



Õiguskantsler

Peadirektor Raivo Küüt
Politsei- ja Piirivalveamet
ppa@politsei.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 19.11.2012 nr 7-4/110778/1205262

**Seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta
Topeltkaristamise keelu põhimõtte kiiruskaameratrahvidega seoses**

Austatud härra peadirektor

Minu poole pöördus avaldaja, kes palus õiguskantsleril kontrollida Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) poolt talle 11.04.2011 koostatud trahviteadete õiguspärasust.

Avaldaja on seisukohal, et PPA ei ole trahviteadete koostamisel lähtunud vääртеomenetluse seadustiku (VTMS) normidest. Avaldaja hinnangul on PPA koostanud nii sisuliselt kui ka vormiliselt õigusvastased trahviteated. Samuti palus avaldaja kontrollida VTMS § 114 lg 2 põhiseadusele vastavust.¹

Otsustasin alustada ombudsmani menetluse, kontrollimaks PPA tegevuse õiguspärasust, ning normikontrolli menetluse, kontrollimaks VTMS § 114 lg 2 põhiseaduspärasust. Kuigi alates 08.06.2012 kehtiva õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 25 lg 2 järgi ei tohi avaldusealuses asjas olla jõustunud kohtuvälise menetleja otsust vääртеomenetluses, otsustasin kujundada juba alustatud menetluses üldisema seisukoha (tuginedes näitena konkreetse avalduse asjaoludele), sest kiiruskaameratrahvid puudutavad suurt hulka inimesi, kel praegu puudub võimalus vaidlustada hoiatustrahv kohtus.

Analüüsisin PPA vastust ja õigusakte ning jõudsin seisukohale, et PPA tegevus ei olnud õigusvastane. Juhul, kui liiklusrikkumise (kiiruseületamise) fikseerimine puudutab erinevaid liiklusolukordi, ei ole tegu ühe teoga *ne bis in idem* põhimõtte tähenduses.

Kirjutasite oma vastuses, et olete muutnud hoiatustrahvi peale esitatud kaebuse vastustena antud määrustes menetlusõiguslikku alust. Minu hinnangul ei ole VTMS § 48 menetlusõigusliku alusena siiski korrektne. Palun Teil minu analüüsist lähtuvalt üle vaadata menetlusõiguslikule alusele viitamise praktika.

Selgitan järgnevalt esmalt menetluse kulgu ning esitan seejärel enda seisukoha.

¹ Lõppseisukoht normikontrollimenetluses, vt õiguskantsleri märgukiri nr 6-1/111734/1204861.

1. Menetlus

1.1. Avaldusest tulenevad asjaolud

1. Avaldaja sõitis 09.04.2011 mootorsõidukiga Tallinn-Pärnu-Ikla maanteel ja läbis ajavahemikul kella 10:57st kuni kella 11:15ni ühtlasel kiirusel nimetatud maanteel vahemiku 92,4. km-st kuni 120,3. km-ni. Kokku läbis avaldaja nimetatud 18 minuti jooksul 27,9 km. Avaldaja kinnitusel oli ta teadlik, et sel maanteel on kiiruskaamerad. Seetõttu pööras ta erilist tähelepanu lubatud kiirusega sõitmisele, mistõttu kasutas ta ühtlase kiirusega sõitmiseks püsikiirusehoidjat.

2. 11.04.2011 sai avaldaja PPA-lt järjest kolm trahviteadet, millest selgus, et ta on eelpool nimetatud ajal ja kohas ületanud kiirust 3–4 km/h.

3. Avaldusele lisatud materjalidest ilmneb, et avaldaja esimeses trahviteates tuvastati, et 09.04.2011 kell 10:57 Tallinn-Pärnu-Ikla maantee 92,4. kilomeetril, kus lubatud suurim sõidukiirus on 90 km/h, sõitis kõnealune sõiduk sõidukiirusega 97 km/h +/- 4km/h, millega ületas lubatud sõidukiirust vähemalt 3 km/h. Teises trahviteates tuvastati kiiruseületamine sama maantee 100,4. kilomeetril, kus sama sõiduk sõitis sõidukiirusega 98 km/h +/- 4 km/h, millega ületas lubatud sõidukiirust vähemalt 4 km/h ning kolmandas trahviteates tuvastati kiiruseületamine sama maantee 120,3. kilomeetril, kus sama sõiduk sõitis sõidukiirusega 98 km/h +/- 4 km/h, millega ületas lubatud sõidukiirust samuti vähemalt 4 km/h.²

4. Avaldaja on seisukohal, et tegelikkuses ei saanud tema kiirus vahepeal olla suurem kui 1 km/h võrra, sest ta kasutas sõitmisel püsikiirusehoidjat. Avaldaja arvab, et ilmselt näitas spidomeeter valesti või esines viga püsikiirusehoidjas. Samas on tema hinnangul ka võimalik, et kiirusekaamerad, mis kaebaja poolt juhitud sõiduki kiirust mõõtsid, võisid näidata ebatäpseid andmeid.

5. 18.04.2011 esitas avaldaja PPA-le kaebuse. Avaldaja leidis, et trahviteadete koostamisel on rikutud karistusseadustiku (KarS) § 2 lg-s 3 sisalduvat *ne bis in idem* põhimõtet, mille kohaselt ei või kedagi sama süüteo eest karistada mitu korda. Avaldaja palus seetõttu kaks hoiatustrahvi tühistada.

