



ÕIGUSKANTSLER

Monica Rand  
Tallinna Munitsipaalpolitsei Amet  
munitsipaalpolitsei@tallinnlv.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 2.12.2011 nr 7-5/110776/1105937,  
7-5/110777/1105937

## Soovitus hea halduse tagamiseks

Austatud proua Rand

Minu poole pöördusid kaks avaldajat, kes väljendasid rahulolematust Tallinna Munitsipaalpolitsei Ameti (MUPO) tegevuse suhtes ning leidsid, et nende õigusi on rikutud. Alustasin menetluse ning küsisin lõpliku seisukoha kujundamiseks ka MUPO arvamust.

**Olles analüüsinud avalduses esitatud seisukohti, MUPO vastust ning asjassepuutuvat regulatsiooni, asun seisukohale, et MUPO tegevuses puudus õigusvastasus. Leian siiski, et hea halduse põhimõtte paremaks tagamiseks tuleb kõnealuse hoiatustrahvi menetlemisega seotud dokumente täpsustada.**

Esitan esmalt ülevaate menetluse käigust ning selgitan seejärel enda seisukohta lähemalt.

### 1. Menetluse käik

#### 1.1. Avaldused

1. Õiguskantsleri poole pöördusid kaks avaldajat palvega kontrollida, kas MUPO rakendab kirjalikku hoiatusmenetlust õiguspäraselt.

2. Mõlemad avaldajad olid parkinud sõiduki keelatud kohas. Nende sõidukite tuuleklaasile jäeti dokument, mida nad pidasid trahviteateks. Ühel juhul oli dokumendi ülaservas suurte tähtedega kirjutatud: „TALLINNA MUNITSIPAALPOLITSEI AMET TRAHVITEADE HOIATUSTRAHV NR XXXXXXX“, teisel juhul oli blanketil pealkiri „TALLINNA MUNITSIPAALPOLITSEI AMET KIRJALIK HOIATUSMENETLUS NR XXXXXXX“.

3. Avaldajad tasusid dokumendis ettenähtud rahatrahvi.

4. Mõni aeg hiljem jõudis avaldajateni teine dokument, mille pealkiri oli „Trahviteade“ ning millel oli sama number kui tuuleklaasile jäetud dokumendil. Erinev oli esimese ja teise dokumendi

Õiguskantsleri Kantselei

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

koostaja nimi ning koostamise kuupäev. Samuti erinevalt esimesest trahviteatest oli teises märgitud korrektselt avaldajate nimed – esimeses teates olid märgitud vaid sõiduki andmed.

5. Avaldajad olid seisukohal, et ühe rikkumise eest kahe trahviteate esitamine ei ole õiguspärane ega kooskõlas väärtomenetluse seadustikuga.

6. Avaldajad tõid välja ka asjaolu, et kirjalikus hoiatusmenetluses puudub isikul edasikaebevõimalus. Selles osas jätkan eraldi normikontrollimenetlust, hindamaks kas niisugune regulatsioon on põhiseadusega vastavuses.

## 1.2. Õiguskantsleri küsimused

7. Pöördusin MUPO poole ning palusin vastata järgmistele küsimustele:

- (a) Palun selgitage, millisel eesmärgil ning millistest õigusnormidest lähtuvalt väljastas MUPO kahel avaldusealusel juhtumil ühe rikkumise kohta kaks trahviteadet. Kas see on MUPO tavaline praktika? Kuidas on MUPO hinnangul selline tegevus kooskõlas topeltkaristamise keelu, väärtomenetluse seadustikus trahviteatele sätestatud nõuete (rekvisiidid, kättetoimetamine) ja hea halduse tavaga?
- (b) Kas MUPO praktikas kohaldatakse kirjalikku hoiatamismenetlust üksnes nendes liiklusrikkumistes, mis kajastuvad trahviteate vormil (avaldusealusel juhul esimene trahviteade)?
- (c) Kuidas MUPO praktikas tõlgendatakse väärtomenetluse seadustiku (VTMS) § 54<sup>1</sup> lg 1 punktis 2 toodud määratlust „ei olnud võimalik kohe tuvastada mootorsõiduki juhti“?
- (d) Kas MUPO praktikas on kirjalikus hoiatamismenetluses tehtud trahviteateid vaidlustatud? Kui jah, siis millistel alustel ja milline on üldistatult olnud vaidlustamise tulemus? Kas MUPO hinnangul võimaldab väärtomenetluse seadustik kohtuvälisel menetlejal loobuda hoiatustrahvi sissenõudmisest, kui vaidlustuse tulemusel ilmnevad väärtomenetlust välistavad asjaolud?
- (e) Kas MUPO on saanud analoogseid kaebuseid, kus trahviteate korduv esitamine või selle sisu on jäänud isikutele arusaamatuks?

## 1.3. Tallinna Munitsipaalpolitsei Ameti vastus

8. MUPO selgitas, et avaldajad ei ole trahviteate vaidlustamiseks MUPO poole pöördunud.

9. Küsimusele (a) vastuseks märkis MUPO, et nad ei väljasta kahte trahviteadet. Üks ja ainus trahviteade väljastatakse vastavalt VTMS §-dele 54<sup>1</sup>–54<sup>3</sup> sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale tähtitud kirja teel tema rahvastikuregistri järgsele elukoha aadressile.

10. Rikkumise fikseerimisel sõiduki esiklaasile pandav kollane leht on MUPO kinnitusel väärtomenetluse fikseerimise dokument ja **omab informatiivset iseloomu**. Kollane leht jäetakse MUPO kinnitusel rikkumise fikseerimise dokumendina sõiduki klaasipuhastaja ja akna vahele, et isik sõiduki juurde naastes saaks viivitamatult teada, et ta on toime pannud õigusrikkumise. Isikul on võimalik sündmuskohal teatisele märgitud asjaoludega tutvuda ning seisukoht kujundada. Kollane leht kui väärtomenetluse fikseerimise dokument ei ole MUPO kinnitusel oma iseloomult trahviteade ja see ei vasta

VTMS §-s 54<sup>2</sup> sätestatud trahviteate tunnustele. Seega ei saada MUPO mitte kunagi ühe rikkumise kohta kahte trahviteadet. Taoline tegevus ei ole topeltkaristamine.

**11.** Vastuseks küsimusele (b) märkis MUPO, et kirjalikku hoiatamismenetlust kohaldatakse vaid nendes liiklusrikkumistes, mis on loetletud rikkumise fikseerimise dokumendil (kollane leht).

**12.** Küsimusele (c) vastates selgitas MUPO, et kui sõiduk on pargitud liikluseeskirja nõudeid rikkudes ja sõiduki juures ja lähikonnas ei viibi sõiduki juhti, keda oleks ametnikul sõiduki parkijana võimalik tuvastada, jäädvustab ametnik rikkumise fotodel ja koostab rikkumise fikseerimise dokumendi. Viie tööpäeva jooksul koostatakse trahviteade, mis saadetakse tähtud postiga seaduses nimetatud isikule.

**13.** Küsimuse (d) kohta kirjutas MUPO, et trahviteateid on praktikas vaidlustatud ning valdavalt vaidlustatakse muudel alustel kui on määratletud VTMS §-s 54<sup>5</sup>. MUPO tõi välja ka mitmeid näiteid, millistel alustel on kaebusi esitatud: kõnniteele parkimise keelamine kitsendab põhjendamatult sõiduki juhi põhiseaduslikke isiku põhiõigusi; ei ole seadust, mis reguleeriks, et liikluseeskirja mõjuala saab alguse peale märki; puudega sõidukijuhi parkimise kaardiga võib parkida igal pool ja selle parkimise kaardi omanikele liikluseeskiri ei kehti; kui enne keelumärki ei ole teavitustahvliit, et tuleb keelumärki, siis ei pea seda täitma; kõnniteel liikluseeskiri ei kehti; õuealal liikluseeskiri ei kehti; öösel ja pühade ajal liikluseeskiri ei kehti; avalikuks kasutamiseks erakinnistul liikluseeskiri ei kehti.

**14.** Kaebuste rahuldamise praktika osas kommenteeris MUPO, et kui rikkumine on tõendatud ja üheselt mõistetav, jäetakse kaebus rahuldamata. Väärteomenetlust välistavate asjaolude ilmnmisel on VTMS § 29 kohaselt võimalik väärteomenetlus lõpetada.

**15.** Küsimusele (e) vastas MUPO, et nad ei ole saanud kunagi kirjalikku kaebust seoses sellega, et trahviteade oleks kellelegi korduvalt saadetud. Telefoni teel on 2011. aasta jooksul kokku küsitud kümnel korral, et isik tasus trahvi sõidukile jäetud kollase paberi alusel, aga nüüd saadeti koju tähtud kiri. Peale selgitamist on küsimus lahenenud. Selle all pidas MUPO eeldatavasti silmas, et trahvi teistkordset tasumist ei toimunud.

## 2. Õiguskantsleri arvamus

**16.** Riigikohus on põhiseaduse (PS) §-st 14 tuletanud **õiguse heale haldusele**<sup>1</sup>. Õigus heale haldusele hõlmab mitmeid olulisi alapõhimõtteid, millest haldusorganid peavad oma igapäevatoos juhinduma – viisakus ja abivalmidus, tegevuste eesmärgipärasus, läbipaistvus, isikute kaasamine ja ärakuulamine, otsuste põhjendamine, otsuste selgus ja üheselt mõistetavus. Nimetatud põhimõtted ei kuulu kohaldamisele üksnes haldusmenetluses, vaid ka isiku õigusi intensiivsemalt riivamas süüteomenetluses.

**17.** Antud menetluses tuleb leida vastus küsimusele, kas seoses sama rikkumisega kahe dokumendi, milles mõlemas nõutakse hoiatustrahvi tasumist, esitamine võib rikkuda avaldajate põhiõigust heale haldusele.

<sup>1</sup> RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, punktid 12 ja 16: „Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sätestest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele [...] Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete analüüs viib järeldusele, et PS-st tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest.”

**18.** VTMS § 54<sup>1</sup> lg 1 p 2 sätestab, et seaduses sätestatud juhtudel võib kohtuväline menetleja mootorsõidukiga toime pandud liiklusväärteto puhul määrata hoiatustrahvi mootorsõiduki registrijärgsele omanikule, või kui registrisse on kantud vastutav kasutaja, vastutavale kasutajale, kui teo avastanud järelevalvet teostaval ametnikul ei olnud võimalik kohe tuvastada mootorsõiduki juhti ning rikkumine jäädvustati fotol, filmil või muul teabesalvestisel, millelt on visuaalselt tuvastatav mootorsõiduki registreerimismärk ning rikkumise tuvastamise aeg ja koht.

**19.** Nõustun MUPO tõlgendusega ning olen samuti seisukohal, et hoiatustrahvi on võimalik kohaldada parkimisnõudeid eiranud sõidukijuhi suhtes, kui sõidukijuht on sõiduki juurest lahkunud ning teda ei viibi sõiduki läheduses.

**20.** VTMS § 54<sup>2</sup> sätestab ammendava loetelu andmetest, mis tuleb fikseerida mootorsõiduki eest vastutavale isikule saadetavas trahviteates. Muu hulgas tuleb ära märkida juhul, kui trahviteate adressaat on füüsiline isik, siis tema ees- ja perekonnanimi, elukoha aadress, isikukood või selle puudumisel sünniaeg ning juhul, kui trahviteate adressaat on juriidiline isik, siis tema nimetus ja registrikood ning välismaisel juriidilisel isikul registrikoodiga võrdsustatud numברי- või tähekombinatsioon, asukoha aadress, telefoninumber ja elektronposti aadress (VTMS § 54<sup>2</sup> lg 1 p 4, 5).

**21.** Juhul, kui teo avastanud järelevalvet teostaval ametnikul ei olnud võimalik kohe tuvastada mootorsõiduki juhti, ei saa ta seega kohapeal trahviteadet vormistada, sest esiteks tal puuduvad VTMS § 54<sup>2</sup> lg 1 p-des 4 ja 5 nõutavad andmed ning teiseks ei luba väärtetoemenetluse seadustik jätta isikuandmeid sisaldavat trahviteadet sõiduki tuuleklaasile, vaid näeb ette trahviteate saatmise posti teel tähtkirjaga isiku rahvastikuregistrijärgsel või muul menetlejale teada oleval aadressil (VTMS § 54<sup>3</sup> lg 1).

**22.** MUPO hinnangul tuuleklaasile pandav nn kollane paber ei kujutagi endast trahviteadet VTMS tähenduses, vaid see on väärteto fikseerimise dokument (ülal p 10).

**23.** VTMS ei näe eraldi ette informatiivset teadet rikkumise kohta isikule, kuid VTMS § 5 p 1 järgi peab menetlustoimingut rakendades menetlusosalist teavitama. Kirjaliku hoiatamismenetluse kohaldamine lõpetab väärtetoemenetluse (VTMS § 51<sup>1</sup> lg 6), järelkult on enne trahviteate koostamist tehtavad toimingud menetlustoimingud.

**24.** Olen siiski seisukohal, et inimesele, kes ei tunne peensusteni väärtetoemenetluse ülal kirjeldatud regulatsioone, võib tuuleklaasi vahele pandud väärteto fikseerimise dokument mõjuda nimelt trahviteatena. Kuigi selle informatiivse dokumendi pealkiri ei ole „Trahviteade“, tuvastab inimene sellelt dokumendilt oma sõiduki numbri, väärteto toimepanemise aja, viited sellele, milles täpselt rikkumine seisnes ning avastab paberi allservast talle määratud hoiatustrahvi suuruse ning makse tasumiseks vajalikud andmed, mis algab sõnadega: „Trahviteate summa tasuda [...]“. Pöördel on ka maksekorraldus. Enne maksekorraldust antakse põhjalikke õiguslikke selgitusi, kus on muu teksti seas ka lause selle kohta, et füüsilisele isikule saadetakse trahviteade posti teel tähtkirjaga rahvastikuregistris märgitud või muul menetlejale teada oleval aadressil.

**25.** Selles dokumendis ei ole aga eraldi selgitatud, et tegu on väärtetegu fikseeriva dokumendiga ning et tegelik trahviteade saadetakse inimesele hiljem. Seetõttu olen seisukohal, et tuuleklaasile asetatav dokument võib luua inimesele eksitava mulje ning võib kaasa tuua olukorra, mil inimene tasubki ühe rikkumise eest kaks korda. Leian, et hea halduse tavaga on kooskõlas, kui parkimiskorra rikkumise dokumentatsioon oleks inimesele üheselt arusaadav ja mõistetav. Märgin, et ka MUPO veebilehel ei ole selgitatud, et sõiduki tuuleklaasile jäetav dokument on informatiivse iseloomuga.

**26. Soovitan Teil kõnealuseid dokumente muuta, lisades**

a) väärteo fikseerimise dokumenti selgitus selle kohta, et sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale saadetakse tema rahvastikuregistrijärgsele aadressile ka ametlik trahviteade (VTMS §-dele 54<sup>1</sup>–54<sup>3</sup> sisu selgitus) ning

b) tegelikku trahviteatesse, mis saadetakse rikkujale tähtkirjaga koju, selgitava lause, et kui isik on juba talle määratud hoiustrahvi tasunud tuuleklaasile jäetud teatest lähtuvalt ning on veendunud, et antud trahviteate number on sama, on ta oma kohustuse juba täitnud ning võib selle trahviteate jätta tähelepanuta.

27. Toonitan, et minu hinnangul ei ole MUPO tänane praktika õigusvastane ega too kaasa rikkujale määratud hoiustrahvi õigusvastasust. Küll aga olen seisukohal, et menetlusdokumentide arusaadavust tuleb parandada, et MUPO tegevus oleks kooskõlas hea halduse tavaga.

Palun Teil vastata mulle hiljemalt kahe kuu jooksul minu kirja saamisest, mida kavatsete minu soovitusega seoses ette võtta.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder