

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND

Kriminaalõiguse, kriminoloogia ja kognitiivse psühholoogia õppetool

Martti Kangur

**KIRJALIKU HOIATAMISMENETLUSE PRAKTIKAS TEKKINUD
PROBLEEMID**

Magistritöö

Juhendajad: Marko Kairjak, *LL.M*
Meris Sillaots, *dr.iur*

Tartu
2012

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. KIRJALIKU HOIATAMISMENETLUSE MÄÄRATLEMINE MENETLUSTE SÜSTEEMIS	7
1.1. Menetluse eritunnus – sõiduki registrijärgse omaniku vastutus ja kasutusala	7
1.2. Kirjaliku hoiatamismenetluse kohaldamine menetleja kaalutusotsusena.....	11
1.3. Kirjalik hoiatamismenetlus oportuuniteediprintsiibi väljendusena	14
1.4. Kirjalik hoiatamismenetlus kui väärteomenetlusõiguse osa.....	16
1.4.1. Määratlus menetluste süsteemis	16
1.4.2. Kirjaliku hoiatamismenetluse vastavus inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile.....	18
1.5. Hoiatustrahv kui sanktsioon ning formaalne ja materiaalne karistus	21
1.6. Süüühimõtte järgimine kirjalikus hoiatamismenetluses	24
1.6.1. Süüühimõtte üldiselt	24
1.6.2. Võimalik kõrvalekaldumine süüühimõtte kirjalikus hoiatamismenetluses ..	25
2. KIRJALIKU HOIATAMISMENETLUSEGA RIIVATAVAD PÕHIÕIGUSED	29
2.1. Enese mittesüüstamise privileeg kirjalikus hoiatamismenetluses	29
2.2. Trahviteate vaidlustamise piirangu õiguspärasus kirjalikus hoiatamismenetluses... 32	
2.2.1. Trahviteate vaidlustamise võimalikkus ja alused	32
2.2.1.1. Trahviteate vaidlustamine VTMS-s sätestatud alustel	32
2.2.1.2. Kohtuvälise menetleja tegevuse vaidlustamine	35
2.2.1.3. Trahviteate vaidlustamine muudel alustel	37
2.2.1.4. Trahviteate vaidlustamise võimalikkus maakohtus	41
2.2.2. Senine kohtupraktika – kaebeõiguse piiramine on lubatav	44
2.2.3. Kohtukaebeõiguse piirangu kooskõla põhiseadusega	48
2.2.3.1. Kohtukaebeõigus kui põhiõigus	48
2.2.3.2. Menetlusökonoomia kui põhiseaduslik väärtus ja riive legitiimne põhjus. 51	
2.2.3.3. Riive proportsionaalsus	53
2.3. Kirjalik hoiatamismenetlus ja topeltkaristamise keeld: teoühisus kirjalikus hoiatamismenetluses	58
KOKKUVÕTE	62

PROBLEMS THAT HAVE ARISED IN THE PRACTICE OF WRITTEN CAUTION PROCEDURE. SUMMARY	67
KASUTATUD KIRJANDUS	74
Kasutatud materjalid.....	74
Kasutatud normatiivmaterjalid	75
Kasutatud kohtupraktika.....	76
Riigikohtu praktika.....	76
Maa- ja ringkonnakohtute praktika.....	78
Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika	79
Lisa 1	81

SISSEJUHATUS

2008. aasta lõpus võeti Riigikogus vastu liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seadus,¹ millega muudeti lisaks seaduse pealkirjas nimetatud seadustele veel politseiseadust, väärteomenetluse seadustikku, täitemenetluse seadustikku ja võlaõigusseadust. Käesoleva magistritööga seonduvalt tuleb olulisimaks muudatuseks pidada väärteomenetluse seadustiku² (edaspidi ka VTMS) 10. peatüki täiendamist 1¹. jaoga „Kirjalik hoiatamismenetlus“. Kuni kõnealuse muudatuseni sisaldas VTMS üksnes nn suulise või „tavalise“ hoiatamismenetluse regulatsiooni, mille raames saab kohtuväline menetleja VTMS § 53 lõike 1 kohaselt vähetähtsa väärteo puhul jätta menetlusaluse isiku karistamata ja määrata hoiatustrahvi füüsilisest või juriidilisest isikust menetlusalusele isikule kindlaksmääratud summas. Seega täiendati VTMS uue menetluse liigiga.

Kirjaliku hoiatamismenetluse rakendamise peamisteks põhjusteks on ilmselt menetluse ökonoomsus ja efektiivsus (eelkõige kiire menetlus) arvestades, et menetlemist vajavaid rikkumisi – näiteks lubatud sõidukiiruse ületamine – on suur hulk, samuti liiklusohutuse suurendamine. Viimane ei ole Eestis teatavasti just kõige paremal tasemel.

Käesoleva magistritöö uurimisesemeks on kirjalik hoiatamismenetlus kui väärteomenetluse liik. Kirjaliku hoiatamismenetluse regulatsiooni paigutamine õiguslikku raamistikku tähendab olemuslikult mitmeid põhiõiguste piiranguid, näiteks piirangud vastavate menetlusotsustuste vaidlustamisel, mistõttu peab autor käesolevas magistritöös oluliseks analüüsida, kas kõnealused piirangud on õigusriigis üldse lubatavad. Töö keskendub peamiselt kirjaliku hoiatamismenetluse praktikas esile kerkinud probleemkohtade tuvastamisele ja võimalusel nende lahendamisele ning tööga on seatud eesmärgiks välja selgitada, kas kirjalik hoiatamismenetlus väärteomenetluse liigina on kooskõlas Eesti

¹ Liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seadus. – RTI, 2008, 54, 304.

² Väärteomenetluse seadustik. – RT I 2002, 50, 313; 29.12.2011, 1.

Vabariigi põhiseaduse³ (edaspidi ka PS) ja karistusõiguses kehtivate oluliste põhimõtetega. Töös analüüsitakse kõnealuse menetluse liigiga seonduvaid küsimusi ja menetlust kui oportuuniteediprintsiibi väljendust, samuti karistuse mõistet ja süüühimõtet. Lisaks keskendub autor eraldi menetluslike garantiide teemadele, analüüsisides eelkõige isiku õigusi ja kohustusi kirjalikus hoiatamismenetluses ning kaebeõiguse ja selle piiramisega seonduvaid küsimusi.

Arvestada tuleb, et kirjaliku hoiatamismenetluse raames saab menetleda üksnes neid konkreetseid liiklussüütegusid, mida seadus sõnaselgelt kirjaliku hoiatamismenetluse raames menetleda lubab. Osad nimetatud liiklussüüteod võivad olla nn raskemad rikkumised, mis kahjustavad teatud õigushüvesid nagu elu, tervis või omand (näiteks oluline lubatud sõidukiiruse ületamine või punase fooritulega ristmiku ületamine), samas kui osad neist võivad olla suhteliselt ebaolulised ja kõnealuseid õigushüvesid mittekahjustavad rikkumised (näiteks väärparkimine). Ometigi menetletakse kirjaliku hoiatamismenetluse raames ka ebaolulisi süütegusid, mistõttu tuleb analüüsida kohtuvälise menetleja sellise tegevuse õiguspärasust.

Käesoleva magistr töö põhiprobleemiks on kirjaliku hoiatamismenetluse õiguspärasus. Töös analüüsitavad kirjaliku hoiatamismenetlusega seonduvad probleemkohad võib autori hinnangul jaotada kaheks: esiteks menetluse liik ja sellega seonduvalt karistusõiguslike üldpõhimõtete järgimine ning teiseks võimalikud põhiõiguste riived, mis menetlusega kaasnevad. Võimalikeks põhiõigusteks, mida kirjalik hoiatamismenetlus võib riivata, on autori hinnangul eelkõige õigus pöörduda kohtusse (PS § 15 lg 1), õigus enda vastu ütlosti mitte anda (PS § 22 lg 3) ja topeltkaristamise keeld (PS § 23 lg 3).

Eeltoodust tulenevalt püstitab autor hüpoteesi: kirjaliku hoiatamismenetluse regulatsioon on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Ülesehituselt koosneb töö kahest peatükist. Esimeses peatükis määratletakse kirjaliku hoiatamismenetluse liik menetluste süsteemis, analüüsisides selleks menetluse eritunnuseks oleva sõiduki registrijärgse omaniku vastutust ja menetluse kasutusala, kohtuvälise

³ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349; 27.04.2011, 1.

menetleja toiminguid, menetlust kui oportuuniteediprintsiibi väljendust, karistuse olemust ning samuti süüühimõtte järgimist.

Teine peatükk keskendub põhiõigustele ja on jaotatud kolmeks alapeatükiks. Esimeses alapeatükis analüüsib autor võimalikku kõrvalekaldumist enese mittesüüstamise privileegist kirjalikus hoiatamismenetluses, teises alapeatükis aga põhjalikult menetluse raames tehtavate menetlusotsustuste vaidlustamise võimalusi ja vaidlustamispiirangute õiguspärasust ning kolmandas alapeatükis teoühitsuse ja topeltkaristamise keelu põhimõtet, vaadeldes seda kirjaliku hoiatamismenetluse kontekstis. Vaidlustamisega seonduvate küsimuste puhul keskendub autor menetlusõiguslikele garantiidele, eelkõige PS § 15 lõikest 1 tulenevale kaebeõiguse garantiile, analüüsides muuhulgas kirjaliku hoiatamismenetluse regulatsioonist tuleneva kohtukaebeõiguse piirangu koosõla põhiseadusega.

Kuna kirjalikku hoiatamismenetlust on Eestis rakendatud vaevalt kaks aastat, on olemasoleva kohtupraktika maht mõistetavalt minimaalne. Riigikohtu praktikat ei ole, mistõttu kasutab autor allikatena eelkõige maakohtute ja ringkonnakohtute olemasolevaid lahendeid kõnealuses valdkonnas. Karistusõiguslike küsimuste osas on allikaks põhiliselt eestikeelne erialakirjandus, osa näiteid pärinevad saksa karistusõigusest. Olulised allikad käesolevas töös on ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi ka EIK) lahendid, kuna nendes on analüüsitud nii automaatse liiklusjärelvalve menetlustega seonduvaid spetsiifilisi küsimusi kui ka karistuslike ja mittekaristuslike meetmete olemust.

Autor kasutab käesolevas magistritöös peamiselt analüütilist meetodit. Valdkonda puudutavate õigusaktide ja kohtulahendite, sealhulgas ka EIK lahendite analüüsimisega on võimalik välja selgitada kirjaliku hoiatamismenetluse ning selles kohaldatavate mõjutusvahendite olemus. Seaduste tõlgendamisel kasutab autor ka süstemaatilisteoloogilist analüüsi. Autor võrdleb EIK kohtupraktikat Eesti olemasoleva kohtupraktikaga, kasutades võrdlevat uurimismeetodit.

1. KIRJALIKU HOIATAMISMENETLUSE MÄÄRATLEMINE MENETLUSTE SÜSTEEMIS

1.1. Menetluse eritunnus – sõiduki registrijärgse omaniku vastutus ja kasutusala

Kirjaliku hoiatamismenetluse rakendamise üheks olulisimaks põhjuseks oli kindlasti liiklusohutus, mille tase Eestis on teadaolevalt madal. Indikaatorina võib siinkohal arvestada liiklussurmade arvu, mis Eestis on varasematel aastatel olnud ülikõrge.⁴ Üheks sagedasemaks liiklusõnnetuste põhjuseks on suurima lubatud sõidukiiruse ületamine, mis mõjutab nii liiklusõnnetusse sattumise tõenäosust kui ka õnnetuse raskusastet. Siinkohal võib välja tuua huvitava seose, mille kohaselt suurendab keskmise sõidukiiruse kasv 1 km/h liiklusõnnetuste arvu kasvu keskmiselt 3%.⁵

Just eelkõige liiklusohutuse suurendamiseks otsustati Eestis kasutusele võtta nn automaatne liiklusjärelvalve ehk ametliku nimetusega statsionaarne automaatne kiirusmõõtesüsteem, mille raames paigaldati maanteed äärde kiiruskaamerad. Kiiruskaamerate abil on võimalik tuvastada põhimõtteliselt kõik toimepandud rikkumised, kuid samas on ka selge, et rikkumiste tuvastamisest üksi ei piisa – tuvastatud rikkumisi on vaja ka võimalikult efektiivselt menetleda. Liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt ongi seaduse üheks eesmärgiks automaatse liiklusjärelvalve (eeskätt automaatse kiiruskontrolli) abil tuvastatud liiklusnõuete rikkumiste jaoks efektiivse menetluse loomine (kirjalik hoiatamismenetlus), samuti liiklusalaste süütegude regulatsiooni korrastamine, sanktsioonisüsteemi tõhustamine ja liiklusnõuete rikkumises seisnevate süütegude menetluse efektiivsemaks muutmise.⁶

⁴ Liiklusohutuse statistika, Maanteeamet. Internetis: <http://www.mnt.ee/index.php?id=15368>, 20.03.2012.

⁵ SafetyNet. Speeding. European Road Safety Observatory: 2009, lk 9. Internetis: http://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist/knowledge/pdf/speeding.pdf, 10.04.2012.

⁶ Liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 3-4. Internetis:

http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=211248&u=20080417170439, 20.03.2012.

[Edaspidi: eelnõu seletuskiri]

VTMS § 54¹ lg 1 punktis 2 sätestatu pinnalt võib asuda seisukohale, et kirjaliku hoiatamismenetluse raames on menetlejal võimalik lisaks lubatud sõidukiiruse ületamisega seonduvatele liiklussüütegudele menetleda ka muid sõidukitega toimepandavaid süütegusid, eelkõige valesti parkimist, aga ka näiteks punase fooritulega ristmiku ületamist, ebaõiget ühissõidukiraja kasutamist jms. Viimatinimetatud süütegude menetlemiseks aga puuduvad seni tehnilised vahendid. Kui rääkida väärparkimisest, siis on liiklusseaduse⁷ (edaspidi ka LS) § 263 lõike 4 kohaselt keelatud kohas parkimise⁸ kohtuväliseks menetlejaks lisaks Politsei- ja Piirivalveametile ka valla- või linnavalitsus. Sama sätestatakse ka LS § 193 lõikes 1, mille kohaselt teostavad liiklusjärelvalvet politseiametnikud, abipolitseinikud ja muud ametiisikud nendele seadusega antud pädevuse piires ning valla- või linnavalitsus muuhulgas parkimise nõuete üle kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil. Näiteks Tallinnas menetleb vastavaid väärtegusid Tallinna Munitsipaalpolitsei Amet ja seda ka kirjaliku hoiatamismenetluse raames.

Kirjaliku hoiatamismenetluse kohaldamise tingimused on lühidalt järgmised. VTMS § 54¹ lõike 1 kohaselt võib kohtuväline menetleja seaduses sätestatud juhtudel mootorsõidukiga toime pandud liiklusväärteo puhul määrata hoiatustrahvi mootorsõiduki registrijärgsele omanikule, või kui registrisse on kantud vastutav kasutaja, vastutavale kasutajale.⁹ Väärteomenetluse ajendiks peab sellisel juhul olema automaatse liiklusjärelvalve-seadmega edastatud teave liiklusnõuete rikkumise kohta, mille alusel on visuaalselt tuvastatav mootorsõiduki registreerimismärk ning rikkumise tuvastamise aeg ja koht (VTMS § 54¹ lg 1 punkt 1). Alternatiivina võib kohtuväline menetleja kirjaliku hoiatamismenetluse raames määrata hoiatustrahvi juhul, kui teo avastanud järelvalvet teostaval ametnikul ei olnud võimalik kohe tuvastada mootorsõiduki juhti ning rikkumine jäädvustati fotol, filmil või muul teabesalvestisel, millelt on visuaalselt tuvastatav mootorsõiduki registreerimismärk ning rikkumise tuvastamise aeg ja koht (VTMS § 54¹ lg 1 punkt 2). VTMS § 54¹ lõike 2 kohaselt määratakse hoiatustrahv isikule, kes oli mootorsõiduki registrijärgne omanik või vastutav kasutaja väärteo toimepanemise ajal.

⁷ Liiklusseadus. – RT I 2010, 44, 261; 02.03.2012, 5.

⁸ Vastav väärteokoosseis on sätestatud LS §-s 241.

⁹ Käesolevas magistritöös kasutatakse enamjaolt mõistet (mootor)sõiduki eest vastutav isik. Kui siiski kasutatakse mõistet sõiduki omanik, on sellega hõlmatud ka vastutav kasutaja (vt vastutava kasutaja mõiste kohta LS § 2 p 93).

Siinkohal peab autor vajalikuks selgitada registrijärgse omaniku mõistega seonduvat. Vastavat legaaldefiniitsiooni seadusest ei leia, mistõttu tuleb kõnealust mõistet sisustada. Mootorsõidukid ja nende haagised tuleb Eestis registreerida, mis sisuliselt tähendab nende kandmist liiklusregistrisse. LS § 173 lõike 1 kohaselt on liiklusregister Vabariigi Valitsuse poolt asutatud andmekogu, mille eesmärgiks on muuhulgas pidada arvestust sõidukite üle. LS § 173 lõike 3 kohaselt on liiklusregistri vastutavaks töötlejaks Maanteeamet ja liiklusregistri pidamise põhimääruse¹⁰ on kehtestanud Vabariigi Valitsus. Nimetatud määruse § 9 kohaselt ei ole liiklusregistri andmetel õiguslikku tähendust. Ka asjaõigusseaduse kommentaarides on sedastatud, et seadus võib küll ette näha vallasomandi registreerimise vastavates riiklikes registrites, näiteks liiklusregistris, kuid sellega ei ole seotud omandi üleminek. Selline registreerimine on kolmandatele isikutele informatiivne ja peab aitama kaasajastada vallasasja õiguslikku režiimi riiklikus registris.¹¹ Riigikohus on leidnud, et liiklusregistri kanded ei tekita, muuda ega lõpeta omandiõigust sõidukile. Tegemist on informatiivse andmekoguga, mida riik, kohaliku omavalitsuse üksus, kohtuäiturid ja notarid kasutavad avalike ülesannete täitmiseks,¹² mistõttu on liiklusregistri puhul, erinevalt näiteks kinnistusraamatust, tegemist nn nõrga õigusjõuga registriga.

Seega on sõiduki registrijärgne omanik isik, kes on kantud sõiduki omanikuna liiklusregistrisse. See aga tähendab, et registrijärgne omanik ei pruugi olla isik, kellele sõiduk tegelikult kuulub omandiõiguse alusel ehk sõiduki kui vallasasja omanik¹³ asjaõigusseaduse mõttes. Näiteks juhul, kui registrijärgne omanik sõiduki võõrandab, läheb omand üle vastavalt asjaõigusseaduse sätetele ja võõrandamislepingus kokkulepitule, kuid seni, kuni liiklusregistris omaniku kannet muudetud ei ole,¹⁴ jääb VTMS § 54¹ lõike 1 mõttes mootorsõiduki eest vastutavaks isikuks sõiduki eelmine omanik. Trahviteade saadetakse aga just viimasele ja seda ei välista asjaolu, et sõiduk on tegelikult võõrandatud. Seega võib siin autori hinnangul problemaatiliseks osutada trahviteate vaidlustamine nn eelmise omaniku poolt, kuna ta ei pruugi teada kõiki VTMS § 54⁵ lõike 3 kohaselt vaidlustamiseks nõutavaid andmeid (eriti näiteks juhiloa numbrit) uue omaniku kohta.

¹⁰ Liiklusregistri pidamise põhimäärus. VVm 16.06.2011 nr 75. – RT I, 21.06.2011, 3.

¹¹ P. Pärna (koost). AÕS § 92/7. – Asjaõigusseadus. Komm vlj. Tallinn: Juura kirjastus, 2004.

¹² RKHKo nr 3-3-1-94-09, p 12. – RT III 2010, 11, 88.

¹³ Kehtivas LS-s sõidukiomaniku mõiste puudub. Eelmises LS-s (RT I 2001, 3, 6; 17.03.2011, 20) sisaldas sõidukiomaniku mõiste § 11 lg-s 1, mille kohaselt oli sõidukiomanik füüsiline või juriidiline isik, kellele sõiduk kuulub omandiõiguse alusel.

¹⁴ Vastava kande tegemist liiklusregistrisse peab taotlema sõiduki nn uus omanik (LS § 77 lg 3).

Liitagi ei tea registrijärgne omanik vastavaid andmeid juhul, kui omandaja on sõiduki omakorda edasi võõrandanud, kuid vastavat kannet liiklusregistrisse tehtud ei ole.

Puutuvalt kirjaliku hoiatamismenetluse regulatsiooni kooskõlasse põhiseadusega, märgitakse eelnõu seletuskirjas järgmist. Eelnõu puhul võib tõusetuda küsimus kirjalikus hoiatamismenetluses tõendamiskoormuse nihutamisest sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale. Nimetatud kohustus võib riivata PS § 22 lõikes 2 sätestatud õigust kriminaalmenetluses oma süütust mitte tõendada. Tegemist on ilma reservatsioonita tagatud põhiõigusega, mistõttu võib seda piirata vaid teiste põhiõiguste ja muude põhiseaduslike normide alusel. Antud juhul on see nõue täidetud, kuna meetmega kaitstakse liikluses osalejate elu (PS § 16) ja tervist (PS § 28). Nimetatud riive on vajalik ja proportsionaalne. Meetme eesmärgiks on tagada efektiivne järelevalve lubatud sõidukiiruse ületamiste üle, vähendada kiiruse ületamisi ja seeläbi ka liiklusõnnetusi. Arvestada tuleb sellega, et juhul, kui omanik ei suuda ära näidata, kes autot kasutas, ei vastuta ta ise väärteokorras, vaid on kohustatud tasuma hoiatustrahvi, mida karistusregistrisse ei kanta. Põhjused, miks lihtsustatud menetlust vaja läheb, on 1) mootorsõidukite sage kasutus igapäevaelus ja sellega kaasnev rikkumiste paljusus, 2) piiratud võimalused rikkumise toime pannud juhi peatamiseks ja liiklusrikkumise asjaolude väljaselgitamiseks ning 3) avalik huvi selle suhtes, et taolised rikkumised ei jääks sanktsioonita. Isiku õigusi vähem riivavaid meetmeid eesmärkide saavutamiseks ei ole, kuivõrd lubatud sõidukiiruse ületamine on üks olulisemaid raskete tagajärgedega liiklusõnnetuste põhjuseid. Seega on meetme eesmärgiks liiklusohutuse tagamine ning seeläbi liiklejate elu ja tervise kaitse. Ühtlasi tuleb arvestada sellega, et eraisikute käes olevate autode puhul on sõiduki omaniku või vastutava kasutajana registreeritud isik ka sõiduki juht ja et määratud trahv on mõõduka suurusega ning ei too kaasa muid negatiivseid järeelmeid.¹⁵

Nagu eespool märgitud, saab kirjaliku hoiatamismenetluse raames lisaks lubatud sõidukiiruse ületamisele menetleda ka muid süütegusid. Mõnevõrra küsitav on autori hinnangul siiski näiteks selliste liiklusalaste rikkumiste menetlemine kirjaliku hoiatamismenetluse raames nagu väärparkimised ja ühissõidukiraja lubamatu

¹⁵ Eelnõu seletuskiri, lk 31-32.

kasutamine,¹⁶ kuna nimetatud süüteod ei kujuta üldjuhul ohtu elule ega tervisele. Seega võiks küsida, mis on siin vastavat riivet õigustavaks asjaoluks? Elu ja tervise kaitsest kõnealuste süütegudega seonduvalt saab autori hinnangul rääkida üksnes juhul, kui vastavad rikkumised võivad põhjustada liiklusõnnetuse.¹⁷ On teada, et praktikas vähemalt väärparkimisi kirjaliku hoiatamismenetluse raames siiski menetletakse. Ilmselt seetõttu, et trahvid on väikesed,¹⁸ ei ole keegi siiani väärparkimiste menetlemise põhiseaduspärasuse küsimust kirjalikus hoiatamismenetluses tõstatanud, kuid autori hinnangul võib siin edaspidi vaidlusi tekkida.

Kirjalikku hoiatamismenetlust saab eeltoodust tulenevalt rakendada üksnes liiklussüütegude menetlemisel, kui on täidetud teatud tingimused, ja see on seadusandja hinnangul eelkõige vajalik liiklusohutuse tõstmiseks, et kaitsta liikluses osalejate elu ja tervist. Autori hinnangul võiks siia loetelusse lisada ka omandi (PS § 32) kaitse. Selge on, et kirjaliku hoiatamismenetlusega kaasnevad mitmed piirangud isiku õigustele, kasvõi eespool viidatud tõendamiskoormuse nihutamine, mille õiguspärasust käesolevas magistritöös lähemalt analüüsitakse. Küsimusi võib kindlasti tekitada elule, tervisele ja omandile mitteohtlike rikkumiste menetlemine kirjaliku hoiatamismenetluse raames.

1.2. Kirjaliku hoiatamismenetluse kohaldamine menetleja kaalutusotsusena

VTMS § 54¹ lõike 1 kohaselt võib kohtuväline menetleja määrata hoiatustrahvi. Seega on sisuliselt tegemist menetleja diskretsiooniotsusega, kuna seaduses kasutatakse sõna „võib“. See omakorda viitab sellele, et menetleja võib väärteo menetlemiseks alustada ka üldmenetluse, kuigi praktikast selliseid juhtumeid teada ei ole.

Väärteguisid erinevalt näiteks kuritegudest ei jagata raskusastme järgi, kuid antud teemale läheneb huvitavalt T.Reinthal, kes viidates VTMS 10. peatüki 1. jaos sätestatud „tavalisele“ hoiatamismenetlusele¹⁹ on väljendanud seisukohta, et väärteod saab siiski

¹⁶ Autorile teadaolevalt on Tallinna Linnavalitsus esitanud Vabariigi Valitsusele ettepaneku liiklusseaduse ja teiste õigusaktide muutmise eelnõu algatamiseks, millega soovitakse kaamerad võtta kasutusele ka Tallinnas. Muu hulgas hakkaksid need tuvastama ka ühissõidukiraja lubamatu kasutamise seonduvaid rikkumisi.

¹⁷ LS § 2 p 32 sätestab liiklusõnnetuse mõiste: see on juhtum, kus vähemalt ühe sõiduki teel liikumise või teelt väljasõidu tagajärjel saab inimene vigastada, surma või tekib varaline kahju.

¹⁸ LS § 262 p 2 kohaselt määratakse väärparkimise eest hoiatustrahv 20 eurot.

