



Õiguskantsler

Minister Hanno Pevkur
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 14.05.2013 nr 8-1/13-5050

Meie 14.06.2013 nr 18-2/130749/1302714

Arvamus väärteomenetluse seadustiku eelnõu kohta

Austatud minister

Saatsite mulle seisukoha andmiseks väärteomenetluse seadustiku (VTMS) eelnõu. Tänan Teid võimaluse eest arvamust avaldada.

Kujundasin oma seisukohad peaaesjalikult eelnõu nende osade kohta, mis seonduvad minu varasemate menetlustega.

Kohalik omavalitsus kohtuvälise menetlejana halduslepingu alusel

1. Eelnõu § 17 lg 2 kohaselt võib valla- või linnavalitsus kohtuvälise menetlejana halduslepinguga volitada teist valla- või linnavalitsust viima enda nimel kohtuvälise menetlejana läbi väärteomenetlust. Põhimõtteliselt toetan eelnõu § 17 lõikes 2 kavandatud regulatsiooni taga olevat ideed. Eelnõu praeguse sõnastusega kaasneb siiski mitmeid õiguslikke küsitavusi, mida ei ole ka eelnõu seletuskirjas selgitatud.

2. Eelnõu seletuskirjas viidatakse kohalike omavalitsuste vahel sõlmitava halduslepingu puhul kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 62 lõikele 1. Eelnõus on aga lahtiseks jäetud see, kas ja mis ulatuse laieneb sellisele halduslepingule¹ halduskoostöö seadus (HKTS) ja haldusmenetluse seadus (HMS). Käsitades väärteomenetluse kohtuvälist menetlust riigi poolt kohalikele omavalitsusele pandud täidesaatva riigivõimu ülesandena, näeb HKTS § 4 ette kohustuse näha seadusega ette täidesaatva riigivõimu volituse sisu ja haldusülesanne, haldusülesande täitmise üle riiklikku järelevalvet teostav asutus või organ ning haldusülesande täitmise edasine korraldus juhul, kui haldusleping lõpetatakse ühepoolset või kui esineb muu

¹ Süüteomenetluse läbiviimise ja süüteootsuse tegemise ülesande delegeerimisel lepingu alusel tuleb silmas pidada, et isiku karistamine ei ole õigusteoreetiliselt mitte haldusülesande täitmine, vaid õigusemõistmise funktsiooni teostamine. Seetõttu võib küsida, kas teoreetiliselt oleks üldse korrektne rääkida halduslepingust. Mõistagi on normitehniliselt võimalik laiendada (juba olemasolevat) halduslepingute regulatsiooni (analoogia korras) ka eelnõus silmas peetud juhtudele, kuid seejuures on väga oluline, et oleks õigusselge, kas ja mis ulatuses halduslepingute üldnormistik kohaldub. Vt ka RKÜKo 16.05.2008 nr [3-1-1-86-07](#) p 20: „[---] Karistusvõimu ning sealhulgas süüteomenetlust oma terviklikkuses – koos võimaliku kohtumenetlusega – ei saa aga käsitada (tavalise) haldusülesannete täitmisena. [---]“ RKKKm 13.06.2006 nr [3-1-2-2-06](#) p 10: „[---] olles küll formaalses mõttes haldusakt on kohtuvälise menetleja otsus sisuliselt ehk materiaalselt käsitatav jurisdiktsioonilise aktina.“

põhjus, mis takistab juriidilisel või füüsilisel isikul jätkata haldusülesande edasist täitmist. On selge, et eraõigusliku juriidilise isiku ja kohaliku omavalitsuse üksuse (kui avalik-õigusliku juriidilise isiku) volitamine ning volitatud ülesande üle järelevalve teostamine on oma olemuselt erinevad. Eeltoodud kaalutlustel eeldab eelnõu § 17 lg 4 minu hinnangul õiguselget viidet, millest nähtuks, millises osas laieneb sellisele halduslepingule HKTS ja HMS.

3. Teiseks tekivad mitmed küsimused: riigivastutusega seonduv, kuidas jagunevad menetlusega seonduvad kulud (nt ekspertiisi ja õigusabi kulude katmine), millise kohaliku omavalitsusüksuse eelarvesse laekuvad volitatud pädevuse teostamisel eelnõu §-s 261 ja KOKS §-s 66⁵ nimetatud trahvid². Samuti tuleb arvestada, et volitamise ei saa kohaliku omavalitsuse üksus loobuda enda pädevusest, sest see on tal seaduse kohaselt jätkuvalt olemas – nii on põhimõtteliselt võimalik sama rikkumise suhtes väärtemenetluse paralleelne läbiviimine kahes kohaliku omavalitsuse üksuses (eriti probleemsed on juhtumid, kus järelevalve (haldus)menetluse ja süüteomenetluse vahel selge piiri tõmbamine on keeruline). Vastutuse hajumist on eriti oluline vältida riigi tuumikfunktsiooni täitmisel, mida väärtemenetluse läbiviimine on.³

4. Kolmandaks, kuigi eelnõu § 18 lõikes 4 on lahendatud kohtuvälise menetleja pädevuse ulatust kinnitava tunnistusega seonduv, võib volitamine tekitada segadust eelkõige menetlusalustes isikutes, mistõttu tuleks põhjalikult läbi analüüsida (n-õ läbi mängida) kohtuvälise menetluse korraldus menetlusaluse isiku ja teiste menetluses osalejate (nt tunnistaja) seisukohalt (nt kohustus ilmuda ülekuulamisele teise (mitte elukohajärgsesse) kohaliku omavalitsuse üksusesse ja sellega kaasnev). Siinkohal võib kerkida kahtlus HKTS § 5 lg 1 punktis 3 ettenähtud tingimuse järgimise osas, mille järgi ei tohi volitamine kahjustada nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse.

Advokaadisund kassatsiooni- ja teistmisavalduse esitamisel

5. Eelnõu § 29 lg 4 näeb ette advokaadisunni väärtetoasjas kassatsiooni ja teistmisavalduse esitamiseks. Tegin Teile 24.01.2013 saadetud märgukirjas ettepaneku leevendada kohtumenetluses osalemiseks advokaadi kaasamise nõudeid juhul, kui isikul on olemas esindajale esitatavatele nõuetele vastav õiguslane haridus.⁴ Eelnõu sellist võimalust ette ei näe.

