



RIIGIKOHUS

DISTISPLINAARKOLLEEGIUM

OTSUS

Distsiplinaarasja number	3-8-11-2-10
Otsuse kuupäev	10. juuni 2010
Kohtukoosseis	Eesistuja riigikohtunik Harri Salmann, liikmed riigikohtunik Jüri Ilvest, riigikohtunik Henn Jõks, Tartu Ringkonnakohtu kohtunik Aarne Sarjas ja Tartu Maakohtu Põlva kohtumaja kohtunik Lembit Käis
Kohtuasi	A Halduskohtu B kohtumaja kohtunik X, sündinud 29. oktoobril 1954. a, kohtunikuks nimetatud 12. oktoobril 1993. a, distsiplinaarasi
Distsiplinaarmenetluse algataja	Õiguskantsler Indrek Teder
Asja läbivaatamise kuupäev	28. mai 2010
Istungil osalenud isikud	A Halduskohtu B kohtumaja kohtunik X. Õiguskantsler istungile ei ilmunud. Istungit protokollis Riigikohtu personalispetsialist Angeelika Kasemaa

RESOLUTSIOON

Mõista A Halduskohtu B kohtumaja kohtunik X esitatud distsiplinaarsüüdistuses - ametikohustuste mittekohases täitmises - õigeks.

DISTISPLINAARSÜÜDISTUS

1. Õiguskantsler Indrek Teder algatas 10. mail 2010. a distsiplinaarmenetluse A Halduskohtu B kohtumaja kohtuniku X-i suhtes kohtute seaduse § 87 lg 2 alusel seoses ametikohustuste mittekohase täitmisega.

Distsiplinaarsüüdistuse kohaselt pöördus 23. novembril 2009. a õiguskantsleri poole avaldusega Viru Vanglas karistust kandev kinnipeetav Andrei Tali, kes palus hinnata Viru Vangla direktori 24. augusti 2009. a käskkirja nr 1.1-1/193, millega täiendati 4. aprilli 2008. a käskkirja nr 55 "Viru Vangla kinni peetavatele isikutele keelatud esemete ja ainete loetelu", õiguspärasust.

Distsiplinaarsüüdistusest nähtuvalt oli kinnipeetav enne õiguskantsleri poole pöördumist esitanud A Halduskohtule kaebuse Viru Vangla direktori nimetatud käskkirja õigusvastaseks ja põhiseaduse vastaseks tunnistamiseks. A Halduskohtu 17. novembri 2009. a määrusega haldusasjas nr 3-09-2608 jäeti kinnipeetava kaebus menetlusse võtmata seoses halduskohtu pädevuse puudumisega ja

tagastati. Kohtumääruse kohaselt on õigusakt, millega kehtestatakse vanglas keelatud esemete ja ainete loetelu, oma iseloomult piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks antud õigusakt, see ei ole üksikjuhtumi reguleerimiseks antud haldusakt. Seetõttu ja tulenevalt halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 3 lg-st 1 ja § 4 lg-st 1, ei saa seda õigusakti halduskohtus vaidlustada. Kohus märkis, et halduskohus saaks alatatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse, kuid kinnipeetav ei ole kaebuses esitanud konkreetseid nõudeid seoses Viru Vangla poolt tema suhtes antud haldusakti või sooritatud toimingutega, mille lahendamisel oleks halduskohtul võimalik kaebuses nimetatud käskkirja põhiseadusele vastavust kontrollida. Kohus selgitas, et kinnipeetaval on võimalik pöörduda õiguskantsleri poole õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks. Kohtumääruses sisaldus ka vaidlustamisviide, mille kohaselt saab määrust vaidlustada Tartu Ringkonnakohtus, milleks tuleb esitada määruskaebus A Halduskohtu B kohtumaja kaudu 10 päeva jooksul. Kinnipeetav kohtumäärust edasi ei kaevanud ja see jõustus 1. detsembril 2009. a.

Distsiplinaarsüüdistuses märgitakse, et HKMS § 7 lg 1 alusel võib halduskohtusse pöörduda isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Kaebuse avalik-õigusliku suhte olemasolu või selle puudumise või haldusakti või toimingu õigusvastasuse kindlakstegemiseks võib esitada isik, kellel on selleks põhjendatud huvi. Riigikohus on tõdenud, et üld- ja üksikakti vahel ei ole selget piiri. Samas juhitakse tähelepanu haldusmenetluse seaduse (HMS) § 51 lg-le 2, mille kohaselt on haldusaktiks ka üldkorraldus. HKMS § 51 lg-ga 2 allutatakse haldusakti kohta käivatele reeglitele ka üldiste tunnuste alusel määratletud isikute õiguste ja kohustuste reguleerimine seoses ajaliselt piiratud üksikjuhtumiga ning ka konkreetse asja või asjade hulga seisundi reguleerimine (Riigikohtu halduskolleegiumi 7. mai 2003. a määrus nr 3-3-1-31-03, p 15). Üldkorraldus kui haldusakt on vaidlustatav halduskohtus. Riigikohus on juba 2007. aastal otsustanud, et vangla direktori käskkirjaga kinnitatud vangla kodukord on üldkorraldus HMS § 51 lg 2 tähenduses (Riigikohtu halduskolleegiumi 31. oktoobri 2007. a otsus nr 3-3-1-54-07, p 7). Riigikohus on 2008. aastal sama seisukohta kinnitanud vangla direktori käskkirjaga kinnitatud vanglasiseste regulatsioonide kohta (Riigikohtu halduskolleegiumi 13. veebruari 2008. a määrus nr 3-3-1-95-07, p 11).

Distsiplinaarsüüdistuses leitakse, et 2009. a lõpuks oli Riigikohtu poolt kujundatud selge kohtupraktika, millest juhinduda vangla direktori poolt kehtestatud aktide vaidlustamisel halduskohtus. Süüdistuses jõutakse järeldusele, et kohtunik X tõlgendas kinnipeetava kaebuse menetlusse võtmata jätmisel HKMS § 7 lg-t 1 ja HMS § 51 lg-t 2 erinevalt Riigikohtu praktikast.

Õiguskantsleri arvates ei ole antud juhul tegemist eksimusega selgelt sõnastatud ja üheselt mõistetava õigusnormi vastu, sest kui tõlgendada asjakohaseid norme (eeskätt HMS § 51 lg-t 2), võib jõuda ka teistsugusele järeldusele kui on jõutud Riigikohtu praktikas.

Õiguskantsler on seisukohal, et kohtunikul on õigus, tuginedes oma südametunnistusele ja siseveendumusele, tõlgendada õigusnormi ja langetada otsus erinevalt Riigikohtu praktikast. See eeldab aga põhjendamiskohustuse järgimist, s.t kohus peab viitama Riigikohtu praktikale ja selgitama, miks kalduti praktikast kõrvale. Antud juhul seda ei tehtud.

Õiguskantsler märgib, et põhiseaduse § 15 järgi on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Kohtuniku eksimus tõi kaasa kaebaja õigusemõistmisele juurdepääsu takistamise. Õiguskantsleri arvates ei saa kaalukate põhjustena kohtuniku tegevuse õigustamiseks arvesse võtta seda, et kinnipeetav ei kasutanud edasikaebe õigust ja et tal on ka varasem kogemus oma õiguste kohtulikul kaitsel. Õiguskantsler mõonab, et teoreetiliselt oli kinnipeetaval siiski jätkuvalt võimalus pöörduda Viru Vangla direktori nimetatud käskkirja kui haldusakti õigusvastasuse tuvastamiseks halduskohtusse (põhjendatud huvi olemasolul).

Õiguskantsler asub seisukohale, et antud juhul tuleb arvestada kohtunik X keskmisest suuremat töökoormust, kuid seda saab arvesse võtta tema süüd kergendava asjaoluna.

Õiguskantsler jõuab distsiplinaarsüüdistuses järelausele, et kohtunik X, jättes vastuolus Riigikohtu väljakujunenud selge kohtupraktikaga menetlusse võtmata kinnipeetava kaebuse, mille tulemusel rikuti tema põhiseaduse §-st 15 tulenevat õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste kaitseks kohtusse, täitis hooletuse tõttu (süüliselt) oma ametikohustusi mittekohaselt.