¹⁹ Näiteks sätestatakse VTMS § 53 lõikes 1: „Vähetahtsa väärteo puhul võib kohtuväline menetleja jätta menetlusaluse isiku karistamata ja määrata hoiatustrahvi.“

tinglikult jagada kaheks: 1) vähetähtsad väärted ja 2) muud, olulisemat õigushüve kahjustavad väärted. Kuna vähetähtsa väärted kriteeriume ei ole sätestatud seaduses, on asjaolu, kas väärtegu on vähetähtis, täielikult kohtuvälise menetleja otsustada. Selliste otsustuste tegemise võimalus aga annab kohtuvälisele menetlejale väga suure otsustusruumi näiteks kasvõi selles osas, kas isik kantakse karistusregistrisse või mitte.²⁰

Samas – kui hoiatamismenetlus on mõeldud vähetähtsate väärtedega menetlemiseks, siis kirjaliku hoiatamismenetluse raames menetletavaid süütegusid (vt LS § 262) peetakse olulisteks väärtedeks tulenevalt VTMS § 54¹ lõikest 5, mis annab võimaluse jätta vähetähtsa liiklusväärte puhul hoiatustrahv määramata ja piirduda isiku kirjaliku hoiatamisega. LS § 262 ei näe aga ette seal sätestatud rikkumiste eest kirjaliku hoiatuse tegemise võimalust, seega on vähemalt LS §-s 262 toodud rikkumiste puhul tegemist oluliste väärtedega, mille menetlemiseks on ette nähtud teistest olulistest väärtedest erinev menetluskord.²¹

Autori hinnangul on viimatimainitud seisukoht siiski mõnevõrra kaheldav. Nagu eespool märgitud, annab VTMS menetlejale võimaluse jätta vähetähtsa väärted puhul menetlusalune isik karistamata ja määrata hoiatustrahv. Mis puutub kirjalikku hoiatamismenetluse, siis VTMS vastavad sätted siin tõepoolest vähetähtsate väärtedele ei viita. Samas kui arvestada, et kirjaliku hoiatamismenetluse raames menetletakse VTMS § 54¹ lõike 1 kohaselt üksnes sõidukiga toimepandud liiklussüütegusid, mis on omakorda sätestatud LS §-s 262, tekib küsimus, kas need ikka on olulised väärted. Kahtlust ei ole ilmselt selles, et oluliseks väärtedeks võib pidada lubatud sõidukiiruse ületamist,²² eriti lubatud sõidukiiruse ületamist olulisel määral, ja punase fooritulega ristmiku ületamist, kuna need võivad põhjustada liiklusõnnetusi ja kujutavad seega ohtu inimeste elule ja tervisele, samuti varale. Autori hinnangul on aga üldjuhul keeruline kui mitte võimatu lugeda oluliseks väärtedeks näiteks sõiduki parkimist keelatud kohas või ühissõidukiraja lubamatut kasutamist.

Eelnõu seletuskirja kohaselt peab rikkumiste puhul, mille eest on ette nähtud kirjaliku hoiatamismenetluse kohaldamise võimalus, arvestama piiranguga, mis lubab kohaldada

²⁰ T. Reinthal. Karistusõiguse suund – ülekriminaliseerimine. *Juridica* 2010 nr 10, lk 741-742.

²¹ *Ibid.*, lk 743.

²² Sellisele seisukohale on jõudnud ka Riigikohus, kuid sellest lähemalt natuke allpool alapeatükis 1.3.

kirjalikku hoiatamismenetlust tingimisel, et vastava rikkumise raskus ei nõua teo toimepannud isiku väljaselgitamist.²³ Autori hinnangul saab selliste süütegudena käsitleda näiteks kiiruseületamist kuni 20 km/h või äärmisel juhul kuni 40 km/h, samuti väärparkimist või ühissõidukiraja ebaõiget kasutamist, kuid kindlasti mitte suurt (näiteks üle 40 km/h) kiiruseületamist ega keelava fooritulega ristmiku ületamist. Kõnealust piirangut seadusest aga *expressis verbis* ei leia – puudub norm, mis kohustaks menetlejat alustama üldmenetlust. Seega saabki siinkohal tõepoolest rääkida menetleja kaalutusotsusest. Eelnõu seletuskirja kohaselt ei saa olulise kiiruseületamise puhul piirduda omanikule hoiatustrahvi kohaldamisega, vaid sellisel juhul tuleb välja selgitada teo toimepannud isik. Ka see, millisel juhul on teo toimepanija tuvastamine vajalik, on seaduses reguleerimata ning on samuti jäetud kohtuvälise menetleja diskretsiooniotsustuseks.²⁴ See on tegelikult igati mõistetav – seadus ei sätesta ega saagi ilmselt sätestada, mis on oluline kiiruseületamine.

Küll aga sätestatakse seaduses üheselt hoiatustrahvi maksimaalne suurus, milleks on 190 eurot. LS § 262 punkti 1 kohaselt määratakse kirjalikus hoiatamismenetluses suurima lubatud sõidukiiruse ületamise korral hoiatustrahv, mille suurus eurodes saadakse lubatud sõidukiirust ületanud kilomeetrite arvu korrutamisel arvuga 3. Lihtne arvutus näitab, et maksimaalseks kiiruseületamiseks, mida on võimalik kirjaliku hoiatamismenetluse raames menetleda, saab olla 63,333 km/h. Samas on teada, et juhul, kui kiiruskaamera fikseerib lubatud sõidukiiruse ületamise rohkem kui 60 km/h, alustab menetleja üld- või kiirmenetluse.²⁵ Juhtumeid, kus kohtuvälise menetleja oleks lugenud oluliseks kiiruseületamiseks kiiruskaameraga fikseeritud kiiruseületamise, mis jääb alla 60 km/h, ja alustanud selle kohta üldmenetluse, teada ei ole.

Seega võib käesoleva magistritöö autori hinnangul küll kaudselt rääkida menetleja diskretsiooniotsusest, kuid vähemalt kõik teatud piirini kiiruskaameratega fikseeritavad kiiruseületamised, olgugi, et oluliseks võib lugeda ka näiteks kiiruseületamise, mis jääb alla 60 km/h,²⁶ menetletakse praktikas siiski kirjaliku hoiatamismenetluse raames. Autori hinnangul on küsitav, kas menetleja siin oma diskretsiooniõigust täies mahus kasutab.

²³ Eelnõu seletuskiri, lk 26.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ RKKKo nr 3-1-1-17-12.

²⁶ Näiteks sõidukiirus 80 km/h alas, kus suurimaks lubatud sõidukiiruseks on 30 km/h.

1.3. Kirjalik hoiatamismenetlus oportuuniteediprintsiibi väljendusena

Oportuuniteediprintsiip ehk otstarbekuse printsiip on vahend, millega saab muuta menetlust kiiremaks ja efektiivsemaks. Oportuuniteediprintsiip tähendab seda, et ametiisikule on menetluse erinevate etappide vältel antud teatud diskretsiooniõigus ja see võimaldab seaduses kindlaks määratud juhtudel loobuda süüdistuse esitamisest isegi juhul, kui teo koosseis ja õigusvastasus ning isiku süü on tõendatud.²⁷ Kuna piiratud ressursside tingimustes ei ole riigil võimalik pöörata võrdset tähelepanu kõigile toimepandavatele õigusrikkumistele, tuleb piiratud ressursse kasutada võimalikult ratsionaalselt, tagades seeläbi õigushüvede võimalikult ulatuslik kaitse. Seega oportuuniteedi eesmärgiks ongi inim- ja materiaalsete ressursside optimaalne jaotus ning selle rakendamine peab tagama, et põhirõhk asetatakse raskemate kuritegude menetlemisele, hoides kergemate arvelt kokku aega ja raha.²⁸

Kriminaalmenetluses on oportuuniteediprintsiip peamiselt realiseerunud kriminaalmenetluse seadustiku²⁹ (edaspidi ka KrMS) §-des 202-205². Näiteks KrMS § 202 lõike 1 kohaselt juhul, kui kriminaalmenetluse ese on teise astme kuritegu ja selles kahtlustatava või süüdistatava isiku süü ei ole suur ning ta on heastanud või asunud heastama kuriteoga tekitatud kahju ja tasunud kriminaalmenetluse kulud või võtnud endale kohustuse tasuda kulud ning kui kriminaalmenetluse jätkamiseks puudub avalik menetlushuvi, võib prokuratuur kahtlustatava või süüdistatava nõusolekul taotleda, et kohus kriminaalmenetluse lõpetaks. VTMS § 30 lg 1 punkti 1 kohaselt võib menetleja väärteomenetluse lõpetada otstarbekuse kaalutlusel. Kuna VTMS ei anna menetluse lõpetamiseks otstarbekuse kriteeriume, tuleb need kriminaalmenetluse analoogia alusel tuletada eespool viidatud KrMS §-st 202 ja seega võib menetluse lõpetada juhul, kui 1) menetlusaluse isiku süü on väike ja 2) avalik menetlushuvi ei nõua asja menetlemist.³⁰

²⁷ T. Ploom. Oportuuniteedi- ehk otstarbekuse printsiip. *Juridica* nr 6, 2000, lk 369.

²⁸ K. Savtšenkova. Kriminaalmenetluse lõpetamine süü väiksuse ja avaliku huvi puudumise tõttu oportuuniteedi põhimõtte väljendusena. *Magistritöö*, 2007, lk 9. Internetis: http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/2835/savtsenkova_kristiina.pdf?sequence=1, 24.04.2012.

²⁹ Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I 2003, 27, 166; 29.12.2011, 1.

³⁰ T. Ploom. VTMS § 30/2. – I. Koolmeister jt (koost). *Väärteomenetluse seadustik*. Komm vlj. Tallinn: Juura kirjastus, 2007.

Seda, et kirjaliku hoiatamismenetluse rakendamine on oportuuniteediprintsiibi väljendus, kinnitab muuhulgas eelnõu seletuskiri,³¹ samuti on seda nentunud näiteks Tallinna Ringkonnakohus suhteliselt värskes – 14.12.2011. a – lahendis, kus märgitakse, et kirjalikus hoiatamismenetluses on määratava hoiatustrahvi näol tegemist väärteo korral kaasneva õigusliku tagajärjega, mille eest lähtudes oportuuniteediprintsiibist kohaldatakse haldussunnivahendina hoiatustrahvi.³²

Autori hinnangul esineb siin tegelikult küll sarnasusi eespool viidatud KrMS §-ga 202 (näiteks menetluse lõpetamine, kohustuse panemine maksta kindel summa riigitulusesse) ja sisuliselt võib väita, et isik jäetakse kirjalikus hoiatamismenetluses väärteokorras karistamata, kuid selle asemel määratakse talle hoiatustrahv, mis ei ole karistus formaalses mõttes.³³ Samas on kirjalik hoiatamismenetlus oportuuniteediprintsiibi väljendusena autori arvates eelkõige tingitud menetlusökoonomia põhimõttest lähtuvalt ja erinevalt KrMS-st või ka VTMS-st on kirjaliku hoiatamismenetluse puhul tegemist natuke teistsuguste kaalutlustega. Riigikohus on näiteks leidnud, et juhul, kui isik ületab lubatud suurimat sõidukiirust rohkem kui 20 km/h, ei saa kindlasti rääkida vähesest süüst, samuti ei saa Riigikohtu hinnangul sellise rikkumise puhul rääkida avaliku menetlushuvi puudumisest, sest tegemist on levinud liiklusalase õigusrikkumisega.³⁴ Seega ei saa autori hinnangul vähemalt lubatud sõidukiiruse ületamise puhul väita, et isiku süü ei oleks suur. Seda eelkõige üldpreventiivsetele kaalutlustele tuginedes, sest kõnealuseid rikkumisi on palju. Samuti peab arvestama seosega, mille kohaselt isegi väike sõidukiiruste kasv suurendab liiklusõnnetuste arvu oluliselt.³⁵

Seega võib ilmselt asuda seisukohale, et kirjaliku hoiatamismenetluse puhul õigustab oportuuniteediprintsiibi rakendamist eelkõige menetlusökoonomia. On selge, et suure hulga rikkumiste puhul ei ole neid kõiki võimalik menetleda üldmenetluse või kiirmenetluse raames, mistõttu ongi siin riik leidnud muu lahenduse ja seda kirjaliku hoiatamismenetluse näol. Kõnealust menetlust rakendades suudab riik reageerida võimalikult paljudele õigusrikkumistele.

³¹ Eelnõu seletuskiri, lk 25.

³² TlnRnKm 14.12.2011 nr 3-11-1442.

³³ Karistuse olemuse kohta lähemalt alapeatükis 1.5.

³⁴ RKKKo nr 3-1-1-107-05, p 10. – RT III 2005, 37, 365.

³⁵ SafetyNet. *Op.Cit.*

Seda, et erinevalt „tavalisest“ hoiatamismenetlusest, kus isiku karistamisest loobumise aluseks on eelkõige teo vähene tähtsus, on kirjalikus hoiatamismenetluses esiplaanil eelkõige menetlusökoonoomia, on leidnud ka S.Lind, kes on ühtlasi seisukohal, et kirjalikus hoiatamismenetluses tuleb arvestada teo raskust, kuid skeem võrreldes tavalise hoiatamismenetlusega on vastupidine. Nimelt, kui valdavalt menetletakse automaatsete kiiruskaamerate abil fikseeritud kiiruseületamisi kirjalikus hoiatamismenetluses, siis neil juhtudel, kui kiirust on ületatud olulisel määral või oli see tegu muul põhjusel ohtlik, ei või kirjalikku hoiatamismenetlust kasutada ja asja tuleb menetleda kiir- või üldmenetluses.³⁶ Autori hinnangul see praktikas aga ei kehti, sest, nagu eespool leitud,³⁷ menetletakse kirjaliku hoiatamismenetluse raames ka selliseid olulisi kiiruseületamisi, mis jäävad alla 60 km/h.

1.4. Kirjalik hoiatamismenetlus kui väärteomenetlusõiguse osa

1.4.1. Määratlus menetluste süsteemis

Järgnevalt tuleks uurida, millise menetluse liigiga on kirjaliku hoiatamismenetluse näol tegemist.

Kirjalik hoiatamismenetlus on VMTS § 54¹ lõikest 1 tulenevalt kohaldatav juhul, kui korraga on täidetud järgmised eeldused:

- menetletav süütegu on liiklusalane väärtegu;
- kirjaliku hoiatamismenetluse kohaldamise võimalus on seaduses ette nähtud;
- rikkumine on fikseeritud automaatseadmega või jäädvustatud järelevalveametniku poolt fotol, filmil või muul teabesalvestisel.

Selleks, et teha kindlaks, kas menetletav süütegu on liiklusalane väärtegu, peab vaatama LS § 262, milles sätestatakse küll kirjalikus hoiatamismenetluses kohaldatava hoiatustrahvi määrad, kuid millest on autori hinnangul tõlgendamise teel võimalik tuletada ka vastavad liiklusalased väärteod. Nendeks on:

- suurima lubatud sõidukiiruse ületamine (LS § 262 p 1);

³⁶ S. Lind. Automaatne liiklusjärelevalve ja omanikuvastutus. Juridica 2008 nr 3, lk 152.

³⁷ Alapeatükk 1.2.

- sõiduki parkimine selleks keelatud kohas või liikluskorraldusvahendiga ettenähtud parkimiskorda või -viisi rikkudes (LS § 262 p 2);
- ristmikul seismisega teiste liiklejate võimalik takistamine (LS § 262 p 2);
- ühissõidukiraja lubamatu kasutamine (LS § 262 p 2);
- keelava fooritule ajal ristmikule või jalakäijate ülekäigurajale sõitmine (LS § 262 p 4).

Tegemist on ammendava loeteluga ja muude liiklusalaste süütegude korral kohtuväline menetleja kirjalikku hoiatamismenetlust kohaldada ei saa.

Järgnevalt tuleks analüüsida, kas kirjalik hoiatamismenetlus on väärteomenetlus. VTMS § 54¹ lõike 6 kohaselt lõpetab kirjaliku hoiatamismenetluse kohaldamine väärteomenetluse. Kui arvestada ka seda, et kirjaliku hoiatamismenetluse regulatsioon on sätestatud menetlusseadustikus ja seda, et kõnealuse menetluse raames reageerib menetleja väärteo toimepanemisele, on ilmne, et tegemist on väärteomenetlusega. Omakorda kinnitab seda ka juba eespool viidatud ringkonnakohtu lahend, kus märgitakse, et kirjalikus hoiatamismenetluses kohaldatakse hoiatustrahvi, mille näol on tegemist väärteo korral kaasneva ja oportuuniteedipõhimõttest lähtuva õigusliku tagajärjega.³⁸

Samas sätestatakse VTMS § 54¹ lõikes 3, et määratav hoiatustrahv ei ole süüteo eest kohaldatav karistus, seda ei kanta karistusregistrisse ning sellele ei või tugineda süüteo korduvuse arvestamisel ega muude süüteo eest ette nähtud õigusjärelmite kohaldamisel. Seega loetakse VTMS kohaselt kirjalikus hoiatamismenetluses tehtud otsus (trahviteade) mittekaristuslikuks meetmeks.

Miks on seadusandja aga ette näinud asjaolu, et hoiatustrahvi ei käsitleta karistusliku meetmena? Tuleb nõustuda varasemas õiguskirjanduses käsitletud seisukohaga, et üheks põhjuseks on kindlasti soov kompenseerida seda, et trahviteate omanikule saatmisel ei kehti väärteomenetluse üldine tõendamisstandard, teiseks aga aitab see vältida trahviteate alusetuid vaidlustamisi, vähendades kiusatust vaidlustada trahv ilma sisulise aluseta.³⁹

³⁸ TlnRnKm 14.12.2011 nr 3-11-1442.

³⁹ S. Lind. *Op.cit.*, lk 151.

Selle all, et trahviteate saatmisel ei kehti isikule väärteomenetluse üldine tõendamisstandard, tuleb autori hinnangul mõista asjaolu, et juhul, kui trahviteate adressaat soovib trahviteate vaidlustada näiteks alusel, et tema vastavat rikkumist toime ei pannud, peab ta ise nimetama isiku, kes seda tegi, koos täiendavate andmetega. Seega ei pea rikkujat välja selgitama menetleja. Mis puutub aga trahviteadete alusetutesse vaidlustamistesse, on seadusandja VTMS § 114 lõikes 2 sätestanud piirangu kaebeõiguse osas, mille kohaselt ei ole trahviteate vaidlustamine kohtus üldse võimalik. Seega on seadusandja välistanud võimaluse vaidlustada trahviteadet kohtus. On selge, et juhul, kui kirjalikus hoiatamismenetluses määraks menetleja isikule formaalse väärteokaristuse, peaksid kehtima kõik menetluslikud garantiid, mis kehtivad üldmenetluses, sealhulgas näiteks vastava menetlusotsustuse vaidlustamise võimalus kohtus. Seda, kas kõnealune kaebeõiguse piirang on õiguspärane, analüüsib autor käesoleva magistritöö 2. peatükis.

Eelneva alusel saab asuda seisukohale, et kirjalik hoiatamismenetlus, olenemata sellest, et esinevad teatud erisused, on selgelt väärteomenetlus ja seega väärteomenetlusõiguse osa.

1.4.2. Kirjaliku hoiatamismenetluse vastavus inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile

Kuigi käesoleva magistritöö autor jõudis eespool järeldusele, et kirjalikus hoiatamismenetluses kohaldatakse isiku suhtes mittekaristuslikku meedet (hoiatustrahv), on EIK mitmes oma lahendis jõudnud seisukohale, et isegi juhul, kui siseriiklikult ei ole mingi teo puhul tegemist kuriteoga ja selle eest kohaldatava karistuse puhul ei ole tegemist kriminaalkaristusega, võib siiski karistuse ja isegi, nii üllatav, kui see ka pole, kriminaalmenetlusega tegemist olla Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni⁴⁰ (edaspidi ka EIÕK) mõttes. Kuivõrd on ebaselge, kas EIK eristab oma lahendites kriminaalmenetlust ja väärteomenetlust, kasutab autor kõnealuses kontekstis edaspidi käesolevas töös valdavalt terminit süüteomenetlus.

Kuna tulenevalt PS § 3 lõikest 1 on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa, vaatleb ning analüüsib autor eeltoodu kinnitamiseks järgnevalt EIK asjakohast praktikat antud valdkonnas. Kirjaliku

⁴⁰ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Mitteametlik tõlge. – RT II 2010, 14, 54.

hoiatamismenetlusega seonduvalt võiks kõne alla tulla kõrvalekaldumine EIÕK art. 6 lõikest 1 ja seda eelkõige menetluse liigi osas. Eestis käsitletakse hoiatustrahvi küll mittekaristusliku meetmena, kuid juhul, kui tegemist oleks EIÕK art. 6 mõttes siiski süüteo menetlusega, ei oleks kirjaliku hoiatamismenetluse läbiviimine ilma EIÕK kõnealusest sättest tulenevate garantiideta ilmselt lubatav.

Üheks olulisemaks kaasuseks selles valdkonnas tuleb kindlasti pidada asja Engel jt vs. Holland,⁴¹ milles EIK töötas välja nn Engeli kriteeriumid. Nende abil on võimalik otsustada, kas mittekaristuslikku meedet (näiteks distsiplinaarsüüdistus) tuleb käsitleda kriminaalsüüdistusena EIÕK artikli 6 mõttes. Nn Engeli kriteeriumeid on kolm: 1) õigusrikkumise määratlus vastava riigi seaduste alusel, 2) õigusrikkumise olemus ning 3) teo toimepanijat ootava karistuse iseloom ja raskus. Neid kontrollib kohus vajadusel ükshaaval ja just nimetatud järjekorras. Kui kohus leiab juba esimese kriteeriumi alusel, et tegemist on kriminaalasjaga, puudub vajadus analüüsida järgnevaid kriteeriume.

Näiteks luges EIK asjas Ziliberberg vs. Moldova eelkirjeldatud Engeli kriteeriumide alusel kriminaalsüüdistuseks isiku haldusõigusrikkumise (*administrative offence*) korras karistamist osalemise eest meeleavaldusel rahatrahviga, kuna karistamise aluseks olnud norm oli üldise iseloomuga ja karistuseks määratud rahatrahv ei olnud kahjuhüvituslik, vaid preventiivne ja karistuslik. EIK leidis, et toimepandud teo puhul oli järelikult tegemist kuriteoga EIÕK art. 6 lõike 1 tähenduses.⁴²

Asjas Lauko vs. Slovakkia, kus avaldajale oli kodumaal määratud trahv selle eest, et ta süüdistas alusetult oma naabreid tema häirimises, leidis EIK järgmist. Olenemata sellest, et siseriiklik õigus ei lugenud kõnealust trahvi kriminaalkaristuseks, oli EIK hinnangul tegemist siiski kriminaalkaristusega ja seda eelkõige Engeli kriteeriumi nr 2 (õigusrikkumise olemus) alusel. Kõnealune karistus oli üldise iseloomuga (nagu ka eelviidatud Ziliberberg vs. Moldova asjas) ja selle eesmärgiks oli muuhulgas selliste rikkumiste ärahoidmine tulevikus (nn üldpreventsioon). Seega leidis EIK, et tegemist oli sanktsiooniga, mis on iseloomulik kriminaalkaristusele EIÕK art. 6 mõttes.⁴³

⁴¹ EIKo 08.06.1976, 5100/71, 5101/71, 5102/71 ja 5354/72, *Engel jt vs. Holland*.

⁴² EIKo 01.02.2005, 61821/00, p 35, *Ziliberberg vs. Moldova*.

⁴³ EIKo 02.09.1998, 26138/95, p 58, *Lauko vs. Slovakkia*.

Eeltoodud EIK lahenditele tuginedes väidab autor, et karistus, mis ei ole siseriiklikult määratletud kui kriminaalkaristus, võib siiski olla kriminaalkaristus EIÕK mõttes. Seega on isegi distsiplinaarkaristused teatud juhtudel võrdsustatud kriminaalkaristusega, kuna EIK on need paigutanud nn põnaalse materia⁴⁴ alasse. EIK on oma lahendites analüüsinud ka automaatse liiklusjärelvalvega seonduvaid küsimusi, kuid autorile teadaolevalt mitte sanktsiooni ega menetluse liigiga, vaid näiteks *nemo tenetur se ipsum accusare* põhimõttest kõrvalekaldumisega seonduvalt, samuti on EIK käsitletud näiteks eelduse, et sõiduki omanik kasutab sõidukit ise, lubatavust.⁴⁵

J.Sootak on märkinud, et põnaalne materia on karistuse olemusse kuuluv tunnus, mis seonduv karistuse erilisusega teiste punitiivsete sanktsioonidega võrreldes.⁴⁶ EIK peab oluliseks, et sisult „tõelisi“ kriminaalkaristusi ei degradeeritaks distsiplinaar- või väärteokaristusteks ega kohaldataks neid seetõttu ilma EIÕK menetluslike ja materiaalõiguslike garantiideta.⁴⁷ Just seda küsimust käsitles EIK eespool viidatud kohtuasjas Engel vs. Holland. Põnaalset materiat sisaldava punitiivse sanktsiooni e kriminaalkaristuse kindlakstegemisel tuleb arvestada nn Engeli kriteeriumeid⁴⁸ ja juhul, kui nende alusel on selge, et tegemist on kriminaalkaristusega, olenemata vastava sanktsiooni siseriiklikust määratlusest, peavad kohalduma kõik kriminaalmenetlusele omased garantiid.

Kõnealust küsimust on analüüsinud ka Riigikohus. Näiteks on lahendis 3-1-1-21-06 leitud, et hoiatustrahvi määramine on käsitatav „lõpliku süüdimõistmise“ ehk karistusena PS § 23 lõike 3 mõttes. Riigikohus märgib viidatud lahendis: „Asjaolu, et isikule ei kohaldata väärteo toimepanemise eest mitte karistusseadustiku 3. peatüki 2. jaos sätestatud väärteokaristusi, vaid VTMS § 53 lg-s 1 ette nähtud hoiatustrahvi, ei muuda õiguserikkumise olemust, vaid üksnes karistuse siseriiklikku tähendust ja selle raskust.“ Lisaks märgib Riigikohus, et isegi kui rikkumise eest määratakse isikule üksnes hoiatustrahv, põhineb viimane ikkagi toimepanija süül ja kannab preventiivseid (mitte aga

⁴⁴ Tegemist on prantsuskeelse väljendiga, mis võiks tõlkes tähendada „kriminaalset ala“.

⁴⁵ Selle kohta lähemalt alapeatükk 2.1.

⁴⁶ J. Sootak. Sanktsiooniõigus. Tallinn: Juura kirjastus, 2007, lk 79.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*, lk 81.

näiteks kahjuhüvituslikke) eesmärke. Selline järeldus tuleneb Riigikohtu hinnangul KarS § 56 lg-st 1, mida kohaldatakse ka hoiatustrahvi määramisel.⁴⁹

Lisaks eeltoodule tuleb märkida, et Riigikohus on juba 2001. aastal, käsitledes muuhulgas haldusõigusrikkumiste ja kriminaalasjade piiritlemist, märkinud, et haldusõiguserikkumise (kõnealuses asjas parkimistrahv) eest karistatud isikul peab olema võimalus vaidlustada tema kohta tehtud otsust kohtus.⁵⁰

Kuigi seadusandja on selgelt üritanud hoiatustrahvi käsitleda mittekaristuslikuna, on eeltoodust tulenevalt selge, et kuna tegemist on siiski preventiivse ja karistusliku (mitte näiteks kahjuhüvitusliku) meetmega, on tegemist karistuse ja ka süüteomenetlusega EIÕK mõttes. Seega asub autor seisukohale, et sellest tulenevalt peaksid isikule kohalduma ka kõik süüteomenetlusest (väärteomenetlusest) tulenevad õigused, sealhulgas menetluslikud garantiid, eelkõige hoiatustrahvi ja trahviteate vaidlustamise võimalus kohtus.

