

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Jõustumise kp:
Avaldamismärge:

Riigikohtu üldkogu
otsus
algtekst
16.05.2008
RT III 2008, 24, 159

3-1-1-86-07 Riigikohtu üldkogu 16. mai 2008. a kohtuotsus I. E. karistamises ühistranspordiseaduse § 54⁷ lg 1 järgi

RIIGIKOHTU ÜLDKOGU KOHTUOTSUS Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-1-1-86-07
Otsuse kuupäev	16. mai 2008
Kohtukoosseis	Eesistuja Märt Rask, liikmed Tõnu Anton, Jüri Ilvest, Peeter Jerofejev, Henn Jõks, Ott Järvesaar, Eerik Kergandberg, Hannes Kiris, Lea Kivi, Indrek Koolmeister, Ants Kull, Villu Kõve, Lea Laarmaa, Julia Laffranque, Jaak Luik, Priit Pikamäe, Jüri Pöld, Harri Salmann ja Tambet Tampuu
Kohtuasi	Väärteoasi I. E. karistamises ühistranspordiseaduse § 54 ⁷ lg 1 järgi
Vaidlustatud kohtulahend	Harju Maakohtu 19. juuni 2007. a otsus väärteoasjas nr 4-07-1655
Kaebuse esitaja ja kaebuse liik	I. E. kaitsja vandeadvokaat Alar Eiche kassatsioon
Asja läbivaatamise kuupäev	19. veebruar 2008
Istungil osalenud isikud	I. E. kaitsja vandeadvokaat Alar Eiche, AS Ühisteenused esindaja vandeadvokaat Margo Lemetti ning õiguskantsleri esindajad õiguskantsleri asetäitja-nõunik Madis Ernits ja õiguskantsleri nõunik Nele Parrest

Resolutsioon

1. Tunnistada ühistranspordiseaduse § 54¹¹lg 3 ning väärteomenetluse seadustiku § 9 p 3 ja § 10 lg 5 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.
2. Tühistada Harju Maakohtu 19. juuni 2007. a otsus I. E. karistamises ühistranspordiseaduse § 54⁷lg 1 järgi ja lõpetada väärteomenetluse seadustiku § 29 lg 1 p 1 alusel väärteomenetlus I. E. teos väärteo tunnuste puudumise tõttu.
3. Kassatsioon rahuldada.
4. Jätta läbi vaatamata I. E. taotlus tunnistada AS Ühisteenused poolt ühistranspordivahendi peatustevahelisel alal peatamine õigusvastaseks.

Asjaolud ja menetluse käik

1. AS Ühisteenused piletikontrolli grupi linnatranspordi töötaja Riina Helenurm karistas 19. märtsi 2007. a otsusega I. E. ühistranspordiseaduse (*ÜTS*) § 54⁷lg 1 alusel rahatrahviga 8 trahviühikut (480 krooni) selle eest, et ta sõitis 22. veebruaril 2007 ühistranspordivahendis sõiduõigust tõendava dokumendita.
2. I. E. esitas kohtuvälise menetleja otsuse peale kaebuse, milles taotles karistusotsuse tühistamist ja väärteomenetluse lõpetamist ning AS Ühisteenused poolt peatustevahelisel alal ühistranspordivahendi peatamise õigusvastaseks tunnistamist.
3. Harju Maakohtu 19. juuni 2007. a otsusega tühistati kohtuvälise menetleja otsus I. E.-le mõistetud karistuse osas ja karistati I. E. rahatrahviga 4 trahviühikut (240 krooni). Muus osas jäeti kaebus rahuldamata.

3.1.Maakohus märkis, et kontrollimise ajal puudus I. E-l sõiduõigust tõendav dokument. Kohus ei saa määratleda mõistet «mõistliku aja jooksul talongi komposteerimine», sest ÜTS § 52 lg 1 alusel majandus- ja kommunikatsiooniministri kinnitatud sõitjate bussiliiniveo, bussijuhuveo, taksoveo ja pagasiveo üldeeskirja § 7 lg 3 p 2 järgi peab sõitja pileti kompostriga märgistama kohe pärast sisenemist. Tallinna Linnavolikogu määrusega kehtestatud Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise korra § 8 lg 7 kohaselt on sõitja kohustatud ühissõidukis sõidutalongi kompostris märgistama kohe pärast sisenemist. Seetõttu asus maakohus seisukohale, et I. E. käitumine ühistranspordis ei olnud kooskõlas ei ülalnimetatud eeskirja ega määrusega, kui võrd kontrollimise hetkel puudus tal kompostris märgistatud pilet. Kuna I. E. ei sattunud ühistranspordi juhuslikult, vaid sisenes sinna sooviga kasutada teenust, panigi ta toime talle süüksarvatud väärtet. Kohus leidis, et kuna I. E. oli peaaegu jõudnud kompostrini, kuid kontrollimise hetkeks ei olnud jõudnud seda veel kasutada, siis pani ta süüteo toime ettevaatamatusega hooletuse vormis, kui võrd ta ei täitnud hoolsuskohustust. Temalt kui sõitjalt eeldatav kohusetundlik ja tähelepanelik suhtumine eeldanuks kohe pärast ühistranspordi sisenemist talongi kompostris märgistamist.

3.2.Maakohus ei nõustunud menetlusaluse isiku seisukohaga, et N. Savtšenkova ja M. Sekirin ei olnud pädevad menetlejad. Kohus ei nõustunud ka väitega, et olukorras, kus üks linnatranspordi teenindaja, s.o N. Savtšenkova alustas menetlust sellega, et tabas sõiduõigust tõendava dokumendita reisija, siis oleks pidanud tema väärtet osaja ka lõpuni menetlema ja mitte volitama menetlust jätkama ning sealhulgas väärtetoprokolli koostama M. Sekirinit. Kohtu hinnangul ei tulene selline seisukoht seadusest. ÜTS § 54¹¹lg 3 järgi võib sama seaduse §-s 54⁷märgitud väärtetude kohtuväliseks menetlejaks olla ka eraõiguslik juriidiline isik halduslepingu alusel, mis on sõlmitud ÜTS § 54¹¹lg 2 p-des 3, 4 ja 5 nimetatud kohtuvälise menetlejaga. Tulenevalt väärtetomenetluse seadustiku (VTMS) § 9 lg 3 sätetest on kohtuväliseks menetlejaks halduslepingu alusel toimiv eraõiguslik juriidiline isik, mitte aga üks konkreetne kohtuvälise menetleja töötaja.

3.3.Kohtuotsuses märgitakse, et kuigi kaebuses on loetletud erinevaid seadusi ja eeskirju, ei tulene ühestki neist sõidupiletite kontrollimise eesmärgil ühissõiduki peatustevahelisel alal peatamise õigusvastasust. Võiks eeldada, et sõiduki peatamisega peatustevahelisel alal on piiratud kaebaja põhiseaduslikku õigust liikumisvabadusele, kuid sõiduõigust tõendava dokumendi olemasolul ei oleks kaebajat trammist väärtetoprokolli koostamiseks välja viidud. Kohtule ei ole ka laekunud peatatud trammis ühegi teise sõitja kaebust selle kohta, et peatamisega oleks nende õigusi riivatud. Seega võiks järeldada, et trammis sõitnud ja peatatud trammis viibinud umbes 20 inimesest riivati peatamisega vaid kaebaja õigusi, kes samas osutus ainsaks, kellel puudus sõiduõigust tõendav dokument ja kelle suhtes alustati väärtetomenetlust. Kohus asus seisukohale, et väärtetot toimepanija suhtes alustatav menetlus peabki piirama väärtetot toimepanija liikumisvabadust, kui võrd vastasel juhul poleks võimalik väärtetomenetlust läbi viia. Kaebuses oli veel väidetud, et kohtuvälise menetleja ei näidanud enda pädevust tõendavat tunnistust, et ta käitus halvasti ja et menetlusaluse isiku ülekuulamise protokoll oli menetleja allkirjastanud enne, kui menetlusalune isik seletuse kirjutas. Kohus leiab, et ükski nendest asjaoludest ei muuda olematuks I. E. poolt väärtetot toimepanemist ega saa olla vaidlustatud otsuse tühistamise aluseks VTMS § 150 mõttes.

3.4.Karistuse osas märkis maakohus, et I. E. puhul ei ole tuvastatud vastutust raskendavaid ega kergendavaid asjaolusid. Seetõttu tulnuks teda kohtupraktikas valitseva arusaama kohaselt karistada sanktsiooni keskmises määras. Kuid arvestades lisaks ka seda, et I. E. pani nimetatud rikkumise toime esmakordselt ja ettevaatamatusest, luges maakohus põhjendatuks karistada teda alla sanktsiooni keskmise määra.

4.Harju Maakohtu otsuse peale esitas kassatsiooni I. E. kaitsja vandeadvokaat Alar Eiche, kes taotleb maakohtu otsuse tühistamist ja väärtetomenetluse lõpetamist.

5.Riigikohtu kriminaalkolleegium andis 31. detsembri 2007. a määrusega väärtetot osaja VTMS § 169 lg 2 alusel lahendamiseks Riigikohtu üldkogule.

Väärtetot osaja materjalidest nähtuvalt karistas I. E. 19. märtsi 2007. a otsusega ÜTS § 54⁷lg 1 alusel AS Ühisteenused piletikontrolli grupi linnatranspordi teenindaja. AS Ühisteenused on eraõiguslik juriidiline isik, kellele on Tallinna linnaga sõlmitud halduslepingu alusel pandud kohtuvälise menetleja ülesanded. Halduslepinguga ÜTS §-des 54¹, 54², 54³, 54⁴, 54⁵, 54⁶, 54⁷ ja 54¹⁰ sätestatud väärtetetude kohtuvälise menetlemise ülesannete eraõiguslikule isikule delegerimise võimalus on ette nähtud ÜTS § 54¹¹lg-s 3. Sama paragrahvi esimese lõike kohaselt laienevad sellisele eraõiguslikule kohtuvälisele menetlejale kõik väärtetomenetluse sätted.

Kolleegium nõustus kassaatoriga, et selle väärtetot osaja lahendamine eeldab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse käivitamist, selgitamaks, kas ÜTS § 54¹¹lg 3 on kooskõlas põhiseaduse (PS) preambulis, samuti §-des 3, 10, 13 ja 14 sätestatuga nende koostoimes. Süüteomenetluste ja sealhulgas ka väärtetomenetluse näol on üldtunnustatud arusaama kohaselt tegemist valdkonnaga, milles on juba põhiseadusest tulenevalt aktsepteeritavad kõige suuremal hulgal ja kõige tõsisemad põhiõiguste riivid. See tähendab omakorda, et eriti just süüteomenetluste puhul peab igal konkreetsel juhul olema riiklikult maksimaalselt tagatud põhiõiguste riive seaduslikkus ja põhjendatus. Eeskätt just põhiõiguste riive võimalik intensiivsus süüteomenetluste puhul annab kolleegiumi arvates põhiseaduslikkuse järelevalve korras aluse kaalumiseks, kas süüteomenetlused ja sellega seonduv riigi karistusvõim ei kuulu mitte riigi selliste tuumikfunktsioonide hulka, mille delegerimine erasektorile ei ole põhiseadusega kooskõlas.

Menetlusosaliste põhjendused

6.I. E. kaitsja hinnangul on maakohus, leides, et sõitja peab ühissõidukisse sisenemisel sõidupileti komposteerima kohe, mitte aga mõistliku aja jooksul, tõlgendanud sõitjateveo üldeeskirja § 7 lg 3 punkti 2 ebaõigesti. Kaitsja märgib, et kohtuvälise menetleja ametnik ei esitanud I. E-le sellekohasest nõudmisest hoolimata enda pädevust tõendavat dokumenti, millega ta rikkus VTMS § 10 lg-t 4. Lisaks on kaitsja seisukohal, et I. E. väidetavat väärtegu menetles ebaseaduslik menetleja. Kuna kohtuvälise menetleja otsuses ei käsitleta menetlusaluse isiku vastulauses sisaldunud väiteid, on kohtuvälise menetleja otsus põhistamata ja seega on oluliselt rikutud väärtemenetlusõigust VTMS § 150 lg 1 p 7 mõttes. Kassaatori hinnangul on kohtuvälise menetleja väärtemenetlusõigust oluliselt rikkunud ka VTMS § 150 lg 1 p 8 mõttes. Lisaks märgib kaitsja, et väärteloasja kohtuväliseks menetlejaks oleval AS-i Ühisteenusel puudub pädevus peatada peatustevahelisel alal ühistranspordi sõidukit, mistõttu on AS-i Ühisteenusel tegevus väärteloasja menetlemisel olnud ebaseaduslik. Kassaator tõstatab ka küsimuse sellest, kas kohtuvälise menetleja ülesannete delegeerimine eraõiguslikule juriidilisele isikule on kooskõlas PS § 3 lg-s 1 sätestatuga.

7. AS Ühisteenusel esindaja vandeadvokaat Margo Lemetti esitas Riigikohtule arvamuse, milles märgitakse järgmist. Avalike ülesannete eraõiguslikule isikule üleandmine on lubatav formaalse seadusliku volituse alusel ning eeldusel, et sealjuures on normilooje ja järelevalvega tagatud isikute põhiõiguste efektiivne kaitse. Tallinna linnavalitsuse pädevuses on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 1, ÜTS § 4, § 5 lg 1 p 11, § 54⁷ ja § 54¹¹ lg 2 p 3 alusel linnasisese ühistranspordi korraldamine, samuti sõidupiletite müügikorraldus, piletikontroll ja piletita sõidu eest ettenähtud väärtelo menetlemine. VTMS § 9 p 3, ÜTS § 54¹¹ lg 1 ja lg 3 ning halduskoostöö seaduse § 3 lg 2 ja § 5 lg 1 moodustavad koostoimes formaalse seadusliku volituse, mille alusel võib Tallinna linnavalitsus halduslepinguga volitada eraõiguslikku juriidilist isikut täitma kohtuvälise menetleja ülesandeid ÜTS §-des 54¹, 54², 54³, 54⁴, 54⁵, 54⁶, 54⁷ ja 54¹⁰ sätestatud väärtelude suhtes. Kuna menetlusalusele isikule on tagatud kõik põhi- ja menetlusõigused olenemata sellest, kas kohtuvälise menetleja on eraõiguslik juriidiline isik, ning kohalikul omavalitsusel on ÜTS § 5 lg 1 p-st 12 lähtuvalt õigus teha eraõigusliku juriidilise isiku tegevuse üle järelevalvet, siis ei saa eraõigusliku juriidilise isiku toimetatavas väärtemenetluses täheldada intensiivsemat põhiõiguste riivet kui mis tahes muu menetleja toimetatavas menetluses. Seetõttu leiab vastustaja, et ÜTS § 54¹¹ lg 3 ei ole vastuolus põhiseaduse preambulis, samuti PS §-des 3, 10, 13 ja 14 sätestatuga nende koostoimes, ning palub Riigikohtu üldkogul jätta vaidlusalune õigusnorm põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamata.

8. Õiguskantsler leiab, et ÜTS § 54¹¹ lg 3 ning VTMS § 9 p 3 ja § 10 lg 5 on osas, milles need näevad ette, et väärtelo kohtuvälise menetleja on eraõiguslik juriidiline isik halduslepingu alusel, vastuolus põhiseaduse preambuli ning §-dega 1, 10, 13, 14, 19 ja 30. Õiguskantsler märgib, et põhiseadus keelab riigivõimudel delegeerida riigi tuumikülesandeid riigisektorist väljapoole. Riigi tuumikülesannete delegeerimise keeld tuleneb demokraatia aluspõhimõttest, riigi jõumonomolist, põhiõigustest ja ametnikkonna nõudest, millega on seotud kõik kolm riigivõimu. Selle keelu rikkumine tähendab põhiseadusega paika pandud pädevuste jaotuse vastu eksimist. Õiguskantsleri hinnangul on karistusvõimu teostamine riigi tuumikülesanne ja seega on väärtemenetluse läbiviimise ja väärtelootsuse tegemise õiguse eraõiguslikule juriidilisele isikule delegeerimine vastuolus põhiseadusest tuleneva tuumikülesannete delegeerimise keeluga.

9. Justiitsminister on arvamusel, et riigi süüteomenetluslik karistusvõim kuulub riigi nn tuumikfunktsioonide hulka ning selle üleandmine eraõiguslikule juriidilisele isikule on seetõttu üldjuhul välistatud. Samas leiab justiitsminister, et juhul, kui on tegemist karistusvõimu piiratud üleandmisega väärtemenetluses ja menetleja tegevuse üle on tagatud piisav kontroll ning menetlusaluse isiku põhiõiguste kaitse, ei saa seda *a priori* lugeda põhiseadusega vastuolus olevaks. Menetleja õiguste delegeerimiseks on legitiimne ja kaalukas eesmärk tagada ammendav kontroll õigusrikkujate üle neil puhkudel, kui riigil, aga eelkõige just kohalikul omavalitsusel puudub piisav suutlikkus ja võimekus kehtestatud nõuete täitmise vahetuks kontrollimiseks ning karistuse määramiseks. Isikute õiguste kaitse seisukohalt on esmane, et eraõigusliku juriidilise isiku poolt kohaldatava karistuse maksimaalne määr on väike ja halduslepingu alusel väärtemenetlust läbiviiva isiku kaalutusõigus on karistuse määramisel kitsas. Seetõttu ei saa vaidlusaluseid norme lugeda põhiseadusega vastuolus olevateks.

10. Riigikohtu üldkogu istungil jäid menetlusosalised kirjalikes arvamustes esitatud seisukohtade juurde.

Asjassepuutuvad sätted

11. Ühistranspordiseadus (RT I 2000, 10, 58; 2007, 12, 66) sätestab:

«[...]

§ 54⁷. Sõit sõiduõigust tõendava dokumendita ja taksosõidutasu maksimisest keeldumine

(1) Sõiduõigust tõendava dokumendita sõidu eest bussis, trammis, trollibussis või reisirongis – karistatakse rahaträhviga kuni 10 trahviühikut.

[...]

§ 54¹¹. Menetlus

[...]

(3) Käesoleva seaduse §-des 54¹, 54², 54³, 54⁴, 54⁵, 54⁶, 54⁷ ja 54¹⁰ sätestatud väärtelo kohtuvälise menetleja on eraõiguslik juriidiline isik halduslepingu alusel, mis on sõlmitud käesoleva paragrahvi lõike 2 punktides 3–5 nimetatud kohtuvälise menetlejaga.»