DISTSIPLINAARKOLLEEGIUMI ISTUNGIL UURITUD TÕENDID

2. Distsiplinaarkolleegium uuris järgmisi tõendeid:

2.1. Viru Vangla kinnipeetava A. Tali 23. novembri 2009. a avaldus õiguskantslerile, milles palutakse hinnata Viru Vangla direktori 24. augusti 2009. a käskkirja nr 1.1-1/193 õiguspärasust. Avaldusest nähtub, et kinnipeetav on pöördunud käskkirja õigusvastaseks ja põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamiseks halduskohtu poole, kuid kohus on tagastanud talle kaebused, märkides, et ta peab pöörduma õiguskantsleri poole.

2.2. A Halduskohtu 17. novembri 2009. a määrus asjas nr 3-09-2608, millega tagastati kinnipeetava A. Tali kaebus Viru Vangla direktori 24. augusti 2009. a käskkirja nr 1.1-1/193 õigusvastaseks ja põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamiseks. Kohtumäärusest nähtuvad põhjendused, miks kaebus tagastati: HKMS § 3 lg 1 kohaselt kuulub halduskohtu pädevusse avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva asutuse või ametiisiku haldusakti või toimingu õiguspärasuse kontrollimine ning avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamine; HKMS § 4 lg 1 kohaselt on haldusaktiks, mille peale võib halduskohtusse kaevata selline õigusakt, mis on antud üksikjuhtumi reguleerimiseks; õigusakt, millega kehtestatakse vanglas keelatud esemete ja ainete loetelu, on aga oma iseloomult piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks antud õigusakt ja seda ei saa halduskohtus vaidlustada; kaebajal on õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks; halduskohus saaks algselt põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse, kuid kaebuses ei ole esitatud konkreetseid nõudeid seoses Viru Vangla poolt antud haldusakti või sooritatud toiminguga, millede lahendamisel oleks kohtul võimalik käskkirja põhiseadusele vastavust kontrollida. Kohtumäärusest nähtub vaidlustamisviide, mille kohaselt saab määrust vaidlustada Tartu Ringkonnakohtus, milleks tuleb esitada määruskaebus A Halduskohtu B kohtumaja kaudu 10 päeva jooksul.

2.3. Kohtunik X-i seletuskiri A Halduskohtu esimehele, kus põhjendatakse kinnipeetava kaebuste tagastamist. Seletuskirjast nähtub, et haldusasjades nr 3-09-2166 ja 3-09-2608, kus kinnipeetav A. Tali vaidlustas Viru Vangla direktori 24. augusti 2009. a käskkirja nr 1.1-1/193, millega täiendati Viru Vanglas kinni peetavatele isikutele keelatud esemete ja ainete loetelu, lähtus kohtunik järgmistest kaalutlustest: kui vangistusseaduse § 15 lg-s 3 ette nähtud kinnipeetavale keelatud asjade loetelu kehtestamine kõigi Eesti Vabariigi vanglate osas toimub justiitsministri määrusega, mis on üldakt, siis peab samaväärne õiguslik tähendus olema ka selle paragrahvi lg 4 alusel antud konkreetse vangla direktori käskkirjal, millega seda loetelu täiendatakse. Nüüd saab ta aru, et asjale on võimalik läheneda ka teisiti, kuid siis oli ta kindel oma seisukoha õigsuses. Riigikohtu praktikaga ei jõudnud ta tutvuda suurenenud töökoormuse tõttu.

2.4. A Halduskohtu esimehe 31. detsembri 2009. a vastus õiguskantsleri teabenõudele. Vastusest nähtub, et kohtunik X esitas seletuskirja, milles ta hindas õigesti oma väära seisukohta ja tunnistas,

et ei uurinud piisavalt kohtupraktikat. Kohtu esimees leiab, et nendes asjades ei ole seaduse ja määruse sätted selged ja üheselt mõistetavad. Seetõttu pidas Riigikohus vajalikuks kujundada ühtse seisukoha. Kui kinnipeetav A. Tali oleks kasutanud korralist kohtuteed määruse edasikaebamiseks, oleks ringkonnakohus määruse tühistanud. Kohtuniku eksimust õigusnormi kohaldamisel ei saa lugeda tahtlikuks või raskeks, kogumis ei saa lugeda, et "normi tõlgendus hõlbib ilmselgelt väljakujunenud kohtupraktikast". Kohtumaja töökoormus on 2009. a hüppeliselt kasvanud seoses Viru Vangla kinnipeetavate poolt esitatud kaebustega, kohtunikud on tööga ülekoormatud. Kui A Halduskohtus on kaebuste arv kohtuniku kohta 137,5, siis B kohtumajas on 171. Tallinna Halduskohtus on see näitaja 113. Kohtunik X-l on suurem töökoormus kui teistel, samas on tal kõige väiksem lahendamata asjade jääk ja kõige suurem kohtuotsuste arv. Tema lahendite läbivaatamise tulemused apellatsioonistmes on head.

