20keeles.pdf) 01.03.2016

<sup>49</sup> H. Salmann 10.02.2006.

<sup>50</sup> Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamus nr 3 (2002), p 44.

<sup>51</sup> G. Suumann 2006, lk 187.

<sup>52</sup> Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamus nr 3 (2002), p 45-46.

<sup>53</sup> Eesti kohtuniku eetikakoodeks. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=525>, 01.03.2016.

hulgas tekkinud kahtlusi selle täielikkuse osas. Selline distsiplinaarsüüteo abstraktne sõnastus tekitab küsimuse, kas distsiplinaarmenetluse algatamine ametiülesannete täitmata jätmise tõttu on seotud vaid õigusemõistmisega või ka kohtuniku administratiivsete ülesannetega, kas sinna alla kuulub ka seaduse väär tõlgendamine ja milline on piisav hoolsuskohustuse ülesnäitamine.<sup>54</sup> Ka Euroopa Hartas Kohtunike Staatuse kohta seisab, et kohtunikku võib karistada üksnes seaduses sõnaselgelt sätestatud kohustuse täitmata jätmise eest. Seetõttu on küsitav, kas Eestis hetkel kehtiv distsiplinaarsüüteo regulatsioon on piisavalt õigusselge<sup>55</sup>, sest ei sätesta seaduse tasemel sõnaselgelt kõiki vastavaid kohustusi. Samas on CCJE leidnud, et distsiplinaarmenetluse algatamine peaks olema õigustatud vaid raske ja ränga väärkäitumisega, mida ei saa pidada vaid paikapandud ametialaste standardite eiramiseks,<sup>56</sup> kuid ka sellele ei ole hetkel kehtiva seaduse regulatsioonis viidatud.

Kohtute seaduse eelnõus 649 SE jäeti kohtunike distsiplinaarsüütegude loetelu samaks, kuid ilmselt hetkel kehtiva regulatsiooni abstraktse sõnastuse tõttu püüti selgitada, mida kujutab endast kohtunike vääritu tegu. Selle kohaselt on kohtunike vääritu tegu süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega või diskrediteerib kohtunikuametit, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime ametikohustuste täitmisel või mitte.<sup>57</sup> Käesoleva töö autor leiab, et kuigi selline vääritu teo sisustamine on igati otstarbekas, ei ole see siiski piisav, et kehtiva regulatsiooni abstraktsust kõrvaldada. Eesti vastav regulatsioon vajab ilmtingimata täpsustamist ja seda kindlasti ulatuslikumal määral, kui vaid vääritu teo sisustamise osas.

CCJE on täheldanud, et kuigi iga riik peab ise seaduse tasemel täpsustama, milline käitumine võib distsiplinaarvastutuse kaasa tuua, on mõned riigid selles osas läinud detailsustesse ja üritanud määratleda absoluutselt kõik juhtumid, mil kohtuniku käitumine võib distsiplinaarmenetluseks aluse anda koos vastava sanktsioonide skaalaga. Samas on kõikide nende regulatsioonide puhul märgata, et need kasutavad üldsõnalisi ja kõikehaaravaid sõnastusi, mis omakorda hinnangu ja määra küsimuse tõstatavad. Seetõttu leiab CCJE, et niivõrd täpselt ja üksikasjalikult ei ole tarvis ega ka võimalik kõiki potentsiaalseid distsiplinaarvastutuse aluseks olevaid tegusid kirja panna, vaid piisab sellest, kui need üldises vormis sätestada, kuid samas on oluline, et distsiplinaarmeetmete põhjused oleksid seadusega täpselt defineeritud.<sup>58</sup> Selles suhtes autor nõustub CCJE seisukohaga ja leiab, et seadusandjal on võimatu kõiki elulisi juhtumeid ette näha ja üldisemast regulatsioonist piisab, kuid

---

<sup>54</sup> G. Suumann 2006, lk 187.

<sup>55</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 13. ptk "Kohus" § 147, p 14.1.

<sup>56</sup> G. Suumann 2006, lk 187.

<sup>57</sup> Kohtute seaduse eelnõu 649 SE I § 69 lg 2 p 2.

<sup>58</sup> Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamus nr 3 (2002), p 64.

seejuures tuleb silmas pidada, et selle sõnastus liiga umbmääraseks ei jääks, nagu hetkel Eesti vastava regulatsiooni puhul vääritud teo sisustamise osas probleemiks on tulnud.

Kuigi CCJE arvamuse kohaselt tuleks distsiplinaarvastutuse üldised alused seaduse tasemel täpsustada, ei ole seda näiteks Soomes ega Saksamaal kuigi konkreetselt tehtud. Nagu eelnevaltki märgitud, puudub Soomes üldine kohtunike distsiplinaarvastutuse süsteem, kuid kuivõrd kohtunik on Soomes avaliku teenistuja staatuses, kehtib talle ka vastava haldusliku regulatsiooni säte, millest teatud distsiplinaarvastutust välja lugeda saab. Sellest tulenevalt saab Soome Vabariigi kohtunikule kui avalikule teenistujale, kes ei suuda oma ametikohustusi täita või tegutseb neile vastupidiselt, määrata kirjaliku hoiatuse. See on ka ainus alus, mis Soome õigussüsteemis vähegi kohtunike distsiplinaarvastutust reguleerib ja sedagi analoogia korras.<sup>59</sup> Muud Soome kohtunike vastutuse alused tulenevad ametialaste kuritegude toimepanemisest, millega võib kaasneda teenistussuhte lõpetamine, kuid see käib juba kohtunike karistusõigusliku vastutuse teema alla. Samas ongi sealse regulatsiooni puudusena välja toodud, et see ei kata olukordi, kus kohtunik on oma ametiülesandeid täites pannud toime teo, mille puhul ei oleks kohane rakendada ei kirjalikku noomitust ega ka teenistussuhte lõpetamist.<sup>60</sup> Kuivõrd ka Saksamaal ühtegi konkreetset ja kõikehõlmavat kohtunike distsiplinaarvastutuse seadust ei eksisteeri, tuleneb sealsetest erinevatest regulatsioonidest siiski välja kohtuniku üldine distsiplinaarvastutuse alus, milleks on kohtuniku süüline kohustuse rikkumine.<sup>61</sup> Seega on Saksamaa vastava regulatsiooni puhul tegemist üpris abstraktse ja puuduliku alusega, mida praktikas tõenäoliselt keerukas tõlgendada on.

Kohtunike distsiplinaarvastutuse aluseks olevate tegude reguleerimise heaks eeskujuks saab aga tuua Läti, kus vastav regulatsioon piisavalt, kuid mitte ülemäära detailselt, sätestatud on. Nii on Läti vastava seaduse “Tiesnesu disciplinaras atbildibas likums” 1. osas sätestatud, et kohtuniku distsiplinaarvastutuse aluseks on:

- 1) Tahtlik seaduse rikkumine õigusemõistmisel;
- 2) ametikohustuste mittetäitmine või raske hooletuse toimepanemine õigusemõistmisel;
- 3) vääritud tegevus või kohtunike eetikakoodeksi normide raske rikkumine;
- 4) haldusrikkumised;
- 5) poliitiliste organisatsioonide liikmelisuse lõpetamisest keeldumine;

---

<sup>59</sup> Valtion virkamieslaki § 24. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940750> 01.03.2016

<sup>60</sup> Oikeusministeriö. Tuomariin vastuun toteuttaminen. Helsinki. 2007.

<sup>61</sup> Thematic compilation of relevant information submitted by germany. Article 11 uncac. Judicial and prosecutorial integrity, lk 4.

- 6) ametnike huvidekonflikti ennetamise seadusest tulenevate piirangute ja keeldude mittejärgimine.

Lisaks on sealjuures täpsustatud, et kohtuotsuse tühistamine või muutmine ei tohi iseenesest olla põhjus kohtuniku vastutusele võtmiseks, kui seda ei ole põhjendanud tahtlik seaduserikkumine või raske hooletus õigusemõistmisel.

Üldised kohtunike distsiplinaarvastutuse aluseks olevad teod sätestab ka Leedu vastav regulatsioon, mille kohaselt võib kohtunikule distsiplinaarvastutus osaks saada järgmistel alustel:

- 1) kohut alandav tegevus;
- 2) teiste kohtunike eetikakoodeksist tulenevate nõuete rikkumine;
- 3) seadusest tulenevate poliitiliste tegevuste ja töö piirangutest mittekinnipidamine.<sup>62</sup>

Samas on vastavas regulatsioonis kohut alandav tegevus veidi täpsemalt lahti seletatud, mille kohaselt peab vastav tegu olema kokkusobimatu kohtuniku väärrika käitumisega ja vastuolus kohtunike eetikakoodeksis tulenevate nõuetega, mille läbi kohus on diskrediteeritud ja kohtuvõim õõnestatud. Iga teenistuslik üleastumine – hooletu käitumine misiganes kohtuniku ametikohustuse täitmisel või ilma mõjuva põhjuseta tegutsemine, on samuti kohut õõnestav käitumine.<sup>63</sup>

Eelnevalt tulenevalt saab järeldada, et kohtunike distsiplinaarvastutuse osas tuleneb võrreldavatest riikidest Eestile kõige sarnasem regulatsioon Läti ja Leedu vastavatest seadusest. Samas on Läti ja Leedu peale Eesti ainsad, kellel kohtunike distsiplinaarvastutuse süsteem eraldi konkreetselt ja kõikehõlmavalt reguleeritud on. Käesoleva töö autori arvates tuleneb kõige täpsem ja konkreetsem kohtunike distsiplinaarvastutuse aluse regulatsioon Läti seadusest, kuid sarnaselt Eestile, on ka seal jäetud selgitamata, milles seisneb kohtunike vääritud tegevus. Samas leiab autor, et Eesti võiks selguse mõttes Läti vastavast regulatsioonist üle võtta sätte, mille kohaselt on ka kohtunike eetikakoodeksi normide raske rikkumine distsiplinaarvastutuse aluseks. Tõenäoliselt aitaks see hetkel kehtivat abstraktset regulatsiooni veidi täpsustada. Ülejäänud osas jääb autor oma eelnevalt väljatoodud ettepanekute juurde, kuidas Eesti vastavat regulatsiooni konkretiseerida.

Nende süütegude osakaale, mis on aga Eesti distsiplinaarkolleegiumi praktikas andnud aluse distsiplinaarmenetluse algatamiseks ja distsiplinaarsüüteo toimepanemises süüdimõistmiseks,

---

<sup>62</sup> Lietuvos Respublikos teismų įstatymas nr I-480, art 83 lg 2.

<sup>63</sup> Lietuvos Respublikos teismų įstatymas nr I-480, art 83 lg 3.

analüüsib käesoleva töö autor täpsemalt distsiplinaarkolleegiumi praktika analüüsi all töö 3. peatükis.

## 2. Kohtunike distsiplinaarmenetluse läbiviimine

### 2.1. Distsiplinaarmenetluse algatamine

#### 2.1.1. Algatajate ring

Kohtute seaduse kohaselt algatatakse kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetlus juhul, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused.<sup>64</sup> Kuna kohtunike sõltumatuse põhimõtte tõttu ei rakendu kohtunike suhtes tavapärane ametnike distsiplinaarvastutuse regulatsioon, on hetkel kehtiva kohtute seaduse kohaselt Eestis distsiplinaarmenetluse algatamise õigus eranditult vaid alljärgnevatel isikutel:

- 1) Riigikohtu esimehel kõigi kohtunike suhtes;
- 2) õiguskantsleril kõigi kohtunike suhtes;
- 3) ringkonnakohtu esimehel oma tööpiirkonna esimese astme kohtu kohtunike suhtes;
- 4) kohtu esimehel sama kohtu kohtunike suhtes;
- 5) riigikohtu üldkogul Riigikohtu esimehe suhtes.<sup>65</sup>

Kuigi distsiplinaarmenetlust viib läbi distsiplinaarkolleegium, ei ole kolleegiumil seadusest tulenevat õigust ise distsiplinaarmenetlust algatada. Distsiplinaarkolleegium lahendab vaid algataja poolt edastatud distsiplinaarsüüdistust.<sup>66</sup> Antud reegel erineb aga näiteks Leedu vastavast regulatsioonist, mille kohaselt kohtunike eetika- ja distsiplinaarkolleegium on üks nendest organitest, kellel on õigus kohtu aukohtule, kellel omakorda on ainupädevus distsiplinaarmenetluse algatamiseks ja lahendamiseks, vastav ettepanek teha. Samas piirdubki seal kohtunike eetika- ja distsiplinaarkolleegiumi algatusõigus üldjuhul vaid ettepaneku tegemisega, mõned erandid menetluse algatamiseks tulenevad üksikute isikute kohta.<sup>67</sup> Antud töö autor ei pea vajalikuks Eestis distsiplinaarkolleegiumile menetluse algatamise õigust anda, kuna olles asja lahendav organ, ohustaks see vaieldamatult nende sõltumatust.

Seoses õiguskantsleri algatamisõigusega on kunagine õiguskantsler Allar Jõks võtnud seisukoha, et õiguskantsler peaks kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatama vaid olukorras, kus kohtuniku poolt toime pandud rikkumine on ilmselge ja raske ning selle tagajärgede kõrvaldamine või heastamine ei ole korralise edasikaebekorras võimalik. Tema hinnangul tuleks kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamise asemel eelistada

---

<sup>64</sup> Kohtute seadus § 91 lg 1.

<sup>65</sup> Kohtute seadus § 91 lg 2.

<sup>66</sup> Kohtute seadus § 93.

<sup>67</sup> Lietuvos Respublikos teismų įstatymas nr I-480, art 84.

kohtusüsteemisest võimalike eksimuste korrigeerimist, milleks võiks olla edasikaebevõimalus, tähelepanujuhtimine või kohtusüsteemisene distsiplinaarmenetlus.<sup>68</sup>

Võrreldes varasemaga on Eestis distsiplinaarmenetluse algatamise õigust tunduvalt laiendatud, sest varem kehtinud kohtuniku staatuse seadus andis selle õiguse vaid kahele isikule: Riigikohtu esimehele kõigi Eesti Vabariigi kohtunike vastu ja justiitsministrile ringkonnakohtute, maa-, linna- ning halduskohtute kohtunike vastu. Riigikohtu esimehe vastu võis distsiplinaarasja algatada ja arutada aga Riigikohtu üldkogu.<sup>69</sup> Nagu näha, kaotati uue seaduse vastuvõtmisega 2002. aastal justiitsministri õigus distsiplinaarmenetlust algatada. Kuigi selle kaotamisega põhjusel, et täitevvõimu algatusõigus sekkub liigselt kohtunike sõltumatusesse, kardeti, et seetõttu kaob kontroll ja järelevalve kohtunike tegevuse üle ning asemele astub ringkaitse, ei ole endise riigikohtu esimehe Märt Raski arvates seda siiski juhtunud.<sup>70</sup> Justiitsministrile on siiski jäänud õigus teostada järelevalvet esimese ja teise astme kohtu esimehe kohustuste täitmise üle õigusmõistmise korra kohaseks täitmiseks.<sup>71</sup>

Samas toimib justiitsministri poolt distsiplinaarmenetluse algatamisõigus antud töös võrreldavates riikides vaid Lätis, kus nii justiitsministrile kui ka ülemkohtu esimehele on antud õigus kõigi kohtunike ja kõigi vastavas seaduses nimetatud aluste esinemise korral distsiplinaarmenetlus algatada. Lisaks eelnimetatule on Läti õigussüsteemis distsiplinaarmenetluse algatamisõigus teatud kohtunike ja kindlate rikkumiste esinemise korral ka ringkonnakohtute esimeestel, piirkondlike- ja linnakohtute esimeestel, ringkonnakohtu kinnistusosakonna kantselei ülemal ja kohtunike eetikakomisjonil. Kohtunike eetikakomisjonil on vastav õigus vaid juhul, kui on tuvastatud kohtunikupoolne raske eetikakoodeksi rikkumine.<sup>72</sup> Taolise laialdase kohtunike distsiplinaarmenetluse algatajate ringi tagab ka Leedu õigussüsteem, kuid seda vaid ettepaneku esitamise tasandil. Nimelt on Leedu kohtunike vastu distsiplinaarmenetluse algatusõigus üldjuhul vaid kohtu aukohtul, kuid sellekohaseid ettepanekuid võivad lisaks eelnevalt mainitud distsiplinaarkolleegiumile esitada ka kohtu nõukogu, selle kohtu esimees, kus asjast puudutatud kohtunik töötab, kõrgema kohtu esimees või muu inimene, kes kohtuniku vastavast rikkumisest teadlik on.<sup>73</sup> Saksamaal on vastav distsiplinaarmenetluse algatamisõigus vaid kohtu presidendil, kuid tal on õigus asja

<sup>68</sup> Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. XIV ptk. Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2005.\\_aasta\\_tegevuse\\_ylevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2005._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf) 09.03.2016

<sup>69</sup> Kohtuniku staatuse seadus § 21 lg 1, 3.

<sup>70</sup> M. Rask. Ettekanne "Õigus- ja kohtusüsteemi areng" 10.02.2012 kohtunike täiskogul Narvas, p19.

Arvutivõrgus kättesaadav [http://www.riigikohus.ee/vfs/1280/Lisa\\_nr\\_3\\_Rask.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1280/Lisa_nr_3_Rask.pdf) 01.03.2016

<sup>71</sup> H. Salmann 10.02.2006.

<sup>72</sup> Tiesnesu disciplinaras atbildibas likums section 3.

<sup>73</sup> Lietuvos Respublikos teismų įstatymas nr I-480, art 84.

uurimine teistele kohtunikele delegeerida.<sup>74</sup> Distiplinaarmenetluse algatajate ringi osas võib Läti ja Leedu vastavaid regulatsioone võrreldavatest riikidest kahtlemata kõige laialdasemaks pidada.

Kuna Eesti kuulub nende riikide hulka, kus distiplinaarmenetluse algatusõigus kuulub vaid avalikule võimule ja indiviididel sellekohane õigus puudub, tekib küsimus, kas viidatud algatajate ring ei ole mitte liiga kohtusisene. Hetkel kehtib olukord, kus õiguskantsler on ainus kohtusüsteemiväline organ, kellel on pädevus distiplinaarmenetlust algatada. Seoses indiviidi algatusõigusega tuleb märkida, et Eestis ei ole tegemist siiski niivõrd range korraga, kui arvata võiks ja teatud määral on indiviidide algatus ka lubatud. Nii on Riigikohtu halduskolleegium oma lahendis selgitanud, et "Igaühel on küll õigus esitada kohtute seaduse § 91 lg 2 järgi kohtuniku suhtes distiplinaarmenetluse algatamiseks pädevale isikule taotlus, kuid puudub subjektiivne õigus seda nõuda ning distiplinaarmenetluse algatamise otsustab taotluse saanud isik kaalutusõiguse alusel."<sup>75</sup> Seega on isikutel, kes väidavad, et nad on kohtuniku ametialase eksimuse tõttu kahju kannatanud, õigus esitada taotlus menetluse algatamiseks, kuid selle reaalne algatamine ei ole neile garanteeritud. Vastasel juhul tekiks suure tõenäosusega ebamõistlik olukord, kus pettunud menetlusosalised kohtunike vastu pahauskelt distiplinaarmenetlusi algataksid. 2006. aastal on distiplinaarkolleegiumi esimees väitnud, et ainuüksi Riigikohtu esimehele esitatakse igal kuul 2-3 avaldust ja kaebust kohtunike suhtes distiplinaarmenetluse algatamiseks. Taolisi avaldusi esitatakse ka kohtute esimeestele, justiitsministrile ja õiguskantslerile. Samas ei ole kolleegiumi esimehe arvates distiplinaarmenetlusi kergekäeliselt algatatud.<sup>76</sup>

Seoses indiviidi õigusega esitada distiplinaarmenetluse algatamiseks pädevale isikule taotlus, on halduskolleegium pidanud vajalikuks rõhutada, et kohtuniku distiplinaarmenetluse kaudu ei ole võimalik otseselt mõjutada menetluses oleva asja läbivaatamist ega seega kaitsta menetlusosaliste õigusi kohtumenetluses.<sup>77</sup> Seega ei ole distiplinaarmenetlus isikule õiguskaitsevahendiks, kuna selle algatamine või mittealgatamine, samuti distiplinaarkaristuse määramine ei too kaasa kohtulahendite muutmist või tühistamist.

Kas selline indiviidide poolt taotluse esitamise õigus on aga piisav, et kaotada kahtlus liiga kohtusisese algatajateringi üle, on siiski küsitav. Antud töö autor arvab, et arvestades Eesti suurust, kohtumajade arvu ja kohtunikkonna suurust, võib distiplinaarmenetluse algatajate

---

<sup>74</sup> Comparative EU law study on courts inspection service and disciplinary liability. Lk 22. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.csm1909.ro/csm/linkuri/06\\_01\\_2011\\_\\_38066\\_ro.doc](http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/06_01_2011__38066_ro.doc) 09.03.2016.

<sup>75</sup> RKHKm 06.02.2006 nr 3-3-1-4-06 p 15.

<sup>76</sup> H. Salmann 10.02.2006.

<sup>77</sup> RKHKm 06.02.2006 nr 3-3-1-4-06 p 15.

ringi osas mingil määral olla tegemist ringkaitsega. Kohtunikkond ja kohtumajad on niivõrd väikesed, et eeldatavasti ühe piirkonna kohtunikud teavad ja tunnevad üksteist, nii tunnevad neid üldjuhul ka vastavate kohtute esimehed. Kuigi menetluse algatamise õigus on ka õiguskantsleril ja kõrgemate kohtute esimeestel, tekib siiski kahtlus, kas kohtu esimees suudab tegelikkuses igas võimalikus olukorras erapooletuks jääda ja mitte oma isiklikel suhetel kohtunikega võimu lasta võtta? Autori arvates ei löhu hetkel üksnes õiguskantsleri, kui ainsa kohtusüsteemivälise organi distsiplinaarmenetluse algatamisõigus võimalikku ringkaitset, kuna vaadates õiguskantsleri aasta tegevuse aruandeid, on küsitav, kas õiguskantsler kasutab talle antud algatusõigust täiel määral. Ehk oleks lahenduseks see, kui üldsust õiguskantsleri vastavast pädevusest paremini informeerida, misjärel ka õiguskantslerile rohkem vastavaid taotlusi esitatakse.

Kuigi menetluse algatajate ringi võib pidada ehk liialt kohtusiseseks, on teisest küljest probleemiks algatajate omavaheline hierarhia ja pädevus. Hetkel kehtiv olukord tekitab küsimuse menetluse algatamise pädevuse jagamise osas olukorras, kus info väidetava distsiplinaarsüüteo kohta jõuab üheaegselt mitme algatamisõigust omava isikuni. Kui kõik võimalikud isikud hakkaksid samal ajal ühe süüteo osas tõendite kogumisega tegelema, oleks ilmselgelt tegemist algatajate ressursi raiskamisega ja uuritava kohtuniku koormamisega. Eriti keeruliseks teeks olukorra see, kui kõik need menetluse algatamist omavad isikud jõuaksid tõendite kogumise järel menetluse algatamise osas erinevatele seisukohtadele. Siinkohal tekibki küsimus, kas selline pädevuse jaotamine tuleks seaduse tasemel kindlaks määrata või täidab hetkel kehtiv regulatsioon juba oma eesmärgi. Õiguskantsler on sellele probleemile juhtinud ka Riigikohtu esimehe tähelepanu, kes omakorda leidis, et tuleks vältida olukordi, kus kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamise õigust omavad isikud lahendavad juhtumit paralleelselt. Lisaks rõhutas õiguskantsler ka justiitsministrile vajadust arvestada selle probleemiga kohtute seaduse muudatuste ja täienduste ettevalmistamisel.<sup>78</sup> Kuigi selline ettepanek tehti õiguskantsleri poolt juba 2003. aastal, ei ole vastavaid muudatusi siiani kehtivasse kohtute seadusesse sisse viidud. Seega ei ole hoolimata erinevatest ettepanekutest peetud vajalikuks hetkel kehtivat segadusttekitavat olukorda parandada.

Vastupidiselt õiguskantslerile leiab Gea Suumann, et sellise täpsustava regulatsiooni sissetoomine ei ole siiski vajalik, kuna teatud olukorras võib see põhjendatud kaebuse efektiivsemale lahendamisele kaasa aidata. Lisaks väidab ta, et praktikas on kokku lepitud, et madalama astme kohtu esimeestel on esmane roll distsiplinaarmenetluse algatamise

---

<sup>78</sup> Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. XIV ptk.

otsustamisel, kuna neile on kohtu töökorraldus ja töötajate võimekus kõige paremini teada.<sup>79</sup> Olukorra kergendamiseks teevad ka õiguskantsler ja Riigikohtu esimees selguse mõttes koostööd teavitades üksteist laekunud avaldustest. Samuti on nad omavahel kokku leppinud, et järelevalvealuselt kohtunikult küsitakse kohtu esimehe kaudu seletusi, millega tagatakse kohtu esimehe informeerituse võimalikust distsiplinaarmenetluse algatamise kavatsusest andes vajadusel võimaluse seda teavet ka teiste algatajatega jagada.<sup>80</sup>

Käesoleva töö autor leiab, et kuigi sellise algatajate omavahelise hierarhia seaduse tasemel reguleerimine võiks mõjuda distsiplinaarvastutuse eesmärki pärssivalt vähendades vähemalt teoreetiliselt menetluste algatamise hulka, tuleks siiski seaduse tasemel teadmatusest tuleneva topelt töö vältimiseks sätestada selle, mida juba praegu mõned vastavad organid koostöö eesmärgil teevad ehk teavitavad üksteist, kui on saanud vastava avalduse või uurivad omaalgatuslikult kohtuniku tegu, mis võib viia distsiplinaarmenetluse algatamiseni. Nii võiks seaduse tasemel sätestada, et sellises olukorras tuleb kõigil algatamisõigust omavatel organitel sellest teavitada näiteks Riigikohtu esimeest, kes seeläbi uuritavatel asjadel kontrolli peal hoiab. Autori arvates tagaks taoline regulatsioon paremini distsiplinaarvastutuse eesmärkide täitmise.

CCJE on leidnud, et distsiplinaarmenetluste senisest suuremaks formaliseerimiseks tuleks liikmesriikidel kasutusele võtta kindlad organid või isikud, kes tegelevadki kaebuste vastuvõtmisega, puudutatud kohtunikult vastuväidete taotlemisega ja nende põhjal otsustamisega, kas distsiplinaarmenetluse algatamiseks on piisavalt aluseid. Alles siis, kui distsiplinaarmenetluse algatamiseks on vastava organi arvates kõik eeldused täidetud, edastaksid nad vastava taotluse distsiplinaarvõimudele.<sup>81</sup> Taoline süsteem toimib Inglismaal ja Walesis, kus nii kohtunike kui ka teiste kohtuametnike distsiplinaarvastutusega tegeleb lordkantslerit ja ülemkohtunikku selles küsimuses abistav organ *Judicial Conduct and Investigations Office* (edaspidi JCIO). JCIO'le võib iga isik esitada kaebuse kohtuniku sobimatu käitumise osas, sealhulgas kohatu märkuse, solvava või ebaviisaka käitumise, ebamõistliku menetlusega viivitamise või kohtunikustaatus eest isiklikel eesmärkidel. Kohtulahendi sisu ja asja lahendamise seotud kaebusi JCIO vastu ei võta. Kuigi JCIO ei algata konkreetset distsiplinaarmenetlust, uurib ta nõuetele vastavat kaebust igakülgelt ja selgitab esitatud tõendite pinnalt välja kõik kaebuse asjaolud. Kui kaebust on vaja täiendavalt uurida, saadab JCIO esitatud kaebuse ka kohtunikule omapoolse seisukoha

---

<sup>79</sup> G. Suumann 2006, lk 188.

<sup>80</sup> Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. XIV ptk.

<sup>81</sup> Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamus nr 3 (2002), p 68.

esitamiseks.<sup>82</sup> Ühe võimaliku asjaolude väljaselgitamise vahendina on JCIO'1 võimalik läbi kuulata ka vaidlusaluste istungite lindistused või küsitleda teisi isikuid, kes istungitel osalesid. Kaebuse uurimine võtab JCIO'1 aega keskmiselt 90 päeva, pärast mida edastab JCIO lordkantslerile või ülemkohtunikule vastava ettekande. Kui lordkantsler või ülemkohtunik kaebusega nõustuvad, siis võtavad nad kasutusele vastavad distsiplinaarmeetmed.<sup>83</sup> JCIO'le ei saa aga esitada kaebusi magistraatide ja üldkohtu kohtunike tegevuse osas ning need tuleb esialgu esitada vastavalt kohalikule nõuandekomiteele või vastava üldkohtu presidendile. Lõpliku otsuse kohtuniku distsiplinaarvastutuse osas teevad siiski kas lordkantsler või ülemkohtunik. Näiteks 2012-2013 vahemikus rakendati Inglismaal ja Walesis vaid 55 asja puhul vastavaid kohtunike distsiplinaarmeetmeid.<sup>84</sup>

Käesoleva töö autor leiab, et kuigi eelpool viidatud ringkaitse ja pädevuse jaotuse probleemi täielikuks lahendamiseks võiks ka Eestil Inglismaa ja Walesis toimiva sarnase organi loomist kaaluda, mis ainuisikuliselt distsiplinaarkaebuste läbivaatamise ja distsiplinaarmenetluste algatamisega tegeleks, ei ole sellise püsistruktuuri loomine niivõrd väikest kohtunikkonda arvestades siiski otstarbekas.

### 2.1.2. Distsiplinaarsüüdistus ja sellele eelnevad toimingud

Kui varem kehtinud kohtuniku staatuse seaduse kohaselt algatati distsiplinaarmenetlus Riigikohtu esimehe määruse või justiitsministri käskkirjaga, millele lisati kohtuniku poolt toimepandud üleastumise asjaolude kontrollimise materjalid ja kohtuniku seletus, siis uue seaduse vastuvõtmisega toimusid selles valdkonnas suuremad muudatused.<sup>85</sup> Nimelt algatatakse kehtiva kohtute seaduse kohaselt Eestis kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetlus distsiplinaarsüüdistuse koostamisega.<sup>86</sup> Distsiplinaarsüüdistus on kirjalik dokument, mis kajastab lisaks süüteo kirjeldusele, toimepanemise ajale ja kohtuniku vastu kogutud tõenditele ka muid üldiseid andmeid süüdistatava ja distsiplinaarmenetluse algataja kohta. Menetluse algataja peab distsiplinaarsüüdistuse edastama distsiplinaarkolleegiumile, kes sellest viivitamatult puudutatud kohtunikule teatab. Distsiplinaarsüüdistus edastatakse kohtunikule, kelle suhtes menetlus on algatatud, vähemalt kümme päeva enne distsiplinaarkolleegiumi istungit. Samuti on kohtunikul õigus tutvuda distsiplinaarasja materjalidega ja võtta endale

---

<sup>82</sup> Comparative EU law study on courts inspection service and disciplinary liability. Lk 23.

<sup>83</sup> <https://www.rethink.org/living-with-mental-illness/police-courts-prison/complaints-about-court/how-behaviour> 09.03.2016.

<sup>84</sup> Courts and Tribunals Judiciary. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/the-judiciary-the-government-and-the-constitution/jud-acc-ind/jud-conduct/> 09.03.2016.

<sup>85</sup> Kohtuniku staatuse seadus § 21 lg 2.

<sup>86</sup> Kohtute seadus § 91 lg 1.

esindaja.<sup>87</sup>

Menetluse algatamine koos distsiplinaarsüüdistuse esitamisega tähendab seda, et süüdistusmaterjali kogumine toimub olulises osas väljaspool distsiplinaarmenetlust.<sup>88</sup> Nii on distsiplinaarmenetluse algatajal õigus koguda distsiplinaarasja lahendamiseks vajalikke tõendeid ja nõuda seletusi.<sup>89</sup> Gea Suumann on leidnud, et menetluse alustamine distsiplinaarsüüdistuse koostamisega võib kohtunikele liiga kergekäeliselt häbimärgistava mõju anda ning seda aitaks vältida menetluse algatamine menetleja otsuse, mitte süüdistusega. Sel viisil otsustatakse süüdistuse koostamine või menetluse lõpetamine pärast tõendite kogumist ja muude menetlustoimingute teostamist. Samas jõuab ta siiski järeldusele, et menetluse formaalne algatamine ja hilisem lõpetamine tõendite puudumise tõttu oleks kohtuniku jaoks ilmselt sama häbimärgistava mõjuga, kui asjaolude uurimine ja kohtunikult seletuste küsimine ilma formaalse otsusteta.<sup>90</sup>

Kui kohtute seaduse eelnõus 649 SE jäeti distsiplinaarsüüdistuse regulatsioon sisuliselt samaks, siis seoses distsiplinaarmenetluse algatamisega nähti seal ette senisest veidi erinev kord. Kuna kehtiva seaduse reguleerimisesemest on jäetud välja enne menetluse algatamist toimuv tegevus, mille käigus peaks välja selgitama, kas kohtuniku tegevuses üldse esinevad distsiplinaarsüüteo tunnused, toodi see otstarbekuse tõttu viidatud eelnõusse sisse. Selle kohaselt peab distsiplinaarmenetluse algatamise õigust omav isik olema veendunud, et kohtunik on toime pannud teo, mida talle süüks arvatakse ning see vastab just distsiplinaarsüüteo tunnustele, süüks pandav tegu ei ole aegunud ning sama süüteo eest ei ole kohtunikule juba distsiplinaarkaristust määratud. Erinevalt praegu kehtivast regulatsioonist reguleeriti viidatud eelnõus ka teatud menetlusosaliste õigused ja kohustused selles faasis, mil selgitatakse välja, kas süüdistuse esitamiseks on olemas piisav alus. Lisaks reguleeriti teatud määral ka distsiplinaarmenetluse algatamise otsusele eelnevat kontrolli. Taoline regulatsioon peaks eelduslikult kohtunikele senisest parema garantii andma, et nende tegevust hinnatakse õiglaselt.<sup>91</sup>

Lisaks oli viidatud eelnõus reguleeritud ka menetluse algatamise aluste kontrollimine, mis hetkel kehtivas seaduses niivõrd laias ulatuses puudub. Kui kehtiva seaduse kohaselt on distsiplinaarmenetluse algatamise eelduseks vaid distsiplinaarsüüteo tunnuste ilmnemine, siis

---

<sup>87</sup> Kohtute seadus § 92.

<sup>88</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne § 147, p 15. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-13/pg-147/>

<sup>89</sup> Kohtute seadus § 91 lg 3.

<sup>90</sup> G. Suumann 2006, lk 188.

<sup>91</sup> Kohtute seaduse eelnõu seletukiri p 3.4.4.

viidatud eelnõus täpsustati, et distsiplinaarmenetluse algatamise aluseks on järelevalve käigus saadud andmed, isiku kaebus või muu teave, mis annab alust arvata, et kohtunik on toime pannud distsiplinaarsüüteo. Lisaks täpsustati selles seni kehtiva seadusega võrreldes distsiplinaarmenetluse algatamisele eelnevaid toiminguid, mille kohaselt distsiplinaarmenetluse algatamise õigust omav isik kontrollib talle teatavaks saanud distsiplinaarmenetluse algatamise aluste olemasolu enne distsiplinaarmenetluse algatamist, nõudes kohtunikult ja teistelt isikutelt seletusi ja kogudes muid tõendeid.<sup>92</sup>

Autor leiab, et kohtute seaduse eelnõus 649 SE välja toodud täiendused osas, mis puudutab toiminguid enne distsiplinaarsüüdistuse esitamist, on igati asjakohased ja otstarbekad, lausa vajalikud. Ühest küljest on distsiplinaarmenetluse algatamine tahes-tahtmata kohtunikku ja seeläbi ka kohtusüsteemi riivav, mistõttu peab see igakülgset ja detailselt seaduse tasemel reguleeritud olema. Teisest küljest tekitab distsiplinaarsüüdistuse koostamine menetluse algatajale hulgaliselt tööd, mistõttu oleks selle täpne reguleerimine kindlasti menetluse algatamisõigust omavale isikule abiks vastava tegevuse korraldamisel ja piiramisel. Seetõttu toetab autor kehtiva regulatsiooni osas viidatud muudatuste tegemist.

### 2.1.3. Distsiplinaarmenetluse algatamist välistavad asjaolud

Üheks peamiseks distsiplinaarmenetluse algatamist välistavaks asjaoluks on distsiplinaarsüüteo aegumine. Kohtute seaduse kohaselt ei algatata menetlust, kui süüteo toimepanemisest on möödunud kaks aastat või selle avastamisest kuus kuud. Samas on seadus sätestanud alused, mil distsiplinaarsüüteo aegumise tähtaeg peatub. Nii peatub viidatud tähtaeg kohtuniku suhtes alustatud kriminaalmenetluse lõppemiseni ning kohtuniku ajutise töövõimetuse ja puhkuse ajaks.<sup>93</sup> Kusjuures, varem kehtinud kohtuniku staatuse seaduse kohaselt oli aegumise tähtajaks vastavalt üks aasta ja kuus kuud, mille hulka ei arvestatud kohtunike haigust ega korralist puhkust.<sup>94</sup> Seega on võrreldes varasemaga tehtud kehtiva seadusega üpriski suur muudatus. Samas võib hetkel aegumistähtaega reguleeriva sätte abstraktse sõnastuse tõttu tekkida küsimus, kes peab olema süüteo avastanud, et aegumise tähtaeg kulgema hakkaks. Siinkohal tuleks analoogia korras rakendada töötajate distsiplinaarvastutuse seaduse § 6 lõiget 1, mille kohaselt peab süüteoost teada saama mis tahes isik, kellele süüdlane tööalaselt allub. Nagu eelnevalt selgitatud, ei kehti kohtunike suhtes tavapärased alluvussuhted, mistõttu võib kohtunike puhul viidatud isikuteks pidada

<sup>92</sup> Kohtute seaduse eelnõu seletuskiri p 3.3.4

<sup>93</sup> Kohtute seadus § 90 lg.

<sup>94</sup> Kohtuniku staatuse seadus § 24.

distsiplinaarmenetluse algatamise õigust omavat isikut, mitte näiteks isikut, kelle õigusi kohtunik väidetavalt rikkunud on.<sup>95</sup>

Kohtute seaduse eelnõus 649 SE jäeti distsiplinaarsüüteo aegumise regulatsioon üldjoontes samaks, kuid pikendati süüteo aegumistähtaega senise kahe aasta asemel kolme aastani ning täpsustati, et aegumine peatub mitte ainult kohtuniku teo suhtes alustatud kriminaalmenetluse, vaid ka süüteo suhtes alustatud süüteomenetluse lõppemiseni. See tähendab, et lisaks kriminaalmenetlusele on aegumise peatamise aluseks ka kohtuniku teo suhtes läbiviidav väärteomenetlus. Oluline on see seetõttu, et alles süüteomenetluse tulemusel selgub, kas kohtuniku tegu kujutab endast süütegu ning alles pärast seda on võimalik hinnata, kas ka distsiplinaarkaristuse määramiseks esineb alus.<sup>96</sup> Ka käesoleva töö autor leiab, et aegumise peatumine kohtuniku suhtes algatatud süüteomenetluse lõppemiseni on igati põhjendatud.

Kuna viidatud eelnõus oli kohtunike vastutuse kohta käiv regulatsioon hetkel kehtivast tunduvalt põhjalikum, oli seal eraldi sättena välja toodud ka kõik distsiplinaarmenetluse algatamist välistavad asjaolud. Selle kohaselt ei algatata distsiplinaarmenetlust juhul, kui distsiplinaarasja algatamise õigust omava isiku hinnangul ei ole kohtunik distsiplinaarsüütegu toime pannud; distsiplinaarsüütegu on aegunud; kohtunikule on juba sama süüteo eest distsiplinaarkaristus määratud või kohtunik on ametist vabastatud, välja arvatud juhul, kui distsiplinaarmenetlust soovitakse algatada pensioneerunud kohtuniku suhtes, kes ei täida vaikumiskohustust või nõupidamissaladuse hoidmise kohustust.<sup>97</sup> Antud säte omab tähtsust eelkõige õigusselguse eesmärgil, mistõttu tuleks võimalusel ka kehtivasse seadusesse sisse tuua.

Kusjuures, Leedus ja Lätis kehtivad kohtuniku distsiplinaarsüüteoole sarnased aegumistähtjad, mis Eestiski. Leedu puhul algatatakse distsiplinaarmenetlus mitte hiljem, kui kolm kuud pärast rikkumisest teadasaamist kohtunike eetika- ja distsiplinaarkolleegiumi poolt ning sarnaselt Eesti regulatsioonile ei kuulu selle sisse aeg, mil kohtunik viibis töölt eemal tervise või puhkuse tõttu. Erinevus seisneb aga selles, et distsiplinaarasja ei algatata pärast kolme aasta möödumist rikkumise toimepanemisest.<sup>98</sup> Läti puhul on aga vastava aegumise regulatsiooni all erinevalt Eesti regulatsioonist sätestatud aeg, mille jooksul kohtunikule üldse distsiplinaarkaristust määrata tohib. Selle kohaselt ei tohi distsiplinaarkaristust määrata hiljem, kui kolm kuud pärast distsiplinaarrikkumise avastamist või kaks aastat pärast selle

<sup>95</sup> G. Suumann 2006, lk 189 ja töötajate distsiplinaarvastutuse seadus - RT I, 06.07.2012, 40.

<sup>96</sup> Kohtute seaduse eelnõu seletuskiri p 3.3.4.

<sup>97</sup> Kohtute seaduse eelnõu seletuskiri p 3.3.4.

<sup>98</sup> Lietuvos Respublikos teismų įstatymas nr I-480, art 84.

toimepanemist, mis tähtaegade osas vastab Eesti regulatsioonile. Lisaks on Läti kohtunike distsiplinaarasja arutamise üheks tingimuseks, et see peab toimuma ühe kuu jooksul pärast selle esitamist distsiplinaarkolleegiumile. Vastavat aega pikendab kohtuniku puhkus või ajutine teenistusest eemalolek.<sup>99</sup> Inglismaal ja Walesis tuleb vastav kaebus kohtuniku tegevuse peale esitada kolme kuu jooksul alates teo toimepanemisest, kuid erandkorras on võimalik seda tähtaega mõjuval põhjusel pikendada.<sup>100</sup> Eelnevast tulenevalt võib järeldada, et Eesti regulatsioon distsiplinaarsüüteo aegumise osas võrreldes teiste riikidega on üpris sarnane ning järelikult ka asjakohane. Autor leiab, et kuigi hetkel kehtiv kohtute seadus on selles osas asjakohane, tuleks selguse tagamiseks ja antud küsimuse põhjalikuks reguleerimiseks sinna sisse tuua ka eelpool viidatud eelnõust tulenevad täiendavad sätted.

## 2.2. Distsiplinaarasja arutamine

### 2.2.1. Distsiplinaarasja lahendav organ

Eestis lahendab kohtunike distsiplinaarasju Riigikohtu juures olev distsiplinaarkolleegium. Kolleegium koosneb vaid kohtunikest, sinna kuulub viis riigikohtunikku, viis ringkonnakohtunikku ja viis esimese astme kohtunikku. Kui distsiplinaarkolleegiumi esimehe ja riigikohtunikest liikmed nimetab Riigikohtu üldkogu kolmeks aastaks, siis ülejäänud kohtunikest liikmed esimesest ja teisest kohtuastmest valib kohtunike täiskogu. Iga distsiplinaarasja lahendamiseks moodustab distsiplinaarkolleegiumi esimees viieliikmelise kohtukoosseisu, kuhu kuulub kolm distsiplinaarkolleegiumi riigikohtunikust liiget, üks ringkonnakohtunikust liige ja üks esimese astme kohtu kohtunikust liige.<sup>101</sup>

Kuigi kohtute seaduse eelnõuga 649 SE jäeti distsiplinaarkolleegiumi nimetus ja isikuline koosseis samaks, siis sooviti muuta selle olemust. Kui varem kehtinud kohtuniku staatuse seaduse kohaselt lahendas distsiplinaarasju Riigikohtu juures olev kohtunike distsiplinaarkomisjon ja ka hetkel kehtiva kohtute seaduse kohaselt kuulub distsiplinaarkolleegium Riigikohtu juurde ehk tegutseb Riigikohtu koosseisuvälise kolleegiumina, siis viidatud eelnõuga sooviti muuta distsiplinaarkolleegium iseseisvaks organiks, mille kõik liikmed valib kohtunike suurkogu ja mida teenindab hoopiski Kohtuhalduskeskus. Lisaks muudeti viidatud seaduse eelnõuga kohtukoosseisu moodustamise

<sup>99</sup> Tiesnesu disciplinaras atbildibas likums section 4.

<sup>100</sup> The Judicial Conduct (Magistrates) Rules 2014. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://judicialconduct.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2015/12/Judicial\\_Conduct\\_Judicial\\_Rules\\_2014.pdf](http://judicialconduct.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2015/12/Judicial_Conduct_Judicial_Rules_2014.pdf) ja The Judicial Conduct (Tribunals) Rules 2014. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://judicialconduct.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2015/12/Judicial\\_Conduct\\_\\_Tribunals\\_\\_Rules\\_2014.pdf](http://judicialconduct.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2015/12/Judicial_Conduct__Tribunals__Rules_2014.pdf), 01.04.2016.

<sup>101</sup> Kohtute seadua § 93.

põhimõtteid, sest kuna enam ei oleks tegemist Riigikohtu juures tegutseva kolleegiumiga, kaoks ära ka vajadus sellele, et kohtukoosseisus on riigikohtunike enamus, vaid esindatud peaksid olema kõik kohtuastmed. Nii võiks praktikas tekkida ka olukord, kus näiteks Riigikohtu kohtuniku distsiplinaarasja arutab kohtukoosseis, kuhu kuulub kolm esimese astme kohtunikku, üks ringkonna- ja üks riigikohtunik. Samas on kohtunikule läbi edasikaebeõiguse, millest tuleb juttu käesoleva töö punktis 2.3.2., tagatud distsiplinaarasja läbivaatamise õigus Riigikohtu üldkogus kui kõrgeimas kohtusüsteemi õigusemõistmisega tegelevas organis.<sup>102</sup> Käesoleva töö autor ei pea sellise muudatuse sissetoomist hetkel kehtiva regulatsiooni parandamiseks vajalikuks, kuna see ei muuda niivõrd menetluse käiku, kui organisatsioonilist struktuuri.

Jätkates võrdlusega varem kehtinud kohtuniku staatuse seaduse ja hetkel kehtiva kohtute seaduse vahel, võib distsiplinaarasja lahendava organi osas teisigi olulisi erinevusi välja tuua. Kui hetkel kehtiva regulatsiooni kohaselt valib distsiplinaarkolleegiumi esimehe Riigikohtu üldkogu<sup>103</sup>, siis varem kehtinud regulatsiooni kohaselt sellist esimeest ei valitudki, vaid distsiplinaarkomisjoni tööd ja istungeid juhtis eesistuja, kelleks oli ameti poolest vanim kohal olev komisjoni liige.<sup>104</sup>

Vaadates Euroopa tasandit, siis ka CCJE on oma arvamuses leidnud, et distsiplinaarmenetluse peaks kohtuniku suhtes läbi viima üksnes sõltumatu organ, kes tagab seeläbi kohtunikele kõik kaitseõigused. Samas ei välista CCJE, et sellise organi koosseisu võiksid korporatismi vältimise eesmärgil peale kohtunike kuuluda ka muud isikud. Seda muidugi tingimusel, et nendeks muudeks isikuteks ei oleks seadusandja, valitsuse ega administratsiooni esindajad.<sup>105</sup> Ka käesoleva töö autor toetab sellist seisukohta ning peab võimalikuks, et sellise põhimõtte järgi võiks vajadusel ka Eesti distsiplinaarkolleegiumi koosseisu kohandada.

Sarnaselt Eestile arutab kohtunike distsiplinaarasju ka Lätis distsiplinaarkolleegium ja Leedus kohtunike eetika- ja distsiplinaarkolleegium. Läti distsiplinaarkolleegium koosneb 11 liikmest, kelleks on ülemkohtu esimehe asetäitja, neli ülemkohtu kohtunikku, kaks ringkonnakohtu esimeest, kaks piirkondliku- ja linnakohtu esimeest ja kaks kinnistusameti kantselei ülemat.<sup>106</sup> Seega üpriski sarnaselt Eesti vastavale organile on seal esindatud igast kohtuastmest teatud arv kohtunikke. Leedu kohtunike distsiplinaarsüütegusid arutav kohtunike eetika- ja distsiplinaarkolleegium koosneb aga seitsmest liikmest, kuid nende

<sup>102</sup> Kohtute seaduse eelnõu seletuskiri p 3.3.4.

<sup>103</sup> Kohtute seadus § 93 lg 2.

<sup>104</sup> Kohtuniku staatuse seadus § 20 lg 3.

<sup>105</sup> Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) aramus nr 3 (2002), p 71.

<sup>106</sup> Tiesnesu disciplinaras atbildibas likums section 2.

koosseis on Eesti ja Läti vastavate organite koosseisudest veidi keerulisem ja toetab rohkem CCJE poolt eelnevalt väljatoodud seisukohta. Nimelt valitakse Leedu kohtunike eetika- ja distsiplinaarkolleegiumi kaks liiget Leedu Vabariigi presidendi poolt, üks parlamendi ehk *Seimi* esimehe poolt ja neli liiget kohtu nõukogu poolt.<sup>107</sup> Nagu näha, ei ühti selline koosseis CCJE poolt väljatoodud arvamusega, mille kohaselt sellisesse organisasse ei tohiks kuuluda seadusandliku ega täidesaatva võimu esindajad. Leedu puhul teeb asja keerulisemaks ka see, et kuigi kohtunike eetika- ja distsiplinaarkolleegium võib teha ettepaneku distsiplinaarmenetluse algatamiseks, siis üldjuhul, teatud eranditega, ei lahenda ta neid, vaid asja lahendab kohtu aukohus. Viidatud organi koosseisu kuuluvad vaid kohtunikud, kokku üheksa: nii ülemkohus, apellatsioonikohus kui ka kõrgem halduskohus valivad iga üks kaks liiget, ülejäänud kolm liiget valib kohtu nõukogu. Seega on Leedus kohtunike distsiplinaarasja uurimiseks ja lahendamiseks kaks erinevat organit, mille liikmed ei tohi kattuda.<sup>108</sup> Saksamaal oleneb kohtuniku süütegu arutav organ aga üldjuhul täpsemalt toimepandud süüteost. Kui tegemist on väiksema rikkumisega, mille puhul määratakse kohtunikule karistuseks noomitus, siis on selleks pädev vastava kohtu president, kus kohtunik ametis on. Tõsisemate rikkumiste korral langeb vastav pädevus konkreetsetele kohtukoosseisudele. Iga vastav kohtukoosseis koosneb kolmest kohtunikust, üldjuhul teise astme kohtu presidendist, alalisest liikmest ja ajutisest liikmest. Alles nende poolt tehtud otsust saab edasi kaevata distsiplinaarkolleegiumi, mis koosneb 5 kohtunikust, kelleks on ülemkohtu president, kaks alalist kohtunikku sellest kohtust ja kaks ajutist kohtunikku, kes kuuluvad samasse kohtu valdkonda.<sup>109</sup> Inglismaal ja Walesis, nagu varemgi märgitud, kuulub distsiplinaarasja uurimise pädevus vastavale organile ehk JCIO'le, kuid distsiplinaarkaristuse määramiseks on pädevad vaid lordkantsler ehk justiitsminister ja ülemkohtunik. Autor leiab, et võrreldes teiste riikidega on Eesti vastav süsteem distsiplinaarkolleegiumi kui asja lahendava organi näol sobiv, sest vastab CCJE üldistele nõuetele.

### 2.2.2. Distsiplinaarkolleegiumi istung

Nagu eelnevaltki selgitatud, ei anna Eestis seadus distsiplinaarkolleegiumile õigust kohtunike suhtes menetluse algatamiseks, vaid üksnes algatatud asja arutamiseks ja otsuse tegemiseks. Asja arutamise käigus viib distsiplinaarkolleegiumi viieliikmeline kohtukoosseisus läbi kohtuistungit, milles osaleb asjast puudutatud kohtunik ning vajadusel ka tunnistajad ja teised

---

<sup>107</sup> Lietuvos Respublikos teismų įstatymas nr I-480, art 85, art 122.

<sup>108</sup> Lietuvos Respublikos teismų įstatymas nr I-480, art 85.

<sup>109</sup> Comparative EU law study on courts inspection service and disciplinary liability, lk 24-25.

isikud.<sup>110</sup> Kuigi asjast puudutatud kohtunik kutsutakse istungile, ei ole tema ega ka tema võimaliku esindaja istungil osalemise kohustuslikkust seaduses täpsustatud, mistõttu ei ole see ka praktikas kohustuslikuks tehtud.

Õiguskantsler on leidnud, et kuna distsiplinaarmenetlus on oma olemuselt karistusmenetlus, peab seadus menetlusalusele kohtunikule tagama menetluslikud garantiid nii distsiplinaarmenetluse algatamisel kui ka distsiplinaarasja arutamisel kohtuistungil.<sup>111</sup> Kuigi seaduses on sätestatud, et asjast puudutatud kohtunik annab istungil asja kohta seletusi ja pärast tõendite uurimist ka oma arvamuse, istungile ilmunud tunnistajate ja teiste isikute seletused kuulatakse ära ning kolleegiumil on õigus neid küsitleda<sup>112</sup>, peab õiguskantsler sellist regulatsiooni ebapiisavaks ja üldsõnaliseks.<sup>113</sup> Gea Suumann leiab, et seaduse tasandil tuleks täpsustada, millist funktsiooni omab distsiplinaarkolleegiumi istungil menetluse algataja, millised on menetleja protsessuaalsed tagatised tõendite kogumiseks ja seletuste võtmiseks ning muu sellega seonduv. Samas pakub ta lahendustena välja Põhiseadusest tulenevate kriminaalmenetluses menetlusalusele isikule ettenähtud tagatiste laiendamist ka distsiplinaarkorras süüdistatud kohtunikule või analoogia korras töötajate distsiplinaarvastutuse seaduse § 7 kohaldamist, mis sätestab reeglid ja tagatised seletuste andmise ja nendest saadavate tõendite kohta.<sup>114</sup> Ka õiguskantsler on oma 2002. aasta ülevaates kehtiva seaduse probleemkohti välja tuues leidnud, et seoses distsiplinaarasja arutamisega kohtuistungil, peaks seaduse tasemel olema täpsustatud ka istungil osalevate isikute õigused ja kohustused, sealhulgas menetluse algataja omad. Kuigi selline ettepanek sai õiguskantsleri poolt edastatud Riigikohtu esimehele, kes nõustus, et kohtute seaduses esineb puudusi ning seejärel ka justiitsministrile<sup>115</sup>, ei ole kohtute seadust siiani vastavalt täiendatud. Vastupidi, kohtute seaduse eelnõuga 649 SE sooviti kogu hetkel kehtiv regulatsioon istungi käigu osas ära kaotada põhjusel, et nii kohtukoosseisu kui ka süüdistatava kohtuniku jaoks oleks otstarbekam kohaldada selles osas halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud, sest see sätestab niigi selged menetlusreeglid ja piisavad menetluslikud garantiid.<sup>116</sup> Käesoleva töö autor ei pea seda põhjendatuks, sest kuivõrd distsiplinaarvastutuse näol on tegemist üpriski tundliku temaga, peab see seaduse tasemel võimalikult konkreetselt reguleeritud olema.

---

<sup>110</sup> Kohtute seadus § 96.

<sup>111</sup> Õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse ülevaade. XVI ptk. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2004.\\_aasta\\_tegevuse\\_ylevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2004._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf) 01.03.2016

<sup>112</sup> Kohtute seadus § 96 lg 3 ja 4.

<sup>113</sup> Õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse ülevaade. XVI ptk.

<sup>114</sup> G. Suumann 2006, lk 190

<sup>115</sup> Õiguskantsleri 2002. aasta tegevuse ülevaade, lk 73. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2002.\\_aasta\\_tegevuse\\_ylevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2002._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf) 01.03.2016

<sup>116</sup> Kohtute seaduse eelnõu seletuskiri, lk 39.

Autor ei pea otstarbekaks seda reguleerides viidata teistele õigusaktidele, sest nendest tulenevaid regulatsioone ei saa antud teemasse üks ühele üle tuua. Õigusselguse eesmärgil tuleks välja töötada ja sätestada konkreetsed reeglid pidades silmas antud valdkonna eripärasid. Nagu eelnevaltki viidatud, tuleks kohtute seaduse vastavat regulatsiooni täiendada istungil osalevate isikute nimistuga, sealhulgas nende istungile ilmumise kohustuslikkuse või mittekohustuslikkusega, konkreetsete õiguste ja kohustustega, tõendite kogumise, seletuste andmise ja muude protsessuaalsete toimingute reguleerimisega.

Võrreldes Eesti vastavat regulatsiooni teiste riikidega, siis näiteks Lätis arutab igat konkreetset distsiplinaarasja kolleegiumi esimees ja esimehe asetäitja ning vähemalt neli liiget. Kuigi Läti vastav regulatsioon on distsiplinaarkolleegiumi istungi läbiviimise osas veidi täpsem kui Eesti oma, ei ole see ka seal siiski niivõrd põhjalik kui oma olemuselt olla võiks. Nii on Läti vastavas regulatsioonis sätestatud, et süüdistatud kohtunik osaleb asja arutamisel istungil, kuid juhul, kui ta ei ilmu mõistliku põhjusega istungile või on palunud, et asja vaadatakse läbi ilma temata, on kolleegiumil õigus asja ilma süüdistatava kohtuniku kohalviibimiseta arutada. Istungil viibimise õigus on nii asja algatajal kui ka teistel kohtunikel. Istung algab, kui kolleegiumi esimees selle avab ja kolleegiumi koosseisu nimetab. Enne distsiplinaarasja arutamise algust on süüdistatud kohtunikul õigus nõuda kolleegiumi liikme taandamist, kuid seda otsustab kolleegium. Istungi käik on regulatsioonis määratud aga järgmiselt: esimees või mõni teine kolleegiumi liige esitab vastava ettekande, misjärel kuulatakse üle süüdistatud kohtunik ja vajadusel teised istungile kutsutud isikud ning vaadatakse üle asja materjalid. Istung protokollitakse ning süüdistatud kohtunik võib istungi käigus igal ajal enne otsuse tegemisele minemist esitada oma seisukohti ja avaldusi.<sup>117</sup> Erinevalt Eesti ja Läti vastavast süsteemist ei toimu Leedus, Saksamaal ega Inglismaal ja Walesis distsiplinaarasja lahendamiseks ja kohtuniku ärakuulamiseks üleüldse vastavat istungit. Kuid Inglismaal ja Walesis antakse kohtunikele üldjuhul võimalus oma kirjaliku seisukoha esitamiseks. Käesoleva töö autor leiab, et kuigi Eestis reguleeritud distsiplinaarkolleegiumi istung tundub võrreldavate riikide seas olevat üpriski erandlik, on see asja igakülgse lahendamise tagamiseks vägagi vajalik. Kuna ka Läti vastavast seadusest ei tulene niivõrd selget regulatsiooni, mida autor eespool vajalikuks on pidanud, jääb ta oma eeltoodud ettepanekute juurde, kuidas vastavat regulatsiooni täpsustada.

---

<sup>117</sup> Tiesnesu disciplinaras atbildibas likums section 6.

### 2.2.3. Ajutine teenistusest kõrvaldamine

Selleks, et tagada õigusemõistmise huve ja kohtusüsteemi usaldusväärsust, võib Eestis distsiplinaarkolleegium kohtuniku ajutiselt teenistusest kõrvaldada. See on võimalik nii distsiplinaarkolleegiumis toimuva menetluse ajaks, kui kohtunikku süüdistatakse väga raskes süüteoos kui ka enne menetluse algatamist, kui kohtuniku käitumisega seonduvad sellised asjaolud, mis kahjustavad oluliselt kohtu mainet. Samas tuleks silmas pidada, et selline meede on õigustatud vaid juhul, kui kohtuniku tegevuse suhtes esitatud kahtlused on piisavalt tõsiseltvõetavad ja kaalukad. Selline otsus tehakse distsiplinaarkolleegiumi poolt määrusega ja selle peale on kohtunikul õigus Riigikohtu üldkogule 10 päeva jooksul alates teada saamisest kaebus esitada. Juhul, kui aga menetlust ei algatata, saab kohtunik teenistusse naasta distsiplinaarkolleegiumi otsusega.<sup>118</sup>

Juhul, kui distsiplinaarkolleegium otsustab kohtuniku ajutiselt teenistusest kõrvaldada, on tal sama määrusega õigus ka vastavaks ajaks kohtuniku palka vähendada, kuid mitte rohkem kui poole võrra.<sup>119</sup> Kui kohtunik mõistetakse distsiplinaarsüüteoos õigeks, hüvitatakse talle ka ajutise teenistusest kõrvaldamise tõttu vähemakstud palgaosa koos seadusejärgse intressiga. Kuid juhul, kui kohtunik mõistetakse süüdi distsiplinaarsüüteoos, mis erineb ja on kergem sellest, milles teda süüdistati, on kolleegiumil õigus otsustada talle vähendatud palgaosa osaliselt või täielikult hüvitada.<sup>120</sup>

Kohtute seaduse eelnõus 649 SE jäeti hetkel kehtiv regulatsioon kohtunike ajutise teenistusest kõrvaldamise osas suuresti samaks, kuid mõnda sätet peeti siiski vajalikuks täiendada või muuta. Üheks täienduseks, mida ka käesoleva töö autor ilmselgelt vajalikuks peab, oli see, et ajutise teenistusest kõrvaldamise tõttu vähendatud palgaosa hüvitatakse kohtunikule ka juhul, kui menetlust ei algatatud või see lõpetatakse. Suurim muudatus seisnes aga ajutise teenistusest kõrvaldamise korral konkreetse palga vähendamise määra sätestamises, milleks on 75%.<sup>121</sup> Kui seda võrrelda hetkel kehtiva regulatsiooniga, mille kohaselt palka ei tohi vähendada rohkem kui poole võrra, on tegemist üpriski suure ja kategoorilise muudatusega. Põhjendati seda aga sellega, et kuna kehtiva seaduse kohaselt võib esimees ajutiselt teenistusest kõrvaldatud kohtunikule panna õigusemõistmiseväliseid ülesandeid, kuid uue seaduse eelnõu kohaselt on sellest loobunud ja kohtunik kõigist ametiülesannetest vabastatud, ei ole ka palga säilitamine endises ega isegi mitte pooles

<sup>118</sup> Kohtute seadus § 95 lg 1, 2.

<sup>119</sup> Kohtute seadus § 95 lg 4.

<sup>120</sup> Kohtute seadus § 98.

<sup>121</sup> Kohtute seaduse eelnõu § 77 ja § 80.

ulatuses põhjendatud. Viidatud eelnõus leiti, et andes kohtunikule võimaluse tema teenistusest kõrvaldamisel siiski teatud ametiülesannete täitmisega jätkata, diskrediteeriks see kohtusüsteemi.<sup>122</sup> Sellist muudatust toetab ka käesoleva töö autor leides lisaks, et see võib anda süüdistatavale kohtunikule võimaluse talle etteheidetavata teo toimepanemisega jätkata. Näiteks Leedu vastavas regulatsioonis on sätestatud, et juhul, kui kohtuniku vastu algatatakse distsiplinaarmenetlus seoses konkreetse asjaga, mida ta lahendab, siis eemaldatakse ta selle asja lahendamisel.<sup>123</sup> Käesoleva töö autor leiab, et taoline regulatsioon oleks Eestis puhul põhjendatud vaid juhul, kui tegu, milles kohtuniku süüdistatakse, on nii raske või oma olemuselt selline, mis ei pea kohtuniku poolt konkreetse asja lahendamise jätkamist mõistlikuks. Niisiis tuleks seda hinnata iga konkreetse asja puhul eraldi. Kuid kuna viidatud seaduse eelnõus toodud vastav säte, mille sissetoomist autor kehtivasse seadusesse toetab, katab ka sellise olukorra, ei ole autori arvates vajalik taolist regulatsiooni eraldi sisse tuua.

## 2.3. Distsiplinaarasja otsustamine ja edasikaebamine

### 2.3.1. Distsiplinaarasja otsus

Kui distsiplinaarkolleegium on distsiplinaaristungi läbi viinud, kõik asjassepuutuvad materjalid läbi töötanud ning tõendeid hinnanud, teeb ta asja lahendamiseks otsuse. Seoses tõendite hindamisega on distsiplinaarkolleegium oma praktikas märkinud, et distsiplinaarmentluses ei kehti tõenditele ja tõendamisele nii kõrgeid nõudeid, kui väärteo- ja kriminaalmentluses<sup>124</sup>, kuid antud töö autor ei nõustu sellega ja leiab, et kuivõrd tegemist on kohtuniku ja kohtusüsteemi tugevalt riivava vastutuse valdkonnaga, peaks ka sellele kõrgeid tõendamise nõuded kehtima, eriti, kui see võib viia kohtuniku ametist tagandamiseni.

Kui distsiplinaarkolleegium leiab, et asja arutamisel on kohtuniku süü distsiplinaarsüüteo toimepanemisel tõendatud, teeb ta otsuse, millega mõistab kohtuniku süüdi ja määrab talle distsiplinaar karistuse. Kui kolleegium aga leiab, et kohtunik ei ole talle etteheidetavat distsiplinaarsüütegu toime pannud, teeb ta otsuse, millega mõistab kohtuniku distsiplinaarsüüdistuses õigeks.<sup>125</sup>

Kuigi seda ei ole kehtivas seaduses sätestatud, on praktikas ette tulnud, et distsiplinaarkolleegium lõpetab oma määrusega menetluse juhul, kui menetluse käigus ilmnevad asjaolud, mille tõttu ei ole menetluse läbiviimine enam põhjendatud. Selline säte

<sup>122</sup> Kohtute seaduse eelnõu seletuskiri, lk 39.

<sup>123</sup> Lietuvos Respublikos teismų įstatymas nr I-480, art 84.

<sup>124</sup> Distsiplinaarkolleegiumi lahend nr 3-8-11-2-06.

<sup>125</sup> Kohtute seadus § 97 lg 1 ja 2.

toodi ilmselgetel põhjustel sisse ka kohtute seaduse eelnõusse 649 SE, mis sätestas, et distsiplinaarkolleegiumile tuleks anda õiguse menetlus määrusega lõpetada, kui distsiplinaarsüütegu on aegunud, sama distsiplinaarsüüteo eest on kohtunikule juba distsiplinaarkaristus määratud või kohtunik on ametist vabastatud, välja arvatud juhul, kui ta ei täida talle seadusega pandud vaikimiskohustust või nõupidamissaladuse hoidmise kohustust.<sup>126</sup> Kuna seda praktikas korduvalt rakendatud on ja see ka iseenesestmõistetavalt vajalik on, siis tuleks autori arvates vastav säte ka kehtivasse seadusesse sisse tuua. Distsiplinaarkolleegiumi praktikas esinenud menetluse lõpetamise juhtumeid koos õiguslike alustega käsitleb käesoleva töö autor töö 3. peatükis.

Võrreldavatest riikidest on otsuse tegemise protsess täpsustatud vaid Läti ja Leedu vastavas seadusandluses. Lätis võib kohtunike distsiplinaarkolleegium teha ühe järgnevatest otsustest:

- 1) Määrata distsiplinaarkaristuse;
- 2) edastada distsiplinaarasja materjalid prokuratuuri seoses kriminaalasja võimaliku algatamisega;
- 3) teha ettepaneku kohtuniku ametist tagandamiseks;
- 4) lõpetada distsiplinaarmenetluse.

Distsiplinaarmenetlus lõpetatakse Lätis juhul, kui see algatati ilma aluseta või nagu Eesti puhulgi, kui asi on aegunud. Läti regulatsioonis on täpsustatud ka konkreetne otsuse langetamise protsess, mille kohaselt teeb kolleegium otsuse asja arutamisel osalenud liikmete enamuse häälte alusel, kuid võrdsete häälte korral otsustab lõpliku hääle koosseisu esimees. Lisaks on vastavas regulatsioonis detailsusteni täpsustatud, mida distsiplinaarkolleegiumi otsus sisaldama peab. Erinevalt Eestis sätestatust kuulutatakse Lätis kohtunike distsiplinaarmenetluse otsus välja istungil pärast seda, kui kolleegium eraldi ruumis seda arutanud on.<sup>127</sup>

Leedu vastavas regulatsioonis on sätestatud, et pärast distsiplinaarasja läbivaatamist võib Kohtu Aukohus:

- 1) Lõpetada distsiplinaarmenetluse, kuna distsiplinaarvastutuseks puudub alus;
- 2) lõpetada distsiplinaarmenetluse asja aegumise tõttu;
- 3) piirduda asja läbivaatamisega;
- 4) määrata distsiplinaarkaristuse;
- 5) teha presidendile või parlamendile ettepaneku kohtuniku ametist tagandamiseks

---

<sup>126</sup> Kohtute seaduse eelnõu § 73 lg 3.

<sup>127</sup> Tiesnesu disciplinaras atbildibas likums section 7.

- 6) teha presidendile ettepanek pöörduda parlamendi poole kohtuniku tagandamiseks *impeachment*'i korras.<sup>128</sup>

Üks suuremaid erinevusi Eesti ning Läti ja Leedu vastava regulatsiooni vahel on see, et erinevalt Eesti distsiplinaarkolleegiumist ei ole Läti ja Leedu vastavatel distsiplinaarorganitel õigust kohtunikku ametist tagandada ehk taolist distsiplinaar karistust rakendada, vaid ainult õigus selleks pädevale organile vastav ettepanek teha. Lisaks on tähelepanuväärseks erinevuseks, et viidatud riikide vastavas regulatsioonis on erinevalt Eestis hetkel kehtivast sätestatud, et kolleegiumil on õigus teatud alustel distsiplinaar menetus ka lõpetada. Nagu autor eelnevaltki välja tõi, tuleks vastav säte arusaadavatel põhjustel ka kehtivasse regulatsiooni sisse tuua.

### 2.3.2. Distsiplinaarotsuse edasikaebamine

Kui kohtunik ei ole talle määratud distsiplinaar karistusega nõus, on tal õigus Riigikohtu üldkogule vastavasisuline kaebus esitada. Kaebuse esitamiseks on kohtunikul aega 30 päeva alates otsuse kuulutamisest.<sup>129</sup> Distsiplinaarkolleegiumi otsus jõustub 30-päevase kaebuse esitamise tähtaja möödumisel või kaebuse esitamise korral Riigikohtu üldkogu otsusena selle kuulutamisel.<sup>130</sup> Võrdlusena on asjakohane välja tuua, et varem kehtinud kohtuniku staatuse seadus ei andnud kohtunikule mingit õigust talle mõistetud karistuse vaidlustamiseks. Seega on praegu kehtiva seaduse koostamisel menetlusalusele vaieldamatult rohkem õigusi tagatud.

Kehtivas seaduses on selguse huvides välja toodud ka Riigikohtu üldkogu pädevus esitatud kaebuse lahendamisel. Nii on Riigikohtu üldkogul õigus jätta distsiplinaarkolleegiumi otsus muutmata; muuta ja mõista kohtunik süüdi kergema distsiplinaarsüüteo toimepanemises ning seeläbi kergendada talle määratud karistust; jätta otsus sisuliselt muutmata, kuid kergendada kohtunikule määratud distsiplinaar karistust või otsus üldsegi tühistada ja kohtunik distsiplinaarsüüteo toimepanemises õigeks mõista.<sup>131</sup> Sellest jäeldub, et kaebuse lahendamisel on Riigikohtu üldkogul õigus otsust ja sellest tulenevat karistust vaid kergemaks muuta või see üleüldse tühistada, kuid puudub õigus otsust või sellest tulenevat karistust raskendada. Lisaks teeb asja keeruliseks hetkel kehtiv olukord, kus kohtunikul on seaduse kohaselt õigus süüdimõistva otsuse peale kaevata, kuid õigeksmõistva otsuse korral distsiplinaar menetluse algatajal edasikaebe õigust ei ole.<sup>132</sup> Antud töö autor ei nõustu sellise

<sup>128</sup> Lietuvos Respublikos teismų įstatymas nr I-480, art 86.

<sup>129</sup> Kohtute seadus § 97 lg 3.

<sup>130</sup> Kohtute seadus § 97 lg 4.

<sup>131</sup> Kohtute seadus § 97 lg 3<sup>1</sup>.

<sup>132</sup> H. Salmann 10.02.2006.

regulatsiooniga, kuna see tagab liiga ühekülgse kaitse. Kui kaebeõigus oleks ka teisel poolel, tagaks see õigema kohtumõistmise. Edasikaebeõigus peaks olema mõlemal poolel, mistõttu oleks vaid õiglane, kui distsiplinaarmenetluse algatajal oleks õigus kolleegiumi otsus edasi kaevata. Kui Riigikohtu üldkogu asja uuesti läbi vaatab ja distsiplinaarkolleegiumist erinevale arvamusele jõuab ning leiab, et kohtunik tuleks siiski distsiplinaarsüüteo toimepanemises süüdi mõista või kolleegium on kohtunikule liiga kerge karistuse määranud, tulekski talle anda võimalus kohtunik süüdi mõista või tema karistust raskendada. Kuigi igas käesolevas töös võrreldavas riigis on kohtunikel õigus määratud distsiplinaarkaristuse peale edasi kaevata ning üldjuhul seisneb erinevus organis, kes vastava otsuse uuesti läbi vaatab ja viisil, kuidas ta seda teeb, on näiteks Leedus kohtu aukohtu otsuse peale edasikaebeõigus lisaks kohtunikule ka distsiplinaarmenetluse algatajal.<sup>133</sup> Seega teeb autor ettepaneku ka Eesti vastavasse regulatsiooni menetluse algataja edasikaebeõiguse siia tuua ja sellest tulenevalt anda Riigikohtu üldkogule õiguse ka karistust raskendada. Sellist seisukohta toetab autori arvates ka distsiplinaarkolleegiumi praktika, mille autori seisukoha kohaselt nii mitmeski distsiplinaarasjas kohtunikele liialt kerge karistus määrati.

## 2.4. Distsiplinaarkaristused

Nagu eelnevaltki märgitud, määratakse kohtunikule distsiplinaarsüüteo toimepanemise eest distsiplinaarkaristus. Samas on distsiplinaarkaristused ja nende raskusastmed riigiti väga erinevad.<sup>134</sup> CCJE poolt tehtud uuring näitab selgelt, et erinevatel riikidel on karistuse liikide osas erinev nägemus, kuid see peegeldabki erinevaid õigussüsteeme ja nende vajadusi. Nii selgus, et näiteks angloameerika justitiisüsteemides, kus kohtunikkond on väike ja kohtunikeks pigem vanemad ja kogenenumad praktikud, peetakse ainsaks vajalikuks formaalseks sanktsiooniks ametist tagandamist ja seda ka väga äärmuslikel juhtumiteel. Teisalt peetakse nende hulgas väga efektiivseks mitteametlikke hoiatusi. Samas, suurema kohtunikkonnaga riikides, kus kohtunikud võivad olla väiksema kogemuse ja erineva taustaga, peetakse ametlikult formuleeritud sanktsioone, sealhulgas isegi ka rahalisi karistusi, tunduvalt vajalikumaks.<sup>135</sup>

Eestis on hetkel kehtiva seaduse kohaselt distsiplinaarsüüteo toimepanemisel ette nähtud järgmised distsiplinaarkaristused: noomitus; rahatrahv kuni ühe kuupalga ulatuses; ametipalga vähendamine kuni 30% kuni üheks aastaks ning ametist tagandamine. Nii on noomitus ilmselgelt kõige leebemaks karistusmeetodiks ja ametist tagandamine kõige raskemaks.

<sup>133</sup> Lietuvos Respublikos teismų įstatymas nr I-480, art 86.

<sup>134</sup> G. Suumann 2006, lk 190.

<sup>135</sup> Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamus nr 3 (2002), p 73.

Lisaks on seaduses eraldi sätestatud distsiplinaarkaristus juhuks, kui pensionil olev kohtunik oma vaikumiskohustust või nõupidamissaladuse hoidmise kohustust ei täida ning selleks on ette nähtud kohtunikupensioni vähendamine kuni üheks aastaks kuni 25% võrra.<sup>136</sup> Võrreldes hetkel kehtivat distsiplinaarkaristuste regulatsiooni varasemalt kehtinuga ja kohtute seaduse eelnõuga 649 SE, ei saa väga suuri erinevusi välja tuua. Kohtuniku staatuse seaduse kohaselt oli distsiplinaarkaristusteks märkus, noomitus, rahatrahv kuni ühe kuu ametipalga ulatuses ja ametist tagandamine.<sup>137</sup> Nagu näha, on suurimaks muudatuseks märkuse kui distsiplinaarkaristuse kaotamine ja ametipalga vähendamise lisamine vastavasse loetellu. Kuigi üldises osas jäeti distsiplinaarkaristuste regulatsioon ka viidatud seaduse eelnõuga samaks, oli siiski üheks oluliseks muudatuseks rahatrahvi kui distsiplinaarkaristuse kaotamine.<sup>138</sup> Kuna eelnõu seletuskirjas selle põhjust ei selgitatud, võib vaid oletada, et seda sooviti katta ametipalga vähendamisega, mis sisuliselt sama on. Ka käesoleva töö autor peab sellist muudatust põhjendatuks, et regulatsioon konkreetsem ja praktikas karistuse valimine lihtsam oleks.

See, milline karistus igal konkreetsel juhul kohaldub, oleneb sellest, millised on konkreetse distsiplinaarsüüdistuse laad, raskus, tagajärjed, kohtuniku isikuomadused ja muud süüteo asjaolud.<sup>139</sup> Sellest tulenevalt peab karistuste kohaldamine olema proportsionaalne ja vastama reaalsele asjaoludele. Seejuures tuleb tähele panna, et ühe ja sama süüteo eest võib kohtunikule vaid ühe distsiplinaarkaristuse määrata, kuid sama teo eest määratud kriminaalkaristus või karistus väärteo eest ei välista distsiplinaarkaristuse määramist.<sup>140</sup> Kuigi sama asja uurimine kahes menetluses põhjustaks ressursi raiskamist ja kuivõrd süüdimõistva kohtuotsuse jõustumine kriminaalasjas tähendab automaatselt kohtuniku ametist tagandamist, mistõttu ei ole kuidagi võimalik teda distsiplinaarvastutusele võtta, sest distsiplinaarvastutust saab kohaldada vaid hetkel ametis olevatele kohtunikele, on selline regulatsioon siiski vajalik väärteo juhtumite puhul. Ka distsiplinaarkolleegiumi praktikas oli juhtumeid, kus kohtunikule määrati seoses ühe teoga karistus nii väärteo kui ka distsiplinaarsüüteo toimepanemise eest ja selline topelt karistus oli igati põhjendatud.

Võrreldes teiste riikide vastavaid regulatsioone, on tõepoolest näha, et distsiplinaarkaristused on riigiti üpris erinevad. Näiteks Lätis on kohtunike distsiplinaarkaristusteks märkus, noomitus ja ametipalga vähendamine kuni üheks aastaks kuni 20% ulatuses. Nagu eelnevalt

---

<sup>136</sup> Kohtute seadus § 88 lg 1,2.

<sup>137</sup> Kohtuniku staatuse seadus § 23 lg 1.

<sup>138</sup> Kohtute seaduse eelnõu § 70 lg 1.

<sup>139</sup> Kohtute seadus § 88 lg 4.

<sup>140</sup> Kohtute seadus § 88 lg 3.

mainitud, siis ametist tagandamise osas saab kolleegium teha vaid ettepaneku. Lisaks on vastavas regulatsioonis täpsustatud, et distsiplinaarkaristuse määramisel arvestab distsiplinaarkolleegium rikkumise olemust, selle tagajärgi, kohtuniku süü raskust, samuti teavet kohtuniku ja tema eelneva tegevuse kohta ning iga distsiplinaarrikkumise eest võib kohaldada vaid ühte karistust.<sup>141</sup> Seega, üldises mõttes sarnaneb Läti vastav regulatsioon üpris Eesti omale. Nendest erineb aga Leedu, mille puhul on kohtunike distsiplinaarkaristusteks laitus, noomitus ja raske noomitus ning sarnaselt Lätile, saab kolleegium kohtuniku ametist tagandamise osas selleks pädevale organile vaid ettepaneku teha.<sup>142</sup> Leedu puhul on Eesti vastava regulatsiooniga suurim erinevus lisaks eelmainitud ametist tagandamise õigusele kindlasti rahatrahvi või ametipalga vähendamise karistustena kohaldamise puudumine. Soome puhul on ainsaks konkreetseks distsiplinaarkaristuseks noomitus, kuid seal puuduva konkreetse distsiplinaarvastutuse süsteemi puudumise problemaatikat käsitles autor juba eespool. Saksamaa puhul on vastavateks distsiplinaarkaristusteks aga noomitus, trahv, ametipalga vähendamine, ametikoha alandamine ja ametist tagandamine. Distsiplinaarkaristuse määramisel tuleb hinnata rikkumise raskust ja kohtuniku isiksust ning arvestada, mil määral rikkumine on kahjustanud ühiskonna usaldust.<sup>143</sup> Seega on jällegi tegemist Eestiga üpris sarnase regulatsiooniga, ainsaks erinevuseks ametikoha alandamise kui karistuse kohaldamine Saksamaal, mida Eestis rakendatud ei ole. Inglismaa ja Walesi osas määravad kohtunikule distsiplinaarkaristuse aga lordkantsler või ülemkohtunik, kellel on õigus kohtunikule nõu anda, teda hoiatada või ta ametist tagandada.<sup>144</sup> Eelnevast tulenevalt ei leia autor, et Eesti peaks distsiplinaarkaristuse määratlemisel midagi võrreldavate riikide regulatsioonist üle võtma, kuna võrreldes teiste riikidega on meil piisavalt laialdasi karistusvõimalusi pakkuv regulatsioon.

Kui kohtunik mõistetakse distsiplinaarsüüteo süüdi ja talle määratakse distsiplinaarkaristus, siis kantakse see karistus ka tema teenistuslehele.<sup>145</sup> Selline reegel kohaldub üldjuhul ka teistes riikides. Erinevus seisneb aga selles, kas ja millal vastav karistus kohtunike teenistuslehel kustutatakse.<sup>146</sup> Eestis ei jää distsiplinaarkaristus igaveseks üles, vaid kustub juhul, kui kohtunik aasta jooksul pärast selle jõustumist uut süütegu toime ei ole pannud. Erandina võib distsiplinaarkolleegium karistuse ka ennetähtaegselt kustutada.<sup>147</sup> 2006. aasta

---

<sup>141</sup> Tiesnesu disciplinaras atbildibas likums section 7.

<sup>142</sup> Lietuvos Respublikos teismų įstatymas nr I-480, art 87.

<sup>143</sup> Comparative EU law study on courts inspection service and disciplinary liability. Lk 31.

<sup>144</sup> Comparative EU law study on courts inspection service and disciplinary liability. Lk 30.

<sup>145</sup> Kohtute seadus § 88 lg 5,6.

<sup>146</sup> Comparative EU law study on courts inspection service and disciplinary liability. Lk 40.

<sup>147</sup> Kohtute seadus § 88 lg 5,6.

seisuga on vaid ühel korral kohtunik esitanud kolleegiumile avalduse distsiplinaarkaristuse ennetähtaegselt kustutamiseks, mida ka tehti. Arvesse võeti, et karistuse kustumise tähtajast oli möödunud rohkem kui pool, kohtuniku töö ja käitumise kohta ei olnud rohkem etteheiteid ja halvenenud oli ta tervislik seisund.<sup>148</sup> Siiski kasutatakse sellist võimalust praktikas äärmiselt vähe. Läti vastav regulatsioon vastab üldjoontes Eesti omale, kuid erinevalt Eestist on seal konkreetselt sätestatud, kes võib distsiplinaarkaristuse ennetähtaegse kustutamiseks ettepaneku teha. Nii on selleks isik, kes algatas distsiplinaarmenetluse, distsiplinaarkolleegium või vastava kohtu esimees, kuid mitte varem, kui 6 kuud alates karistuse määramisest.<sup>149</sup> Leedu puhul kestab karistus üks aasta ning ennetähtaegset kustutamist ei ole seal ette nähtud.<sup>150</sup> Saksamaa puhul võib teatud aja möödumisel olenevalt karistusest selle kustutada, näiteks noomituse puhul kahe aasta, trahvi puhul kolme aasta ja ametikoha alandamise puhul seitsme aasta möödudes.<sup>151</sup> Samas erineb eelnevatest tugevasti Inglismaa ja Walesi vastav süsteem, mille puhul on kohtuniku teenistuslehele kantud distsiplinaarkaristus jäädav, kuid aja möödudes selle olulisus väheneb. Eelneva põhjal peab autor Eesti vastavat regulatsiooni võrreldes teiste riikide vastava regulatsiooniga asjakohaseks, kuid leiab, et selguse mõttes võiks kohtute seaduses sarnaselt Läti regulatsiooniga sätestada, kellel on õigus esitada taotlus distsiplinaarkaristuse ennetähtaegselt kustutamiseks. Seda, milliseid karistusi on kohtunikele distsiplinaarkolleegiumi praktikas kohaldatud, analüüsib autor käesoleva töö 3. peatükis.

## 2.5. Avalikkus

Küsimus distsiplinaarmenetluse avalikkusest on ilmselt üks nendest tõusetunud probleemkohtadest, mida hetkel kehtiv kohtute seadus vähimalgi määral reguleerinud ei ole. Distsiplinaarmenetluse avalikkuse all mõtleb autor siinkohal just distsiplinaarkolleegiumi istungeid ja otsuste kättesaadavust. Ühelt poolt puudutab see kindlasti isikuandmete riivet, kuid teisalt kohtusüsteemi läbipaistvust. Siinkohal tekibki küsimus, mis on olulisem, kas isiku- ja eraeluliste andmete kõikehõlmav kaitse või kodanike õigus olla teadlik kohtusüsteemis tegelikkuses toimuvast ja õigusemõistmiseks määratud kohtunike reaalsest tegevusest.

---

<sup>148</sup> H. Salmann 10.02.2006.

<sup>149</sup> Tiesnesu disciplinaras atbildibas likums section 12.

<sup>150</sup> Lietuvos Respublikos teismų įstatymas nr I-480, art 88.

<sup>151</sup> Comparative EU law study on courts inspection service and disciplinary liability. Lk 41.

Kui varasemalt kehtinud kohtuniku staatuse seaduse kohaselt oli distsiplinaarkomisjoni istung kinnine, kuid otsus kuulutati avalikult<sup>152</sup>, siis hetkel kehtiv kohtute seadus on seda puudutavast regulatsioonist täielikult loobunud. Avaliku teabe seaduse<sup>153</sup> § 4 lg 1 sätestab, et “Demokraatliku riigikorralduse tagamiseks ning avaliku huvi ja igapäevaste õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamiseks on teabevaldajad kohustatud tagama juurdepääsu nende valduses olevale teabele seaduses sätestatud tingimustel ja korras.” Samas toob sellesse erandi sama seaduse § 3 lg 2, mille kohaselt võib avalikule teabele sätestada juurdepääsupiirangu. Nii ongi Riigikohtu esimees oma käskkirjaga distsiplinaarmenetluse materjalid ja need distsiplinaarkolleegiumi jõustunud otsused, mis sisaldavad eraelulisi või delikaatseid isikuandmeid, tunnistanud asutusesiseseks kasutamiseks.<sup>154</sup> Seega peaksid üldsusele avalikud olema distsiplinaarkolleegiumi istungid ja need jõustunud otsused, mis riivavaid isikuandmeid ei sisalda. Praktikas võivad distsiplinaarkolleegiumi istungid küll avalikud olla, kuid kuna nende toimumise aega avalikult ei avaldata, on nende avalikkus kui selline siiski küsitav. Uue kohtute seaduse eelnõus on aga konkreetselt sätestatud, et distsiplinaarasi vaadatakse läbi kinnisel istungil, kui menetlusalune kohtunik ise ei nõua avaliku istungi pidamist. Seda peetakse vajalikuks põhjusel, et puudutatud kohtuniku maine ei saaks juba ainuüksi tema suhtes algatatud distsiplinaarmenetlusega kahjustatud.<sup>155</sup> Mis puutub aga distsiplinaarkolleegiumi otsustesse, siis on alates 2008. aastast on Riigikohtu koduleheküljel avalikkusele nähtavad need otsused, mis on jõus ega ole veel kustunud, st nendest on möödas vähem kui aasta. Kuigi isikuandmete puutumatus eesmärgil on otsustest eemaldatud kolmandate isikute andmed, on nendest siiski nähtav kohtuniku nimi, keda otsus puudutab.

