



ÕIGUSKANTSLER

Teie 02.2008 nr

Esimees Ken-Marti Vaher
Riigikogu õiguskomisjon
Lossi plats 1a
15165 TALLINN

Õiguskantsler 04.2008 nr 18-1/080600/00802751

Arvamus eelnõu kohta

Austatud härra Vaher

Pöördusite minu poole arvamuse saamiseks Riigikogu menetluses oleva liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (179 SE) kohta.

Kuna eelnõu on mahukas ja suunatud liiklusega seotud mitme erineva aspekti reguleerimisele, piirdun arvamuse andmisel kahe teemaga, mille tööte välja meie kohtumisel 25.03.2008 õiguskomisjonis: **kirjalik hoiatamismenetlus** ja lepingust tuleneva **varalise õiguse konfiskeerimine**.

Pean alustuseks vajalikuks märkida, et Vabariigi Valitsuse õigusloomeline algatus eesmärgiga vähendada raskete liiklusõnnetuste arvu ja kaitsta liikluses osalejate elu, tervist ja omandit ning reageerida senisest efektiivsemalt liiklusnõuete rikkumistele, on kindlasti positiivne ja väga vajalik. Kahjuks ei kajasta eelnõu ja selle seletuskiri siiski kirjaliku hoiatamismenetluse ja varaliste õiguste konfiskeerimise kõiki asjassepuutuvaid (nt tehnilisi, korralduslikke jmt) tahke. Samuti ei lange eelnõu sõnastus ja seletuskirjas toodud põhjendused kokku mõnede kirjaliku hoiatusmenetluse seisukohalt oluliste regulatsioonide osas, mistõttu mul ei ole võimalik anda lõplikku hinnangut väljapakutud regulatsiooni põhiseadusele vastavuse osas. Seetõttu saan olemasolevatele materjalidele tuginedes üksnes juhtida õiguskomisjoni tähelepanu mõningatele eelnõu kitsaskohtadele ja kaalumist vajavatele asjaoludele.

I. Kirjalik hoiatamismenetlus

a) Sissejuhatus

1. Eelnõu kõige põhimõttelisemaks küsimuseks põhiõiguste riive aspektist on automaatse liiklusjärelvalve süsteemi rakendamisega kaasnev kirjalikus hoiatamismenetluses trahvi määramise kord.

Eelnõuga on välja pakutud väärtemenetluse seadustiku (VTMS) täiendamine kirjaliku hoiatamismenetluse regulatsiooniga. Uus menetlus seisneb liikluse automaatjärelvalve käigus fikseeritud rikkumiste menetluse erikorras, juhul kui rikkujat õigusrikkumise tuvastamise järgselt

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

ei peatata ning tema isikut ei tuvastata. Sellisel juhul määratakse eelnõu kohaselt sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale mittekariistuslik hoiatustrahv, kuid isikul on õigus taotleda vääртеomenetluse alustamist. Kui vääртеomenetluses ei tuvastata õigusvastasust välistavaid asjaolusid või seda, et sõidukit juhtis teine isik, jääb hoiatustrahv koos sundtäitmise võimalusega kehtima. Eelnõu kohaselt kohalduks kirjalik hoiatamismenetlus ka foto- või videosalvestatud parkimiskiiruste rikkumise korral. Alltoodud analüüsis keskendun peaaesjalikult kiiruse ületamisega seotud rikkumiste menetlusele, kuna ka eelnõu algataja on seletuskirjas toodud põhjendused ja näited sidunud eeskätt kiireületamistele reageerimisega.

2. Selline trahvi määramise väljapakutud regulatsioon **erineb** karistusseadustiku (KarS) § 2 lõikes 2 sätestatud **süülike vastutuse põhimõttest**, kuna trahvi võib kohaldada/kohaldub teatud juhtudel ka liikluseeskirju mitterikkunud isikule (sõiduki omanik või vastutav kasutaja). Samuti ilmneb põhimõtteline lahknevus vääртеomenetluses praegu **kehtivast hoiatamismenetlusest** (VTMS §-d 53–54), mille kohaldamise eelduseks on kõigi tõendamiseseme asjaolude, sh rikkuja isiku tuvastamine. Sarnasusena võib välja tuua selle, et ka kehtiva korra järgi määratavat hoiatustrahvi ei kanta karistusregistrisse.

3. Riigikohus on selgitanud, et (karistusõiguse rakendamisega seonduvad) põhiõiguslikud garantiid peavad olema tagatud ka nende riiklike sunnivahendite kohaldamisel, mida ei ole formaalses karistusõiguses karistusena sätestatud, kuid mis on materiaalselt käsitatavad karistusena.¹ Riigikohus on tõdenud, et ka haldussanktsioonide kohaldamisel tuleb arvestada *ne bis in idem* (PS § 23 lg 3) reeglit (erandiks on seaduses *expressis verbis* ette nähtud võimalus kohaldada põhi- ja lisakaristust).²

4. Esmalt tuleb seega selgitada sõiduki mitterikkujast omanikule või vastutavale kasutajale eelnõu kohaselt määratava **trahvi olemust**.

Kas riiklikku sunnivahendit, mida formaalses karistusõiguses ei loeta karistuseks, saab käsitleda sisuliselt ehk materiaalselt karistusena, sõltub eelkõige selle sunnivahendi karistuslikust iseloomust ning eesmärgist.³ Samuti tuleb hinnata sellise sunnivahendi raskust võrdlevalt kriminaalkaristusega.⁴

Riigikohus on selgitanud, et karistus on olemuselt isiku õiguste või vabaduste kitsendamine, karistuse aluseks on vältimatult isiku süü ning karistus kujutab endast kitsenduses väljenduvat etteheidet.⁵ Siiski ei ole igasuguse õiguste või vabaduste kitsendamise puhul tegemist karistusega, seda ka juhul, kui kitsenduse põhjuseks on õigusrikkumine. Erinevus süüteo eest kohaldatava karistuse ja mittekariistusliku sunnivahendi vahel seisneb selles, et mittekariistusliku sunnivahendi kohaldamise aluseks ei ole isiku süü, vaid isikust lähtuv oht, millele viitavad toimepandud teod.⁶

5. Näiteks on Riigikohus leidnud, et materiaalses mõttes karistust kujutavad endast mootorsõiduki juhtimisõiguse automaatne peatamine pärast süüdimõistva otsuse jõustumist⁷ ning

¹ RKÜK 25.10.2004, nr 3-4-1-10-04, p 17.

² RKHKo 23.02.2004, nr 3-3-1-1-04, p 18.

³ Vt RKHKo 17.03.2005, nr 3-3-1-3-05, p 9 (saastetasu olemus: ennetav ja taastav); RKHKo 19.07.2007, nr 3-3-1-24-07, p 14 (viivistasu olemus: kohalik maks); RKKKm 12.02.2003, nr 3-1-1-23-03, p 5.3 (kohtukulude olemus: riiklike kulutuste vähendamine); RKKKo 09.09.2005, nr 3-1-1-63-05, p 10 (sundraha olemus: teo tagajärgede taastamine ja riiklike kulutuste vähendamine).

⁴ RKÜK 25.10.2004, nr 3-4-1-10-04, p 17; RKKKo 05.05.2006, nr 3-1-1-21-06, p 9.4.

⁵ RKÜK 25.10.2004, nr 3-4-1-10-04, p 18.

⁶ Vt eelmine allmärkus.

⁷ RKÜK 25.10.2004, nr 3-4-1-10-04, p 21.

väärteomenetluses määratud hoiustrahv⁸. Väärteo eest määratava hoiustrahvi puhul on Riigikohus märkinud, et selle kohaldamine põhineb toimepanija süül ning kannab preventiivseid, mitte aga näiteks kahjuhüvituslikke eesmärke.⁹

Väärteomenetluses tehtud suuline hoiatus aga ei ole karistus ei formaalses ega ka materiaalses mõttes, kuna suuline hoiatus ei koorma vahetult isikut, ei kitsenda vahetult tema õigusi ja vabadusi ning tema eesmärgiks ei ole repressioon.¹⁰ Suulise hoiatamise eesmärgiks on eelkõige juhtida menetlusaluse isiku tähelepanu väärteona kvalifitseeritava õiguserikkumise toimepanemisele. Samas mõonab Riigikohus, et selline hoiatus sisaldab endas ka avaliku võimu esindaja poolset negatiivset, etteheitvat hinnangut isiku käitumisele.¹¹

6. Eelnõu seletuskirja (lk 4) kohaselt tagab lubatud sõidukiiruse järgimise kõige efektiivsemalt pidev kontroll ning kõigile rikkumistele reageerimine. Arvestades rikkumiste suur hulka leitakse seletuskirjas, et menetlus on efektiivsem, kui kiiruse ületamise eest vastutab sõiduki omanik ning juhi tuvastamine ei ole vajalik (lk 24). Sellise õigusliku lahenduse eelduseks on arusaam, et sõiduki omanik või vastutav kasutaja reeglina kasutab sõidukit ise või vähemalt teab, kes seda kasutas ja seetõttu tuleb teda mõjutada oma sõidukil silma peal hoidma ning võimaluse piires sellega toimepandavaid rikkumisi vältima (lk-d 24–25). Samas märgitakse, et määratav hoiustrahv ei ole karistus karistusõiguslikus tähenduses, sest seda ei kanta karistusregistrisse (lk-d 25, 27).

7. Riigikohus on väljendanud seisukohta, et "[a]sjaolu, et isikule ei kohaldata väärteo toimepanemise eest mitte Karistusseadustiku 3. peatüki 2. jaos sätestatud väärteokaristusi, vaid VTMS § 53 lg-s 1 ette nähtud hoiustrahvi, ei muuda õiguserikkumise olemust, vaid üksnes karistuse siseriiklikku tähendust ja selle raskust."¹² Praegu kehtiva hoiustrahvi (VTMS § 53 lg 1) siseriiklik tähendus väljendub mh selles, et seda ei kanta karistusregistrisse (küll aga politsei kui väärteo kohtuvälise menetleja registrisse).

8. Ka eelnõu kohaselt sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale määratava hoiustrahvi eelduseks on toimepandud liiklusnõuete rikkumise (väärtegu) tuvastamine. Hoiustrahv kujutab endast sõiduki omaniku või vastutava kasutaja õiguste kitsendamist. Samuti on sõiduki omanikule määratava hoiustrahvi eesmärk võrreldav väärteokaristusega: 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 mh asjaolu, et seda ei nõuta sõiduki omanikult või vastutavalt kasutajalt sisse siis, kui väärteomenetluses tuvastatakse tegelik rikkuja. Kui tegelikku rikkujat ei tuvastata ja ei välistata seda, et rikkumise ajal oli sõiduki roolis muu isik kui sõiduki

⁸ 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.

⁹ Vt eelmine allmärkus.

¹⁰ RKEKo 22.01.2008, nr 3-3-1-17-07, p 18.

¹¹ Vt viide eelmises allmärkuses, p 15. Lisaks on Riigikohus viidatud otsuse p-s 15 nentinud, et kuigi suulist hoiatamist ei kanta karistusregistrisse ning isikule suulise hoiatuse kohaldamist ei arvestata väärteo korduvuse kindlakstegemisel, on suulise hoiatuse tegemine mitmeski aspektis võrdsustatav lõpliku süüdimõistva lahendiga. Suulise hoiatuse kohaldamine on võimalik juhtudel, kui on tuvastatud isiku poolt väärteo toimepanemine ning ei esine asjaolusid, mis tingivad väärteomenetluse lõpetamise VTMS §-de 29 ja 30 alusel. Suulise hoiatuse tegemine on eeltoodust tulenevalt takistuseks ka sama teo suhtes uue menetluse läbiviimisel, samuti menetluse uuendamisel. Väärteomenetlus, mis lõpeb suulise hoiatuse tegemisega, kajastub kohtuvälise menetleja väärteomenetluse registris.