1.5. Hoiatustrahv kui sanktsioon ning formaalne ja materiaalne karistus

Karistuse mõiste käsitlemisel tuleks kõigepealt vaadelda sanktsiooni mõistet. Sanktsioon on seadusega ettenähtud sund või mõjutusvahend, mida kohaldatakse riigielu korraldamisel, alates karistusest ning lõpetades sunniraha⁵¹ või muu piiranguga, mida riik seab üksikisikule.⁵²

Sanktsiooni mõiste on sisustatud kolme tunnusega. Esiteks on sanktsioon teo õigusjärelm, mida kohaldab pädev riigiorgan. Sanktsioon omistatakse teo eest, mitte ei järgne teole loomulikult. Teiseks on sanktsioon teole antav negatiivne hinnang, mis tuleneb teo õigusvastasusest. Kolmandaks on sanktsioon normi üks kolmest osast⁵³ normitehnilises mõttes – sanktsioon järgneb dispositioonile ehk keelatud teo kirjeldusele. Oluline on aga tähele panna, et sanktsioonid on omased kõikidele õigusharudele, st nii karistusõigusele,

⁴⁹ RKKKo nr 3-1-1-21-06, p 9.9. – RT III 2006, 20, 182.

⁵⁰ RKPJKo nr 3-4-1-4-01, p 14. – RT III 2001, 6, 63.

⁵¹ Näiteks asendustäitmise ja sunniraha seaduse § 10.

⁵² Sootak (viide 46), lk 14.

⁵³ Selle kohta lähemalt R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Juura kirjastus, 2007, lk 97-103.

haldusõigusele kui ka tsiviilõigusele.⁵⁴ Karistusõiguslikud sanktsioonid aga riivavad isikute põhiõigusi kõige intensiivsemalt.

Sanktsioon kui õigusjärelm tähendab seda, et selle kohaldamiseks peavad esinema teatud õiguslikud eeldused. Karistuse jaoks on selliseks eelduseks kohtu poolt tuvastatav täisdeliktiline karistatav tegu, muu mõjutusvahendi jaoks piisab aga ka mittesüülisest ehk õigusvastasest teost.⁵⁵ Kirjalikus hoiatamismenetluses isiku süüd ei tuvastata⁵⁶ ja seda, et kirjaliku hoiatamismenetluse raames koostatav trahviteade ei ole karistus, vaid eeltoodu mõistes muu mõjutusvahend, kinnitab muu hulgas veenvalt VTMS § 54¹ lõige 3, mille kohaselt ei ole kirjaliku hoiatamismenetluse raames isikule määratav hoiatustrahv süüteo eest kohaldatav karistus. Siiski on selge, et tegemist on mingi reageeringuga väärteole ehk sanktsiooniga, mis järgneb rikkumisele.

Autor peab järgnevalt vajalikuks analüüsida karistuse olemust ja samuti uurida, kas kirjalikus hoiatamismenetluses isikule määratav hoiatustrahv võiks kuuluda PS § 23 kaitsealasse.

Karistus on oma olemuselt avalik sotsiaaleetiline väärtusotsustus, toimepandud õigusrikkumise ja selles süüdi oleva isiku riiklik hukkamõist. Sealjuures ei ole tegemist mitte ideaalse, vaid reaalse hukkamõistuga, st reaalse kahju (kadude või kitsenduste) tekitamisega süüdlasele. Kaod ja kitsendused seisnevad isiku õigusseisundisse tungimises ning selles avalduvate hüvede (vabadus, vara, maine jms) kahjustamises. Otseselt on repressioon kui karistuseesmärkidest mittesõltuv tuum siiski kättemaks, mis kuulub karistuste vastutusliku iseloomu kõrval karistuse olemuslike tunnuste hulka.⁵⁷

Karistuse mõiste määratlemisel on oluline eristada karistuse formaal-õiguslikku ja sisulist külge. Formaalselt on karistus süüdimõistmisele järgnev õigusjärelm, mis on karistusseaduses sellisena ära toodud. Sisuliselt on karistus aga süüdimõistetule süüteo eest kohaldatav kadu ja kitsendus ehk minetus (repressioon ehk kättemaks), millega riik kahjustab isiku põhiseaduslikku seisundit ning väljendab avaliku väärtusotsustusena

⁵⁴ Sootak (viide 46), lk 14.

⁵⁵ *Ibid.*, lk 16.

⁵⁶ Süüdpõhimõtte kohta kirjalikus hoiatamismenetluses vt lähemalt alapeatükk 1.6.

⁵⁷ J. Sootak. Karistusõiguse alused. Tallinn: Juura kirjastus, 2003, lk 178-179.

sotsiaaleetilist hukkamõistu, samuti sunnib isikut oma teo eest vastutama (paneb talle kohustuse taluda oma teoga kaasnevaid negatiivseid tagajärgi ehk sanktsioone).⁵⁸

Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et omaniku suhtes karistusõigusliku karistuse kohaldamist ilma seda välja selgitamata, kas tema sõidukit juhtis, ei luba KarS § 2 lõige 2, mille kohaselt võib karistada isikut, kes on pannud toime koosseisupärase ja õigusvastase teo ning on selles süüdi.⁵⁹ Kuna KarS deliktstruktuur rajaneb finalistlikule kolmeastmelisele süüteomõistele, tuleb teo karistatavus tuvastada rangelt ja eranditult üksteisele järgnevatel astmetel – kõigepealt koosseisupärasus, seejärel õigusvastasus ning lõpuks süü. Alles siis, kui kõigil kolmel nimetatud astmel on vastus jaatav, saab rääkida karistatavast teost.⁶⁰ Seega ei või karistada isikut, kes ei ole süüteoosseisule vastavat tegu toime pannud (kiirust ületanud). Selle väljaselgitamise kohustus, kas konkreetne isik on talle süüks arvatava teo toime pannud või mitte, lasub riigil (PS § 22 lg 2, KrMS § 7 lg 2). Nimetatud põhimõttest tulenevalt tõlgendatakse kõrvaldamata kahtlused süüdistatava/menetlusaluse isiku kasuks.⁶¹

Riigikohus on sunnivahendi käsitlemise üle karistusena arutlenud järgmiselt. „Küsimust, kas mingi riiklik sunnivahend on PS § 23 lg 3 mõttes käsitatav karistusena või mitte, ei saa aga lahendada üksnes karistusseadustikus sätestatu pinnalt. Kontrollimist vajab, kas mingit riiklikku sunnivahendit, mida formaalses karistusõiguses ei loeta karistuseks, tuleb siiski käsitada karistusena sisuliselt ehk materiaalselt. Põhiõiguslikud garantiid peavad olema tagatud ka nende riiklike sunnivahendite kohaldamisel, mida ei ole formaalses karistusõiguses karistusena sätestatud, kuid mis on materiaalselt käsitatavad karistusena. Seega tuleb hinnata, kas tegemist on karistusega materiaalses mõttes, s.o õiguserikkumise eest kohaldatava meetmega, mis evib karistuse olemust ja eesmärki ning on piisavalt raske, olemaks võrreldav kriminaalkaristusega formaalses mõttes. Oma olemuselt kujutab karistus endast isiku õiguste või vabaduste kitsendamist. Siiski ei ole igasuguse õiguste või vabaduste kitsendamise puhul tegemist karistusega, seda ka juhul, kui kitsenduse põhjuseks on õiguserikkumine. Erinevus süüteo eest kohaldatava karistuse ja mittekaristusliku sunnivahendi vahel seisneb järgnevas. Karistuse aluseks on vältimatult

⁵⁸ Sootak (viide 46), lk 74.

⁵⁹ Eelnõu seletuskiri, lk 24.

⁶⁰ KarS § 2/3. – J. Sootak, P. Pikamäe (koost). Karistusseadustik. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura kirjastus, 2009.

⁶¹ Eelnõu seletuskiri, lk 24.

isiku süü, karistus kujutab endast kitsenduses väljenduvat etteheidet. Seevastu mittekaristusliku sunnivahendi kohaldamise aluseks ei ole isiku süü, vaid isikust lähtuv oht, millele viitavad toimepandud teod.⁶²

Eeltoodut ja samuti EIK kohtupraktikat arvesse võttes asub autor seisukohale, et hoiatustrahv, sisaldades ka põnaalset materiat, on karistus materiaalses mõttes, mida kohaldatakse EIÕK mõttes süüteomenetluse raames, mis autori arvates veelgi veenvamalt kinnitab menetluslike garantiide vajalikkust.

1.6. Süüühimõtte järgimine kirjalikus hoiatamismenetluses

1.6.1. Süüühimõttest üldiselt

Süüühimõte (*nulla poena sine culpa*) Eesti karistusõiguses tuleneb KarS § 2 lõikest 2 ja § 32 lõikest 1. Isikut saab õigusvastase teo eest karistada üksnes siis, kui ta on selle toimepanemises süüdi. Isik on teo toimepanemises süüdi, kui ta on süüühimeline ja puudub süüid välistav asjaolu. Seega ei saa isikut karistada koosseisupärase ja õigusvastase teo eest juhul, kui isik tegu toime panes ei olnud süüühimeline (tulenevalt oma vanusest või vaimsest tervisest) või esineb mõni süüid välistav asjaolu. Järgnevalt analüüsib autor süüühimõtet, selle seoseid kirjaliku hoiatamismenetlusega ning võimalikku süüühimõttest kõrvalekaldumist kõnealusel menetluses.

Süüühimõte on KarS 2. peatüki 3. jao järgi deliktstruktuuri kolmas tasand.⁶³ Süüühimõttekoosseis ning õigusvastatus näitavad, kas ja millisel viisil tegu õiguskorda kahjustab. Süüühimõtte aga annab aluse süüühimõttekoosseisu tunnustele vastavat ja õigusvastast tegu selle toimepanijale ette heita, teda toimepandu eest vastutusele võtta ning karistada.⁶⁴ Süüühimõtte tasandil ei küsita enam selle järele, kas isiku käitumine kujutas endast õigusrikkumist, vaid siin selgitatakse, kas isiku poolt toimepandud ebaõigust (koosseisupärase ja õigusvastast käitumist) saab talle personaalselt ette heita.⁶⁵

⁶² RKÜKo nr 3-4-1-10-04, p 17-18. – RT III 2004, 28, 297.

⁶³ Esimene tasand on teatavasti süüühimõttekoosseis ja teine õigusvastatus.

⁶⁴ Selle kohta lähemalt J. Sootak. Karistusseadustiku süüühimõiste ja deliktstruktuur. *Juridica* 2001 nr 7, lk 454.

⁶⁵ *Ibid.*

KarS-s on täna kasutusel normatiivne süümõiste,⁶⁶ mille kohaselt on süü isikule tehtav etteheide, et ta oma vaba tahte alusel ning võimelisena aru saama oma teo ebaõigusest ja võimelisena normikohaselt käituma, valis siiski ebaõiguse.⁶⁷

Karistuse mõistmisel on tegemist süü kui kvantifitseeriva nähtusega, mille suurus oleneb süüteo toimepanemisel ilmnunud kergendavatest ja raskendavatest asjaoludest ning muudest asjaoludest, mis näitavad süü suurust.⁶⁸ Süü tähendab seega koosseisupärase ja õigusvastase teo süüksarvamist ehk subjektiivset omistamist selle tegijale.⁶⁹

Nagu eespool märgitud, on süüvõimetu isiku süü välistatud tema vanuse või vaimse tervisega seondult. Kuid süüvõimet (nagu tegelikult ka õigusvastasust) eraldi tõendada vaja ei ole, st süüvõime olemasolu eeldatakse. Süüvõimelise isiku süü eeldamine tähendab sisuliselt tahtevabaduse eeldamist ja see realiseerub deliktstruktuuri kolmandal astmel süüd välistavate asjaolude kontrollimisega.⁷⁰

Veel võivad eksisteerida ka muud asjaolud, mis süüvõimelise isiku süü siiski välistavad – karistusõigus tunneb neid kui süüd välistavaid asjaolusid (näiteks ettevaatamatus, keelueksimus ja loobumine süüteokatse lõpuleviimisest),⁷¹ mida autor siinkohal tulenevalt käesoleva magistritöö eesmärgist pikemalt analüüsima ei hakka. Küll aga tuleb järgnevalt vaatluse alla süüpõhimõtte kirjaliku hoiatamismenetlusega seondult.

1.6.2. Võimalik kõrvalkaldumine süüpõhimõttest kirjalikus hoiatamismenetluses

On selge, et kirjaliku hoiatamismenetluse puhul reageerib menetleja süüteokoosseisule vastava ja õigusvastase teo toimepanemisele ning saadab isikule trahviteate, millega on talle määratud hoiatustrahv. Järgnevalt analüüsib autor, kuidas seondub kirjaliku hoiatamismenetlusega deliktstruktuuri kolmas tasand ehk süü.

⁶⁶ Võimalike teiste süümõistete kohta lähemalt J. Sootak. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura kirjastus, 2010, lk 435-442, ja Sootak (viide 46), lk 93-96.

⁶⁷ J. Sootak. Süüvõime karistusseadustikus. Juridica 2002 nr 2, lk 83.

⁶⁸ Sootak (viide 46), lk 120.

⁶⁹ KarS § 32/1. – J. Sootak, P. Pikamäe (koost). *Op.Cit.*

⁷⁰ J. Sootak. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura kirjastus, 2010, lk 446.

⁷¹ Selle kohta lähemalt K. Kühl. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura kirjastus, 2002, lk 225-294.

Nagu juba käesolevas magistritöös eespool märgitud, ei ole hoiustrahv käsitletav karistusena formaalses mõttes. Seda ei kanta tulenevalt VTMS § 54¹ lõikest 3 karistusregistrisse ning sellele ei või tugineda süüteo korduvuse arvestamisel ega muude süüteo eest ette nähtud õigusjärelmite kohaldamisel. Erialakirjanduses on märgitud, et õigusvastase, kuid mittesüülise teo puhul võib isiku suhtes kohaldada ainult mittekaristuslikke mõjutusvahendeid.⁷² Seega tekib kõigepealt küsimus, kas KarS § 56 lõige 1, mille esimese lause kohaselt on karistamise aluseks isiku süü, kuulub üldse kohaldamisele kirjalikus hoiatamismenetluses.

Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et kirjalikus hoiatamismenetluses teo toimepannud isiku süüd kindlaks ei tehta, mistõttu on selge, et seda ei saa hoiustrahvi määramisel ka aluseks võtta.⁷³ Kuna süüd kirjalikus hoiatamismenetluses ei tuvastata, ei kaalu menetleja enne hoiustrahvi määramist ka antud asjaoludel ilmnedu võivaid kergendavaid ja raskendavaid ega muid asjaolusid. Ilmselt just sellest tulenevalt on hoiustrahvi suurus määratud kindlaks seaduses (LS § 262). Eelnõu seletuskirja kohaselt tagab seaduses fikseeritud määrade kehtestamine ühtse praktika ning sõiduki eest vastutavate isikute võrdse kohtlemise kirjalikus menetluses hoiustrahvi määramisel, samuti väldib vaidlusi määratud hoiustrahvi suuruse põhjendatuse üle.⁷⁴

Eelnõu seletuskirjas nenditakse, et omaniku või vastutava kasutaja puhul ei ole piisavalt kindel see, et tema sõidukit juhtis. Selleks näeb eelnõu ette, et määratud hoiustrahvi ei või võtta aluseks korduvuse arvestamisel ega muude süüteo toimepanemise eest ettenähtud meetmete kohaldamisel.⁷⁵ Samas on aga käesoleva magistritöö autor seisukohal, et kirjalikus hoiatamismenetluses määratava hoiustrahvi aluseks ei ole just mitte sõiduki omaniku (või vastutava kasutaja) süü konkreetse liiklusalase väärteo (näiteks suurima lubatud sõidukiiruse ületamine) eest, vaid pigem eeldus, et omanik kasutab sõidukit ise. Juhul, kui sõidukit kasutab keegi teine, peab omanik siiski tagama sõiduki õiguspärase kasutamise, samuti peab omanik teadma, kes konkreetsel ajal sõidukit kasutas (LS § 72).

⁷² J. Sootak. Õigusvastastus. Süü. Loenguid karistusõiguse üldosast V. Tallinn: Juura kirjastus, 2003, lk 113.

⁷³ Eelnõu seletuskiri, lk 11.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*, lk 25.

Mis puutub eeldusesse, et sõiduki omanik kasutab sõidukit ise, siis on siin oma sõna öelnud ka EIK, märkides, et liiklusohutuse efektiivsel tagamisel võib lähtuda eeldusest, et sõiduki omanik ise sõidukit kasutab, kuid sellisel juhul peab olema tagatud ka kaebeõigus.⁷⁶ Kirjaliku hoiatamismenetluse üheks olulisemaks eripäraks võib aga pidada asjaolu, et menetluses puudub menetlusalune isik⁷⁷ – hoiatustrahv määratakse liiklusregistrisse kantud sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale (ehk isikule, kelle kohustuseks LS järgi on tagada sõiduki korrektne kasutamine). Selle, et sõiduki omanikku ega vastutavat kasutajat, kellele saadetakse trahviteade kirjalikus hoiatamismenetluses, ei loeta menetlusaluseks isikuks, sätestab *expressis verbis* VTMS § 18 lõike 1 teine lause. Kui mingil teatud konkreetsel juhtumil oli olukord selline, et sõiduki omanik ei olnud ise sõiduki juhiks, on omanikul võimalik trahviteade kohtuvälise menetleja juures vaidlustada⁷⁸ ja nimetada isik, kes sõidukit kasutas ning seega rikkumise toime pani (VTMS § 54⁵ lõige 1 koosmõjus sama § lõikega 3). Oluline on tähele panna, et Eestis tuleb lisaks isiku nimele esitada ka tema elukohta aadress, juhiloa number ja sünniaeg või isikukood (VTMS § 54⁵ lõige 3), mistõttu on vaidlustamisel nõutavad andmed äärmiselt detailsed. Kui vaidlustamisel kõiki nimetatud andmeid ei esitata, määrab menetleja tähtaja puuduste kõrvaldamiseks; kui aga puudusi määratud tähtaja jooksul ei kõrvaldata, jätab menetleja kaebuse sisuliselt läbi vaatamata ja tagastab selle (VTMS § 54⁶ lg 1 ja lg 2 punkt 3). Kui isik vaidlustamise õigust ei kasuta, võtab ta autori hinnangul sisuliselt siiski ka süü omaks ja peab määratud hoiatustrahvi tasumisega leppima.

Eeltoodust tulenevalt on selge, et hoiatustrahvi määramisel isiku süüd ei tuvastata ega võeta aluseks hoiatustrahvi määramisel. Kuid kas tegemist on süüühimõttest kõrvalekaldumisega või vähemalt selle riivega?

Süüühimõtte riivega võiks tegemist olla näiteks juhul, kui sõiduki omanik või vastutav kasutaja vastutaks lubatud sõidukiiruse ületamise eest sõltumata sellest, kes tegelikult sõidukit juhtis. Sellist süsteemi ehk nn kitsast omanikuvastutust kasutatakse näiteks Hollandis – seal puudub sõiduki omanikul mistahes vastuväite esitamise võimalus ja trahvi

⁷⁶ EIKo 19.10.2004, 66273/01, lk 8. *Falk vs. Holland*.

⁷⁷ Riigikohus on näiteks seisukohal, et ka kirjalikus hoiatamismenetluses tuleks sõiduki eest vastutavat isikut käsitada menetlusaluse isikuna, kellele laienevad kõik selle menetlusstaatusega kaasnevad õigused (eelnõu seletuskirja lisa 1, p 49).

⁷⁸ Trahviteate vaidlustamise kohta lähemalt alapeatükk 2.2.1.

ei ole võimalik vaidlustada isegi juhul, kui sõidukit juhtis keegi teine.⁷⁹ S.Lind näiteks on asunud seisukohale, et kirjaliku hoiatamismenetluse puhul süüõhimitest loobutud ei ole. Juhul, kui sõiduki juht ületab sõidukiirust, siis nendib menetleja kirjaliku hoiatamismenetluse raames sõiduki omanikule trahviteadet saates, et juhi süü ei ole suur, samas juhti lihtsustatud menetluse käigus tuvastama ei hakata. Kui omanik ei juhtinud sõidukit, võiks temale tehtav süüettehede olla seotud LS-st (kehtiva LS § 72 lg 1) tuleneva kohustuse – tagada sõiduki õige kasutamine – rikkumisega. Seega ei ole süüettehede antud juhul seotud mitte konkreetse liiklusrikkumisega.⁸⁰ Sellise seisukohaga võib nõustuda.

Isiku süü mittetuvastamine kirjalikus hoiatamismenetluses on autori hinnangul tegelikult õigustatud ja seda eelkõige seetõttu, et hoiatustrahvi näol ei ole tegemist karistusega formaalses mõttes. Seda seisukohta toetab muuhulgas näiteks EIK seisukoht asjas Falk vs. Holland, kus analüüsiti kirjaliku hoiatamismenetlusega analoogset regulatsiooni, mis on kasutusel Hollandis. Kohus ei käsitlenud seda aga mitte kõrvalekaldumisena süüõhimitest, vaid süütuse presumptsiooni riivena, mis on lubatav.⁸¹

Eeltoodust tulenevalt saab asuda seisukohale, et süüõhimitest kõrvalekaldumisest kirjaliku hoiatamismenetluse puhul rääkida ei saa.

⁷⁹ Institute for road safety research. Speed cameras: how they work and what effect they have. The Netherlands, 2007. Internetis: http://www.swov.nl/rapport/Factsheets/UK/FS_Speed_cameras.pdf, 22.03.2012.

⁸⁰ S. Lind. *Op.cit.*, lk 150.

⁸¹ *Falk vs. Holland*.

2. KIRJALIKU HOIATAMISMENETLUSEGA RIIVATAVAD PÕHIÕIGUSED

2.1. Enese mittesüüstamise privileeg kirjalikus hoiatamismenetluses

Eelnevalt jõudis käesoleva magistritöö autor järeldusele, et süüühimõttest kõrvalekaldumist kirjaliku hoiatamismenetluse puhul ei esine. Küll aga tuleks järgnevalt analüüsida, kas võib esineda kõrvalekaldumine PS § 22 lõikes 3 sätestatud *nemo tenetur se ipsum accusare* põhimõttest ehk enese mittesüüstamise privileegist.

Kõnealune põhimõte kuulub menetluslike põhiõiguste hulka ja selle isikuline kaitseala väärteomenetluses hõlmab menetlusalust isikut ja tunnistajat.⁸² Kuna kirjalikus hoiatamismenetluses teatavasti trahviteate adressaati menetlusaluseks isikuks ei loeta, võiks teda autori hinnangul kõnealuse põhiõiguse valguses käsitleda tunnistajana.

Nemo tenetur se ipsum accusare põhimõte ei sisalda seaduse reservatsiooni, mistõttu saaks selle piiramise õigustusena arvestada üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi. Selliseid aga suure tõenäosusega ei eksisteeri. Näiteks R.Alexy on leidnud, et PS § 22 lõikes 3 sätestatu puhul ei olegi tegemist niivõrd õigusega, vaid pigem reeglina, märkides, et see sisaldab definiitset peandumist,⁸³ mille kohaldamise vormiks on mitte kaalumise, vaid subsumptsioon. Taoliste õiguste kitsendamine on seetõttu reeglina lubamatu.⁸⁴ Seega võib asuda seisukohale, et sisuliselt ei ole küll tegemist absoluutse põhiõigusega, kuid selle riive ei saa üldjuhul siiski kõne alla tulla.

Vastupidisel seisukohal on aga EIK, kes on märkinud, et õigus enda vastu ütlushi mitte anda ei ole absoluutne ja teatud juhtudel võib ütlushi andmisele sundimine olla isegi õigustatud. Näiteks asjas *Weh vs. Austria* leidis kaebaja, et on rikutud tema õigust enda ja oma lähedaste vastu mitte ütlushi anda. Kaebaja oli kiirust ületanud sõiduki omanik ja temalt

⁸² E. Kergandberg. PS § 22/18. – E-J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj. Tallinn: Juura kirjastus, 2008.

⁸³ I.Tammelo poolt kasutusele võetud uudiskeelend, vastab saksakeelsele terminile „*sollen*“ (pidama, peab).

⁸⁴ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica* eriväljaanne, 2001, lk 48.

nõuti sõidukit juhtinud isiku andmeid. Kaebaja küll andis andmed, kuid ei märkinud selle isiku aadressi, mistõttu leidis menetleja, et andmed on ebapiisavad. Sellest tulenevalt määrati kaebajale karistus. Samas on siin oluline tähele panna, et kaebajalt ei nõutud andmeid mitte süüteomenetluse, vaid haldusmenetluse raames. EIK leidis, et nõutavaid andmeid ei ole tema vastu kasutatud süüteomenetluses, mistõttu pole kaebaja õigust ka rikutud.⁸⁵ Sisuliselt samadel asjaoludel, viidates pidevalt asjale *Weh vs. Austria* ja nentides, et puuduvad uued asjaolud, ei leidnud EIK kõnealuse õiguse rikkumist ka asjas *Rieg vs. Austria*.⁸⁶

Asjas *O'Halloran ja Francis vs. Ühendkuningriik* tulenes ütluste andmise kohustus EIK hinnangul sellest, et sõidukite (nagu ka näiteks tulirelvade) kasutamise tagajärjel võib tekkida raskeid vigastusi ja sellega seondult luges EIK sõidukikasutajatele kindla õigusliku režiimi kehtestamise igati põhjendatuks.⁸⁷ Antud juhul õigustas ütluste andmisele sundimist seega liiklusohutus.

Oluline on aga märkida, et eriarvamusele asjas *O'Halloran ja Francis vs. Ühendkuningriik* jäi muuhulgas kohtunik S.Pavlovschi, kes nõustus küll sellega, et õigus enda vastu ütlusi mitte anda ei ole absoluutne, kuid leidis siiski, et antud asjas ei tohiks kõnealusest põhimõttest kõrvale kalduda. Ta märkis, et kohtunike enamuse seisukoht ei ole mitte üksnes vale, vaid on ka äärmiselt ohtlik, sest ohustab EIÕK-ga kaitstavaid väärtusi. Tema seisukohta ei väaranud ka asjaolu, et tegemist oli mitteolulise rikkumisega (*minor offence*), vaid pigem vastupidi – on ebaloogiline, et mitteoluliste rikkumiste toimepanijad on õigusest enda vastu ütlusi mitte anda kõrvalekaldumise lubatavuse korral märksa kehvemas olukorras kui ühiskonda tõeliselt ohustavate kuritegude toimepanijad. Lisaks märgib kohtunik Pavlovschi, et tema hinnangul on antud valdkonnas põhimõtteliselt ainult kaks võimalust: menetleda rikkumisi kõiki EIÕK artiklist 6 tulenevaid menetlusõiguslikke garantiisid silmas pidades või dekriminaliseerida kiiruseületamine, mis juhul, kui selle toimepanemine on pigem reegel kui erand (rikkumisi on palju), ongi ehk normaalne.⁸⁸ Viimase seisukohaga ei ole autoril küll kuidagi võimalik nõustuda ja ilmselgelt ei ole sellega nõustunud ka Eesti seadusandja, sest lubatud sõidukiiruse ületamine on Eestis

⁸⁵ EIKo 08.04.2004, 38544/97, *Weh vs. Austria*.

⁸⁶ EIKo 24.03.2005, 63207/00, *Rieg vs. Austria*.

⁸⁷ EIKo 29.06.2007, 15809/02 ja 25624/02, *O'Halloran ja Francis vs. Ühendkuningriik*, p 57.

⁸⁸ Kohtunik S.Pavlovschi eriarvamus asjas *O'Halloran ja Francis vs. Ühendkuningriik*.

endiselt karistatav väärteokorras. Samas ei ole teatud rikkumiste puhul loomulikult välistatud ka haldusvastutus, näiteks viivistasu määramine juhul, kui isik on jätnud maksmata parkimistasu avalikul tasulisel parkimisalal (vt LS §-d 186-187 koosmõjus kohalike maksude seaduse⁸⁹ § 5 punktiga 10 ja §-ga 14¹).

Edasi tuleks põgusalt analüüsida ka seda, mida käsitleda sunni all PS § 22 lõike 3 mõttes. Sunniks kõnealuses mõttes loetakse igat liiki ähvardamist, näiteks rahatrahvi ja uude faktiliste või õiguslike järeldustega, samuti näiteks ähvardamist kasutada ütluste andmisest keeldumisel vägivalda.⁹⁰ Kirjeldatud sunni või kohustusega VTMS § 54⁵ lõikes 3 sätestatu puhul loomulikult tegemist ei ole. Seda, et tegemist ei ole kohustusega, on leidnud ka maakohus, lahendades väärteoasjas nr 4-11-4593 isiku taotlust tunnistada VTMS § 54⁵ lõige 3 põhiseaduse vastaseks osas, milles see kohustab trahviteate adressaati süüdistama ennast või oma lähedasi. Kohus juhtis kaebaja tähelepanu asjaolule, et mootorsõidukit tegelikult kasutanud isiku andmete avalikustamine ei ole tema kohustus ja et kaebajal on trahviteate kättesaamisel kolm võimalust: 1) ta nõustub rikkumisega enda poolt; 2) ta ei nõustu rikkumisega, kuna ta ei ole seda toime pannud või 3) ta vaidlustab kaebaja trahviteate põhjusel, et rikkumise pani toime teine isik, kes kasutas tema nimele registreeritud sõidukit. Kuna antud juhul oli kaebaja vaidlustanud trahviteate põhjusel, et sõidukit kasutas teine isik, järeltas kohus, et kaebaja nõustus trahviteates märgitud rikkumisega, kuid otsustas selle vaidlustada põhjusel, et sõidukit kasutas teine isik. Seega on kohtu arvates väär kaebaja väide, nagu sunnitaks teda süüdistama oma lähedasi, kuna ta on ise vastavad andmed avaldanud kohtuvälisele menetlejale.⁹¹

Kui menetleja uuendab menetluse kiir- või üldmenetluse korras, näiteks VTMS § 54⁶ lõikes 6 sätestatud juhul, ja kutsub sõiduki omaniku välja tunnistajana, on viimasel kohustus anda infot sõidukit juhtinud isiku kohta. Vastava kohustuse rikkumise eest on ette nähtud kriminaalkaristus KarS §-s 318. *Nemo tenetur se ipsum accusare* põhimõtte kohaselt ei oleks omanikul seda kohustust ainult sel juhul, kui ta peaks tunnistama enda või oma lähedase vastu.

⁸⁹ Kohalike maksude seadus. – RT I 1994, 68, 1169; 29.12.2011, 1.

⁹⁰ E. Kergandberg. PS § 22/20.1. – E-J. Truuväli jt (toim). *Op.cit.*

⁹¹ HMKm 05.12.2011 nr 4-11-4593.

Seega võib eelnevat kokku võttes asuda seisukohale, et kuna kirjalikus hoiatamismenetluses ei kohalda menetleja sõidukit tegelikult juhtinud isiku andmete teadasaamiseks mingit sundi ja tegemist ei ole ka sõiduki eest vastutava isiku kohustusega, ei esine siin enese mittesüüstamise privileegi riivet.

2.2. Trahviteate vaidlustamise piirangu õiguspärasus kirjalikus hoiatamismenetluses

Nagu eelnevalt leitud, ei käsitleta sõiduki eest vastutavat isikut kirjalikus hoiatamismenetluses menetlusaluse isikuna. Kuna trahviteate adressaadil (sõiduki omanikul) sisuliselt menetlusstaatus puudub, on ilmselt ka mõistetav, et talle ei saa laiendada VTMS-st §-st 19 tulenevad õigused.

Käesolevas alapeatükis analüüsib autor trahviteate vaidlustamise võimalikkust ja aluseid, sealhulgas kohtuvälise menetleja tegevuse vaidlustamist, trahviteate vaidlustamise võimalikkust maakohtus ning VTMS § 114 lõikes 2 sätestatud kohtukaebeõiguse piirangu kooskõla põhiseadusega, viies läbi ka proportsionaalsuse testi. Samuti analüüsib autor olemasolevat kohtupraktikat antud valdkonnas.

2.2.1. Trahviteate vaidlustamise võimalikkus ja alused

Olulisemaks menetluslikuks garantiiks väärteomenetluses võib pidada õigust kohtuvälise menetleja ametniku poolt määratud karistust või muud tehtud otsust vaidlustada. Järgnevalt analüüsib autor, kas ja millistel tingimustel on võimalik vaidlustada kohtuvälise menetleja poolt tehtud menetluslikke otsustusi kirjalikus hoiatamismenetluses.

2.2.1.1. Trahviteate vaidlustamine VTMS-s sätestatud alustel

Kirjalikus hoiatamismenetluses võib kohtuväliline menetleja teatud tingimustel, mida on analüüsitud eespool, määrata hoiatustrahvi. Sellisel juhul saadetakse isikule trahviteade, mis peab vastama VTMS §-s 54² sätestatud tingimustele.

Trahviteate vaidlustamist kirjalikus hoiatamismenetluses reguleerib VTMS § 54⁵. Nimetatud § lõike 1 kohaselt on mootorsõiduki eest vastutaval isikul, kui ta ei nõustu

määratud hoiatustrahviga, õigus kolmekümne päeva jooksul trahviteate kättesaamisest arvates trahviteade vaidlustada. Vaidlustamise korral hoiatustrahv ei jõustu. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt esitatakse kaebus trahviteate peale kirjalikult trahviteate koostanud kohtuvälisele menetlejale ja selles märgitakse trahviteate koostanud kohtuvälise menetleja nimetus, kellele kaebus esitatakse (p 1), kui kaebuse esitab füüsiline isik, siis tema ees- ja perekonnanimi, elukoha aadress, telefoninumber ja elektronposti aadress (p 2), kui kaebuse esitab juriidiline isik, siis tema nimetus ja juriidilise isiku registrikood ning välismaisel juriidilisel isikul registrikoodiga võrdsustatud numbri- või tähekombinatsioon, asukoha aadress, telefoninumber ja elektronposti aadress (p 3), esindaja olemasolul kaebuse esitaja esindaja ees- ja perekonnanimi, asukoha aadress, telefoninumber ja elektronposti aadress (p 4), hoiatustrahvi määranud kohtuvälise menetleja nimetus ja aadress (p 5), trahviteate number ja kuupäev (p 6) ning kaebuse esitanud isiku taotluse sisu ja põhjendus (p 7). Seega peab esitatav kaebus vastama seadusega kindlaksmääratud tingimustele. Etteruttavalt võib märkida, et VTMS § 54⁶ lõike 1 kohaselt teeb kohtuvälise menetleja juhul, kui kaebus ei vasta nimetatud tingimustele, kaebuse käiguta jätmise kohta määruse ja annab kaebuse esitajale tähtaja puuduste kõrvaldamiseks.

Eeldades, et trahviteate adressaat ehk sõiduki omanik või vastutav kasutaja trahviteates nimetatud väärtegu toime ei pannud, on üheks võimaluseks trahviteadet vaidlustada selle isiku nimetamine, kes sõiduki omaniku või vastutava kasutaja asemel teo toime pani. Isiku nimetamisest siiski üksi ei piisa, VTMS § 54⁵ lõike 3 kohaselt tuleb kaebuses märkida lisaks trahviteates märgitud ajal mootorsõidukit kasutanud isiku elukoha aadress, juhiloa number ja sünniaeg või isikukood. LS §-s 72 on sätestatud sõidukiomaniku ja vastutava kasutaja kohustus. Nimetatud § lõike 1 kohaselt peab nii sõidukiomanik kui ka vastutav kasutaja tagama talle kuuluva või tema valduses oleva sõiduki õige kasutamise, tehnilise korrasoleku ja nõuetekohase hoidmise. LS § 72 lõike 2 kohaselt peab mootorsõiduki omanik⁹² juhul, kui ta annab mootorsõiduki kasutada teisele isikule, mootorsõiduki kasutamise ajal ja teise isiku poolt mootorsõiduki kasutamise lõppemisest arvates kuue kuu jooksul säilitama ning liiklusjärelvalve teostaja või kohtu nõudmisel esitama mootorsõidukit kasutanud isiku ees- ja perekonnanime, mootorsõidukit kasutanud isiku aadressi, mootorsõidukit kasutanud isiku sünniaja või isikukoodi ja mootorsõidukit kasutanud isiku juhiloa numbri. Nimetatud kohustuse rikkumise eest ähvardab sõiduki

⁹² See kohustus laieneb LS § 72 lõike 3 kohaselt ka sõiduki vastutavale kasutajale.

omanikku või vastutavat kasutajat väärteokaristus LS § 261 alusel.⁹³ Teiseks VTMS-s sätestatud trahviteate vaidlustamise aluseks on § 54⁵ lõikes 4 sätestatud olukord, kui enne trahviteates nimetatud teo toimepanemise aega on teatatud pädevale ametiasutusele mootorsõiduki või selle registreerimismärgi vargusest, kadumisest või hävimisest ja vastutav isik seda tõendab. Samast sättest tuleneb ka kolmas alus, milleks on õigusvastasust välistava asjaolu esinemine. VTMS § 54⁵ lõigetest 5 ja 6 tulenevad vastavad kohustused juriidilistele isikutele, sealhulgas riigile, kohalikule omavalitsusele ja avalik-õiguslikule juriidilisele isikule.⁹⁴

Kui sõiduki eest vastutav isik vaidlustab hoiatustrahvi põhjusel, et sõidukit juhtis kolmas isik, saadab kohtuväline menetleja VTMS § 54⁶ lõike 4 kohaselt trahviteate nimetatud kolmandale isikule. Kui sõiduki eest vastutava isiku poolt nimetatud isik omakorda trahviteate vaidlustab, peab kohtuväline menetleja VTMS § 54⁶ lõike 6 kohaselt uuendama väärteomenetluse kiir- või üldmenetluse korras. Kui aga sõiduki eest vastutav isik vaidlustab hoiatustrahvi põhjusel, et sõiduk või selle registreerimismärk oli varastatud, kadunud või hävinud või kui esines õigusvastasust välistav asjaolu, võib kohtuväline menetleja jätta väärteomenetluse uuendamata ja trahviteate tühistada (VTMS § 54⁶ lõige 3). Tegemist on ainukese trahviteate tühistamise alusega, mis on VTMS-s sätestatud.

Kui võrrelda kirjalikku hoiatamismenetlust „tavalise“ ehk suulise hoiatamismenetlusega, peab viimase puhul kohtuväline menetleja hoiatustrahvi määramiseks täitma teatud tingimused. Kõnealused tingimused on sätestatud VTMS § 53 lõikes 3: hoiatustrahvi määramisega võib piirduda, kui 1) menetlusalusele isikule on selgitatud, et tal on õigus hoiatamismenetlusest keelduda ning sel juhul alustatakse väärteomenetlust kiir- või üldmenetluse korras; 2) menetlusalusele isikule on selgitatud tema õigused ja kohustused vastavalt §-le 19 ja võimaldatud anda väärteo toimepanemise kohta ütlusi. Seega võib isik näiteks juhul, kui ta on veendunud, et ta talle süüksarvatavat väärtegu toime pannud ei ole, hoiatamismenetlusest keelduda ja nõuda väärteoasja menetlemist üldmenetluses.

⁹³ Oluline on tähele panna, et vastava kohustuse täitmisele sundimine karistuse ähvardusel sätestati liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seadusega ja just kirjaliku hoiatamismenetluse kasutuselevõitmisega seonduvalt. Enne seda kõnealust kohustust ega ka karistust õigusaktid ette ei näinud.

⁹⁴ Vrd KarS § 14 lg 3.

Hoiatamismenetluse kohaldamisega mittenoostumiseks on menetlusosalusel isikul tegelikult teinegi võimalus ja seda isegi pärast esialgse nõusoleku andmist. Nimelt sätestab VTMS § 53 lõike 5 teine lause, et kohtuväline menetleja uuendab väärtomenetluse kiir- või üldmenetluse korras, kui menetlusosalusele isikule määrati hoiatustrahv ja ta ei ole seda hoiatamisotsuse kättesaamisest alates seitsme päeva jooksul täies ulatuses tasunud. Seega sisuliselt võib isik juhul, kui ta mõtleb hoiatamismenetluse kohaldamise osas ümber ja soovib siiski üldmenetlust, jätta lihtsalt hoiatustrahvi tasumata. Väärtomenetluse uuendamine kiir- või üldmenetluses taastab kõik menetluslikud garantiid, sealhulgas kohtukaebetoiguse.

Kirjalikus hoiatamismenetluses aga eelkirjeldatud tingimused puuduvad, seega sisuliselt isik ei saa valida kirjaliku hoiatamismenetluse asemel üldmenetlust. Ühest küljest on see ka mõistetav, kuna hoiatamismenetluses on hoiatustrahvi või suulise hoiatuse adressaat menetlusosaluseks isikuks ja isikule, kes ei ole menetlusalune isik, ei saa ilmselt laieneda ka üldised menetlusosaluse isiku õigused ja kohustused VTMS § 19 mõttes. Võib väita, et sisuliselt ei pruugigi isik tema suhtes rakendatavast menetlusest enne trahviteate saamist teada.

Seega on VTMS-s *expressis verbis* sätestatud kolm trahviteate vaidlustamise alust ja muid trahviteate vaidlustamise aluseid seadusega ette nähtud ei ole.

2.2.1.2. Kohtuvälise menetleja tegevuse vaidlustamine

VTMS § 76 lõike 1 kohaselt on menetlusosalisel ja menetlusvälisel isikul õigus kuni asjas kohtuvälise menetleja otsuse tegemiseni esitada kohtuvälise menetleja juhile kaebus kohtuvälise menetleja tegevuse peale. Siinkohal võiks kõigepealt küsida, mis on nimetatud sättes märgitud kohtuvälise menetleja otsus? Kui käsitleda kõnealuse otsusena kirjalikus hoiatamismenetluses kohtuvälise menetleja poolt koostatavat trahviteadet, siis kaebuse esitamine kohtuvälise menetleja tegevuse peale kõne alla tulla ei saaks, kuna VTMS § 76 lõike 1 kohaselt on võimalik kaebust esitada üksnes otsuse tegemiseni ja mitte hiljem. Samuti tuleb märkida, et enne trahviteate koostamist isikut ühelgi viisil ära või üle ei kuulata, mistõttu, nagu ka eelnevalt leitud, isik sisuliselt ei teagi tema suhtes käimasolevast menetlusest. Seetõttu ei saa ta kaebuses mõistetavalt märkida ka VTMS § 76 lõikes 4 sätestatud andmeid, näiteks vaidlustatavat menetlustoimingut. Kui lisaks eelnevale

arvestada ka seda, et VTMS § 54¹ lõike 6 kohaselt lõpetab kirjaliku hoiatamismenetluse kohaldamine väärteomenetluse, on kohtuvälise menetleja juhile kaebuse esitamine sisuliselt võimatu.

Samas kui mitte käsitleda VTMS § 76 lõike 1 mõttes otsusena kirjalikus hoiatamismenetluses koostatavat trahviteadet, tekib aga kaebetähtaja probleem, mida VTMS-s sätestatud ei ole. Seega oleks sellise tõlgenduse kohaselt tegemist piiramatul kaebetähtajaga. On selge, et kaebetähtaeg ei saa õigusrahu huvides olla piiramatu, kuid kuna see küsimus käesoleva magistr töö eesmärkide täitmise seisukohalt olulist tähtsust ei oma, loobub autor teadlikult selle probleemi edasisest käsitlemisest.

Eeltoodu põhjal on autori hinnangul ebaselge (õigusselgusetu), kas kirjalikus hoiatamismenetluses on võimalik esitada kaebust kohtuvälise menetleja tegevuse peale VTMS § 76 alusel. Kui vaadelda olemasolevat kohtupraktikat, on kohtud siiski vastavaid kaebusi sisuliselt lahendanud,⁹⁵ mis omakorda tähendab, et kohtuvälise menetleja juht on VTMS § 77 alusel sisuliselt läbi vaadanud VTMS § 76 alusel kohtuvälise menetleja tegevuse peale esitatud kaebuse.

Edasi analüüsib autor, kellel võiks olla subjektiivne õigus kõnealuse kohtuvälise menetleja tegevuse vaidlustamiseks ja vastavasisulise kaebuse esitamiseks. VTMS § 76 lõike 1 kohaselt on see õigus menetlusosalisel ja menetlusvälisel isikul. VTMS § 16 kohaselt on menetlusosaliseks menetlusalune isik ja tema kaitsja. Menetlusvälise isikuna tuleb ilmselt käsitada isikut, kes menetluses ei osale. Kuigi VTMS § 76 lõige 1 sellist tingimust *expressis verbis* ei sätesta, peaks VTMS sätete, eelkõige § 75 lõike 6, § 112 lõike 2, § 119 lõike 2 ja 144 lõike 2 tõlgendamisel käesoleva magistr töö autori hinnangul menetlusvälisel isikul olema nn põhjendatud huvi,⁹⁶ st kõnealune menetlus peaks mingil viisil puudutama tema huve. VTMS § 18 lõike 1 teise lause kohaselt ei loeta menetlusaluseks isikuks sõiduki omanikku ega vastutavat kasutajat, kellele saadetakse trahviteade kirjalikus hoiatamismenetluses. Seega tuleb asuda seisukohale, et kirjaliku hoiatamismenetluse subjektile ei laiene näiteks VTMS § 5 punktist 2 kohtuvälisele menetlejale tulenev kohustus tagada menetlusalusele isikule võimalus end iseseisvalt kaitsta (anda ütlusi, esitada tõendeid ning taotlusi jne). Samas ei ole kindlasti tegemist ka

⁹⁵ Näiteks HMKm 28.12.2011 nr 4-11-4902.

⁹⁶ Vrd halduskohtumenetluses tuvastamiskaebuse esitamisel nõutav põhjendatud huvi.

menetlusvälise isikuga. Seega tuleks VTMS § 76 lõiget 1 tõlgendada laiendavalt ja asuda seisukohale, et kuigi juriidiliselt ei ole trahviteate adressaadi puhul tegemist menetlusaluse isikuga, on seadusandja tahte kohaselt siiski ka temal olemas subjektiivne õigus kaebuse esitamiseks kohtuvälise menetleja tegevuse peale, kui tema arvates on tema õigusi rikutud.

Eeltoodu põhjal asub autor seisukohale, et VTMS §-d 76 ja 77 on kohaldatavad ka kirjalikus hoiatamismenetluses – isikul, kellele trahviteade koostati, on õigus esitada kaebus kohtuvälise menetleja tegevuse peale.

Vastavalt VTMS § 77 lõikele 2 võib kohtuvälise menetleja juht kaebust lahendades või tema õigusaktiga volitatud ametnik määrusega jätta kaebuse rahuldamata, rahuldada kaebuse täielikult või osaliselt ja kui õiguste rikkumist ei saa enam kõrvaldada, tunnistada isiku õiguste rikkumist, või tühistada vaidlustatud määrus või peatada vaidlustatud menetlustoiming täielikult või osaliselt, kõrvaldades õiguste rikkumise. VTMS § 78 lõike 1 kohaselt võib isik juhul, kui ta ei nõustu kaebust lahendades tehtud määrusega ja vaidlustatakse kohtuvälise menetleja tegevust, millega on rikutud isiku õigusi ja vabadusi, esitada kaebuse maakohtule.

2.2.1.3. Trahviteate vaidlustamine muudel alustel

Nagu eelnevast nähtub, sätestatakse alused, millele võib trahviteate vaidlustamisel tugineda, VTMS § 54⁵ lõigetes 3-6. VTMS ei näe *expressis verbis* ette muid trahviteate vaidlustamise aluseid peale nende, mis on sätestatud VTMS-s. Tõlgendamise kaudu võib eeldada, et kaebust saab lisaks esitada ka VTMS § 76 lõike 1 alusel kohtuvälise menetleja tegevuse peale, kuid ka see ei ole lõpuni selge.

Küsimus on selles, kas lisaks nimetatud alustele võib vaidlustamine kõne alla tulla ka mingitel muudel alustel. VTMS § 54⁵ lõikeid 3-6 grammatiliselt tõlgendades võiks seda eitada ja asuda seisukohale, et trahviteadet on võimalik vaidlustada üksnes nendes toodud alustel⁹⁷ – esiteks põhjusel, et sõidukit kasutas teine isik (sellisel juhul tuleb vaidlustamisel märkida trahviteates märgitud ajal sõidukit kasutanud isiku ees- ja perekonnanimi ning elukoha aadress, juhiloa number ning sünniaeg või isikukood), teiseks põhjusel, et sõiduk

⁹⁷ Sama seisukohta kinnitavad ka Politsei- ja Piirivalveameti nõuanded trahviteate vaidlustamiseks. Internetis: <http://www.politsei.ee/et/nouanded/kiiruskaamerad/trahviteate-vaidlustamine/>, 03.04.2012.

või selle riiklik registreerimismärk on enne trahviteates nimetatud teo toimepanemise aega varastatud, kadunud või hävinud (sellisel juhul tuleb vaidlustamisel esitada ametlik kinnitus selle kohta, et kõnealuste asjaolude kohta on enne trahviteates nimetatud teo toimepanemise aega teatatud pädevale ametiasutusele, näiteks politseile), ja kolmandaks juhul, kui esineb õigusvastasust välistav asjaolu. KarS §-de 28-31 kohaselt on teo õigusvastasus välistatud eelkõige hädaseisundi või hädakaitse, kohustuste kollisiooni⁹⁸ ja eksimuse puhul. Tüüpiliseks näiteks õigusvastasust välistavast asjaolust on näiteks sünnitava naise⁹⁹ või haige transportimine haiglasse.

Küsimusi võiks autori hinnangul tekitada näiteks olukord, kui sõidukiomanik või vastutav kasutaja mingitel (eeldatavasti objektiivsetel) asjaoludel ei tea, kes sõidukit kasutas. Trahviteate edukas vaidlustaimne sellisel juhul praktikas ilmselt kõne alla ei tule, kuna vastavasisulise kaebuse jätkaks kohtuväline menetleja suure tõenäosusega VTMS § 54⁶ lg 2 punkti 3 alusel koosmõjus § 54⁶ lõikega 1 läbi vaatamata. Seda eriti arvestades LS § 72 lõikest 1 sõiduki omanikule ja vastutavale kasutajale tuleneva kohustusega tagada sõiduki õige kasutamise, tehniline korrasolek ja nõuetekohane hoidmine ning sama § lõikest 2 tuleneva kohustusega säilitada andmed isiku kohta, kellele sõiduk kasutamiseks anti.

Samas, olenemata sellest, et VTMS vastavad sätted praeguses sõnastuses seda otseselt ei toeta, on autori hinnangul selge, et praktikas peaks tõhusa õiguskaitse tagamiseks lisaks VTMS § 54⁵ lõigetes 3-6 sätestatud alustele olema võimalik trahviteadet vaidlustada põhimõtteliselt mistahes vääртеomenetluses lubataval muul alusel, sealhulgas näiteks juhul, kui menetleja on trahviteate koostamisel kohaldanud ebaõigesti materiaa lõigust või rikkunud menetlusõiguse norme. Tõhusa õiguskaitse seisukohalt ei saa autori arvates pidada lubatavaks ka olukorda, kus trahviteadet ei saa vaidlustada VTMS § 29 lõikes 1 sätestatud üldistel vääртеomenetlust välistavatel alustel.

Praeguses VTMS sõnastuses võiks näiteks juhul, kui kohtuväline menetleja menetles kirjaliku hoiatamismenetluse raames sellist vääртеgu, mille menetlus tulnuks tegelikult jätta alustamata või lõpetada (VTMS § 29 lg 1), trahviteate adressaadil kõne alla tulla üksnes

⁹⁸ HMKm 28.12.2011 nr 4-11-4902. Autorile teadaolevalt on siiani tegemist ainukese kirjaliku hoiatamismenetluse raames toimunud vaidlusega, kus kaebaja leidis, et esineb õigusvastasust välistav asjaolu. Kohus antud kaasuses leidis, et õigusvastasust välistavaid asjaolusid ei esinenud.

⁹⁹ RKKKo nr 3-1-1-42-09. – RT III 2009, 28, 206.

kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse¹⁰⁰ § 15 lg 2 punkti 2 alusel. Samas viitab nimetatud säte riigivastutuse seaduse § 15 lõikele 1, millest tulenevalt kuuluks väärteomenetluses kohtuvälise menetleja poolt tekitatud kahju hüvitamisele üksnes juhul, kui menetleja on menetluse käigus toime pannud kuriteo. Ka ei anna VTMS alust trahviteate tühistamiseks, kuna trahviteade on juba koostatud ja väärteomenetlus sellega lõpetatud (VTMS § 54¹ lg 1 lause 1). Jõustunud hoiatustrahv aga kuulub täitmisele.

Automaatse kiiruskontrolli puhul on VTMS § 29 lg 1 punktis 1 sätestatud alus väärteomenetluse lõpetamiseks pigem kaheldav, sest lubatud sõidukiiruse ületamine on fikseeritud kaameraga, mis eeldatavasti töötab nõuetekohaselt. Näitena võiks siinkohal tuua sellise olukorra, kus sõidukiirust piirav liiklusmärk ei ole sõidukijuhile nähtav. Tõenäolisemalt võib VTMS § 29 lg 1 punktis 1 sätestatud alus autori hinnangul olla kohaldatav näiteks väärparkimiste menetlemisel, kuna siin võib esineda olukord, kus väärteokoosseis polegi täidetud – seda ühe näitena juhul, kui sõidukit ei pargitud, vaid peatati (näiteks toimus veose laadimine). Juhul, kui ka peatumine oli õigusvastane, ei oleks sellise näite puhul valla- või linnavalitsusel tegelikult üldse pädevust väärtegu menetleda, sest LS § 263 lõike 4 kohaselt on valla- või linnavalitsusel õigus menetleda üksnes parkimise nõuete rikkumisi (koosseis LS §-s 261). Pädevuse puudumine ei omaks aga autori hinnangul isegi olulist tähtsust, kuna peatumise nõuete rikkumisi ei olegi tulenevalt LS §-st 262 võimalik menetleda kirjaliku hoiatamismenetluse raames. Kui menetleja hinnangul sõiduk siiski parkis, ja ta koostas trahviteate sõiduki eest vastutavale isikule, esinebki just VTMS § 29 lg 1 punktis 1 sätestatud olukord, kus menetleja oleks pidanud jätma väärteomenetluse alustamata.