6. Samuti märkis avaldaja kaebuses PPA-le, et tal puudus tahtlus liikluseeskirja rikkuda, vastupidi – ta oli ka püsikiirusehoidja seadistanud niimoodi, et õigusrikkumised oleks välistatud. Avaldaja rõhutas, et VTMS § 54¹ lõike 5 kohaselt võib kohtuväline menetleja vähetähtsa liiklusväärteo puhul jätta hoiatustrahvi määramata ja piirduda mootorsõiduki eest vastutava isiku kirjaliku hoiatamisega, kui ta leiab, et mootorsõiduki eest vastutava isiku hoiatamine teda trahvimata on piisav.

7. 28.04.2011 saatis PPA avaldajale taotluse rahuldamata jätmise määrused kahe hoiatustrahvi kohta, milles märkis: „[---] kirjalik hoiatustrahv ei ole süüteo eest kohaldatav karistus, seda ei kanta karistusregistrisse ning sellele ei tugineta süüteo korduvuse arvestamisel ega muude õigusjärelmite kohaldamisel, siis kirjalikule hoiatamismenetlusele ei kohaldu KarS § 63.

² PPA veebilehel on järgnevalt selgitus: „90 km/h alas on kaamerad seadistatud fikseerima kiiruspiirangu rikkumisi alates 97 km/h. Sellest kiirusest lahutatakse maha kaamerate mõõtemääramatus 4 km/h, mistõttu määratakse esimene hoiatustrahv sõidukiiruse ületamise eest 3 km/h. Iga lubatud sõidukiirust ületatud kilomeetri kohta tuleb tasuda 3 eurot, seega on minimaalseks hoiatustrahvi summaks 9 eurot. Kui lubatud sõidukiirust ületatakse 61 km/h ja rohkem, siis suunatakse rikkumine üldmenetlusele. Üldmenetluse tulemusel tehtud trahviotsus on karistusõigusliku jõuga.“ Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.politsei.ee/et/nouanded/kiiruskaamerad/korduma-kippuvad-kusimused/>.

Tulenevalt eeltoodust ja juhindudes väärteomenetluse seadustiku § 54¹ 1 lg. 1 p. 1 jätta taotlus rahuldamata.“

8. Samal kuupäeval vormistas PPA taotluse rahuldamata jätmise määruse ka kolmanda hoiustrahvi kohta, milles märkis: „[---] tegemist ei ole vähetähtsa liiklusväärteoga, kuna just ebaõige sõidukiiruse valiku tõttu põhjustatakse kõige enam liiklusõnnetusi. Kiiruskaamerate asukohtade valimisel on silmas peetud inimekannatanutega liiklusõnnetuste statistikat viimase viie aasta jooksul. Tulenevalt eeltoodust ja juhindudes väärteomenetluse seadustiku § 54¹ 1 lg. 1 p. 1 jätta taotlus rahuldamata.”

9. 03.05.2011 pöördus avaldaja minu poole ja palus kontrollida VTMS § 114 lg 2 põhiseadusele vastavust, sest menetlusosaline ei saa VTMS §-st 114 lõikest 2 tulenevalt VTMS § 54² alusel tehtud trahviteate peale kohtule kaebust esitada.

10. Avaldaja palus kontrollida ka PPA tegevuse õiguspärasust vähetähtsate väärtegude menetlemisel ja kirjalikus hoiatamismenetluses koostatud trahviteadete kaebuste lahendamisel vormistatud määruste õiguspärasust ja vastavust VTMS §-le 48.

11. Avaldaja selgitas, et kuna hoiustrahvi võib määrata mootorsõidukiga toime pandud liiklusväärteo puhul, siis ei saa nõustuda väitega, et kirjalik hoiustrahv ei ole süüteo eest kohaldatav karistus. Trahvi puhul ei ole tegemist millegi muu kui karistusega. Nõustuda saab vaid sellega, et seda hoiustrahvi ei kanta karistusregistrisse ning sellele ei saa tugineda süüteo korduvuse arvestamisel ega muude õigusjärelmite kohaldamisel. Avaldaja hinnangul on ühe ja sama teo eest kolme trahvi määramine ilmselgelt ebaproportsionaalne ja sellega rikutakse PS § 23 lõikes 3 sätestatud topeltkaristamise keeldu. Seejuures ei ole politsei arvestanud sellega, et inimene võib eksida ka kogemata, st ta ei ole tahtlikult ületanud kiirust ega asetanud ühtki inimest sellega ohtu, vaid tegemist on spidomeetri või püsikiirusehoidja tehnilise veaga ning kiirust ületati niivõrd vähe.

12. Avaldaja hinnangul ei ole õige, et politsei on otsustanud kiiruse ületamisel rakendada nn nulltolerantsi põhimõtet ning olenemata asjaoludest karistada kõiki olenemata süü suurusest ja sellest, millistel asjaoludel rikkumine toimus. Avaldaja tõi välja, et seadusandja on leidnud, et VTMS § 54¹ lg 5 alusel võib kohtuväline menetleja vähetähtsa liiklusväärteo puhul jätta hoiustrahvi määramata ja piirduda mootorsõiduki eest vastutava isiku kirjaliku hoiatamisega, kui ta leiab, et mootorsõiduki eest vastutava isiku hoiatamine teda trahvimata on piisav. Määrusest ei ole aga jälgitav, millest tulenevalt on otsustatud eelpool nimetatud seaduse sätet kiirusekaamerate poolt fikseeritud rikkumiste puhul mitte rakendada.