Lastekaitseametniku teavitamine süüivõimetu alaealise õigusvastase teo toimepanemisest⁵

6. Eelnõu § 61 lg 2 sõnastusest peaks selgemini välja tulema, et alaealise kohta, kes ei olnud õigusvastast tegu toime pannes oma ea tõttu süüivõimeline, saadab kohtuvälise menetleja ametnik väärtemenetlust alustamata igal juhul teate õigusvastase teo toimepanemise kohta alaealise elukoha järgse kohaliku omavalitsuse üksuse sotsiaaltalituse lastekaitseametnikule, kuna tegu võib olla abivajava lapsega. Seletuskirja lugedes võib aru saada, et igakordne

² „Kui hoiatustrahvi või rahatrahvi määranud kohtuvälise menetleja on valla- või linnavalitsus, kantakse käesoleva seaduse §-des 66² ja 66³ sätestatud väärtegade eest määratud hoiatustrahv ja rahatrahv otsuse teinud kohaliku omavalitsuse eelarvesse.“

³ RKÜKo 16.05.2008 nr [3-1-1-86-07](#) p 21.

⁴ Õiguskantsleri 24.01.2013 kiri nr [6-8/130062/1300220](#).

⁵ Haridus- ja Teadusministeerium on ette valmistamas uut alaealise mõjutusvahendite seaduse eelnõu, mis peaks ministeeriumilt saadud info kohaselt valmima käesoleva aasta jooksul. Nimetatud eelnõuga tehakse olulisi muudatusi ka alaealiste komisjonide töös, mistõttu vajavad alaealiste komisjone puudutavad sätted eelnõus kooskõlastamist Haridus- ja Teadusministeeriumiga.

lastekaitseametniku teavitamine on olnud ka eelnõu väljatöötajate soov, kuid sätte sõnastusest see nii selgelt ei nähtu (sõna „võib“ viitab kaalutusotsusele).

7. Samuti soovitan Teil kaaluda sätte sõnastuse muutmist viisil, et üheselt oleks arusaadav, et juba alustatud väärteomenetluses seisneb kohtuvälise menetleja ametniku kaalutusotsus üksnes selles, kas anda väärteoasja materjalid alaealiste komisjonile üle või mitte, aga mitte selles, kas saata teade alaealise poolt õigusvastase teo toimepanemise kohta alaealise elukoha järgse kohaliku omavalitsuse üksuse sotsiaaltalituse lastekaitseametnikule. Lastekaitseametnikku tuleb eelmainitud põhjusel teavitada igal juhul, nii siis, kui materjalid saadetakse alaealiste komisjoni, kui ka siis, kui materjali alaealiste komisjoni ei saadeta.

Alaealise tunnistaja õigused

8. Ehkki alaealise tunnistaja õigusi puudutavad sätted on peaaegu täielikult üle võetud kriminaalmenetluse seadustikust (KrMS), tahaksin siiski juhtida tähelepanu mõnele küsitavusele lapse õiguste seisukohast. Probleem võib praktikas tekkida alaealise tunnistaja õiguste (nt õigus esindajale, õigus keelduda ütluste andmisest) realiseerimisega.

9. Eelnõu § 81 lg 1 jätab lastekaitsetöötaja, sotsiaaltöötaja, pedagoogi või psühholoogi alaealise tunnistaja ülekuulamise juurde kutsumise menetleja otsustada. Sama paragrahvi teine lõige sätestab juhud, mil lastekaitsetöötaja, sotsiaaltöötaja, pedagoogi või psühholoogi kaasamine alaealise ülekuulamisse on kohustuslik, kuid seda üksnes siis, kui menetlejal endal asjakohane väljaõpe puudub. Täpsustamata on jäetud, millist väljaõpet täpsemalt silmas peetakse ning kes hindab ja vastutab vastava väljaõppe olemasolu eest.

10. Seadusliku esindaja õigust viibida alaealise ülekuulamise juures eelnõu ette ei näe. Eeltoodust lähtudes eksisteerib oht, et alaealise tunnistaja õigused võivad jääda kaitseta. Tekib küsimus, kas alaealine tunnistaja (kes võib olla ka väga väike laps, nt 4-aastane) on üksnes menetleja selgituste põhjal võimeline kaaluma ja ise otsustama, kas ta soovib endale esindajat või kas ta soovib keelduda tunnistuste andmisest oma lähisugulase või perekonnaliikme vastu. Soovitan kaaluda alaealise tunnistaja seadusliku esindaja kaasamist nimetatud otsuste (kas soovib esindajat, kas soovib ütluste andmisest keelduda) tegemisse, välistades seejuures huvide konflikti tekkimise võimaluse lapse ja tema seadusliku esindaja vahel (kaasates sellistel juhtudel lapse huvide kaalujana näiteks lastekaitseametniku või kohtu).⁶

Kiirmenetlus alaealise suhtes

11. Seoses kiirmenetlust puudutavate täiendustega on märgitud seletuskirjas (lk 39) järgmist: „Võrreldes kehtivas VTMS-is sisalduva regulatsiooniga on kiirmenetluse kohaldamise võimalust laiendatud. Eelnõu kohaselt võib seda kohaldada ka 14–18-aastase ja psüühikahäirega isiku suhtes. Tagamaks nende õiguste suurema kaitse, on sätestatud regulatsioon, mille kohaselt osaleb menetluses ka nende isikute seaduslik esindaja.“

⁶ Riigi peaprokuröri 29.06.2007 juhise „[Alaealiste erikohtlemine kriminaalmenetluses](#)“ (nr RP-1-4/07/8) p 8 näeb ette: „Ütluste andmisest keeldumise õigust (KrMS § 71) tuleb alaealisele selgitada põhjalikult talle arusaadaval viisil, et ta saaks otsustada, kas anda ütlusi ning vältida hilisemat ütluste andmise keeldumist. Alaealisele tema õiguste arusaadavaks tegemisel on soovitatav kasutada spetsialisti abi.“ Seega tõusetub sama probleem ka kriminaalmenetluses.