¹² RKKKo 05.05.2006, nr 3-1-1-21-06, p 9.9.

omanik või vastutav kasutaja, kannab tegeliku rikkuja asemel vastutust sõiduki omanik või vastutav kasutaja.

Võrdlen alljärgnevalt ka konkreetsete liiklusnõuete rikkumise eest ettenähtud väärtekaristusi, kiirmenetluses kohaldatavaid vähendatud määras rahatrahve, kehtivat hoiatustrahvi ning eelnõus sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale määratavat hoiatustrahvi:

Kiiruse ületamine km/h	Maksimaalne rahatrahvimäär LS¹³ § 74²² alusel (eelnõu redaktsioonis¹⁴)	Kiirmenetluse trahv (VTMS § 55 lg 2 p 1)	Hoiatustrahv (VTMS § 53 lg 1 p 1)	Hoiatustrahvi suurus (VTMS § 74⁶⁵ eelnõu redaktsioonis)
5	kuni 1 800.-	kuni 1 800.-	kuni 200.-	250.-
10	kuni 1 800.-	kuni 1 800.-	kuni 200.-	500.-
15	kuni 1 800.-	kuni 1 800.-	kuni 200.-	750.-
20	kuni 1 800.-	kuni 1 800.-	kuni 200.-	1000.-
21	kuni 6000.-	kuni 6 000.-	kuni 200.-	1050.-
30	kuni 6000.-	kuni 6 000.-	kuni 200.-	1500.-
40	kuni 6000.-	kuni 6 000.-	kuni 200.-	2000.-
42	kuni 12 000.-	kuni 6 000.-	kuni 200.-	2100.-
50	kuni 12 000.-	kuni 6 000.-	kuni 200.-	2500.-
60	kuni 12 000.-	kuni 6 000.-	kuni 200.-	3000.-

Liiklusnõuete rikkumine (väärtegu)	Maksimaalne rahatrahvimäär LS alusel (eelnõu redaktsioonis¹⁵)	Kiirmenetluse trahv (VTMS § 55 lg 2 p 1)	Hoiatustrahv (VTMS § 53 lg 1 p 1)	Hoiatustrahvi eelnõu redaktsioonis)
Sõiduki parkimine keelatud kohas või takistaval viisil (LS § 74 ³⁷ lg 1)	kuni 600.-	kuni 600.-	kuni 200.-	300.-
-,,- ohtlikul viisil (LS § 74 ³⁷ lg 2)	kuni 3 000.-	kuni 3 000.-	kuni 200.-	1 000.-
keelava fooritule ajal ristmikule või ülekäigurajale sõitmine (LS § 74 ¹⁵ lg 1)	kuni 3 000.-	kuni 3 000.-	kuni 200.-	1 500.-
-,,- ohtlikul viisil (LS § 74 ¹⁵ lg 2)	kuni 6 000.-	kuni 6 000.-	kuni 200.-	3 000.-

¹³ Liiklusseadus

¹⁴ Senikehtiv kuni 10 trahviühiku suurune rahatrahv kuni 20 km/h kiiruseületamise eest asendatakse eelnõus 30 trahviühikuga, 50 trahviühiku suurune rahatrahv 21–40 km/h kiiruseületamise eest kuni 100 trahviühikuga. Lisaks täiendatakse sanktsioonivalikut LS § 74²² lõigete 2 ja 3 osas juhtimisõiguse äravõtmisega.

¹⁵ Eelnõuga täiendatakse LS § 74¹⁵ lõikega 2.

Võrdlusest nähtub, et eelnõus ettenähtud hoiatustrahv on küll väiksem võrreldes karistusena mõistetava väärtetrahvi maksimummääraga, kuid on valdaval osal juhtudest tunduvalt suurem kehtivas hoiatamismenetluses määratavast hoiatustrahvist (materiaalses mõttes karistus).

Seega on sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale eelnõu kohaselt määratav hoiatustrahv **materiaalses mõttes karistus**.

9. Eelnõu seletuskirjas rõhutatakse korduvalt, et hoiatustrahv ei ole karistus (lk-d 25, 27). Samuti märgitakse, et hoiatustrahvi sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale adresseerimise aluseks on nende liiklusseaduses sätestatud vastutus¹⁶ sõiduki õiguspärase kasutamise eest ning see, et nad peavad olema teadlikud sellest, kes nende sõidukit kasutab (lk 27).

Põhjuseks on toodud esiteks see, et väärtekaristused kantakse karistusregistrisse ja tuleb vältida olukorda, kus karistatakse isikut, kes ei ole tegu toime pannud. Teiseks, kui kohaldada hoiatustrahvi kui karistust, eeldades, et rikkumise toimepanija on sõiduki omanik või vastutav kasutaja, siis tekiks probleem juriidiliste isikutega (ei saa eeldada, et sõidukit juhtis juriidiline isik)¹⁷.

10. Riigikogu põhiseaduskomisjoni 24.03.2008 kirjaga nr 2.6-3/679 saadetud arvamuses on õigesti märgitud, et eeltoodu valguses jääb selgusetuks, mida tuleb käsitleda teona, mille eest isikule määratakse hoiatustrahv, kuna auto valduse andmine kolmandale isikule ei ole õigusvastane.¹⁸

LS § 11 lõikes 2 on sätestatud sõidukiomaniku (mitte vastutava kasutaja!) kohustus tagada talle kuuluva sõiduki õige kasutamine, tehniline korrasolek ja nõuetekohane hoidmine. Siiski on äärmiselt kaheldav tõlgendada seda sätet viisil, et sõiduki andmisega kolmanda isiku kasutusse, kaasneb tema sõidukiga toimepandud rikkumiste eest alati sõiduki omaniku objektiivne kaasvastutus.¹⁹

Silmas tuleb pidada ka eelnõus sisalduva hoiatustrahvi kohaldamisala kirjeldust, mille kohaselt kirjalikus hoiatamismenetluses võib jätta teo toimepannud isiku välja selgitamata, kui seda ei nõua teo raskus või muud asjaolud (eelnõus VTMS § 54¹ lg 1). Seega kaasneb hoiatustrahvi tasumise kohustus sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale juhul, kui asjaolud (nt teo raskus) ei nõua tegeliku rikkuja karistamist. Kui lähtuda kaasvastutuse põhimõttest, oleks loogiline, et just raskemate rikkumiste puhul vastutaks lisaks tegelikule õigusrikkujale ka sõiduki omanik, kes sõiduki teisele isikule andmisega ohu tekitab.

Samal ajal ei saa jätta märkimata, et eelnõus VTMS §54² lg 2 punktide 5 ja 6 kohaselt märgitakse sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale saadetavas trahviteates ka väärteto lühikirjeldus (sh teo toimepanemise aeg ja koht) ning väärteto kvalifikatsioon, mitte aga viidet nt liiklusseadusest tulenevale sõiduki omaniku kohustusele. See viitab selgelt trahvi määramisele seoses toimepandud väärtetoga, mitte liiklusseaduses sätestatud kohustuste rikkumisega.

¹⁶ LS § 11 lg 2: "Sõidukiomanik tagab talle kuuluva sõiduki õige kasutamise, tehnilise korrasoleku ja nõuetekohase hoidmise."

¹⁷ Vt seletuskirja lk-d 25–26. Seetõttu ei ole liiklusseaduses ettenähtud ka juriidilise isiku vastutust liiklusnõuete rikkumise, nt kiiruseületamise eest. Tuleb silmas pidada, et juriidilise isiku vastutuse spetsiifilised eeldused tulenevad KarS §-st 14.

¹⁸ Vrdl nt KarS § 419: tulirelva lohakas hoidmine, kui see on kaasa toonud teisele inimesele tervisekahjustuse tekitamise või kui selle relvaga on toime pandud kuritegu. Samuti on relvaseaduses nähtud ette väärtekaristus relva hoidmise jm käitlemise nõuete rikkumise eest.

¹⁹ Ka eraõiguslik vastutus mootorsõiduki kui suurema ohu allikaga põhjustatud kahju eest laieneb võlaõigusseaduse (VÕS) § 1057 kohaselt mootorsõiduki otsesele valdajale, mitte aga omanikule.

11. Eelnõus (VTMS § 54¹ lg 3) ja seletuskirjas on hoiatustrahvi olemus avatud negatiivselt, defineerides seda, mida hoiatustrahv endast ei kujuta, aga defineerimata on jäetud hoiatustrahvi õiguslik olemus. Samal ajal on sõiduki omaniku või vastutava kasutaja suhtes kohaldatava sunnimeetme erinevat õiguslikku olemust tõdetud välisriikide regulatsioone kajastades (lk 29).

Märgin siinkohal ka seletuskirjas täpsustamist vajavale seisukohale, et kirjaliku hoiatamismenetluse puhul on tegu kehtivas õiguses kasutatava oportuuniteediprintsiibi väljendusega (lk-d 26–27). Olen nõus, et võib tõmmata mõningaid paralleele eelnõus kavandatud hoiatustrahvi ning VTMS § 53 lõikes 1 sätestatud hoiatustrahvi ja kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 202 lg 2 punktis 2 ettenähtud kriminaalmenetluse lõpetamisel isikule pandava rahalise kohustuse vahel. Sarnasus piirdub minu hinnangul siiski vaid menetlusökonoomia põhimõttest johtuva lihtsustatud menetluse üldise lubatavusega. Muus osas peab silmas pidama, et erinevalt eelnõus kavandatust nõuab kehtivas õiguses isikule menetluse lõpetamisel rahalise kohustuse panemine tema nõusolekut ning teiseks menetleja veendumust, et tegemist on teo toimepanijaga. Kui väärteo- või kriminaalasja menetleja tuvastab, et konkreetne isik ei ole süütegu toime pannud, tuleneb KrMS § 199 lg 1 punktist 1 ja VTMS § 29 lg 1 punktist 1, et süüteomenetlus tuleb (vähemalt) selle isiku suhtes lõpetada.²⁰ Samuti on süüteomenetluse KrMS § 202 alusel oportuuniteediprintsiibil lõpetamise eelduseks avaliku menetlushuvi puudumine ja isiku väike süü²¹ ning VTMS § 53 alusel lõpetamisel väärteo vähetähtsus, millega ei kaasne vajadus isikut karistada.

12. Kui kohaldada isiku suhtes materiaalses mõttes karistust teo eest, mida ei ole tunnistatud süüteoks, riivatakse PS § 23 lõikes 1 sätestatud: kedagi ei tohi süüdi mõista teo eest, kui seda tegu ei tunnista kuriteoks²² seadus, mis oli jõus teo toimepanemise ajal.

13. Eeltoodud põhjustel lähtun oma edasises analüüsis hoiatustrahvi kui materiaalse karistuse kontseptsioonist. See tähendab eelkõige seda, et vaatamata eelnõu seletuskirjas märgitule²³, kohaldatakse hoiatustrahvi sõiduki omaniku või vastutava kasutaja suhtes, presümeerides liiklusrikkumise toimepanemist sõiduki omaniku või vastutava kasutaja poolt (vt lähemalt p 30).

b) Põhiõiguste riived

14. Kuna väärteod mahuvad inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) ja põhiseaduse mõttes kuriteo mõiste alla ehk nn kriminaalse (põnaalse) mateeria alasse²⁴ ning uue hoiatustrahvi näol on tegu materiaalses mõttes karistusega, tuleb järgnevalt kontrollida, kas eelnõus ettenähtud kirjalik hoiatamismenetlus **riivab** PS §-des 14, 22, 23 ja 151 sätestatud **põhiõigusi**.

15. PS § 22 sõnastab **süütuse presumptsiooni** põhimõtte, mille kohaselt ei tohi kedagi käsitada süüteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtotsus (lg 1) ning keegi

²⁰ Ka suulise hoiatuse (ei ole karistus ei formaalses ega materiaalses mõttes) kohaldamine väärteomenetluses on võimalik vaid juhtudel, kui on tuvastatud isiku poolt väärteo toimepanemine ning ei esine asjaolusid, mis tingivad väärteomenetluse lõpetamise VTMS § 29 ja § 30 alusel (RKEKo 22.01.2008, nr 3-3-1-17-07, p 15).

²¹ KrMS §202 lõikest 1 tulenevad alused – avaliku menetlushuvi puudumine ja väike süü – laienevad ka VTMS § 30 alusel väärteoasja otstarbekusest lõpetamisele. Vt RKKKo 09.12.2003, nr 3-1-1-146-03, p 8.

²² Normi kaitseala laieneb ka väärtegudele, vt nt RKKm 10.10.2000, nr 3-3-1-39-00, p 2. Samuti laieneb kaitseala distsiplinaarkaristustele, vt nt RKKKo 20.09.2002, nr 3-1-1-88-02, p 7.

²³ Vt nt lk 27: ".../ omanikule või vastutavale kasutajale hoiatustrahvi määrates ei eeldata, et just tema rikkumise toime pani".

²⁴ Vt nt RKPJKo 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04 p 19.

ei ole kohustatud oma süütust tõendama (lg 2).²⁵ Süütuse presumptsiooni esemeline kaitseala hõlmab ka menetlusalust isikut vääртеomenetluses.²⁶

16. Kehtiva korra kohaselt põhineb hoiustrahvi kui materiaalses mõttes karistuse kohaldamine isiku eeldataval süül, kuid VTMS § 53 lg 3 kohaselt on selle menetluse rakendamise eelduseks menetlusaluse isiku nõusolek. Isiku nõusolek on asjaoluks, mis muudab lubatavaks PS §-de 15 ja 22 riived. Kuigi kehtivas hoiatamismenetluses on isikul vaatamata nõusolekule reaalne võimalus jätta hoiustrahv tasumata ja seeläbi taotleda menetluse jätkamist koos õigeksmõistmise perspektiiviga²⁷, ei ole eelnõu seletuskirjas (lk 30) toodud muudatuse põhjendused veenvad. Seetõttu ei saa toetada planeeritava muudatusega, mis näeb ette nõusoleku tingimuse väljajätmise hoiatamismenetluse kohaldamisel (vt eelnõu § 4 p 3: VTMS § 53 lg 3 p 2 muutmine).

17. Eelnõuga ettenähtav hoiustrahvi määramine sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale sisaldab samuti eelnimetatud isiku võimalust taotleda vääртеomenetluse uuendamist²⁸. VTMS § 54⁵ lg 3 kohaselt ei vabane sõiduki omanik või vastutav kasutaja hoiustrahvi maksmise kohustusest, kui vääртеomenetluses ei leia tõendamist vastutust välistavad asjaolud või see, et sõidukit juhtis teine isik.

Esiteks märgin, et kahekordse eituse kasutamine seaduse tekstis on keeleliselt taunitav lahendus. Teiseks võib eelnõus VTMS §54⁵ lõiget 3 sõna-sõnaliselt tõlgendades jõuda tulemuseni, et sama sätte lg 1 lauses 3 sisalduv norm, mis deklareerib hoiustrahvi suuruse mittesiduvust hoiustrahvi vaidlustamise järgselt alustatud vääртеomenetluses, ei laiene olukorrale, kus vääртеomenetluses tuvastatakse rikkujana sõiduki omanik või vastutav kasutaja. See tuleneb otseselt VTMS §54⁵ lõike 3 sõnastusest, mis näeb ette hoiustrahvi maksmise kohustuse, v.a juhul, kui tuvastamist leiab üks kahest sättes nimetatud ja sõiduki omaniku või kasutaja jaoks soodsast asjaolust: vääртеovastutust välistav asjaolu või fakt, et sõidukit juhtis teine isik. Eelnõu seletuskirjas (lk 28) väidetakse aga vastupidist: "Seega võib juhul, kui tuvastatakse, et rikkumise pani toime sõiduki omanik või vastutav kasutaja, olla kohaldatav rahatrahv hoiustrahvist suurem."

Kolmandaks on eksitav seletuskirjas VTMS §54⁵ lõike 3 selgituseks toodud seisukoht, et kui menetluses ei suudeta tuvastada seda, kes sõidukit juhtis, jääb määratud hoiustrahv kehtima (lk-d 25, 28). Eelnõu enda sõnastusest võib pigem välja lugeda, et sõiduki omanikul või vastutaval kasutajal on võimalus "pääseda" hoiustrahvi tasumise kohustusest, kui ta vaidlustamise käigus tõendab, et tema ei olnud (ei saanud olla) rikkumise toimepanemise ajal sõiduki roolis. Alibi väljatoomisega leiab kinnitust VTMS § 54⁵ lõikes 3 kirjeldatud asjaolu, et sõidukit juhtis keegi teine ja isegi kui tegeliku rikkuja isik jääb tuvastamata, vabaneb sõiduki omanik või vastutav kasutaja trahvi maksmisest. Sellist eelnõu sõnastusest lähtuvat tõlgendust toetab ka Justiitsministeeriumi tellimisel valminud kirjaliku hoiatusmenetluse põhiseaduspärasuse analüüs

²⁵ RKÜKo 17.02.2004, nr 3-1-1-120-03, p 16: ".../ Oluline koht selliste kriminaalmenetluslike garantiide hulgas on Põhiseaduse (PS) § 22 lg-s 2 sätestatud ja süütuse presumptsiooni ühe elemendina käsitataval põhimõttel, mille kohaselt ei pea isik kriminaalmenetluses tõendama oma süü puudumist. /.../"

²⁶ E. Kergandberg. Kommentaarid §-le 22. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 22 komm 7.

²⁷ Vt ka hoiatusmenetluse läbiviimiseks nõusoleku andmise ja suulise hoiatuse puhul kaebeõiguse välistamisega seonduva kohta RKEK 22.01.2008, nr 3-3-1-17-07, p 18.

²⁸ On omaette küsimus, kas selline rikkumise tuvastamise järgne trahvi määramine saab toimuda väljaspool vääртеomenetlust (sellele viitab vääртеomenetluse alustamata jätmise võimalus, vt eelnõus VTMS § 54¹ lg 1), sest olemuslikult ei ole tegu haldusmenetlusega.

(vt lk 8).²⁹ Siinjuures ei saa mööda vaadata ka samas analüüsis (vt lk 8) toodud tõdemusest seoses lüngaga eelnõus, kuna juriidilisele isiku puhul välistaks eelkirjeldatud lähenemine juriidilise isiku omanduses oleva sõidukiga toimepandud rikkumiste korral kirjaliku hoiatamismenetluse kohaldamise.

18. KarS § 2 lg 2 kohaselt võib karistada üksnes teo eest, kui see vastab süüteokoosseisule, on õigusvastane ja isik on selle toimepanemises süüdi. Karistusõiguse reformiga heakskiidetud normatiivse süü mõiste ei eelda süü tõendamist ja tähendab otsust, kas õigusvastase teo toimepannud isik on süüvõimeline ja kas esineb/ei esine süüd välistav asjaolu.³⁰ Järelikult sisaldab iga abinõu, mis kaldub kõrvale karistuse kohaldamise eeldusteks olevate asjaolude tuvastamisest, süüühimõtte ja süütuse presumptsiooni riivet. Eelnõu kohaselt hoiatustrahvi määramisel luuakse õiguslik alus teatud piiritletud juhtudel (vt eelnõu VTMS § 54¹ lg 1) materiaalses mõttes karistuse kohaldamiseks tegu mitte toimepannud ja seega ka süüdi mitteolevale isikule.

19. Nii kujutab eelnõus sisalduv kirjaliku hoiatamismenetluse regulatsioon endast **PS § 22 lõikes 2 (keegi ei ole kriminaalmenetluses kohustatud oma süütust tõendama)** sätestatud põhiõiguse riivet. Riive seisneb täpsemalt selles, et (1) hoiatustrahvi vaidlustamisel läheb tõendamiskoormis osaliselt, s.o selles osas, kas sõiduki omanik või vastutav kasutaja oli rikkumise ajal roolis (kui lähtuda seletuskirjast siis aga sõidukit juhtinud isiku tuvastamise osas) üle auto omanikule või vastutavale kasutajale ja (2) hoiatustrahvi määramisel eeldatakse sõiduki omaniku või vastutava kasutaja süüd³¹. Eriti ulatuslik oleks riive juhul, kui hoiatustrahvi vaidlustamise järgselt uuendatud väärtemenetluses rikkuja isikut ei õnnestu tuvastada ja seadus kohustaks hoiatustrahvi tasuma omanikku või vastutavat kasutajat (vt eelnõu ja seletuskirja ebakõla kohta selles küsimuses p 17).

20. Sõltuvalt sellest, kas kirjalikus hoiatamismenetluses määratud hoiatustrahvi tasumise kohustuse kõrvaldab üksnes tegeliku rikkuja väljaselgitamine või piisab sõiduki omaniku või vastutava kasutaja poolt oma alibi tõendamisest (vt p 17), võib eelnõus sisalduv tuua kaasa ka **PS § 22 lõikes 3 (kedagi ei tohi sundida tunnistama iseenda või oma lähedase vastu)** sätestatud põhiõiguse riive. Esimesel juhul seisneks riive selles, et trahvi ähvardusel mõjutatakse sõiduki omanikku või vastutavat kasutajat andma ütlusi sõidukit juhtinud isiku kohta. Riive puuduks siiski juhul, kui sõidukit õigusrikkumise ajal tegelikult juhtinud isik ei ole sõiduki omanik või sõiduki vastutav kasutaja või eelnimetatu lähedane. Küll esineb siis PS § 22 lõikes 2 sätestatud õiguse riive.

21. Eelnõu seletuskirjas on põgusalt kajastatud ka Euroopa Inimõiguse Kohtu (EIK) asjakohast kohtupraktikat. Tuleb tõdeda, et EIK on hiljuti asunud seisukohale, et EIÕK art 6 lg 1 (*õigus õiglasele kohtulikule arutamisele*) rikkumist ei ole olukorras, kus sõiduki omanik on kohustatud trahvi ähvardusel teatama eeldatava rikkumise (kiiruseületamine) ajal sõiduki roolis olnud isiku ja teate alusel esitatakse sõiduki omanikule süüdistus ja ta mõistetakse süüdi.³² EIK on muu hulgas

²⁹ Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35025/Kirjaliku+hoiatamismenetluse+p%F5hiseadusp%E4ras.us>.

³⁰ J. Sootak. Kommentaarid §-le 32. – J. Sootak. P. Pikamäe. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2004, § 32 komm 3.

³¹ Siinkohal tekib eelnevalt juba väljatoodud (vt p 17) probleem seoses juriidilise isikuga, kelle vastutust liiklusseaduses vastavate väärtegade eest ette nähtud ei ole.

³² EIK 29.07.2007 otsus asjas nr 15809/02 ja 25624/02 O'Halloran ja Francis vs. Ühendkuningriigid: "60. As to the use to which the statements were put, Mr O'Halloran's statement that he was the driver of his car was admissible as evidence of that fact by virtue of /.../, and he was duly convicted of speeding. /.../ It remained for the prosecution to prove the offence beyond reasonable doubt in ordinary proceedings, including protection against the use of unreliable evidence and evidence obtained by oppression or other improper means /.../, and the defendant could give evidence

leidnud, et EIÕK art 6 lõikega 2 (*süütmise presumptsioon*) ei ole vastuolus auto omanikule või vastutavale kasutajale pandud kohustus vastutada auto kolmandale isikule kasutada andmise eest, kui isikule on sealjuures tagatud võimalus oma õigusi kohtulikult kaitsta.³³

22. Eelnõu kohaselt (vt eelnõu VTMS § 54¹ lg 3) on arvestatud PS § 23 lõikes 3 (*ne bis in idem*) sisalduvaga ja seega puudub selle põhiõiguse riive.

23. PS § 14 kohaselt on riik kohustatud tagama isikute õigused ja vabadused. Õiguste ja vabaduste tagamine ei tähenda üksnes, et riik hoidub põhiõigustesse sekkumast, vaid riigil on **PS § 14** järgi ka kohustus luua **põhiõiguste kaitseks kohased menetlused (põhiõigus korraldusele ja menetlusele³⁴)**. Nii kohtu- kui ka haldusmenetlus peab olema õiglane. Muuhulgas tähendab see, et riik peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse. Riigikohus on lisaks tõdenud, et ühe isiku põhiõiguse kaitse võib kaasa tuua teise isiku põhiõiguse piiramise. Sellisel juhul tuleb põhiõiguste vahel leida mõistlik tasakaal ja tasakaalu leidmisele peavad olema suunatud ka PS §-st 14 tulenevalt loodud menetlused põhiõiguste kaitseks.³⁵

24. Kuna eelnõus väljapakutud kirjaliku hoiatamismenetluse regulatsioon riivab PS § 22 lõikes 2 (*keegi ei ole kriminaalmenetluses kohustatud oma süütmist tõendamata*) sisalduvat põhimõtet, tuleb riive proportsionaalsuse hindamisel arvestada ka õigusega menetlusele ja korraldusele. Lisaks on kohane viidata PS §-le 151, mis näeb ette kohustuse sätestada esinduse, kaitse, riikliku süüdistuse ja seaduslikkuse järelevalve korraldus kohtumenetluses seadusega. Kirjaliku hoiatusmenetluse puhul on oluline hinnata seda, kuidas regulatsioon tagab sõiduki omaniku või vastutava kasutaja võimalused oma õigusi kaitsta.

25. Eelnõus sätestatud VTMS § 54⁵ lõike 3 kohaselt jääb hoiatustrahv kehtima, välja arvatud juhul, kui hoiatustrahvi vaidlustamisel alustatud väärteomenetluses ei tuvastata, et õigusrikkumise pani toime teine isik (vt ka eelnõu ja seletuskirja ebakõla kohta selles küsimuses p 17) või vastutust välistavaid asjaolusid.

Kuna tõendamiseseme asjaoluks on ka sõidukiiruse ületamine ja selle suurus (sellest sõltub eelnõu kohaselt hoiatustrahvi suurus, vt eelnõus LS § 74⁶⁵ p 1), siis vajab läbimõttlemist ka nt liikluskaamera tulemuse vaidlustamise kord. Kui hoiatustrahvi vaidlustamine kaamera näidu tõttu ebaõnnestub, s.t "kaebus" jääb rahuldamata ja väärteomenetlus lõppeb sõiduki omaniku või vastutava kasutaja süüditunnistamisega väärteos, võib see eelnõu seletuskirja kohaselt kaasa tuua isikule esialgselt hoiatustrahvist raskema sanktsiooni kohaldamise.

VTMS § 54¹ lg 1 p 2 kohaselt on trahviteate saatmise aluseks olukord, kus rikkumise avastanud liiklusjärelvalve ametnikul puudus võimalus rikkuja koheseks tuvastamiseks. Kui trahviteate saaja leiab, et oleks olnud võimalus isik tuvastada ja sõiduk nt liiklusjärelvalve käigus peatada, siis ei ole selge, kas sellisel juhul jääb määratud hoiatustrahv kehtima või toob seegi kaasa kohustuslikus korras väärteomenetluse alustamise (süüteomenetluse kohustuslikkuse põhimõte).

26. Sõiduki omanikul või vastutaval kasutajal on oma õiguste kaitseks ainus võimalus vaidlustada talle määratud hoiatustrahv (eelnõus VTMS § 54⁵). Vaidlustamise tulemusel alustatakse

and call witnesses if he wished. /.../ the identity of the driver is only one element in the offence of speeding, and there is no question of a conviction arising in the underlying proceedings in respect solely of the information obtained as a result of section 172(2)(a)."

³³ EIK 19.10.2004 loaotsus asjas nr 66273/01 Falk vs. Holland.

³⁴ RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 30.

³⁵ RKPJKo 14.03.2004, nr 3-4-1-4-03, p 16–17.

(uuendatakse) väärtemenetlust. Hoiustrahvi tasumisest vabaneb sõiduki omanik või vastutav kasutaja üksnes siis, kui ei tuvastata vastustust välistavaid asjaolusid või seda, et sõidukit juhtis teine isik (vt ka p 17). Eelnõu seletuskirja kohaselt (lk 28) on väärtemenetluse läbiviimise eesmärk üksnes teo tegeliku toimepanija väljaselgitamine. Eelnõu seletuskirjas aga ei kajastu see, milline tähendus on hoiustrahvi määramise menetlusnõuete rikkumisel: kas need kujutavad vastustust välistavaid asjaolusid või ei. Nt eelnõus VTMS § 54³ lõikes 4 sätestatud reegel, et trahviteade saadetakse sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale viie tööpäeva jooksul rikkumise tuvastamisest arvates. Lisaks märgin, et tuleks üldse kaaluda mõiste "vastustust välistavad asjaolud" kasutamist, kuna väärtemenetluse seadustikus räägitakse muus kontekstis väärtemenetlust välistavatest asjaoludest.

Samuti ei ole üheselt selge see, kuidas toimub hoiustrahvi jõusse jäämine VTMS § 54⁵ lg 3 mõttes, kui hoiustrahvi vaidlustamine ei ole tulemuslik: nt millisel alusel lõpetatakse väärtemenetlus, kas sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale saadetakse uus hoiustrahv või antakse talle uus tähtaeg hoiustrahvi vabatahtlikuks tasumiseks, kas väärtemenetluse lõpetamise määrust saab veel vaidlustada?

27. Lisaks eelkirjeldatud menetluslike garantiide puudustele riivab isiku kaitseõigust eelnõus VTMS § 54² lg 3 punktis 4 ettenähtu, mille kohaselt koos trahviteatega ei saadeta sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale fotot või muud salvestist (koopiat), mille abil rikkumine tuvastati. Isikul on üksnes õigus taotleda foto saatmist. Sellega seondub ka laiem küsimus seoses liiklusjärelvalvekaamerate abil tehtud salvestistega, kuna kaamera, mis fikseerib liiklusnõudeid rikkunud sõiduki ja selle registreerimisnumbri, peaks kõigi eelduste kohaselt jäädvustama ka sõidukit juhtinud isiku. Seda aspekti eelnõu seletuskirjas kajastatud ei ole. Üksnes allmärkuses seletuskirja lk 3 on selgitatud, et teatud juhtudel võib sõiduki juhi kindlakstegemine olla lausa võimatu, "/.../ kui fotol ei ole äratuntav sõidukit juhtinud isiku nägu ja sõiduki omanik kasutab õigust mitte ütlushi anda /.../ või väidab, et ei mäleta, kes autot juhtis".

c) Põhiõiguste riive proportsionaalsus

28. PS §-s 14, § 22 lõigetes 2 ja 3 ning §-s 151 nimetatud põhiõiguste suhtes **ei ole** ette nähtud **spetsiaalseid reservatsioone**. Nimetatud põhiõiguste piiramine saab kooskõlas PS §-ga 11 olla lubatav üksnes seoses mõne **teise põhiseadusliku väärtuse kaitsega**.

Riive materiaalne kooskõla põhiseadusega eeldab seda, et põhiõigust piirav abinõu on taotletava **eesmärgi suhtes proportsionaalne**. Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb PS § 11 lausest 2, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollitakse järjekordiselt kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses e mõõdukust. Ilmselgelt ebasobiva abinõu korral on proportsionaalsuse kontrollimine järgmistel astmetel tarbetu.³⁶

29. Eelnõu seletuskirja kohaselt on selleks põhiseaduslikuks väärtuseks, mille kaitsele suunatud normid toovad kaasa eelkirjeldatud põhiõiguste riived, liikluses osalejate elu (PS §16) ja tervis (PS § 28). Samuti võib liiklusnõuete rikkumisega kaasneda teise isiku omandiõiguse (PS § 32) riive.³⁷ Lisaks võib väita, et eelnõuga ettenähtud abinõud suunatud ka PS § 13 lõikes 1 sätestatud riigi kaitsekohustuse täitmisele.

³⁶ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-02, p 15.

³⁷ Vt ka RKPJKo 27.06.2005, nr 3-4-1-2-05, p 58.

Laiemas tähenduses on eelnõu suunatud liikluseeskirjade rikkumistele efektiivsemale reageerimisele (tõhusam menetlus) ning seeläbi liiklusohutuse parendamisele. Tuleb silmas pidada, et liiklusohutus on üldise turvalisuse üks kategooria ja liiklusalast normipärasest käitumist iseloomustav üldmõiste, mitte eraldiseisev õigushüve.³⁸ Nii ei ole ka karistusseadustikus liiklussüütegudega kaitstavaks õigushüveks mitte liiklusohutus, vaid (paljude) isikute elu ja tervis.³⁹ Seega kui analüüsi on loetavuse mõttes edaspidi nimetatud (eelnõu) eesmärgidena liiklusohutuse tagamist (materiaalne aspekt) või rikkumistele tõhusat reageerimist (menetluslik aspekt), tuleb selle taga näha põhiseaduslike väärtustena jätkuvalt isikute elu, tervist ja omandit.

Erandlikku menetluskorda ja põhiõiguste riivet põhjendatakse eelnõus mh liiklusrikkumiste paljususe, sõiduki juhi isiku tuvastamise ressursimahukuse, avalikust huvist tuleneva vajadusega sellistele rikkumistele efektiivselt reageerida ning lähtudes eeldusest, et omanik või vastutav kasutaja üldjuhul juhib sõidukit ise või vähemalt teab, kes seda teeb, ning kaasvastutab tema sõidukiga toimepandud rikkumiste eest.

30. Leian, et eelnõus põhjendusena väljatoodud eesmärk on legitiimne ja argumendid seoses vajadusega liiklusrikkumistele efektiivsemalt reageerida kaalukad. Riigikohus on lugenud legitiimseks nt juhtimisõiguse peatamise kui jooles juhtimise eest kohaldatava materiaalses mõttes karistuse, kuna sanktsiooni kohaldamise eesmärgiks on muu hulgas kaitsta teiste isikute elu, tervist ja omandit.⁴⁰

Riigikohus on samuti tõdenud teatud olukorras **tõendamiskoormise osalise ümberpööramise** ja süütuse presumptsiooni piiramise lubatavust.⁴¹ Lähtumist õiguslikust presumptsioonist pidas Riigikohus võimalikuks ka nn parkimistrahvide kaasuses, kus leiti, et sõiduki omaniku rikkumise presümeerimine juhul, kui tegelikku rikkujat ei tuvastata, on lubatav selliste rikkumiste väheohtriku iseloomu, rikkumiste suure hulga ja lihtsate tehioolude tõttu ökonoomse ja efektiivse menetlemise huvides.⁴²

Samuti on EIK lahendites korduvalt asunud seisukohale, et EIÕK-ga on kooskõlas teatud piirides õiguslike ja faktipresumptsioonide kasutamine, mis panevad tõendamiskoormise osaliselt süüdistatavale. Sealjuures peab silmas pidama, et saavutatav eesmärk oleks proportsionaalne isiku õiguste riive ja kaitseõigusega.⁴³ Tuleb märkida, et eelnõus toodud põhjendustele sarnaseid argumente on ka EIK liiklusrikkumiste kontekstis aktsepteerinud.⁴⁴

³⁸ P. Pikamäe. Kommentaarid 23. peatükile. – J. Sootak. P. Pikamäe. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2004, 23. ptk sissejuhatus kamm 1.

³⁹ Vt eelmine allmärkus.

⁴⁰ RKÜKo 27.06.2005, nr 3-4-1-2-05, p 58.

⁴¹ Vt lähemalt koos viidetega Riigikohtu lahenditele E. Kergandberg, M. Sillaots. Kriminaalmenetlus. Tallinn 2006, lk 55-56.

⁴² RKPJKo 22.02.2001, nr 3-4-1-4-01, p 13. Vt ka R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 386.

⁴³ Vt nt EIK 07.10.1998 otsus asjas nr 10519/83 Salabiaku vs. Prantsusmaa, p 28.

⁴⁴ Vt nt EIK 19.10.2004 loaotsus asjas nr 66273/01 Falk vs. Holland viitega Hollandi Ülemkohtu 15.07.1993 otsusele: „Further taking into account, on the one hand *a.* the extent of motorised traffic, often moving with great speed, and, as a result, the particular frequency of violations of traffic regulations; *b.* the limited possibilities for stopping traffic offenders and investigating traffic offences; *c.* the undesirability of leaving traffic offences unpunished as well as the interest of society in being able to take action against traffic offences; and, on the other hand: *d.* the circumstance that it may be assumed that in the vast majority of cases – certainly as regards the “private” part of road traffic – the driver of the motor vehicle is also the registered owner; *e.* the possibilities given by Articles 8 and 9 of the [Act] to the registered owner to oppose the imposition of the administrative sanction; *f.* the possibilities under civil law for the registered owner to reclaim, where he cannot oppose the administrative sanction under Article 8 or Article 9 of the [Act], the sum from the driver; and finally *g.* the fact that the imposition of an administrative sanction only concerns a limited financial sanction, /.../, is not incompatible with the second paragraph of Article 6 of the Convention.”.

31. Riigikohus on määratlenud **sobiva** meetmena abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Ebasobiv on abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.

Hoiatustrahvi määramine sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale ilma tegelikku rikkujat välja selgitamata koos võimalusega võtta süü omaks või vaidlustada hoiatustrahv, saab lugeda sobivaks abinõuks menetluse efektiivsuse tõstmise ning kõigile vastavalt tuvastatud liiklusrikkumistele reageerimise aspektist. Kui tegelikku rikkujat ei õnnestu tuvastada sõiduki omaniku või vastutava kasutaja taotlusel alustatud väärteomenetluses ning trahv jääb seetõttu sõiduki omaniku või vastutava kasutaja kanda, võib samuti lugeda sobivaks isegi eeldusel, et trahvi peab tasuma mitterikkujast sõiduki omanik või vastutav kasutaja, kuna rahalise sanktsiooni kohaldamisega sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale kaasneb teatud preventiivne toime. Teisalt välistab trahvi tasumise alibi või tegeliku rikkuja nime teatavakstegemine väärteomenetlejale (regulatsiooni ebaselguse kohta vt p 17). Kui trahvi maksmist ei õnnestu sõiduki mitterikkujast omanikul või vastutaval kasutajal "vältida", väljendub trahvi preventiivne toime selles, et sõiduki omanik või vastutav kasutaja kaalub, kas anda sõiduk isiku kasutusse, kes rikub liikluseeskirju. Rikkumisele järgnev vältimatu riiklik reaktsioon (karistuse või hoiatustrahvi mõttes) on suunatud liiklusohutuse tõstmisele.

32. Vajalikkuse kriteerium proportsionaalsuse hindamisel tähendab, et eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on eesmärgi saavutamiseks vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kui võrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.

33. Eelnõu seletuskirja selgituste kohaselt (lk-d 4, 25) on kirjalik hoiatamismenetlus vajalik, kuna mootorsõidukite sage kasutamine on toonud kaasa liiklusnõuete massilised rikkumised, riigil on aga piiratud võimalused rikkumise toimepannud isikute peatamiseks või isiku tagantjärgi väljaselgitamiseks, samuti eksisteerib avalik huvi selle suhtes, et taolised rikkumised ei jääks sanktsioneerimata.

34. Hetkel puuduvad lähteandmed hindamaks seda, kui palju panevad liiklusrikkumisi toime isikud, kes ei ole sõiduki omanikud või vastutavad kasutajad. Samuti on võimatu ennustada isikute osakaalu, kes väljapakutud regulatsiooni jõustudes peaksid tasuma kirjalikus hoiatamismenetluses määratud trahvi, olemata ise toime pannud vastavat liiklusnõuete rikkumist.

Kui tegelikult rikkujaks ei ole sõiduki omanik või vastutav kasutaja, on trahvi saajal võimalus valida, kas esitada alibi ja/või teatada ka sõidukit tegelikult kasutanud ja rikkumise toimepannud isik) või taotleda väärteomenetluse läbiviimist või tasuda trahv (vajadusel koos makstud summa võimaliku tagasinõudmisega tegelikult rikkujalt?⁴⁵). Kõigil kirjeldatud juhtudel, v.a kui rikkuja väärteomenetluses tuvastatakse või rikkuja ei ole sõiduki omaniku või vastutava kasutaja lähedane, riivatakse sõiduki omaniku või vastutava kasutaja õigusi, mida tavapärase väärteomenetluse läbiviimisega ei kaasneks.

35. Sõiduki omaniku ja vastutava kasutaja õigusi riivaks vähem see, kui väärteomenetluse võimatuse korral piirduks kohtuväline menetleja sõiduki omaniku või vastutava kasutaja tähelepanu juhtimisega sellele, et tema sõidukit kasutades pandi toime liiklusnõuete rikkumine.⁴⁶

⁴⁵ Seda aspekti eelnõu seletuskirjas ei ole kajastatud.

⁴⁶ RKHK 10.01.2008, nr 3-3-1-65-07, p 14: "Samuti on oluline silmas pidada asjaolu, et ka menetluse kohustuslikkuse põhimõtte raames ei too iga formaalselt väärteo tunnustele vastava teo toimepanek kaasa väärteomenetluse alustamist."

Sellisel juhul oleks riik ühelt poolt rikkumisele reageerinud, kuid teiselt poolt oleks välistatud sõiduki mitterikkujast omaniku või vastutava kasutaja põhiõiguste riive. Ilmselt aga ei saa väärtemenetluse massilist mittealustamist ja sõiduki omaniku või vastutava kasutaja preventiivset teavitamist pidada sama efektiivseks kui süüühimõttel lähtuvat rikkuja karistamist (sh presümeerides teatud tingimustel sõiduki omaniku või vastutava kasutaja poolt sõiduki juhtimist rikkumise toimepanemise ajal).

36. Tõsiselt tuleb kaaluda aga seda, kas automaatse kiirusjärelvalve rakendamisel ei peaks siiski olema kohustuslik ka sõiduki juhi jäädvustamine. Selle nõude kehtestamisel saaks ühendada menetluse efektiivsuse tõstmise liikluskaamerate kasutamise abil, sanktsiooni kohaldamise, mis tugineb suuremal määral süüühimõttele ning sõiduki mitterikkujast omaniku või vastutava kasutaja õiguste väiksema riive. Menetluse tõhususe all pean siinkohal silmas esmajoones efektiivsust rikkumiste tuvastamisel ja rikkumistele järgneva sanktsiooni vältimatust. Mõõnan, et teatud juhtudel võib juhi jäädvustamine tehniliste, ilmastikuliste või muude asjaolude koosmõjus n-ö ebaõnnestuda, kuid see on pigem üksikjuhtumi õiglase lahendamisega seotud probleem.

37. Sõiduki juhi jäädvustamisel on trahviteate saanud sõiduki omanikul või vastutaval kasutajal võimalik paremini hinnata enda kaitsevõimalusi ja otsustada vastavalt, kas maksta ära väärtekaristusest mõnevõrra leebem hoiatustrahv või tuginedes fotole vaidlustada rikkumise mittetoimepanijana hoiatustrahv. Samuti oleks sõiduki omanikul või vastutaval kasutajal, kes ei ole rikkumist ise toime pannud, võimalus mitte anda ka kaudselt ütlusi oma lähedaste vastu, nt tasudes hoiatustrahv tegeliku rikkuja (oma lähedase) eest.

38. Eelnõu seletuskirjas ei ole liikluskaameratesse puutuvat (nt kas fotol jäädvustatakse sõiduki juht, millise kvaliteediga on foto erinevate rikkumisega seotud asjaolude tuvastamise aspektist) detailsemalt käsitletud ega näidatud koos trahviteatega foto kohustuslikus korras saatmisega kaasnevaid konkreetseid kulusid või nende suurusjärku.⁴⁷ Seetõttu on tähelepanuta jäetud ka nt võimalus teha rikkumist kujutav teabesalvestis kättesaadavaks Interneti vahendusel.

39. Liikluskaamera abil saadud fotol sõiduki juhi jäädvustamine ja selle foto saatmine sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale koos trahviteatega hoiaks minu hinnangul ühelt poolt jätkuvalt kokku riigi menetlusressurssi tegeliku rikkuja tuvastamisel (eeldusel, et enamikel juhtudel on sõiduki roolis selle omanik või vastutav kasutaja nagu seletuskirjas on korduvalt märgitud), teiselt poolt aga looks sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale praegusest eelnõu redaktsioonist tulenevaga võrreldes parema võimaluse ennast kaitsta.

Samuti tuleb arvestada sellega, et kui automaatjärelvalve kaamera pildilt ei ole võimalik tegelikku juhti tuvastada, siis kaasneb trahviteate saatmisega sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale kindlasti ka paljudel juhtudel trahvi vaidlustamine ja seega ka suure hulga väärtemenetluste alustamine. Seega ei ole selge, kas kirjaliku hoiatamismenetluse jõustamine väljapakutud kujul aitaks kaasa rikkumiste efektiivsemale menetlemisele.

40. Seetõttu leian, et eelnõus püstitatud eesmärki on võimalik saavutada sama efektiivselt, kuid isikute põhiõigusi vähem koormaval viisil. Sõiduki juhi (näo) jäädvustamise nõude kehtestamisel oleks liiklejate elu, tervise ja omandi kaitse tagatud sama efektiivselt, kuid sõiduki omaniku või vastutava kasutaja õiguste riive oleks väiksem.

⁴⁷ Seletuskirja lk 27 lõpus on üldiselt märgitud, et "[e]elnõus ei nähta ette kohustust lisada trahviteatele alati rikkumist kinnitav foto, kuna selle igakordne saatmine kujuneks arvestades potentsiaalsete juhtumite hulka kulukaks."

41. Mõõdukuse puhul on olulised põhiõiguste riive intensiivsus ja riivet õigustavate põhjuste kaalukus: mida intensiivsem on riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.⁴⁸

42. Sõiduki omaniku või vastutava kasutaja jaoks, kes tegelikult liiklusrikkumise toime pani, on kirjaliku hoiatamismenetluse läbiviimine võrreldes väärteomenetlusega üldjuhul vähem koormav abinõu.

Sõiduki omanikul või vastutaval kasutajal, kes tegelikult liiklusrikkumise toime pani, on sellisel juhul võimalus tasuda ettenähtud mittekariistuslik trahv ning mitte taotleda väärteomenetluse alustamist koos potentsiaalselt suurema rahatrahvi või muu karistusega ning karistatuse kandmisega karistusregistrisse. Kui arvestada kirjaliku hoiatamismenetluse kavandatavat rakendusala – teo raskus ja muud teo asjaolud ei nõua rikkujat väljaselgitamist –, on mõistlik eeldada, et paljudel juhtudel kaasneks liiklusnõuete rikkumisega rahatrahv ettenähtud sanktsiooni keskmises määras, mis oma suuruselt on võrdne kavandatava formaalses mõttes mittekariistusliku trahviga. Erinevus seisneb isiku jaoks sellisel juhul karistatuse aspektis.

Juhul kui esinevad väärteomenetlust välistavad asjaolud, siis võib trahvi saaja trahvi vaidlustada ja taotleda väärteomenetlust välistavate asjaolude kaalumist. Samuti on isikul väärteomenetluse läbiviimisel võimalik esitada karistust kergendavaid asjaolusid, mis lõppastmes võivad tuua kaasa mittekariistuslikust trahvist väiksema sanktsiooni.

Leian, et siinkohal õigustab ka menetlusökoonoomia erinevate väärtegude toimepanijate erinevat kohtlemist.

43. Seevastu on äärmiselt vaieldav tõdemus, et rikkumist mittetoimepannud isikule hoiatustrahvi määramine aitaks efektiivselt kaasa liiklusohutuse parandamisele ja liikluses osalejate elu, tervise ja omandi kaitsele. Teatud preventiivset mõju ei saa küll eitada, kuid problemaatiline on riive suurus võrrelduna saavutatava eesmärgiga. Seetõttu on sõiduki mitterikkujast omaniku või vastutava kasutaja põhiõiguste piiramine proportsionaalne (kitsamas mõttes) üksnes juhul, kui riive tasakaalustamiseks on seadusega loodud tõhus menetlus õiguste kaitseks.

44. Juhul kui (vt p 17) eelnõu kohaselt tuleneb VTMS § 54⁵ lõikest 3 hoiatustrahvi või väärteokaristuse vältimatuse põhimõtte (hoiatustrahvi vaidlustamisel on alternatiiviks üksnes süüdlase või väärteomenetlust välistava asjaolu tuvastamine) ning kirjaliku hoiatusmenetluse läbiviimise nõuete rikkumiste autonoomset vaidlustamist ette nähtud ei ole, kaasneb isikule vaidlustamisega *reformatio in peius* (kaebemenetluses isiku olukorra raskendamise keeld)⁴⁹ keelu rikkumise oht. Eelnõu selline regulatsioon piiraks minu hinnangul ebaproportsionaalselt PS §-st 14 tulenevat põhiõigust õiglasele ja tõhusale menetlusele.⁵⁰

45. Eelnõus pakutud regulatsiooni põhiseaduspärasuse hindamisel omab tähtsust seegi, et sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale määratava hoiatustrahvi suurus on konstantne. Karistuse eesmärkide saavutamiseks tuleb üldjuhul aga karistuse määramisel lähtuda vastavalt KarS § 56 lõikele 1 isiku süüst. Nimetatud säte kuulub Riigikohtu hinnangul kohaldamisele ka hoiatustrahvi määramisel.⁵¹

⁴⁸ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

⁴⁹ *Reformatio in peius* ja selle riive lubatavuse kohta väärteomenetluses vt nt RKKKo 11.09.2006, nr 3-1-1-104-06, p 8.

⁵⁰ Vt ka RKPJKo 22.02.2001, nr 3-4-1-4-01, p 11–15.

⁵¹ RKKKo 05.05.2006, nr 3-1-1-21-06, p 9.9.

Seetõttu tekib küsimus eelnõus sõiduki mitterikkujast omanikule või vastutavale kasutajale määratava hoiustrahvi rakendusala. Eelnõus sätestatud VTMS § 54¹ lg 1 kohaselt on kirjaliku hoiatamismenetluse kohaldamise üldiseks tingimuseks (lisatingimused on p-des 1 ja 2)⁵² see, et teo raskus või muud teo asjaolud ei nõua teo toimepannud isiku väljaselgitamist. Puudub selgitus selle kohta, kas retsidiivsele kiiruseületajale korduvalt määratav ühesuurune trahv on samaefektiivne kui süü põhimõttest lähtuv rangem väärteotrahv võrreldes esmarikkujaga. Selles kontekstis vajab läbimõttlemist ka see, kas kirjalikus hoiatamismenetluses tehtud trahvi määramine kantakse politsei andmebaasi ja kas vastavatel andmetel on mingi tähendus ka korduvuse olukorras väärteomenetluse läbiviimise kohustuse suhtes. Lisaks tuleks selgitada õiguslikku režiimi ja hinnata selle piisavust, mis puudutab automaatse liiklusjärelvalve käigus mitterikkujatest liiklejate andmete salvestamist, säilitamist ja hävitamist.

46. Märgin lisaks, et liiklusohutuse tõstmine inimeste elu, tervise ja omandi kaitseks ei toimu üksnes läbi kiiruseületajate karistamise. Tegurid nagu sõidukite tehniline seisukord, teede kvaliteet ning liiklusvoogude planeerimine on liiklusohutuse seisukohalt samuti olulised ning vajavad riiklikku korraldamist. Seetõttu ei saa liiklusohutust kui abstraktset ohtu kaitstavale õigushüvedele *eo ipso* pidada ülekaalukaks võrreldes sõiduki omaniku või vastutava kasutaja põhiõiguste riivega.

47. Eeltoodud analüüsi silmas pidades olen põhiõiguste riive proportsionaalsuse hindamisel lähtunud esmajoones lubatud sõidukiiruse ületamisest ja muudest eelnõus loetletud liiklusnõuete rikkumistest, mis tuvastatakse liiklusjärelvalve seadmega ja mille puhul on võimalik jäädvustada rikkumise toimepannud isik. On selge, et rikkujat jäädvustamine on välistatud nende eelnõuga hõlmatud rikkumiste puhul, mis seisnevad nn väärparkimises. Tuleb rõhutada, et väärparkimise korral on seos taotletava eesmärgiga – teiste isikute elu ja tervise kaitse – praktiliselt olematu. Samal ajal on Riigikohus varasemalt võtnud seisukoha, et sõiduki omaniku parkimisreeglite rikkumise presümeerimine juhul, kui tegelikult rikkujat ei tuvastata, on lubatav selliste rikkumiste väheohtriku iseloomu, rikkumiste suure hulga ja lihtsate tehniolude tõttu ökonoomse ja efektiivse menetlemise huvides.⁵³

48. Lõpetuseks toon veelkord välja kirjaliku hoiatamismenetluse regulatsiooni olulisemad valupunktid. Esiteks on vaja selgelt määratleda ja teadvustada hoiustrahvi õiguslik olemus: keda ja mille eest allutatakse riiklikule sanktsioonile. Sellega seondub ka juriidilisele isikule kuuluva sõidukiga toimepandud liiklusrikkumisele reageerimise õiguslik korraldus. Teiseks on põhimõttelise tähtsusega eelnõu VTMS §54⁵ lg 3 sõnastus ja sisu. Sellest sõltub nii sõiduki omaniku või vastutava kasutaja õiguste riive intensiivsus kui ka riive vajalikkus: kas saavutatakse ühelt poolt menetlusökonoomia ja teisalt sanktsiooni rakendamise kaudu liiklusohutuse tõus. Kolmandaks märgin, et eelnõus on ebapiisavalt sätestatud sõiduki omaniku või vastutava kasutaja õiguste kaitseks vajalik menetluslike garantiide regulatsioon, sh rikkumise toimepannud isiku jäädvustamise võimalus ning hoiustrahvi vaidlustamise kord ja selle tagajärjed.

⁵² 1) väärteomenetluse ajendiks on automaatse liiklusjärelvalveseadmega liiklusnõuete rikkumise kohta edastatud teave, mille alusel on visuaalselt tuvastatav sõiduki registreerimisnumber, rikkumise tuvastamise aeg ja koht või; 2) rikkumise avastanud järelvalvet teostaval ametnikul ei olnud võimalik koheselt tuvastada sõiduki juhti ning rikkumine jäädvustati fotol, filmil või muul teabesalvestisel, millelt on visuaalselt tuvastatav sõiduki registreerimisnumber, rikkumise tuvastamise aeg ja koht.

⁵³ RKPJKo 22.02.2001, nr 3-4-1-4-01, p 13. Vt ka R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 386.

II. Varaliste õiguste konfiskeerimine

49. Eelnõu sätestab uue lahendusena ka õiguse **konfiskeerida varalisi õigusi**, mis tulenevad lepingust, mille alusel on süüteo toimepanija kasutuses süüteo toimepanemise vahend.

Eelnõu § 2 lg 3 kohaselt täiendatakse KarS § 83 lõikega 3¹, mille järgi on kohtul võimalik juhul, kui tahtliku süüteo toimepanemise vahend või süüteo vahetu objekt oli isiku kasutuses kasutuslepingu või omandireservatsiooniga müügilepingu alusel, konfiskeerida nimetatud lepingust tulenevad isiku varalised õigused. Seoses varaliste õiguste konfiskeerimisega muudetakse ka VÕS § 78 lõiget 3, mis puudutab konkreetsemalt kolmanda isiku poolt võlgniku kohustuse täitmist võlausaldaja ees ning võlausaldajal lasuvat täitmise vastuvõtu kohustust. Muid konkreetsemaid seaduste või rakendusaktide muudatusi seoses varaliste õiguste konfiskeerimise instituudi loomisega teadaolevalt välja pakutud ei ole.

50. Esmalt pean vajalikuks käsitleda **konfiskeerimise olemusest** ja selle sanktsiooniga enam **riivatavaid põhiõigusi**.

