



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 5

Tallinn

14. oktoober 2005

Ettepanek väärteomenetluse seadustiku § 191 p 4 kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega

Analüüsinud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139 lõike 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lõike 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Riigikogu poolt vastu võetud väärteomenetluse seadustikku, leian, et väärteomenetluse seadustiku § 191 punkt 4 on vastuolus põhiseaduse § 15 lõike 1 lausega 1 koostoimes põhiseaduse § 24 lõikega 5 osas, milles ei võimalda kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebuse kaebetähtaja ennistamata jätmise kohtumäärust vaidlustada määruskaebe korras.

MENETLUSE KÄIK

1. Minu poole pöördui avaldusega kontrollimaks väärteomenetluse seadustiku (edaspidi *VTMS*) § 191 p 4 vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusele. Vastavalt õiguskantsleri seaduse §-le 15 algatasin avalduse alusel menetluse viidatud sätte põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. Seejuures pöördusin oma 24.11.2004 kirjaga nr 6-8/1580 justiitsministri poole selgituste saamiseks antud küsimuses.

2. Oma 24.12.2004 vastuskirjas nr 3-4-04/13712 asus minister seisukohale, et *VTMS* § 191 p 4 on kooskõlas põhiseadusega, põhjendades seda järgmiselt:

- põhiseaduse § 24 lõikes 5 sätestatud "kohtuotsus" hõlmab nii kohtuotsuseid kui ka kohtumääruseid. Arvestades kohtumääruste hulka, oleks kohtumääruste piiramatul edasikaebavõimalusel oluliseks takistuseks õigusemõistmise normaalsele funktsioneerimisele. Absoluutset määruskaebe võimalust ei ole edasikaebeõiguse olemusest tulenevalt vajalik ja kohtumääruste hulka arvestades ka mitte võimalik tagada;
- Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisaprotokoll nr 7 artikli 2 lg 2 sätestab, et edasikaebamise õiguses võivad olla erandiks seaduses loetletud vähemtähtsad õiguserikkumised. Väärtegude puhul saabki rääkida just vähemtähtsatest õiguserikkumistest ning seega on *VTMS*-s esitatud määruskaebuse edasikaebamise piiramine põhjendatud;
- edasikaebamise piirang on seotud kohtusüsteemi efektiivse toimimise küsimusega: vajadusega tagada kohtumenetluse läbiviimine mõistliku aja jooksul kui ka üldisemalt kohtusüsteemi tõhusam toimimine. Kohtumääruste vaidlustatavus seondub ka kohtu usaldatavuse küsimusega, mistõttu on vajalik edasikaebavõimalus tagada üksnes eelkõige tõsiste põhiõiguste riivete juhtudel. Kui kohus määrust tehes rikub seadust, võib järgneda konkreetse kohtuniku distsiplinaarvastutus või isegi kriminaalvastutus;
- enne menetlustähtaja ennistamata jätmist *VTMS* § 191 p 4 kohaselt on isik saanud eelnevalt mitu korda kaevata (*VTMS* §-d 76-79). Analoogiana (*VTMS* § 2) on lisaks võimalik kohaldada kriminaalmenetluse seadustiku § 383 lõiget 2, mis sätestab, et kohtumääruse, mida

ei saa määruskaebusega vaidlustada, võib vaidlustada kohtuotsuse peale esitatavas apellatsioonis või kassatsioonis;

- tuginedes Riigikohtu 23.11.2004 otsusele asjas nr 3-1-1-122-04 ja 25.03.2004 otsusele asjas nr 3-4-1-1-04, võib väita, et oluline on, kas kohtumäärus asub § 24 lõike 5 kaitsealas: edasikaebeõiguse esemeline kaitseala hõlmab eelkõige menetluse jaoks n.ö lõplikku tähendust omavaid määrusi, seega ka asja läbi vaatamata jätmise määrust. VTMS § 191 p 4 puhul võib lõplikku tähendust omada nt apellatsiooni esitamise tähtaja möödalaskmine, mille puhul võiks väita, justkui puuduks edasikaebevõimalus. Ka sellisel juhul on edasikaebamine tagatud. Nimelt, kui on tegemist esimese astme kohtu otsusega, mille peale apellatsiooni esitamiseks on tähtaeg mööda lastud ning kohus on teinud selle kohta määruse, kohalduvad VTMS § 137 lõiked 5 ja 6. Kuna kohtumenetluse pooltel on õigus esitada ringkonnakohtule apellatsioon maa- või linnakohtu kohtuotsuse peale, mis on tehtud väärteoasja arutamisel VTMS § 107 lg 1 kohaselt, siis apellandi taotlusel võib kohus apellatsioonitähtaja määrusega ennistada, kui ta tunnistab selle möödalastuks mõjuval põhjusel. Ennistamise lahendab ringkonnakohus määrusega, mis ei ole edasikaevatav.

3. Läbiviidud õigusliku analüüsi tulemusel jõudsin järeldusele, et VTMS § 191 p 4 ei ole kooskõlas põhiseaduse § 15 lõike 1 lausega 1 koostoimes põhiseaduse § 24 lõikega 5 osas, milles ei võimalda kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebuse kaebetähtaja ennistamata jätmise kohtumäärust vaidlustada määruskaebe korras. Täpsustades probleemi püstitust, pöördusin 15.02.2005 märgukirjaga veelkord justiitsministri poole.

4. Oma 21.03.2005 vastuskirjas nr 3-2-04/2336 jäi minister oma seisukoha juurde, märkides, et tegu on üksnes edasikaebeõiguse piiramisega, mille põhiseaduspärasuse kohta esitas argumendid eelpool toodud kirjas. Minister ei nõustunud, et tegu on põhiseaduse § 15 lõikest 1 tuleneva õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse piiramisega. Justiitsminister lisas järgmised argumendid oma seisukoha toetamiseks:

- seaduses on sätestatud 15-päevane kaebetähtaeg, mille möödudes isik kaotab kaebeõiguse. Tegu ei ole siiski veel lõpliku lahendiga, kuna isikule on antud seadusega õigus taotleda ka tähtaja ennistamist. Viimane peaks siiski olema mitte reegel, vaid erandjuht. Tähtaja ennistamise menetlus on sisulisest menetlusest lahutatud, eraldivaadelduna väheoluline ning sellega on põhjendatud ka edasikaebeõiguse piiramine;
- VTMS § 118 lg 2 p 1 sätestab, et maa- või linnakohtunik teeb kaebuse läbi vaatamata jätmise kohta määruse ja saadab määruse koopia ning tagastab kaebuse selle esitanud isikule, kui kaebus on esitatud pärast tähtaja möödumist ja tähtaja ennistamise taotlust ei ole esitatud või maa- või linnakohtunik on jätnud tähtaja ennistamata. VTMS § 191 ei välista määruskaebuse esitamist kohtumääruse peale, millega kaebus jäeti eeltoodud põhjusel läbi vaatamata;
- ka ringkonnakohtus vaatab maa- või linnakohtu kohtuniku määruse peale esitatud määruskaebuse läbi ringkonnakohtunik ainuisikuliselt (VTMS § 196 lg 2). Seetõttu on küsitav, kas on otstarbekas anda antud küsimuses kohtumääruse peale kaebamise võimalus kõrgemalseisvale kohtule, tagamaks seeläbi kohtusüsteemi sisene kontroll.

ASJAKOHASED ÕIGUSNORMID

5. Väärteomenetluse seadustiku § 191 p 4:

"§ 191. Kohtu määrused, mida ei saa vaidlustada määruskaebuse lahendamise menetluses

Määruskaebust ei saa esitada järgmiste kohtu määruste peale:

[...]

4) menetlustähtaja ennistamata jätmise või ennistamise määrus;
[...]."

ÕIGUSKANTSLERI HINNANG

1. Piiratud põhiõigus

6. VTMS § 114 lõigete 3 ja 4 kohaselt on kohtuvälise menetleja otsuse peale kaebuse esitamise tähtajaks maa- või linnakohtule 15 päeva, alates menetlusosaluse isiku poolt kohtuvälise menetleja otsuse kättesaamisest või otsuse menetlusosalisele kohtuvälise menetleja juures kättesaadavaks tegemisest. Paragrahv 118 lg 2 p 1 sätestab, et maa- või linnakohtunik teeb kaebuse läbi vaatamata jätmise kohta määruse ja saadab määruse koopia ning tagastab kaebuse selle esitanud isikule, kui kaebus on esitatud pärast VTMS § 114 lõigetes 3 ja 4 sätestatud tähtaja möödumist ja tähtaja ennistamise taotlust ei ole esitatud või maa- või linnakohtunik on jätnud tähtaja ennistamata. VTMS § 191 p 4 näeb ette, et määruskaebust ei saa esitada menetlustähtaja ennistamata jätmise või ennistamise määruse peale. Kaebetähtaeg on menetlustähtaeg – VTMS § 38 lg 1, kriminaalmenetluse seadustiku (edaspidi *KrMS*) 6. peatükk.

7. Kuna VTMS § 38 lg 1 teeb menetlustähtaja ennistamise regulatsiooni osas viite kriminaalmenetluse seadustiku sätetele, siis on asjakohasteks normideks *KrMS* § 172 lõiked 1 ja 2. Nimetatud sätete kohaselt ennistatakse mõjuval põhjusel möödalastud kaebetähtaeg selle uurimisasutuse, prokuratuuri või kohtu määrusega, kelle menetluses on kriminaalasi; kaebetähtaja möödalaskmise mõjuvad põhjused on:

- 1) äraolek, mis ei seonu kriminaalmenetlusest kõrvalehoidumisega;
- 2) muu asjaolu, mida uurimisasutus, prokuratuur või kohus peab mõjuvaks.

8. Kuna antud juhtumil on probleemiks eelkõige kohtuvälise menetleja lahendi peale kaebuse esitamiseks ettenähtud kaebetähtaja ennistamata jätmise määruse määruskaebe korras vaidlustatavus, siis riivab VTMS eeskätt **põhiseaduse § 15 lõike 1 lausest 1 tulenevat üldist kohtusse pöördumise õigust**, et üldse saavutada väärtetoasja sisuline arutamine kohtus, koostoimes **põhiseaduse § 24 lõikega 5, mis näeb ette isiku õiguse tema kohta tehtud kohtu otsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule.**

9. Kohtusse pöördumise õiguse riivega on tegu põhjusel, et kohtuväline menetleja ja kohtuväline menetlus **ei vasta kõigile kohtutele ja kohtumenetlusele sätestatud kõrgendatud nõuetele.**¹

10. Selleks, et käsitleda materiaalses mõttes õigusemõistmise funktsiooni täitvat institutsiooni kohtuna,² peab ta vastama kindlatele tunnustele. Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete kohaselt peab vastav organ olema:

1. seaduse alusel moodustatud,
2. sõltumatu – eriti täitevvõimust, kuid ka protsessiosalistest; olulised on vastavaid ülesandeid täitvate isikute ametisse nimetamise viis, ametisoleku perioodi pikkus, välise surve garantiid,

¹ Ka Riigikohtu üldkogu on 22.12.2000 määruses asjas nr 3-3-1-38-00 (p 21) näiteks rõhutanud, et prokurör kui ametiisik Eesti õiguskorras ei vasta Euroopa inimõiguste ja põhiseaduste kaitse konventsiooni artiklis 6 kirjeldatud sõltumatu ja erapooletu õigusemõistmise volitustega institutsiooni tunnustele, mis on põhiõiguste ja vabaduste tõhusa kaitse eelduseks. Prokurööri kontroll ei saa asendada põhiõiguste ja vabaduste riive kohtulikku kontrolli.

² Kohtuvälise menetleja tegevus on vaatamata asjaolule, et formaalselt ei ole tegu kohtuga, vaid täidesaatva võimuga, materiaalses mõistes käsitletav õigusemõistmise funktsiooni teostamisena. Ka Riigikohtu üldkogu on märkinud, et "[h]aldusõiguserikkumise eest karistuse määramise otsus ei ole haldusakt *HKMS* § 4 lg 1 ega *HMS* § 51 lg 1 tähenduses, sest see halduskaristuse määramise otsus on tehtud riigivõimu jurisdiktsioonilist funktsiooni teostades, mitte haldusülesandeid täites." (RKÜKm 28.04.2004, nr 3-3-1-69-03, p 24)

küsimus aruandekohustuslikkusest ametikohalt kõrgemalseisvate isikute ees; oluline on, et organ ka "näiks sõltumatu"; põhiseaduse § 146 sätestab samuti, et õigust mõistab ainult oma tegevuses sõltumatu kohus;

3. erapooletu – silmas pidades suhteid protsessiosalistega (subjektiivselt ja objektiivselt).³

11. VTMS §-de 9 ja 10 kohaselt on kohtuväline menetleja seadusega sätestatud juhul täidesaatva riigivõimu volitustega asutus, valla- ja linnavalitsus või eraõiguslik juriidiline isik halduslepingu alusel. Kohtuväline menetleja osaleb menetluses ametniku või eraõigusliku juriidilise isiku puhul töötaja kaudu. Kohtuvälise menetleja ametniku taandumise alused ja taandamise kord on sätestatud VTMS §-des 25 jj. Seega kuigi kohtuväline menetleja on seaduse alusel moodustatud ning ta peab olema erapooletu, ei ole sõltumatuse tingimus võrreldes päris kohtutega täidetud.

12. Samuti kui näiteks kohtumenetlusele on omane suuline asja arutamine kohtuistungil, mis peab tagama isiku ärakuulamise ja tõendite vahetu hindamise, siis kuigi VTMS näeb ette kohtuvälises menetluses menetlusosalise õiguse esitada selgitusi ja vastuväiteid, on reegliski siiski kirjalik menetlus. Nii sätestab VTMS § 72 lg 1, et kui väärteoasja menetlemine on seaduse alusel kohtuvälise menetleja pädevuses ja seadus ei näe ette, et väärteoasja arutab kohus, teeb kohtuväline menetleja lahendi menetlusaluse isiku ütlustest, asjas kogutud tõenditest, esitatud vastulausest ja sellele lisatud materjalist lähtudes kirjalikus menetluses menetlusosalisi välja kutsumata.

13. Põhiseaduse § 24 lõiget 5 silmas pidades on käesoleval juhul määrava tähendusega edasikaebeõiguse esemelise kaitseala kindlaksmääramine. Ehk teiste sõnadega küsimus, mida mõista "tema kohta tehtud kohtu otsuse" all põhiseaduse § 24 lõike 5 mõttes.

14. Esiteks kuuluvad siia alla kõik kohtuotsused kitsamas mõttes: esimese astme kohtu otsused ja ringkonnakohtu otsused. Viimast siiski üksnes silmas pidades põhiseaduse § 149 lõike 3 lauses 1 sätestatud, mille kohaselt vaatab Riigikohus kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. See tähendab, et Riigikohtus saab kassatsiooni korras vaidlustada üksnes lahendi õiguslikku külge. Teiseks, kohtuotsuste alla laiemas mõttes kuuluvad ka kohtumäärused. Kuna kohtumääruseid tehakse aga reeglina protsessuaalsete küsimuste lahendamiseks (st ei otsustata reeglina lõplikult isikute õiguste ja kohustuste üle), siis on tunnustatud põhimõtteks, et eri- ehk määruskaebevõimalusi võib piirata, kui see on õigustatud legitiimsel eesmärgil ning proportsionaalne.

15. Kohtusse pöördumise ja edasikaebeõigust kui põhiõiguseid reguleerib ka Eesti jaoks siduv Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (edaspidi *EIÕK*), milles sätestatud ning Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas konventsiooni põhjal välja arendatud põhimõtteid peavad siseriiklikud õigusaktid arvestama. EIÕK artikkel 6 näeb ette igäühe õiguse oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral kohtusse pöördumiseks ning sätestab nõuded õiglasele kohtulikule arutamisele. Edasikaebeõiguse sätestab EIÕK lisaprotokoll nr 7 artikkel 2, mille lõike 1 kohaselt on igäühel, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos, õigus tema süüdimõistmise või karistuse läbivaatamisele kõrgema õigusemõistmisinstantsi poolt; selle õiguse kasutamise alused ja kord määratakse seadusega. Artikli 2 lõige 2 sätestab, et lõikes 1 nimetatud õiguses võivad olla erandiks seaduses loetletud vähemtähtsad õiguserikkumised või juhud, kus asjassepuutuva isiku üle mõistis esimeses astmes kohut kõrgeim õigusemõistmisinstants või kui isik on mõistetud süüdi pärast apellatsiooni tema õigeksmõistmise vastu.

16. Kuigi nimetatud artiklid viitavad üksnes kriminaalkorras karistamisele, siis kuna Euroopa Inimõiguste Kohus käsitleb karistamist sisulistest kriteeriumitest lähtuvalt,⁴ tuleb ka osad väärteod

³ Vt pikemalt: U. Lõhmus. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. – Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu 2003, lk 153 jj; R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 305. Samas ka viited asjakohastele Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditele.

lugada hõlmatuks (st lähtuda reeglina süüteo mõistest karistusseadustiku § 3 lõike 1 mõistes).⁵ Lisaks tuleb märkida, et Euroopa Inimõiguste Kohus on tunnistanud, et EIÕK artikliga 6 ei ole iseenesest vastuolus, kui vähetähtsat õigusrikkumist menetleb ja süüdlast karistab ametnik või haldusorgan. Oluline on siiski, et karistatud isikul on võimalus vaidlustada tema kohta tehtud otsust kohtus, mis tagab talle EIÕK artiklis 6 ettenähtud õigused.⁶

17. Põhiseadusest ning EIÕK-st tulenev **õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks** on oluline isiku põhiõigus; kohtusse pöördumise õigus peab tagama isiku õiguste võimalikult tõhusa lünkadeta kaitse.⁷ Õigus ilma võimaluseta seda tõhusalt kohtulikult kaitsta on pelk deklaratsioon, millel puudub sisu ja tähendus.

2. Põhiõiguste ja vabaduste riive põhiseaduslik õigustus

18. Põhiõiguste piiramine on lubatav, kui see on formaalselt ja materiaalselt õiguspärane. Põhiõiguste piiramise formaalne põhiseaduspärasus eeldab esiteks põhiseaduses sätestatud pädevuse, vormi- ja menetlusnõuete järgimist, teiseks põhiseaduse § 13 lõikest 2 tuleneva õiguselguse tagamist ning kolmandaks põhiseaduse § 3 lõike 1 lausest 1 tulenevast parlamendireservatsioonist kinnipidamist. Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on seaduse legitiimne eesmärk ning põhiseaduse § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine.

19. Käesoleval juhul on VTMS-s sätestatud põhimõte, mille kohaselt määruskaebust ei saa esitada menetlustähtaja ennistamata jätmise või ennistamise määruse peale, kehtestatud Riigikogu poolt menetluskorda järgides seadusega ja seega vastab ülalnimetatud formaalse põhiseaduspärasuse tingimustele. Seetõttu keskendun järgnevalt üksnes piirangu materiaalse õiguspärasuse kontrollile.

2.1. Riive eesmärk

20. Põhiseaduse § 15 lõike 1 lause 1 ei sisalda seadusreservatsiooni, põhiseaduse § 24 lg 5 on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus. Ka reservatsioonita põhiõiguste piiramine on siiski lubatav, kui seda tingivad muud põhiseaduslikku järku väärtused.

21. VTMS-i esialgne Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule esitatud eelnõu versioon ei sisaldanud VTMS §-ga 191 analoogset sätet. Vastupidi, eelnõu § 222 p 2 sätestas, et määruskaebuse võib esitada määruse peale, mille alusel on kohtumenetluses jäetud rahuldamata kaebetähtaja ennistamise taotlus. Seetõttu ei sisaldanud ka VTMS eelnõu seletuskiri selgitust nimetatud sätte kohta. Riigikogu menetluse käigus eelnõud siiski muudeti ning nähti analoogselt KrMS eelnõuga ette mitte loetelu, milliseid määruseid saab vaidlustada, vaid loetelu määrustest, mida ei saa vaidlustada. Ühtlasi lisati loetellu ka menetlustähtaja ennistamise ja ennistamata jätmise määrus.

⁴ Euroopa Inimõiguste Kohus hindab õigusrikkumise liigitust siseriiklike seaduste kohaselt, õigusrikkumise olemust ning kohaldatava karistuse iseloomu ja raskust (esmakordselt 08.06.1976 otsuses asjas nr 5100/71;5101/71;5102/71;5354/72;5370/72, Engel jt vs. Holland). Seejuures on teine ja kolmas kriteerium alternatiivsed, st piisab ühe esinemisest selleks, et meedet käsitleda karistamisena konventsiooni mõttes. Vt pikemalt: U. Lõhmus (*osund. teos*), lk 145.

⁵ Sama seisukoht: R. Maruste (*osund. teos*), lk 395; RKPJKo 22.02.2001, nr 3-4-1-4-01, p 11; 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04, p 19.

⁶ Euroopa Inimõiguste Kohtu 02.09.1998 otsus asjas nr 27061/95, Kadubec vs. Slovakia, p 57; RKPJKo 22.02.2001, nr 3-4-1-4-01, p 14; 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04, p 20.

⁷ Selle põhimõtte olulisusele on viidatud ka näiteks järgmistes Riigikohtu üldkogu määrustes ja otsustes: 22.12.2000, nr 3-3-1-38-00, punktid 15 ja 19; 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, punktid 17 ja 18; 06.01.2004, nr 3-3-2-1-04, punktid 26-27; 28.04.2004, nr 3-3-1-69-03, p 24; samuti RKPJKo 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04, p 18.

Kahjuks arvutivõrgu kaudu kättesaadavad materjalid VTMS eelnõu menetlemise kohta selgitusi nimetatud muudatuse kohta ei sisalda.⁸

22. Justiitsministri vastuskirjas põhjendati piirangut, mille kohaselt menetlustähtaja ennistamata jätmise määrus ei ole määruskaebe korras vaidlustatav, vajadusega tagada kohtusüsteemi efektiivne toimimine – nii üksiku kohtumenetluse läbiviimine mõistliku aja jooksul kui ka kohtusüsteemi üldine tõhus toimimine. Kuna piiramatu edasikaebamise võimalus suurendab kohtute töökoormust, siis võib see vähendada isikute tõhusat õiguskaitset.

23. Nõustun justiitsministriga ning leian, et kohtusüsteemi toimimise efektiivsus on põhiseaduslik õigusväärtus, mis väljendub põhiseaduse XIII peatükis. Vaid efektiivne kohtusüsteem suudab tagada õigusemõistmise sõltumatuse, kohtupidamise mõistliku aja jooksul ning seeläbi üldise õiglase kohtupidamise. Vajadusele lahendada kohtuvaidlus mõistliku aja jooksul on korduvalt viidanud ka Riigikohus.⁹ Seega on seadusandja edasikaebeõiguse piirangu kehtestamisel järginud **legitiimset eesmärki**.¹⁰

2.2. Piirangu proportsionaalsus

24. Järgnevalt tuleb kontrollida piirangu proportsionaalsust. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on sedastatud proportsionaalsuse kontrollimise testi, mille kohaselt kontrollitakse piirangu vastavust proportsionaalsuse põhimõttele kolmel astmel: abinõu sobivus, vajalikkus ja proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus. Riigikohus on määranud sobiva meetmena abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. 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, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes. Mõõdukuse puhul on olulised põhiõiguste riive intensiivsus ja riivet õigustavate põhjuste kaalukus: mida intensiivsem on riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.¹¹

(a) Sobivus

25. Kohtumääruse peale edasikaebeõiguse piiramine võimaldab kahtlemata kokku hoida kohtumenetluse raha-, aja- ja inimressursse, keskenduda kohtutel enam muudele probleemsetele kaasustele ning seeläbi tagada kvaliteetne ja kiire kohtupidamine. Seega seadusandja poolt valitud vahend kohtumenetluse toimimise efektiivsuse suurendamiseks **on sobiv**.

⁸ Ka KrMS eelnõu seletuskiri ei sisalda põhjalikumalt selgitust; selles märgitakse üksnes: "Eelnõu järgi on nimelt määruskaebuste esitamisel seatud põhimõtteks, et määruskaebuse saab esitada kõikide kohtumääruste peale, välja arvatud need, mis on loetletud eelnõu §-s 386." Kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=003674541&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>.

⁹ Näiteks RKEKo 10.04.2002, nr 3-3-4-2-02, p 10; RKÜKo 17.02.2004, nr 3-1-1-120-03, p 18; RKHko 28.09.2004, nr 3-3-1-42-04, p 22; 08.12.2004, nr 3-3-1-63-04, p 13.

¹⁰ Lisaks võib kaebetähtaja ennistamata jätmise peale edasikaebeõiguse piirangutes näha teatud seoseid ka õiguskindluse saavutamise, mis kajastab arusaama, mille kohaselt peab iga vaidlus saama kord lõpu. Ka Riigikohtu üldkogu on oma 28.04.2004 määruses asjas nr 3-3-1-69-03 märkinud, et "[e]elneva kõrval tuleb iseseisva väärtusena nimetada ka karistusotsuse seadusjõudu, mis on vajalik õigusemõistmise autoriteedi, õiguskindluse ja õigusrahu tagamiseks. Iga õigusvaidlus peab millalgi saama lõpliku lahendi. Eeskätt õiguskindluse põhimõtte nõuab piiri tõmbamist, pärast mida ei saa enam vaidluse esemeks olnud küsimusi tõstatada." (p 32)

¹¹ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

(b) Vajalikkus

26. Kohtumenetluse efektiivsuse suurendamise kõige lihtsamaks lahenduseks oleks ilmselt riigieelarvest täiendavate rahaliste vahendite eraldamine ja nende arvel lisa kohtunikukohtade loomine. Siinkohal tuleb aga silmas pidada, et rahalisi vahendeid riigil alati napib ning olulisi rahalist toetamist vajavaid valdkondi on suur hulk. Riik peab tegema valikuid, prioritseerides ja seades eri probleeme tähtsuse järjekorda. Seejuures näeb põhiseadus seadusandjale ette ulatusliku otsustusõiguse riigi majanduspoliitika ja eelarve kujundamisel. See ei tähenda loomulikult, et Riigikogul on riigi majanduspoliitika kujundajana vahendite piiratuse argumenti kasutades täiesti vaba otsustusruum, millises ulatuses ja kellele tagada põhiseaduses sätestatud õigused. Poliitiliste valikute tegemisel on seadusandja siiski seotud põhiseaduslike printsiipide ja põhiõigustega.

27. Silmas pidades asjaolu, et seadusandja poolt valitud vahendi vajalikkuse hindamisel tuleb võrrelda seda teiste vahendite efektiivsusega (nt Riigikogus 22.02.2005 vastu võetud ja 01.01.2006 jõustuv kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus kohtute tööpiirkondade ühinemiseks on üheks võimalikuks vahendiks, kuid keerukas ja mitmeid praktilisi probleeme tekitav ning kindlasti ei suuda see ka kõiki probleeme lahendada) ning et arvestada tuleb ka riigi kulutusi ja mõju kolmandatele isikutele (piiratud määruskaebeõigus võimaldab kohtus teiste õigusvaidlustega kvaliteetsemalt ja kiiremalt tegeleda), leian, et seadusandja poolt valitud vahend **on vajalik** eesmärgi saavutamiseks.

(c) Mõõdukus

28. Nagu eelpool märkisin, on põhiseadusest ning EIÕK-st tulenev õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks äärmiselt oluline isiku põhiõigus.

29. Ühest küljest eeldab õigus tõhusale menetlusele kindlasti kohtusüsteemi efektiivset toimimist, mis on oluline põhiseaduslik väärtus ning demokraatliku õigusriigi lahutamatu koostisosa. Läbi efektiivse kohtupidamise tagatav õigus erapooletule, sõltumatule, kohasele kohtumõistmisele mõistliku aja jooksul on õiglase õigusemõistmise lahutamatu eeltingimus. Mõistliku aja jooksul toimuv kohtupidamine ja kohtuotsuste kvaliteet suurendavad kohtusüsteemi autoriteetsust ja aitavad kaasa inimeste õiguste ja vabaduste kaitstusele.

30. Teisalt on edasikaebeõiguse tagamise kohustus samuti üks õiguse tõhusale kohtulikule kaitsele alampõhimõtetest. Ka kohtunikud on inimesed, kes võivad eksida, mistõttu astmestatud kohtusüsteemi abil saavutatakse läbi edasikaebeõiguse tagamise kohtusüsteemisene kontroll ning võimalike eksimuste parandamine.

31. Rääkides erikaebe ehk määruskaebuse instituudist kui edasikaebe ühest vormist, tuleb silmas pidada, et kuigi tegu on erandliku kabevõimalusega, siis maa- või linnakohtusse pöördumise kaebetähtaja ennistamata jätmise määruse vaidlustatavus ei ole tavaline erikaebe instituudi alla kuuluv määrus. See ei ole tavaline selles mõttes, et küsimus kohtumääruse vaidlustamise võimalusest ja kõrgemalseisva kohtu poolsest kontrollist kohtuotsuse peale esitatavas apellatsioonis või kassatsioonis (st koos väärteoasja kui terviku sisulise lahendamise) ei tõusetu üldse. Seega **ei ole võimalik ka n.ö tagantjärele vea heastamine, mis on omane mitmetele teistele määruskaebe piirangutele.** Riigikohtu kriminaalkollegium on märkinud: "Erikaebe eesmärk on selles, et erandkorras, küsimuse kiiret ja edasilükkamatut lahendamisvajadust silmas pidades, võimaldada teatud kohtumääruste vaidlustamist ka iseseisvalt, lahus kriminaalasja kui terviku sisulisest lahendamisest. Sellest tulenevalt saab erikaebuse läbivaatamine olla õigustatud ja põhjendatud vaid siis ja niivõrd kui ja kuivõrd on seeläbi vajalik ja võimalik kõrvaldada kriminaalmenetlusest konkreetse menetlustoimingu tulemina erikaebuse esitaja arvates tekkinud

takistust, mis oli erikaebe esitamise aluseks."¹² Samuti on rõhutatud, et otsustamisel, kas vastav kohtumäärus on põhiseaduse § 24 lõike 5 esemelises kaitsealas, on olulise tähendusega küsimus, kas tegu on menetluse jaoks n.ö "[...] lõplikku tähendust eviva määrusega. Ehk teisisõnu, kas saab väita, et sama küsimus ei ole tõstatatav vääriteoasja sisulisel arutamisel."¹³

32. Nagu eelpool märkisin, siis hinnates edasikaebeõiguse piirangut kohtumääruse peale, millega jäetakse kohtuvälise menetleja otsuse vaidlustamisel kohtusse pöördumise kaebetähtaeg ennistamata, tuleb silmas pidada ka, et sisuliselt piirab see lisaks edasikaebeõigusele ka otseselt **isiku õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse.**

33. Kuigi vähetähtsa õigusrikkumise menetlemine ja süüdlase karistamine haldusorgani poolt on lubatav, siis on oluline, et tagatud oleks karistusotsuse vaidlustamisvõimalus kohtus. Põhimõtteliselt VTMS tagab vääriteomenetluse kohtuvälise menetleja otsuse vaidlustamiseks üldise kohtusse pöördumise õiguse; siiski kohtusse pöördumise kaebetähtaja möödalahendamisel ja kohtu poolt tähtaja ennistamata jätmise korral omab vastav kohtumäärus isiku õiguste ja kohustuste osas lõplikku tähendust. Nimetatud määrust VTMS § 191 p 4 kohaselt vaidlustada ei saa ning isik ei saavuta asja sisulist läbivaatamist.

34. Pean vajalikuks lisaks rõhutada, et kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebuse kaebetähtaja ennistamise üle otsustab maa- või linnakohus **eelmenetluses ainuisikuliselt üksnes kirjalike dokumentide põhjal.** Ka on otsuse tegemisel jäetud kohtunikule ulatuslik otsustusruum, kuna KrMS § 172 sisaldab **määratlemata õigusmõisteid.** Kohtupraktika on tõsi küll teatud osas kujundanud arusaamist, mida pidada mõjuvaks põhjuseks tähtaja möödalahendamisel. Nii on Riigikohus näiteks rõhutanud, et "[...] kaebetähtaja ennistamisel mõistetakse mõjuva põhjusena sellist objektiivset takistust, mis tegi isikul võimatuks kaebuse tähtaegse esitamise. Siia kuuluvad nii isikuvälised asjaolud - loodusõnnetus, transpordi- või sidehäire jms, kui ka isikuga vahetult seotud asjaolud - raske haigus, ajutine vaimutegevuse rike jms."¹⁴ Siiski on tegu väga hinnangulise otsusega, kus otsustajal on ulatuslik otsustusruum.

35. Vääriteomenetlus kujutab endast küllaltki intensiivset isiku põhiõiguste riivet, mistõttu on ebaõige lahendi vältimine väga oluline. Isiku karistamisega kaasneb alati isiku teatud mõttes "stigmatiseerimine", andmed karistatuse kohta säilitatakse ühe aasta jooksul karistusregistris (karistusregistri seaduse § 3¹, § 25 lg 1 p 1) ning sellega seoses võivad isikule kaasneda mitmed negatiivsed järelmid (nt isiku teistkordne süüdimõistmine vääriteomenetluse korras samasuguse asja eest võib kaasa tuua kriminaalkorras karistamise, vääriteo eest karistamine võib välistada teatud tegevuslubade saamise või kaasa tuua nende kehtivuse peatamise jms). Võrreldes VTMS regulatsiooni teiste kohtumenetlustega, tuleb märkida, et **nii halduskohtumenetluse seadustik** (nt § 12 lg 3) **kui ka tsiviilkohtumenetluse seadustik** (§ 45 lg 5) **näevad ette** isiku õiguste tõhusa kaitse eesmärgil **erikaebevõimaluse** kohtusse pöördumise kaebetähtaja ennistamata jätmise peale.

36. Lisaks, kui apellatsiooniasemes võib argumenteerida, et määruskaebuse läbivaatamine vaidlustatava määruse koostanud kohtus ja kõrgema astme kohtus on ühtse määruskaebemenetluse erinevad etapid¹⁵ (st toimub kaebuse mitmekordne hindamine nii määruse teinud kohtu poolt

¹² RKKKo 17.02.1998, nr 3-1-1-31-98. Sellest tulenevalt näiteks juhul, kui erikaebuse sisuline alus on ära langenud (nt isik vabastatakse vahi alt), on Riigikohtu kriminaalkolleegium pidanud võimalikuks jätta erikaebus rahuldamata (RKKKm 11.03.1997, nr 3-1-1-27-97; 09.03.1998, nr 3-1-1-37-98).

¹³ RKKKo 23.11.2004, nr 3-1-1-122-04, p 12.

¹⁴ RKKKm 09.06.1998, nr 3-1-1-77-98; 11.12.2003, nr 3-1-1-144-03, p 8; 16.03.2004, nr 3-1-1-14-04, p 8.3.

¹⁵ RKPJKo 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04, p 15. Riigikohtu kriminaalkolleegium on 09.06.2003 määruses asjas nr 3-1-1-93-03 rõhutanud, et erinevalt varem kehtinud regulatsioonist on määruskaebuse lahendamise õigus antud samale kohtukoosseisule, kes määruse tegi. "VTMS § 195 lg 2 täpsustab siiski, et selline pädevus on määruse teinud kohtukoosseisul vaid juhul, kui ta peab määruskaebust põhjendatuks ning tühistab vaidlustatud määruse oma uue määrusega. Sama paragrahvi kolmas lõige sätestab, et kui kohtukoosseis peab määruskaebust põhjendamatuks, edastab ta selle viivitamatult vastavalt kohtualluvusele. Seadusandja ei ole pidanud vajalikuks nõuda viimasel juhtumil

uuesti kui ka kõrgemalseisva kohtu poolt ning seega kohtusüsteemi sisene kontroll), siis kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatakse kaebus vahetult maa- või linnakohtule, kus lõplik sõnaõigus kaebetähtaja ennistamise küsimuses jääb kohtunikule ainuisikuliselt.

37. Täiendavalt märgin veel, et VTMS 15. peatükis sätestatud **teistmismenetlust ei saa vaadelda tõhusa alternatiivina isiku õiguste kaitsel**,¹⁶ mis läbi võiks kõrvaldada väära kohtulahendiga tekitatud võimalikku kahju. VTMS §-s 180 sätestatud teistmisalused võivad ka puududa.

38. Ka ei saa pidada VTMS § 191 punkti 4 põhiseaduspäraseks põhjusel, et võimalik on määruskaebe korras vaidlustada kaebuse läbi vaatamata jätmist. Viimasel juhul saaks olla kaebuse esemeks ning kohus saaks kontrollida üksnes küsimust, kas esines läbi vaatamata jätmise alus – tähtaja ennistamise taotlust ei ole esitatud või maa- või linnakohtunik on jätnud tähtaja ennistamata. Kas ennistamata jätmine oli õigustatud või mitte, ei saa määruskaebe korras vaidlustada ega määruskaebust lahendav kohus hinnata, kuna VTMS § 191 p 4 selle *expressis verbis* välistab.

39. Samuti tuleb kaebetähtaja ennistamata jätmise määruse vaidlustatavuse juures tähelepanu pöörata asjaolule, et kohtuvälise menetleja poolt üldmenetluses tehtud otsuse teatavakstegemine, millest omakorda hakkab kulgema kaebetähtaeg, **esitab kõrgendatud nõuded menetlusosalise kohustustele**: kaebus üldmenetluses tehtud otsuse peale esitatakse maa- või linnakohtule 15 päeva jooksul, alates päevast, mil kohtuvälise menetleja otsus on menetlusosalisele kohtuvälise menetleja juures kättesaadav ning otsust isikule kätte ei toimetata (vt VTMS § 70 lõiked 4 ja 5, § 114 lg 4). Kuigi taoline otsuse teatavakstegemise regulatsioon ei ole abstraktselt hinnates koosmõjus teiste VTMS sätetega põhiseadusega vastuolus, on tegu asjaoluga, mida kaebetähtaja ennistamata jätmise vaidlustatavuse puhul tuleb arvestada.

KOKKUVÕTE

40. Eeltoodust tulenevalt leian, et VTMS § 191 p 4 on vastuolus põhiseaduse § 15 lõike 1 lausega 1 koostoimes põhiseaduse § 24 lõikega 5 osas, milles ei võimalda kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebuse kaebetähtaja ennistamata jätmise kohtumäärust vaidlustada määruskaebe korras.

Austusega

Allar Jõks

uue kohtumääruse koostamist, millega motiveeritaks veelkord, miks määruse teinud kohtukoosseis peab seda, vaatamata kaebuses toodud argumentidele, seaduslikuks. [...] Eeltoodu viitab asjaolule, et määruse teinud kohtukoosseis on juba kaalunud määruskaebuse põhjendatust ning leidnud selle olevat alusetu."

¹⁶ Sellele on viidatud näiteks Riigikohtu kriminaalkollegiumi 26.05.2003 määruses asjas nr 3-3-1-35-03, kuid sel ajal kehtis veel VTMS § 180 p 6, mis nägi ette teistmisalusena muu asjaolu, mis on toonud kaasa ebaõige kohtulahendi tegemise.