Kunagine distsiplinaarkolleegiumi esimees Harri Salmann on oma 2006. aasta ettekandes kohtunike täiskogule distsiplinaarkolleegiumi otsuste kättesaadavuse küsimust arutanud. Ta väidab, et kuigi seadus ei reguleeri, kellele distsiplinaarkolleegiumi otsus saata tuleb, on kolleegium selle praktikas edastanud asjasse puutuvale kohtunikule, kohtule, kus see kohtunik töötab, distsiplinaarmenetluse algatajale ja justiitsministeeriumile. Mingisse infosüsteemi ega registrisse neid otsuseid ei kanta, kuid kui näiteks meedia on konkreetse otsuse kohta huvi tundnud, on nad selle teabenõude korras ka edastanud. Lisaks toob ta ühe ettepanekuna välja lahendite kaasuste kogu koostamise ja kohtutele edastamise jättes välja isikuandmed. Ta leiab, et kuigi seda on praktikas mõnel korral tehtud, tuleks sellega selle preventiivse toime tõttu jätkata. Lisaks oleksid sellised kaasuste kogumikud praktiliseks abimaterjaliks nii

---

<sup>152</sup> Kohtuniku staatuse seadus § 22 lg 1.

<sup>153</sup> Avaliku teabe seadus – RT I, 06.01.2016, 7.

<sup>154</sup> G. Suumann 2006, lk 190.

<sup>155</sup> Kohtute seaduse eelnõu selgituskiri, p 3.3.4.

kohtunikele kui ka kohtu esimeestele analoogsete probleemide esinemise korral.<sup>156</sup> Ka käesoleva töö autor leiab, et sellise kaasuste kogumiku avaldamine oleks preventiivsuse eesmärgil kindlasti vajalik. Lisaks selle kohtunikele avaldamisest peaks see kohtusüsteemi läbipaistvuse huvides ka avalikkusele kättesaadav olema, kasvõi anonüümitud kujul. Selline pikemas perspektiivis lahendite avalikustamine on kohtusüsteemi ja õigusemõistmise usaldusväarsuse säilitamiseks oluline.

Teistes riikides on tavapärane, et kohtunikke puudutavad distsiplinaarlahendid on avalikkusele nähtavad. Näiteks on Leedus enamused kohtunike distsiplinaarotsused eraldi internetileheküljel avalikustatud. Avalikustamata on jäetud aga need otsused, mis riivavad riiki, ametnikke, ärisaladust või isikute eraelu.<sup>157</sup> Lätis on aga distsiplinaarasja materjale puudutav regulatsioon vägagi detailne. Selle kohaselt on enne distsiplinaarkolleegiumi poolt tehtud otsuse jõustumist otsus ja asja materjalid kättesaadavad vaid neile isikutele, kellel on selleks seadusest tulenev õigus. Asjad, mida arutati avalikul istungil, on piiratud juurdepääsuga. Asjad, mida arutati kinnisel istungil, saavad piiratud juurdepääsu viie aasta pärast peale otsuse jõustumist. Lisaks on sätestatud, et isikute identiteet on otsustes anonüümitud. Igasugune juurdepääsuõigus on riigiasutustel ja kohtutöötajatel, kui neil on selleks oma ametikohustuste täitmiseks tulenev vajadus. Distsiplinaarkolleegiumi otsused edastatakse teadmiseks kõikidele kohtu esimeestele ja avaldatakse anonüümitud kujul sarnaselt Leedule vastaval internetileheküljel.<sup>158</sup> Ka Inglismaal ja Walesis on tavaline, et distsiplinaarkolleegiumi otsused on avalikud ja nähtavad vastaval internetileheküljel.<sup>159</sup> Sellest tulenevalt leiab autor, et ka Eesti võiks eeltoodud riikide praktikast õppust võtta ja distsiplinaarkolleegiumi lahendid kasvõi anonüümitud kujul Riigikohtu koduleheküljel avaldada.

---

<sup>156</sup> H. Salmann 10.02.2006.

<sup>157</sup> Lietuvos Respublikos teismų įstatymas nr I-480, art 86.

<sup>158</sup> Tiesnesu disciplināras atbildības likums section 11<sup>6</sup>

<sup>159</sup> Judicial Conduct Investigations Office. Disciplinary Statements. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://judicialconduct.judiciary.gov.uk/disciplinary-statements/2016/01.03.2016>

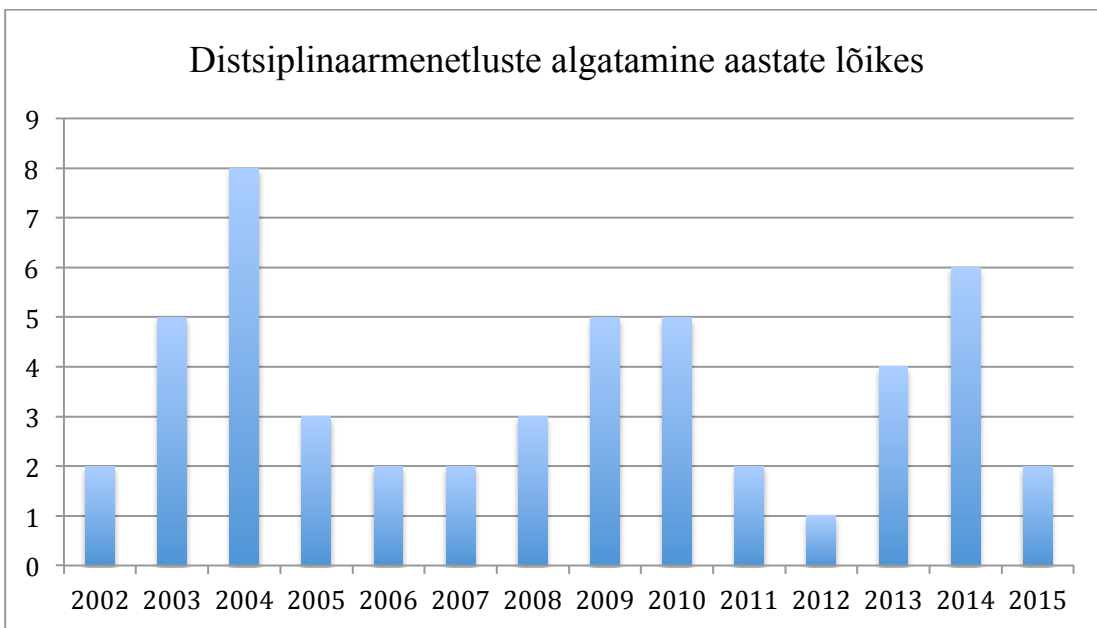
### 3. Distsiplinaarkolleegiumi 2002. - 2015. aasta praktika analüüs

Käesoleva töö empiiriline osa käsitleb distsiplinaarkolleegiumi 2002. kuni 2015. aasta praktikat. Kuigi kohtunike distsiplinaarasju arutav organ (sh distsiplinaarkomisjon) on tegutsenud Eestis juba alates 1992. aastast, keskendub käesoleva töö analüüs lahenditele, mis on tehtud alates 29.07.2002 pärast kohtute seaduse jõustumist. Kuna tegemist on avalikkusele otseselt mittekättesaadavate lahenditega, tuli autoril nendele ligipääsu saamiseks teha sellekohane päring Riigikohtule. Riigikohus leidis oma vastuses teabenõudele, et neil on võimalik tagada ligipääs vaid nendele distsiplinaarkolleegiumi otsustele, mis on tehtud pärast kohtute seaduse jõustumist 29.07.2002. Seda põhjusel, et varasemad lahendid eksisteerivad vaid paberandjal, mistõttu arvestades nende otsuste suurt hulka ja neile ligipääsu võimaldamiseks isikuandmete kaitse seadusest tulenevate nõuete rakendamisele kuluvat ressursi, eeldaks enne kohtute seaduse jõustumist tehtud otsustele ligipääsu võimaldamine suure töömahu tõttu Riigikohtu töökorralduse muutmist, mis omakorda takistaks Riigikohtul oma põhiülesandeid täita.

Antud analüüsi eesmärgiks on näidata, kuidas kohtunike distsiplinaarvastutuse regulatsioon praktikas kohaldunud on, milliste distsiplinaarsüütegude eest kohtunikke kõige sagedamini karistatud on ja millistele seisukohtadele distsiplinaarkolleegium jõudnud on. Selleks analüüsib autor statistiliselt erinevaid distsiplinaarmentlusega seotud asjaolusid, mida tehes kirjeldab ka silmapaistvamate distsiplinaarsüütegude toimepanemist ja tagajärgi. Parema ülevaate saamiseks on analüüs tulenevalt loogilisest järjestusest jaotatud nelja suuremasse peatükki: distsiplinaarmentluste algatamine; distsiplinaarsüüdistused; distsiplinaarlahendid ja distsiplinaarkaristused.

#### 3.1. Distsiplinaarmentluste algatamine

Esimese aspektina on analüüsi all distsiplinaarmentluste algatamise hulk läbi aastate. Nagu allolevalt jooniselt nr 1 näha võib, on mentluste algatamise arv läbi aastate üpris kõikumine olnud. Alates 2002. aastast kuni 2015. aastani on Eestis kohtunike suhtes algatatud 50 distsiplinaarmentlust, millest enim, lausa kaheksal korral, algatati 2004. aastal ja vähim, kõigest ühel korral, algatati 2012. aastal. Kusjuures, 2010. aastal algatati ühe kohtuniku suhtes distsiplinaarmentlus lausa kahel korral. Sellisest statistikast tulenevalt saab järeldada, et tegelikkuses algatatakse kohtunike suhtes distsiplinaarmentlusi väga harva võrreldes eelnevalt välja toodud kaebuste hulgaga, mida algatamisõigust omavatele institutsioonidele tegelikkuses esitatakse.



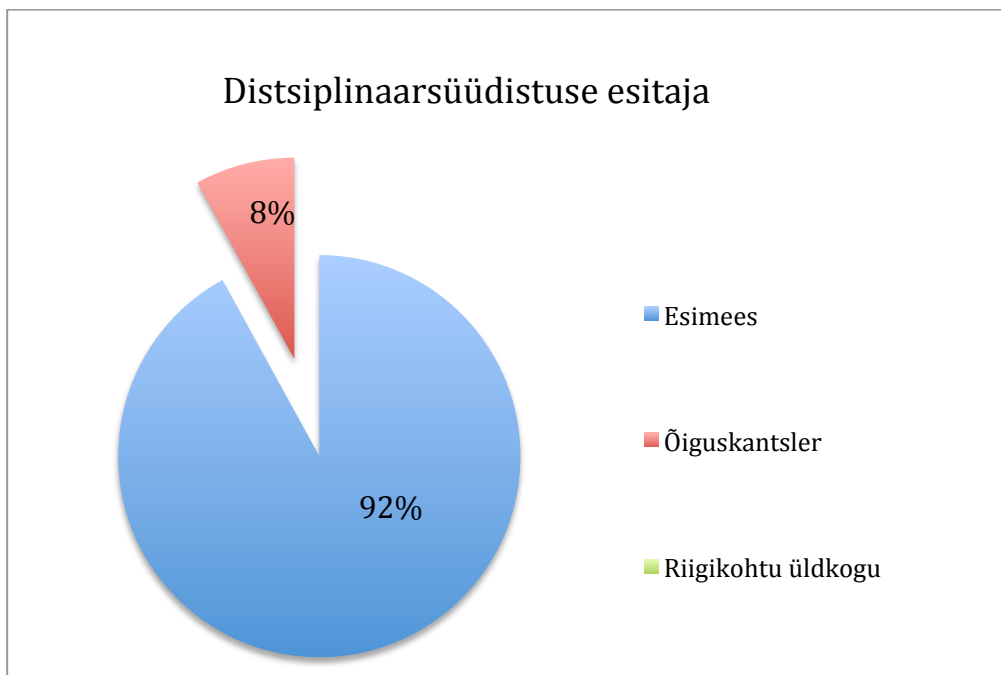
Joonis 1.

### 3.2. Distsiplinaarsüüdistused

Järgnev analüüs hõlmab distiplinaarsüüdistuse esitajaid ehk distiplinaarmenetluse algatajaid. Kuna isikuandmete kaitse seadusest tulenevate nõuete tõttu on Riigikohtu poolt autorile teabenõude korras edastatud distiplinaarkolleegiumi lahendid suures osas anonüümitud, nähtub autorile kohtu esimehe poolt algatatud distiplinaarmenetluste puhul vaid see, et tegemist on esimehega, vastav kohtuaste on aga anonüümitud. Sellest tulenevalt saab antud analüüsis distiplinaarsüüdistuse esitajad jagada kolmeks: esimehed, õiguskantsler ja Riigikohtu üldkogu.

Jooniselt nr 2 nähtub, et enamustel juhtudel ongi distiplinaarmenetluse algatajaks olnud esimees: kas siis maakohtu esimees, ringkonnakohtu esimees või Riigikohtu esimees ning seda lausa 92% kõikide algatatud menetluste korral vahemikus 2002 kuni 2015. Analüüsitaval perioodil on õiguskantsler Eesti kohtunike vastu oma distiplinaarmenetluse algatamisõigust rakendanud vaid neljal korral ehk 8% juhtudel ja Riigikohtu üldkogu Riigikohtu esimehe vastu mitte ühelgi korral.

Selline statistika näitab, et kohtute esimehed on hetkel kehtiva seaduse kohaselt ilmselgelt kõige pädevamad kohtunike vastu tõendeid koguma ja sellest tulenevalt menetlust algatama. Ilmselgelt on põhjuseks vahetu kontakt kohtunike ja nende igapäevatööga.



Joonis 2.

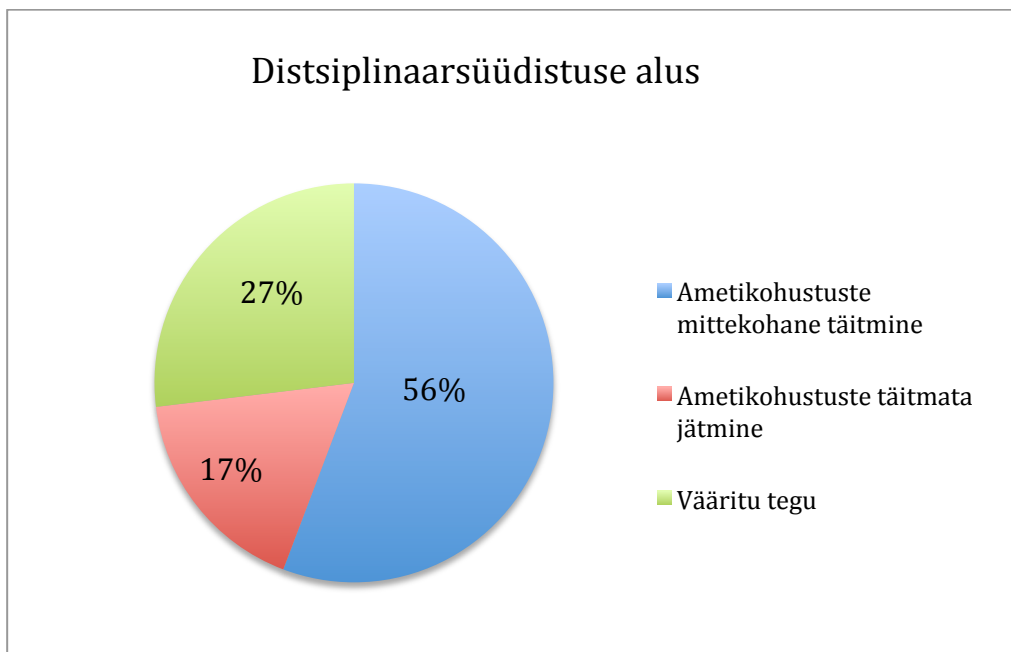
Edasine analüüs käsitleb distsiplinaarmenetluste aluseks olnud distsiplinaarsüüdistusi, millest selgub kohtunikele etteheidetud süütegude alus tulenevalt kohtute seaduse § 87 lõikest 2 – kas ametikohustuste täitmata jätmise, ametikohustuste mittekohane täitmine või vääritud käitumine. Kuna mõnes distsiplinaarasjas süüdistati kohtunikku mitme distsiplinaarsüüteo toimepanemises, on analüüsi all olevaid distsiplinaarsüüdistusi mõne võrra rohkem, kui algatatud distsiplinaarmenetlusi.

Nagu jooniselt nr 3 nähtub, on peamiseks kohtunike vastu esitatud distsiplinaarsüüdistuse aluseks ametikohustuste mittekohane täitmine ja seda lausa 56% juhtudel. Tunduvalt väiksema osakaalu moodustab vääritud tegu 27%-iga ning kõige vähem on kohtunikke süüdistatud ametikohustuste täitmata jätmises, mis moodustab kõikidest distsiplinaarsüüdistustest vaid 17%. Vääritud käitumise juhtumitega seoses tuleb märkida, et kuigi neid on olnud vähem, kui ametikohustuste mittekohast täitmist, on üldjuhul süüdimõistmisel nende karistus olnud karmim.<sup>160</sup>

Etteruttavalt peab autor siinkohal vajalikuks täiendavalt lisada, et vaid kolme süüdimõistva otsuse korral erinesid üksteisest distsiplinaarsüüdistuses esitatud alus ja distsiplinaarkaristuse määramise alus. Ühel korral oli süüdistuse aluseks ametikohustuste täitmata jätmise, kuid distsiplinaarkollegium mõistis kohtuniku süüdi ametikohustuste mittekohases täitmises, teisel korral oli täpselt vastupidine olukord ja kolmandal korral oli süüdistuse aluseks vääritud

<sup>160</sup> P. Pikamäe. Ettekanne “Õigus- ja kohtusüsteemi areng” 14.02.2014 kohtunike täiskogul Tartus, lk 2. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1664/Lisa\\_nr\\_3\\_Priit%20Pikamae.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1664/Lisa_nr_3_Priit%20Pikamae.pdf) 01.03.2016

tegu, mille korral kolleegium kohtuniku hoopis ametikohustuste mittekohases täitmises süüdi mõistis.

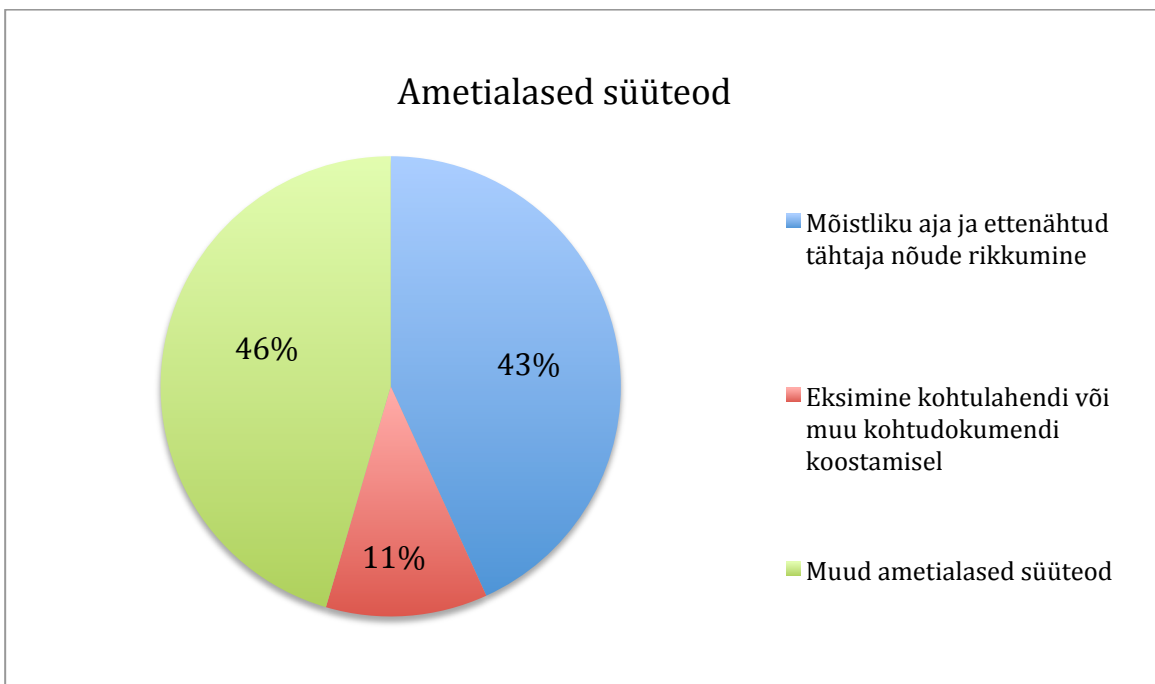


Joonis 3.

Järgmise faktorina on analüüsi all distiplinaarsüüdistuse sisu ehk see, millise teo toimepanemise või toimepanemata jätmise eest kohtunikke süüdistatud on. Autor on kohtunikele etteheidetavad teod jaotanud üldistatult kaheks: ametialased süüteod ja vääritud käitumine.

### 3.2.1. Ametialased süüteod

Esimesena analüüsib autor kohtunike ametialaseid süütegusid, mille ta on jaganud kolme kategooriasse: mõistliku aja ja ettenähtud tähtaja nõude rikkumine; eksimine kohtulahendi või muu kohtudokumendi koostamisel ja muud ametialased süüteod. Jooniselt nr 4 nähtub, et mõistliku aja ja ettenähtud tähtaja nõude rikkumine moodustab lausa 43% kõikidest kohtunike ametialastest süütegudest. Tunduvalt väiksema osa moodustab 11%-iga eksimine kohtulahendi või muu kohtudokumendi koostamisel. Ülejäänud 46% ametialastest süütegudest moodustavad muud süüteod, kuhu on hõlmatud kõik need, mis eelnevate punktide alla ei käi. Sellest järeldub, nagu eelnevaltki välja toodud, et oma ametialastes kohustustes eksivad kohtunikud enim mõistliku aja, arvestades ettenähtud tähtaega, kinnipidamise nõudes.



Joonis 4.

Järgnevalt toob autor kategooriate kaupa välja kõik erinevad ametialased süüteod, milles kohtunikke analüüsitaval perioodil süüdistatud on. Siinkohal peab autor vajalikuks selgitada, et kuna paljudes distsiplinaarsüüdistustes heideti kohtunikule ette rohkem kui ühte rikkumist, käsitleb autor selguse huvides kõiki kohtunikele süüks pandud tegusid eraldi. Näiteks juhul, kui kohtunik sai süüdistuse ametikohustuse täitmata jätmises, mis seisnes puhkuselt tähtaegselt naasmata jätmises, pärast enesetaanduse tegemist tsiviilasja üleandmata jätmises ning menetlustoimingute tähtaegselt tegemata jätmises, siis ongi need järgnevas loetelus selguse ja parema ülevaate huvides eraldi välja toodud. Lisaks olgu märgitud, et järgnevas loetelus esitatud rikkumiste järjekord ei ole kronoloogiline.

**1. Mõistliku aja ja ettenähtud tähtaja nõude rikkumine:**

- a) Ei teinud menetlustoiminguid mõistliku aja jooksul;
- b) Ei teinud menetlustoiminguid ettenähtud tähtaja jooksul;
- c) Ei lahendanud asja/kaebust mõistliku aja jooksul;
- d) Ei koostanud, teinud teatavaks või kuulutanud välja kohtuotsust või selle tervikteksti ettenähtud tähtaja jooksul;
- e) Ei koostanud kohtu tervikotsust mõistliku aja jooksul;
- f) Viivitas menetlusse võtmisega.

## **2. Eksimine kohtulahendi või kohtudokumendi koostamisel:**

- a) Koostas kohtumääruse resolutiivosa tagantjärgi;
- b) Allkirjastas kohtuistungi protokoll, mis kajastas fiktiivset kohtuistungit;
- c) Allkirjastas kohtumääruse või kohtuistungi protokoll, mis ei kajastanud tegelikke asjaolusid;
- d) Väljus kohtuotsuse koostamisel ja selle vormistamisel menetluse piiridest ja rikkus jämedalt ausa kohtupidamise põhimõtteid;
- e) Kinnitas kriminaalasjas ebaseadusliku kokkuleppe, takistas kassatsioonkaebuse esitamist ning muutis kriminaalasjas korduvalt kohtuotsust.

Täpsustuseks tuleb siinkohal märkida, et autorile ei ole teada, kas mõne eelpool viidatud rikkumise puhul menetleti kohtuniku suhtes ka kriminaalasja, kuna distsiplinaarkolleegiumi lahenditest seda ei nähtu.

## **3. Muu:**

- a) Rikkus kohtuotsuse teatavakstegemise korda;
- b) Rikkus erapooletuse nõuet;
- c) Kohaldas sundtoomist ilma aluseta;
- d) Kohaldas vahi alla võtmist ilma seadusliku aluseta;
- e) Karistas ühe süüteo toimepanemise eest mitu korda;
- f) Jättis kaebuse käiguta ilma, et ta oleks andnud kaebajale tähtaja puuduste kõrvaldamiseks, mis põhjustas selle, et kaebaja jäi õigusliku kaitseta;
- g) Tõlgendas seadust teisti ja ei arvestanud Riigikohtu praktikat;
- h) Ei järginud oma töös seadusi ega Riigikohtu poolt kujundatud ühtset kohtupraktikat;
- i) Jättis kohtuotsuse väljakuulutamise aja teatamata;
- j) Jättis puhkuselt tähtaegselt naasmata;
- k) Jättis pärast enesetaanduse tegemist tsiviilasja üle andmata;
- l) Keeldus põhjendamatult õigusemõistmisest;
- m) Ei täitnud enesetäiendamise kohustust;
- n) Taandas istungil kaitsja ilma tema osavõtuta, kuigi tema istungilt puudumise tingis see, et kohus ei olnud talle kutset kätte toimetanud;
- o) Käitus ebaadekvaatselt, mis lõi võimaluse hinnata kohtu tegevust omavolina, millega kahjustas oluliselt sõltumatu ja erapooletu õigusemõistmise autoriteeti;
- p) Jättis määruskaebuse(d) menetlemata;
- q) Peatas tagaseljaotsusega kohtuotsuse täitmise;
- r) Rikkus süüdimõistetud kaitseõigust sellega, et lahkus kohtusaalist enne seda, kui pidi

esinema süüdimõistetute kaitsja ja ei kuulunud ära kaitsja seisukohti.

Eelnevast loetelust peab autor vajalikuks täpsemalt analüüsida Riigikohtu praktika mittejärgimist kui distsiplinaarrikkumist. Ühes vastavas distsiplinaarsüüdistuses heideti kohtunikule ette, et kuivõrd 2009. a lõpuks oli Riigikohtu poolt kujundatud selge kohtupraktika, millest juhinduda vangla direktori poolt kehtestatud aktide vaidlustamisel halduskohtus, tõlgendas kohtunik kinnipeetava kaebuse menetlusse võtmata jätmisel seadust Riigikohtu praktikast erinevalt. Lisaks oldi seisukohal, et kuivõrd kohtunikul on õigus, tuginedes oma südametunnistusele ja siseveendumusele, tõlgendada õigusnormi ja langetada otsus erinevalt Riigikohtu praktikast, eeldab see aga põhjendamiskohustuse järgimist, mis tähendab, et kohus peab viitama Riigikohtu praktikale ja selgitama, miks kalduti praktikast kõrvale, kuid antud juhul seda ei tehtud. Ühes seisukohas aga leiti, et antud juhul ei olnud tegemist eksimusega selgelt sõnastatud ja üheselt mõistetava õigusnormi vastu, sest kui tõlgendada asjakohaseid norme, võib jõuda ka teistsugusele järeldusele kui on jõutud Riigikohtu praktikast. Distsiplinaarkolleegium leidis, et kohtuniku sõltumatus tagamiseks peab olema välistatud tema distsiplinaarne mõjutamine selle eest, et ta tõlgendas õigust oma siseveendumuse kohaselt ja erinevalt ükskõik kelle arusaamast. Lisaks nõustus kolleegium, et antud juhul ei ole tegemist selgelt sõnastatud ja üheselt mõistetava õigusnormiga, sest kui tõlgendada asjakohaseid norme, võib jõuda ka teistsugusele järeldusele kui jõuti Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas üld- ja üksikakti määratlemisel. Kolleegium leidis, et kohtunik tõlgendas õigusnormi oma siseveendumuse kohaselt ning kohtuniku distsiplinaarsüüteo ei ole asjaolu, et ta ei viidanud kohtumääruses Riigikohtu halduskolleegiumi lahenditele, milles oli avaldatud tema seisukohale vastupidine seisukoht. Lisaks leidis kolleegium, et kohtuniku väidetav eksimus ei takistanud kinnipeetava juurdepääsu õigusemõistmisele ja ei toonud kaasa kinnipeetava põhiõiguste rikkumist. Eeltoodu põhjal leidis distsiplinaarkolleegium, et kohtunik ei ole distsiplinaarsüüdistuses märgitud rikkumist toime pannud ja tuleb esitatud süüdistuses õigeks mõista.<sup>161</sup> Teises taolises distsiplinaarasjas süüdistati kohtunikku selles, et ta ei täida oma töös seadusi ega järgi Riigikohtu poolt kujundatud ühtset kohtupraktikat, mille tulemusel teeb massiliselt ebaseaduslikke otsuseid, mis annavad alust rääkida juba ebaseadusliku kohtupraktika juurutamisest. Ka antud asjas ei leidnud distsiplinaarkolleegium, et kohtunik oleks distsiplinaarsüüteo toime pannud.<sup>162</sup> Seega saab järeldada, et kuivõrd Riigikohtu praktika mittejärgimist on kohtunikele distsiplinaarkorras ette heidetud, ei ole distsiplinaarkolleegium ainult Riigikohtu praktikast kõrvalekaldumist siiski rikkumiseks pidanud.

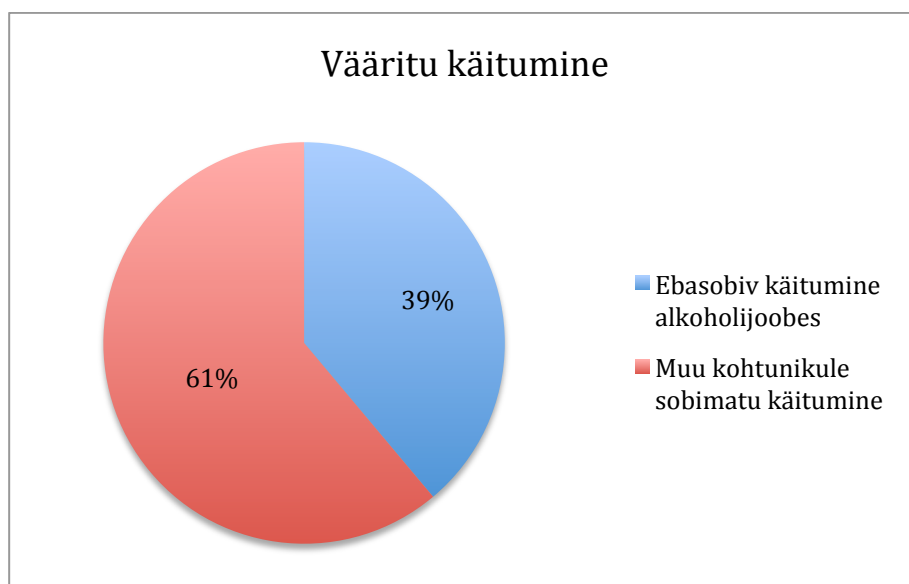
<sup>161</sup> Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-2-10

<sup>162</sup> Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 9-13-13-3

Kokkuvõtlikult nähtub eelnevatest loeteludest, et kohtunike ametialased süüteod tulenevad üldjuhul menetlusnormide rikkumisest. Lisaks näitab see seda, et rikkumised erinevad oma olemuselt üpris suuresti, mis omakorda kinnitab autori poolt eelnevalt välja toodud seisukohta, et distsiplinaarrikkumiste detailseid määratlusi ei ole võimalik seaduse tasandil reguleerida.

### 3.2.2. Vääritud käitumine

Teisena analüüsib autor kohtunike vääritud käitumist, mille saab üldistatult jagada kaheks: ebasobiv käitumine alkoholijoobes ja muu kohtunikule sobimatu käitumine. Nagu jooniselt nr 5 nähtub, moodustab ebasobiv käitumine alkoholijoobes lausa 39% kõikidest kohtunike vääritud käitumise juhtudest. Ülejäänud 61% moodustavad muud kohtunikule sobimatud käitumised.



Joonis 5.

Järgnevalt toob autor kategooriate kaupa välja kõik erinevad vääritud käitumise juhtumid, milles kohtunikke analüüsitaval perioodil süüdistatud on. Täpsustuseks, et järgneva loetelu moodustamise kohta käib sama selgitus, mis eelnevagi puhul.

#### 1. Ebasobiv käitumine alkoholijoobes:

- a) Avalikus kohas alkoholijoobes viimine;
- b) Alkoholijoobes avaliku korra rikkumine;
- c) Alkoholijoobes ebasobivalt käitumine;
- d) Alkoholijoobes teenistusülesannete täitmine ja tööruumides viibimine;
- e) Alkoholijoobes auto juhtimine;

- f) Taksos alkoholi tarvitamine ja ebasobiv käitumine.

Siinkohal oleks asjakohane välja tuua kõige raskema alkoholijoores käitumise juhtum distsiplinaarkolleegiumi praktikas. Distsiplinaarsüüdistuse kohaselt viibis kohtunik tööruumides ja täitis oma teenistusülesandeid alkoholijoores. Kuigi distsiplinaarsüüdistuse kohaselt ei juhtunud seda vaid korra, vaid kolmel järjestikusel päeval, ei tunnistanud kohtunik talle etteheidetud süüteo toimepanemist, põhjendades oma ebaadekvaatset käitumist valede ravimite koostoimega. Tunnistajate ütlustega sai kohtuniku süütegu aga piisavalt tõendatud ja kohtunik mõisteti distsiplinaarsüüteo toimepanemises süüdi ning karistuseks ametipalga vähendamise 10% ulatuses 10 kuu jooksul.<sup>163</sup>

## **2. Muu kohtunikule sobimatu käitumine:**

- a) Solvamine;
- b) Puutus väljaspool tööaega kokku enda poolt süüdimõistetud isikuga, viibides tema korteris ja oli seal viibides seotud vahejuhtumiga, mis vajas politsei sekkumist. Siinkohal on peetud sellist käitumist kohtu mainet kahjustavaks teoks;
- c) Ei säilitanud rahu, väljapeetust ja kohtunikuameti väärkusega kokkusobivat käitumisviisi, millega riivas õigusemõistmise autoriteeti;
- d) Üritas oma süüd kohtuasja mitte mõistliku aja jooksul lahendamisel esimehele veeretada, et ise vastutusest pääseda;
- e) Kasutas ametinimetust mitteasjakohaselt;
- f) Püüdis kala ilma nõutava kalastuskaardita;
- g) Eitas korduvalt enda menetluses olevas tsiviilasjas kohtuistungil toimumist, seega ei käitunud ausalt ja suhtus oma töökohustuste täitmisse hooletult.

Seoses kohtunikule muu sobimatu käitumisega, kirjeldab autor veidi täpsemalt ka juhtumit, kus kohtunikule heideti ette seda, et ta solvas ametnikku ja ei säilitanud rahu, väljapeetust ja kohtunikuameti väärkusega kokkusobivat käitumisviisi. Distsiplinaarsüüdistuse kohaselt nõudis kohtunik telefoni teel Eesti Advokatuuri kantselei töötajatelt, Eesti Advokatuuri kantslerilt ja Justiitsministeeriumi asekanclerilt, et advokaat määraks kiireloomulises tsiviilasjas riigi õigusabi osutajaks kohtunikule tuttava advokaadi, kellega ta oli esindamises kokku leppinud. Olgu märgitud, et Riigi õigusabi seaduses on selgelt sätestatud reegel, mille kohaselt ei ole kohtul õigust leppida advokaatidega kokku õigusabi osutamises ega määrata ise õigusabi osutavat advokaati. Kui viidatud taotlust kohtunikule soovitud viisil ei menetletud, ärritus kohtunik ja helistas Riigi Õigusabi Infosüsteemi töötajale ja advokatuuri

---

<sup>163</sup> Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-1-05

assistendile ning tõstis häält ja andis mõista, et ta võib teha nii, et töötaja võib kaotada oma töö. Lisaks kasutas kohtunik ühe töötaja kohta solvavaid sõnu. Kusjuures, samas asjas süüdistati kohtunikku ka ametikohustuste mittekohases täitmises seonduvalt sellega, et ta on rikkunud enesetäiendamise kohustust, kuna ei tundnud ega täitnud sellekohast seadust. Ametikohustuste mittekohases täitmises mõisteti kohtunik õigeks, kuid vääritus käitumises süüdi, määrates talle karistuseks ametipalga vähendamine 15% ulatuses 10 kuu jooksul. Karistuse määramisel arvestati lisaks süüteo raskusele asjaolu, et kohtunikul oli tol hetkel juba üks jõusolev distsiplinaarkaristus.<sup>164</sup>

### 3.3. Distsiplinaarlahendid

Järgmise faktorina on analüüsi all see, millistele lahenditele distsiplinaarkolleegium viidatud menetlustes jõudis. Kuna nagu eelnevaltki märgitud, süüdistati mõnes distsiplinaarasjas kohtunikku mitme distsiplinaarsüüteo toimepanemises, siis on analüüsi all olevaid distsiplinaarlahendeid mõne võrra rohkem, kui algatatud distsiplinaarmenetlusi. Jooniselt nr 6 on näha, et lausa 70% kohtunike vastu algatatud distsiplinaarasjadest on lõppenud süüdimõistva otsusega ja vaid 16% distsiplinaarsüüdistuse saanud kohtunistest on mõistetud õigeks. 14% algatatud distsiplinaarasjade puhul lõpetati aga menetlus distsiplinaarkolleegiumi määrusega. Menetluse lõpetamise põhjused jagunesid kaheks: kahel korral leiti, et süütegu on aegunud ja viiel korral oli kohtunikuga lõppenud teenistussuhe. Kui kohtunik distsiplinaarmenetluse ajal teenistusest vabastatakse, tuleb tema suhtes menetlus lõpetada, sest distsiplinaarkaristust on võimalik määrata üksnes ametisolevale või pensioni saavale kohtunikule. Kusjuures, viidatud menetlustes toimus teenistussuhte lõppemine distsiplinaarmenetluse kestel kohtuniku enda soovil või tervislikel põhjustel.

Õigeksmõistvate lahendite puhul leidis distsiplinaarkolleegium enamasti, et süüteo toimepanemine ei leidnud tõendamist või sellist käitumist ei saa pidada tahtlikuks ega raskeks, see ei ole takistanud õigusemõistmist ja toonud kaasa kolmanda isiku põhiõiguste rikkumist.

Kahel korral esitati kohtunikule süüdistus ka kahe erineva distsiplinaarsüüteo toimepanemises, millest esimesel juhul mõisteti kohtunik ühes süüteos süüdi, kuid teises õigeks ning teisel juhul mõisteti kohtunik ühes süüteos süüdi, kuid teise süüteo osas lõpetati menetlus selle aegumise tõttu. Lisaks oli ühel korral esitatud ühe distsiplinaarsüüteo toimepanemise eest süüdistus kolmele kohtunikule, s.o tervele kohtukoosseisule, mis lõppes ühe kohtuniku jaoks süüdimõistva ja kahe kohtuniku jaoks õigeksmõistva otsusega.

---

<sup>164</sup> Distsiplinaarkolleegiumi lahend 3-8-11-1-10

Selgituseks olgu öeldud, et tervele kohtukoosseisule esitatud süüdistus seisnes ametikohustuse mittekohases täitmises, täpsemalt mõistliku menetlustähtaja nõude korduvas rikkumises kohtuotsuse teatavaks tegemisel ning süüdimõistetud kohtunikku karistati selle eest noomitusega. Sellist otsust põhjendades oli distsiplinaarkolleegium seisukohal, et olukorras, kus esimese korraldava määruse tegi eesistuja seaduse kohaselt ainuisikuliselt, ei ole kohtuotsuse teatavaks tegemise tähtaja rikkumine ette heidetav kogu asja läbivaatavale kohtukoosseisule, kuna kohtukoosseis vastutab kohtulahendi sisu eest, eesistuja aga korralduslike küsimuste lahendamise eest.<sup>165</sup>

Ühel korral esitas distsiplinaarkolleegiumi liige ka kolleegiumi otsusele eriarvamuse, milles ta küll nõustus distsiplinaarüleastumise tõendatusega, kuid leidis, et kohtunikku poleks olnud vaja antud rikkumise eest karistada ning tema distsiplinaarmentluse oleks võinud lõpetada kaalutusõiguse alusel. Kohtunikule esitati süüdistus selles, et lahendades eeluurimis-kohtunikuna kohtuistungil riigiprokuröri taotlust taandada kahtlustatava kaitsjaks olev vandeadvokaat kohtueelses menetluses, rahuldab ta oma määrusega prokuröri taotluse, kuid seda tehes rikkus ta oluliselt menetlusnorme, sest taandatav kaitsja ei osalenud kohtumenetluses. Hiljem selgus, et kahtlustatavale ja tema kaitsjale ei saadetud kooskõlas kohtumenetluse normidega kohtukutset ning kohtunik ei kontrollinud ega veendunud isiklikult, et kõik kohtuistungile kutsutud menetlusosalised on kohtukutse kätte saanud. Distsiplinaarkolleegium mõistis kohtuniku distsiplinaarsüüteo toimepanemises süüdi ja määras talle karistuseks noomituse. Eriarvamuse esitaja peamine seisukoht oli see, et koostatud taandamismäärus oli sisuliselt õige ja kahtlustataval oli kaitsjaid rohkem kui üks ning neist ühe taandamine ei kahjustanud oluliselt tema kaitseõigust.<sup>166</sup>

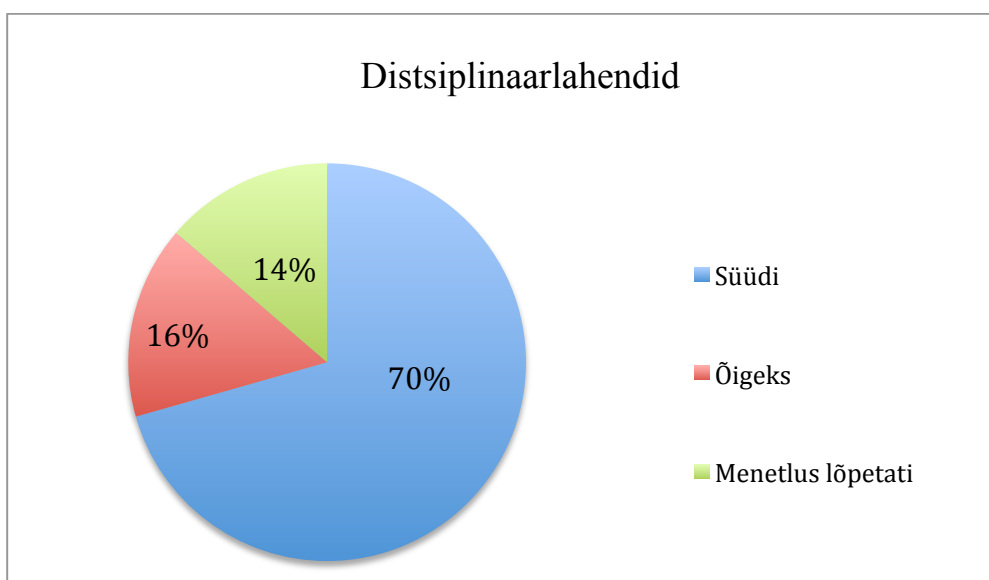
Ühest küljest näitab selline süüdimõistvate otsuste suur ülekaal distsiplinaarasjade lahendamisel seda, et distsiplinaarasju ei ole algatatud kergekäeliselt tühiste kaebuste alusel. Kuid teisest küljest, võrreldes kaebuste esitamise hulka ja süüdimõistvate distsiplinaarotsuste vahekorda, mis on umbes 1 süüdimõistev otsus 100 kaebuse kohta, tekitab see küsimuse, kas põhjendatud kaebuseid on siiski olnud rohkem ja distsiplinaarmentlusi on siiani algatatud vaid äärmuslikel juhtudel. Kuigi seda, kas menetlusi on põhjendamatult jäetud algatamata, on kaebuste arvu ja süüdimõistvate lahendite vahekorra järgi väga raske hinnata, võiks antud küsimusele vastamiseks läbi viia põhjaliku uuringu, milles uuritakse esitatud kaebusi ja nende staatust.

---

<sup>165</sup> Distsiplinaarkolleegiumi lahend 9-3-14-3

<sup>166</sup> Distsiplinaarkolleegiumi lahendi 3-8-11-4-10 eriarvamus

Lisaks leiab autor, et menetluse lõpetamise osakaal kohtuniku teenistussuhte lõppemise tõttu omal soovil näitab seda, et ehk leiavad kohtunikud sellisest võimalusest väljapääsu, et distsiplinaarkaristusest ja sellega kaasneda võivast mainekaost pääseda. Kuna kehtiv kohtute seadus sellist käitumist võimaldab, näeb käesoleva töö autor selles suurt probleemi. Sellise tegevuse keelustamine aitaks kaasa kohtunike igakülgse vastutuse tagamisele ja mõjuks preventiivse toimega kohtunike käitumisele. Sellisele järeldusele jõuti iseenesest ka kohtute seaduse eelnõud 649 SE koostades, kuna säte, mille kohaselt oleks distsiplinaarsüüdistuse saanud kohtunikul distsiplinaarmenetluse kestel omal soovil teenistussuhte lõpetamine keelatud, oli sinna lisatud. Põhjendusena leiti, et kui kohtuniku suhtes on tema ametitegevuse tõttu algatatud distsiplinaarmenetlus, siis on kohtusüsteemi usaldusvääruse huvides selle asja lõpuni menetlemine ja tõe väljaselgitamine. Käesolva töö autor leiab, et selline säte tuleks õiguskindluse tagamiseks ilmingimata kehtivasse seadusesse sisse tuua.

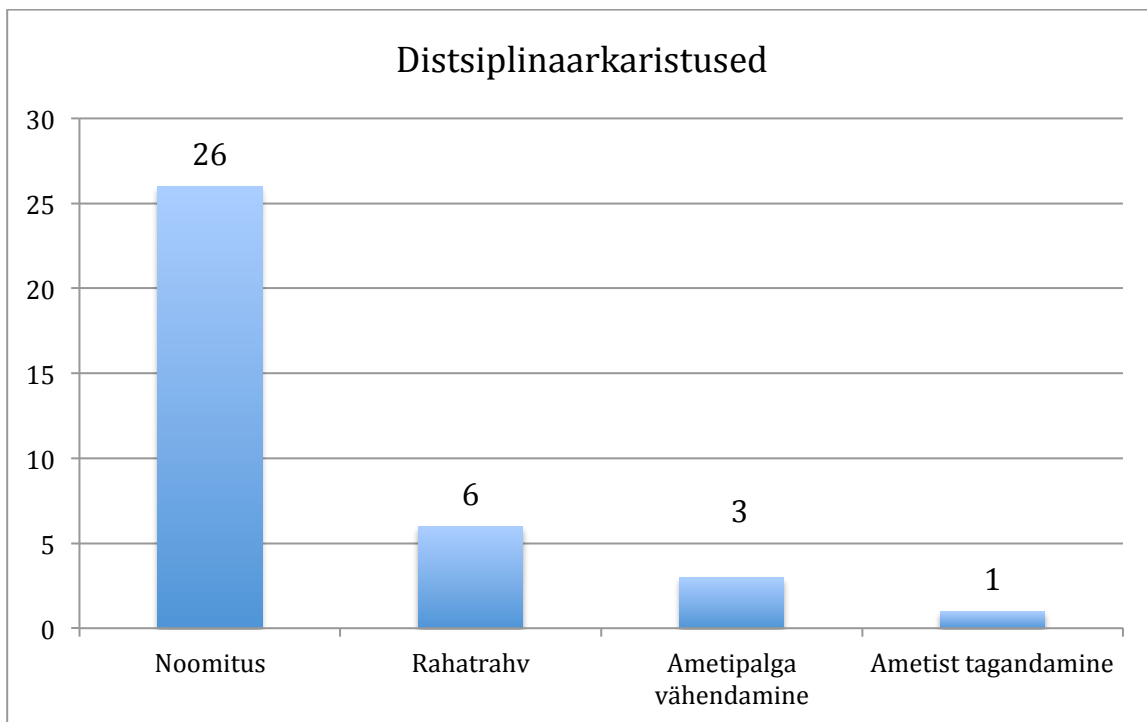


Joonis 6.

### 3.4. Distsiplinaarkaristused

Edasine analüüs käsitleb analüüsitaval perioodil süüdimõistva distsiplinaarotsuse saanud kohtunikele määratud distsiplinaarkaristusi. Vahemikus 29.07.2002 kuni 2015 tegi distsiplinaarkolleegium kokku 36 süüdimõistvat lahendit, milledest kõigile järgnes distsiplinaarkaristus.

Allolevalt jooniselt nr 7 nähtub, et enim, lausa 26 korral, on distsiplinaarkolleegium määranud kohtunikule distsiplinaarsüüteo toimepanemise eest kõige leebema karistuse, milleks on noomitus. Rahatrahv on karistusena määratud vaid kuuel korral, ametipalga vähendamine kolmel ja ametist tagandamine kõigest ühel korral.



Joonis 7.

Rahatrahvide suurused on olnud järgmised:

1. 9000 krooni;
2. 2000 krooni;
3. ühe kuu ametipalga suurus (ca 29 148 krooni);
4. 10 000 krooni;
5. 12 000 krooni;
6. 3000 krooni.

Ametipalga vähendamise määrad on olnud järgmised:

1. 10% 8 kuuks;
2. 10% 10 kuuks;
3. 15% 10 kuuks.

Kuna ametist tagandamise otsusega loodi pretsedent, on siinkohal asjakohane sellel täpsemalt peatuda. Antud asjas süüdistati kohtunikku ametikohustuste täitmata jätmises neljateistkümne kohtuasja menetlemisel, mis seisnes selles, et ta ei sooritanud nõutavaid menetlustoiminguid mõistliku aja jooksul, jättis kaebused mõistliku aja jooksul lahendamata ning jättis osa määruskaebusi täielikult menetlemata. Süüteo muutis veelgi raskemaks asjaolu, et ametist tagandatud kohtunikku oli eelnevalt distsiplinaarkorras karistatud ja seda osaliselt seoses samalaadse teoga ühes konkreetses kohtuasjas menetlustoimingute tegemata jätmise

eest, mis kordus antud asjas. Lisaks märgiti süüdistuses, et kohtuniku töökoormust vähendati viimastel aastatel kahel korral selliselt, et tema menetluses olevad vanad kohtuasjad jagati ümber teistele kohtunikele ja lõpetati kuueks kuuks uute asjade jagamine tingimusel, et ta vanad asjad talle antud tähtjaks ära menetleks, kuid vaatamata sellisele vastutulelikkusele ei ole kohtunik oma tööstiili muutnud. Leiti, et kohtunik on aastaid süstemaatiliselt oma teenistuskohustusi rikkunud ja keeldub oma tegevust kehtiva õigusega kooskõlla viimast ka pärast samalaadse tegevuse eest karistamist distsiplinaarkorras. Ametist tagandamise otsust põhjendas kolleegium sellega, et distsiplinaarkolleegiumi istungil antud seletustest nähtus, et kohtunik ei tunnista end süüdi ega kavatse oma tööstiili ka edaspidi muuta, mistõttu on jätkuvalt reaalne oht, et kohtuniku menetluses olevad kohtuasjad ei saa mõistliku aja jooksul lahendatud, mis omakorda kahjustab kohtuvõimu mainet ja võib tuua kaasa kahjunõuded riigi vastu. Kohtunik esitas distsiplinaarkolleegiumi otsuse peale kaebuse Riigikohtu üldkogule, kes jättis kolleegiumi otsuse muutmata.<sup>167</sup>

Eelnevast tulenevalt saab järeldada, et distsiplinaarkolleegium eelistab kohtunikke pigem leebete sanktsioonidega karistada. Antud töö autori jaoks on küsitav, kui mõjuv on kohtunike edaspidisele tegevusele noomituse määramine, eriti arvestades asjaolu, et nii mitmelgi korral on kohtunikud korduvalt, ka pärast noomituse saamist, distsiplinaarsüütegusid toime pannud. Kuigi kohtunikud on kõrge staatusega, mistõttu võiks eeldada, et vaid noomituse rakendamine on neile piisav karistus, leiab autor, et nii mitmelgi distsiplinaarkolleegiumi praktikas esinenud juhtumil oleks pidanud distsiplinaarkaristus olema karmim kui noomitus. Seega tuleks autori arvates praktikas karistusena veidi rohkem ametipalga vähendamist määrata. Kohtunike ametist tagandamise distsiplinaarkaristusena kohaldamist peab autor sarnaselt distsiplinaarkolleegiumiga mõistlikuks vaid äärmuslikel juhtudel. Samas on nii mitmege kolleegiumi praktikas esinenud juhtumi puhul olnud küsitav, kas sellistes olukordades poleks pidanud just kõige karmimat karistust kohaldama. Üheks selliseks juhtumiks võiks pidada ka eelnevalt käsitletud kolmepäevast alkoholijoobes õigusemõistmist kohtuniku poolt. Ehk on üheks põhjuseks, miks distsiplinaarkolleegium praktikas vaid ühel korral kõige rangemat karistust kohaldanud on, see, et kohtunike ametikohtade täitmine on olnud problemaatiline ning teiste kohtunike koormuse tõstmise vältimiseks on selle karistuse tihedamast kohaldamisest loobutud.

---

<sup>167</sup> Distsiplinaarkolleegiumi lahend 3-8-11-2-11

## Kokkuvõte

Käesoleva töö eesmärgiks oli välja selgitada kohtunike distsiplinaarvastutuse regulatsiooni vastavus kujunenud vajadustele ja näidata, kuidas ning millistel alustel kohtunike distsiplinaarvastutust distsiplinaarkolleegiumi praktikas lahendatud on. Selle teostamiseks analüüsis autor Eestis kehtivat regulatsiooni võrreldes seda nii varem kehtinud regulatsiooni, kohtute seaduse eelnõus 649 SE sätestatu kui ka teiste riikide vastavate regulatsioonidega ning distsiplinaarkolleegiumi praktikat aastatel 2002 kuni 2015. Magistritöö sissejuhatuses püstitatud hüpotees, et hetkel kehtiv kohtunike distsiplinaarvastutuse regulatsioon on puudulik ega taga selle kontrollivormi täielikku toimimist, leidis teostatud analüüsi käigus kinnitust.

Hetkel kehtiva kohtunike distsiplinaarvastutuse regulatsiooni suurimaks probleemiks saab pidada selle puudulikkust, sest see ei reguleeri mitmeid antud valdkonna praktikas esineda võivaid küsimusi ja olukordi ning teatud osa, mis on vastavalt reguleeritud, ei sobi kokku praktikas tekkinud vajadustega ega taga seeläbi õiguskindlust. Järgnevalt toob autor välja vaid analüüsi käigus selgunud peamised tähelepanekud ja suurimad probleemid seoses hetkel kehtiva regulatsiooniga.

Kohtunike distsiplinaarvastutuse aluseks oleva distsiplinaarsüüteo mõiste sisustamine on kehtivas regulatsioonis liialt abstraktne tekitades selle rakendamisel küsimusi ja jättes ülemäära tõlgendamisruumi. Hetkel kehtiv regulatsioon, mille kohaselt distsiplinaarsüütegu on kohtuniku süüline tegu, mis seisneb ametikohustuse täitmata jätmises või mittekohases täitmises, samuti ka kohtuniku vääritus teos, jätab selgusetuks, milliseid ametiülesandeid, kas vaid õigusemõistmisega seonduvaid või ka kohtuniku administratiivseid ülesandeid, see endas hõlmab ja milline on piisav hoolsuskohustuse ülesnäitamine. Lisaks jääb selgusetuks, mida kujutab endast kohtuniku vääritu tegu. Kuigi kohtunikku võib üldstandardite järgi karistada vaid seaduses sõnaselgelt sätestatud kohustuse täitmata jätmise eest, ei pea CCJE mõistlikuks ega ka võimalikuks teistpidi äärmust ehk kõikide potentsiaalsete distsiplinaarvastutuse aluseks olevate tegude seaduse tasemel reguleerimist. Vastava regulatsiooni parandamiseks toetab autor kohtute seaduse eelnõuga 649 SE sisse toodud vääritu teo mõiste sisustamist ja võimalusena Läti vastava regulatsiooni ühe sätte ülevõtmist, mille kohaselt on distsiplinaarsüüteoks ka kohtuniku eetikakoodeksi normide raske rikkumine. Lisaks tuleks regulatsioonis õigusselguse eesmärgil konkretiseerida, mida seadusandja vastavate kohtunike ametikohustuste all silmas pidanud on.

Kuna Eestis kuulub erinevalt mõnest teisest riigist distsiplinaarmenetluse algatusõigus vaid avalikule võimule, jättes õiguskantsleri selle õigusega ainsaks kohtusüsteemiväliseks organiks, tekib autoril küsimus liiga kohtusisese algatajateringi üle. Indiviidil on Eesti õigussüsteemis õigus vaid algatusõigust omavatele organitele menetluse algatamiseks vastav ettepanek teha, kuid konkreetset menetluse algatamist talle ei tagata. Kuigi autor ei pea põhjendamatute kaebuste potentsiaalselt suure osakaalu tõttu vajalikuks indiviidi algatusõigust Eesti vastavasse regulatsiooni sisse tuua, leiab ta, et mingil viisil tuleks potentsiaalset ringkaitse ohtu liiga kohtusisese algatajateringi osas ennetada. Võimaliku lahendusena on autor pakkunud üldsuse paremat informeerimist õiguskantsleri vastava pädevuse osas.

Kuigi menetluse algatajate ringi võib pidada ehk liialt kohtusiseseks, on teisest küljest probleemiks algatajate omavaheline pädevuse jagamine, kuna hetkel kehtiva olukorra järgi võivad menetluse algatamise vajadust mitu organit paralleelselt uurida. Kuigi autor leiab, et see ei ole iseenesest probleem, kuna see võib tagada asjas suurema õigusselguse, siis tuleks seaduse tasemel siiski teadmatuses tuleneva topelt töö vältimiseks sätestada selle, mida juba praegu mõned vastavad organid koostöö eesmärgil teevad ehk teavitavad üksteist, kui on saanud vastava avalduse või uurivad omaalgatuslikult kohtuniku tegu, mis võib viia distsiplinaarmenetluse algatamiseni. Sellise teavituse võiks autori arvates vastavad isikud edastada Riigikohtu esimehele, kes seeläbi asjade uurimise üle ülevaadet omab.

Ka nendes küsimustes, mis puudutavad enne distsiplinaarmenetluse algatamist toimuvat tegevust, mille käigus peaks välja selgitama, kas kohtuniku tegevuses üldse esinevad distsiplinaarsüüteo tunnused ning distsiplinaarmenetluse algatamist välistavaid asjaolusid, mis hetkel kehtivas kohtute seaduses täielikult reguleerimata on, toetab autor kohtute seaduse eelnõusse 649 SE sissetoodud sellekohast täiendavat regulatsiooni. Lisaks, kuna praktikas on korduvalt ette tulnud, et distsiplinaarkolleegium lõpetab oma määrusega menetluse juhul, kui menetluse käigus ilmnevad asjaolud, mille tõttu ei ole menetluse läbiviimine enam põhjendatud, tuleks see ilmselgetel põhjustel ka kehtivasse regulatsiooni sisse tuua. Selline regulatsioon peaks lisaks asja igakülgse läbivaatamise ja vastava tegevuse korraldamise abistamiseks andma ka kohtunikele senisest parema garantii, et nende tegevust hinnatakse õiglaselt.

Autor peab otstarbekaks ka viidatud eelnõus sätestatud muudatust, mille kohaselt ajutiselt teenistusest kõrvaldatud kohtunik peaks olema vabastatud kõigist ametiülesannetest, mitte vaid õigusemõistmisega seonduvatest, nagu hetkel kehtiva seaduse kohaselt sätestatud on.

Töö autor nõustub, et andes kohtunikule võimaluse tema ajutiselt teenistusest kõrvaldamisel siiski teatud ametiülesannete täitmisega jätkata, diskrediteeriks see kohtusüsteemi ning lisaks annaks see süüdistatavale kohtunikule potentsiaalse võimaluse talle etteheidetavata teo toimepanemisega jätkata.

Üks suur puudus kehtivas kohtute seaduses on distsiplinaarkolleegiumi istungite korra regulatsioon, mis on väga üldsõnaline. Kuivõrd distsiplinaarvastutuse näol on tegemist üpriski tundliku teemaga, peab see seaduse tasemel võimalikult konkreetselt reguleeritud olema ning autor ei pea otstarbekaks seda reguleerides viidata teistele õigusaktidele, kuna nendest tulenevaid regulatsioone ei saa antud teemasse üks ühele üle tuua. Nii tuleks õigusselguse eesmärgil välja töötada ja sätestada konkreetsed reeglid, sh istungil osalevate isikute nimistu, nende istungil osalemise kohustuslikkus, konkreetsed õigused ja kohustused, tõendamise nõuded ja muu taoline, pidades silmas antud valdkonna eripärasid.

Kehtiva seaduse kohaselt on distsiplinaarkolleegiumi otsusele edasikaebeõigus vaid süüdimõistetud kohtunikul, mitte distsiplinaarmenetluse algatajal, ja selle lahendamisel on Riigikohtu üldkogul õigus otsust ja sellest tulenevat karistust vaid kergemaks muuta või see üleüldse tühistada, kuid puudub õigus otsust ega sellest tulenevat karistust raskendada. Käesoleva töö autor ei pea sellist regulatsiooni mõistlikuks, sest selline ühepoolne edasikaebeõigus tagab liiga ühekülgselt kaitse. Kui kaebeõigus oleks ka teisel poolel, nagu näiteks Leedu õigussüsteemis, tagaks see õigema kohtumõistmise. Seetõttu peaks edasikaebeõigus olema mõlemal poolel, mistõttu oleks vaid õiglane, kui distsiplinaarmenetluse algatajal oleks õigus kolleegiumi otsus edasi kaevata. Sellest tulenevalt teeb autor ettepaneku ka Eesti vastavasse regulatsiooni menetluse algataja edasikaebeõiguse siia tuua ja sellest tulenevalt anda Riigikohtu üldkogule õiguse ka karistust raskendada. Autor leiab, et sellise regulatsiooni vajalikkus selgus ka distsiplinaarkolleegiumi praktikat analüüsides.

Võrreldes teiste riikide vastavate regulatsioonidega selgusid Eesti kohtunike distsiplinaarvastutuse regulatsiooni osas nii mitmed tugevused kui ka puudused. Ühe taolise puuduse kõrvaldamiseks teeb autor ettepaneku kohtute seaduses sarnaselt Läti regulatsiooniga sätestada, kellel on õigus esitada taotlus distsiplinaarkaristuse ennetähtaegseks kustutamiseks. Hetkel taoline regulatsioon puudub, kuid praktika kohaselt on see vähemalt ühel korral küsimusi tekitanud.

Üks nendest tõusetunud probleemkohtadest, mida hetkel kehtiv kohtute seadus vähimalgi määral reguleerinud ei ole, on küsimus distsiplinaarmenetluse avalikkusest eeskätt otsuste kättesaadavuse osas. Käesoleva töö autor leiab, et kuivõrd teistes riikides on tavapärase, et kohtunike suhtes tehtud distsiplinaarlahendid on interneti vahendusel, küll osaliselt anonüümitud kujul, ka avalikkusele kättesaadavad, siis võiks ka Eesti taoliste riikide praktikast õppust võtta ja kõik distsiplinaarkolleegiumi lahendid kasvõi anonüümitud kujul Riigikohtu koduleheküljel avaldada. Autor nõustub ka distsiplinaarkolleegiumi kunagise esimehega, kes on ühe võimaliku lahendusena pakkunud välja vastavate kaasuste kogumike avaldamise. Autor leiab, et emb-kumb lahendus oleks nii kohtu läbipaistvuse kui ka preventiivsuse eesmärgil kindlasti vajalik.

Teine pool töö eesmärgist oli näidata, kuidas ning millistel alustel kohtunike distsiplinaarvastutust distsiplinaarkolleegiumi praktikas lahendatud on. Selle teostamiseks analüüsis autor kõiki kolleegiumi lahendeid alates 29.07.2002 kuni 2015. Distsiplinaarkolleegiumi praktika analüüs näitas seda, et analüüsitaval vahemikul on kohtunike osas algatatud üpris vähe distsiplinaarmenetlusi, kokku vaid 50, millest enim, lausa kaheksal korral 2004. aastal ja vähim, vaid ühel korral, 2012. aastal. Distsiplinaarsüüdistuse esitajaks ehk distsiplinaarmenetluse algatajaks on peaaegu enamustel kordadel, 92% juhtudel, olnud teatud kohtu esimees ja vaid neljal korral ehk 8% juhtudel õiguskantsler. Riigikohtu üldkogu ei ole oma algatusõigust analüüsitavas vahemikus aga kordagi rakendanud. Autor leiab, et taolise statistika ilmselgeks põhjuseks on kohtute esimeeste vahetu kontakt kohtunike ja nende igapäevatööga.

Peamine põhjus, milles kohtunikke distsiplinaarvastutusele võetakse, on ametikohustuse mittekohane täitmine ja seda lausa 56% kõikide algatatud distsiplinaarmenetluste puhul. Vääritud teo toimepanemine moodustab algatatud asjadest 27% ja ametikohustuste täitmata jätmise vaid 17%. Kuigi vääritud käitumise juhtumeid on olnud võrreldes ametikohustuste mittekohase täitmisega tunduvalt vähem, on üldjuhul süüdimõistmisel nende karistus olnud karmim.

Ametialaste süütegude toimepanemise osas on asjakohane välja tuua, et suureks põhjuseks on olnud kohtunike poolt mõistliku aja ja ettenähtud tähtaja nõude rikkumine, mis moodustab kõikidest kohtunike vastu esitatud ametialaste süütegude süüdistustest lausa 43%. Eksimine kohtulahendi või muu kohtudokumendi koostamisel on andnud 11% juhtumitel põhjuse kohtunike osas distsiplinaarmenetluse algatamiseks. Ülejäänud 46% moodustavad muud

ametialased süüteod nagu näiteks erapooletuse nõude rikkumine, põhjendamatu õigusemõistmise keeldumine, kohtuotsuse väljakuulutamise aja teatamata jätmine jne.

Kohtunike vääritud käitumise juhtumid saab üldjoontes jagada kahte kategooriasse: ebasobiv käitumine alkoholijoobes ja muu kohtunikule sobimatu käitumine. Kohtunike ebasobiv käitumine alkoholijoobes moodustab lausa 39% kõikidest vääritud käitumise juhtumitest. Muu kohtunikule sobimatu käitumise alla, mis moodustas 61% kõikidest vääritud käitumise juhtumitest, kuuluvad teod nagu solvamine; rahu, väljapeetuse ja kohtunikuameti vääriskusega kokkusobiva käitumisviisi mittesäilitamine; ametinimetuse mitteasjakohane kasutamine ja muu taoline.

Distsiplinaarkolleegiumi lahenditega seoses tuleb tõdeda, et lausa 70% kohtunike vastu algatatud distsiplinaarmenetlustest on lõppenud süüdimõistva otsusega ja vaid 16% kohtunikest on distsiplinaarsüüteo toimepanemises mõistetud õigeks. Ülejäänud 14% juhtumitel lõpetati algatatud menetlus määrusega enne, kui lahendini jõuti. Sellise menetluse lõpetamise põhjuseks oli üldjuhul kas distsiplinaarsüüteo aegumine või kohtunikuga teenistussuhte lõppemine. Autori arvates võib menetluse lõpetamise arvestatav osakaal kohtuniku teenistussuhte lõppemise tõttu omal soovil näidata seda, et kohtunikud kasutavad sellist võimalust väljapääsuna distsiplinaarkaristusest ja sellega seonduvast mainekaost pääseda. Sellest tulenevalt leiab autor, et on igati põhjendatud kohtute seaduse eelnõust 649 SE tulenev säte, mille kohaselt distsiplinaarsüüdistuse saanud kohtunikul on distsiplinaarmenetluse kestel omal soovil teenistussuhte lõpetamine keelatud. Sellise regulatsiooni sissetoomine oleks ilmtingimata vajalik tõe väljaselgitamiseks ja seeläbi kohtusüsteemi usaldusvääruse tagamiseks.

36-st süüdimõistvast lahendist on lausa 26 korral kolleegium kohtunikule distsiplinaarkaristuseks määranud kõige leebema variandi, milleks on noomitus. Rahatrahv on määratud karistuseks vaid kuuel korral, ametipalga vähendamine kolmel korral ja ametist tagandamine üksnes ühel korral. Sellest tulenevalt on selgelt näha, et distsiplinaarkolleegium eelistab kohtunikke pigem leebete sanktsioonidega karistada, kuid kolleegiumi praktikat analüüsides leidis autor, et nii mitmelgi korral oleks karistus tõenäoliselt pidanud karmim olema, kuna autori jaoks on küsitav, kuivõrd mõjuv on noomitus karistusvahendina, arvestades seda, et mitmel korral ei ole see kohtunikke uute distsiplinaarsüütegude toimepanemisest eemale hoidnud.

Käesoleva töö autor leiab, et kohtunike distsiplinaarvastutuse valdkonna regulatsioon vajab ilmtingimata korrigeerimist ja täiendamist ning sellest tulenevalt oleks asjakohane ka teema edasine uurimine näiteks kaebuste ja nende staatuse tasemel. Antud töö väärtus seisneb teema süvendatud analüüsis, mistõttu julgub autor analüüsi tulemusel kujundatud seisukohti soovitada vastavasse regulatsiooni muudatuste sisseviimisel.

## Summary: Disciplinary liability of judges and the practice of the disciplinary chamber from 2002 to 2015

Although the judges are fully independent and impartial administration of justice it does not mean that they would not be subjected to control. When it comes to fulfilling the organizational issues of the administration of justice, the independence of the judiciary is not absolute and unlimited. This master's thesis shall analyze one of the main outputs of the respective forms of control known as supervisory control – the disciplinary liability of judges.

The main goal of this master's thesis is to find out the compliance of the disciplinary regulations of judges in force in Estonia with established requirements and to demonstrate how and on what basis the disciplinary liability of judges has been resolved in the practice of the disciplinary chamber. To accomplish this, the author analyzes and compares current regulation with both, previous regulation and Courts Act draft 649 SE, as well as with the relevant regulations of other countries and the practice of the disciplinary chamber from 2002 to 2015. Therefore the author sets the following hypothesis: the disciplinary regulation of judges valid at the moment is inadequate and does not ensure the complete operation of this control form.

The originality of this master's thesis lies particularly in the empirical part because the decisions of disciplinary chamber are not generally available to the public and that extensive analysis of these decisions has not been done previously by any research. The most important contribution of this master's thesis for the Estonian legal system lies in the contained proposals on how to improve the regulation in this field in order to apply such form of control effectively.

The thesis is divided into three chapters. In the first chapter the author analyzes the nature of the disciplinary liability – the disciplinary supervision as a part of the ancillary supervision and the underlying offence of the disciplinary liability. The second chapter covers the disciplinary procedures, including the commencement of disciplinary proceedings, hearing of disciplinary matter, making decisions and appealing them and also the publicity of disciplinary proceedings as well as availability of disciplinary rulings. The third chapter is formed by the empirical part of the thesis: the analysis of the practice of the disciplinary chamber, including both statistically initiated disciplinary proceedings against the judges, disciplinary rulings made by disciplinary chamber and the punishments imposed, as well as detailed acts that judges have been accused of.

The biggest problem of currently valid regulation in the judges' disciplinary liability will be considered its own failure, because it does not cover a number of issues that may occur in the practice of this area and in certain situations. Also a part of what has been adjusted is incompatible with the needs arising in practice and therefore does not ensure legal certainty. Subsequently, the author will bring out the main findings of the analysis that revealed the biggest problems in relation to current regulation.

The concept of the disciplinary offence is too abstract in the current regulation. According to the current regulation, the disciplinary offence is a wrongful act of a judge which consists of failure to perform or inappropriate performance of official duties. An indecent act of a judge is also a disciplinary offence. However, it leaves unclear what kind of professional tasks this involves, whether related to the administration of justice or the judicial administrative tasks. In addition it remains unclear what constitutes as an indecent act of a judge. To improve relevant regulation the author supports the concept of an indecent act introduced in Courts Act draft 649 SE and perhaps takeover one of the provisions of regulation in Latvia, which states that violating the regulation of the Code of Ethics for judges is considered as a serious disciplinary offence. In addition, the regulation should concretize, what the legislature had in mind about the duties of the judges.

In Estonia, unlike some other countries, the right to commence disciplinary proceedings belongs to the public power and the only non-judicial body that is entitled to do that is the Chancellor of Justice. Consequently, the author questions, whether the circle of the organs who have the right to commence disciplinary proceedings lies too within the court. An individual in the Estonian legal system is entitled to make a corresponding proposal of the initiation of proceedings only to the bodies possessing the right to commence disciplinary proceedings, but in particular the commencement of proceedings is not guaranteed. Although the author does not consider it necessary to bring the individual's right to commence the proceedings to the regulation in Estonia due to high percentage of unreasonable complaints, the author finds that in some way the potential threat of the circle protection should be prevented. Even informing the public about the competence of the Chancellor of Justice would be the solution.

Although the circle of initiators can be regarded as excessively court internal, the other problem is the power-sharing between initiators, because in accordance to the current regulation more than one organ can investigate the need to commence proceedings in parallel.

The author finds that although it is not a problem in itself because it can provide a case for greater legal clarity, the duplication of work resulting from ignorance should be avoided. To do that it should be regulated on legislative level that the bodies inform each other or some higher authority if they have received the corresponding application or are investigating a disciplinary matter on its own initiative.

Also, in the matters concerning prior disciplinary proceeding in which it should be examined if the judge has acted in accordance to some disciplinary offence or if there are some circumstances that rule out the commencement of disciplinary proceedings, which are currently completely unregulated, the author supports the regulation introduced in the Courts Act draft 649 SE. Since the practice of the law has repeatedly showed that the disciplinary chamber terminates the proceeding if during the procedure arise circumstances that do not justify the conduct of proceeding, the author finds that for obvious reasons this kind of regulation should be introduced to the current one. That kind of regulation should provide better guarantee to the judges that their actions will be evaluated fairly.

The author also supports the regulation set in the Courts Act draft 649 SE in which the judge temporarily removed from service should be exempted from all official duties and not just the ones related to the administration of justice as provided in the current law. The author agrees that giving the judge the opportunity to continue some sort of service while being temporarily eliminated will discredit the judicial system and would give the judge a potential opportunity to continue with the act of the reproach.

One of the major flaws in the current law is the regulation of the court hearing, which is very vague. Disciplinary liability of judges is a rather sensitive issue, therefore it must be regulated correctly and the author does not consider it efficient to regulate it with referring to other acts, because the resulting regulations can not be taken over one to one. For the clarity of law, specific rules, including a list of persons participating in the court hearing, if their participation is compulsory, the specific rights and obligations and certification requirements, should be developed while keeping in mind the specific characteristics of the area.

According to the current law only the convicted judge has the right to appeal the decision of the disciplinary chamber. If the decision is appealed the Supreme Court has the right to convict the judge of the commission of a less serious disciplinary offence and mitigate the disciplinary sanction imposed or even annul it, but not the right to make the decision and the punishment more severe. The author does not consider this kind of regulation as reasonable. Appealing means that the case will be reviewed, so if the Supreme Court comes to the

different opinion from the chamber and considers that the judge has been imposed with far too mild punishment, it should be able change it into more severe one. In addition, an unilateral right of appeal provides too one-sided defense and do not fulfill the purpose of legal certainty. It would ensure a fairer trial if the other part would have the right to appeal as well. For example it works in the Lithuanian legal system. For those reasons the author proposes that regulation in which the organ who has the right to commence disciplinary proceedings also has the right to appeal to the Supreme Court and the Supreme Court has a right to make the decision and the punishment more severe, should be taken into Estonian regulatory. The author finds that the necessity of such regulation has also revealed in the analysis of the practice of the disciplinary chamber.

One of the problems that has formed and is not regulated in any way is the question of the availability of disciplinary decisions. As in other countries it is common that disciplinary rulings are available for the public via Internet, although partially in an anonymous form, the author finds that Estonia should also learn from the practice of such countries and publish all disciplinary decisions, whether in anonymous form or not, on the website of the Supreme Court. Author agrees with the former chairman of the disciplinary chamber that another possible solution would be the publication of corresponding collections. The author finds that at least one of these solutions would be absolutely necessary for the transparency of the court as well as for prevention purposes.

The other part of this master's thesis was to demonstrate how and on what basis the disciplinary liability of judges has been resolved in the practice of the disciplinary chamber. To achieve that the author carried out an analysis of all the decisions of the disciplinary chamber from 29.07.2002 to 2015. The analysis of the disciplinary practice showed that on that period quite a few disciplinary proceedings were commenced against judges, a total of only 50, most of which, almost eight proceedings in 2004, and the least, only one proceeding in 2012. The organ that commenced the disciplinary proceedings the most, in 92% of the cases, was the chairman of the court and only four times, which is 8% of the cases, Chancellor of Justice commenced the proceedings. The Supreme Court however has never implemented its right to commence a proceeding against the chief justice of the Supreme Court. The author believes that the reason for such statistics is obviously direct contact between the chairmen of courts and judges in their daily work.

The main reason that disciplinary proceedings have been commenced against judges has been an inappropriate performance of official duties with 56% of all the disciplinary proceedings reviewed in this analysis. An indecent act of a judge was considered in 27% and failure to perform official duties in 17% of all the proceedings. Although there has been much less cases of indecent behavior compared with the inappropriate performance of official duties their punishments have been more severe.

It is appropriate to point out that the major reason for the professional offence of judges was the violation of the reasonable time and prescribed period, which represents all the charges of the professional offences of judges as much as 43%. A misconduct with drafting a court document has been found in 11% of the cases. The remaining 46% consists of other professional offences such as violation of the requirement of impartiality, unjustified refusal of administration of judgment etc.

The cases of indecent act of a judge can be broadly divided into two categories: inappropriate behavior while intoxicated and other inappropriate behavior of a judge. The inappropriate behavior while intoxicated constitutes almost 39% of all the indecent act cases. Other inappropriate behavior which constitutes 61% of all the indecent act cases are insulting, not being able to maintain peace and dignity, an inappropriate use of the title etc.

It must be stated that almost 70% of the disciplinary proceedings initiated against judges have ended with a conviction and only 16% of the judges have been acquitted of the disciplinary charge. The remaining 14% of the cases were terminated before the decision were made. The reason for such termination was due to the expiration of a disciplinary offence or termination of the service with a judge. The author considers that the termination of procedure due to termination of service by judges own will could indicate that judges are using this opportunity to avoid disciplinary liability and the associated image. Consequently the author supports the regulation that lies in the Courts Act draft 649 SE in which the judge who in under disciplinary charges is not allowed to the termination of service of their own will during the disciplinary proceedings. Such regulation would be needed to ascertain the truth and thereby ensure the credibility of the judiciary.

From all the 36 cases that has ended with a conviction the disciplinary chamber has appointed the mildest punishment, which is reprimand, in 26 times. A fine as a punishment has been imposed only on six occasions, a reduction in salary on three times and removal from office only once. Consequently it is clearly seen that the disciplinary chamber prefers to punish judges by rather mild sanctions, but by analyzing the practice of the chamber the author found

that in several occasions the punishment should have been tougher. For the author the benefit of a reprimand as a corrective measure is questionable given that in practice it has not kept away some judges from making new disciplinary offences.

The author believes that the hypothesis presented in the master's thesis was confirmed during the analysis and the regulation of disciplinary liability of judges necessarily requires correction and improvement.

## Kasutatud allikad

### Kasutatud kirjandus

1. Avatud Ühiskonna instituut. Euroopa Liiduga liitumise seireprogramm. Kohtuvõimu sõltumatus Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Kohtute sõltumatus Eestis. Tallinn: Avatud Eesti Fond, 2001.
2. Canivet, G. Joly-Hurard, J. La responsabilite des juges ici et ailleurs. 2006. Arvutivõrgus: [https://www.courdecassation.fr/IMG/File/pdf\\_2007/publications\\_2007/responsabilite\\_juges.pdf](https://www.courdecassation.fr/IMG/File/pdf_2007/publications_2007/responsabilite_juges.pdf)
3. Comparative EU law study on courts inspection service and disciplinary liability. Arvutivõrgus: [www.csm1909.ro/csm/linkuri/06\\_01\\_2011\\_\\_38066\\_ro.doc](http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/06_01_2011__38066_ro.doc)
4. Courts and Tribunals Judiciary. Arvutivõrgus: <https://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/the-judiciary-the-government-and-the-constitution/jud-acc-ind/jud-conduct/>
5. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne § 147. Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-13/pg-147/>
6. Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 13. ptk "Kohus". Arvutivõrgus: [http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/pohiseaduse\\_13.\\_peatukk.\\_kohus.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_13._peatukk._kohus.pdf)
7. Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamus nr 1 (2001). Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/vfs/485/CCJE%282001%29op1.pdf>
8. Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamus nr 3 (2002). Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/vfs/487/CCJE%282002%29op3.pdf>
9. European Charter on the statute for judges. Arvutivõrgus: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf)
10. Grotian, A (Tõlk. Soomets, S.). Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6. Õigus asja õiglasele arutamisele. Human rights files, No. 13. Council of Europe Press, 1993. Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=531>
11. Judicial Conduct Investigations Office. Disciplinary Statements. Arvutivõrgus: <http://judicialconduct.judiciary.gov.uk/disciplinary-statements/2016/>
12. Lõhmus, U. Kohtuhaldus kohtute seaduse eelnõu järgi. Juridica, 2010, nr 2.
13. Maruste, R. Võimuvaakum kohtusüsteemis tuleb täita. Eesti Päevaleht, 09.02.2010. Arvutivõrgus: <http://epl.delfi.ee/news/arvamus/voimuvaakum-kohtususteemis-tuleb-taita?id=51187389>

14. Merusk, K. Koolmeister, I. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura, 1995.
15. Ministrite Komitee soovitus CM/Rec(2010)12 liikmesriikidele kohtunike kohta: kohtunike sõltumatus, tulemuslikkus ja vastutus. 12.11.2010. Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1320/CMRec\\_2010\\_12E\\_-\\_kohtunike\\_soltumatus\\_eeesti%20keeles.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1320/CMRec_2010_12E_-_kohtunike_soltumatus_eeesti%20keeles.pdf)
16. Naïs, A. Florence, C. Morgane, E. A comparative analysis of Disciplinary Systems for European judges and prosecutors. 2012. Arvutivõrgus: <http://www.ejtn.eu/Documents/Themis%202012/THEMIS%202012%20ERFURT%20DOCUMENT/Written%20paper%20France%203.pdf>
17. Oikeusministeriö. Tuomariin vastuun toteuttaminen. Helsinki. 2007. Arvutivõrgus: [http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1182265944512/Files/O\\_MTR\\_2007\\_8\\_Tuomarin\\_vastuu.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1182265944512/Files/O_MTR_2007_8_Tuomarin_vastuu.pdf)
18. Orgo, I.M. Merusk, K. Töösuhted ja avalik teenistus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura, 1996.
19. Pikamäe, P. Ettekanne “Õigus- ja kohtusüsteemi areng” 14.02.2014 kohtunike täiskogul Tartus. Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1664/Lisa\\_nr\\_3\\_Priit%20Pikamae.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1664/Lisa_nr_3_Priit%20Pikamae.pdf)
20. Rask, M. Ettekanne “Õigus- ja kohtusüsteemi areng” 08.02.2008 kohtunike täiskogul Tallinnas. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=879>
21. Rask, M. Ettekanne “Õigus- ja kohtusüsteemi areng” 10.02.2012 kohtunike täiskogul Narvas. Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1280/Lisa\\_nr\\_3\\_Rask.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1280/Lisa_nr_3_Rask.pdf)
22. Salmann, H. Ettekanne 10.02.2006 kohtunike täiskogul Jõhvis. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=556>
23. Suumann, G. Teenistuslik järelevalve kohtunike üle. Juridica, 2006, nr 3.
24. Thematic compilation of relevant information submitted by germany. Article 11 uncac. Judicial and prosecutorial integrity. Arvutivõrgus: [https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art\\_11\\_Judicial\\_and\\_prosecutorial\\_integrity/Germany.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_11_Judicial_and_prosecutorial_integrity/Germany.pdf) 01.03.2016
25. Õiguskantsleri 2002. aasta tegevuse ülevaade. Arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2002.\\_aasta\\_tegevuse\\_ylevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2002._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf)
26. Õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse ülevaade. Arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2004.\\_aasta\\_tegevuse\\_ylevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2004._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf)
27. Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2005.\\_aasta\\_tegevuse\\_ylevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2005._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf)

## Kasutatud normatiivaktid

28. Eesti kohtuniku eestikakoodeks. Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=525>
29. Judicial Conduct Investigations Office (JCIO). Rules and regulations.  
Arvutivõrgus: <http://judicialconduct.judiciary.gov.uk/rules-regulations/>
30. Karistusseadustik. – RT I, 17.12.2015, 9.
31. Kohtuniku staatuse seadus. – RT 1991, 38, 473.
32. Kohtute seadus. – RT I, 10.03.2015, 15.
33. Kohtute seaduse eelnõu 649 SE I.
34. Kohtute seaduse eelnõu 649 SE I seletuskiri. Arvutivõrgus:  
[www.riigikogu.ee/download/3374ab60-2417-28d5-c018-ead64ff8509d](http://www.riigikogu.ee/download/3374ab60-2417-28d5-c018-ead64ff8509d)
35. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas nr I-480, 1994.  
Arvutivõrgus: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.522B3E415B52>  
Inglise keeles kättesaadav:  
[http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_e?p\\_id=338141&p\\_tr2=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=338141&p_tr2=2)
36. Põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
37. The Judicial Conduct (Magistrates) Rules 2014. Arvutivõrgus:  
[http://judicialconduct.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2015/12/Judicial\\_Conduct\\_Judicial\\_Rules\\_2014.pdf](http://judicialconduct.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2015/12/Judicial_Conduct_Judicial_Rules_2014.pdf)
38. The Judicial Conduct (Tribunals) Rules 2014. Arvutivõrgus:  
[http://judicialconduct.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2015/12/Judicial\\_Conduct\\_\\_Tribunals\\_\\_Rules\\_2014.pdf](http://judicialconduct.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2015/12/Judicial_Conduct__Tribunals__Rules_2014.pdf)
39. Tiesnesu disciplinaras atbildības likums, 1997. Arvutivõrgus:  
<http://likumi.lv/doc.php?id=57677> Inglise keeles kättesaadav:  
[http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Judicial\\_Disciplinary\\_Liability.pdf](http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Judicial_Disciplinary_Liability.pdf)
40. Töötajate distsiplinaarvastutuse seadus. – RT I, 06.07.2012, 40.
41. Valtion virkamieslaki. Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940750>

## Kasutatud kohtupraktika

42. EIKo 13.07.1983, 8737/79, Zimmermann ja Steiner vs Šveits
43. EIKo 28.06.1978, 6232/73, König vs Saksamaa
44. EIKo 27.06.2000, 30979/96, Frydlender vs Prantsusmaa
45. EIKo 26.10.2000, 30210/96, Kudla vs Poola
46. EIKo 03.06.2010, 3009/07, Konaševskaja jt vs Venemaa
47. EIKo 29.05.2012, 41716/08, Kovalenko vs Venemaa
48. RKHKm 06.02.2006 lahend asjas nr 3-3-1-4-06
49. RKHKm 06.02.2006 lahend asjas nr 3-3-1-4-06
50. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-2-02
51. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-3-02
52. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-1-03
53. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-2-03
54. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-3-03
55. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-4-03
56. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-5-03
57. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-1-04
58. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-2-04
59. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-3-04
60. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-4-04
61. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-5-04
62. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-6-04
63. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-7-04
64. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-8-04
65. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-1-05
66. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-2-05

67. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-3-05
68. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-1-06
69. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-2-06
70. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-1-07
71. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-2-07
72. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-1-08
73. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-2-08
74. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-3-08
75. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-1-09
76. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-2-09
77. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-3-09
78. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-4-09
79. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-5-09
80. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-1-10
81. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-2-10
82. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-3-10
83. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-4-10
84. Distsiplinaarkolleegiumi lahendi asjas nr 3-8-11-4-10 eriarvamus
85. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-5-10
86. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-1-11
87. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-2-11
88. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 3-8-11-1-2
89. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 9-13-13-1
90. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 9-13-13-3
91. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 9-13-13-4
92. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 9-13-13-5

93. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 9-13-14-1
94. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 9-13-14-2
95. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 9-13-14-3
96. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 9-13-14-4
97. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 9-13-14-5
98. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 9-13-14-6
99. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 9-13-15-1
100. Distsiplinaarkolleegiumi lahend asjas nr 9-13-15-2

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Laura Otto,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose  
“Kohtunike distsiplinaarvastutus ja distsiplinaarkolleegiumi 2002. kuni 2015. aasta praktika  
analüüs”,

mille juhendaja on professor Jaan Ginter,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil,  
sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja  
lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas  
digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega  
isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 02.05.2016