1.2. Teabenõudmine ja PPA vastus

13. PPA selgitused, mis anti avaldajale seoses väidetava mitmekordse karistamisega, olid teabenõudmise koostamise faasis piisavad, mistõttu ei palunud ma PPA-lt selles osas täiendavaid selgitusi. Seetõttu puudutasid minu küsimused määruste vormistamist.

14. Selgitasite, et kirjalikus hoiatamismenetluses koostatud määrus peab vastama VTMS §-s 48 sätestatud üldistele nõuetele, st see on põhistatud menetlusotsustus. Menetlusotsuse põhistus märgitakse kirjalikus hoiatamismenetluses üldjuhul suhteliselt lakooniliselt, kuna lisaks VTMS-s sätestatule ei ole midagi põhjendada. Üldjuhul on põhjendusena märgitud (sulgudes on lisatud) seadustikus antud põhjust sätestav menetlusõiguslik alus. Juhtudel, mil kaebuses esitatakse

mingeid täiendavaid argumente, taotlusi vms, esitatakse määruses pikem põhjendus, kuid üldine põhistus ja menetlusõiguslik alus jäävad tavapäraselt samaks.

15. Lisasite samuti, et kirjalikus hoiatamismenetluses koostatavates määrustes puudub VTMS § 48 lõikes 4 ettenähtud määrusele edasikaebamise kord, sest seaduses puudub edasikaebe võimalus. Esitasite enda tõlgenduse ja põhjalikud selgitused, miks edasikaebavõimalus puudub. Et uurisin edasikaebavõimaluse puudumist eraldi menetluses, ei ava ma siinkohal Teie vastavaid seisukohti pikemalt.

16. Avaldaja pöördumisse puutuvalt märkisite, et kõikides menetlustes on taotlus rahuldatud osas, mis puudutab salvestise saatmist. Kahes menetluses on jäetud rahuldamata taotlus trahviteate tühistamiseks topeltkaristamise keelu rikkumise tõttu ning ühes menetluses on esitatud põhistus hoiatuse mittekohtaldamise kohta. Määruste põhistus on üsna lühike, kuid see on Teie hinnangul siiski selgelt arusaadav ning pikemaks põhistamiseks antud juhtumil puudub vajadus. Kirjalikus hoiatamismenetluses suulise hoiatusega piirdumine on kohtuvälise menetleja õigus, kuid trahviteate adressaadil puudub õigus nõuda hoiatusega piirdumist.

17. Selgitasite, et statsionaarsed automaatsed kiirusmõõtesüsteemid (kiiruskaamerad) on seadistatud kiiruse ületamist jäädvustama siis, kui sõidukijuht ületab lubatud sõidukiirust rohkem kui 3 km/h. Rõhutasite, et lisaks arvestatakse kiiruskaamerate mõõtetulemusest tulenevalt mõõtmisalaste õigusaktide nõuetele maha ka laiendmääramatus (ehk nn mõõteviga), seetõttu fikseeritakse kiiruskaameratega lubatud sõidukiiruse ületamine alates 5 km/h. Seega ei rakenda politsei nulltolerantsi põhimõtet ja hoiatustrahvi kohaldamine oli PPA hinnangul konkreetsel juhul põhjendatud.³

18. Juhtisite tähelepanu, et antud juhul pidanuks menetlusõiguslikuks aluseks taotluse rahuldamata jätmise määruses olema VTMS § 48. Paraku oli politsei andmekogus infotehnoloogiline viga, mis avastati just kirjaliku hoiatamismenetluste määruste koostamisel – antud sätet ei olnud võimalik määrustesse sisestada klassifikaatoris olnud eksituse tõttu. Kinnitasite, et tänaseks on nimetatud viga parandatud ning korrektse menetlusõigusliku aluse valimine määrusesse on võimalik. Avaldasite lootust, et edaspidi sellised vead ei kordu.

19. Olete seisukohal, et taotluse rahuldamata jätmise määruses menetlusõigusliku alusena VTMS §-le 48 viitamata jätmise ei muuda määrust siiski õigustühiseks, sest tegemist ei ole olulise menetlusõiguse rikkumisega, mis tooks kaasa ebaseadusliku või põhjendamatu lahendi. VTMS § 48 on üldine norm, mis kehtestab nõuded erinevate määruste koostamiseks väärtemenetluses. Teie hinnangul avaldaja taotlusele vastuseks koostatud määrused oma sisult siiski vastasid kehtestatud nõuetele (välja arvatud vaidlustamisviite märkimise kohustus, mille puudumist põhjendasite seadusest tuleneva edasikaebavõimaluse puudumisega).

³ Maanteeameti kodulehe kiiruskaamerate inforubriigis (kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.mnt.ee/kiiruskaamerad/>) on järgmised andmed:

„Sekkumiskünnised

Kiiruskaamera sekkumiskünnis on kiirus, alates millest tehakse sõidukist pilt ning saadetakse juhile hoiatustrahv. Sekkumiskünnis sisaldab nii kiiruskaamera laiendmääramatust kui ka kokkuleppelist lubatud eksimust sõidukijuhile.

Rikkumisi hakatakse menetlema alates kiirustest:

70ne alas: 73 km/h (kaamera seadistus koos laiendmääramatusega 77 km/h)

90ne alas: 93 km/h (kaamera seadistus koos laiendmääramatusega 97 km/h)

100 alas: 103 km/h (kaamera seadistus koos laiendmääramatusega 108 km/h)

110 alas: 113 km/h (kaamera seadistus koos laiendmääramatusega 118 km/h)“.

20. Lisaks eeltoodule juhtisite tähelepanu asjaolule, et avaldaja on ekslikult jõudnud järeldusele, et kirjalikku hoiatamismenetlust kohaldatakse üksnes vähetähtsate väärtegade korral. Kuna VTMS 10. peatüki 1. jaos reguleeritud hoiatamismenetluse kohaldamise tingimuseks on tõepoolest asjaolu, et tegu on vähetähtis, siis ilmselt on ekslik tõlgendus tekkinud analoogia pinnalt. Kuid hoiatamismenetluse ja kirjaliku hoiatamismenetluse oluliseks erinevuseks on see, et kirjaliku hoiatamismenetluse aluseks on tehnilise seadmega fikseeritud õiguserikkumine ning seetõttu on ka menetlusnormid täiesti erinevad ning analoogiat hoiatamismenetlusega kohaldada ei ole võimalik.

2. Õiguskantsleri arvamus

2.1. Topeltkaristamisest

2.1.1. Põhiseaduslik taust ja kirjaliku hoiatusmenetluse kehtestamine

21. Avaldaja leidis, et PPA poolt oli õigusvastane ühe ja sama teo toimepanemise eest määrata kolm erinevat hoiustrahvi.

22. Põhiseaduse (PS) § 23 lg 3 kohaselt ei tohi kedagi teist korda kohtu alla anda ega karistada teo eest, milles teda vastavalt seadusele on mõistetud lõplikult süüdi või õigeks. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 7. lisaprotokolli 4. artikli esimene lõige sätestab, et mitte kellegi üle ei või sama riigi jurisdiktsiooni alusel teistkordselt kohut mõista ning kedagi ei või kriminaalkorras karistada teo eest, mille eest ta on juba selle riigi seaduse alusel ja kriminaalprotsessuaalses korras lõplikult õigeks või süüdi mõistetud. Neid põhimõtteid kajastab ka KarS § 2 lg 3, sätestades, et sama süüteo eest ei või kedagi karistada mitu korda, sõltumata sellest, kas karistus on mõistetud Eestis või mõnes teises riigis. Tegemist on *ne bis in idem* põhimõttega ehk sama teo eest teistkordse kohtumõistmise ja karistamise keeluga.⁴

23. Seadusandja on kiiruskaamerate kasutamiselevõtmisel loonud erandliku menetluse, mille käigus ei toimu ei süüdlase ega tema süü vormide tuvastamist. Kirjaliku hoiatusmenetluse käigus trahvi määramise regulatsiooniga soovis seadusandja sätestada erandi KarS § 2 lõikes 2 ette nähtud süülise vastutuse põhimõttest.

24. Kirjalik hoiatamismenetlus viidi sisse liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seadusega, mis võeti vastu 19.11.2008. Seletuskirjas selgitati: „Lubatud sõidukiiruse järgimise tagab kõige efektiivsemalt pidev kontroll ning kõigile rikkumiste reageerimine. Arvestades, et kiiruse ületamine on levinud rikkumine, toob see kaasa suure hulga menetlemist vajavaid juhtumeid. Taolise hulgaga toimetulemiseks on vaja tavalisest kiiremat ja lihtsamat menetlust. Valdavalt on menetluse efektiivsuse tõstmiseks loodud võimalus trahvida kiiruse ületamise eest sõiduki omanikku.“⁵ Samuti on seletuskirjas märgitud, et statsionaarseid ja mobiilseid kiiruskaamerasid kasutatakse liiklusjärelvalves paljudes Euroopa riikides (nt Suurbritannia, Prantsusmaa, Holland, Taani, Saksamaa, Šveits, Austria, Norra, Rootsi, Soome). Kuna automaatse kiirusekontrolli puhul sõidukit rikkumise tuvastamise korral ei peatata ning selle juhi isikut koheselt välja ei selgitata, on sõidukit juhtinud isiku ja tema süü kindlakstegemine hilisemas menetluses kohtuvälise menetleja jaoks ressursisinõudev või koguni võimatu.^{6,7}

⁴ RKKKo 18.01.2010, nr 3-1-1-57-09, p 17.

⁵ Liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu 179 SE seletuskiri, lk 4. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=acf423dc-cbee-1257-0f3d-b725f8477ccb&>.

⁶ Seda juhul, kui fotol ei ole äratuntav sõidukit juhtinud isiku nägu ja sõiduki omanik kasutab õigust mitte ütlusi anda (isik ei pea süüteo menetluses enda või oma lähedaste vastu ütlusi andma) või väidab, et ei mäleta, kes autot juhtis. Sarnase probleemi kohta vt nt Saksa Liidukohtu 01.06.1989 otsus - 2 BvR 239/88, 1205, 1533 u. 1095/87

25. Seetõttu nägi seadusandja ette võimaluse automaatsete kiiruskaamerate abil fikseeritud kiiruseületamiste puhul loobuda tavalisest väärteomenetlusest ja määrata hoiatustrahv. 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 (VTMS § 53 lg 1¹). Seadusandja põhjendas kiiruskaamera trahvi välja arvamist väärteokaristuste hulgas sooviga kompenseerida seda, et trahviteate omanikule saatmisel ei kehti väärteomenetluse üldine tõendamisstandard.⁸

26. Riigikogu palus liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta ka minu arvamust. Leidsin, et sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale eelnõu kohaselt määratav hoiatustrahv on (sõltuvalt siiski trahvi suurusest) põhiseaduse mõttes **materiaalses mõttes karistus**.⁹ Ka Riigikohus on sellega seoses märkinud, et "küsimust, kas mingi riiklik sunnivahend on PS § 23 lõike 3 mõttes käsitatav karistusena või mitte, ei saa aga lahendada üksnes karistusseadustikus sätestatu pinnalt". Kas riiklikku sunnivahendit, mida formaalses karistusõiguses ei loeta karistuseks, saab käsitleda sisuliselt ehk materiaalselt karistusena, sõltub eelkõige selle sunnivahendi karistuslikust iseloomust ning eesmärgist.^{10,11} Samuti tuleb hinnata sellise sunnivahendi raskust võrdlevalt kriminaalkaristusega.¹² Näiteks on Riigikohus leidnud, et materiaalses mõttes karistust kujutavad endast mootorsõiduki juhtimisõiguse automaatne peatamine pärast süüdimõistva otsuse jõustumist¹³ ning väärteomenetluses määratud hoiatustrahv¹⁴.

27. Samas Riigikogule esitatud arvamuses leidsin, et kuna väärteod mahuvad inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) ja põhiseaduse mõttes kuriteo mõiste alla ehk nn kriminaalse (põnaalse) mateeria alasse¹⁵ ning hoiatustrahvi näol on tegu materiaalses mõttes karistusega, on PS §-des 14, 22, 23 ja 151 sätestatud **põhiõiguste riive** kirjalik hoiatamismenetluses küll võimalik, kuid vaid põhiseaduses sätestatud tingimusi järgides.

28. Riigikohus on PS §-s 23 sätestatud teistkordse karistamise keelu kohta sedastanud, et „[---] ka haldussanktsioonide kohaldamisel tuleb arvestada *ne bis in idem* reeglit. Kedagi ei saa halduskorras korduvalt karistada ühe ja sama teo eest ühe ja sama seadussätte või üht ja sama sotsiaalset huvi (õigushüve) kaitsvate seadussätete alusel. Antud põhimõtte omab tähendust ka siis, kui erinevate sanktsioonide kohaldamine on erinevate haldusorganite pädevuses. Siinjuures on kohtuvälise menetleja poolt väärteo toimepanemise eest isikule kohaldatav karistus mõistetav haldussanktsioonina, vaatamata sellele, et vastav karistuse liik on ette nähtud Karistusseadustikus ning menetlus toimub Väärteomenetluse seadustiku alusel.”¹⁶ Riigikohus on täpsustanud, et: "Põhiseaduse § 23 lg 3 sõnastusest tulenevalt ei ole põhimõtteliselt keelatud mitme karistuse, näiteks põhi- ja lisakaristuse kohaldamine, kuid keelatud on asja teistkordne menetlemine ja karistamine iseseisvas menetluses. Sellist tõlgendust toetab asjaolu, et *ne bis in idem* põhimõtte

⁷ Vt allmärkus 5, lk 3.

⁸ Vt allmärkus 5, lk 4.

⁹ Põhjalikumalt minu arvamuses eelnõule 04.2008 nr 18-1/080600/00802751.

¹⁰ Vt RKHKo 17.03.2005, nr 3-3-1-3-05, p 9 (saastetasu olemus); RKHKo 19.07.2007, nr 3-3-1-24-07, p 14 (viivistasu olemus).

¹¹ Riigikohus, õigusteabe osakond. Ülekriminaliseerimine. Analüüs, lk 5. Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://www.riigikohus.ee/vfs/995/2010_Lisa%202%20\(Ulekriminaliseerimine_analuus\).pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/995/2010_Lisa%202%20(Ulekriminaliseerimine_analuus).pdf).

¹² RKÜKo 25.10.2004, nr 3-4-1-10-04, p 14; RKKKo 05.05.2006, nr 3-1-1-21-06, p 9.4. Vt ka väärteomenetluses suulise hoiatamise kui preventiivse haldussunnivahendi kohta RKHKo 20.06.2007, nr 3-3-1-17-07, p 11.

¹³ RKÜKo 25.10.2004, nr 3-4-1-10-04, p 21.

¹⁴ RKKKo 05.05.2006, nr 3-1-1-21-06, p 9.9. Sama lahendi p-des 9.7 ja 9.8 on refereeritud ka asjakohaseid Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendeid.

¹⁵ Vt nt RKPJKo 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04 p 19.

¹⁶ RKHKo 23.02.2004, nr 3-3-1-1-04, p 18.

kujutab endast ühelt poolt protsessitakistust, teisalt aga isiku subjektiivset õigust eeldada, et teda ei süüdistata sama teo eest uuesti. Nii on mitmekordse karistamise keeld seotud õiguskindluse põhimõttega, kaitstes isikut riigi omavoli eest [---]."¹⁷

29. Kuivõrd rikkumise fikseerimine on kiiruskaamerate puhul automatiseeritud ning kui kiiruskaamerate seadistamine on toimunud nõuetekohaselt, on riigi omavoli välistatud. Samuti on mõeldav, et kui kiiruseületamine on väike – nagu antud juhul (3–4 km/h), ei pruugi tegu olla materiaalses mõttes karistusega, sest ka hoiatustrahvi suurus ei ulatu materiaalses mõttes karistuse standardini.

2.1.2. Hinnang avalduses esitatud asjaoludele *ne bis in idem* põhimõtte valguses

30. Kui siiski ka antud juhtumil kohaldatud hoiatustrahvid arvata põhiseaduse mõttes karistuse alla, tuleb küsida, kas autoga sõiduteel peatumata teatud distantssi läbimine kujutab endast sama tegu PS § 23 tähenduses, arvestades seejuures ka asjaoluga, et autojuhil oli tema kinnitusel tahtlus sõita seaduskuulekalt (vt ülal p 6).

31. Liiklusseaduses (LS) on minu hinnangul lähtutud eeldusest, et sõidukijuhil on pidev kohustus oma sõiduki kiirust jälgida ning seda liiklusoludega kohandada, mis kehtib ka püsikiirushoidiku kasutamisel. LS § 50 lg 3 sätestab, et juht peab kohandama oma sõiduki kiiruse olukorrale vastavaks, kuid ei tohi ületada suurimat lubatud kiirust. Juht peab:

1) sõidukiiruse valikul arvestama oma sõidukogemust, teeolusid, tee ja sõiduki seisundit, veose iseärasusi, ilmastikutingimusi, liikluse tihedust ning muid liiklusolusid, et ta suudaks seisma jääda sõiduki eespoolse nähtavusulatuses piires ning teel oleva sellise takistuse ees, mida juht pidi ette aimama;

2) vähendada kiirust ning vajaduse korral seisma jääma, kui tingimused seda nõuavad, eriti siis, kui nähtavus on halb;

3) viima kaugtuledele lähituledele üleminekul sõidukiiruse vastavusse uue nähtavusulatuses;

4) vähendada kiiruse selliseks, mis võimaldaks vältida teist liiklejat kahjustavat vee, pori, kruusa või muu sellise ülespaiskamist ning vältida või vähendada liikleja ja teega piirneva elamuala tolmutamist.

32. Lisaks on liiklusseaduses veel mitmeid täiendavaid regulatsioone, mis nõuavad juhilt kiiruse kohandamist olukorrale vastavaks.¹⁸

33. Kuigi mul puudub pädevus hinnata ümber konkreetset juhul hoiatustrahvi määramist (ÕKS § 25 lg 2), pean võimalikuks kujundada laiem seisukoht avaldaja kirjeldatud asjaolude näitel. Seega, kui lisaks vaadelda antud juhtumi asjaolusid, siis selgub, et esimese kiiruseületamise fikseeris Pallika kiiruskaamera (Tallinn-Pärnu-Ikla maantee 92,4. kilomeetril), millest ca 2,5 km

¹⁷ [RKÜKo 25.10.2004, nr 3-4-1-10-04, p 22](#); [RKKKo 09.04.2012, nr 3-1-1-20-12, p 11](#).

¹⁸ LS § 50 lg 4: Juht peab sõitma piisavalt väikese kiirusega ja vajaduse korral seisma jääma, kui ta möödub:

1) teel või tee läheduses olevast lapsest;

2) teel olevast lastebussist, millel on sisselülitatud ohutuled;

3) valge kepiga või juhtkoeraga pimedast jalakäijast;

4) jalakäijast, kellest on näha, et puude või haiguse tõttu on tema liikumine takistatud või häiritud;

5) pärisuunalisest trammist, mis seisab või hakkab peatuma trammipeatuses;

6) sisselülitatud vilkuriga eritalituse sõidukist.

LS § 36 lg 2: Nähes teel või tee ääres last või seisvat bussi, millel on lasterühma tunnusmärk ja põlevad ohutuled, peab juht olema eriti tähelepanelik ja sõitma kiirusega, mis võimaldab ohtu vältida.

LS § 46 lg 1: Juht peab vastavalt sõiduki kiirusele ning tee- ja ilmastikutingimustele hoidma sellist pikivahet, mis võimaldab vältida otsasõitu ees ootamatult pidurdanud või seisma jäänud sõidukile.

kaugusel asuval Langerma-Valgu ristmikul on kiirusepiirang 70 km/h. Teine kiiruskaamera, mis kiiruseületamise jäädvustas, asub esimesest 8 kilomeetri kaugusel (Pärnu-Jaagupi kiiruskaamera 100,4. kilomeetril). Pärnu-Jaagupi kiiruskaamerast ca 11,5 km kaugusel Are asula lähistel on kiirus piiratud esialgu 70, seejärel 50 km/h. Kolmas kiiruskaamera, mis kiiruseületamise fikseeris, asus maantee 120,3. kilomeetril (Nurme kiiruskaamera).¹⁹ Seega on alust arvata, et antud vahemaad ei tohi sõita kogu nimetatud vahemiku vältel ühtlase kiirusega,²⁰ vaid tegemist on erinevate liiklusolukordadega, mille vahepeal tuleb järgida kiiruspiiranguid. Sellisel juhul ei saa minu hinnangul katkematut sõitmist sama sõidukiirusega Tallinn-Pärnu-Ikla maantee kilomeetritel 92,4.–120,3. pidada üheks teoks *ne bis in idem* põhimõtte kontekstis.

34. Riigikohus on teoühtsuse hindamiseks sõnastanud järgmised kriteeriumid: „Hinnates, kas tegemist on õiguslikus mõttes ühe või mitme erineva teoga, tuleb esmajoones tähelepanu pöörata selle teo objektiivsele avaldumisele. Ühe teoga teoühtsuse 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 (vt Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 30. aprill 2008 otsus kriminaalasjas nr 3-1-1-15-08).“²¹ Seega ei piisa teoühtsuse ja -mitmuse eristamiseks isiku tahtluse tuvastamisest, vaid tuleb hinnata tegevuse ajalis-ruumilist seost. Ka Riigikohtu 09.04.2012 lahendis rõhutatakse, et kui faktilised asjaolud on erinevad, ei ole arutatava kriminaalasja esemeks sama tegu.²² Olen seisukohal, et eelnevalt punktis 33 kirjeldatud elulisi asjaolusid arvesse võttes on suure tõenäosusega tegemist erinevate liiklusolukordadega, mistõttu antud juhul nõutav ajalis-ruumiline seos puudus ning tegu ei ole teoühtsusega.

35. Lisaks märgin, et kiiruskaamera poolt liiklusrikkumise fikseerimist peaks juht üldjuhul märkama²³ ning oma sõidukiirust korrigeerima. Sõidukijuhil peaks välgusähvatuses tekkima kahtlus, kas tema kiirusenäidik on korras, kas rehvide suurusest või survest tulenevalt ei ole tekkinud kiirusenäidiku „valetamist“ vmt.²⁴

36. Seega kokkuvõttes leian, et ei ole õigustvastane määrata kolme erineva kiiruskaamera poolt fikseeritud kiiruseületamise eest kolm erinevat hoiatustrahvi.

¹⁹ Andmed kiirusepiirangute kohta – 2011. a suvel ülespildistatud *Google Streetview* rakendus, arvutivõrgus kättesaadav: maps.google.com ning Maa-ameti kaardiserveri Maanteeameti rakendus, arvutivõrgus kättesaadav: <http://xgis.maaamet.ee/xGIS/XGIS>. Kiiruskaamerate asukoht kaardil arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.mnt.ee/index.php?id=14115>.

²⁰ Vt ülal punktis 1 märkis avaldaja, et läbis Tallinn-Pärnu-Ikla maantee vahemiku 92,4.-120,3. kilomeetri ühtlasel kiirusel.

²¹ [RKKKo 27.05.2011, nr 3-1-1-7-11, p 14.](#)

²² [RKKKo 09.04.2012, nr 3-1-1-20-12, p 14.](#)

²³ Maanteeameti kiiruskaamerate infolehel selgitatakse: „Välklampi kasutatakse nii päeval kui öösel. Kasutatav välklamp on varustatud punase filtriga, et oleks välistatud sõiduki juhi pimestamise oht. Punane välg on pildistamise ajal nähtav ja juht saab alati teada, kui kaamera tema kiiruseületamise fikseerib.“ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.mnt.ee/kiiruskaamerad/?q=node/9>.

²⁴ „Pärnu politseijaoskonna patrullteenistuse vanem Imre Veber nentis, et vahel võib sõiduki kiirus tõepoolest olla spidomeetri näidust erinev, kuid mitte alati väiksem. Tuleb ette sedagi, et masina kiirus on spidomeetri näidust suurem ja autojuht muutub enese teadmata liiklusehuligaaniks. [...] Põhjusi spidomeetri eksimisel võib olla mitu, aga kindlasti mõjutab edasilikumise kiirust rehvide suurus. Veber selgitas, et igal autol on tehasest kaasa antud rehvide tingimused ja neid tuleb täpselt järgida. Kui kasutada ettenähtust kõrgemaid rehve, sõidab auto kiiremini. Auto sees võib spidomeeter näidata kiiruseks 90, aga tegelikult sõidab masin hoopis 100ga.“ R. Martinson „Kas autode spidomeetrid näitavad õiget kiirust?“, Pärnu Postimees 30.08.2012, arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.parnupostimees.ee/955738/kas-autode-spidomeetrid-naitavad-oiget-kiirust/>.

2.2. Politsei määruste vormistamine

37. Avaldaja palus mul kontrollida ka PPA poolt kirjalikus hoiatamismenetluses koostatud trahviteadete kaebuste lahendamisel vormistatud määruste õiguspärasust, täpsemalt kas põhjendus on küllaldane ja adekvaatne, kas menetlusõiguslik alus on õige ning miks puudub edasikaebekord. Ülalpool punktides 7 ja 8 esitatud väljavõtetest nähtuvalt oli määrustes menetlusõigusliku alusena viidatud VTMS § 54¹ lg 1 punktile 1.²⁵

38. VTMS § 48 sätestab määruse vormistamise nõuded. Muu hulgas on ette nähtud, et põhistatava määruse põhiosa peab sisaldama menetlusotsustuse põhjenduse ja määruse menetlusõigusliku aluse (VTMS § 48 lg 3).

39. Tunnistasite oma vastuses ebatäpsuse olemasolu avaldajale saadetud määruses ning tõdesite, et antud juhul pidanuks menetlusõiguslikuks aluseks taotluse rahuldamata jätmise määruses olema VTMS § 48. Kinnitasite, et tänaseks on nimetatud viga parandatud ning korrektse menetlusõigusliku aluse valimine määrusesse on võimalik, ning avaldas lootust, et edaspidi sellised vead ei kordu.

40. Kahjuks ei saa ma Teie seisukohaga nõustuda. VTMS § 48 sätestab määrusele esitatavad nõuded, kuid see säte ei saa olla määruse menetlusõiguslikuks aluseks – sarnaselt nagu haldusmenetluse seaduse § 56, mis sätestab haldusakti vorminõuded, ei saa ühelgi juhul olla haldusakti andmise õiguslikuks aluseks.