Konfiskeerimine on esemete tasuta võõrandamine.⁵⁴ Leian, et konfiskeerimine on oma olemuselt kahetise toimega meede. Karistusseadustiku alusel ja süüteo toimepanijalt vara konfiskeerimisel on tihe seos toime pandud süüteoga ning osaliselt on konfiskeerimine etteheiteks süüteo toimepanijale oma vara väära kasutamise eest. Samas on see ka isiku edasise käitumise suunamise vahend ning ka haldussunni meede. Konfiskeerimine lahutab potentsiaalselt ohtliku kombinatsiooni süüteovahendist ja süüteo toime pannud isikust ja vähendab seeläbi võimalust, et sama isik paneb sama või samalaadse süüteovahendi abil toime uusi õigusrikkumisi.

51. Konfiskeerimine sanktsioonina **riivab** eeskätt **PS §-s 32** toodud **põhiõigust omandi puutumatus**ele. Arvestada tuleb seejuures, et põhimõtteliselt võib süüteoga seotud vara (asjade, õiguste) konfiskeerimine riivata nii süüteo toimepanija kui ka süüteoga vahetat puutumust mitteomavate isikute põhiõigusi.

PS § 32 lg 1 lause 1 sätestab, et igapäevane omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Lause 2 lisab, et omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest.

Põhiseadus ei ava selgesõnaliselt omandi mõistet. PS §-s 32 on kasutatud terminit "omand" kolmes tähenduses: nii asja, õigussuhte (omandiõiguse) kui ka vara tähenduses.⁵⁵ Riigikohtu üldkogu on leidnud, et põhiseaduslik omandi mõiste hõlmab kõik vallas- ja kinnisasjad, kuid nende kõrval ulatub põhiseaduse kaitse ka muudele rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele.⁵⁶ Riigikohtu tsiviilkolleegium on leidnud, et kaitstud on nii omandist tulenevad asjaõiguslikud kui ka võlaõiguslikud nõuded.⁵⁷

⁵⁴ J. Sootak/P. Pikamäe. Karistusseadustik. 2. väljaanne. Tallinn 2004, § 83 komm 1.1.

⁵⁵ K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – Juridica nr 1, 2006, lk 54.

⁵⁶ RKÜKo 17.06.2004, nr 3-2-1-143-03, p 18. RKPJKo 15.06.2007, nr 3-4-1-9-07, p-d 20 ja 22: "Põhiseaduse § 32 näol on tegemist üldise varalisi õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele. Sealhulgas hõlmab mõiste "omand" ka raha. [...] Seega kujutab KTS § 25²¹ alusel täitemenetluses võlgnikust AS-lt G.S.G.Oil sissenõutav kohtutäituri lisatasu 0,5% arestitud kinnisasja väärtusest endast AS-le G.S.G.Oil põhiseaduse § 32 lõikega 2 tagatud omandi valdamise, kasutamise ja käsutamise vabaduse riivet." Vt ka RKPJKo 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04, p 22.

⁵⁷ RKTko 01.11.1995, nr III-2/3-26/95.

52. Eeltoodu põhjal võib kokkuvõtvalt öelda, et PS § 32 kaitseala hõlmab kõik isikule kuuluvad kinnis- ja vallasasjad, rahaliselt hinnatavad konkreetset õigused ja nõuded ning ka avalik-õiguslikud varalised seisundid. PS § 32 kaitsealas on kogu isikule kuuluv nn positiivne vara – st asjad ja ka rahaliselt hinnatavad õigused (TsÜS⁵⁸ § 66) ja selle äravõtmine või kasutuspiirangute seadmine riigi poolt on käsitletav PS § 32 sätestatud õiguste riivena.

53. Teine oluline põhiõigus, mis seondub kasutuslepingutest tulenevate õiguste konfiskeerimisega, on **PS §-s 14** sätestatud **õigus korraldusele ja menetlusele** (vt ka p 23).

54. Osutan siinkohal, et õiguspraktikas on hetkel teravalt tõusetunud küsimus tsiviilkäibes lubatud asja (süüteo vahendi) konfiskeerimise põhiseaduspärasusest. Riigikohtu kriminaalkollegium on oma määruses⁵⁹ tõstatanud kahtluse, kas piiramatu tsiviilkäibega asja konfiskeerimine ei too kaasa omandipõhiõiguse ja õigusloome võrdsuse põhimõtte (PS § 12 lg 1 lause 1) ebaproportsionaalset riivet. Nimetatud vaidlus on veel pooleli, ent olen Riigikohtu üldkogule selle vaidluse raames antud arvamuses asunud seisukohale, et olukorras, kus süüteo vahendi konfiskeerimine on konfiskeerimispädevust omava subjekti kaalutusotsus ja kus konfiskeerimine ei ole õigusemõistja kasutuses olevas sanktsioonide arsenalis ainus mõjutusvahend, ei ole alust väita, et tsiviilkäibes oleva asja konfiskeerimine oleks iseenesest põhiseadusega vastuolus olev meede.

55. Eelnõus on KarS 83 lg 3¹ sõnastatud kaalutusõigust sisaldava normina. Varaliste õiguste konfiskeerimine oleks seega igal konkreetsel juhul õiguse rakendaja otsus, mis diskretsiooniõigust õieti kohaldades ja kõiki tähtsust omavaid asjaolusid arvestades ei pruugi abstraktselt kujutada endast süüteo toimepanija õiguste ebaproportsionaalset riivet.

56. Juhin siinjuures tähelepanu ka asjaolule, et süüteo vahendi kasutuslepingust tulenevate varaliste õiguste konfiskeerimine saaks olla põhjendatud vaid süüteo toimepanijale kuuluvate õiguste osas. KarS 83 lg 3¹ sõnastus väljapakutud kujul ei seosta konfiskeeritavaid õigusi minu hinnangul küllaldasel määral süüteo toimepanijaga.

Leian, et kasutuslepingutest tulenevaid õigusi on põhjendatud konfiskeerida siiski vaid süüteoga vahetus puutumuses olnud isikult (süüteo toimepanijalt), kuna teistelt isikutelt selliste õiguspositsioonide võõrandamine eeldaks, et konfiskeeritavad õigused kujutavad endast abstraktselt tuntavat ohtu ümbritsevatele ja need tuleb käibest eemaldada vaatamata nende kuuluvusele (nt narkootikumid, lõhkeaine jms). Tsiviilkäibes lubatud esemete kasutuslepingust tulenevad õigused ei kujuta oma olemuselt endast eelduslikult mingit üldist ohtu ja kolmandatelt isikutelt nende konfiskeerimine ei ole põhiseadusega kooskõlas olev PS §-s 32 sätestatud omandi puutumatus õiguse riive. Seega vajaks eelnõu § 2 lg 3 sõnastus täpsustamist ning sõnastuses tuleks rõhutada, et konfiskeeritakse süüteo toimepanijale kuuluvaid varalisi õigusi.

57. Olen seisukohal, et nii süüteo toimepanija kui ka temaga eraõiguslikes lepingulistes suhetes olevate isikute õiguste riive ja selle põhiseaduspärasus oleneb paljuski sellest, kuidas ja milliste konkreetsete esemete (TsÜS § 44 mõttes) suhtes konfiskeerimist läbi viiakse. Konkreetsel juhul jätab eelnõu selle küsimuse lahtiseks ning komplitseerib seeläbi hinnangu andmist sellele, kas ja kuidas riivatakse varaliste õiguste konfiskeerimisega süüteo toimepanija või temaga lepingulistes suhetes oleva kolmanda isiku õigusi.

58. Isikule kuuluva süüteo toimepanemise vahendi (kehalise eseme ehk asja) konfiskeerimisel on õiguslik olukord üldjuhul võrdlemisi selge ja lihtne. KarS § 83 lg 1 alusel konfiskeeritud süüteo

⁵⁸ Tsiviilseadustiku üldosa seadus

⁵⁹ RKKKm 14.01.2008, nr 3-1-1-37-07, p 10-13.

toimepanemise vahend peab kehtiva õiguse järgi kuuluma süüteo toimepanijale ja eelduslikult on sellises olukorras isiku omandist ilma jätmisel riivatud ennekõike süüteo toimepanija, kes on samas ka süüteovahendi omanik, omandiõigus asjale. Omandiõigus asjale on reeglina selgelt tuvastatav ja ühene õiguspositsioon, mille isik konfiskeerimisega kaotab ja millega ei ole reeglina olemuslikult seotud mingeid keerukamaid õigusi-kohustusi ning vastastikuseid nõudeid kolmandate isikutega, kes süüteomenetlusse vahetult ei puutu. Konfiskeeritava kehalise esemega seonduvad õigused kuuluvad reeglina asja omanikule, liiguvad valdavalt asjaga kaasa ja asja konfiskeerimisega seonduvate kolmandate isikute võimalikke õiguspositsioone kaitseb asjade puhul efektiivselt KarS § 85 lg 2.

59. Kahjuks jääb eelnõus pakutu osas segaseks, millist sekkumist eraõiguslike isikute omavahelisse lepingusse on varaliste õiguste konfiskeerimisel mõeldud ja seetõttu on võimatu hinnata ka konfiskeerimise mõju erinevate asjasse puutuda võivate isikute põhiõigustele.

Eelnõu seletuskirjast (lk-d 12–13) võib lugeda, et eeskätt on KarS § 83 lg 3¹ suunatud süüteovahendi liisingulepingust (VÕS § 361 jj) tulenevate õiguste tasuta võõrandamisele riigile – eraldi on välja toodud liisingueseme väljaostuõigus ja õigus lepingu ülesütlemisel saada lepingu järgi tasutu tagasi. Seega oleks justkui tegemist liisinguvõtjale liisingulepingust tulenevate üksikute nõuete (olemasolevate ja tulevaste) üleminekuga riigile.

Samas on justiitsminister eelnõu esimesel lugemisel viidanud, nagu astuks riik varaliste õiguste konfiskeerimise läbi süüteo toime pannud liisinguvõtja asemel lepingusse ja võtaks üle nii õigused kui kohustused⁶⁰. Justiitsminister on samas möönnud ka seda, et eelnõus pakutud sanktsioonimeetme toimimismehhanism on välja töötamata.

60. VÕS § 2 lõikest 1 tulenevalt on varaliseks õiguseks võlausaldaja õigus nõuda võlgnikult teatud kohustuse täitmist (teha või jätta tegemata kindel tegu). Kaasaegsed asjade kasutusse andmist reguleerivad lepingud on võrdlemisi keerukad ja kompleksed. Võlasuhe ei tähenda reeglina, et ühele kohustusele korrespondeeruks vaid üks sellele vastav nõue ja sellega leping piirdubki. Kohustusi ja nõudeid võib olla enam ja võlasuhte pooled on üldiselt samaaegselt nii võlgnikud kui võlausaldajad⁶¹.

61. Tänapäevane liisinguleping on täiesti eritüübiline *sui generis* tüüpi leping, milles on ühendatud erinevat liiki lepingutele omased tunnused⁶². Nii nn kasutusrendi- kui ka kapitalirendi lepingud on kogumid vastastikustest kohustustest ja õigustest.

Liisingulepingutes on liisinguvõtjale antud tavapäraselt õigus kasutada liisingueset, õigus teha liisinguesemele parendusi, õigus kasutada lepingu lõppemisel liisingueseme väljaostuõigust turuhinnast soodsama hinnaga, õigus saada liisingueseme lõpetamisel ja liisingueseme võõrandamisel saadud rahasummast peale kokku lepitud mahaarvamiste tegemist ülejääv summa. Samas on liisinguvõtjal kohustused tasuda liisingueseme kasutamise eest (makseid ja intresse) liisinguese kindlustada, hoida liisinguese nõutud korras, kohustus anda infot jne. Neile liisinguvõtja õigustele ja kohustustele korrespondeeruvad liisinguvõtja vastavad õigused ja kohustused. Teatud võlasuhete kuulumine kas liisinguvõtja õiguste või kohustuste hulka võib sõltuda ka lepingutüübist. Nt liisingueseme omandi üleminek liisinguvõtjale lepingu lõppemisel

⁶⁰ Riigikogu stenogramm 13.02.2008, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=steno&pkpkaua=1&toimetatud=1&toimetamata=0&date=12.02909309&paevakord=1609>.

⁶¹ I. Kull, M. Käerdi, V. Kõve. Võlaõigus I. Üldosa, Tallinn 2004, lk 23.

⁶² P. Varul jt. Võlaõigusseadus II. 2.-7. osa (§§ 208-618). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2007. § 361, komm 3.7.

olla sõltuvalt konkreetsest lepingutüübist kas liisinguvõtja kohustus või õigus, millega võib seonduda teatud täiendava vastusoorituse tegemine (nt tasuda liisinguandjale liisingueseme jääkväärtus)⁶³.

62. Silmas tuleb pidada ka seda, et sageli ei ole üksik varaline nõue teiste nõuete ja kohustuste kogumist kergesti eraldatav ning ühe või teise nõude realiseerimise võimalused on seotud mõne teise samast lepingust tuleneva kohustuse korrektse täitmisega – nt nn kasutusrendi lepingust tuleneva liisingueseme väljaostuotsiooni kasutamise eelduseks on varasemate kohustuste õigeaegne ja kohane täitmine. Samuti ei saa teatud nõudeid separaatselt loovutada, kuna need õigused on lahutamatult seotud konkreetse võlasuhtega (nt kujundusõigused).

Liisinguleping on seega võlasuhte kogum, milles pooled on kord võlausaldajad, kord võlgnikud sõltuvalt sellest, millisest konkreetsest soorituskohustusest liisingulepingu raames juttu on. Tegemist on seega nn mitmekülgsest kohustavate lepingutega, mis hõlmavad nii omavahel seostamata kohustusi lepingupoolte vahel kui ka nn sünallagmaatilisi kohustusi, mille puhul on ühe lepingupoolte kohustuse aluseks teise lepingupoolte kehtiv kohustus⁶⁴.

63. Võlaõiguses on üldiseks põhimõtteks, et kolmas isik võib asuda ühe poole asemele võlasuhtesse ilma võlasuhte teise poole nõusolekuta vaid juhul, kui konkreetse võlasuhte teise poole seisukohalt ei too võlasuhte osaliste muutumine kaasa muutusi võlasuhte sisuks olevate nõuete täitmisel. Nii ei ole üldjuhul vajalik üksiku nõude üleandmisel ühelt võlausaldajalt teisele võlgniku nõusolek ja võlgnikule ei pea seaduse kohaselt ka teatama nõude loovutamisest (VÕS § 164). Seda eeskätt seetõttu, et üldjuhul ei ole vahet, kellele võlgnik võlasuhtest tuleneva kohustuse täidab. Teisalt on võlausaldaja nõusolek vajalik kohustuse üleandmisel teisele isikule (VÕS § 175), kuna võlgniku vahetumine võib kaasa tuua selle, et kohustatud isikuks satub isik, kes ei pruugi olla võimeline kohustust täitma. Võlaõigusseadus tunneb ka lepingu ülevõtmise instituuti, milles ühe poole asemel astub lepingusse kolmas isik (VÕS § 179). Ka lepingu ülevõtmisel on oluline lepingu allesjääva poole nõusolek, kuna lepingu ülevõtmine kujutab endast eritüübilist suhet, kus on ühendatud nii kohustuse ülevõtmine kui ka nõude loovutamine⁶⁵.

64. Olen seisukohal, et kui riik sekkub konfiskeerimise läbi kahe eraõigusliku subjekti vahelisse eraõiguslikku suhtesse, peab riik vastava regulatsiooni kujundamisel juhinduma võlaõiguse üldprintsipiidest ja arvestama, mida võib ühe või teise õiguse või kohustuse võõrandamine kaasa tuua teistele lepinguosalistele. Lubamatu on asetada kasutuslepingu teine pool (süüteo toimepanemisega vahetult mitte seotud isik) olukorda, kus temale kuuluvate õiguste realiseerimine satub ohtu või muutub tuntavalt raskemaks. See võib põhjendamatult riivata kolmanda isiku õigust omandi puutumatusle.

Lepingupoolte jaoks on põhiõiguste seisukohalt oluline, millises ulatuses ja mil moel riik konfiskeerimisega lepingupoolte suhtesse sekkub. Kui riik tõepoolest aretib süüteomenetluse käigus ja hilisemalt konfiskeerib vaid konkreetset üksikut varaliselt hinnatavad nõudeõigused (nt õigus saada lepingu ülesütlemisel kõigi asjaomaste kulutuste mahaarvamise järel järgi jääv rahasumma), siis pole lepingu teisel poolel vahet, kellele lõplik väljamakse teha ja tema õiguspositsioonid ohtu seatud ei ole.

⁶³ Vt täpsemalt P. Varul jt. Võlaõigusseadus II. 2.-7. osa (§-d 208–618). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2007. § 361, komm 3.2.

⁶⁴ Vt täpsemalt I. Kull, M. Käerdi, V. Kõve. Võlaõigus I. Üldosa. Tallinn 2004, lk 34.

⁶⁵ P. Varul jt. Võlaõigusseadus II. 2.-7. osa (§-d 208–618). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2007. § 179 komm 1.

Teisalt jälle on pelgalt ühe või mõne varalise õiguse konfiskeerimise mõttekus küsitav, kuna muus osas jääb lepingut täitma ikkagi senine lepingupool, kelle huvi lepinguliste kohustuste edasise kokkulepidud moel täitmise vastu võib olla osade nõudeõiguste konfiskeerimise tõttu vähenenud. Konfiskeeritav õigus võib olla realiseeritav alles tulevikus (nt ostuoptsioon lepingu lõppemisel) ning selle väärtus või realiseeritavus võib ajas muutuda ja sõltuda ka liisinguõõtja käitumisest.

Kui riik sekkub lepingulistesse suhetesse sel moel, et võtab üle koos varaliste õigustega kaasa tulevaid kohustusi või kogu lepingu, siis võib see kaasa tuua riigi põhjendamatu sekkumise lepingu teise poole õigustesse ja halvendada tema positsiooni konkreetses õigussuhtes.

65. Abstraktselt võttes ei pruugi riigi astumine konfiskeerimise läbi kasutuslepingusse süüteo toimepanija asemele tuua kaasa teiste lepinguosaliste õiguste rikkumist, kuna pole põhjust eeldada, et riik ei suudaks lepingus toodud kohustusi täita või varitseks riiki oht maksevõimetuks muutuda. Samas tõusetub küsimus, mida riik konfiskeerimisega omandatud õiguspositsioonidega lepingus edasi teeb või peaks tegema ja kuidas see võib mõjuda teise lepingupoole õigustele.

Kehtivas õiguses toimib riik konfiskeeritud varaga KrMS § 126 lg 6 alusel antud asjaomase Vabariigi Valitsuse määruse kohaselt⁶⁶. Nimetatud määruse § 2 kohaselt on konfiskeeritud vara valitsejaks vara asukoha järgne maavalitsus, kes määruse § 3 lõikest 3 tulenevalt võõrandab konfiskeeritud vara riigivaraseaduses sätestatud korras. Õiguspositsioonide loovutamisel müügi teel kolmandale isikule ei saa välistada, et see toob kaasa nimetatud õiguspositsioonidega seonduva lepingu teise poole õiguste põhjendamatu riive.

66. Eelnõu on kasutuslepingust tulenevate varaliste õiguste konfiskeerimise osas äärmiselt napp ning jätab lahtiseks sellise konfiskeerimise täpsema läbiviimise ja ka selle, kuidas, kellena ja mis ulatuses riik lepingust tulenevatesse võlasuhetesse astub ja kuidas seal võlasuhtes või –suhtes edasi toimib. Seda teadmata ei ole võimalik hinnata, kas süüteo vahendi kasutamislepingust tulenevate varaliste õiguste konfiskeerimine on väljapakutud kujul kooskõlas põhiseadusega. Olen seisukohal, et isikute keerulisi varalisi õigusi puudutavat riigi tegevust reguleeriv normistik peab olema selge ja täpne ning õiguse rakendajale üheselt arusaadav.

Praegusel kujul on varaliste õiguste konfiskeerimine eelnõus sellega seotud isikute vahelisi keerukaid õigussuhteid arvestades liiga pealiskaudselt reguleeritud ning selliste normistiku kehtestamine ei oleks vastavuses PS § 14 tuleneva õigusega korraldusele ja menetlusele isikute põhiõiguste kaitseks.

67. Kokkuvõttes nendin, et ma ei pea tsiviilkäibes oleva vara (sh isikule kuuluvate õiguste) konfiskeerimist süüteo toimepanijalt põhiõiguste seisukohalt võetuna mõeldamatuks lahenduseks. Samas leian, et eelnõus väljapakutud kujul varaliste õiguste konfiskeerimisel võidakse väga intensiivselt sekkuda avaliku võimu poolt eraõiguslike isikute keerulistesse ja mitmepalgelistesse lepingulistesse suhete, mis omakorda tingib vajaduse detailse ja läbimõeldud regulatsiooni järele, et luua erinevate isikute põhiõiguste tagamiseks ja realiseerimiseks vajalikud materiaalõiguslikud ja menetlusnormid. Praegused seadustes sisalduvad ja konfiskeerimist puudutavad normid ning eelnõuga välja pakutud täiendavad sätted ei ole minu arvates küllaldased, et reguleerida süüteo vahendi kasutamiseks sõlmitud lepingutest tulenevate varaliste õiguste konfiskeerimist.

⁶⁶ Vabariigi Valitsuse 30.07.2004 määrus nr 263 "Konfiskeeritud vara võõrandamise, üleandmise ja hävitamise, vara võõrandamisest saadud raha eelarvest seaduslikule valdajale tagastamise, asitõendite arvelevõtmise ja hävitamise, arestitud vara hoidmise, hindamise ja võõrandamise ning kiiresti riknevate asitõendite hindamise, võõrandamise ja hävitamise kord."

68. Kuna eelnõus väljapakutud kujul varaliste õiguste konfiskeerimise regulatsiooni kehtestamine ei ole piisav, tuleb kaaluda, kas vastavad sätted eelnõust välja jätta või reguleerida konfiskeerimist puudutav osa märksa põhjalikumalt. Minimaalselt on vajalik välja töötada lahendused, milles on täpselt määratletav, millises ulatuses ja milliste õiguspositsioonide tasuta võõrandamine riigile on konfiskeerimise läbi võimalik, samuti vajaksid detailsemat täpsustamist isikute – kasutusse andja, senine kasutaja (süüteo toimepanija) ja riik – omavaheliste lepinguliste suhete kujunemine varaliste õiguste konfiskeerimise järelmina.

Lugupidamisega

Indrek Teder

Teadmiseks: Riigikogu põhiseaduskomisjon

Saale Laos 693 8447

E-post: saale.laos@oiguskantsler.ee

Indrek-Ivar Määrits 693 8406

E-post: indrek-ivar.maarits@oiguskantsler.ee