Kuigi autor on seisukohal, et hoiatustrahvi peab saama vaidlustada mistahes VTMS-s lubataval alusel, on VTMS vastav regulatsioon kirjaliku hoiatamismenetluse kontekstis siiski piisavalt õigus selgusetu. Seda eelkõige põhjusel, et vaidlustamise kõiki aluseid ei ole VTMS-s selgelt välja toodud. Kuna siiani puudub veel ka asjakohane kohtupraktika, võib praeguse õigus selgusetu regulatsiooni tõttu trahviteade jõustuda ja kuuluda täitmisele olenemata trahviteate adressaadi asjakohasest vastuväidetest. Nagu märgitud, siis jõustunud trahviteate tühistamine võimalik ei ole.

¹⁰⁰ Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260; 13.09.2011, 9.

Ühe näitena võiks veel tuua olukorra, kus kaebaja ehk sõiduki omanik objektiivselt ei saanud rikkumist toime panna (näiteks viibis välismaal või mingi muu objektiivne põhjus). VTMS § 54⁵ lõike 3 kohaselt peab isik juhul, kui ta vaidlustab trahviteate põhjusel, et mootorsõidukit kasutas teine isik, märkima kaebuses selle isiku andmed. Küsitav on, kas selline kohustus laieneb vaidlustajale ka eespool märgitud muu objektiivse põhjuse esinemise korral. Kuigi sellist võimalust VTMS otsesõnu ette ei näe, ei jää kõnealuses olukorras autori hinnangul menetlejal küll ilmselt midagi muud üle, kui uuendada üldmenetlus ja asuda välja selgitama toimepandud väärteo kõiki vajalikke detaile (VTMS § 54⁶ lõige 6). Praktikaga aga üldmenetlust sellisel alusel suure tõenäosusega ei uuendataks ja seda eelkõige ilmselt seetõttu, et uuendamiseks puudub õiguslik alus. Seda kinnitavad ka kohtuvälise menetleja juhised trahviteate vaidlustamiseks, mille kohaselt ei piisa hoiatustrahvi tühistamiseks sellest, kui isik vaidlustab trahviteate põhjendusel, et tema sel ajal sõidukit ei juhtinud. Kui sõiduki tegeliku kasutaja kohta nõutavaid andmeid ei esitata, ei vabane sellise vaidlustuse esitaja hoiatustrahvi tasumise kohustusest.¹⁰¹

Ühe võimalusena vaidlustamiseks võiks ehk kõne alla tulla veel VTMS §-s 212 kohaldamine, mis sarnaneb pisut teistmisega kohtumenetluses. Nimetatud sätte kohaselt lahendab VTMS 17. peatükis (lahendi jõustumine ja täitmisele pööramine) reguleerimata küsimused ning muud kohtuvälise menetleja lahendi või kohtulahendi täitmisel ilmnevad kahtlused ja ebaselgused lahendi teinud kohus või kohtuväline menetleja või lahendit või kohtulahendit täitmisele pööranud kohtuväline menetleja või maakohtu kohtunik oma määrusega menetlusosalisi kohtusse kutsumata kirjalikus menetluses. VTMS kommentaaride kohaselt on selle sätte mõtteks võimaldada paranduste tegemist kohtuvälise menetleja ja kohtu lahenditesse. Need parandused on aga pigem formaalse, mitte sisulise tähendusega, st puudutavad lahendi nõ üldandmeid (näiteks ebaõige lahendi kuupäev vms),¹⁰² mistõttu see trahviteate sisulisel vaidlustamisel siiski suure tõenäosusega tulemust ei anna.

Eeltoodust lähtuvalt leiab autor, et kirjaliku hoiatamismenetluse trahviteadete vaidlustamise regulatsioon VTMS-s on õiguselgusetu – on ebaselge, kas trahviteadet on üldse võimalik vaidlustada näiteks juhul, kui menetleja on trahviteate koostamisel

¹⁰¹ Politsei- ja Piirivalveameti nõuanded trahviteate vaidlustamiseks. Internetis: <http://www.politsei.ee/et/nouanded/kiiruskaamerad/trahviteate-vaidlustamine/>, 03.04.2012.

¹⁰² T. Ploom. VTMS § 212/1. – I. Koolmeister jt (koost). *Op.cit.*

kohaldanud ebaõigesti materiaalõigust või rikkunud menetlusõiguse norme. Samas on autori arvates ebamõistlik olukord, kus jõustunud trahviteate tühistamine ei ole võimalik. Isikute õiguskaitse võimalusi võib õigusselgusetu regulatsiooni tõttu pidada ebatõhusateks ja seadusandjal tuleks selles osas kindlasti kaaluda VTMS täiendamist.

2.2.1.4. Trahviteate vaidlustamise võimalikkus maakohtus

Üldine kohtusse pöördumise õigus tuleneb PS § 15 lõike 1 esimesest lausest. Selle kohaselt on igal isikul õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Tegemist on subjektiivse menetlusõigusliku tagatisega (üldise kohtutee garantii), mille eesmärgiks on tagada põhiõiguste materiaalõiguslik kehtivus tegelikkuses. Selleks peab iga subjektiivset õigust olema võimalik realiseerida kohtus.¹⁰³

Kirjalikus hoiatamismenetluses on seadusandja oluliselt piiranud trahviteate vaidlustamise võimalusi. Lisaks sellele, et sõiduki omanikku ega vastutavat kasutajat, kellele saadetakse trahviteade kirjalikus hoiatamismenetluses, ei loeta menetlusaluseks isikuks ja tal seetõttu ei saa olla muuhulgas VTMS § 19 lg 1 punktis 7 sätestatud õigust (vaidlustada kohtuvälise menetleja või kohtu menetlustoiming või lahend), on trahviteate peale kaebuse esitamine maakohtule välistatud ka VTMS § 114 lõikest 2 tulenevalt. Seega on seadusandja piiranud PS § 15 lõike 1 esimesest lausest tulenevat igapäevast põhiõigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse.

VTMS § 114 lõike 1 kohaselt on menetlusosalisel õigus esitada maakohtule kaebus ainult kiirmenetluses tehtud otsuse (VTMS § 55 lg 2) ja üldmenetluses tehtud otsuse (VTMS § 73 lg 1) peale. Kõnealust sätet grammatiliselt tõlgendades võiks asuda seisukohale, et see ei kuulu kohaldamisele kirjalikus hoiatamismenetluses, kuna selles sättes on *expressis verbis* sätestatud, milliste lahendite peale kaebust maakohtule esitada saab. Veelgi enam, VTMS § 114 lõike 2 kohaselt ei saa kaebust esitada VTMS § 54 kohaselt tehtud hoiatamisotsuse peale või VTMS § 54² kohaselt tehtud trahviteate peale. Seadus on siin seega kaebuse esitamise selgesõnaliselt välistanud ja maakohtul põhimõtteliselt puuduks seaduslik alus vastavasisulise kaebuse menetluse võtmiseks – selline kaebus tuleks jätta läbi

¹⁰³ M. Ernits. PS § 15/1.2. – E-J. Truuväli jt (toim). *Op.cit.*

vaatamata.¹⁰⁴ Tõlgenduse korral, mille kohaselt trahviteate peale maakohtule kaebust esitada ei saa, ei saaks kohus otsustada hoiatustrahvi sisulise õiguspärasuse üle, sest VTMS § 117 lg 1 punkti 1 kohaselt kontrollib maakohtunik kaebemenetluse eelmenetluses asja kohtualluvust ning VTMS §-de 114 ja 115 nõuete täitmist. Seega puuduks isikul võimalus vaidlustada kohtus kirjalikus hoiatamismenetluses määratud hoiatustrahvi seoses materiaalõiguse vale kohaldamise või menetlusnormide rikkumisega menetleja poolt.

Samas on autori hinnangul küsitav, kas seadusandja tahteks oli isiku kaebeõiguse absoluutne piiramine ehk trahviteate peale maakohtule kaebuse esitamise võimaluse täielik välistamine, kuna selline piirang oleks – vähemalt esmapilgul – suure tõenäosusega vastuolus põhiseadusega. Kohtuvälisele menetlejale ehk riigi täidesaatvale võimule antud õigusemõistmise funktsiooni täitmise üle peab autori hinnangul igal juhul saama teostada kohtulikku kontrolli, kuna õigustest kinnipidamise üle kohtuliku kontrolli teostamise võimalus sõltumatus kohtus on ka õigusriigi üheks tunnuseks.¹⁰⁵ Kuigi vaidlustada ei ole võimalik näiteks määratud hoiatustrahvi suurust,¹⁰⁶ peab isik autori arvates igal juhul saama esitada kaebust vähemalt sellisel juhul, kui kohtuväline menetleja on trahviteate koostamisel rikkunud (oluliselt) menetlusõiguse norme.

Kui vaadata isiku kaebeõigust puudutavaid VTMS kommentaare suulise hoiatamismenetluse (VTMS §§ 53 jj) puhul,¹⁰⁷ siis on kommentaaride koostajad asunud seisukohale, et kaebemenetluse välistamine hoiatamismenetluse puhul oli tingitud menetlusökonomiast (tegemist on vähetähtsa väärtusega ja karistus ei ole suur). „Samas“, märgitakse kommentaarides, „on PS § 15 kohaselt igal juhul õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Eeltoodust lähtuvalt võib asuda seisukohale, et § 114 lg 2 on kohaldatav nendel juhtudel, kui on järgitud hoiatamismenetluse nõudeid. Menetlusnormide rikkumise korral peaks hoiatamisotsus olema vaidlustatav.“¹⁰⁸ Käesoleva magistritöö autor nõustub vastava seisukohaga täielikult ja leiab, et see on kohaldatav ka kirjaliku hoiatamismenetluse puhul, kuna VTMS täiendamisel kirjaliku hoiatamismenetluse liigiga täiendati kõnealust sätet üksnes viitega VTMS §-le 54²

¹⁰⁴ Seda väidet kinnitab muuhulgas näiteks HMKm 07.09.2011 nr 4-11-3126.

¹⁰⁵ R. Narits. *Op.Cit.*, lk 197.

¹⁰⁶ Kirjalikus hoiatamismenetluses kohaldatava hoiatustrahvi määrad on sätestatud LS §-s 262.

¹⁰⁷ Kuna VTMS kommenteeritud väljaanne on ilmunud 2007. aastal ehk enne seda, kui seadust täiendati kirjaliku hoiatamismenetluse liigiga, siis mõistetavalt puuduvad seal kommentaarid kirjaliku hoiatamismenetluse kohta.

¹⁰⁸ E. Pajula. VTMS § 53/5. – I. Koolmeister jt (koost). *Op.cit.*

(trahviteade) – mingeid muid erisusi maakohtule kaebuse esitamise õigusega seonduvalt seadusest ei tulene.

Seaduseelnõu 179 SE ehk liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu algtekst¹⁰⁹ VTMS § 114 lõike 2 muutmist või täiendamist ette ei näinud. Nimetatud sätte täiendamine tekkis siiski eelnõusse selle teise lugemise¹¹⁰ ajaks (vt eelnõu § 4 punkt 15). Kõnealuse eelnõu seletuskiri, mis käib teise lugemise teksti juurde, on autori hinnangul suhteliselt lakooniline – selles on üksnes märgitud: „Väärteomenetluse seadustiku § 114 lõike 2 muudatus näeb ette, et sarnaselt hoiatamisotsusele tuleb ka kirjaliku hoiatamismenetluse puhul tehtava trahviteate kohta sätestada, et menetlusosalisel ei ole õigust esitada maakohtule kaebust kohtuvälise menetleja poolt tehtud trahviteate peale. Trahviteate vaidlustamine käib kohtuvälise menetleja kaudu. Kui isik vaidlustab trahviteate, alustab kohtuvälise menetleja väärteomenetlust kiir- või üldmenetluse korras.“¹¹¹

Kahjuks ei ole eelnõu seletuskirjas analüüsitud sellise kaebeõiguse piirangu formaalset ega materiaalselt kooskõla PS-ga ega seda, milline on riive aluseks olev põhiõigus või põhiseaduse printsiip, samuti riive proportsionaalsust ehk sisuliselt selle vastavust PS-le, mistõttu ei ole tegelikult võimalik jälgida, kas seadusandja üldse on antud juhul kõnealuse piirangu lubatavust analüüsinud. Seda, et proportsionaalsuse põhimõttega peab lisaks õiguse kohaldajale arvestama ka seadusandja, on Riigikohus teatavasti sedastanud mitmetes lahendites.¹¹² Seega analüüsib kaebeõiguse piirangu proportsionaalsust (proportsionaalsuse test) käesoleva magistritöö autor.¹¹³

Samuti tuleb asuda seisukohale, et seletuskirjas esitatud väide, mille kohaselt juhul, kui isik trahviteate vaidlustab, alustab kohtuvälise menetleja väärteomenetlust kiir- või

¹⁰⁹ Eelnõu seletuskirja algtekst. Internetis:

[http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120319171050&file_id=212147&file_name=Liiklusseadus%20jt%20\(180\).doc&file_size=78848&mnsent=179+SE&etapp=19.12.2007&fd=13.04.2011](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120319171050&file_id=212147&file_name=Liiklusseadus%20jt%20(180).doc&file_size=78848&mnsent=179+SE&etapp=19.12.2007&fd=13.04.2011), 19.03.2012.

¹¹⁰ Eelnõu seletuskirja tekst seaduseelnõu nr 179 SE I teise lugemise ajal. Internetis: http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120319171050&file_id=444375&file_name=179SE%20II-tekst.doc&file_size=99840&mnsent=179+SE&etapp=04.11.2008&fd=17.12.2008, 19.03.2012.

¹¹¹ Eelnõu seletuskirja tekst seaduseelnõu nr 179 SE teise lugemise ajal.

¹¹² RKPJKo nr 3-4-1-10-10, p 65. – RT I, 27.12.2010, 7.

¹¹³ Alapeatükk 2.2.3.3.

üldmenetluse korras, on väär. Kui vaadata kehtiva VTMS § 54¹ lõike 6 teist lauset, siis selle kohaselt uuendab kohtuväline menetleja väärteomenetluse kiir- või üldmenetluse korras üksnes VTMS § 54⁶ lõikes 3 või 6 sätestatud alustel. Viidatud § lõige 3 sätestab, et kui mootorsõiduki eest vastutav isik esitab koos kaebusega § 54⁵ lõikes 4 või 6 nimetatud tõendid, võib kohtuväline menetleja jätta väärteomenetluse uuendamata ning koostada määruse trahviteate tühistamise ja väärteomenetluse uuendamata jätmise kohta. Seega ei ole VTMS § 54¹ lõike 6 teises lauses sisalduv viide VTMS § 54⁶ lõikele 3 asjakohane. VTMS § 54⁶ lõige 6 aga sätestab, et kui mootorsõiduki eest vastutava isiku poolt nimetatud isik vaidlustab trahviteate, uuendab kohtuväline menetleja määrusega või menetlustoiminguga väärteomenetluse kiir- või üldmenetluse korras. Seega uuendab kohtuväline menetleja väärteomenetluse üksnes siis, kui nn järjekorras teine isik, s.o mootorsõiduki eest vastutava isiku poolt nimetatud isik, trahviteate vaidlustab. Kõnealune seletuskiri selles osas on eeltoodust tulenevalt ebaõnnestunud.

Oluline on tähele panna, et mootorsõiduki eest vastutava isiku poolt nimetatud isik ei pea VTMS-st tulenevalt talle saadetud trahviteate vaidlustamiseks esitama VTMS § 54⁵ lõikes 3 sätestatud andmeid (nimi, aadress, isikukood, juhiloa number), kuna selline kohustus on ette nähtud üksnes sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale. Seega võib isik selleks, et tema suhtes kohaldataks siiski kiir- või üldmenetlust, kus on tagatud ka kohtukaebeõigus, esitada valeandmeid teise sõidukit juhtinud isiku kohta. Sellise skeemi järgi toimides avaneb isikul põhimõtteliselt võimalus üldmenetluses tõendada, et hoiatustrahvi kohaldamine tema suhtes ei olnud õiguspärane. Autori hinnangul ei saaks valeandmete esitamine siin ilmselt olla isegi karistatav, kuna isikul ei ole tulenevalt PS § 22 lõikest 3 kohustust anda tunnistusi enda vastu ja samuti puudub keeld valetada. Autor leiab, et on vägagi küsitav, kas seadus peaks võimaldama kaebeõiguse saavutamist sellise skeemi järgi.

Eeltoodust tulenevalt saab kokkuvõtteks märkida, et seadusandja on soovinud välistada isiku võimaluse pöörduda trahviteate vaidlustamiseks kohtusse, kuid teoreetiliselt võib see siiski osutada võimalikuks läbi valeandmete esitamise.

2.2.2. Senine kohtupraktika – kaebeõiguse piiramine on lubatav

Väärteoasjas 4-11-355 tehtud määruses¹¹⁴ märkis Harju Maakohus, et kuivõrd seadusandja ei ole ette näinud kirjalikus hoiatamismenetluses koostatud trahviteate vaidlustamist maakohtus, siis puudub maakohtul seaduslik alus hoiatustrahvi tühistamiseks ja väärteomenetluse lõpetamiseks. PS § 152 lõike 1 kohaselt jätab kohus kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. Kuna antud juhul ei ole kohus VTMS § 114 lõiget 2 kohaldamata jätnud, siis kohtu hinnangul vastuolu PS-ga ei esine.

Väärteoasjas nr 4-11-3342 esitas isik kaebuse Harju Maakohtule Tallinna Munitsipaalpolitsei Ameti poolt tehtud trahviteadete tühistamiseks ning palus ühtlasi tunnistada PS § 15 alusel VTMS § 114 lõige 2 vastuolus olevaks põhiseadusega ja jätta see kohaldamata, kuivõrd see piirab kaebaja õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Harju Maakohus oma 30.08.2011. a määruses nimetatud väärteoasjas leidis, et kirjalik hoiatamismenetlus ja VTMS § 114 lõige 2 on põhiseaduspärased. Kohus viidatud lahendis märgib: „Hoiatamismenetlus kujutab endast lihtsustatud menetlust, milles tuvastatakse väärteotoimepanemise fakt enne trahviteate saatmist. Kohus juhib tähelepanu sellele, et vastavalt VTMS § 54¹ lg-le 3 ei kujuta mootorsõiduki eest vastutavale isikule määratud hoiatustrahv endast süüteo eest kohaldatavat karistust, seda ei kanta karistusregistrisse ja see ei too endaga kaasa karistusõiguslikku tagajärge. VTMS § 54¹ lg 6 kohaselt lõpetab kirjaliku hoiatamismenetluse kohaldamine väärteomenetluse. Hoiatamismenetluses lasub kohtuvälisel menetlejal kohustus veenduda selles, et enne trahviteate väljastamist on kindlaks tehtud väärteo olemasolu, selleks tuleb VTMS § 54¹ lg 1 p 1, 2 kohaselt fikseerida andmed mootorsõiduki registreerimismärgi ja rikkumise aja ja koha kohta.“¹¹⁵ Kohus märgib lisaks, et kuna menetlusosalisel on võimalus VTMS § 76 alusel vaidlustada kohtuvälise menetleja tegevust, siis on antud kaebuse esitaja väide selle kohta, et rikutakse tema õigust pöörduda omaõiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse, ekslik. Antud väärteoasjas jättis kohus kaebuse sisuliselt läbi vaatamata ja tagastas selle kaebajale.

Sisuliselt samadele motiividele ja alustele tuginedes on maakohtud jätnud kaebused kirjalikus hoiatamismenetluses koostatud trahviteadetele läbi vaatamata ka 29.08.2011. a määruses väärteoasjas nr 4-11-2984, 25.07.2011. a määruses väärteoasjas nr 4-11-2797,

¹¹⁴ HMKm 03.02.2011 nr 4-11-355.

¹¹⁵ HMKm 30.08.2011 nr 4-11-3342.

08.11.2010. a määruses väärteoasjas nr 4-10-3981 ja 10.09.2009. a määruses väärteoasjas nr 4-09-18176.

Väärteoasjas 4-11-3611 esitas kaebuse esitaja muuhulgas taotluse tunnistada kogu hoiatustrahvi regulatsioon¹¹⁶ põhiseadusega vastuolus olevaks ja algatada vastav kohtumenetlus. Kohus jättis selle taotluse aga rahuldamata ja märkis, et kõnealuse regulatsiooni puhul võib küll möönda põhiseaduslike õiguste riive esinemist, kuid põhiseadusega see siiski vastuolus ei ole. Kohus nentis, et selliste riivete tekitamisel tuleb alati kaaluda, kas pakutav meede on proportsionaalne saavutatava eesmärgiga. Kuna kiiruse ületamine teedel on sageli esinev õigusrikkumine ja suur kiirus on üks väga oluline komponent liiklusõnnetuste põhjuste seas, tingibki selline olukord vajaduse lihtsama menetluse järele, kus hoiatustrahvi tegemisele ei eelne tavapäraselt väärteomenetlust, sest menetleja peab suutma kõikidele rikkumistele reageerida. Kirjaliku hoiatustrahvi menetluse puhul puudub isikul võimalus eelnevalt anda selgitusi ja esitada vastuväiteid, kuid sellise piirangu kaalub üles vajadus kiiruse ületamise rikkumisi ökonoomselt ja efektiivselt menetleda. Sellest tingituna leiab kohus, et liiklusohutuse parandamise vajaduse seisukohalt on taoline menetluskord lubatav ja proportsionaalne saavutatava eesmärgiga. Samuti on kohus kõnealuses lahendis asunud seisukohale, et hoiatustrahv on protsessuaalne meede, mis peab tagama tähelepanu juhtimise, et see isik tulevikus analoogseid väärteogusid ei sooritaks. Kaebeõigust kohtu hinnangul antud menetluse puhul ära võetud ei ole, kuna isik saab trahviteadet vaidlustada kohtuvälise menetleja juures. Kohus märgib, et PS § 15 lõikest 1 tulenevalt on igapähele, kelle õigusi ja vabadusi on rikutud, õigus pöörduda kohtusse, kuid see ei tähenda kohtu hinnangul seda, et sellist õigust võib piiramatult kasutada. Sellisel juhul oleksid kohtud ülekoormatud kõikvõimalike kaebuste lahendamise, mis võib kaasa tuua kohtute töö efektiivsuse vähenemise. Vältimaks kohtute ülekoormust on seadusandjal õigus piirata ja kitsendada põhiõiguste realiseerimist ning piirata teatud juhtudel kohtukaebeõigust. Selleks nähakse ette kohtuvälise vaidlustamismenetluse. Nii ka hoiatustrahvide puhul, mis, nagu nimigi ütleb, ei ole karistus, vaid hoiatus. Samas nähtub kohtu arvates VTMS-st kohtuvälise menetleja õigus ja kohustus isiku õiguste rikkumine kõrvaldada vastavasisulise kaebuse saamisel. Kui seda siiski ei tehta, on kaebajal õigus kohtuvälise menetleja määrus kohtuvälise menetleja juhile edasi kaevata. Kohus asub lahendi lõpuosas seisukohale, et tegelikult on

¹¹⁶ Tõenäoliselt peab kaebaja siiski silmas kirjalikku hoiatamismenetlust VTMS 10. peatüki 1¹ jao mõttes.

hoiatamismenetluses ka kohtusse pöördumine võimalik, kuna VTMS § 78 lõige 1 võimaldab kohtuvälise menetleja juhi määrusega mittenoostumisel see vaidlustada kohtus. Kokkuvõtteks leiab kohus, et hoiatamismenetluse regulatsioon ei ole vastuolus põhiseadusega.¹¹⁷

Kaebõiguse piiramise küsimust on analüüsinud ka Tallinna Ringkonnakohus. Oma 14.12.2010. a lahendis väärteoasjas 4-10-4102 märgib ringkonnakohus, et VTMS § 114 lg 2 regulatsiooni puhul võib möönda põhiseaduslike õiguste riive esinemist, mille tekitamisel seadusandja poolt tuleb alati kaaluda, kas pakutav meede on proportsionaalne saavutatava eesmärgiga. Praegune olukord liikluses aga tingibki ringkonnakohtu hinnangul vajaduse lihtsama menetluse järele, kuivõrd menetleja peab suutma kõigile rikkumistele reageerida. Seega, arvestades liiklusohutuse parandamise vajadust, on taoline menetluskord lubatav ja niisuguse menetluskorra näol pakutav meede on proportsionaalne saavutatava eesmärgiga. Seega on antud juhul seadusandja eesmärk suunatud kohtukaebemenetluse välistamisele menetlusökonoomikast lähtudes. Seejuures tuleb rõhutada seda, et kirjaliku hoiatamismenetluse kohaldamisega kaasneva hoiustrahvi puhul ei ole tegemist süüteo eest kohaldatava karistusega, seda ei kanta karistusregistrisse ja see ei too endaga kaasa karistusõiguslikku tagajärge.¹¹⁸

Samas märgib ringkonnakohus eelviidatud lahendis aga ka seda, et kuna PS § 15 kohaselt on igal õigustatud isikul pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse, on VTMS § 114 lg 2 kohaldatav üksnes nendel juhtudel, kui on kohtuvälise menetleja on järginud menetlusnorme. Menetlusnormide rikkumise korral peaks VTMS § 54² kohaselt tehtud trahviteade olema vaidlustatav.¹¹⁹

Vahekokkuvõttena võib asuda seisukohale, et kõikidest viidatud kohtulahenditest kumab selgelt läbi kohtute seisukoht, et sisuliselt on kirjalikus hoiatamismenetluses trahviteate peale kohtule kaebuse esitamise võimalus välistatud. Samuti on kohtud leidnud, et kõnealune kaebõiguse piirang põhiseadusega vastuolus ei ole. Järgnevalt tulekski

¹¹⁷ HMKm 02.12.2011 nr 4-11-3611.

¹¹⁸ TlnRnKm 14.12.2010 nr 4-10-4102.

¹¹⁹ Siinkohal on oluline märkida, et samale seisukohale on jõudnud ka VTMS kommentaaride koostajad: E. Pajula. VTMS § 53/5. – I. Koolmeister jt (koost). *Op.cit.*

käesoleva magistritöö autori hinnangul analüüsida kaebeõiguse piirangu põhiseadusele vastavust. Selleks tuleb muuhulgas läbi viia nn proportsionaalsuse test.

2.2.3. Kohtukaebeõiguse piirangu kooskõla põhiseadusega

2.2.3.1. Kohtukaebeõigus kui põhiõigus

Teatavasti tohib PS § 11 kohaselt õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Vaieldamatult on kohtukaebeõigus isiku põhiseaduslik õigus, mis tuleneb PS §-st 15 lõike 1 esimesest lausest, samuti EIÕK art. 6 lõike 1 esimesest lausest. PS § 15 lõike 1 esimese lause eesmärk on muuta põhiõiguste materiaalõiguslik sisu tegelikkuseks ja selle põhiseaduslik sõnum kõlab: iga subjektiivset õigust peab olema võimalik realiseerida kohtus tõhusas ja ausas menetluses mõistliku aja jooksul.¹²⁰

Küsimusele, kas PS §-s 15 ettenähtud kaebeõigus on absoluutne põhiõigus, on Riigikohus vastanud eitavalt. Seadusandjal on Riigikohtu hinnangul õigus määratleda põhiseadusega sätestatud raamides selle piirid, arvestades sealhulgas teiste põhiseaduslike väärtustega, kuid regulatsiooni kujundades peab seadusandja leidma kohase tasakaalu, kaaludes õigusrahu ja isiku kaebeõigust.¹²¹ Nagu juba eespool viidatud, ei tulene vähemalt eelnõu seletuskirjast, et seadusandja antud juhul oleks vastava kaalumise läbi viinud.

Siinkohal on asjakohane põhjalikumalt käsitleda Riigikohtu halduskolleegiumi 20.06.2007. a määrust nr 3-3-1-17-07. See puudutab VTMS § 114 lõike 2 sõnastust ajal, mil kirjaliku hoiatamismenetluse regulatsioon veel puudus, kuid on käesoleva magistritöö autori hinnangul oluline ja olemuslikult kohaldatav ka kirjaliku hoiatamismenetluse puhul. Nimetatud määruse punktis 14 märgitakse järgmist: „Kolleegium leiab, et kuigi asja lahendamine ei kuulu olemuslikult halduskohtu pädevusse, vaid üldkohtu pädevusse, oleks üksnes selle järeltulekul piirdumine ebaõige seetõttu, et kolleegiumi arvates ei saaks

¹²⁰ M. Ernits. PS § 15/1.2. – E-J. Truuväli jt (toim). *Op.cit.*

¹²¹ RKPJKm nr 3-4-1-4-06, p 12. – RT III 2006, 19, 174.

kaebaja VTMS § 114 lg-st 2 tuleneva piirangu tõttu pöörduda oma õiguste kaitseks ka üldkohtusse. Kolleegium kahtleb, kas selline olukord on kooskõlas põhiseaduse § 15 lg 1 esimese lausega. Samas oleks põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuse tõstatamine halduskolleegiumi poolt asjas, mis olemuslikult ei kuulu halduskohtu pädevusse, ebaotstarbekas. Arvestades neid kaalutlusi ja asjaolu, et kolleegiumi arvates on kriminaalkolleegium kaebeõiguse eelnimetatud piirangu põhiseadusele vastavuse osas teisel seisukohal kui halduskolleegium, tuleb asi anda HKMS § 68 lg 1 alusel lahendamiseks haldus- ja kriminaalkolleegiumi vahelisele erikogule.¹²²

Erikogu märgib kohtuotsuses, et hoiatamismenetluses menetlusaluste isikute erinev kohtlemine sõltuvalt nende suhtes kohaldatavast mõjutusvahendist ja kaebeõiguse välistamine suulise hoiatuse korral riivab isiku PS § 15 sätestatud põhiõigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Isikute põhiõigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse ei saa välistada ainuüksi menetlusökoonomia põhimõttest lähtuvalt. Sisulised argumendid hoiatusmenetluses suulise hoiatuse tegemise korral kaebeõiguse välistamise õiguspärasuse kasuks võivad seonduda põhiliselt kahe asjaoluga: 1) isiku teadva nõustumisega kaebeõigust välistava menetlusega, kusjuures isikule on selgitatud tema õigusi (õigust keelduda hoiatamismenetlusest ja hoiatamismenetluse korda) ning 2) suulise hoiatamise korral isikute teiste õiguste ja vabaduste riive puudumise või selle ebaolulise ulatusega. Erinevate mõjutusvahendite valik saab erikogu hinnangul tugineda menetluse käigus väljaselgitatavate rikkumise asjaolude ja menetlusaluse isiku eripära arvestamisele. Kuivõrd isikul ei ole hoiatamismenetlusega soostumisel kaebeõiguse kaotamine ilmselge, ei saa hoiatusmenetlusega nõustumist käsitada kaebeõiguse välistamise piisava alusena. Erikogu nendib, et suuline hoiatus ei ole karistus formaalses ega materiaalses tähenduses – see ei koorma vahetult isikut ning ei kitsenda vahetult tema õigusi ja vabadusi, tema eesmärgiks ei ole repressioon, kuid tähendab siiski selle isiku poolt väärteo toimepanemise lõplikku fikseerimist. Seega võib kaebeõiguse välistamine väärteomenetluses suulise hoiatuse kohaldamisel olla vastuolus PS § 15 lõikega 1 juhul, kui suulise hoiatuse kohaldamine toob kaasa olulise sekkumise isiku õigustesse ja vabadustesse.¹²³

¹²² RKHKm nr 3-3-1-17-07, p 14.

¹²³ RKEKo nr 3-3-1-17-07, p 18. – RT III 2008, 5, 39.

Kuna kõnealusel asjas ei osundanud kassaator Riigikohtu hinnangul neile põhiõigustele ja vabadustele, mida väärteomenetluses suulise hoiatuse tegemine rikub, ja seda, et suulise hoiatusega oleks oluliselt sekkunud kassaatori õigustesse või vabadustesse, ei nähtu ka asja materjalidest, samuti arvestades, et kohus ei saa konkreetse haldusasja lahendamisel väljuda toiminguga või akti mõju hindamisel kaebuse asjaolude piiridest ka uurimispõhimõtet kohaldades, puuduvad Riigikohtu arvates alused antud juhul kontrollida, kas hoiatusmenetluses kohaldatud suulise hoiatuse peale kaebeõiguse välistamine on põhiseaduspärane või mitte.¹²⁴

Eelviidatud Riigikohtu erikogu otsuse suhtes jäi aga eriarvamusele riigikohtunik E.Kergandberg märkides, et VTMS 10. peatükis sätestatud hoiatamismenetluse regulatsioon on kaugel ideaalist ja seadusandja peaks õigusselguse huvides kaaluma siin muudatuste tegemist (tema hinnangul on selline arusaam väljaloetav ka otsusest). Muuhulgas võiks seadusandja püüda lahendada küsimust, kuidas saab hoiatamismenetlus olla üheaegselt nii väärteomenetluse üks osa (vt VTMS 10. peatüki 1. jao pealkirja – „hoiatamismenetlus“) kui ka väärteomenetluse lõpetaja (vt VTMS § 53 lg-s 5 sätestatud¹²⁵). E.Kergandberg leiab, et kehtiva seaduse mõtte ja ka sätte kohaselt ei saa väärteomenetlus alata „hoiatusmenetluse vormis“.¹²⁶ KrMS §-s 6 sätestatud (kriminaal)menetluse kohustuslikkuse põhimõte toimib menetluse alustamise situatsioonis VTMS §-st 2 lähtuvalt piiranguteta ka väärteomenetluses ning seega tuleks kohtuvälisel menetlejal enda töös puutuda kokku menetlusloogiliste valikutega, mis reaalselt võivad ka kokku langeda. Esimeses valiksituatsioonis tuleb menetlejal hinnata, kas mingis käitumisaktis on olemas väärteotunnused või mitte, ja teises valiksituatsioonis on veendumus, et tegemist on vähetähtsa väärteoga ja seetõttu võiks kõne alla tulla ka piirdumine hoiustrahvi kohaldamise või suulise hoiatamisega. Siin aga aktualiseerub E.Kergandberg'i hinnangul täiel määral menetlusaluse isiku õiguste küsimus ja kui menetleja peab võimalikuks VTMS 10. peatükis sätestatud meetmeid, on menetlusalusel isikul õigus väga täpselt teada, kas talle kohaldatakse hoiustrahvi või suulist hoiatamist. Tõlgendades süstemaatiliselt VTMS §-s 19, § 53 lg 2 punktis 2 ja § 114 lõikes 2 sätestatud, tuleb menetlusalusele isikule kõnealusel valiksituatsioonis kahtlemata selgitada, et hoiustrahvi või suulise

¹²⁴ *Ibid.*, p 19.

¹²⁵ Siinkohal on oluline viidata, et kirjaliku hoiatamismenetluse kohta on VTMS-s analoogne säte, nimelt § 54¹ lg 6.

¹²⁶ Käsitletava otsuse p 18 teine lõik.

hoiatamisega nõustumine tähendab samaaegselt ka kohtukaebeõigusest loobumist ja et juhul, kui ta ei ole kõnealust õiguserikkumist toime pannud, tuleks tal valida PS §-s 15 sätestatud põhiõigust täiel määral tagav üldmenetluse tee. Arusaam, et enda rikkumist mõistnud, seda sisuliselt tunnistanud ja kas suuliseks hoiatamiseks või ka hoiatustrahvi kohaldamiseks igati teadva nõusoleku andnud isik loobub samaaegselt ka kohtukaebeõigusest, on E.Kergandbergi hinnangul kantud menetlusökoonomia põhimõttest. See põhimõte on kaasaegsetes süüteomenetlustes oluliselt suurema kaaluga, kui võiks välja lugeda otsuse¹²⁷ punkti 18 esimesest lõigust. Menetlusökoonomia põhimõte saab toimida vaid tasakaalu tingimustes, kui see teenib võrdsel määral nii riigi kui menetlusaluse isiku huvisid ning annab isikule võimaluse vabalt ja samas edasise suhtes siduvalt otsustada, kas tunnistada enda rikkumist, hoida aega kokku ja nõustuda enda käitumise vähestigmatiseeriva taunimisega või mitte tunnistada rikkumist ja kaitsta enda õigusi maksimaalsel määral üldmenetluses. Menetlusökoonomia põhimõte kui niisugune lakkab riigipoolse huvi kadumisel reaalselt toimimast ja annab teed paternalistlikule uurimisprintsiiobile siis, kui me mistahes väidetavalt heade kavatsustega hakkame ühele konkreetsele suulise hoiatusega nõustunud isikule otsima õigustust taganeda sellest enda teadvast nõusolekust.¹²⁸

2.2.3.2. Menetlusökoonomia kui põhiseaduslik väärtus ja riive legitiimne põhjus

Tulles tagasi kohtukaebeõiguse põhiõiguse kooskõla juurde PS-ga, tuleb kõigepealt märkida, et vastav põhiõiguse riive peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt PS-ga kooskõlas. Riigikohus on korduvalt märkinud, et norm on põhiseadusega formaalselt kooskõlas, kui see vastab pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.¹²⁹ Sellega antud juhul ilmselt probleemi pole, mistõttu tuleb edasi analüüsida materiaalselt kooskõla PS-ga.

PS § 15 lõike 1 esimene lause on ilma seadusereservatsioonita põhiõigus. See tähendab, et selle sätte piiramise õigustusena saab arvestada üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke

¹²⁷ RKEKo nr 3-3-1-17-07, p 18 teine lõik.

¹²⁸ Riigikohtunik E.Kergandbergi eriarvamus RKEK otsusele nr 3-3-1-17-07.

¹²⁹ Viimati RKPJKo nr 3-4-1-15-11, p 22.

väärtusi.¹³⁰ Sellist põhiõigust on seega võimalik riivata, kui riive eesmärgiks on mõne muu põhiõiguse tagamine. Kõnealuse põhiõiguse mõningane kitsendamine on vajalik eelkõige õiguskindluse suurendamiseks ja kohtusüsteemi ülekoormamise vältimiseks.¹³¹

PS § 15 lõike 1 esimese lause riive põhiseaduspärasuse hindamiseks peab kõigepealt välja selgitama, milliste põhiõiguste või põhiseaduslike väärtuste kaitsmise eesmärgil on seadusandja välistanud võimaluse vaidlustada kirjalikus hoiatamismenetluses koostatud trahviteadet. Eesmärgiga seonduvalt tuleb märkida, et see peab olema vastava põhiõiguse piiramise õigustusena lubatav (legitiimne eesmärk). Riigikohus on märkinud, et põhiõiguste piirang, millel puudub äratuntav eesmärk või mis on kehtestatud põhiseadusest mittetuleneval eesmärgil, on põhiseadusega vastuolus ja selle proportsionaalsust ei ole võimalik kontrollida.¹³² Seejärel, kui eesmärk on välja selgitatud ja see on ka legitiimne, tuleb hinnata, kas kõnealune riive on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas PS § 11 mõttes.

T. Annus on märkinud, et kohtusse pöördumise õiguse piirangute eesmärgiks on üldjuhul kas menetluse efektiivsuse tagamine (menetlusökoonoomia) või õiguskindluse põhimõte.¹³³ Kui kirjaliku hoiatamismenetlusega üldiselt kaitstakse ilmselt liikluses osalejate elu (PS § 16) ja tervist (PS § 28)¹³⁴, kuid miks mitte ka omandit (PS § 32), siis kaebeõiguse piirangu puhul on selge, et siin mingit põhiõigust ei kaitsta. Seega jääb ilmselt ainukeseks võimaluseks menetlusökoonoomia.

Kuid kas menetlusökoonoomia puhul on üldse tegemist põhiseadusliku väärtusega, mis võiks piirangut õigustada? Riigikohus on sellele küsimusele vastanud jaatavalt, lugedes menetlusökoonoomia põhiseaduslikuks väärtuseks ja märkides ühtlasi, et ühiskonna õiglustunne ja kohtusüsteemi efektiivne toimimine on väärtused, millega võib õigustada põhiõiguse piiramist (Eesti riigi rajamist õiglusele rõhutab põhiseaduse preambula).¹³⁵ Samuti on Riigikohus menetlusökoonoomia olulisust rõhutades märkinud, et põhjendamatute, pahatahtlike jms kaebuste menetlemine võib kaasa tuua selle, et

¹³⁰ M. Ernits. PS § 15/2.4. – E-J. Truuväli jt (toim). *Op.cit.*

¹³¹ *Ibid.*

¹³² RKÜKo nr 3-1-1-88-07, p 43. – RT III 2008, 24, 160.

¹³³ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura kirjastus, 2006, lk 378.

¹³⁴ Eelnõu seletuskiri, p 5.

¹³⁵ RKÜKo nr 3-1-3-10-02, p 28. – RT III 2003, 10, 95.

kohtusüsteem ei suuda isikutele pakkuda tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul. Pikeneb kohtuasja menetlus ja kohtute tööhulk suureneb põhjendamatult.¹³⁶

Menetlusökoonomia sisuks on eelkõige vältida põhjendamatute ja pahatahtlike avalduste menetlemist, kuna selliste avalduste menetlemine võib kaasa tuua kohtusüsteemi suutmatuse pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul.¹³⁷

Seega on kirjalikus hoiatamismenetluses trahviteate peale kohtule kaebuse esitamise piiramiseks olemas legitiimne eesmärk.

2.2.3.3. Riive proportsionaalsus

Proportsionaalsuse põhimõtte osadeks on sobivus, vajalikkus ja mõõdukus. Kaalumisel tuleb kaalukausile asetada riivatud põhiõigus ühelt poolt ja riivet õigustavad legitiimsed põhjused teiselt poolt. Nagu eespool märgitud, on PS § 15 lõike 1 esimene lause ilma seadusereservatsioonita põhiõigus, mistõttu tuleb antud juhul seega kaaluda mõnda teist põhiõigust või muud põhiseaduslikku järku õigusväärtust ühelt poolt ja riivatud põhiõigust teiselt poolt.

Riivatud põhiõiguseks on käesoleval juhul PS § 15 lõikest 1 tulenev igapäevane õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Seda õigust piirab (täpsemini selle välistab) VTMS § 114 lõige 2, mille kohaselt ei saa kaebust esitada kirjalikus hoiatamismenetluses tehtud trahviteate peale. Analüüsida tuleb, kas kõnealune piirang võib antud juhul olla niivõrd intensiivne, et sellega kaasneks PS § 11 rikkumine ja et see võiks olla põhiseadusega vastuolus.

Proportsionaalsuse põhimõtte osadeks olid sobivus, vajalikkus ja mõõdukus. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaoproportsionaalne on abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.¹³⁸ Iseenesest on kaebeõiguse piiramine sobiv vahend menetlusökoonomia suurendamiseks. Lihtsustatult öeldes – kui kohtusse pöörduda

¹³⁶ RKPJKo nr 3-4-1-6-09, p 22. – RT III 2009, 38, 287.

¹³⁷ RKÜKo nr 3-2-1-67-11, p 25.3.

¹³⁸ M. Ernits. PS § 11/3.1. – E-J. Truuväli jt (toim). *Op.cit.*

ei ole võimalik, on kohtutel vähem tööd ja nende töökoormus seega väiksem. Kui kaebuse esitamine analüüsitaval juhul oleks võimalik, võiks see pikendada asjade läbivaatamise aega kohtutes.

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.¹³⁹ Eesmärki, milleks on antud juhul ilmselt kohtute töökoormuse vähendamine ja seeläbi ka riigi kulude kokkuhoid ning efektiivsuse suurendamine, ei oleks ilmselt võimalik saavutada mingi muu sama efektiivse abinõuga.

Kõnealune abinõu on seega sobiv ja vajalik.

Seadus on mõõdukas, kui kasutatud vahendid on proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Piirangud ei tohi kahjustada kaitstud õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõiguste sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust, kusjuures kaalumisel kehtib reegel: „Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.“¹⁴⁰ Kuna antud juhul oli tegemist ilma reservatsioonita põhiõigusega, tuleb kaaluda vastavat põhiseaduslikku õigusväärtust (kuna tegemist ei ole põhiõigusega) ehk menetlusökonomiat ühelt poolt ja riivatud põhiõigust ehk kohtusse pöördumise õigust teiselt poolt. Kaalumise tulemusel tuleks leida vastus küsimusele, kas menetlusökonomia rakendamise vajadus kaalub üles kohtukaebeõiguse piirangu.

Riigikohus on oma praktikas kinnitanud kohtusse pöördumise õiguse lünkadeta kaitset ja märkinud, et tõhus õiguskaitse tuleb tagada igapähele, kes kaebab, et tema õigusi ja vabadusi on rikutud.¹⁴¹ Üldise põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele eeldus on, et kaebust, hagi või taotlust vaatab läbi kohus, mis vastab PS § 146 nõuetele, st mille pädevuses on õigusemõistmine ning mis on sõltumatu ja erapooletu.¹⁴² Antud juhul lubab VTMS regulatsioon kirjalikus hoiatamismenetluses koostatud trahviteadet vaidlustada üksnes kohtuvälise menetleja juures, kuid mitte kohtus.

¹³⁹ *Ibid.*, PS § 11/3.2.

¹⁴⁰ *Ibid.*, PS § 11/3.3.1.

¹⁴¹ RKÜKo nr 3-1-1-88-07, p 41.

¹⁴² M. Ernits. PS § 15/2.1.3. – E-J. Truuväli jt (toim). *Op.cit.*

Üldjuhul vaatab kaebuse läbi kui just mitte sama kohtuvälise menetleja ametnik, kes trahviteate koostas, siis vähemalt sama struktuuriüksuse ametnik, millest tulenevalt võib mõistetavalt olla põhjust kahelda kaebuse läbivaatamise objektiivsuses.¹⁴³ Eeltoodust lähtuvalt on seega küsitav, kas kaebuse lahendamine kohtuvälise menetleja poolt olukorras, kus kaebuse kohta tehtud määruse seaduslikkuse üle ei ole võimalik teostada kohtulikku kontrolli, täidab oma eesmärgi.

Kaalukas argument mõõdukuse hindamisel on käesoleva magistritöö autori hinnangul kindlasti ka see, et sisuliselt on isegi nn „tavalises“ hoiatamismenetluses isikul võimalik kohtusse pöörduda. Seda küll mitte otseselt, vaid kaudselt – isikul piisab lihtsalt jätta määratud hoiatustrahv ettenähtud ajaks tasumata, misjärel kohtuvälise menetleja on kohustatud väärtemenetluse uuendama kiir- või üldmenetluse korras, millega omakorda taastuvad isikule kõik menetluslikud garantiid, sealhulgas kohtukaebeõigus. Ka Riigikohus on märkinud, et kaebeõiguse puudumise hoiatamisotsusele kompenseerib isiku õiguslik võimalus mitte tasuda hoiatustrahvi – sellisel juhul saab kohtuvälise menetleja asja menetluse uuendada kiir- või üldmenetluses ning seal tehtavate otsuste peale saab menetlusalune isik kaevata ja sel viisil lõppastmes kasutada kaitseõigust.¹⁴⁴ Teine võimalus on isikul hoiatamismenetlusega mitte nõustuda ja nõuda kohtuväliselt menetlejalt üldmenetluse läbiviimist.

Kirjalikus hoiatamismenetluses isikul aga kirjeldatud valikuvõimalused menetluse liigi osas puuduvad, st see ei saa kuidagi sõltuda isiku tahtest. Menetleja kirjalikus hoiatamismenetluses sisuliselt midagi ei kaalu ja trahviteade koostatakse suures osas automaatselt ilma menetleja sekkumiseta.¹⁴⁵ Seega on selge, et isik siin PS §-s 15 sätestatud põhiõigust täiel määral tagavat üldmenetluse teed valida ei saa. Nagu eespool märgitud, kompenseerib kaebeõiguse puudumise hoiatamisotsusele isiku õiguslik võimalus jätta hoiatustrahv tasumata. Sellisel juhul uuendab kohtuvälise menetleja asja kiir- või üldmenetluses, milles tehtavate otsuste peale saab isik kaevata VTMS § 114 lg 1 alusel ja

¹⁴³ Haldusmenetluses võiks kõnealuse olukorraga, eelkõige just objektiivsuse seisukohalt, võrrelda vaidemenetlust juhul, kui vaideotsuse tegijaks on seesama haldusorgan, kes andis vaidlustatud haldusakti (nn lähteorgan).

¹⁴⁴ RKEKo nr 3-3-1-17-07, p 17.

¹⁴⁵ Siinkohal peab autor silmas üksnes statsionaarse automaatse kiirusmõõtesüsteemiga (LS § 199) tuvastatud rikkumisi ehk nn automaatset liiklusjärelvalvet.

sel viisil lõppastmes kasutada kaitseõigust.¹⁴⁶ Veel tuleb arvestada, et „tavalises“ hoiatamismenetluses tutvustatakse isikule tema õigusi vastavalt VTMS §-le 19, kirjalikus hoiatamismenetluses aga oluliselt suurema trahvi määramisel isikule õigusi ei tutvustata.

Siit tekibki küsimus, kuidas kompenseeritakse isikule kaebeõiguse puudumine kirjalikus hoiatamismenetluses? Üheks „kompenseerijaks“ võiks olla asjaolu, et isik saab¹⁴⁷ esitada VTMS § 76 kohase kaebuse kohtuvälise menetleja tegevuse peale. Juhul, kui isik kohtuvälise menetleja juhi poolt kõnealuse kaebuse alusel tehtud määrusega ei nõustu, saab ta esitada kaebuse maakohutule. Kuid sellise õiguse kasutamine on seotud ühe olulise eeldusega, mis tuleneb VTMS § 78 lõikest 1. Nimelt peab vaidlustatav kohtuvälise menetleja tegevus olema rikkunud isiku õigusi ja vabadusi. Seega peab isik kohtule esitatavas kaebuses täpselt ära näitama, milliseid õigusi ja vabadusi on menetleja rikkunud. Esmajoones saavad siin autori hinnangul kõne alla tulla menetlusõiguslikud rikkumised (näiteks on kohtuvälise menetleja õigusvastaselt jätnud kaebuse läbi vaatamata vms). Autori hinnangul selline „kompensatsioon“ siiski piisav ei ole, olenemata sellest, et kõnealune kaebeõiguse piirang lähtub menetlusökoonomia põhimõttest, mis E.Kergandbergi kohaselt on kaasaegsetes süüteomenetlustes väga suure kaaluga. Kirjalikus hoiatamismenetluses on hoiatustrahvi tasumata jätmise tagajärjeks VTMS § 54⁴ lõike 2 kohaselt täitemenetluse algatamine täitemenetluse seadustikus sätestatud alustel ja korras. Siinkohal ei ole paraku võimalik nõustuda S.Lind'iga, kes märgib, et juhul, kui omanik vaidlustab trahviteate, alustatakse kiiruse ületamise suhtes kiir- või üldmenetlust.¹⁴⁸

Samuti tuleb autori hinnangul arvestada ka trahvimäärade suurusega – nimelt on need „tavalises“ hoiatamismenetluses oluliselt väiksemad kui kirjalikus hoiatamismenetluses. Näiteks saab VTMS § 53 lg 1 punkti 1 kohaselt füüsilisele isikule määrata hoiatustrahvi summas 3 kuni 15 eurot, kirjalikus hoiatamismenetluses on VTMS § 54¹ lõike 4 kohaselt hoiatustrahvi maksimaalmääraks aga koguni 190 eurot. Seega on kirjaliku hoiatamismenetluse korral trahvimäärad märgatavalt suuremad kui „tavalises“ hoiatamismenetluses, samas kui isiku õigused on oluliselt enam piiratud.

¹⁴⁶ RKEKo nr 3-3-1-17-07, p 17.

¹⁴⁷ Õigusselgusetu regulatsiooni tõttu ei ole see siiski piisavalt kindel – selle kohta lähemalt alapeatükis 2.2.1.2.

¹⁴⁸ S. Lind. *Op.cit.*, lk 152.

Näitena on siinkohal sobilik tuua Hollandi vastav regulatsioon, kus sõidukiomanikul ei ole võimalik vaidlustada trahviteadet isegi juhul, kui rikkumise pani toime teine isik. Siiski on sõidukiomanikul olemas võimalus pöörduda kohtusse.¹⁴⁹

Menetlusökoonomia seisukohalt võiks olla käesoleva magistritöö autori hinnangul põhjendatud küll teatud piirangud, näiteks kohustusliku kohtueelse menetluse läbimine, kohtusse pöördumise tähtaegade sätestamine jms, kuid mitte kohtukaebeõiguse täies mahus välistamine. Seda, et isikute põhiõigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse ei saa välistada ainuüksi menetlusökoonomia põhimõttest lähtuvalt, on sedastanud ka Riigikohus.¹⁵⁰

Seisukohta, et menetluslikud garantiid peavad igal juhul olema tagatud, toetab ka EIK praktika. Kuigi asjas *Öztürk vs. Saksamaa* kaebas avaldaja üksnes selle peale, et talle ei võimaldatud kasutada liiklussüüteo menetlemisel tõlgi abi, leidis EIK siin, et liiklusnõuete rikkumiste, sealhulgas väikeste rikkumiste, mida on suur hulk, menetlemisel peavad isikule laienema süüteomenetluses ettenähtud garantiid.¹⁵¹ Samuti on seda kinnitanud Riigikohus.¹⁵²

Riigikohtu üldkogu otsuse nr 3-4-1-2-05 suhtes eriarvamusele jäänud riigikohtunikud on seisukohal, et PS § 23 kaitsealas oleva sunnivahendi kohaldamine ilma kaitseõiguse tagamiseta on põhiseaduse vastane.¹⁵³ Käesoleva magistritöö autor on selgelt jõudnud järeldusele, et hoiatustrahv on lõplik süüdimõistev otsus ehk karistus (sunnivahend), mis kuulub PS § 23 kaitsealasse.¹⁵⁴ Seega võiks eeldada, et kaitseõigus peab täiel määral olema tagatud ka kirjaliku hoiatamismenetluse puhul.

On selge, et kohtukaebeõiguse välistamine riivab intensiivselt isiku õigust pöörduda kohtusse (PS § 15). Võttes arvesse, et sisuliselt on hoiatustrahvi puhul tegemist karistusega, mis kuulub PS § 23 kaitsealasse, ja et kirjaliku hoiatamismenetluse puhul ei saa isik menetlusest keelduda ega esitada mingeid vastuargumente hoiatustrahvi aluseks

¹⁴⁹ *Falk vs. Holland*, lk 8.

¹⁵⁰ RKEKo nr 3-3-1-17-07, p 18.

¹⁵¹ EIKo 21.02.1984, 8544/79, *Öztürk vs. Saksamaa*, p 56.

¹⁵² RKÜKo nr 3-4-1-10-04, p 17.

¹⁵³ T.Antoni, I.Koolmeistri, J.Laffranque'i, J.Põllu ja H.Salmanni eriarvamus RKÜK otsusele nr 3-4-1-2-05, p 1.

¹⁵⁴ Alapeatükk 1.5, RKKKo nr 3-1-1-21-06.

oleva rikkumise asjaolude suhtes ega ka vaidlustada trahviteadet maakohtus, ei ole selline piirang käesoleva magistritöö autori hinnangul mõõdukas ega seega proportsionaalne eesmärgiga, milleks eelkõige võib pidada kohtusüsteemi efektiivset toimimist, ning riivab ebaproportsionaalselt PS § 15 lõikes 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigust.

Õigusnormi põhiseadusele vastavuse küsimust saab loomulikult hinnata üksnes Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve raames, teostades konkreetset normikontrolli, mille jaoks peaks VTMS § 114 lõige 2 olema asjassepuutuv ja vastava kohtuasja lahendamisel olulise tähendusega, kuid käesoleva magistritöö autori hinnangul esineb vähemalt tõsine kahtlus, et kõnealune säte on vastuolus põhiseadusega.

2.3. Kirjalik hoiatamismenetlus ja topeltkaristamise keeld: teoühtsus kirjalikus hoiatamismenetluses

Kui sõidukijuht asub Tallinnast teele näiteks Tartu suunal ja „lukustab“ Tallinna piiril oma auto püsikiirusehoidja 150 km/h peal (eeldame, et suurim lubatud sõidukiirus on 90 km/h), siis ületab ta lubatud sõidukiirust 60 km/h võrra (eeldame, et ta teeb seda terve tee, arvestamata, et teelõigu teatud osades on suurim lubatud sõidukiirus madalam), mistõttu ta paneb toime väärteo, mille koosseis on toodud LS § 227 lõikes 3. Kõnealuse väärteo fikseerivad kõik 11 kiiruskaamerat, mis on paigaldatud Tallinn-Tartu maanteele suunal Tallinnast Tartusse. Arvestades, et LS § 262 punkti 1 kohaselt määratakse suurima lubatud sõidukiiruse ületamise korral kirjalikus hoiatamismenetluses hoiatustrahv, mille suurus eurodes saadakse lubatud sõidukiirust ületanud kilomeetrite arvu korrutamisel arvuga 3,¹⁵⁵ ootab käesolevas näites toodud sõidukijuhti kokku 11 trahviteadet kogusummas $3 \times 180 \times 11 = 1980$ eurot. Tema karistamisel üldmenetluse korras oleks maksimaalne võimalik rahatrahv 200 trahviühikut ehk 800 eurot, seega trahviteadete alusel kuuluks võrreldes üldmenetluses määratava (maksimaalse!¹⁵⁶) rahatrahviga tasumisele pea 2,5 kordne rahasumma.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Selguse huvides olgu öeldud, et Eesti krooni vääringus „maksis“ 1 km/h kiiruseületamist 50 krooni.

¹⁵⁶ Siinkohal tuleb rõhutada, et üldmenetluses, erinevalt kirjalikust hoiatamismenetlusest, arvestatakse karistuse määramisel ka süü suurust (nt kergendavad asjaolud jms), mistõttu on maksimaalse võimaliku karistuse määramine pigem erandlik.

¹⁵⁷ Märkusena olgu veel mainitud, et VTMS § 54¹ lg 4 kohaselt on kirjalikus hoiatamismenetluses kohaldatava hoiatustrahvi maksimaalmäär 190 eurot.

Põhjendatult tekib küsimus, kas erinevate kiiruskaamerate poolt fikseeritud rikkumisi saab konstrueeritud näite puhul pidada üheks teoks? Kui see nii on, siis kas võib tegemist olla topeltkaristamise keelu põhimõtte rikkumisega?

Topeltkaristamise keelu põhimõte (*ne bis in idem*) tuleneb PS § 23 lõikest 3, mille kohaselt kedagi ei tohi teist korda kohtu alla anda ega karistada teo eest, milles teda vastavalt seadusele on mõistetud lõplikult süüdi või õigeks. Tegemist on menetlusõigusliku põhimõttega, mis peab tagama õigusrahu ja õiguskindluse.¹⁵⁸

Ne bis in idem keelu alla minev tegu on selline, mis on vaadeldav ühe teona loomuliku elukäsitluse järgi, näiteks käib sama õigushüve kohta ja on oma osiste poolest ajalis-ruumiline tervik. Siin on seega määrav mitte võrreldavate tegude langemine ühe või mitme süüteo koosseisu alla, vaid tegude faktilised asjaolud. Kui need langevad kokku, on tegemist ühe teoga.¹⁵⁹ Ühe teoga teoühitsuse mõttes on tegemist siis, kui mitu olemuselt sarnast käitumisakti on kantud ühisest tahtlusest ja nad on ajalis-ruumilise läheduse tõttu üksteisega sellisel määral seotud, et kogu käitumine on kolmandale isikule objektiivselt vaadeldav ühtse, kokkukuuluva teona. Teisiti väljendatuna on õiguslikus mõttes ühe teoga tegemist siis, kui koosseisu realiseerimisele suunatud osateod kujutavad endast objektiivse kõrvaltvaataja jaoks loomuliku elukäsitluse järgi ühtset käitumist.¹⁶⁰

Õiguskirjanduses on toodud erinevaid näiteid süütegude kohta, mis käivad teoühitsuse alla. Üheks selliseks on ka vältavad süüteod. K.Kühli kohaselt on vältavaks süüteoks näiteks mootorsõiduki juhtimine joobeseisundis.¹⁶¹ Erialakirjanduses on toodud veel mitmeid näiteid vältava süüteo kohta: pantvangi võtmine, narkootiliste ainete või relva ebaseaduslik omamine, ebaseaduslikult riigis viibimine jms. Autori hinnangul võib olemuslikult vältavaks süüteoks seega kahtlemata pidada ka lubatud sõidukiiruse ületamist.

Edasi on oluline välja selgitada, kas *ne bis in idem* põhiõiguse kaitseala hõlmab ka väärtegusid. Riigikohus on sellele küsimusele vastanud jaatavalt – see ei hõlma mitte ainult kuritegusid ja väärtegusid, vaid teatud juhtudel isegi distsiplinaarsüütegusid.¹⁶²

¹⁵⁸ RKKKo nr 3-1-1-57-09, p 16. – RT III 2010, 6, 38.

¹⁵⁹ Sootak (viide 70), lk 138.

¹⁶⁰ RKKKo nr 3-1-1-4-04, p 8.3. – RT III 2004, 10, 117.

¹⁶¹ K. Kühli. *Op.cit.*, lk 499.

¹⁶² RKKKo nr 3-1-2-4-06, p 6. – RT III 2006, 29, 258.

Ne bis in idem põhimõtte esemeline kaitseala hõlmab ka selliseid karistusi, mis ei ole küll formaalselt karistused, kuid mida on olemusest lähtuvalt alust käsitleda materiaalses mõttes karistustena.¹⁶³ Eespool jõudis autor järeldusele, et kirjalikus hoiatamismenetluses määratav hoiatustrahv on karistus materiaalses, kuid mitte formaalses mõttes. Seega hõlmab PS § 23 lõike 3 kaitseala ka kirjalikus hoiatamismenetluses määratavat hoiatustrahvi.

PS-s ei sisaldu *ne bis in idem* põhimõtte suhtes seaduse reservatsiooni. Seega peaks riive olema õigustatud üksnes siis, kui see on formaalselt ja materiaalselt PS-ga kooskõlas, kui riive aluseks on mingi teine põhiõigus või PS printsiip ja kui riive on proportsionaalne.

Eeltoodud näite puhul on selge, et menetleja reageerib ühele väärteole (lubatud sõidukiiruse ületamine) rohkem kui ühe korra – autori poolt eeltoodud näite puhul isegi 11 korda, seega on ilmselgelt tegemist *ne bis in idem* põhimõtte riivega, kui mitte teoühtsuse põhimõttest täieliku kõrvalekaldumisega. Eelnõu seletuskirjas vastavat riivet õigustavaid asjaolusid märgitud ei ole, mistõttu leiab autor, et esineb vähemalt tõsine kahtlus selles, kas vastav riive on põhiseaduspärane. Autori arvates ei saa nimetatud kõrvalekaldumist põhjendada sellega, et määratav karistus ei ole karistus formaalses mõttes, sest, nagu eespool leitud, on hoiatustrahv käsitletav siiski isiku lõpliku süüdimõistmisena ja *ne bis in idem* põhimõtte esemeline kaitseala hõlmab ka mitteformaalseid karistusi.

Sellele probleemile peaks tulevikus lahenduse leidma kohtupraktika, kuid VTMS § 114 lõike 2 valguses, mis välistab isiku õiguse vaidlustada kirjalikus hoiatamismenetluses määratud hoiatustrahvi seoses menetlusnormide rikkumise või materiaalõiguse vale kohaldamisega, on ka see mõnevõrra küsitav – tõenäoliselt enamik inimesi sellise piirangu tõttu kaebust esitama ei vaevu. Kuigi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus¹⁶⁴ ei sätesta võimalust esitada Riigikohtule individuaalkaebust, võiks autori hinnangul siin see siiski kõne alla tulla, sest Riigikohus on korduvalt asunud seisukohale, et erandjuhul on tulenevalt PS §-dest 13, 14 ja 15 ning EIÕK kohaldamispraktikast individuaalkaebusega oma põhiõiguste kaitseks Riigikohtu poole pöördumine võimalik. Seda aga üksnes juhul, kui isikul ei ole ühtegi muud tõhusat võimalust kasutada PS §-ga 15

¹⁶³ E. Kergandberg. PS § 23/19. – E-J. Truuväli jt (toim). *Op.Cit.*

¹⁶⁴ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – RT I 2002, 29, 174; 2010, 19, 101.

tagatud õigust kohtulikule kaitsele. See tähendab Riigikohtu hinnangul olukorda, kus riik ei ole täitnud kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis oleks õiglane ja tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse.¹⁶⁵ Antud juhul on autori hinnangul tegemist just sellise olukorraga.

¹⁶⁵ Nt RKPJKo nr 3-4-1-20-11, p 7.

KOKKUVÕTE

Eesti väärteomenetlusõiguses on juba pea kaks aastat rakendatud kirjalikku hoiatamismenetlust, mille raames on lubatud menetleda üksnes teatud kindlaksmääratud liiklussüütegusid. Eelkõige rakendatakse kirjalikku hoiatamismenetlust lubatud sõidukiiruse ületamiste puhul, kuna need on liiklussüütegudest ühed levinumad, samas aga piisavalt ohtlikud rikkumised. Rikkumiste hulk on suur ja kuna riigil ei ole piisavalt ressursi, et suurendada mehitatud liiklusjärelvalvet, ongi kasutusele võetud kõnealune menetlus, mille eelisteks on kindlasti selle ökonoomsus ja efektiivsus. Kuivõrd vastava menetlusega kaasnevad teatud piirangud isikute õigustele, on seadusandja pidanud seega kõnealuse menetluse liigi loomisel kaaluma ühelt poolt võimalikku vastuolu põhiseaduslike garantiidega, teiselt poolt aga reaalsel vajadust liiklusohutuse tõhustamiseks.

Käesoleva töö eesmärgiks oli välja selgitada, kas kirjalik hoiatamismenetlus väärteomenetluse liigina on kooskõlas põhiseaduse ja karistusõiguses kehtivate oluliste põhimõtetega.

Kirjaliku hoiatamismenetluse puhul on tegemist lihtsustatud menetlusega, mis lähtub oportuniteediprintsiibist. Seadusandja hinnangul suurendab see liiklusohutust ja kaitseb liikluses osalejate elu ja tervist. Autori hinnangul võib see aga lisaks eeltoodud õigushüvedele kaitsta ka liikluses osalejate omandit, mis teatavasti on samuti põhiseaduslik väärtus.

Küsimusi võib autori hinnangul tekitada elule, tervisele ja omandile mitteohtlike rikkumiste menetlemine kirjaliku hoiatamismenetluse raames. Tulevikus võib ilmselt vaidlusi tekitada väärparkimiste ja ühissõidukiraja lubamatu kasutamiste menetlemine, kuna autori hinnangul ei ole kõnealused süüteod ohtlikud – need ei saa üldjuhul kujutada ohtu elule, tervisele ega omandile, mistõttu ei saa kõnealused põhiõigused menetluse raames kuidagi kaitsmisele kuuluda. Samuti on autori hinnangul küsitav, kas

põhiseaduslikku järku väärtusena, mis õigustab menetluse rakendamist nimetatud süütegude korral, saab olla üksnes menetlusökoonomia.

Mõningaid kahtlusi võib tekitada ka tõendamiskoormuse nihutamine sõiduki omanikule. Viimast võib autori hinnangul siiski pidada õiguspäraseks abinõuks, kuna sellega kaitstakse kõnealuseid põhiõiguseid nagu elu, tervis ja omand. Meetme legitiimseks eesmärgiks võib pidada efektiivse menetluse tagamist, millega omakorda suurendatakse liiklusohutust. Selline meede on seega igati lubatav.

Teoreetiliselt on kirjaliku hoiatamismenetluse kohaldamine kohtuvälise menetleja kaalutusotsus, kuid autor leiab, et praktikas see nii ei ole. Näiteks kõik kuni 60 km/h kiiruskaameratega fikseeritavad lubatud sõidukiiruse ületamised menetletakse tegelikult kirjaliku hoiatamismenetluse raames, mistõttu ei saa otseselt rääkida menetleja diskretsiooniõigusest. Samuti peaks menetleja sellistes olukordades autori hinnangul sekkuma jõulisemalt ja selliste oluliste õigusrikkumiste puhul valima üldmenetluse.

Kirjalik hoiatamismenetlus seondub otseselt oportuuniteediprintsiibiga, kuna määratava hoiatustrahvi näol on tegemist õigusrikkumise tuvastamisele järgneva õigusliku tagajärgjega, mille eest lähtudes oportuuniteediprintsiibist kohaldatakse hoiatustrahvi. Viimast peetakse pigem haldussunnivahendiks, mitte formaalseks väärteokaristuseks. Omavahel on siin tihedalt seotud oportuuniteediprintsiip ja menetlusökoonomia põhimõte. Erinevalt näiteks kriminaalmenetluses rakendatavast oportuuniteedipõhimõttest ei saa aga kirjalikus hoiatamismenetluses üldjuhul rääkida isiku väikesest süüst. Kuigi süü suurust kirjalikus hoiatamismenetluses ei tuvastata, ei ole lubatud sõidukiiruse ületamise korral tegemist väikese süüga, samuti mitte avaliku menetlushuvi puudumisega, kuna tegemist on väga levinud ja ohtliku liiklusalase süüteoga, mis omab otsest mõju liiklusohutusele. Kirjalikus hoiatamismenetluses õigustab oportuuniteediprintsiibi rakendamist eelkõige menetlusökoonomia. Kuna vastavaid rikkumisi on palju, on mõistetav, et neid kõiki pole võimalik, vähemalt mitte efektiivselt, menetleda üldmenetluses. Seetõttu kasutataksegi kirjalikku hoiatamismenetlust.

Kirjalik hoiatamismenetlus on väärteomenetlus, kuna selle raames reageerib menetleja väärteo toimepanemisele. Kirjaliku hoiatamismenetluse kohaldamine ja trahviteate koostamine kohtuvälise menetleja poolt lõpetab väärteomenetluse. Määratav hoiatustrahv

ei ole aga süüteo eest kohaldatav karistus – seda ei kanta karistusregistrisse ja sellele ei saa tugineda süüteo korduvuse arvestamisel ega muude süüteo eest ette nähtud õigusjärelmite kohaldamisel. Seega on hoiustrahv mittekaristuslik meede. Samas on Euroopa Inimõiguste Kohus korduvalt asunud seisukohale, et karistus, mida siseriiklikult ei määratleta süüteomenetluses kohaldavata karistusena, võib olla süüteomenetluses kohaldatav karistus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni mõttes. Süüteomenetluse ja selles kohaldatava karistusega võivad võrdsustatud olla teatud juhtudel isegi distsiplinaarmenetlus ja -karistus, kuna need on Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt paigutatud nn põnaalse mateeria alasse. Kuigi seadusandja käsitleb hoiustrahvi mittekaristusliku meetmena, peaksid isikule kohalduma siiski kõik süüteomenetlusest tulenevad õigused ja kohustused, eelkõige hoiustrahvi vaidlustamise võimalus kohtus. Seda kinnitab autori arvates veenvalt muuhulgas ka see asjaolu, et kuigi hoiustrahvi puhul ei ole tegemist formaalse karistusega, on see siiski karistus materiaalses mõttes.

Kuna kirjalikus hoiatamismenetluses menetleja isiku süü suurust kindlaks ei tee, võib tõusetuda küsimus süüpõhimõtte järgimisest. Süüpõhimõttest siiski autori hinnangul kõrvale kaldutud ei ole. Süüpõhimõtte riivega oleks tegemist ehk juhul, kui sõiduki eest vastutaval isikul puuduks igasugune vastuväite esitamise võimalus, st ta vastutaks näiteks lubatud sõidukiiruse ületamise eest sõltumata sellest, kas ta ise tegelikult sõidukit juhtis. Kirjalikus hoiatamismenetluses on sõiduki eest vastutaval isikul teatud tingimuste täitmisel võimalik tugineda vastuväitele, et sõidukit juhtis keegi teine. Süü mittetuvastamine kirjalikus hoiatamismenetlus on igati õigustatud ja põhjendatud, sest hoiustrahvi näol ei ole tegemist karistusega formaalses mõttes. Pigem on tegemist süütuse presumptsiooni lubatava riivega, kuid mitte kõrvalekaldumisega süüpõhimõttest.

Kirjalik hoiatamismenetlus riivab mitmeid põhiõigusi, mistõttu analüüsiti käesolevas magistritöös ka vastavaid riiveid ja nende õiguspärasust. Eelkõige tulid käsitlemisele küsimused enese mittedüstamise privileegi (*nemo tenetur se ipsum accusare* põhimõte) ja üldise kohtutee garantiiga seonduvalt.

Enese mittedüstamise privileegi riive kohta on esitatud erinevaid seisukohti. Näiteks on väidetud, et sisuliselt ei ole küll tegemist absoluutse põhiõigusega, kuid riivata ei ole seda sellegipoolest üldjuhul lubatud. Samas esineb ka seisukohti, mille kohaselt võib teatud juhtudel ütluste andmisele sundimine isiku enda vastu olla isegi õigustatud. Mis puutub

sundi, siis sellega kirjalikus hoiatamismenetluses kindlasti tegemist ei ole. Kui sõiduki eest vastutav isik siiski keeldub tegelikult sõidukit juhtinud isiku täpseid andmeid väljastamast, võtab ta sisuliselt süü omaks, kuid enese mittesüüstamise privileegi riivet kirjalikus hoiatamismenetluses autor käesoleva tööga siiski ei tuvastanud.

Küll aga on kirjalikus hoiatamismenetluses oluliselt piiratud trahviteate vaidlustamise võimalused. Trahviteadet on sisuliselt võimalik vaidlustada üksnes kohtuvälise menetleja juures, kes on selle koostanud, ja sedagi piiratud tingimustel. Vaidlustamisele sätestatakse VTMS-s kindlad tingimused, sealhulgas esitatava kaebuse sisu- ja vorminõuded ning samuti vaidlustamise võimalikud alused. Autor asub seisukohale, et trahviteate vaidlustamine peaks olema võimalik mistahes väärtemenetluse seadustikus lubataval alusel, sealhulgas näiteks juhtudel, kui menetleja on kohaldanud ebaõigesti materiaalõiguse norme või rikkunud menetlusnorme, samuti juhul, kui esineb üldine menetlust välistav asjaolu. Kehtivas VTMS kirjaliku hoiatamismenetluse regulatsioonis aga eelkirjeldatud vaidlustamisalused puuduvad. Kui suulises hoiatamismenetluses on isikul menetluse liigi osas valikuvõimalused – näiteks võib ta keelduda hoiatamismenetluse kohaldamisest ja nõuda kõikide menetluslike garantiidega tagatud üldmenetluse läbiviimist –, siis kirjalikus hoiatamismenetluses isikul mingit valikuvõimalust ei ole, st menetluse liigi valik ei sõltu tema tahtest. Mõistlikuks ei saa pidada olukorda, kus jõustunud trahviteate tühistamine ei ole võimalik. Isikute õiguskaitse võimalused on õigusselgusetu regulatsiooni tõttu ebatõhusad ja seadusandjal tuleks selles osas kindlasti kaaluda VTMS täiendamist.

Sõnaselgelt ja täielikult on välistatud kirjalikus hoiatamismenetluses koostatud trahviteate vaidlustamise võimalus kohtus. Seega ei ole tagatud kohtukaebeõigus. Olemasoleva kohtupraktika kohaselt kõnealune kaebeõiguse piirang põhiseadusega vastuolus ei ole, kuid autor vastavat kohtute seisukohta ei jaga ja leiab, et käsitletav kaebeõiguse piirang ei ole mõõdukas ega seega proportsionaalne eesmärgiga, milleks on kohtusüsteemi efektiivne toimimine. Teisiti sõnastades ei kaalu üksnes menetlusökoonoomia antud küsimuses üles kaebeõiguse välistamist ja seega riivab kõnealune piirang ebaproportsionaalselt PS § 15 lõikes 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigust. Hoiatustrahvi näol on tegemist lõpliku süüdimõistva otsuse ehk sunnivahendiga, mis kuulub PS § 23 kaitsealasse. Sellise sunnivahendi kohaldamine ilma kaitseõiguse tagamiseta on aga põhiseaduse vastane, mistõttu peab kaitseõigus täiel määral olema tagatud ka kirjaliku hoiatamismenetluse puhul.

Autori hinnangul võib kirjaliku hoiatamismenetluse õiguslikuks probleemiks osutada ka teoühtsusega seonduv. Näiteks võib lubatud sõidukiiruse ületamist käsitleda vältava süüteona ja kui rääkida automaatsest liiklusjärelvalvest, siis fikseerivad kiiruseületamise kõik kaamerad, mistõttu sisuliselt karistatakse isikut ühe teo eest korduvalt. Kuna *ne bis in idem* põhiõiguse kaitseala hõlmab ka väärteguseid ja materiaalseid ent mitte formaalseid karistusi nagu hoiatustrahv, on tegemist *ne bis in idem* põhiõiguse riivega. Kuna seadusandja kõnealust riivet seaduseelnõu menetlemise käigus kuidagi õigustanud ei ole, esineb autori hinnangul vähemalt tõsine kahtlus selles osas, kas vastav riive on põhiseadusega kooskõlas ja lubatav.

Käesoleva magistr tööga püstitatud hüpotees, mille kohaselt kirjaliku hoiatamismenetluse regulatsioon on põhiseadusega vastuolus, leidis kinnitust osaliselt. Nimelt on autori hinnangul põhiseadusega vastuolus trahviteate kohtus vaidlustamise piirang. Vähemalt tõsine kahtlus kooskõla osas põhiseadusega esineb autori arvates *ne bis in idem* põhiõiguse riivega seonduvalt. Ülejäänud osas on kõnealune regulatsioon autori hinnangul põhiseadusega kooskõlas ja seda eelkõige seetõttu, et menetlusega püütakse suurendada liiklusohutust ja seeläbi kaitsta inimeste elu ja tervist ning omandit, mis on põhiseadusest tulenevad õigushüved.

Eeltooduga seonduvalt esitab autor ka ettepaneku väärtemenetluse seadustiku muutmiseks ja selle kooskõlla viimiseks põhiseadusega. Vastav seaduseelnõu on käesolevale magistr tööle lisatud.

PROBLEMS THAT HAVE ARISED IN THE PRACTICE OF WRITTEN CAUTION PROCEDURE

SUMMARY

At the end of year 2008, the amendment Act of Traffic Act and Penal Code and other acts related to them, was passed. In relation to this Master's thesis, the supplementation of chapter 10 of Code of Misdemeanour Procedure (CMP) with section 1¹ „Written Caution Procedure“ could be considered as the most significant amendment made to the aforementioned act. Until the amendment in question, CMP included only so called oral or “ordinary” regulation of caution procedure in the frames of which the body conducting the extra-judicial proceedings may pursuant to § 53 (1) of CMP in the case of a minor misdemeanour impose a cautionary fine on the natural or legal person subject to proceedings instead of a punishment in the predetermined sum. Therefore, CMP was supplemented with a new type of procedure.

The main reason for applying the written caution procedure is probably the economy and effectiveness of the procedure (above all, fast proceeding) considering that the amount of infringements that require proceeding – e.g., exceeding the permitted speed limit – is significant, also increasing the traffic safety. The latter, as known, is not of the highest level in Estonia.

The object of research of this Master's thesis is the written caution procedure as a type of misdemeanour procedure. Placing the written caution procedure into the legal frames means essentially several restrictions of fundamental rights, for example restrictions in contestation of respective procedural decisions, for which reason it is analysed in this thesis whether the restrictions in question are allowed in the state based on the rule of law. The thesis mainly focuses on establishing the problems occurring in written caution procedure and if possible, resolving these problems. The thesis aims at finding out whether the written caution procedure as a type of misdemeanour procedure is in consistency with the Constitution of the Republic of Estonia (CRE) and other acts and valid significant

principles of Penal Code. The questions regarding this type of procedure are analysed in the thesis, procedure as an expression of principle of opportunity and the concept of punishment; also principle of guilt and matters of unity of deed. In addition, the author focuses separately to the topics of procedural guarantees, analysing above all person's rights and obligations in written caution procedure and matters related to the right of appeal.

It should be considered that in the frames of written procedure only the traffic offences that have been provided in law could be heard. Some of the named offences could be so called aggravated offences that harm certain legal rights, as life, health or property more significantly (for example, significant exceeding the permitted speed limit or crossing the junction with the red light); at the same time when some of them could be rather insignificant and non-harming the legal rights (for example, incorrect parking). Still, within the frames of written caution procedure also the insignificant offences are heard, for which reason, it should be analysed whether such activity of the body conducting extra-judicial proceedings is lawful.

The main problem of this Master's thesis is the lawfulness of the written caution procedure. The problems regarding written caution procedure analysed in the thesis could be divided in two in author's evaluation: firstly, the type of procedure and following the general principles of penal power and secondly, possible prejudice of fundamental rights that are inevitable in the proceeding. Possible fundamental rights that the written caution procedure may prejudice are in author's evaluation above all the right of recouring to courts (CRE § 15 (1)) and the right of not testifying against oneself (CRE § 22 (3)), also the prohibition of double punishment (CRE § 23 (3)).

The thesis consists of two chapters. In the first chapter, the type of written caution procedure in the system of procedure is determined, by analysing the necessity of the respective procedure, activity of the body conducting extra-judicial proceedings, the procedure being guided by the principle of opportunity and concept of punishment; also following the principle of guilt.

Second chapter focuses mainly on fundamental rights and there the author analyses possible digression from the privilege of self-convict, options for contestation of

procedural decisions and the principle of unity of deed in the context of written caution procedure. In matters related to contestation, the author mainly focuses on the guarantees under procedural law, above all the guarantee arising from right of appeal coming from § 15 (1) of CRE, analysing, amongst other its consistency with CRE.

As the written caution procedure has been applied in Estonia barely for two years, the existing volume of court practice is understandably minimal. The Supreme Court practice does not exist for which reason the author uses as sources mainly the resolutions of county and circuit courts in the aforementioned field. In the matter of penal power questions, the vocational literature in Estonian language is the main source, at the same time some of the given examples come from German penal power.

The written caution procedure may be applied only in hearing the traffic offences and above all in case of exceeding the permitted speed limit, as this is the most common from the point of view of traffic safety, at the same time also dangerous violations that often occur. The amount of violations is large and as the state does not have sufficient resources to enlarge the manned traffic supervision, the procedure in question has been taken into use – the advantaged of which are its economy and effectiveness. The regulator in creating the type of procedure in question has had to deliberate from one side the possible contravention with the constitutional guarantees and from other side the real necessity of rationalization of traffic safety. In regulator's evaluation it increases traffic safety and protects the life and health of road-users. In author's evaluation, it could also protect in addition to the aforementioned legal rights also the property (assets) of the road-users.

The hearing of non-dangerous violations to life, health and property may arise questions within the frames of written caution procedure. In author's evaluation, in the future, hearing the incorrect parking and disallowed using of the lane reserved for public transport vehicles in the frames of written caution procedure could arise disputes, as in author's evaluation these offences are not dangerous, i.e., they cannot endanger life, health or property for which reason the fundamental rights in question cannot belong under protection. It is questionable whether the constitutional stage as value that justifies applying the procedure in case of named offences, could only be procedural economy. Some doubts could also arise from shifting the burden of proof to the owner of the vehicle, but it could still be considered as lawful measure, as it protects the fundamental rights as

life, health and property. The legitimate purpose of applying the written caution procedure is to secure effective hearing by which the traffic safety would increase – therefore, such measure is allowed.

Theoretically, applying the written caution procedure is the decision of discretion of the body conducting extra-judicial proceedings, but in author's evaluation it is not so in the practice. For example, all speedings up to 60 km/h fixed with speeding cameras are actually heard within the frames of written caution procedure for which reason the discretion of the body conducting proceedings cannot be directly talked about. Also, in author's evaluation the body conducting proceedings should intervene here more strongly and in cases of such significant offences, choose general procedure.

The written caution procedure is directly connected with the principle of opportunity, as the determined caution fine is a legal consequence of establishing a violation of law, for which, being guided by the principle of opportunity a caution fine is applied; which is an administrative coercive measure not a formal punishment for misdemeanour. Here the principle of opportunity and principle of procedure economy are closely related. Differently, for example, from the principle of opportunity applied in criminal procedure, small guilt of a person in written caution proceeding cannot be talked about. Even though, the amount of guilt is not established in written caution procedure, in case of exceeding the permitted speed limit we are not dealing with small guilt, also not with public interest of procedure, as it is a very common traffic offence. In written caution procedure, applying the principle of opportunity is justified, above all, by procedure economy. As the respective violations occur often, it is understandable that it is not possible to hear them all, at least effectively, in general procedure. Therefore, the written caution procedure is used.

Written caution procedure is still a misdemeanour procedure as within its frames, the body conducting proceedings reacts to the committing of misdemeanour. The determined caution fine is not a punishment applied for the offence, it is not entered into punishment register and it cannot be relied on in accounting for repeatability of an offence or in applying other consequences prescribed for other offences. Therefore, caution fine is a non-punishing measure. At the same time, the European Court of Human Rights has repeatedly taken a position that punishment that nationally is not determined as criminal punishment, could be criminal punishment in the sense of Convention for the Protection of

Human Rights and Fundamental Freedoms. In some cases, even the disciplinary proceeding and liability can be equalised with criminal procedure and punishment, as they are placed to the area of so called penal matter by the European Court of Human Rights. Even though the regulator treats the caution fine as a non-punishing measure, all rights and obligations coming from the offence procedure should be applying on the person, above all, the possibility of contesting the caution fine in court. This, amongst other, in author's opinion, is confirmed by the fact even though we are not dealing with a formal fine in case of caution fine, it is still a punishment in the material sense.

As the amount of guilt of the person is not determined in written caution procedure, a question on following the principle of guilt may arise. Still, the principle of guilt is not deviated from. The principle of guilt would be prejudiced in case the person reliable for the vehicle would lack any opportunity for responding, i.e., he would be reliable for exceeding the permitted speed limit independent of the fact whether he was driving the vehicle. The non-establishment of the guilt in written caution procedure is justified and reasoned because the caution fine is a punishment in formal sense. It is rather a prejudice of presumption of innocence, but not a deviation from the principle of guilt.

Everything related to the unity of deed could also be treated as legal problem. For example, exceeding the permitted speed limit could be treated as continuous offence and when talking about speed cameras then all speed cameras installed by the roads fix the respective speeding, for which reason the person is punished repeatedly for one offence. As *ne bis in idem* protected area of fundamental rights covers also misdemeanours and material but not formal punishments as caution fine then we are dealing with *ne bis in idem* prejudice of fundamental rights. As the regulator has not justified the prejudice in question in proceeding the draft Act, there is a serious doubt in the part whether the respective prejudice is in consistency with the constitution.

The written caution procedure prejudices several fundamental rights, for which reason the respective prejudices and their lawfulness are analysed in this Master's thesis. Above all, the questions of the privilege of not self-convicting oneself (principle of *nemo tenetur se ipsum accusare*) are treated related to general guarantee of court. Different positions have been provided about the privilege of not self-convicting oneself. For example, it has been claimed that substantially it is not an absolute fundamental right but still, it is not allowed

to prejudice it. At the same time, there are positions according to which in some cases forcing a person to testify against himself/herself could be justified. What concerns forcing than in case of written caution procedure, it is not the case. The prejudice of the privilege of not self-convicting oneself in written caution procedure was not established by the present thesis.

Still, it was established that in written caution procedure the opportunities for challenging the fine notices are significantly limited. Basically the fine notice could be challenged only at body conducting extra-judicial proceedings who has prepared this and only on certain conditions. Certain rules of CMP are provided to the challenge, including the content and format requirements of the challenge filed and also the basis of challenge. The author takes the position that challenging the fine notice should be possible on any basis allowed in the Code of Misdemeanour Procedure, including for example, in cases when the body conducting proceedings has incorrectly applied the norms of substantive law or violated the norms of procedure, also in cases when the general circumstance excluding the procedure occurs. When in “ordinary” i.e., oral caution procedure, person has options in choosing the type of procedure – e.g., he/she can refuse of the applying of the caution procedure and demand the general procedure with all procedural guarantees – then in written procedure, the person does not have any options, i.e., the choice of type of the procedure is independent of his/her will. The possibilities of legal protection of persons are insufficient because of legally unaccounted regulation and the regulator should definitely consider supplementing CMP.

The fine notice prepared in written caution procedure cannot be challenged in court. Such restriction comes from the law of *expressis verbis*. Therefore, the right of court appeal is not guaranteed. Pursuant to the existing court practice, the restriction of right of challenge in question is not unconstitutional, but the author does not share the respective standpoint of courts. Namely, the author finds that the restriction of right of challenge in question is not moderate and therefore also not with the proportional aim, which is effective work of court systems. In other words, only the procedure economy does not preponderate in present matter excluding the right of challenge and therefore, the latter disproportionately the right of recouring to court provided in § 15 (1) of CRE. Caution fine is a conclusive judgment of conviction, i.e., a coercive measure that belongs to the protection area of § 23 of CRE. Applying such coercive measure without ensuring the right of defence is

unconstitutional for which reason the right of defence must be ensured in full also in case of written caution procedure.

The hypothesis of this Master's thesis according to which the regulation of written caution procedure is unconstitutional, found confirmation to a certain extent. Namely, in author's evaluation the restriction of challenging the fine notice in court is unconstitutional. At least a serious doubt about the conformance to constitution in author's opinion occurs in connection to *ne bis in idem* prejudice of fundamental right. The remaining part of the regulation in question, in author's evaluation, is conforming to constitution and this above all for the reason that by procedure the traffic safety is tried to be increased and therefore the lives, health and property of people which are the legal rights are tried to be protected coming from the constitution.

The author also proposed the amendment of Code of Misdemeanour Procedure and bringing it into conformity with CRE. The respective draft act is attached to this Master's thesis.

KASUTATUD KIRJANDUS

Kasutatud materjalid

1. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne, 2001.
2. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura kirjastus, 2006.
3. Institute for road safety research. Speed cameras: how they work and what effect they have. The Netherlands, 2007. Internetis:
http://www.swov.nl/rapport/Factsheets/UK/FS_Speed_cameras.pdf, 22.03.2012.
4. Koolmeister, I. jt (koost). Väärteomenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura kirjastus, 2007.
5. Kühl, K. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura kirjastus, 2002.
6. Liiklusohutuse statistika, Maanteeamet. Internetis:
<http://www.mnt.ee/index.php?id=15368>, 20.03.2012.
7. Liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Internetis:
http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=211248&u=20080417170439, 20.03.2012.
8. Liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja algtekst. Internetis:
[http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120319171050&file_id=212147&file_name=Liiklusseadus%20jt%20\(180\).doc&file_size=78848&mnsent=179+SE&etapp=19.12.2007&fd=13.04.2011](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120319171050&file_id=212147&file_name=Liiklusseadus%20jt%20(180).doc&file_size=78848&mnsent=179+SE&etapp=19.12.2007&fd=13.04.2011), 19.03.2012.
9. Liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja tekst seaduseelnõu nr 179 SE teise lugemise ajal. Internetis:
http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120319171050&file_id=444375&file_name=179SE%20II-tekst.doc&file_size=99840&mnsent=179+SE&etapp=04.11.2008&fd=17.12.2008, 19.03.2012.

10. Lind, S. Automaatne liiklusjärelvalve ja omanikuvastutus. *Juridica* 2008 nr 3, lk 139-152.
11. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Juura kirjastus, 2007.
12. Ploom, T. Oportuniteedi- ehk otstarbekuse printsiip. *Juridica* 2000 nr 6, lk 369-376.
13. Politsei- ja Piirivalveameti nõuanded trahviteate vaidlustamiseks. Internetis: <http://www.politsei.ee/et/nouanded/kiiruskaamerad/trahviteate-vaidlustamine/>, 03.04.2012.
14. Pärna, P (koost). – Asjaõigusseadus. Komm vlj. Tallinn: Juura kirjastus, 2004.
15. Reinthal, T. Karistusõiguse suund – ülekriminaliseerimine. *Juridica* 2010 nr 10, lk 740-750.
16. SafetyNet. Speeding. European Road Safety Observatory: 2009. Internetis: http://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist/knowledge/pdf/speeding.pdf, 10.04.2012.
17. Savtšenkova, K. Kriminaalmenetluse lõpetamine süü väiksuse ja avaliku huvi puudumise tõttu oportuniteedi põhimõtte väljendusena. Magistritöö, 2007. Internetis: http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/2835/savtsenkova_kristiina.pdf?sequence=1, 24.04.2012.
18. Sootak, J. Karistusseadustiku süüteomõiste ja deliktstruktuur. *Juridica* 2001 nr 7, lk 447-455.
19. Sootak, J. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura kirjastus, 2010.
20. Sootak, J. Karistusõiguse alused. Tallinn: Juura kirjastus, 2003.
21. Sootak, J. Sanktsiooniõigus. Tallinn: Juura kirjastus, 2007.
22. Sootak, J. Süüvõime karistusseadustikus. *Juridica* 2002 nr 2, lk 82-88.
23. Sootak, J. Õigusvastasus. Süü. Loenguid karistusõiguse üldosast V. Tallinn: Juura kirjastus, 2003.
24. Sootak, J., Pikamäe, P. (koost) Karistusseadustik. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura kirjastus, 2009.
25. Truuväli, E-J. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj. Tallinn: Juura kirjastus, 2008.

Kasutatud normatiivmaterjalid

26. Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I 2001, 50, 283; 23.02.2011, 3.

27. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Mitteametlik tõlge. – RT II 2010, 14, 54.
28. Karistusseadustik. – RT I 2001, 61, 364; 29.12.2011, 1.
29. Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I 2003, 27, 166; 29.12.2011, 1.
30. Kohalike maksude seadus. – RT I 1994, 68, 1169; 29.12.2011, 1.
31. Liiklusregistri pidamise põhimäärus. VVm 16.06.2011 nr 75. – RT I, 21.06.2011, 3.
32. Liiklusseadus. – RT I 2001, 3, 6; 19.10.2011, 1.
33. Liiklusseadus. – RT I 2010, 44, 261; 02.03.2012, 5.
34. Liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seadus. – RT I 2008, 54, 304.
35. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – RT I 2002, 29, 174; 2010, 19, 101.
36. Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260; 13.09.2011, 9.
37. Väärteomenetluse seadustik. – RT I 2002, 50, 313; 29.12.2011, 1.

Kasutatud kohtupraktika

Riigikohtu praktika

38. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22.veebruari 2001. a otsus nr 3-4-1-4-01 Tallinna Halduskohtu taotluse läbivaatamisest kontrollida haldusõiguserikkumiste seadustiku § 231 lg 6 vastavust põhiseadusele. – RT III 2001, 6, 63.
39. Riigikohtu üldkogu 17.märtsi 2003. a kohtuotsus nr 3-1-3-10-02 Sergei Brusilovi süüdistuses KrK § 139 lg 3 p 1 järgi. – RT III 2003, 10, 95.
40. Riigikohtu üldkogu 25. oktoobri 2004. a kohtuotsus nr 3-4-1-10-04 liiklusseaduse § 41³ lg-te 1, 4 ja 8 põhiseaduspärasuse kontrollis. – RT III 2004, 28, 297.
41. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 1. aprilli 2004. a kohtuotsus nr 3-1-1-4-04 Denis Stetsenko süüdistuses KarS § 184 lg 1 järgi. – RT III 2004, 10, 117.
42. Riigikohtu üldkogu 27.juuni 2005. a kohtuotsus nr 3-4-1-2-05 liiklusseaduse § 41³ lõigete 1, 4 ja 8 põhiseaduspärasuse kontrollis koos riigikohtunike T.Antoni, I.Koolmeistri, J.Laffranque'i, J.Põllu ja H.Salmanni eriarvamusega. – RT III 2005, 24, 248.

43. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 28.oktoobri 2005. a kohtuotsus nr 3-1-1-107-05 Toomas Uripea väärteoasjas Liiklusseaduse § 74²² lg 2 järgi. – RT III 2005, 37, 365.
44. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 5. mai 2006. a kohtuotsus nr 3-1-1-21-06 Jaanus Tamkivi süüdistuses KarS § 289 järgi. – RT III 2006, 20, 182.
45. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 9.mai 2006. a määrus nr 3-4-1-4-06 AS-i Adonis Baltic Timber Group taotluse kohta tunnistada halduskohtumenetluse seadustiku § 75 lõike 2 punkt 2 osaliselt põhiseadusevastaseks. – RT III 2006, 19, 174.
46. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 31. augusti 2006. a kohtuotsus nr 3-1-2-4-06 V. F. süüdistuses KarS § 361 lg 1 järgi. – RT III 2006, 29, 258.
47. Riigikohtu halduskolleegiumi 20.juuni 2007. a määrus nr 3-3-1-17-07 (Leho Ruusi kaebus Põhja Politseiprefektuuri ülekuulamise protokollil väljastamisest keeldumise õigusvastaseks tunnistamiseks ja menetlusaluse isiku ülekuulamise protokollil koostamise õigusvastaseks tunnistamiseks). Avaldatud üksnes Riigikohtu veebilehel: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222507415>.
48. Riigikohtu erikogu 22.jaanuari 2008. a kohtuotsus nr 3-3-1-17-07 Leho Ruusi kaebuses Põhja Politseiprefektuuri ülekuulamise protokollil väljastamisest keeldumise ja menetlusaluse isiku ülekuulamise protokollil õigusvastaseks tunnistamiseks koos riigikohtunik E.Kergandbergi eriarvamusega. – RT III 2008, 5, 39.
49. Riigikohtu üldkogu 16.mai 2008. a kohtuotsus nr 3-1-1-88-07 Serhiy Mulyari karistamises tolliseaduse § 73 lg 1 järgi ja OAO AIT vara konfiskeerimises tolliseaduse § 94 lg 4 alusel. – RT III 2008, 24, 160.
50. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 20. mai 2009. a kohtuotsus nr 3-1-1-42-09 Viktor Kutõrini väärteoasjas liiklusseaduse § 74²² lg 2 järgi. – RT III 2009, 28, 206.
51. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17.juuli 2009. a kohtuotsus nr 3-4-1-6-09 Tallinna Ringkonnakohtu taotluses tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks riigilõivuseaduse § 56 lõige 18¹ osas, milles nähakse ette kohustus tasuda haldusasjas tehtud kohtumääruse peale määruskaebuse esitamisel 200 krooni riigilõivu. – RT III 2009, 38, 287.
52. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 18. jaanuari 2010. a kohtuotsus nr 3-1-1-57-09 Nikolai Kohtovi süüdistuses KarS § 256 lg 1, § 120 ja § 121 järgi. – RT III 2010, 6, 38.

53. Riigikohtu halduskolleegiumi 9. märtsi 2010. a kohtuotsus nr 3-3-1-94-09 OÜ RKV Investments kaebuses Eesti Riiklikult Autoregistrikeskusele õigusvastaste toimingutega tekitatud 690 000 kr kahju hüvitamiseks. – RT III 2010, 11, 88.
54. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14. detsembri 2010. a otsus nr 3-4-1-10-10 relvaseaduse § 43 lõike 3 punkti 2 koostoimes § 36 lõike 1 punktiga 6 põhiseaduslikkuse kontrollis. – RT I, 27.12.2010, 7.
55. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 4. oktoobri 2011. a määrus nr 3-4-1-20-11 Raivo Paala taotluse läbivaatamise kohta kriminaalmenetluse seadustiku § 344 lg 3 põhiseadusvastaseks tunnistamiseks ja Tartu Ringkonnakohtu 6. aprillil 2011 kriminaalasjas nr 1-07-2186 tehtud otsuse täitmise peatamiseks. Avaldatud üksnes Riigikohtu veebilehel:
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-20-11>, 16.04.2012.
56. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. oktoobri 2011. a kohtuotsus nr 3-4-1-15-11 Swedbank Liising AS-i ja Tambet Toomela kaebuses Tallinna Transpordiameti 19. septembri 2009. aasta ümberpaigutamise akti nr 075835 tühistamiseks.
57. Riigikohtu üldkogu 6. märtsi 2012. a kohtuotsus nr 3-2-1-67-11 (Josef Furmanski määruskaebus Tallinna Ringkonnakohtu 06.01.2011. a määrusele Josef Furmanky hagi Skanska EMV Aktsiaseltsi vastu kahjuhüvitise ja viivise saamiseks; riigilõivu tasumine). Avaldatud üksnes Riigikohtu veebilehel:
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222543593>, 05.04.2012.
58. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 15. märtsi 2012. a kohtuotsus nr 3-1-1-17-12 väärteoasjas Timo Tohvi karistamises liikluseaduse § 74²² lg 1 ja § 74²⁴ lg 5 järgi. Avaldatud üksnes Riigikohtu veebilehel: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-1-1-17-12>.

Maa- ja ringkonnakohtute praktika

59. Tallinna Ringkonnakohtu 14. detsembri 2010 määrus väärteoasjas nr 4-10-4102.
60. Harju Maakohtu 3. veebruari 2011 määrus väärteoasjas nr 4-11-355.
61. Harju Maakohtu 30. augusti 2011 määrus väärteoasjas nr 4-11-3342.
62. Harju Maakohtu 7. septembri 2011 määrus väärteoasjas nr 4-11-3126.
63. Harju Maakohtu 2. detsembri 2011 määrus väärteoasjas nr 4-11-3611.
64. Harju Maakohtu 5. detsembri 2011 määrus väärteoasjas nr 4-11-4593.

65. Tallinna Ringkonnakohtu 14.detsembri 2011 määrus haldusasjas nr 3-11-1442.
66. Harju Maakohtu 28.detsembri 2011 määrus väärteoasjas nr 4-11-4902.

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika

67. EIKo 08.06.1976, 5100/71, 5101/71, 5102/71 ja 5354/72, *Engel jt vs. Holland*.

Internetis:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/viewhbkm.asp?action=open&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=26928&sessionId=90677211&skin=hudoc-en&attachment=true>, 04.04.2012.

68. EIKo 21.02.1984, 8544/79, *Öztürk vs. Saksamaa*. Internetis:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/viewhbkm.asp?action=open&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=26990&sessionId=90680972&skin=hudoc-en&attachment=true>, 04.04.2012.

69. EIKo 02.09.1998, 26138/95, *Lauko vs. Slovakkia* Internetis:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/viewhbkm.asp?action=open&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=28618&sessionId=90680972&skin=hudoc-en&attachment=true>, 09.04.2012.

70. EIKo 08.04.2004, 38544/97, *Weh vs. Austria*. Internetis:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/viewhbkm.asp?action=open&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=28993&sessionId=91343441&skin=hudoc-en&attachment=true>, 10.04.2012.

71. EIKo 19.10.2004, 66273/01, *Falk vs. Holland*. Internetis:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/viewhbkm.asp?action=open&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=64883&sessionId=90674640&skin=hudoc-en&attachment=true>, 04.04.2012.

72. EIKo 01.02.2005, 61821/00, *Ziliberberg vs. Moldova*. Internetis:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/viewhbkm.asp?action=open&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=29122&sessionId=90676381&skin=hudoc-en&attachment=true>, 04.04.2012.

73. EIKo 24.03.2005, 63207/00, *Rieg vs. Austria*. Internetis:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/viewhbkm.asp?action=open&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=29152&sessionId=91347820&skin=hudoc-en&attachment=true>, 10.04.2012.

74. EIKo 29.06.2007, 15809/02 ja 25624/02, *O'Halloran ja Francis vs.*

Ühendkuningriik koos kohtunik S. Pavlovschi eriarvamusega. Internetis:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=819526&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>, 23.03.2012.

VÄÄRTEOMENETLUSE SEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS

§ 1. Väärteomenetluse seadustikus (RT I 2002, 50, 313; 29.12.2011, 1) tehakse järgmised muudatused:

1) paragrahvi 54⁶ täiendatakse lõikega 3¹ järgmises sõnastuses:

„(3¹) Kohtuväline menetleja tühistab trahviteate määrusega juhul, kui trahviteade koostati kirjalikus hoiatamismenetluses olenemata sellest, et väärteomenetlus oleks käesoleva seaduse § 29 lõike 1 kohaselt tulnud jätta alustamata või lõpetada, ning juhul, kui kohtuväline menetleja on trahviteate koostamisel ebaõigesti kohaldanud materiaaõigust või oluliselt rikkunud menetlusõigust.“;

2) paragrahvi 114 lõiget 1 täiendatakse punktiga 3 järgmises sõnastuses:

„3) käesoleva seadustiku § 54² kohaselt koostatud trahviteade.“;

3) paragrahvi 114 lõikest 2 jäetakse välja sõnad „või § 54² kohaselt tehtud trahviteate peale“.

Tallinn “ “ _____ 2012

Riigikogu esimees

SELETUSKIRI

„Väärteomenetluse seadustiku muutmise seaduse“ eelnõu juurde

1. Sissejuhatus

„Väärteomenetluse seadustiku muutmise seaduse“ eelnõu on koostanud Martti Kangur. Seadus vajab tulenevalt Eesti Vabariigi põhiseaduse § 104 punktist 14 vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust.

2. Eesmärk

Seaduse eesmärgiks on eelkõige viia väärteomenetluse seadustik (edaspidi VTMS) kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi PS). Nimelt ei ole trahviteate peale kohtule kaebuse esitamise välistamine proportsionaalne taotletava eesmärgiga, mistõttu selline riive on vastuolus PS-ga. Samuti täiendatakse seadust võimalusega tühistada trahviteadet kohtuvälise menetleja poolt, mis siiani ei olnud sellisel kujul võimalik.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu § 1 punktiga 1 lisatakse võimalus trahviteadet tühistada. Selline võimalus peab olema näiteks juhul, kui kohtuvälise menetleja menetles kirjaliku hoiatamismenetluse raames sellist väärtegu, mille menetlus tulnuks tegelikult jätta alustamata või lõpetada (VTMS § 29 lg 1).

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse kohtuvälise menetleja otsuste loetelu, mille peale võib esitada kaebust maakohtule. Lisatud on kirjalikus hoiatamismenetluses koostatav trahviteade, mida siiani tulenevalt VTMS § 114 lõikest 2 ei olnud võimalik maakohtus vaidlustada (vt ka allpool eelnõu § 1 p 3 selgitus).

Eelnõu § 1 punktiga 3 kaotatakse kirjalikus hoiatamismenetluses koostatava trahviteate peale maakohtule kaebuse esitamise piirang, kuna selline kaebeõiguse piirang ei ole mõõdukas ega proportsionaalne eesmärgiga ning on sellest tulenevalt vastuolus PS-ga.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõu ei sisalda vähetuntuid sõnu ega võõrtermineid. Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu vastab Euroopa Liidu õigusele.

6. Seaduse mõjud

Seadusel on otsene positiivne mõju, kuna sellega kõrvaldatakse VTMS vastuolu PS-ga. Samuti avaldab seadus positiivset mõju õigusselgusele, kuna selgelt sätestatakse trahviteate tühistamise võimalus ja ühtlasi võimalus vaidlustada trahviteadet põhjusel, et kohtuväline menetleja on kirjalikus hoiatamismenetluses ebaõigesti kohaldanud materiaalõigust või rikkunud menetlusõigust.

7. Seaduse rakendamiseks vajalikud kulutused ja tulud

Seaduse rakendamisega võib suureneda kohtute töökoormus, mistõttu kaudselt võivad suureneda riigi kulutused kohtusüsteemi toimimise tagamiseks. Tulusid ei ole.

8. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

9. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu.