



Õiguskantsler

Hr Kristen Michal
Justiitsminister
info@just.ee

Teie

15.02.2012 nr 10-2/1740

Õiguskantsler 19.11.2012 nr 6-1/111734/1204861

Märgukiri seoses kirjalikus hoiatamismenetluses tehtud hoiatustrahviteate kohtus vaidlustamise piirangutega

Austatud härra minister

Minu poole on pöördunud mitu avaldajat, kes tõstatasid küsimuse seoses kohtukaebeõiguse piirangutega vääртеomenetluse seadustikus (VTMS) ette nähtud kirjalikus hoiatamismenetluses.

Analüüsinud avaldustes, Politsei- ja Piirivalveameti, Tallinna Munitsipaalpolitsei Ameti ja Teie vastuses sisalduvaid asjaolusid ning asjakohaseid õigusnorme ja kohtupraktikat, olen seisukohal, et VTMS § 114 lõikes 2 sätestatud kirjalikus hoiatamismenetluses määratud trahvi peale kohtule kaebuse esitamise piirang ei ole kooskõlas **põhiseaduse § 15 lg 1 lausest 1 tuleneva kohtusse pöördumise õigusega**. Seetõttu teen Teile ettepaneku **algatada seaduseelnõu, millega viidaks vääртеomenetluse seadustiku regulatsioon kooskõlla põhiseadusega**.

Järgnevalt selgitan oma seisukohta lähemalt.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Märgukirja parema ülevaatlikkuse huvides on kokkuvõtte avaldajate pöördumistes toodud asjaoludest, minu teabe nõudmistest Politsei- ja Piirivalveametile, Tallinna Munitsipaalpolitsei Ametile ja Teile ning vastustest minu teabe nõudmistele esitatud käesoleva märgukirja lisas.

II Vaidlustatud säte

2. VTMS § 114 lg 2 sätestab:

„§ 114. Maakohtule kaebuse esitamise õigus ja tähtaeg

[---]

(2) Kaebust ei saa esitada käesoleva seadustiku [---] § 54² kohaselt tehtud trahviteate peale.

[---]“

III Õiguskantsleri seisukoht

1. Kohtusse pöördumise õiguse põhiseaduslik sisu

3. Põhiseaduse (PS) § 15 lg 1 esimese lause kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Selle lausega on sätestatud üldine kohtusse pöördumise õigus ehk üldise kohtutee garantii, mille eesmärgiks on tagada põhiõiguste materiaalõiguslik kehtivus tegelikkuses. Selleks peab iga subjektiivset õigust olema võimalik realiseerida kohtus.¹ PS § 15 lg-st 1 tuleneb põhiõigus tõhusale õiguskaitsele, mis peab tagama õiguste lünkadeta kohtuliku kaitse.² Riigikohus on märkinud: „Põhiseaduse §-des 13, 14 ja 15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.“³ Seega PS § 15 lg 1 lauses 1 sätestatud nõude sisuks on, et tuleb tagada lünkadeta, tegelik ja mõjus kontroll põhiõiguste rikkumiste üle. Säte paneb riigile kohustuse tagada piisavalt efektiivne õiguste kaitse mehhanism ning annab üksikisikule õiguse nõuda, et õiguste kohtuliku kaitse võimalust ei raskendataks ebamõistlikul, sisuliselt põhjendamatul viisil.⁴ PS § 15 lg 1 lg 1 annab põhimõtteliselt õiguse nõuda juurdepääsu vähemalt ühele kohtuinstantsile.

4. Ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕKonv) art 6 lg 1 lausest 1, mille kohaselt: „Igaühel on oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus [...] asja arutamisele [...] seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis“, tuleneb igaühe õigus kohtumõistmisele (*right to court*), mille üheks aspektiks on ka õigus kohtu poole pöördumisele (*right to access court*).⁵ Vaatamata sätte sõnastusele laieneb see põhiõigus Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktika kohaselt ka väärtemenetluses ja teatud juhtudel haldusmenetluses isikule kohaldatavatele sanktsioonidele.⁶

5. Üldise kohtusse pöördumise õiguse esemeline kaitseala eeldab, et isikul on olemas õigus, mille rikkumist ta väidab, ning olemas peavad olema põhiseaduse nõuetele vastav kohus ja kohtumenetlus. Isikuliselt kaitsealalt on tegemist kõigi ja igaühe õigusega.⁷

6. PS § 15 lg 1 lause 1 kaitseala riive on kohtusse pöördumise võimaluste iga ebasoodus mõjutamine.⁸ Põhiõiguse riive peab olema formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.

7. Formaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama põhiseaduse pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.⁹ Seega tuleb kontrollida, kas on järgitud seaduse vastu võtmiseks ettenähtud menetlusnõudeid ning kas akt on õigusselge. Õigusselguse kohta on Riigikohus varem märkinud, et isik peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – asjaolusid arvestades mõistlikul

¹ M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008. Kommentaar §-le 15, lk 163, p 1.2.

² RKÜK 22.12.2000 määrus asjas nr 33-1-38-00, p 15; RKPJK 15.12.2009 otsus asjas nr 3-4-1-25-09, p 20.

³ RKÜK 16.05.2008 otsus asjas nr 3-1-1-88-07, p 41.

⁴ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Kättesaadav: <http://www.just.ee/10731>. Kommentaar § 15 lg 1 ls-le 1.

⁵ nt EIK 15.02.2000 otsus asjas nr 38695/97 Garcia Manibardo vs. Hispaania, p 36.

⁶ nt EIK 21.02.1984 otsus asjas nr 8544/79 Öztürk vs. Saksamaa, p 51 jj; EIK 28.10.1999 otsus asjas nr 26780/95 Escoubet vs. Belgia, p 33 jj.

⁷ Samas; vt ka M. Ernits, viidatud teos, lk 165-170, p-d 2.1 ja 2.2.

⁸ vt nt RKPJK 6.03.2002 otsus asjas nr 3-4-1-1-02, p 12.

⁹ RKPJK 13.06.2005 otsus asjas nr 3-4-1-5-05, p 8.

määral ette näha tagajärgi, mida teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad: kogemus näitab, et see on saavutamatu.¹⁰ Nõutav normi määratletuse ehk õigusselguse aste ei ole kõikide normide puhul sama. Selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja isikule peale panna kohustusi.¹¹ Õigusselgusetust ei ole aga siis, kui tegemist on normitehnilise puudusega, mis on ületatav tõlgendamise teel.¹²

8. Üldise põhiõiguse tõhusale õigusemõistmisele ja ausale kohtumenetlusele riive materiaalne põhiseaduspärasus sõltub kõigepealt sellest, kas riive eesmärk on legitiimne, ning seejärel sellest, kas legitiimse eesmärgi saavutamiseks toime pandud riive on proportsionaalne.¹³

9. Kuna PS § 15 lg-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigus on seadusereservatsioonita põhiõigus, tohib seda legitiimselt piirata üksnes mõne põhiõiguse või muu põhiseaduslikku järku õigusväärtuse tagamiseks. PS §-s 15 ettenähtud isiku kaebeõigus ei ole siiski absoluutne. Seadusandjal on õigus määrata põhiseadusega sätestatud raamides selle piirid, arvestades sealhulgas teiste põhiseaduslike väärtustega.¹⁴ Näiteks võib põhiseaduse XIII peatükist tulenevalt pidada kohtumenetluse ökonoomiat põhiseaduslikku järku õigusväärtuseks.¹⁵ Põhjendamatute, pahatahtlike jms kaebuste menetlemine võib kaasa tuua selle, et kohtusüsteem ei suuda isikutele pakkuda tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul. Pikeneb kohtuasja menetlus ja kohtute tööhulk suureneb põhjendamatult.¹⁶

10. Kui põhiõiguse riivel on legitiimne eesmärk, tuleb välja selgitada, kas konkreetsel juhul on riive ka proportsionaalne nimetatud eesmärgiga ehk kas tegemist on sobiva, vajaliku ja mõõduka abinõuga selle eesmärgi saavutamiseks. Õiguste efektiivse kaitse tagamine on mõõdupuuks nii seadusandjale vastava menetluse väljakujundamisel kui ka põhiõiguse riive proportsionaalsuse hindamisel. Seadusandja on seega menetluse kujundamisel vaba niivõrd, kuivõrd on tagatud subjektiivsete õiguste rikkumise (tagantjärele) kontroll. Seadusandja ei tohi aga kujundada menetlust selliselt, et see piiraks õiguste kaitseks kohtusse pöördumise võimalust rohkem, kui see on hädavajalik teiste põhiseaduslike väärtuste kaitseks.

11. Ka EIK praktika kohaselt ei ole õigus kohtu poole pöördumisele absoluutne, vaid on piiratud juba oma olemusest tulenevalt, sest kohtusse pöördumise tingimused nõuavad reguleerimist, mille käigus toimub paratamatult ka selle põhiõiguse mõningane piiramine. Kuid piirangud ei tohi olla nii intensiivsed, et kahjustaksid põhiõiguse tuuma: põhiõiguse piiramine peab järgima legitiimset eesmärki ning tagama proportsionaalsuse põhiõiguse piiramiseks valitud vahendite ja taotletava eesmärgi vahel.¹⁷

¹⁰ RKÜK 28.10.2002 otsus asjas nr 3-4-1-5-02, p 31.

¹¹ RKPJK 20.03.2006 otsus asjas nr 3-4-1-33-05, p 22.

¹² RKPJK 22.02.2001 otsus asjas nr 3-4-1-4-01, p 17.

¹³ RKPJK 17.07.2009 otsus asjas nr 3-4-1-6-09, p 20.

¹⁴ Vt ka RKPJK 9.05.2006 määrus asjas nr 3-4-1-4-06, p 12; RKPJK 3.04.2008 otsus asjas nr 3-4-1-3-08, p 5; RKPJK 15.12.2009 otsus asjas nr 3-4-1-25-09, p 23.

¹⁵ RKÜK 17.03.2003 otsus asjas nr 3-1-3-10-02, p 9; RKPJK 17.07.2009 otsus asjas nr 3-4-1-6-09, p 20; RKPJK 15.12.2009 otsus asjas nr 3-4-1-25-09, p 23.

¹⁶ RKPJK 17.07.2009 otsus asjas nr 3-4-1-6-09, p 22.

¹⁷ nt EIK 19.02.1998 otsus asjas Edificaciones March Gallego S.A vs. Hispaania, p 34.

2. Kohtusse pöördumise õiguse riive kirjalikus hoiatamismenetluses

2.1. Sissejuhatus

12. Kirjalikku hoiatamismenetlust võimaldav regulatsioon võeti vastu liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seadusega 19.11.2008.¹⁸ Andsin eelnõu menetlemise käigus Riigikogu õiguskomisjoni palvel selle kohta ka arvamuse, milles rõhutasin muu hulgas, et „eelnõus on ebapiisavalt sätestatud sõiduki omaniku või vastutava kasutaja õiguste kaitseks vajalik menetluslike garantiide regulatsioon, sh [...] hoiatustrahvi vaidlustamise kord ja selle tagajärjed.“¹⁹

13. Eelnõu menetlemise käigus Riigikogus mõningal määral muudeti hoiatustrahvi vaidlustamise ja kohtuvälise menetleja poolt lahendamise korda.²⁰

14. Seletuskirjas selgitati kaebeõiguse piirangutega seotud muutusi järgmiselt: „Väärteomenetluse seadustiku § 54⁵. Trahviteate vaidlustamine. Kõige olulisemaks muudatuseks on (võrreldes eelnõu esialgses variandis esitatud regulatsiooniga) probleemse sätte väljajätmine, mille kohaselt ei vabanenud sõiduki eest vastutav isik hoiatustrahvi maksmise kohustusest, kui väärteomenetluses ei leidnud tõendamist vastutust välistavad asjaolud või see, et sõidukit juhtis teine isik. Hoiatustrahviga mittenõustumise korral on mootorsõiduki eest vastutaval isikul õigus kolmekümne päeva jooksul trahviteate kättesaamisest trahviteade vaidlustada. Vaidlustamise korral hoiatustrahv ei jõustu. [...] Väärteomenetluse seadustiku § 54⁶. Kaebuse lahendamine kohtuvälise menetleja poolt. Tegemist on uue sättega, mis eelnõu esialgses verisoonis puudus. Antud paragrahv sätestab selgelt trahviteatele esitatud kaebuse lahendamise korra. [...] Samuti jäetakse kaebus läbi vaatamata (tagastatakse selle esitajale), kui kaebuse on esitanud isik, kellel ei ole selleks õigust või see on esitatud pärast seaduses sätestatud tähtaja möödumist või kaebaja esitab kaebuses paljasõnalised väited nt auto või registreerimismärgi kadumise/varguse kohta, kuid ei esita väiteid kinnitavat dokumenti. Juhul kui kaebaja esitab nõutavad tõendid, võib menetleja jätta väärteomenetluse uuendamata. Kui aga esitatud väited ja tõendid vajavad kontrollimist, tuleb väärteomenetlus uuendada, mida tehakse kas määrusega või esimese menetlustoiminguga (nt saadetakse isikule kutse ülekuulamisele). Menetluse uuendamise kohustust kohtuvälisele menetlejale panna ei saa – kui isik esitab politseist saadud tõendi selle kohta, et tema sõiduk on varastatud enne kiiruseületamise fikseerimist või õigusvastasust välistava asjaoluna tõendab hädaseisundi olemasolu ametliku kinnitusega (nt tõend haiglast selle kohta, et isik toimetas sinna raskesti vigastatud isiku või sünnitava naise), puudub vajadus nende kontrollimiseks. Menetluse uuendamata jätmise ja hoiatustrahvi tühistamise määruse koostamise nõue tuleneb asjaolust, et kaebuse koostanud isik peab saama teavet selle kohta, kas kaebuses esitatu võetakse arvesse või lasub tal jätkuvalt hoiatustrahvi tasumise kohustus. Kui aga isik esitab õigusvastasust välistavat asjaolu kinnitava tõendi, mida tuleb kontrollida, uuendab kohtuvälise menetleja väärteomenetluse ning kontrollib õigusvastasust välistava asjaolu esinemist/mitteesinemist süüteomenetluses lubatud tõenditega.“²¹

¹⁸ RT I 2008, 54, 304; jõustunud 27.12.2008.

¹⁹ Õiguskantsleri 17.04.2008 kiri nr 18-1/080600/00802751, p 48.

²⁰ Vt liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (179 SE) materjalid eelnõu teiseks lugemiseks, sh muudatusettepanek nr 16. Kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=211248&u=20111129144407>.

²¹ Samas.

15. Tuleb aga tõdeda, et muudatused tõid tegelikkuses kaasa vaidlustamisvõimaluste veelgi suurema kitsendamise võrreldes eelnõus esialgu kavandatuga. Kui eelnõu esialgne redaktsioon²² (§ 54⁵ lg 1 lause 1) nägi ette hoiatustrahvi vaidlustamise võimaluse põhimõtteliselt kõigil juhtudel, mil isik hoiatustrahviga ei nõustunud, ning sellisel juhul tuli menetlus uuendada kiir- või üldmenetluses ette nähtud korras (§ 54⁵ lg 1 lause 2), võimaldades seega ka trahvi kohtus vaidlustamist (VTMS § 114 lg 1 p 1 või 2 kohaselt) siis eelnõu lõppredaktsioonis piirati hoiatustrahvi teate vaidlustamine kohtueelses menetluses VTMS § 54⁵ lõigetega 3–6 ning lisati kirjaliku hoiatustrahvi teate kohtus vaidlustamist välistav VTMS § 114 lg 2.

16. 10.05.2010 jõustunud liiklusseaduse ja väärtemenetluse seadustiku muutmise seadusega²³ muudeti mõningaid detaile kirjaliku hoiatustrahvi kohtueelse vaidlustamise regulatsioonis (täiendati trahviteate vaidlustamisel esitatavate andmete loetelu), kohtueelse vaidlustamise alused ning ka kohtukaebõigust piirav säte jäid aga endisteks.

2.2. Trahviteate vaidlustamise võimalused kohtumenetluses

17. Selgusele jõudmiseks, kas isiku PS § 15 lg 1 lausest 1 tulenevat õigust on käesoleval juhul riivatud ja kui intensiivne see võimalik riive on, tuleb esmalt võtta seisukoht küsimuses, kas leidub õiguslikke aluseid, mis võimaldaksid isikutel hoolimata VTMS § 114 lg 2 sõnastusest kirjalikus hoiatamismenetluses esitatud trahviteadet kohtus vaidlustada.

18. Oma esialgses analüüsis käsitlesin võimalikke VTMS §-dest 76–79 tulenevaid kirjaliku hoiatustrahviteate vaidlustamise võimalusi.²⁴ Leidsin, et tuleb eristada trahviteate vaidlustamist ja trahviteate peale esitatud kaebuse kohta tehtud määruse vaidlustamist: kui trahviteate enda vaidlustamise välistab VTMS § 114 lg 2 sõnaselgelt, siis trahviteate vaidlustamise kohta tehtud määruse (VTMS § 54⁶) vaidlustamine kohtuvälise menetleja juures VTMS § 76 alusel ning selle võimalik edasine vaidlustamine kohtumenetluses VTMS § 78 alusel ei pruugi olla teoreetiliselt välistatud.

19. Selle võimaliku vaidlustusalusega seoses tuleb mul juhtida tähelepanu Riigikohtu poolt hiljutises otsuses väljendatud seisukohtadele. Riigikohtu kriminaalkolleegium on kirjaliku hoiatustrahvi peale esitatava kaebuse tähtaja ennistamist käsitledes märkinud: „[---] PS § 15 lg 1 esimese lause kohaselt on igatühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. [---] PS §-dest 13, 14 ja 15 tuleneb õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks. Osutatud põhimõtetest lähtudes väärtemenetluse seadustikku tõlgendades asub kolleegium järgmistele seisukohtadele. [---] Kui isik leiab, et tema õigusi rikub kohtuvälise menetleja määrus, millega tema taotlus trahviteate vaidlustamise tähtaja ennistamiseks jäeti rahuldamata ja kaebus läbi vaatamata, siis on tal võimalik see määrus vaidlustada. Kõnealust määrust saab vaidlustada analoogiliselt väärtemenetluse seadustiku 10. peatüki 3. jao 6. jaotises ette nähtud korrale esmalt kohtuvälise menetleja juhi juures (VTMS §-d 76–77) ja seejärel maakohus (VTMS §-d 78–79). [---] Vaadates läbi kaebust kohtuvälise menetleja juhi määruse peale, millega jäeti trahviteate vaidlustamise tähtaeg ennistamata ja kaebus VTMS § 54⁶ lg 2 p 1 alusel läbi vaatamata, on maakohus õigustatud ja kohustatud andma kaebuse läbi vaatamata jätmise põhjendatusele sisulise hinnangu. [---] VTMS § 54⁶ lg 2 p-s 1 nimetatud määrusele sisulise hinnangu andmine tähendab esmajoonel seda, et kohus peab võtma seisukoha küsimuses, kas kohtuvälise menetleja, leides, et trahviteate vaidlustamise tähtaja möödalaskmise põhjus ei ole käsitatav mõjuvana, kohaldas KrMS § 172 õigesti. Juhul, kui kohus leiab, et kaebuse esitaja osutatud kaebetähtaja

²² Liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (179 SE) algtekst.

²³ RT I 2010, 17, 91.

²⁴ Vt õiguskantsleri 12.12.2011 kiri nr 6-1/111734/1106115, p 21.

möödalaskmise põhjus on tuvastatud ja seda saab pidada KrMS § 172 tähenduses mõjuvaks, tuleb kohtul kohtuvälise menetleja ja tema juhi määrused tühistada; trahviteate vaidlustamise tähtaeg ennistada ning kohustada kohtuvälist menetlejat kaebust uuesti lahendama. Sarnaselt tuleb kohtul toimida ka siis, kui kohtuvälise menetleja on trahviteate peale esitatud kaebust läbi vaatamata jättes kohaldanud ekslikult mõnd VTMS § 54⁶ lg-s 1 või lg 2 p-des 2–4 sätestatud alustest.”²⁵

20. Sellest seisukohast tuleneb, et Riigikohtu tõlgenduse järgi on kirjaliku hoiustrahviteate läbivaatamata jätmise kohta tehtud kohtuvälise menetleja määrust võimalik vaidlustada nii kohtueelses kui ka sellele järgnevas kohtulikus väärtemenetluses. Paraku pole siiski võimalik minu arvates järeldada, et taolise kaebevõimaluse olemasolu tagaks isikute õiguste igakülgse (kohtuliku) kaitse hoiustrahviteate vaidlustamisel. Seda eelkõige põhjusel, et Riigikohus on viidanud üksnes isikute võimalusele kaitsta ennast VTMS §-des 76–79 ette nähtud korras oma trahviteate peale esitatud kaebuse läbi vaatamata jätmise eest (ning ka maakohtu otsuse vaidlustamist samal põhjusel määruskaebe korras ringkonnakohtus, vt otsuse p 38). Riigikohtu seisukohas käsitletud ulatuses on tegemist menetluslikes küsimustes toimiva kaitsevahendiga, mis ei kõrvalda VTMS §114 lõikest 2 tulenevat takistust hoiustrahviteadet (nt trahviteate koostamise õiguslike aluste kohaldamist) sisuliselt vaidlustada.²⁶

21. Isegi kui asuda aga seisukohale, et Riigikohtu eelkäsitletud seisukohast tuleneb (või on ka Riigikohtu poolt öeldust sõltumatult VTMS §-dest 76–79 tuletatav) õigus kirjaliku hoiustrahviteadet kohtus ka sisuliselt vaidlustada, siis ei saaks sellist võimalust arvestada kõigile põhiseaduse nõuetele vastava kaebealusena juba ainuüksi põhjusel, et tagatud ei oleks regulatsiooni õigusselgus.

22. Õigusselguse põhimõte tuleneb PS §-st 10 ja § 13 lõikest 2. Riigikohus on märkinud, et: “Isiku õigusi piirava täitevvõimu otsuse kohtus vaidlustamise tingimused ja kord peab olema sätestatud seaduse tekstis sedavõrd selgelt, et sellest on kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata võimeline põhijoontes aru saada iga keskmine tähelepanelik isik.”²⁷ Käesoleval juhul tuleks isikutel seaduse põhiseaduspäraseks tõlgendamiseks kasutada keerukat õiguslikku konstruktsiooni õiguse analoogia rakendamisega. Samuti arvestan, et kohtusse pöördumise õiguse teostamise küsimused peaks Riigikohtu suuniseid arvestades olema sarnaselt muid põhiõiguste kitsendusi ja piiranguid määratlevate normidega keskmisest selgemini reguleeritud.²⁸

23. Keskmiselt inimeselt ei saa minu hinnangul eeldada, et ta mõistaks (kohtupraktikat tundmata) VTMS §-de 76–79 norme koostoimes muude kirjalikku hoiatamismenetlust sätestavate seadustiku normidega sellisel viisil, et need võimaldavad tal kirjaliku hoiustrahviteate vaidlustamist kohtumenetluses. Eriti vähetõenäoliseks muudab sellise tõlgendusvõimaluse kasutamise asjaolu, et VTMS § 114 lg 2 sõnastuse kohaselt on kirjaliku hoiustrahviteate peale kohtusse kaebuse esitamine *expressis verbis* välistatud. Õiguslikku ebaselgust kinnitab veenvalt ka asjaolu, et isegi kirjalike hoiustrahvide kohtuväliste menetlejate hulgas puudus minu teabenõuetele vastamise ajal üksmeel küsimuses, millistel õiguslikel alustel on kirjalik hoiustrahv vaidlustatav (vt käeseoleva märgukirja lisa p 18). Samuti puudub viide Riigikohtu eelkäsitletud selgitavale praktikale PPA kodulehel hoiustrahvi teate vaidlustamist käsitlevate abimaterjalide hulgas.²⁹

²⁵ RKKKo 15.05.2012 nr 3-1-1-43-12, p 34-37.

²⁶ Küll loob Riigikohtu käsitletud seisukoht igauhele võimaluse kaitsta oma õigusi kohtumenetluses sel teel, et vaidlustada asjaspepuutuvate normide põhiseaduspärasust. Sellele on käsitletud lahendis viidanud ka Riigikohus ise (vt lahendi p 39).

²⁷ RKÜK 16.05.2008 otsus asjas nr 3-1-1-88-07, p 31.

²⁸ RKPJK 20.03.2006 otsus asjas nr 3-4-1-33-05, p 22.

²⁹ Vt <http://www.politsei.ee/et/nouanded/kiiruskaamerad/trahviteate-vaidlustamine/index.html>; <http://www.politsei.ee/et/nouanded/kiiruskaamerad/korduma-kippuvad-kusimused/>

24. Eelnevat arvestades märgin, et kuigi aktsepteerin täielikult Riigikohtu kriminaalkolleegium lahendis nr 3-1-1-43-12 väljendatud seisukohti, ei tulene sellest lahendist minu arvates küllaldast ja õigusselget võimalust vaidlustada kirjalikus hoiatamismenetluses esitatud trahviteadet kohtumenetluses trahviteate sisu küsimustes. Seetõttu analüüsin järgnevalt, kas võiks leiduda veel muid õiguslikke aluseid kirjalikus hoiatamismenetluses tehtud trahviteate kohtus vaidlustamiseks.

25. Nagu leidsin juba oma esialgses analüüsis, ei saa selliseks aluseks olla väärteomenetluse lõpetamise võimalus VTMS § 29 alusel.³⁰ Selle välistab minu arvates ühelt poolt asjaolu, et ka selle sätte kasutamise võimaluse osas puudub kohtuväliste menetlejate hulgas üksmeel ning regulatsioon poleks hoiatustrahvi vaidlustamisalusena õigusselguse nõudele vastav. Teiselt poolt, isegi kui möönda, et kirjalik hoiatamismenetlus tuleb (sarnaselt muuliigiliste väärteomenetlustega) VTMS § 29 sätestatud alustel lõpetada, on tegemist menetleja kohustuse sätestamisega, millele ei pruugi vastata isiku subjektiivset õigust, et tema poolt esitatud vastuväiteid ka kaebusena menetletakse. Samuti pole selge, kuidas peaks saama sellise vaidlustuse menetlemisest loobumist või rahuldumata jätmist kohtus vaidlustada.

26. Efektiivseks kaebemehhanismiks ei saa pidada ka hoiatustrahviga tekitatud kahju hüvitamise nõuet riigivastutuse seaduse (RVastS) § 15 lg 2 p 2 alusel, mida tuleks kohaldada koostoimes VTMS §-ga 212, § 77 lg 2 punktiga 2 ja § 78 lõikega 1.³¹ Jättes kõrvale sellise kaebevõimaluse vastuolu õigusselguse nõudega, ei tagaks see isikute õiguste tõhusat kaitset ka põhjusel, et kahju hüvitamist on eelnimetatud riigivastutuse seaduse normi kohaselt võimalik nõuda üksnes juhul, kui menetleja on väärteo menetlemise käigus toime pannud kuriteo, st väga piiratud juhtudel.

27. Minu hinnangul ei leidu ka muid tõlgendusvõimalusi või õiguslikke konstruktsioone, mille alusel järeldada tõhusate ja põhiseaduspäraste kohtukaebevõimaluste olemasolu kirjalikus hoiatamismenetluses tehtud trahviteate peale.

28. Kokkuvõttes leian, et kirjalikus hoiatamismenetluses määratud trahvi vaidlustamine kohtus ei ole ühegi põhiseadusega kooskõlas oleva (õigusselge) regulatsiooni alusel võimalik. Seega riivab VTMS § 114 lg 2 PS § 15 lg 1 lausest 1 tulenevat üldist kohtusse pöördumise õigust.

2.3. Kohtusse pöördumise õiguse riive

2.3.1. Riive formaalne õiguspärasus

29. Liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse menetlemisel ja jõustamisel on järgitud kõiki põhiseadusest tulenevaid pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid. Tõsi küll, küsimusi tekitab regulatsiooni õigusselgus, kuid kuna olen käsitlenud võimaliku õigusselgusetusega seotud probleeme juba eespool (vt märgukirja p-d 21–23), siis ma sellele küsimusele siinkohal eraldi ei keskendu.

³⁰ Vt õiguskantsleri 12.12.2011 kiri nr 6-1/111734/1106115, p 19-20.

³¹ Vt õiguskantsleri 12.12.2011 kiri nr 6-1/111734/1106115, p 23-25.

2.3.2. Riive materiaalne õiguspärasus

30. Järgnevalt analüüsin eespool kohtusse pöördumise õiguse üldise käsitlemise juures (vt p 8 jj) välja toodud materiaalse põhiseaduspärasuse kriteeriumidest lähtuvalt, kas VTMS § 114 lg 2 tulenev riive on põhiseaduslikult õigustatav.

Riive legitiimne eesmärk

31. Olete on oma vastuses minu küsimustele välja toonud kaks kohtukaebeõiguse piiramise legitiimset eesmärk:

- 1) liiklusohutuse tagamine ja seeläbi liiklejate elu ja tervise kaitsmine;
- 2) menetluse kiiruse ja menetlejate piiratud ressursi optimaalse kasutamise tagamine ning järelevalve lihtsustamine, ehk kokkuvõttes menetlusökonoomia tagamine kirjaliku hoiatamismenetluse läbiviimisel.

Liiklusohutuse tagamine kui kaebeõiguse piiramise legitiimne eesmärk

32. Leian, et liiklusohutuse tagamist ning selle kaudu liikluses osalejate elu ja tervise kaitsmist tuleb kahtluseta pidada väga kaalukaks põhiseaduslikuks väärtuseks. Ka Riigikohus on rõhutanud, et elu, tervise ja omandi kaitsmine liikluses on legitiimne eesmärk, mis võib õigustada muude põhiõiguste piiramist.³²

33. Käesoleval juhul ei saa aga sellest hoolimata liiklusohutuse tagamist pidada kaebeõiguse piiramise legitiimseks eesmärgiks, sest minu hinnangul puudub kaitstava hüve ja kaebeõiguse piiramise kui vahendi vahel selge ja ühene seos. Kuigi kaebeõiguse piiramine soodustab kahtlemata kirjaliku hoiatamismenetluse efektiivsemat ja kiiremat läbiviimist, ei suurenda see iseenesest millegagi liiklusohutust. Võimalus trahvi vaidlustada ei saa minu arvates luua sõidukijuhi või -omaniku jaoks tõsiseltvõetavat lootust, et rikkumise toimepanemisel õnnestub tal karistust pahatahtlikult või alusetult vaidlustades vältida.

34. Automaatse liiklusjärelevalve süsteemi preventiivne mõju tuleneb kiiruskaamerate olemasolust ning mõõtesüsteemi täpsest ja adekvaatsest tööst, mitte aga vaidlustamisvõimaluse puudumisest.

35. Minu hinnangul ei ole see teisiti ka juhtudel, kui kirjalikus hoiatamismenetluses menetletav liiklusrikkumine on jäädvustatud fotol, filmil või muul teabesalvestisel, millelt on ühtlasi tuvastatav sõiduki registreerimismärk ning rikkumise aeg ja koht. Ka sel juhul ei saa vaidlustamisvõimaluste kitsendamine mingil moel aidata kaasa preventiivse eesmärgi paremale saavutamisele.

36. Seetõttu ei käsitle ma käesolevas analüüsis liiklusohutuse tagamist isikute kohtukaebeõiguse piiramise legitiimse eesmärgina.

37. Siiski toon välja, et nagu olen leidnud juba oma seisukohas liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seadusega eelnõu kohta, toimub liiklusohutuse tagamine automaatse järelevalvesüsteemi abil n-ö abstraktses vormis ning ei kaaluks seega hoolimata elu ja tervise tähtsusest põhiseaduslikul väärtusskaalal *eo ipso* üles muid vastanduvaid väärtusi.³³

³² RKPJKo 27.06.2005, nr 3-4-1-2-05, p 58.

³³ Õiguskantsleri 17.04.2008 kiri nr 18-1/080600/00802751, p 46.

Menetlusökoonoomia kui kaebeõiguse piiramise legitiimne eesmärk

38. Menetlusökoonoomia kui ühe kirjaliku hoiatamismenetluse kujundamise eesmärgi võib leida juba eelnõu väljatöötamise materjalidest.³⁴ Kuna kirjalikus hoiatamismenetluses menetletavate liiklusrikkumiste arv on suur³⁵, siis nõuab ka trahviteadete peale esitatud võimalike kaebuste lahendamine olulise menetlusressursi rakendamist ning seega säästliku toimimise eriti hoolikat silmaspidamist.

39. Samas tuleb arvestada, et kirjaliku hoiatamismenetlusega seotud menetlusökoonoomia väljendub nii kohtueelse menetluse ökonoomiana kui ka kohtumenetluse ökonoomiana. Olen seisukohal, et nii eelnõu väljatöötamise materjalides kui ka osaliselt Teie vastuskirjas (vastused minu küsimusele nr 5) on menetlusökoonoomia eesmärgist rääkides silmas peetud eelkõige kohtueelse menetluse ökonoomia eesmärki. Kohtueelse menetluse ökonoomia ei saa olla minu hinnangul isiku kohtukaebeõiguse piiramise legitiimseks eesmärgiks ning ei ole käesoleval juhul seega asjakohane. Küll võib kohtukaebeõiguse piiramise eesmärgiks olla aga kohtumenetluse ökonoomia, millele olete selgelt viidanud oma vastuses minu küsimusele nr 4.³⁶

40. Ka Riigikohus on oma põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas paljudel juhtudel pidanud kohtumenetluse ökonoomiat põhiseaduse XIII peatükist tulenevaks põhiseaduslikuks väärtuseks, mis võib olla teiste põhiõiguste piiramise legitiimseks eesmärgiks³⁷, sealhulgas on kohus korduvalt käsitlenud just PS § 15 lg-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise õiguse piiramist kohtusüsteemi efektiivse toimimise vajadusest tulenevalt.³⁸

41. Muu hulgas on Riigikohus öelnud: „Kohtusüsteemi tõhus toimimine ehk menetlusökoonoomia on põhiseaduslik väärtus, mille huvides on lubatud reguleerida ka tingimusi, mis puudutavad kohtusse pöördumist (ehk PS § 15 lõikes 1 sätestatud õiguse kasutamist) [---].”³⁹ „Menetlusökoonoomia võimaldab säästa riiki põhjendamatute ja pahatahtlike kaebuste menetlemisest. Põhjendamatute, pahatahtlike jms kaebuste menetlemine võib kaasa tuua selle, et kohtusüsteem ei suuda isikutele pakkuda tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul. Pikeneb kohtuasja menetlus ja kohtute tööhulk suureneb põhjendamatult.”⁴⁰

42. Kohtumenetluse ökonoomia on seega vaieldamatult kaalukaks põhiseaduslikuks väärtuseks ning seadusandja on arvestanud selle eesmärgiga kirjaliku hoiatustrahvi vaidlustamise võimaluste piiramisel. Seega asun järgnevalt analüüsima, kas nimetatud legitiimne eesmärk on tasakaalus piiratava põhiõigusega.

Riive sobivus

43. Põhiõiguse piirang on eesmärgi saavutamiseks sobiv kui see aitab eesmärgi saavutamisele kaasa.⁴¹ Seejuures ei pea sobivus eesmärgi saavutamiseks olema kindel, vaid võimalik. Kindlalt

³⁴ vt seaduseelnõu 179 SE seletuskiri (viide nr 22), lk-d 1, 3-4, 24-28.

³⁵ nt 2011. aasta jooksul saadeti lubatud sõidukiiruse ületajatele 60 985 kirjaliku hoiatamistrahvi teadet, vt <http://www.politsei.ee/et/nouanded/kiiruskaamerad/>

³⁶ Justiitsministri 15.02.2012. kiri nr 10-2/1740, lk 2 „Oleme seisukohal, et ka kohturessurs on piiratud ning mõistlik on tagada kaebeõigus just üld- või kiirmenetluses.”

³⁷ nt RKPJK 20.06.2012 otsus asjas nr 3-4-1-9-12, p 31.

³⁸ nt RKPJK 17.07.2009 otsus asjas nr 3-4-1-6-09, p ; RKPJK 15.12.2009 otsus asjas nr 3-4-1-25-09, p 26.

³⁹ RKPJK 19.04.2011 otsus asjas nr 3-4-1-13-10, p 57.

⁴⁰ RKPJK 17.07.2009 otsus asjas nr 3-4-1-6-09, p 22.

⁴¹ nt RKÜK 12.07.2012 otsus asjas nr 3-4-1-6-12, p 177.

sobimatu on eesmärgi saavutamiseks üksnes vahend, mis ühelgi juhul ei võimalda piirangu eesmärki saavutada.⁴²

44. Käesoleval juhul tuleb pidada isikute kohtukaebeõiguse piiramist menetlusökoonoomia saavutamiseks sobivaks abinõuks, sest arvestades kirjalikus hoiatusmenetluses menetletavate liiklusrikkumiste suurt arvu võib see kahtlemata vähendada kohtute üldist töökoormust.

Riive vajalikkus

45. Piirang on vajalik, kui selle eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.⁴³ Minu hinnangul ei ole võimalik nimetada vahendeid, mis on menetlusökoonoomia tagamiseks kohtukaebeõiguse piiramisega võrreldes kaheldamatult sama efektiivsed, kuid isikute põhiõigusi vähem piiravad. Kaebeõiguse väiksem riive tähendaks kohtusse pöördumise võimaluste laiendamist, kuid igasugune kohtusse pöördumise võimaluste laiendamine suurendaks samas kaheldamatult kohtute töökoormust, st vähendaks menetluse ökonoomsema läbiviimise võimalusi. Seetõttu olen seisukohal, et kohtusse pöördumise õiguse riivet võib pidada menetlusökoonoomia tagamise eesmärgil vajalikuks.

Riive mõõdukus

46. Piirangu mõõdukuse ehk proportsionaalsuse kitsamas tähenduses hindamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga põhiõigusi piirava abinõuga taotletava eesmärgi tähtsust.⁴⁴ Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema piirangut õigustavad põhjused.⁴⁵

47. Esmalt märkin, et kahtlusega on käesoleval juhul tegemist kohtusse pöördumise õiguse intensiivse riivega – erinevalt enamikust muudest selle põhiõiguse kitsendustest (nt riigilõivude tasumise kohustustus, kaebetähtajad vms) on õiguse teostamine siin mitte lihtsalt piiratud või raskendatud, vaid kirjaliku hoiustrahviga karistatavate isikute jaoks täielikult välistatud (seda ei muuda ka asjaolu, et Riigikohtu eelkäsitletud lahendist nr 3-1-1-43-12 tulenevalt on olemas menetluslikud võimalused vaidlustada kohtumenetluses teatud osas hoiustrahviteate peale esitatud kaebuse suhtes tehtud määrusi).

48. Riigikohtu erikogu on põhiseaduslike väärtuste omavahelise kaalukuse iseloomustamisel suulise hoiatamismenetluse kontekstis varem asunud seisukohale, et kohtukaebeõiguse välistamine võib tulla kõne alla põhiliselt seoses kahe asjaoluga: isiku teadva nõustumisega kaebeõigust välistava menetlusega ning isiku teiste õiguste ja vabaduste riive vähesusega kohtueelses menetluses.⁴⁶ Esimest asjaolu käesoleval juhul ei esine, sest isikut ei ole eelnevalt teavitatud tema suhtes kirjaliku hoiatamismenetluse kohaldamisest ning tal ei ole võimalust sellest menetluses keelduda.

49. Teise küsimuse hindamisel – kui oluline võib olla isiku põhiõiguste riive kirjalikus hoiatamismenetluses – tuleb minu hinnangul arvestada mitme asjaoluga.

⁴² nt RKÜK 7.06.2011 otsus asjas nr 3-4-1-12-10, p 44.

⁴³ nt RKPJK 06.03.2002 otsus asjas nr 3-4-1-1-02, p 15.

⁴⁴ RKPJK 06.03.2002 otsus asjas nr 3-4-1-1-02, p 15.

⁴⁵ RKPJK 05.03.2001 otsus asjas nr 3-4-1-2-01, p 17.

⁴⁶ RKEK 22.01.2008 otsus asjas nr 3-3-1-17-07, p 18.

50. Esiteks tuleb hinnata kirjaliku hoiustrahvi kui põhiõiguspiirangu olemust.

51. Hoiustrahv piirab eelkõige PS § 32 lg-st 1 tulenevat omandipõhiõigust.⁴⁷

52. Nagu märkisin juba eespool, on kirjaliku hoiustrahvi näol minu arvates tegemist karistusega materiaalses mõttes.⁴⁸ Seda seisukohta olen pikemalt põhistanud oma Riigikogule esitatud arvamuses kirjalikku hoiatamismenetlust sätestava eelnõu kohta.⁴⁹ Kordan üle oma peamised argumendid.

53. Küsimust, kas mingi riiklik sunnivahend on PS § 23 lõike 3 mõttes käsitatav karistusena või mitte, ei saa 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.⁵⁰ Samuti tuleb hinnata sellise sunnivahendi raskust võrdlevalt kriminaalkaristusega.⁵¹

54. Hoiustrahvil on selgelt isikute subjektiivseid õigusi piirav iseloom. Samuti on sõiduki omanikule määratava hoiustrahvi eesmärk võrreldav väärtteokaristusega: repressiooni kaudu "mõjutada [isikut] oma sõidukil silma peal hoidma ning võimaluse piires sellega toimepandavaid rikkumisi vältima" (vt seletuskiri lk-d 24–25). Hoiustrahvi karistuslikku iseloomu kinnitab muu hulgas ka asjaolu, et seda ei nõuta sõiduki omanikult või vastutavalt kasutajalt sisse siis, kui tuvastatakse tegelik rikkuja. Kui tegelikku rikkujat ei tuvastata ja ei välistata seda, et rikkumise ajal oli sõiduki roolis muu isik kui sõiduki omanik või vastutav kasutaja, kannab tegeliku rikkuja asemel vastutust sõiduki omanik või vastutav kasutaja.

55. Liiklusnõuete rikkumise eest ettenähtud väärtteokaristuste, kiirmenetluses kohaldatavate vähendatud määras rahatrahvide, hoiustrahvi ning kirjaliku hoiustrahvi määrade võrdlemisel olen tuvastanud, et kirjalik hoiustrahv on küll madalam võrreldes karistusena mõistetava väärtteotrahvi maksimummääraga, kuid on suurel osal juhtudest tunduvalt kõrgem n-ö tavalises hoiatamismenetluses määratavast hoiustrahvist.

56. Seega, kuigi on õige, et kirjalikku hoiustrahvi ei kanta karistusena karistusregistrisse ning kirjaliku hoiustrahvi määr on üldjuhul väiksem võrreldes karistusena mõistetud väärtteotrahvi määraga, ei anna need asjaolud siiski alust pidada kirjalikku hoiustrahvi isiku põhiõiguste väheoluliseks riiveks ning seda materiaalses mõttes karistusena mitte käsitleda. Kirjaliku hoiatamistrahvi kohaldamisele peaksid laienema ka kõik garantiid, mis EIK ja Riigikohtu praktikas on materiaalses mõttes karistuste kohaldamisega seostatud.

57. Teiseks tuleb põhiõiguste riive raskuse hindamisel minu arvates arvestada seda, kui tõenäoliseks saab pidada isikute põhiõiguste rikkumist kirjalikus hoiatamismenetluses.

⁴⁷ Omandipõhiõiguse piiramise kohta isiku karistamisel vt nt RKÜK 12.06.2008 otsus asjas nr 3-1-1-37-07.

⁴⁸ Minu hinnangul ei lükka seda ümber ka Riigikohtu kriminaalkolleegiumi poolt väljendatud seisukoht, et kirjalikku hoiustrahvi ei saa samastada väärtteo eest kohaldatava karistusega (RKKKo 15.05.2012 nr 3-1-1-43-12, p 32).

⁴⁹ Vt õiguskantsleri 17.04.2008 kiri nr 18-1/080600/00802751, p 4 jj.

⁵⁰ Vt RKHK 17.03.2005 otsus asjas nr 3-3-1-3-05, p 9 (saastetasu olemus); RKHK 19.07.2007 otsus asjas nr 3-3-1-24-07, p 14 (viivistasu olemus).

⁵¹ RKÜK 25.10.2004 otsus asjasnr 3-4-1-10-04, p 14; RKKK 05.05.2006 otsus asjas nr 3-1-1-21-06, p 9.4. Vt ka väärtteomenetluses suulise hoiatamise kui preventiivse haldussunnivahendi kohta RKHK 20.06.2007 otsus asjas nr 3-1-17-07, p 11.

58. Nimelt on kaebeõiguse tagamise ja selle kaudu kaitstavate muude põhiõiguste kaal seda väiksem ja menetlusökonoomia kui piirangut õigustava väärtuse kaal seda suurem, mida vähem tõenäoline on, et trahvi määranud organ on eksinud ja kohtusse pöördumisega saavutatakse kaebaja jaoks positiivne tulemus otsuse tühistamise või muutmise näol. On selge, et juhtudel kui hoiatustrahvi saanud isik vaidlustab trahvi kohtus sellise põhjendusega, millest lähtuvalt tal objektiivselt puuduks võimalus saavutada tehtud trahviteate tühistamist või muutmist (kaebus on ilmselgelt põhjendamatu või pahatahtlik), ei ole PS § 15 lg 1 tuleneva kaebeõiguse rakendamine eesmärgipärane ja kaotab olulise osa oma tähendusest muude vastanduvate õigushüvede kaitse suhtes.

59. Kirjaliku hoiatamismenetluse eripäraks võrreldes muude väärtemenetluse liikidega on asjaolu, et menetluse aluseks on automaatse liiklusjärelvalve seadmega või fotole, filmile või muule visuaalsele teabesalvestisele jäädvustatud rikkumine ja seadmega on ühtlasi tuvastatud rikkumise toimepanemise aeg ja koht. Seega on osa õigusrikkumisega seotud faktilistest asjaoludest tuvastatud viisil, mis muudab eksimuse või menetleja omavoli vähetõenäoliseks või välistab selle üldse.

60. Ka Teie olete ühe oma põhiargumendina riive proportsionaalsuse hindamisel väitnud, et isiku põhiõiguste rikkumine on välistatud või väga vähetõenäoline.⁵²

61. Seega tuleb minu arvates järgnevalt analüüsida, kas on võimalik, et õigusrikkumise tuvastamisel ja sellele järgneva kirjaliku hoiatamismenetluse käigus toimub eksimusi, mis võivad viia isiku õiguste olulise rikkumiseni hoiatustrahvi määramisel.

62. VTMS § 54⁵ lg-d 3–6 määratlevad sõnaselged alused, mil trahviteate saanud isikul on võimalik esitada selle peale kaebus kohtuvälises menetluses. Seega on seadusandja juba regulatsiooni väljatöötamisel ette näinud, et teatud juhtudel võib kirjalik hoiatustrahv olla määratud isikule ekslikult või vähemalt kõiki otsustamiseks olulisi asjaolusid välja selgitamata. Sellisteks juhtumiteks on nt olukord, kus rikkumine on omistatud isikule temalt varastatud sõiduki või sõiduki varastatud numbrimärgi kaudu või esineb rikkumise õigusvastasust välistav asjaolu (mõlemad VTMS § 54⁵ lg 4).

63. Kuigi võib väita, et sellistel juhtudel polegi kohtukaebeõiguse tagamine vajalik, sest isikul on võimalik seada õiglus jalule kohtuvälises menetluses, ei ole võimalik sellega siiski nõustuda. Haldusesisesed kabevõimalused ei asenda kohtu poole pöördumise võimalust, sest kohtuvälises menetluses puudub vähemalt osa kohtumenetlusele omastest menetlusgarantiidest.

64. Isegi kui eeldada, et sellistel isiku õiguste rikkumise juhtudel haldusesisene kaebuste esitamise võimalus n-ö asendab kohtukaebeõiguse, siis tuleb juhtida tähelepanu sellele, et minu hinnangul ei hõlma kohtuvälisele menetlejale kaebuse esitamise võimalused VTMS § 54⁵ lg 3–6 alusel kõiki mõeldavaid juhtumeid, mil isiku subjektiivseid õigusi võidakse kirjalikus hoiatamismenetluses rikkuda. Toon järgnevalt välja, milliseid juhtumeid ma silmas pean.

65. Vaatamata asjaolule, et õigusaktidest tuleneb hulk nõudeid, mille eesmärgiks on tagada kirjaliku hoiatustrahvi määramise aluseks oleva mõõtetulemuse õigsus⁵³, kinnitab Riigikohtu

⁵² Justiitsministri 15.02.2012 kiri nr 10-2/1740, lk 3.

⁵³ Mõteseaduse § 5 lg 2 p 2 tulenevalt saab kirjaliku hoiatustrahvi nn kiiruskamera poolt tuvastatud asjaoludel määrata ainult juhul, kui mõõtetulemuse jälgitavus on tõendatud. Tulenevalt sama seaduse § 5 lg 1 lausest 2 ja liiklusseaduse § 199 lg 1 p-st 4 ja lg-st 6 on statsionaarse automaatse kiirusemõõtesüsteemi mõõtetulemuse jälgitavus tõendatud, kui kasutatakse taadeldud mõõtevahendit. MõõteS § 7 lg 2 p 4 kohaselt peab kiirusemõõtevahend enne

praktika siiski, et kiiruskaameraga saadud mõõtetulemus ei ole iseenesest vaidlustamatu ka juhul, kui vastava seadme kohta on tüübikinnitus ja taatlustunnistus väljastatud. Kohus on märkinud: „Mõõtetulemuse jälgitavust tõendavate dokumentide uurimise tulemuseks ei saa olla pelgalt tõdemus, et mõõteseaduses märgitud asjakohased dokumendid (nt tüübikinnitustunnistus ja taatlustunnistus) on kiirusmõõtevahendi kohta väljastatud. Oluline on, kas konkreetsetes väärtetasjades tuvastatud asjaoludel on mõõtetulemus jälgitav. Ei ole välistatud, et konkreetsetes väärtetasjades tuleb mõõtetulemuse jälgitavuse kontrollimisel pöörata tähelepanu ka sellele, kas tulemus on saadud kiirusmõõtevahendi kasutamisel tüübikinnitustunnistuses märgitud kasutustingimustel – nii võivad kasutustingimused näha ette piiranguid mõõtevahendi kasutamiseks sõltuvalt nt välisõhu temperatuurist vms.“⁵⁴

66. Järeldan Riigikohtu seisukohast, et automaatse liiklusjärelvalve süsteemi vastavus kõigile õigusaktidega kehtestatud nõuetele ei taga iseenesest veel seda, et saadud mõõtetulemus ei võiks olla teatud (kuigi erandlikel ja vähetõenäolistel) tingimustel ekslik ja vaidlustatav.

67. Ka mööndes, et kiirusmõõtesüsteemist tuleneva ebaõige mõõtetulemuse tõenäosus on väike, tuleb arvestada sellega, et isikule hoiustrahvi määramisel omavad lisaks mõõtetulemusele tähendust ka muud asjaolud – eelkõige rikkumise seostamine konkreetse sõidukiga. Nii ei ole rikkumise omistamisel välistatud vaidlus sõiduki registreerimismärgi loetavuse üle – märk ei ole (nt määrdumise või halbade ilmastikutingimuste tõttu) üheselt loetav⁵⁵ või on märk õigusvastaselt kopeeritud (nn sõidukite kloonimine⁵⁶). Täielikult ei ole välistatud vaidlus ka selle üle, kas isikule pidi olema arusaadav, millise sõidukiirusega sõitmine kiirusmõõteseadme asukohas oli lubatud (nt ilmastikust, liikluskorraldusvahendite seisundist, nende vargusest, kahjustamisest jms tulenevalt). Siin esitatud loetelu teo omistatavuse ja õigusvastasuse hindamiseks olulistest asjaoludest ei pruugi olla ammendav.

68. Samuti, nagu möönate oma vastuses ka Teie, ei ole välistatud mitmesugused menetlusõiguse rikkumised (nt tähtaegade ületamine) hoiustrahvi määramise menetluses.

69. Kokkuvõttes tuleb möönda, et isegi kui tõenäosus olukorra tekkimiseks, kus kirjaliku hoiatamismenetluse läbiviimisega isiku suhtes kaasneb tema subjektiivsete õiguste oluline rikkumine, on automaatse kiirusmõõtesüsteemi kasutamisel oluliselt väiksem kui n-õ tavalises väärtemenetluses, ei ole see siiski ka välistatud. Hetkel väärtemenetluse seadustikus

kasutusele võtmist läbima legaalmetrooloogilise ekspertiisi. Tehnilise Järelevalve Amet väljastab mõõtevahendi kohta, mis on saanud ekspertiisil positiivse tulemuse, Eesti siseriikliku tüübikinnitustunnistuse. Vabariigi Valitsuse 16.06.2011 määrusega nr 78 „Nõuded kiirusmõõturi ja kiirusmõõtesüsteemi mõõteprotseduurile ning mõõtetulemuste töötlemisele“ on kehtestatud nõuded kiirusmõõturi ja kiirusmõõtesüsteemi mõõteprotseduurile ning mõõtetulemuste töötlemisele. Kaamera mõõtetulemuse määramisel on muuhulgas arvesse võetav ka süsteemi ebatäiuslikkusest tulenev võimalik mõõteviga (laiendmääramatus).

⁵⁴ RKKK 15.03.2012 otsus asjas nr 3-1-1-17-12, p 8.3. Käesolevas asjas viidi väärtemenetlus isiku suhtes läbi üldmenetluse mitte kirjaliku hoiatamismenetluse korras, sest kaamera näidu järgi ületas isik lubatud sõidukiirust rohkem kui 61 km/h.

⁵⁵ PPA kodulehel kirjeldatu pinnal (<http://www.politsei.ee/et/nouanded/kiiruskaamerad/korduma-kippuvad-kusimused/>) on eksimise oht minimeeritud. „Korrekse info põhjal tehakse automaatsed päringud. Korreksete päringutulemuste põhjal koostatakse trahviteated, jälgitakse laekumisi, menetletakse kaebusi.“ Sõiduki registreerimisnumbri teevad kiirusmõõteseadme foto põhjal kindlaks kaks politseiametnikku üksteisest sõltumatult ning kahtluse korral otsustab numbrimärgi tuvastatavuse üle kolmas, sisekontrollifunktsiooni täitev ametnik. Siiski ei välista ka selline menetlus eksimise ja vaidluste võimalikkust minu hinnangul siiski täielikult.

⁵⁶ Nagu tõestab teiste Euroopa riikide praktika liiklusjärelvalve teostamisel, ei saa sellise olukorra tekkimist välistada, vt nt Suurbritannia kohta http://www.direct.gov.uk/en/Motoring/VehicleCrime/DG_10020050 Nn sõidukite kloonimise juhtumeid hinnatakse üha sagedamini esinevateks http://www.motorlawyers.co.uk/procedure/notice_of_intended_prosecution.htm.

olemasolevad kaebelused ei kata kõiki eespool väljatoodud juhtumeid, mil ebaõige trahviotsuse tegemine isiku suhtes on mõeldav.

70. Samad kaalutlused on veelgi suuremal määral rakendatavad juhtudele, kus kirjaliku hoiatamismenetluse alustamise ajendiks on fotole, filmile või muule visuaalsele teabesalvestisele jäädvustatud liiklusnõuete rikkumine (VTMS § 54¹ lg 1 p 2).

71. Nagu nähtub ka avaldustest, mille alusel olen alustanud käesoleva menetluse (vt märgukirja lisa p 1 jj), ei välista rikkumise jäädvustamine teabesalvestisele iseenesest vaidlust isikule trahvi määramise õiguspärasuse üle. Teabesalvestisel peab VTMS § 54¹ lg 1 p 2 kohaselt olema jäädvustatud rikkumine ning visuaalselt peavad olema tuvastatavad sõiduki registreerimismärk ning rikkumise aeg ja koht. Teabesalvestise olemasolu tõendab üksnes sõiduki viibimist teatud ajahetkel vastavas kohas, kuid ei välista iseenesest menetleja eksimust liikluskorraldusvahendite kehtivusala hindamisel (kas selles kohas oli antud ajahetkel parkimine lubatud või keelatud), samuti ei ole välistatud rikkumise omistatavusega seotud küsimused, nt juba p-s 67 väljatoodud asjaolud seoses sõiduki numbrimärgi ebaseadusliku kopeerimisega). Samuti pole välistatud olulised menetlusõiguse rikkumised, mis võiksid vaidlustamise korral samuti kaasa tuua trahviotsuse tühistamise.

72. Seega on kirjalikus hoiatamismenetluses võimalikud ka olukorrad, kus trahvi määramisega rikutakse oluliselt isiku õigusi, kuid tal puuduvad oma õiguste kaitseks isegi kohtuvälise kaebuse esitamise võimalused.⁵⁷

73. Samadel põhjustel, mille olen välja toonud juba kirjaliku hoiatustrahvi kohtus vaidlustamise võimaluste juures (vt p 18 jj), ei tulene sellist kaebemehhanismi minu hinnangul ka VTMS §-s 29 sätestatud võimalusest väärteomenetlus lõpetada, RVastS § 15 lg 2 p 2, VTMS § 212 ja § 77 lg 2 sätestatud võimalusest tuvastada kirjalikus hoiatamismenetluses tekitatud kahju ja nõuda selle hüvitamist ning Riigikohtu eelkäsitletud lahendis 3-1-1-43-12 välja toodud kabevõimalustest VTMS §-de 76–79 alusel.

74. Kokkuvõttes leian, et kirjalikus hoiatamismenetluses on võimalikud isikute põhiõiguste olulised riived. Kuigi hoiatamismenetluse iseärasused (eelkõige tehniliste vahendite kasutamine kirjaliku hoiatustrahvi määramise aluseks oleva õigusrikkumise fikseerimisel) võivad menetleja poolsete kuritarvituste ja eksimuste tõenäosust vähendada, ei välista need siiski täielikult ka õigusvastase riive võimalust.

75. Menetlusökoonoomia on oluline põhiseaduslik väärtus, kuid olen seisukohal, et selle tagamine ei saa õigustada kohtukaebeõigus nii intensiivseid piiranguid, mis välistavad kohtusse pöördumise võimaluse sootuks. Riigikohus on märkinud, et „Säästuga menetlusökoonoomias [---] ei või tekkida olukorda, kus isikul puudub üldse reaalne võimalus oma põhiõigusi kohtus kaitsta.“⁵⁸ Just sellise olukorraga on aga käesoleval juhul kirjaliku hoiatustrahviteate saanud isikute jaoks tegemist.

⁵⁷ Pean siinkohal vajalikuks kirjaliku hoiatamismenetluse kohtuvälise vaidlustamise kontekstis ka välja tuua, et olukord, kus osal kirjaliku hoiatamismenetluse korras karistatud isikutest on võimalik vaidlustada neile määratud kirjalik hoiatustrahv VTMS § 54⁵ lg 4 ja 6 ning § 54⁶ lg 3 alusel ja teisel osal hoiatustrahvi saanud isikutest selleks võimalus puudub, võib riivata põhiõigust võrdsele kohtlemisele. Põhiõigus võrdsele kohtlemisele seob ka seadusandjat (nt RKPJK 30.09.2008 otsus asjas nr 3-4-1-8-08, p 20). On keeruline leida põhjendust, miks näiteks isikul, kelle sõiduki registreerimismärk on varastatud, on õigus vaidlustada talle määratud kirjalik hoiatustrahv, samas kui isikul, kelle sõiduki numbrimärk on õigusvastaselt kopeeritud, selline õigus puudub.

⁵⁸ RKPJK 14.04.2011 otsus asjas nr 3-4-1-1-11, p 41; sama seisukoht ka RKEK 22.01.2008 otsus asjas nr 3-3-1-17-07, p 18.

Seetõttu on see kohtusse pöördumise õiguse riive oma praegusel kujul ebamõõdukas ja põhiseadusevastane.

EIK praktika

76. Minu hinnangul toetab eeltoodud järeldust ka EIK praktika ja teiste, meie kirjalikule hoiatustrahvile sarnaseid sanktsioonisüsteeme rakendavate demokraatlike riikide praktika kaebavõimaluste kujundamisel.

77. EIK on korduvalt väljendanud seisukohta, et ka isikutel, kes on täitevvõimu poolt vastutusele võetud väiksemate õigusrikkumiste (*minor offences*) toimepanemise eest, peab olema võimalik vaidlustada iga sellist otsust EIÕKonv art 6 nõuetele vastavas kohtus.⁵⁹ Kuigi kohus on väljendanud seda seisukohta seoses selliste tegude vaidlustamisega, mida meie õiguskorras käsitletakse formaalses mõttes süütegudena (väärtegudena), võib minu hinnangul sama kategooria olla laiendatav ka muudele vähem tähtsatele õigusrikkumistele, mis on sanktsioneeritud karistusega materiaalses mõttes.

78. Konkreetselt automaatse liiklusjärelevalve süsteemi abil tuvastatud õigusrikkumiste vaidlustamist on EIK käsitlenud kohtuasjades *Cadene vs. Prantsusmaa*⁶⁰ ja *Celice vs. Prantsusmaa*.⁶¹ Mõlemas nimetatud kohtuasjas väitsid kaebajad, et nende EIÕKonv art 6 lõikest 1 tulenevat õigust asja kohtulikule arutamisele on rikutud, kuna neil ei võimaldatud esitada kaebust statsionaarse kiirukaamera näidu alusel määratud standardsuurusega trahvi (*standard fine*) peale. Üks kaebajatest soovis trahvi vaidlustada väitega, et ta ei juhtinud kiirust ületanud sõidukit, teine kaebaja soovis, et talle esitataks kinnitusena foto rikkumisest. Politsei jättis isikute taotlused rahuldamata, leides, et esimesel juhul ei ole isik oma vastutust rikkumise eest sõnaselgelt eitanud ning teisel juhul ei ole esitatud põhjendusi, miks kaebaja fotot soovib. Kaebajate poolt vaidlustamise eeldusena deponeeritud rahasummad arvati tasutud trahvina riigituludesse.

79. EIK kordas nimetatud juhtumite analüüsimisel seisukohta, et kuigi EIÕKonv artiklist 6 tulenev õigus pöörduda kohtu poole ei ole piiramatu, ei tohi piirangud kahjustada kohtukaebeõiguse tuuma. Piirangud peavad olema legitiimse eesmärgiga ning piirava meetme ja piiratava õiguse vahel tuleb tagada proportsionaalsus. Kohus leidis, et erinevalt riigi poolt väidetust olid mõlemad kaebajad lubatud sõidukiiruse ületamise toimepanemist võimude ees selgelt eitanud ning esitanud ka põhjendused oma väidetele. Kohus järeldas, et kuna kaebuse menetlusse võtmata jätmine tõi kaasa karistuse automaatse rakendumise, siis oli käesolevates asjades riivatud isiku õiguse kohtusse pöördumise õiguse tuuma ning tuvastas EIÕKonv art 6 lg 1 rikkumise.⁶²

80. Asjas *Jossemae vs. Prantsusmaa*⁶³ on EIK leidnud, et isiku kohtukaebeõiguse tuuma riivab võimaluse puudumine vaidlustada kohtus talle parkimismääruse rikkumise eest määratud

⁵⁹ Nt EIK 2.09.1998 otsus asjas nr 5/1998/908/1120 *Kadubec vs. Slovakkia*, p 57: „57. While entrusting the prosecution and punishment of minor offences to administrative authorities is not inconsistent with the Convention, it is to be stressed that the person concerned must have an opportunity to challenge any decision made against him before a tribunal that offers the guarantees of Article 6.“

⁶⁰ EIK 8.03.2012 otsus asjas nr 12039/08 *Cadène vs. Prantsusmaa*

⁶¹ EIK 8.03.2012 otsus asjas nr 14166/09 *Célice vs. Prantsusmaa*

⁶² Samades kohtuasjades on EIK viidanud Prantsuse Konstitutsiooninõukogu (*Conseil Constitutionnel*) otsusele 29. septembrist 2010, kus on leitud, et Prantsuse konstitutsiooniga on vastuolus olukord, kus isikul puudub võimalus vaidlustada kohtus talle määratud standardtrahvi (trahvi määramisest vabastamata jätmist), kui sellele järgneb deponeeritud trahvisumma arvamine riigituludesse.

⁶³ EIK 8.03.2012 otsus asjas nr 39243/10 *Jossemae vs. Prantsusmaa*

standardtrahvi. Standardtrahv kiiruse ületamise eest ja parkimisnõuete rikkumise eest määratakse Prantsuse õiguses samaliigilises menetluses ning kaebealused on samad.

81. Kokkuvõttes näitab väljatoodu minu arvates selgelt, et EIK käsitleb kohtusse pöördumise õigust ka automaatselt tuvastatavate, sagedaste ning suhteliselt kerge karistusega sanktsioneeritud õigusrikkumiste menetlemisel isikule EIÕKonv art 6 lg 1 alusel tagatud garantiina.

IV Kokkuvõte

82. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et **väärteomenetluse seadustikus sätestatud kirjalikus hoiatamismenetluses määratud trahvi vaidlustamise regulatsioon ei ole kooskõlas PS § 15 lõike 1 lausest 1 tuleneva kohtusse pöördumise õigusega** ning teen Teile ettepaneku algetada seaduseelnõu, millega viidaks väärteomenetluse seadustik kooskõlla põhiseadusega.

83. Soovin siiski rõhutada, et minu käesolevast analüüsist ei tulene, justkui oleks kohtusse pöördumise õiguse välistamine mistahes kirjalikus hoiatamismenetluses esineva õiguserikkumise või vaieldavuse peale *a priori* põhiseadusega vastuolus. Olen andnud oma hinnangu üksnes praegu kehtivale VTMS-i regulatsioonile, kus kohtukaebeõiguse kasutamine kirjalikus hoiatamismenetluses on täielikult välistatud. See ei tähenda, et mõne konkreetse juhtumi asjaolude hindamisel ei võiks seadusandja pidada menetlusökonoomiat (lisanduvate asjaolude mõjul või koosmõjus muude õigushüvedega) kohtukaebeõigusest kaalukamaks väärtuseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Lisa: asjaolud ja menetluse käik, 7 lk.