2.5. Kohtunik X 19. mai 2010. a seletuskiri distsiplinaarsüüdistuse kohta, millest nähtub, et kinnipeetava A. Tali kaebustes haldusasjades nr 3-09-2166 ja 3-09-2608 lähtus ta kaebuse menetlusse võtmisel järgmistest kaalutlustest: kui vangistusseaduse § 15 lg-s 3 ette nähtud kinnipeetavale keelatud asjade loetelu kehtestatakse kõigi Eesti Vabariigi vanglate osas justiitsministri määrusega, mis on üldakt, siis peab samaväärne tähendus olema ka selle paragrahvi lg 4 alusel antaval konkreetse vangla direktori käskkirjal, millega seda loetelu täiendatakse. Kohtunik mõnab, et nüüd mõistab ta, et asjale on võimalik läheneda ka teisiti, kuid siis oli ta kindel oma seisukoha õigsuses. Ta suhtub kõikidesse kohtuasjadesse võrdse tähelepanu ja kohusetundega ning püüab olla kursis Riigikohtu praktikaga. Praktikaga ei jõudnud tutvuda suurenenud töökoormuse tõttu. Kohtumajas puudub konsultant, tal on abiks ilma juriidilise hariduseta istungisekretär. Kohtuniku arvates tema eksimus kahjustas kinnipeetava õigust esitada kaebust halduskohtusse, kuid see ei pruukinud kaasa tuua kinnipeetava õiguste pöördumatut rikkumist.

Distsiplinaarkolleegiumi istungil jäi kohtunik X oma varasemate seletuste juurde.

2.6. A halduskohtu esimehe 20. mail 2010. a esitatud X tööalane iseloomustus, millest nähtub, et kohtunik on suure töövõimega ja kohusetundlik. Ta on korrektne, täpne ja viisaks, hea suhtleja ning läbisaamine kolleegide ja teiste kohtuteenistujatega on hea. Kohtunik lahendab kohtuasju mõistliku aja jooksul, arvestuslik keskmine menetlusaeg on tal 70 päeva, A Halduskohtus 85 päeva. Lahendamata asjade jääk 31. detsembri 2009. a seisuga oli tal 29, A Halduskohtus 32. Aastal 2009 saabus B kohtumajja asju kohtuniku kohta 173, Tartu kohtumajja 123. Seoses Viru Vangla avamisega ja kinnipeetavate poolt kaebuste esitamisega suurenes töökoormus hüppeliselt. X kohtuasjade lahendamise kvaliteedile enne käesolevat juhtumit etteheiteid ei olnud. Kuna B kohtumajas ei ole ette nähtud konsultandi kohta, siis on esitatud justiitsministeeriumile taotlus koosseisude suurendamiseks 1 konsultandi koha võrra.

2.7. Õiguskantsleri 24. mai 2010. a kiri, kus ta teatab, et ei osale käeoleva distsiplinaaraja arutamisel.

DISTSIPLINAARKOLLEEGIUMI SEISUKOHT

3. Kohtute seaduse § 87 lg 2 kohaselt on kohtuniku distsiplinaarsüütegu ka kohtuniku selline tegu, mis seisneb ametikohustuste mittekohases täitmises.

4. Kolleegium märgib, et kohtuniku süüteks võib olla ka õigusnormi ilmselge rikkumine, millega kaasnes isiku põhiõiguste rikkumine. Kuid samas peab kohtuniku sõltumatuse tagamiseks olema välistatud tema distsiplinaarne mõjutamine selle eest, et ta tõlgendas õigust oma siseveendumuse

kohaselt ja erinevalt üksikõik kelle arusaamast. Oluline on seejuures kontrollida, kas kohtunik rikkus ilmselget õigusnormi ja kas see rikkumine tõi kaasa isiku põhiõiguste rikkumise.

5. Kolleegium tõdeb, et üld- ja üksikakti vahel ei ole selget piiri ning õigusnormi konkreetsus ja abstraktsus on suhtelised mõisted.

Kolleegium nõustub siinkohal õiguskantsleri arvamusega selles, et antud juhul ei ole tegemist selgelt sõnastatud ja üheselt mõistetava õigusnormiga, sest kui tõlgendada asjakohaseid norme, eeskätt HMS § 51 lg-t 2, võib jõuda ka teistsugusele järeldusele kui jõuti Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas üld- ja üksikakti määratlemisel.

Kohtunik X tõlgendas käesoleval juhul õigusnormi oma siseveendumuse kohaselt. Tõlgendamise tulemusena jõudis kohtunik järeldusele, et õigusakt, millega kehtestatakse vanglas keelatud esemete ja ainete loetelu, on oma iseloomult piiritlemata juhtude reguleerimiseks antud õigusakt, ehk üldakt ja see ei ole üksikjuhtumi reguleerimiseks antud haldusakt, mistõttu ei saa seda üldakti halduskohtus ka vaidlustada.

Kolleegium on seisukohal, et kohtunik X distsiplinaarsüüteoaks ei ole asjaolu, et ta ei viidanud kohtumääruses Riigikohtu halduskolleegiumi lahenditele, milles oli avaldatud tema seisukohale vastupidine seisukoht.

6. Distsiplinaarsüüdistuse kohaselt tõi kohtuniku poolt õigusnormi ebaõige tõlgendamine (eksimus) kaasa kinnipeetava õigusemõistmisele juurdepääsu takistamise (põhiseaduse § 15).

Kolleegium leiab, et antud juhul ei olnud takistatud kinnipeetava juurdepääs õigusemõistmisele. A Halduskohtu 17. novembri 2009. a määruses haldusasjas nr 3-09-2608 sisaldub selge vaidlustamisviide, mille kohaselt saab kohtumäärust vaidlustada Tartu Ringkonnakohtus, milleks tuleb esitada määruskaebus A Halduskohtu B kohtumaja kaudu 10 päeva jooksul. Kinnipeetav seda kohtumäärust edasi ei kaevanud. Kaebaja oli valinud oma õiguste kaitseks korralise kohtutee, kuid samas ei kasutanud edasikaebeõigust. Nimetatud kinnipeetaval oli ka varasem kogemus oma õiguste kohtulikul kaitsel. Põhiseaduse § 148 ja § 149 kohaselt on kohtusüsteem üles ehitatud kolmeastmelisena, et kõrgema astme kohtul oleks võimalik parandada alama astme kohtu võimalikke eksimusi.

Kolleegium nõustub õiguskantsleriga selles, et vaatamata kohtuniku poolt haldusasjas nr 3-09-2608 tehtud määrusele, oli kinnipeetaval ka pärast seda jätkuvalt võimalik pöörduda Viru Vangla nimetatud käskkirja kui haldusakti õigusvastasuse tuvastamiseks halduskohtusse põhjendatud huvi äranäitamisel.

Seega ei takistanud kohtunik X väidetav eksimuse kinnipeetava juurdepääsu õigusemõistmisele ja ei toonud kaasa kinnipeetava põhiõiguste rikkumist.

7. Kolleegium märgib lisaks, et HKMS § 67 kohaselt on võimalik anda haldusasi läbivaatamiseks Riigikohtu halduskolleegiumi kogu koosseisule, kui soovitakse muuta halduskolleegiumi senist praktikat. Antud juhul oli teoreetiline võimalus, et edasikaebamisõiguse kasutamisel oleks halduskolleegiumi kogu koosseis võinud muuta oma senist praktikat.

8. Eeltoodud põhjustel ja juhindudes kohtute seaduse § 97 lg-st 2 leiab distsiplinaarkolleegium, et A Halduskohtu B kohtumaja kohtunik X ei täitnud oma ametikohustusi süüliselt mittekohaselt, seega ta ei ole distsiplinaarsüüdistuses märgitud süütegu toime pannud ja ta tuleb esitatud süüdistuses mõista õigeks.

Jüri Ilvest

Henn Jõks

Harri Salmann

Aarne Sarjas

Lembit Käis