12. Eelnõu § 158 lg 4 sätestab, et kui menetlusalune isik on 14–18-aastane, teavitab kohtuväline menetleja kiirmenetluse otsuse koostamisest menetlusaluse isiku valikul viivitamata kas vanemat või muud seadusjärgset esindajat või eestkostjat. Seega tuleneb eelnõust üksnes alaealise suhtes tehtud kiirmenetluse otsusest tema seadusliku esindaja teavitamise kohustus, mis ei tähenda, et alaealise seaduslik esindaja oleks saanud osaleda menetluses, nagu on viidatud seletuskirjas. Ka seadusliku esindaja õigusi ja kohustusi ettenägeva eelnõu § 33 lg 2 teine lause annab seaduslikule esindajale üksnes võimaluse osaleda menetlusaluse isiku suhtes läbiviidava menelustoimingu tegemisel, kuid tema ilmutata jäämine ei peata menelustoimingu tegemist, millest võib koostoides seletuskirjaga⁷ aru saada, et kiirmenetluses prevaleerib menelustoimingu kiirus. Seega tõusetub küsimus, kas seletuskirjas nimetatud osalemise all ongi peetud silmas üksnes otsusest teavitamist? Kui see on nii, siis on seletuskirjas sisalduv viide seadusliku esindaja osalemisest eksitav.

13. Samuti on seletuskirjas kiirmenetlust puudutavalt märgitud, et „[E]rinevus seisneb ka selles, et eelnõuga võimaldatakse menetlusalusel isikul ütluste andmisest keelduda ilma, et see tunnistataks kiirmenetlusega mittedõustumiseks“. Samas sätestab eelnõu § 157 lg 7, et kui isik keeldub ütluste, allkirja või kinnituse andmisest, loetakse see kiirmenetlusega mittedõustumiseks.

Halduseeskiri menetluse otstarbekusest lõpetamisel

14. Eelnõu § 62 lõikes 1 on sätestatud väärtomenetluse otstarbekusest lõpetamise eeldused. Seletuskirjas (lk 19) on väljendatud seisukohta, et praktika ühtlustamiseks tasuks kaaluda konkreetse valdkonna väärtegade puhul (nt liiklusväärted) asutusesiseste juhiste koostamist avaliku menelushuvi puudumise ning väikese süü sisustamiseks. Soovin siinkohal juhtida tähelepanu õiguskantsleri 2008. aastal läbiviidud menelusele, mille käigus hindasin, kas liiklusväärtegade eest määratavate karistuste juhendi rakendamisega kaasneb vastuolu karistuseadustikus sätestatud süüõhõimõttega. Meneluse tulemusena selgus, et toonase Politseiameti peadirektori kiri (halduseeskiri) sisaldas mitmeid kohustuslikuna sõnastatud reegleid, mille puhul ei olnud viidatud, kas või millistel juhtudel võib ametnik kirjas sisalduvast juhtnõõrist erinevalt otsustada.⁸ Kuigi eelnõuga kohtuvälisele menetlejale antav kaalutusõigus ning kaalutusõigus väärtekaristuse valikul ei ole kokkulangevad, leian, et viidatud märgukirjaga sarnased kaalutlused ja üldpõhõimõtted laienevad ka väärtomenetluse otstarbekusest lõpetamise tingimuste sisustamisele halduseeskirjaga.

Tunnistaja, sh tema isikuandmete kaitse väärtomenetluses

15. Eelnõu § 80 näeb ette väärtomenetluses kaugõlekuulamise võimaluse.⁹ Lõike 1 järgi on kaugõlekuulamine lubatud ka „tunnistaja kaitsmist silma pidades“, anonõõmsust eelnõu § 78 lg 6 järgi väärtomenetluses ei tagata. Minu arvates vajaks seletuskirjas veidi põhjalikumalt avamist see, mida tunnistaja kaitse tagamine endast kujutab. Selgitan, et õiguskantsleri praktikas on

⁷ Eelnõu seletuskirja lk 12: „Eelnõu § 33 kohaselt ei peata [---]. See on vajalik, et vältida menelustoiminguga venitamist kohtuvälise menetleja poolt ning teisalt ka seadusliku esindaja võimaliku pahatahtlikkuse vältimiseks.“

⁸ õiguskantsleri 23.09.2008 kiri nr 7-4/080037/00806624. Soovitus ja selle lühikokkuvõte on kättesaadavad õiguskantsleri 2008. aasta õlevaatest (<http://õiguskantsler.ee/et/õlevaade2008>, lk 41–42).

⁹ Kuna eelnõu § 79 reguleerib n-õõ erinõõmina tunnistaja õlekuulamist kohtuvälises meneluses, siis eelnõu § 80 eelduslikult kohaldub vaid kohtumenelusele (vastasel korral oleks õlearune teiste menelusaliste võimalus õteõlekanadena vahetult naha ja kuulata küsimusi-vastuseid, samuti telefoni teel kaugõlekuulamiseks nõõtav menelusalise isiku nõõsoleku tingimus lisaks õlekuulatava enda nõõsolekul).

avaldajad oma pöördumistes osutanud mh sellele, et menetleja kutsel tunnistajana ilmunud isikute isikusamasuse tuvastamisel kohtus saab teatavaks tunnistaja elu- ja töökoht ning muud andmed, mille avaldamine süüdistatavale või menetlusalusele isikule võib tunnistajat ohustada. Kuigi eelnõu ei sisalda tunnistaja isikusamasuse kontrollimise täpsemat korda, võiks ka sellele asjaolule tähelepanu pöörata. Arvestades, et tunnistaja isikuandmeid (pidades silmas elu- ja töökohta) kajastatakse ka menetlusdokumentides (eelnõu § 128 lg 2 p 5), teen ettepaneku täiendada eelnõu sarnaselt KrMS § 74 lõikega 3, luues võimaluse tunnistaja taotlusel jätta ülekuulamisprotokollis märkimata tema elu- või töökoht või õppeasutuse nimetus ja lisada need protokollile suletud ümbrikus.

Menetlustoimingule haiguse tõttu ilmumata jäämise tõendamine

16. Juhin taaskord¹⁰ Teie tähelepanu sellele, et jätkuvalt on lahenduseta minu 29.03.2007 märgukirjas nr 7-7/061430/0701841 osundatu, et tsiviilkohtumenetluse seadustikus (§ 422 lõiked 2 ja 3) ning süüteoemenetluse seadustikes, sh väärteoemenetluse seadustiku eelnõus on erinevalt reguleeritud menetlustoimingule väljakutsutud isiku haigestumise või lähedase isiku ootamatu raske haiguse tõendamise kord. 23.05.2007 vastuses nr 8-1-04/1794 nõustus Justiitsministeerium regulatsioonide ühtlustamise vajadusega. Eelnõus kordavad § 121 lõiked 4 ja 5 KrMS § 170 lg 4 sisu.

Kohtuvälise menetleja lahendiga tutvumine

17. Pöördusin 2012. aasta novembris Teie poole soovitusena¹¹ ning tegin ettepaneku täiendada väärteoprotokollis sisu nii, et õiguslaste teadmisteta isikul oleks protokolliga tutvudes võimalik suuremate raskusteta väärteoemenetluse olemusest ja konkreetse asja edasisest käigust aru saada. Soovitasin kaaluda väärteoprotokollis näidismuutmist ning sellel lihtsas keeles selgitamist, et kohtuvälise menetleja lahendit isikule kätte ei toimetata, kohtuvälise menetleja langetab igal juhul lahendi ja selle tegelik kättesaamine (sellele järeletulemine) on isiku jaoks määrava tähendusega.

18. On heameel tõdeda, et eelnõuga kavandatakse suurendada kohtuvälise menetleja langetatud väärteoemenetluse otsustusest teavitamise võimalusi. Eelnõu § 160 lg 9 sätestab, et väärteoprotokollis tuleb selgesõnaliselt märkida, et kohtuvälise menetleja lahendit menetlusalusele isikule kätte ei toimetata ning menetlusalune isik saab lahendi koopia soovi korral¹² kätte kohtuvälise menetleja juurest. Eelnõu § 161 lõiked 1 ja 6 näevad ette võimaluse, et menetlusalusele isikule selgitatakse väärteoprotokollis koopia allkirja vastu kättesaamisel, et lõpliku lahendiga saab tutvuda kohtuvälise menetleja juures ja soovi korral teavitatakse teda valminud lahendist tema antud telefoninumbri või saadetakse lahendi koopia tema e-posti või kodusel aadressil.¹³ Samuti on positiivne muudatus väärteootsusega määratud rahatrahvi tähtsusega võrreldes pikendamise sõltuvalt trahvi suuruselt.

¹⁰ Viimati õiguskantsleri 24.04.2013 kiri nr 6-1/130187/1301881 (kättesaadav avalikust dokumendiregistris). Kuigi kõnealuste tõendite teema on päevakorral ka kooskõlastamisele saadetud uue korruptsioonivastase strateegia (Justiitsministeeriumi 29.05.2013 kiri nr 8-1/13-5514) raames, puudutas 2007. aasta märgukiri arstitõendite teemaatika erinevast aspektist võrreldes nende põhjendatusega.

¹¹ Õiguskantsleri 23.11.2012 kiri nr [6-1/121483/1205252](#).

¹² On küsitav, kas seaduse tekst peab sisaldama (ja seeläbi rõhutama) sõnu „soovi korral“, kuna eelduseks peaks olema see, et menetlusalune isik on karistusotsuse kättesaamisest huvitatud (kuigi peab sellele ise järgi minema või eelnõu järgi selle saatmise menetlejalt n-ö eraldi tellima).

¹³ Eelnõu seletuskirjas on lk-del 44 ja 45 täiendavalt viidatud lahendi kättetoimetamisele kohtuvälise menetleja teenusportaali kaudu. Eelnõus VTMS § 161 tekstist see otsesõnu ei tulene.

19. Siiski võib küsida, kas elektrooniline väärteotsusest teavitamine võiks/peaks toimuma kõikidel juhtudel või ainult siis, kui menetlusalune isik seda konkreetsel juhul taotleb. Minule esitatud pöördumistes on läbi aastate olnud läbivaks mureks see, et väärteotsusest saadi teada alles täitemenetluse alustamisel, kuigi mõistlik oleks eeldada, et karistusotsus on teada enne. Teisisõnu, inimesed ei vaidle niivõrd teo toimepanemise ja karistuse üle, vaid ebaõiglustunde üle, mis kaasneb otsusest ja trahvi suurusest alles kohtutäiturilt teadasaamisega ning lisanduvate täitekulude üle (nt 16-eurose trahvi puhul üle 40 euro). Pöördumistes tõstatati korduvalt küsimus, et kui inimene on andnud riigile teada oma e-posti aadressi või telefoninumbri, siis miks seda ei kasutata. Kirjeldati ka seda, et kui trahv läheb kohtutäituri kätte sundtäitmiseks, ei ole kohtutäituril mingit raskust inimene üles leida. Selleks hetkeks on aga mittevajalik kulu tekitatud (sh kohtuvälisele menetlejale täitedokumentide koostamise ja täiteavalduse esitamise läbi).

20. Eelnõu seletuskirjas esitatud 2008. aasta andmete alusel võib mõista kaalutlust, miks kohtuvälise menetleja lahendit menetlusalusele isikule paber kandjal kätte ei toimetata. Sellise regulatsiooni juures (tasumata trahv läheb sundtäitmisele täitemenetluse kaudu) tuleb siiski arvestada, et lõppastmes kannavad otsuse kättetoimetamise kulu ikkagi trahvi saajad, kes peavad tasuma lisaks trahvile täitemenetluse kulud. Eeltoodust tulenevalt teen ettepaneku kaaluda elektrooniliselt või telefoni teel väärteotsusest teavitamise kohustuslikuks muutmiseks, kasutades nt rahvastikuregistris inimese enda määratud e-posti aadressi või telefoninumbrit (vt rahvastikuregistri seaduse § 21 lg 1 p 9¹ ja lg 5). Juriidilisel isikul on sidevahendite numbrite äriregistrile esitamise kohustus tulenevalt äriseadustiku §-st 63. Väärteoprotokollis on võimalik e-posti aadressi või telefoni numbrit vajadusel täpsustada.

21. Eelmise punktis tehtud ettepanekut ei mõjuta minu hinnangul ka eelnõu § 161 lõikes 6 toodud tõdemus, et menetlusosalise teavitamine valminud lahendist ei muuda kohtuvälise menetleja tegevuse peale maakohtule kaebuse esitamise tähtaega.¹⁴ Kuigi kohtuvälise menetleja ei tohiks viivitada valminud lahendi elektroonilise edastamise või telefoni teel isiku teavitamisega, jääb põhireeglilik ka sellisel juhul menetlusaluse isiku enda hoolsuskohustus tunda huvi tema suhtes tehtud väärteolahendi vastu, mille valmimise kuupäevast ja kohast teda väärteoprotokolli tutvustamisel teavitatakse.

22. Kuna eelnõu järgi on uue VTMS jõustumise ajaks planeeritud 01.01.2015, teen ettepaneku viia kohtuvälise menetleja lahendist teavitamise ringi laiendavad muudatused n-ö etteruttavalt sisse ka kehtivasse seadustikku. Analoogselt on Vabariigi Valitsus pidanud vajalikuks muuta kehtivat VTMS enne uue eelnõu menetlemist ja vastuvõtmist väärteomenetluse efektiivsuse tõstmiseks (11.02.2013 Riigikogus algatatud eelnõu [375 SE](#)). Leian, et väärteomenetluse efektiivsuse kõrval on oluline ka väärteomenetluse sisulise eesmärgi – tuvastatud rikkumisele kiire reageerimine – võimalikult suurel määral saavutamine, millele väärteolahendi valmimisest täiendav teavitamine koos võimalusega tasuda määratud rahatrahv vabatahtliku täitmise aja jooksul kaasa aitab.

23. Lisaks võiks sarnaselt vastulause regulatsiooni täpsustamisega (eelnõus § 162) näha kohtuvälise menetleja lahendiga tutvumise aja ja koha teatavaks tegemine ette eraldi paragrahvis, s.t eraldi väärteoprotokolli koopia menetlusosalistele kättetoimetamisest.¹⁵

¹⁴ Eelnõus ekslikult viide §-le 175, maakohtule kaebuse esitamise tähtajad on eelnõus sätestatud §-s 177 (sama kinnitab ka eelnõu seletuskiri, lk 44).

¹⁵ Vt ka Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 „[Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri](#)“ § 24 lõiked 4 ja 5: „(4) Mahukaid lõikeid välditakse. (5) Paljude lõigetega paragrahve välditakse, rühmitades sätted sisu järgi mitmeks paragrahviks“.

Menetluskulud

24. Eelnõus on väikeste muudatustega võetud üle KrMS §-des 173–178 sisalduv menetluskulude regulatsioon. Meenutan¹⁶, et pöördusin 2011. aastal Justiitsministeeriumi poole märgukirjaga¹⁷, milles juhtisin tähelepanu KrMS puudujääkidele kohtueelses kriminaalmenetluses kahtlustatavale ja süüdistatavale tõlke tagamise regulatsioonis ja sellise olukorra mittevastavusele PS §-st 21 tuleneva kaitseõiguse põhimõtte, Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika ning parlamendi ja nõukogu direktiiviga [2010/64/EL](#) õiguse kohta suulisele ja kirjalikule tõlkele kriminaalmenetluses¹⁸. Minu põhiline etteheide KrMS kehtivale regulatsioonile oli selle ebaselgus, mis ei võimalda aru saada, kuidas toimub tõlkekulude kandmine juhul, kui tõlk kaasati menetlusse kahtlustatava, süüdistatava või tema kaitsja poolt. Vaatamata kaitsja väärtemenetluses osalemise kriminaalmenetlusest mõneti erinevatele tingimustele, ei saa välistada, et sarnased probleemid võivad tekkida ka regulatsiooni muutmata kujul väärtemenetlusse ülevõtmisel. Seetõttu palun tõlkekulude hüvitamisega seonduvat eelnõus (seletuskirjas) täiendavalt analüüsida. Lisaks tekkis eelnõu § 139 lg 1 lugedes küsimus, miks ei hõlma menetluskulude loetelu määratud kaitsjale määratud tasu (kuni nende põhjendatud ja vajalikus ulatuses, vrd KrMS § 175 lg 1 p 4).

Kaebeõiguse piirangud kirjalikus hoiatamismenetlus

25. Eelnõu §-s 177 on reguleeritud kohtuvälise menetleja poolt tehtud väärtetsuste peale maakohtule kaebuse esitamise alused ja tähtajad. Meenutan, et olen pöördunud Teie poole märgukirjaga¹⁹, milles juhtisin tähelepanu kehtiva hoiatustrahviteate kohtus vaidlustamise regulatsiooni põhiseaduspärasusega seotud probleemidele. Leidsin märgukirjas, et kehtiva VTMS § 114 lg 2 piirab ebaproportsionaalselt PS § 15 lg 1 lausest 1 tulenevat õigust kohtusse pöördumisele. Juhtisin tähelepanu olukordadele, mille esinemisel minu arvates ei ole täielikult välistatud isikute põhiõiguste rikkumise võimalus kirjalikus hoiatamismenetluses ning kus neile on seetõttu vajalik tagada oma õiguste tõhusa kaitsmise võimalused nii kohtuväliselt kui kohtus.

26. Eelnõu § 177 lõikes 2 on erinevalt kehtiva VTMS § 144 lõikest 2 välistatud maakohtule kaebuse esitamine üksnes eelnõu § 150 lg 1 p 1 sätestatud alusel²⁰ (automaatse mõtteseadme näidu alusel) tehtud trahviteate peale. Sellest võib järeldada, et eelnõu koostajate sooviks on tulevikus hoiatustrahvi kohtuliku vaidlustamise võimalust laiendada muudele kirjaliku hoiatusmenetluse kohaldamisjuhtudele (eelnõu § 150 lg 1 p 2), võttes seega osaliselt minu ettepanekut arvesse.

27. Leian, et praegusel kujul on kaebeõigust laiendav säte sõnastatud ebaõnnestunult, sest § 150 lg 1 p 2 alusel tehtava trahviteate kohtulikkude vaidlustatavust saab järeldada üksnes kaudselt – vaidlustamise keelu puudumisest. Paragrahvi 177 lõike 1 reguleerimisloogika järgi loetletakse väärtetsuse vaidlustamiseks lubatud juhud aga sõnaselgelt. Õigusselguse tagamiseks peaks see kehtima ka hoiatustrahviteate vaidlustamiseks lubatud juhtude kohta.

¹⁶ Vt ka õiguskantsleri 16.04.2013 kiri nr [18-2/130496/1301759](#).

¹⁷ Õiguskantsleri 20.06.2011 märgukiri nr [6-1/101166/1103219](#).

¹⁸ Direktiivi art 1 lg 3: „Kui liikmesriigi õiguses on sätestatud pisirikumiste eest karistuse määramine muu asutuse kui kriminaalasjades pädeva kohtu poolt ja kõnealuse karistuse määramise võib sellisesse kohtusse edasi kaevata, kohaldatakse käesolevat direktiivi üksnes kõnealuses kohtus pärast sellise edasikaebuse esitamist toimuvate menetluste suhtes.“

¹⁹ Õiguskantsleri 19.11.2012 märgukiri nr [6-1/111734/1204861](#).

²⁰ Eelnõu § 177 lg 2 viitab praegu ekslikult § 151 lg 1 punktile 1, kuid võib eeldada, et silmas on peetud § 150 lg 1 punkti 1.

28. Ühtlasi puuduvad eelnõust praegu sätted, mis reguleeriksid analoogiliselt muude vaidlustatavate vääртеootsustega kirjaliku hoiustrahviteate vaidlustamise tähtaega, kaebuse esitamise korda ja muid menetluslikke küsimusi (vrd eelnõu § 177 lg-d 3–6). Ebaselgust lisab ka see, et eelnõu §-s 177 sisalduvate kaebeõiguse muutuste kohta puuduvad selgitused eelnõu seletuskirjas. Hoiustrahviteate vaidlustamise küsimust ja õiguskantsleri märgukirja on küll puudutatud eelnõu § 150–155 käsitlevas seletuskirja osas, kuid mitte hoiustrahvi kohtuliku vaidlustamise küsimusega seoses.

29. Hoiustrahviteate vaidlustamise võimaluste laiendamine praegusel kujul tekitab minu arvates ebakõla trahviteate kohtuliku ja kohtuvälise vaidlustamise võimaliku ulatuse vahel. Eelnõu § 154 lg 2 punktist 7 võib järeldada, et trahviteate vaidlustamine kohtuvälise menetleja juures on võimalik ainult § 154 lõigetes 5 ja 8 või § 150 lõikes 6 sätestatud juhul. Kuna §-st 177 ega ka eelnõu muudest paragrahvidest aga kitsendusi § 150 lg 1 p 2 alusel määratud trahviteate kohtulikule vaidlustamisele ei tulene, siis on teate kohtuliku vaidlustamise võimalused eelnõus laiemad kui kohtuvälise vaidlustamise võimalused. Põhjendust sellele eelnõu seletuskirjas ei sisaldu.

30. Kuna eelnõu ei laienda kirjaliku hoiustrahviteate kohtuliku vaidlustamise võimalusi automaatse liiklusjärelvalve seadme abil tuvastatud rikkumistele (eelnõu § 150 lg 1 p 1), siis on oluline välja tuua, et oma märgukirjas analüüsisin ka isikute põhiõiguste rikkumise võimalikkust hoiustrahvi kohaldamisel statsionaarse kiiruskaameraga tuvastatud rikkumisjuhtudel. Leidsin, et kuigi sellised rikkumised on vähetõenäolised, ei ole need iseenesest täielikult välistatud. Märgukirjas nimetasin ka konkreetseid olukorrad, nt menetlusnormide rikkumine trahviteadet koostava ametniku poolt.

31. Kohtukaebeõigus ei ole piiramatu põhiõigus, kuid piirangud ei tohi riivata kaebeõiguse tuuma ja peavad tagama tasakaalu piiratava ja kaitstava väärtuse vahel. Mida tõenäolisem ja tõsisem võib olla isiku põhiõiguste rikkumine, seda kaalukamad peavad olema argumendid kohtukaebeõiguse piiramiseks. Et hinnata, kas selline tasakaal on eelnõus § 150 lg 1 p 1 alusel määratavate hoiustrahvide puhul saavutatud, selleks peaks seletuskirjast selgelt nähtuma, et minu poolt välja toodud olukordi on analüüsitud ning põhjused, miks kohtumenetluse ökonomia eesmärki on peetud neil juhtudel isikute kaebeõiguse tagamise üle prevaleerivaks. Minu hinnangul on praegu eelnõu seletuskirjas öeldu liialt üldine (ning üksnes kordab Justiitsministeeriumi vastuseid minu varasematele esitatud küsimustele) ega võimalda järeldada, kas märgukirjas toodud probleeme on piisavalt analüüsitud.

32. Eelkäsitletud kaebeõigust puudutavalt saab kaaluda hoiustrahviteate kui materiaalses mõttes karistuse²¹ kohtuliku vaidlustamisega seonduvat teistmise korras. Automaatse liiklusjärelvalve seadme abil tuvastatud rikkumiste puhul võib trahviteate teistmine olla üheks isikute õiguste kaitsmise efektiivseks võimaluseks, kui tagantjärele tuvastatakse nt seadme rike või selle mittevastavus mõtteseaduses sätestatud nõuetele, kehtiva taatlustunnistuse puudumine vmt. Eelnõu §-s 234 on erinevalt kehtivast VTMS-ist küll lisatud alus, mis võimaldab ka kohtuvälise menetleja jõustunud vääртеootsuste ja määruste teistmist. See alus ei ole minu hinnangul aga sõnastusest nähtuvalt laiendatav hoiustrahviteatele. Kuigi eelnõu § 126 hoiustrahviteadet kohtuvälise menetluses menetlusdokumendina eraldi ei nimeta, ei saa sellest üheselt järeldada, et tegu on määrusega. Samuti ei saa juhinduda Riigikohtu praktikast

²¹ Hoolimata eelnõu seletuskirjas märgitust (lk-d 38–39) olen endiselt seisukohal, et hoiustrahvi näol on tegemist karistusega materiaalses mõttes, vt viide allmärkuses 19 (lk 11, p 52 jj).

kohtuvälise menetleja jõustunud lahendite erandkorras ülevaatamisel²², kuna eelnõu § 177 lg 2 välistab osade hoiatustrahviteadete peale edasikaebeõiguse.

Juriidilisele isikule kirjaliku hoiatustrahviteate kättetoimetamine

33. Eelnõu § 152 lg 4 näeb sarnaselt kehtiva korraga ette, et juriidilisele isikule, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusele ning avalik-õiguslikule juriidilisele isikule saadetakse hoiatustrahvi teade registrisse kantud aadressil lihtkirjaga või elektrooniliselt, kusjuures elektroonilise kättetoimetamise tingimuseks ei ole teate kättesaamise kinnitamine.

34. Minu poole on paaril korral pöördunud juriidiliste isikute esindajad murega, et politsei saadetud trahviteade ei ole elektrooniliselt nendeni jõudnud (nt tehnilistel põhjustel viirustõrje programmi tõttu). Asusin avaldusi analüüsides seisukohale, et kehtiva VTMS § 54³ lg 4 ei ole põhiseadusega vastuolus. Lähtusin seejuures kaalutlusest, et juriidilistel isikutel on tulenevalt äriseadustiku §-st 63 kohustus teatada riigile enda sidevahendite numbrid, mis hõlmab (ühe võimalusena) ka e-posti aadressi ja seega on menetlusökoonoomia saavutamiseks põhjendatud kasutada elektroonilist kättetoimetamist kui aja ja kuluefektiivset lahendust. Juhul kui juriidiline isik ei ole enda kohustust täitnud, s.t loonud võimalust tema antud sidevahendite kaudu riigiga elektrooniliseks suhtlemiseks, jäävad sellega kaasnevad võimalikud negatiivsed tagajärjed (nt kaebetähtaegade ületamine, täitemenetluse alustamise tasu jmt) juriidilise isiku enda kanda. Arvestades kirjalikus hoiatamismenetluse rakendusala ja kohaldatava õigusjärelmi olemust, on juriidilisele isikule trahviteate elektroonilisel saatmisel võimalik kohaldada seadusega eeldust, et teade adressaadini ka kohale jõuab.

35. Juriidilisele isikule hoiatustrahviteate kättetoimetamisel on eelnõus sarnaselt kehtiva õigusega nähtud alternatiivsena ette lihtkirja saatmine. Eeldan, et selline regulatsioon lähtub sellest, et kõik juriidilised isikud ei pruugi riigiga elektrooniliseks suhtlemiseks omada e-posti. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused ning avalik-õiguslikud juriidilised isikud kantakse koos sidevahendite numbritega vastavasse [registrisse](#) (Vabariigi Valitsuse seaduse § 40 lg 3, § 43 lg 6, KOKS § 35 lg 2) ja nendele lihtkirjaga saatmine alternatiivina praktikas ilmselt kõne alla ei tule.

36. Minu hinnangul on eksitav eelnõu § 152 lõikes 4 tehtud viide § 119 lõikele 4 tervikuna, kuna elektrooniliselt edastatu kättesaamise kinnituse vajaduse § 152 lg 4 ise välistab. Ainus asjaolu, mis § 199 lõikest 4 oleks kohaldatav kirjaliku hoiatustrahviteate juriidilisele isikule elektroonilisel edastamisel, on menetlejale avaldatud või veebilehel avaldatud elektroniposti aadressi kasutamine registrisse kantud elektroonilise aadressi asemel.

²² RKKKm 13.06.2006 nr [3-1-2-2-06](#) p 12: „Kuna kohtuvälise menetleja otsuse näol pole tegemist formaalses mõttes kohtuotsusega, ei ole selle revideerimiseks nõutavad samasugused garantiid nagu seadusjõustunud kohtuotsuse puhul. Samuti tuleb arvestada kohtuvälise menetleja otsuste suurt hulka, mis võib muuta nende jõustumisjärgse kontrolli teistmismenetluse korras ebaefektiivseks. [---] Väärteomenetluse seadustiku §-s 180 sätestatuga analoogiliste asjaolude ilmsikstulekul on süüdlasel või tema kaitsjal VTMS §-s 182 sätestatud tähtaja jooksul õigus esitada kohtuvälise menetleja jõustunud otsuse peale kaebus Väärteomenetluse seadustiku 12. peatükis sätestatud korras. Seejuures tuleb taotleda kaebetähtaja ennistamist. Kaebetähtaja möödalaskmist on võimalik õigustada asjaoluga, et kaebuse esitamise aluseks olev VTMS §-s 180 sätestatuga analoogiline asjaolu (nt jõustunud kohtuotsusega tuvastatud kohtuvälise menetleja ametniku kuritegu), sai teatavaks alles pärast kohtuvälise menetleja otsuse jõustumist. Kui maakohus leiab, et asjas on piisavalt andmeid mõne VTMS §-s 180 sätestatuga analoogilise asjaolu esinemise kohta, tuleb kaebetähtaeg ennistada, kaebus sisuliselt läbi vaadata ja teha üks VTMS §-s 132 sätestatud lahenditest.“

Muud tähelepanekud

37. Üldisema tähelepanekuna märgin, et toetan põhimõtteliselt eelnõus valitud lahendust, mille järgi vähetähtsa väärteto puhul ei rakendu eelnõu järgi menetluse alustamise kohustuslikkuse põhimõtte. Seletuskirja lk-l 8 on viidatud, et termin „vähetähtis“ on kasutusel ka kehtiva VTMS §-s 53 (annab aluse piirduda hoiatamisega) ja on seetõttu kohtuvälistele menetlejatele tuttav. Täiendavalt on vähetähtsa liiklusväärteto puhul võimalik piirduda kirjaliku hoiatamisega (kehtiva VTMS § 54¹ lg 5, eelnõus § 150 lg 4). Formaalsest küljest on tõepoolest tegu juba kehtivast õigusest tuleneva õigusterminiga, kuid avaldan siinkohal kahtlust selles osas, kas rakenduspraktikast ülevaate puudumisel (samuti ei jõua need otsustused kohtuliku kontrolli etappi) on mõistlik seletuskirjas vaid selle sedastusega piirduda. Täiendavaks lahenduseks on siiski ka kohtuväliste menetlejate koolitusel väärtetomenetluse alustamata jätmise aluste üksikasjalik käsitlemine ja nende üle arutlemine.

38. Eelnõu seletuskirjas (lk-d 37–38) on kirjas: „Eelnõuga loobutakse hoiatamismenetlusest. [---] Väärtetomenetluse kodifitseerimiskomisjoni üksmeelne seisukoht oli sisustada hoiatamine ainult suulise hoiatamisega, s.t rikkuja tähelepanu ja vastutustunde pööramisega rikkumise iseloomule ja selle karistatavusele. Hoiatamine tuleks siduda ainult väärtetomenetluse alustamise alguse kaalutluse momendiga, mil kohtuvälise menetleja ametnikul on õigus tulenevalt toimepandud väärteto iseloomust ja raskusest otsustada vähetähtsa väärteto puhul menetlust mitte alustada ja piirduda rikkuja suulise hoiatamisega. [---] kohtuvälistel menetlejatel tekkida raskusi piiritleda, kus lõppeb järelevalvemenetlus ja kus algab väärtetomenetlus. Õigusselguse tagamiseks on otstarbekas suuline hoiatus väärtetomenetluse hoiatamismenetlusest välja jätta ja alles jätta ainult kirjalik hoiatamismenetlus.“

39. Kirjaliku hoiatamismenetluse rakendusala piirdub aga piiratud ringi liiklusväärtetogudega (automaatse liiklusjärelevalveseadme abil avastatud rikkumine või mootorsõidukiga toimepandud rikkumine, mille sooritajat ei ole võimalik kohe tuvastada ja kui teabesalvestil on mh fikseeritud rikkumise põhjustanud käitumist keelav märgistus või tähis). Seetõttu on minu hinnangul küsitav, kas ja millega on põhjendatud eelnõus (§ 54 lg 4) säilitada võimalus mootorsõiduki eest vastutava isiku kirjalikuks hoiatamiseks, kui hoiatamine on hoiatustrahvi määramata piisav. Eelnõus VTMS § 150 eri lõigete koosmõjust tuleneb ju, et hoiatustrahvist loobumine eeldab § 150 lg 1 p-des 1 ja 2 nimetatud eelduste olemasolu, sest vastasel korral muutuks sisutuks lauseosa „jätta hoiatustrahvi määramata“. Arvestades eelnõuga planeeritavat muudatust vähetähtsa väärteto puhul menetluse alustamise kohustusest loobumisel ja piirdumist suulise hoiatamisega eelnõu § 6 lg 2 mõttes, vajaks vähemalt seletuskirjas selgitamast, kas eelnõu § 150 lg 4 mõttes mootorsõiduki eest vastutava isiku (ei pruugi kokku langeda teo toimepanijaga) kirjalik hoiatamine asendab suulist hoiatamist, kuna rikkumise toimepanija tuvastamine ei ole koheselt võimalik. Samal ajal võimaldab eelnõu § 62 väärtetomenetluse ka otstarbekusest lõpetada, kui menetlusaluse isiku süü ei ole suur ja väärtetomenetluse jätkamiseks puudub avalik menetlushuvi ning eelnõu § 6 lg 3 lubab vähetähtsa väärteto puhul jätta väärtetomenetluse alustamata, kui väärteto toimepannud isiku väljaselgitamine on ebatõenäoline või kui menetlus läbiviimine oleks väärteto asjaolusid arvestades ebamõistlikult kulukas. Nende õiguslike võimaluste omavaheline vahekord tuleks seletuskirjas avada.

40. Täiendavalt soovin tähelepanu juhtida Riigikogu töö- ja kodukorra seaduse §-le 23, mis näeb ette väärtetokaristuse Riigikogu uurimiskomisjoni töö takistamise eest.²³ Eelnõu § 53 näeb ette

²³ „(1) Uurimiskomisjoni kutse peale mõjuva põhjuseta ilmumata jätmise, andmete või dokumentide esitamata jätmise või selgituste andmisest või küsimustele vastamisest keeldumise eest karistatakse kuni 300 trahviühiku suuruse rahatrahviga. (2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 ettenähtud väärteto kohaldatakse karistusseadustiku ja väärtetomenetluse seadustiku sätteid. (3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 ettenähtud väärteto menetleja on kohus.“

karistusseadustikus sätestatud väärtegade kohtuvälised menetlejad. Riigikogu töö- ja kodukorra seaduse § 23 lõikes 1 ettenähtud väärtete kohtuvälisest menetlejast ükski seadus aga ette ei näe. Selle väärtete koosseisuga seotud probleeme on lähemalt kirjeldatud Riigikogu töö- ja kodukorra seaduse kommentaarides.²⁴

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Andres Aru 693 8433
E-post: andres.aru@oiguskantsler.ee

Helen Kranich 693 8446
helen.kranich@oiguskantsler.ee

Mait Laaring 693 8432
mait.laaring@oiguskantsler.ee

Saale Laos 693 8447
e-post: saale.laos@oiguskantsler.ee

Liina Lust 693 8429
e-post: liina.lust@oiguskantsler.ee

²⁴ J. Laidvee. Kommentaarid §-le 23. – Riigikogu töö- ja kodukorra seadus. [Kommentaarid](#). Peatoimetaja A. Mõttus. Tallinn 2012. Lk 111–112.