41. VTMS § 54⁵ lg 1 sätestab, et kui mootorsõiduki eest vastutav isik ei nõustu määratud hoiatustrahviga, on tal õigus kolmekümne päeva jooksul trahviteate kättesaamisest arvates trahviteade vaidlustada. Esitatud kaebuse menetlemise sätestab VTMS § 54⁶, milles on ette nähtud erinevad järelmid. VTMS § 54⁶ lg 1 näeb ette, et kui mootorsõiduki eest vastutava isiku kaebus ei vasta VTMS § 54⁵ lõike 2 nõuetele, teeb kohtuväline menetleja kaebuse käiguta jätmise kohta määruse ja annab kaebuse esitajale tähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Kui kaebuses puudub mootorsõiduki eest vastutava isiku elukoha aadress, jätab kohtuväline menetleja kaebuse läbi vaatamata. VTMS § 54⁶ lg 2 sätestab juhud, millal kohtuväline menetleja jätab kaebuse läbi vaatamata ja tagastab selle määrusega:

- 1) kui kaebus on esitatud pärast VTMS § 54⁵ lõikes 1 sätestatud tähtaja möödumist ja tähtaja ennistamise taotlust ei ole esitatud või kohtuväline menetleja on jätnud tähtaja ennistamata;
- 2) kaebuse on esitanud isik, kellel VTMS § 54⁵ lõike 1 järgi ei ole õigust kaebust esitada;
- 3) kaebuse esitanud isik ei ole käesoleva paragrahvi lõikes 1 ettenähtud korras määratud tähtaja jooksul kõrvaldanud kaebuses esinenud puudusi;
- 4) kaebuse aluseks on VTMS § 54⁵ lõikes 4 või 6 toodud asjaolud, kuid puuduvad nõutav kinnitus või tõendid (mootorsõiduki või selle registreerimismärgi varguses, kadumine või hävimine, või õigusvastasust välistava asjaolu esinemine).

²⁵ „VTMS § 54¹. Kirjaliku hoiatamismenetluse kohaldamine

(1) Seaduses sätestatud juhtudel võib kohtuväline menetleja mootorsõidukiga toime pandud liiklusväärteo puhul määrata hoiatustrahvi mootorsõiduki registrijärgsele omanikule, või kui registrisse on kantud vastutav kasutaja, vastutavale kasutajale (edaspidi mootorsõiduki eest vastutav isik), kui

1) väärteomenetluse ajendiks on automaatse liiklusjärelvalveseadmega edastatud teave liiklusnõuete rikkumise kohta, mille alusel on visuaalselt tuvastatav mootorsõiduki registreerimismärk ning rikkumise tuvastamise aeg ja koht [---]“

42. Hoiatustrahvile esitatud kaebuse läbivaatamata jätmisel või käiguta jätmisel tehtava määruse menetlusõigusliku aluse kataloog on kitsendatud vaid VTMS §-s 54⁶ 2. lõikes sätestatud juhtudega.

43. Olen seisukohal, et juhul, kui seadus ei sätesta antud juhtumile sobivat menetlusõiguslikku alust, ei ole õige tugineda (üksnes) VTMS §-le 48. Seda põhjusel, et VTMS § 48 lg 2 näeb ette üldnõuded põhistatavale määrusele. Eristada tuleb määruse sisulist õiguslikku alust ja selle ülesehitusele kohalduvaid üld- ja erinõudeid (VTMS § 48 lg 5). Mõistan avaldaja pöördumises väljendatud rahulolematust nii, et tema jaoks ei olnud selge määruse menetlusõiguslik alus.

44. Eeltoodule tuginedes ei pea ma antud juhul PPA poolt taotluste rahuldamata jätmise määrustes viitamist VTMS § 54 lg 1 punktile 1 õigusvastaseks, sest ei olnud võimalik viidata ühelegi VTMS § 54⁶ lõikes 2 toodud konkreetsele alusele. Soovitan Teil siiski mitte märkida määruse ainsaks menetlusõiguslikuks aluseks VTMS § 48.

45. Olen samas seisukohal, et õigusselguse suurendamiseks võiks seadusandja kaaluda antud küsimuses seaduse täiendamist. Juhin sellele tähelepanu hoiatustrahvi vaidlustamise analüüsis²⁶, kus jõudsin järeldusele, et regulatsioon vajab laiemalt korrastamist.

3. Vähetähtsate väärtegade menetlemisest

45. Avaldaja palus mul hinnata ka PPA tegevuse õiguspärasust vähetähtsate väärtegade menetlemisel. Nimelt oli avaldaja palunud jätta antud juhul hoiatustrahv määramata ning piirduda isiku kirjaliku hoiatamisega (vt ülal p 12), PPA oma vastuses avaldajale asus seisukohale, et tegu ei olnud vähetähtsa väärttega (vt ülal p 8). Vastuses minu teabenõudmisele väljendasite arvamust, et hoiatustrahvi asemel kirjaliku hoiatamisega piirdumine kirjalikus hoiatusmenetluses kõne alla ei tule (vt ülal p 20).

46. Kui eeldada, et seadusandja taotles kiiruseületajate suhtes nulltolerantsi kirjaliku hoiatusmenetluse loomisel, tuleb juhtida tähelepanu ka seadusandja kehtestatud eranditele. VTMS § 54¹ lg 5 näeb ette, et vähetähtsa liiklusväärtte puhul võib kohtuväline menetleja jätta hoiatustrahvi määramata ja piirduda mootorsõiduki eest vastutava isiku kirjaliku hoiatamisega, kui ta leiab, et mootorsõiduki eest vastutava isiku hoiatamine teda trahvimata on piisav. Seaduse rakendajal on lähtuvalt liiklusjärelvalve eesmärkidest ning rikkumiste arvust, olemusest ning tagajärgedest võimalus nn nulltolerantsi rakendada. Hoiatustrahvile allutatud isikul puudub siiski subjektiivne õigus nõuda tema suhtes VTMS § 54¹ lg 5 kohaldamist.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

²⁶ Vt allmärkus 1.