Väärteomenetluse seadustik (RT I 2002, 50, 313; 2008, 1, 1) sätestab:

«[...]

§ 9. Kohtuväline menetleja

Kohtuväline menetleja on seadusega sätestatud juhul:

[...]

3) eraõiguslik juriidiline isik halduslepingu alusel.

[...]

§ 10. Kohtuvälise menetleja ametnik

[...]

(5) Käesoleva seadustiku § 9 punktis 3 nimetatud eraõiguslik juriidiline isik osaleb väärteomenetluses oma töötaja kaudu. Eraõiguslikule juriidilisele isikule laieneb käesoleva paragrahvi lõigetes 2–4 sätestatu tema erisusi arvestades.»

Üldkogu seisukoht

12.Riigikohtu üldkogu võtab kõigepealt seisukoha asjassepuutuvate sätete küsimuses (I). Seejärel analüüsib üldkogu asjassepuutuvate sätete kooskõla põhiseadusega (II) ning lõpuks lahendab väärteoasja (III).

I

13.Riigikohtu kriminaalkolleegium andis 31. detsembri 2007. a määrusega I. E. väärteoasja läbivaatamise Riigikohtu üldkogule VTMS § 169 lg 2 alusel, kontrollimaks, kas ÜTS § 54¹¹lg 3 on kooskõlas põhiseadusega.

14.Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 3 lg 3 järgi lahendab üldkogu Riigikohtu haldus-, tsiviil- või kriminaalkolleegiumi või erikogu üleantud asja, kui kolleegiumil või erikogul tekib põhjendatud kahtlus kohtuasja lahendamisel asjassepuutuva õigustloova akti põhiseadusele vastavuses. Asjassepuutuv on seadus, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega (vt Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-10-00 – RT III 2001, 1, 1, p 10). Seadus on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja seaduse põhiseadusega vastuolu korral otsustama teisiti kui seaduse põhiseadusele vastavuse korral (vt Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02 – RT III 2002, 28, 308, p 15).

15.AS Ühisteenused piletikontrolli grupi linnatranspordi teenindaja karistas 19. märtsi 2007. a otsusega I. E. ÜTS § 54⁷lg 1 alusel rahatrahviga selle eest, et ta sõitis 22. veebruaril 2007 ühistranspordivahendis ilma sõiduõigust tõendava dokumendita. Ühistranspordiseaduse § 54¹¹lg 3 põhiseadusega vastuolu korral puuduks AS-1 Ühisteenused menetlemispädevus ÜTS §-s 54⁷sätestatud väärtegade lahendamiseks. Väärteomenetluse seadustiku § 150 lg 1 p 2 järgi on väärteomenetlusõiguse oluliseks rikkumiseks see, kui väärteomenetluses on teinud lahendi ebaseaduslik menetleja. Kui ÜTS § 54¹¹lg 3, mille kohaselt võib ÜTS §-s 54⁷sätestatud väärteo kohtuväliseks menetlejaks olla eraõiguslik juriidiline isik halduslepingu alusel, on põhiseadusega vastuolus, on õigusvastane ka kõnealuse normi alusel eraõigusliku juriidilise isiku tehtud karistusotsus. Eelnevast tulenevalt leiab üldkogu, et ÜTS § 54¹¹lg 3 on asjassepuutuv norm.

16.Nii õiguskantsler kui ka AS Ühisteenused esindaja on seisukohal, et juhul, kui ÜTS § 54¹¹lg 3 on põhiseadusega vastuolus, tuleks põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistada ka VTMS § 9 p 3, millest tuleneb õigus anda eriseaduste, sealhulgas ka ÜTS § 54¹¹lg 3 alusel kohtuvälise menetleja pädevus halduslepingu järgi üle eraõiguslikule juriidilisele isikule. Kõnealust regulatsiooni täiendab veel VTMS § 10 lg 5, mille kohaselt osaleb väärteomenetluse seadustiku § 9 punktis 3 nimetatud eraõiguslik juriidiline isik väärteomenetluses oma töötaja kaudu ning eraõiguslikule juriidilisele isikule laieneb tema erisusi arvestades ka VTMS § 10 lõigetes 2–4 sätestatu.

Üldkogu nõustub menetlusosaliste eelnimetatud arvamusega ja leiab, et ÜTS § 54¹¹lg-s 3 ning VTMS § 9 p-s 3 ja § 10 lg-s 5 sätestatud tuleb käsitada ühtse regulatsioonina, mis näeb ette võimaluse delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule halduslepingu alusel kohtuvälise menetleja õigused. Riigikohtu varasematest seisukohtadest lähtuvalt tuleb õiguselguse tagamise eesmärgil lugeda asjassepuutuvaks ka need sätted, mis on tihedas seoses vaidlustatud normiga ning võivad kehtima jäädes tekitada õigusliku tegelikkuse suhtes ebaselgust (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1. oktoobri 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-14-07 – RT III 2007, 34, 274, p 12; 8. oktoobri 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-15-07 – RT III 2007, 33, 263, p 16). Seetõttu loeb üldkogu asjassepuutuvateks normideks ka VTMS § 9 p 3 ja § 10 lg 5.

II

17.Riigikohtu üldkogu leiab, et süüteomenetluse ja sellega seonduva riigi karistusvõimu delegeerimine eraõiguslikule juriidilisele isikule on vastuolus põhiseaduse §-des 3, 10, 13 ja 14 sätestatuga nende koostoimes, ja põhjendab seda järgmiselt.

18.AS Ühisteenused piletikontrolli grupi linnatranspordi töötaja karistas I. E. ÜTS § 54⁷lg 1 alusel rahatrahviga 8 trahviühikut (480 krooni) ühistranspordis sõiduõigust tõendava dokumendita sõidu eest. Kassatsioonkaebuses märgitakse muuhulgas, et I. E. väidetavat väärtegu menetles ebaseaduslik menetleja. Seejuures viitab kassaator Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 10. aprilli 2006. a otsusele asjas nr 3-1-1-7-06, kus on märgitud järgmist: «Põhiseaduse § 3 lg 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas

olevate seaduste alusel. Kohtuvälise menetleja otsuse tegemine väärtomenetluses on käsitatav isiku põhiõigusi piirava riigivõimu teostamisena, milleks peab menetlejal olema muu hulgas ka protsessuaalne pädevus.»

19. Esmalt tuleb nõustuda kassaatoriga, et nii kriminaalmenetlus kui ka väärtomenetlus kujutavad endast riigivõimu ühe alaliigi – karistusvõimu – teostamist ja et tulenevalt PS § 3 lg 1 esimesest lausest tuleb riigivõimu, sealhulgas karistusvõimu, teostada üksnes põhiseaduse ning sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Kuna riigivõimu teostamine üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel on ka üks õigusriigi põhimõtte väljendus, siis tuleb PS § 3 lõiget 1 lugeda koos §-s 10 väljendatud demokraatliku õigusriigi põhimõttega. Käesoleva kohtuasja kontekstis on alust rääkida riigivõimu teostamisest eeskätt ja põhiliselt kui riigipoolsest põhiõigusi riivavast tegevusest.

20. AS Ühisteenused kui kohtuvälise menetleja pädevus lähtub algselt kahtlemata seadusest – käesoleva kohtuasja lahendamiseks asjassepuutuvatest VTMS § 9 p-st 3 ja § 10 lg-st 5 ning ÜTS § 54¹¹lg-st 3. Kuid seadusereservatsiooni nõuet ei saa lugeda täidetuks pelgalt seaduse olemasoluga, ilma seadusest lähtuvatele põhiõiguste riivamise tegelikele võimalustele tähelepanu pööramata. AS Ühisteenused pädevuse omandamiseks riigivõimu teostamisel kohtuvälise menetlejana on VTMS § 9 p-s 3 ja § 10 lg-s 5 ning ÜTS § 54¹¹lg-s 3 sätestatu küll vajalikuks, kuid mitte piisavaks tingimuseks, sest lõppkokkuvõttes tulenes AS Ühisteenused pädevus kohtuvälise menetlejana hoopis Tallinna linnaga sõlmitud halduslepingust. Seadusereservatsiooni nõue ei välista absoluutselt riigivõimu teatud volituste delegeerimist. Kuid üldkogu arvates ei võimalda põhiseadus delegeerida kõiki riigivõimu volitusi, samuti peab delegeerimise viis olema kooskõlas põhiseadusega. Juba ainuüksi lepingu nimetusest tulenevalt on halduslepinguga põhimõtteliselt lubatav delegeerida eranditult vaid täitevvõimu sfääri kuuluvaid haldusülesandeid. Karistusvõimu ning sealhulgas süüteo menetlust oma terviklikkuses – koos võimaliku kohtumenetlusega – ei saa aga käsitada (tavalise) haldusülesannete täitmisena. Seetõttu ei saa üldkogu arvates VTMS § 9 p-s 3 ja § 10 lg-s 5 ning ÜTS § 54¹¹lg-s 3 sätestatut osas, mis võimaldab halduslepingu alusel delegeerida riigi karistusvõimu eraõiguslikule juriidilisele isikule, lugeda seadusereservatsiooni nõudega täielikus kooskõlas olevaks.

21. Kohtuvälise menetleja pädevuse ja seega laiemalt karistusvõimu delegeerimine AS-le Ühisteenused ei ole põhiseaduse vastane aga mitte pelgalt seadusereservatsiooni nõude järgimata jätmise tõttu. Üldkogu leiab, et karistusvõimu delegeerimine eraõiguslikule juriidilisele isikule on vastuolus ka PS § 3 lõike 1 esimesest lausest ja PS §-st 10 tuleneva nõudega, et riigivõimu tuleb teostada üksnes põhiseaduse alusel. See nõue hõlmab muuhulgas ka arusaama, et riigivõimu teostamine ei tohi sattuda vastuollu põhiseadusega. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 5. märtsi 2001. a otsuses asjas nr 3-4-1-2-01 märgitu kohaselt järeldub PS §-st 10, et põhiseaduse tõlgendamine on midagi enam kui sõnade tähenduse kindlakstegemine. Üldkogu nõustub õiguskantsleriga selles, et ka neid ülesandeid, mida on põhiseaduse mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim ja mis seetõttu moodustavad riigivõimu tuumikfunktsiooni, ei saa riigivõim delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule. Üldkogu on seisukohal, et riigi tuumikfunktsiooni hulka kuuluvaks tuleb lugeda ka karistusvõim ning sealhulgas ka süütegude menetlemine ja seda järgmistel kaalutlustel.

22. Süüteo menetluse puhul on tegemist riikliku tegevuse valdkonnaga, milles võimaldatakse ulatuslikult riivata isikute põhiõigusi. Seejuures ei erista väärtomenetluse seadustik kohtuvälise menetleja volituste ulatust lähtuvalt sellest, kas menetlejaks on avaliku võimu asutus või eraõiguslik juriidiline isik. Kooskõlas VTMS § 31 lg-s 1 märgituga järgitakse tõendite kogumisel väärtomenetluses kriminaalmenetluse sätteid koos VTMS 5. peatükis sätestatud erisustega. See tähendab muuhulgas, et ka eraõiguslik juriidiline isik kohtuvälise menetlejana võib väärtomenetluses raames nõuda isikult dokumentide, asjade või muu objekti esitamist (VTMS § 31 lg 2), taotleda isiku läbivaatust (VTMS § 34 lg 2), taotleda isiku kinnipidamist kuni 48 tunniks (VTMS § 45 lg 2), toimetada läbiotsimist (VTMS § 35 lg 1) ning määrata isikule väärtomeenist (VTMS § 73). Praeguse väärtomeenist puhul näeb väärtomeenist sättestav norm (ÜTS § 54⁷lg 1) küll ette üksnes võrdlemisi väikese (kuni 10 trahviühikut) rahatrahvi kohaldamise võimaluse, kuid juhul, kui süüdlane ei tasu talle määratud rahatrahvi, asendab kohus rahatrahvi arestiga (KarS § 72 lg 1). Seega võib eraõigusliku juriidilise isiku väärtomeenist tagajärjeks olla ka vabaduse võtmine. Samuti võib isiku karistus omakorda olla aluseks järgnevatele põhiõiguste piiramistele.

23. Mida ulatuslikumad on mingis valdkonnas põhiõiguste piiramise legaalsed võimalused, seda vastutusrikkamalt peab riik toimima isikute kaitsmisel ja sellise olukorra kujundamisel, mis peab vältima põhiõiguste põhjendamatud riived. Põhiseaduse §-st 13 tulenevalt on igal õigust riigi ja seaduse kaitsele ning § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Nendest põhiseaduse sätetest tuleneb igatüüpe õigus korraldusele ja menetlusele (vt ka Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas 3-4-1-5-02 – RT III 2002, 28, 308, p 30). Õigus korraldusele ja menetlusele sisaldab endas õigust riigi normatiivsele ja faktilisele tegevusele, et isik saaks end kaitsta ja turvaliselt tunda.

24. Isiku võimalus end kaitsta ja turvaliselt tunda süüteo menetluste kontekstis tähendab nii avaliku võimu poolt süüteo menetluse reeglite kehtestamist kui ka seda, et avalik võim vastutab süütegude menetlejate koolitamise ja kestva täiendkoolitamise eest ning tagab ametkondliku kontrolli nende tegevuse üle, sealhulgas ka selle üle, et iga konkreetse väärtomenetluses raames ei riivataks ülemääraselt põhiõigusi. Üldkogu on

seisukohal, et süüteomenetluste puhul riigivõimu poolt vahetult kõnealust vastutust kandmata ja menetleja üle kontrollifunktsiooni teostamata ei ole riigis tagatud põhiõigust menetlusele ja korraldusele.

25. Oluline on silmas pidada, et tulenevalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 25 lg-s 1 sätestatud on eraõiguslik juriidiline isik erahuvides ja selle juriidilise isiku liigi kohta käiva seaduse alusel loodud juriidiline isik. Seega tähendab karistusvõimu eraõiguslikule juriidilisele isikule delegeerimine vähemalt selle möönmist, et karistusvõimu võidakse teostada ka mistahes erahuvidest lähtuvalt. Sellist võimalust ei saa üldkogu arvates lugeda aktsepteeritavaks. Põhiseaduse kohase karistusvõimu teostamine eeldab karistusasutuse objektiivsust ja sõltumatust ning lähtumist eranditult vaid avalikest huvidest.

26. Ka justiitsminister möönab, et riigi karistusvõim kuulub riigi nn tuumikfunktsioonide hulka ning et selle üleandmine eraõiguslikule juriidilisele isikule on üldjuhul välistatud. Samas leiab justiitsminister, et erandina sellest üldreeglist võiks väärtomenetluslikku karistusvõimu eraõiguslikule juriidilisele isikule siiski delegeerida. Üldkogu arvates tuleb karistusvõimu käsitada tervikuna riigi tuumikfunktsioonide hulka kuuluvana ja selle delegeerimiskeelu suhtes erandite tegemine on välistatud. Samas peab üldkogu vajalikuks märkida, et karistusvõimu delegeerimise keeld eraõiguslikule juriidilisele isikule puudutab otseselt ja vahetult vaid süüteomenetlusi ega laiene näiteks süüteomenetluste eelnevatele järelevalvelise iseloomuga haldustoimingutele.

III

27. I. E. väärtetasja lahendamiseks märgib üldkogu, et väärtomenetlus selles asjas tuleb lõpetada, ning põhjendab seda järgnevalt. Väärtomenetluse seadustiku §-s 29 loetletakse asjaolud, mille esinemisel on väärtomenetlus välistatud ja juba alustatud väärtomenetlus tuleb lõpetada. Selles õigusnormis ei nähta väärtomenetlust välistava asjaoluna ette menetlemist ebaseadusliku menetleja poolt. Üldkogu hinnangul saab aga kujunenud olukorras menetluse lõpetamisel tugineda VTMS § 29 lg 1 p-le 1, mille kohaselt tuleb alustatud väärtomenetlus lõpetada, kui isiku teos puuduvad väärteto tunnused. Tõendamiseseme asjaolusid saab väärtomenetluses tuvastatuks lugeda üksnes kohtuväline menetleja. Väärtomenetluse seadustiku §-s 9 nimetatakse kohtuvälise menetlejana 1) täidesaatva riigivõimu volitustega asutust; 2) valla- ja linnavalitsust; 3) eraõiguslikku juriidilist isikut halduslepingu alusel. Kuna üldkogu tunnistas ÜTS § 54¹¹lg 3 ning VTMS § 9 p 3 ja § 10 lg 5 põhiseaduse §-dega 3, 10, 13 ja 14 vastuolus olevaks, siis puudus AS Ühisteenused töötajail pädevus I. E. käitumises väärteto tunnuseid tuvastada. Käesoleva kohtuasja väliselt märgib üldkogu, et ÜTS §-s 54⁷sätestatud väärteto võib ÜTS § 54¹¹lg 2 p-de 1–5 alusel menetleda politseiprefektuur, Julgestuspolitsei, piirivalveametnik, valla- või linnavalitsus, maavalitsus ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

28. I. E. kaitsja kassatsioonis taotletakse muu hulgas maakohtu otsuse tühistamist põhjusel, et AS-il Ühisteenused puudub pädevus peatada peatustevahelisel alal ühistranspordi sõidukit. Üldkogu ei saa kassaatori selle taotluse osas seisukohta võtta, sest ühistranspordi sõiduki peatamine oli käesoleval juhul järelevalvetoiming, mille õiguspärasust saab kontrollida halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras, mitte aga väärtomenetluses. Seepärast jätab üldkogu selle taotluse läbi vaatamata.

29. Eeltoodud põhjustel ja juhindudes PSJKS § 14 lg-st 3 ja § 15 lg 1 p-st 2 ning VTMS § 174 p-st 4, tunnistas Riigikohtu üldkogu ÜTS § 54¹¹lg 3 ning VTMS § 9 p 3 ja § 10 lg 5 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks; tühistab Harju Maakohtu 19. juuni 2007. a otsuse ja lõpetab VTMS § 29 lg 1 p 1 alusel väärtomenetluse I. E. teos väärteto tunnuste puudumise tõttu.

Märt RASK	Tõnu ANTON	Jüri ILVEST	Peeter JEROFEJEV
Henn JÕKS	Ott JÄRVESAAR	Eerik KERGANDBERG	Hannes KIRIS
Lea KIVI	Indrek KOOLMEISTER	Ants KULL	Villu KÕVE
Lea LAARMAA	Julia LAFFRANQUE	Jaak LUIK	Priit PIKAMÄE
Jüri PÕLD	Harri SALMANN	Tambet TAMPUU	