

Sisekaitseakadeemia  
Politsei- ja piirivalvekolledž

Anete Pihlak

**LÜHIMENETLUSE REGULATSIOONI EESMÄRGID  
JA SAAVUTATUD TULEM PÕHJA PREFEKTUURIS**

Lõputöö

Juhendaja: Chris Eljas, MA

Tallinn 2023

# ANNOTATSIOON

Kolledž/instituut: politsei- ja piirivalvekolledž	Kaitsmise kuu ja aasta: juuni 2023
Töö pealkiri eesti keeles: Lühimenetluse regulatsiooni eesmärgid ja saavutatud tulem Põhja prefektuuris	
Töö pealkiri võõrkeeles: Purpose of regulations of abridged procedure and achieved results in North Prefecture	
Lühikokkuvõte: Lõputöö on kirjutatud teemal „Lühimenetluse regulatsiooni eesmärgid ja saavutatud tulem Põhja prefektuuris“. Lõputöö koosneb 53-st leheküljest, sisaldab kolmeteist tabelit ja nelja lisa. Töö on kirjutatud eesti keeles ning töös on kasutatud kokku 44 eesti- ja ingliskeelset allikat.	
Lõputöö uurimisprobleemiks oli: kas lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärkidega on saavutatud soovitud tulem Põhja prefektuuris? Sellest tulenevalt oli lõputöö eesmärgiks välja selgitada lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärgid ja saavutatud tulem Põhja prefektuuris.	
Eesmärgi saavutamiseks püstitati neli uurimisülesannet: analüüsida lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmarke, ülekriminaliseerituse tunnuseid, menetluse ökonoomiat ning sellega seonduvaid teoreetilisi allikaid; võrrelda ning analüüsida vastavate vääртеokoosseisude menetluste hulka aastatel 2015-2018 ja 2019-2022 Põhja prefektuuris; analüüsida ja kirjeldada läbiviidud intervjuude põhjal lühimenetluse rakendamisel ilmnunud probleeme Põhja prefektuuris; uurimisülesandena analüüsida teoreetilise osa ja uuringu tulemusi ning tehti nende põhjal järeldused.	
Lõputöö eesmärgi saavutamiseks viidi läbi kombineeritud empiiriline uuring. Uuringu tulemustest selgus, et lühimenetlusele seatud eesmärgid on saavutatud osaliselt. Lühimenetluse efektiivsemaks kohaldamiseks ning seatud eesmärkide saavutamiseks esitas töö autor kaks ettepanekut.	
Võtmesõnad: lühimenetlus, mõjutustrahv, menetlusökonoomia, ülekriminaliseerimine	
Võõrkeelsed võtmesõnad: abridged procedure, fixed penalty, economy of procedure, overcriminalization	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia	
Töö autor: Anete Pihlak	
Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.	
Allkiri: /allkirjastatud digitaalselt/	Kommentaar (soovi korral)
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Chris Eljas	Allkiri: /allkirjastatud digitaalselt/
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor/instituudi juhataja: Kristian Jaani	Allkiri:

# SISUKORD

MÕISTETE JA LÜHENDITE SELGITUS .....	4
SISSEJUHATUS .....	5
1. LÜHIMENETLUSE REGULATSIOONILE SEATUD EESMÄRGID.....	8
1.1. Lühimenetluse regulatsiooni olemus .....	8
1.2. Menetluse lihtsustamine .....	10
1.2.1. Tõendite vormistamise kohustuslikkusest loobumine.....	12
1.2.2. Elektrooniline menetlus.....	13
1.2.3. Lühimenetluse otsuse lihtsustatud vaidlustamine .....	13
1.3. Ülekriminaliseerituse vähendamine.....	14
1.3.1. Ülekriminaliseerimise tunnused.....	16
2. LÜHIMENETLUSE KOHALDAMINE PÕHJA PREFEKTUURIS .....	23
2.1. Uuringu meetodika, protsess ja valim .....	23
2.2. Statistiline analüüs .....	25
2.2.1. Menetluste hulga võrdlus enne (2015-2022) ja pärast (2019-2022) lühimenetluse rakendamist.....	25
2.2.2. Ülekriminaliseerituse vähendamine .....	28
2.3. Intervjuude analüüs.....	28
2.3.1. Lühimenetluse mõju vastavate väärtegade menetlemisele .....	29
2.3.3. Lühimenetlust kohaldatavatele vääртекоosseisudele kiir- või üldmenetluse koostamise põhjused .....	33
2.3.4. Lühimenetluse rakendamisel ilmnevad õiguslikud või rakenduslikud probleemid .....	35
2.4. Järeldused ja ettepanekud .....	38
KOKKUVÕTE .....	42
SUMMARY .....	44
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU.....	45
TABELITE JA JOONISTE LOETELU .....	48
Lisa 1. Lühimenetluse vääртекоosseisud ja mõjutustrahvi määrad.....	49
Lisa 2. Intervjuu küsimused.....	51
Lisa 3. Intervjuu parameetrid.....	52
Lisa 4. Koodipuu.....	53

# MÕISTETE JA LÜHENDITE SELGITUS

EIK – Euroopa Inimõiguste kohus

EIÕK – Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

KarS – karistusseadustik

KrMS – kriminaalmenetluseseadustik

LKindlS – liikluskindlustuse seadus

LS – liikluseadus

PPA – Politsei- ja Piirivalveamet

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

TubS – tubakaseadus

VTMS – väärteomenetluse seadustik

ÜTS – ühistranspordiseadus

# SISSEJUHATUS

Käesolevas lõputöös uuritakse lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärke ning kas seatud eesmärkidega on saavutatud soovitud tulem Põhja prefektuuris. Lühimenetlus on menetlusliigiks nii väärteomenetluses kui ka kriminaalmenetluses, antud töös keskendutakse lühimenetlusele väärteomenetluses. Tulenevalt lõputöö piiratud mahust viiakse uuring läbi Põhja prefektuuris.

01.01.2019 jõustunud väärteomenetluse seadustikus (edaspidi VTMS) tehtavate muudatustega loodi uus menetlusliik – lühimenetlus. VTMS-i muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt oli menetlusliigi eesmärgiks vähendada ülekriminaliseeritust ning lihtsustada menetluse protsessi väiksema ebaõigussisuga väärtegude korral, sealhulgas hoida kokku nii menetlusele allutatud isiku kui kohtuvälise menetleja menetlemisele kuluvat aega (Siseministeerium, 2018). Lõputöö on **aktuaalne** seetõttu, et lühimenetlus võeti kasutusele 1. jaanuaril 2019. aastal, kuid siiani puudub põhjalik ning eesmärkidest lähtuv uuring. Seega puudub ülevaade, kas lühimenetlus täidab eesmärke, mis antud regulatsioonile eelnevalt seati.

Teema olulisus sisaldub ka Siseturvalisuse arengukavas 2015-2020 aastaks, milles rõhutati vajadust suurendada Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) võimet lahendada kogukondlikke turvalisusprobleeme, avastada, menetleda ja lahendada kuritegusid õigusloome muudatuste kaudu (Siseministeerium, 2015, lk 35). Lisaks keskendutakse Siseturvalisuse arengukavas aastateks 2020-2030 (mis on jätk eelnevale Siseturvalisuse arengukavale) tarkadele ja innovaatilistele lahendustele, mille tulemusel oleks suutlikkus pakkuda inimestele kiiret abi (Siseministeerium, 2021, lk 24). On oluline, et kohtuvälisel menetlejal oleks võimalus menetleda kergemaid väärtegusid võimalikult kiiresti selleks, et tagada abi inimestele, kes seda antud hetkel enim vajavad. Lisaks hoida aega kokku, et suunata ressursid muudele tegevustele ja pöörata tähelepanu eelkõige ennetusele, mitte tagajärgedele.

Lõputöö teema on **uudne** seetõttu, et lühimenetlusest ei ole eesmärkidest lähtuvat uuringut koostatud. PPA poolt on koostatud „Lühimenetluse rakendamise mõjuanalüüs“ 2020. aastal, mis annab esmase ülevaate lühimenetluse rakendumisest (Politsei- ja Piirivalveamet, 2020). Tänapäevaks on lühimenetluse jõustumisest möödunud neli aastat, seega on lühimenetluse kohaldamise kohta rohkem andmeid. Käesolevas lõputöös analüüsitakse lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärke ning nende täidetust Põhja prefektuuris pikema ajaperioodi vaates. Lisaks analüüsitakse antud teemat muuhulgas lühimenetluse koosseisude lõikes, mis võimaldab mõjusid ning eesmärkide täidetust põhjalikumalt hinnata.

Samuti puuduvad antud teemal lõpu- ja magistritööd. Enne lühimenetluse loomist ning väärteomenetluse seadustikus tehtud muudatuste jõustumist on Tartu Ülikoolis kirjutatud Urb (2016) magistritöö teemal „Kergemate liiklusväärtegede menetlemise lihtsustamise võimalused ja sellega kaasnevad riskid“, kus tuuakse muuhulgas välja ettepanekud ja võimalused menetlusprotsessi lihtsustamiseks ja ökonoomsemaks muutmiseks.

Uue menetlusliigi väljatöötamisest väärteomenetluses on möödunud neli aastat. See on piisav aeg, mille põhjal teha järeldusi, kas lühimenetluse loomisega on saavutatud tulemus, mida sooviti. Selleks, et tulevikus oleks võimalik välja töötada ka teiste menetlusprotsesside lahendamiseks uusi võimalusi, on tarvis hinnata eelnevate, siinkohal lühimenetluse, eesmärgipärasust.

Käesoleva töö **uurimisprobleemiks** on: kas lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärkidega on saavutatud soovitud tulem Põhja prefektuuris?

Autor soovib leida vastused järgmistele **uurimisküsimustele**:

1. Millised on lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärgid (menetluse lihtsustamine, ülekriminaliseerituse vähendamine)?
2. Kuidas on lühimenetlus mõjutanud vastavate väärtegede menetlemist?
3. Kas lühimenetluse rakendamisel on ilmnunud õiguslikke või rakenduslikke probleeme, mis takistavad lühimenetlusele seatud eesmärkide täitmist?

Lõputöö eesmärk on välja selgitada lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärgid ja saavutatud tulem Põhja prefektuuris.

Eesmärgi täitmiseks on püstitatud järgmised **uurimisülesanded**:

1. Analüüsida lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärke, ülekriminaliseerituse tunnuseid, menetluse ökonoomikat ning sellega seonduvaid teoreetilisi allikaid;
2. Võrrelda ning analüüsida vastavate väärteokoosseisude menetluste hulka aastatel 2015-2018 ja 2019-2022 Põhja prefektuuris;
3. Analüüsida ja kirjeldada läbiviidud intervjuude põhjal lühimenetluse rakendamisel ilmnunud probleeme Põhja prefektuuris;
4. Analüüsida teoreetilise osa ja uuringu tulemusi ning teha järeldused.

Lõputöö eesmärgi saavutamiseks viiakse läbi kombineeritud empiiriline uuring. Politsei- ja Piirivalveameti analüüsi- ja infosüsteemist (edaspidi ALIS) saadud andmestikku kasutatakse

kvantitatiivse uuringu analüüsis. Andmeanalüüsimeetodiks kasutatakse kirjeldavat statistikat, mille eesmärk on andmete organiseerimine ning andmestikus sisalduva informatsiooni selge ja kokkuvõtlik esitamine (Õunapuu, 2014, lk 184) Andmeanalüüsivalimiks on kõikne valim (Õunapuu, 2014, lk 142), st kõik registreeritud lühimenetluse väärtekoosseisude (vt lisa 1, käesolev töö lk 50-51) menetlused 2015.-2022. aastal, mis on lõppenud lühi-, kiir- või üldmenetluse otsusega.

Kvalitatiivse andmekogumise meetodina kasutatakse poolstruktureeritud intervjuud. See annab intervjuerijale võimaluse rohkema informatsiooni kogumiseks vestluse käigus küsimusi juurde lisada ning ümber sõnastada. (Õunapuu, 2014, lk 172, 184) Valim on ettekavatsetud valim ehk püütakse leida tüüpilised esindajad antud teema uurimiseks (Õunapuu, 2012). Andmeanalüüsimeetodiks on kvalitatiivne sisuanalüüs, mis võimaldab keskenduda teksti peamistele, ning uuringu seisukohast tulenevalt, olulistele tähendustele (Kalmus, et al., 2015). Intervjuud transkribeeritakse ning moodustatakse koodid ja kategooriad, mille käigus lahutatakse tekst osadeks, et selle sisu mõista (Lahterand, 2008, lk 279-288).

Lõputöö koosneb kahest põhipeatükist. Esimeses peatükis antakse teoreetiline ülevaade lühimenetluse olemusest, menetluse lihtsustamisest tulenevatest erisustest, analüüsitakse lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärgid, menetlusökonomiat, ülekriminaliseerituse tunnuseid ning sellega seonduvaid teoreetilisi allikaid (sh seaduse eelnõu seletuskiri, teadusartiklid jms). Teises peatükis esitletakse empiirilise uuringu ehk statistilise analüüsi ja läbiviidud intervjuude käigus saadud tulemusi, mille põhjal tehakse järeldusi ning vajadusel ettepanekuid lühimenetluse parendamiseks.

Töös kasutatakse 09.04.2023 seisuga õigusaktide redaktsioone.

# 1. LÜHIMENETLUSE REGULATSIOONILE SEATUD EESMÄRGID

## 1.1. Lühimenetluse regulatsiooni olemus

Eestis on erinevate väärtegade menetlemiseks vääртеomenetlusseadustiku 10. peatükis sätestatud kaks mittekarakteristlikku menetlusliiki: kirjalik hoiatamismenetlus ja lühimenetlus ning kaks karakteristlikku menetlusliiki: kiirmenetlus ja üldmenetlus. Lühimenetluse regulatsioon jõustus 1. jaanuaril 2019. aastal. (Vääртеomenetluse seadustik, 2002)

VTMS-i muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt oli menetlusliigi eesmärgiks vähendada ülekriminaliseeritust ning lihtsustada menetluse protsessi väiksema ebaõigussisuga väärtegade korral, sealhulgas hoida kokku kohtuvälise menetleja ja lühimenetlusele allutatud isiku aega. See tähendab, et lühimenetlust rakendatakse väärtegade puhul, mis on tehiooludelt lihtsad ning vastava rikkumisega ei teki kahju inimese varale ega tervisele. (Siseministeerium, 2018)

Lühimenetluse kohaldamise alused on sätestatud VTMS-i 10. peatüki 1<sup>2</sup>.jaos. VTMS-i § 54<sup>8</sup> kohaselt kohaldab vääртеomenetluse alustamisel kohtuvälise menetleja seaduses sätestatud juhtudel lühimenetlust (Vääртеomenetluse seadustik, 2002). Vääртеod, mille korral lühimenetlust kohaldatakse, on kindlaks määratud seadusega. Lühimenetluse kohaldamine on ette nähtud 20 vääртеokoosseisule (vt lisa 1, käesolev töö lk 49-50), peamiselt liiklusseaduses (edaspidi LS) sätestatud väärtegadele (näiteks lubatud sõidukiiruse ületamine kuni 20 kilomeetrit tunnis, turvavööta sõit jm). Lisaks LS-ile on üksikud vääртеokoosseisud sätestatud liikluskindlustuse seaduses, tubakaseaduses ja ühistranspordiseaduses. (Siseministeerium, 2018, lk 19)

Lühimenetluse kohaldamine on VTMS-i § 54<sup>8</sup> kohaselt vastavate vääртеo toimepanemiste puhul kohustuslik menetlusliik. Kui ilmnevad vääртеo tunnused, on menetluse alustamisel kohtuvälisel menetlejal kohustus kohaldada lühimenetlust. Kuigi vastava põhimõtte kohaselt on lühimenetluse kohaldamine imperatiivne, siis ei välista see kohtuvälise menetleja VTMS § 3<sup>1</sup> õigust. Selle kohaselt võib kohtuvälise menetleja jätta vähetähtsa vääртеo korral vääртеomenetluse alustamata ning piirduda vääртеo tunnustega teo toimepannud isiku suulise hoiatamisega. (Vääртеomenetluse seadustik, 2002)

VTMS § 54<sup>8</sup> lg 2 tulenevalt ei kohaldata lühimenetlust, kui ilmnevad järgnevad välistavad asjaolud (Vääртеomenetluse seadustik, 2002):

- 1) sama teo kohta alustatakse kirjalikku hoiatamismenetlust;



- 2) lühimenetluse aluseks olevas väärteo tunnustega teos esinevad eri väärteokoosseisude tunnused ja nendest vähemalt ühe kohta alustatakse üld- või kiirmenetlust;
- 3) seadus näeb väärteo eest põhikaristusena ette eriõiguse äravõtmise, aresti või lisakaristuse kohaldamise.

Lähtuvalt lühimenetluse regulatsioonile seatud erisustest, mille järgi on võimalik jätta tõendid kohapeal vormistamata, on menetlusliigi rakendamisel põhiline, et menetlus viiakse läbi kohapeal. (Siseministerium, 2018, lk 9)

On kaks erandit, millisel juhul ei saa lühimenetlust kohapeal rakendada. Esiteks, kui ilmneb asjaolu, et menetlusele allutatud isik vajab tõlgi abi. Kriminaalmenetluse seadustiku (edaspidi KrMS) § 10 kohaselt peab isikule, kes eesti keelt ei valda, olema tagatud tõlk ja VTMS § 24 lg 2 kohaselt tagama tõlgi, kui menetlusalune isik seda taotleb. (Kriminaalmenetluse seadustik, 2003; väärteomenetluse seadustik, 2002) Lühimenetluse kohaldamisel ei saa takistuseks asjaolu, et menetlusele allutatud isik eesti keelt ei valda, kui kohtuväline menetleja vastavat keelt oskab. On oluline, et kohtuväline menetleja hindaks, kas menetlusele allutatud isik on aru saanud kohaldatava meetme põhjustest ning tagajärgedest. Lisaks on säilinud ka kohtuvälise menetleja kaalutusõigus, mille kohaselt on võimalik asjaoludest tulenevalt piirduda ka hoiatusega. (Timberg, 2018, lk 3, 4)

Teiseks erandiks on juhtum, kui lühimenetlusele allutatud isiku selgitustest selgub, et ta soovib väärteo tunnustega toimepanemise vaidlustada. Sellisel juhul on mõistlik kohaldada kohtuvälisel menetlejal kiir- või üldmenetlust, et mitte koormata kohtuvälist menetlejat ega lühimenetlusele allutatud isikut täiendavate menetlusetappidega. (Timberg, 2018, lk 9)

Kui lühimenetlust välistavad asjaolud puuduvad ning isik paneb toime vastava väärteo, mille puhul lühimenetlust kohaldatakse, koostab kohtuväline menetleja lühimenetluse otsuse ja määrab menetlusalusele isikule mõjutustrahvi. Mõjutustrahvi määrad on fikseeritud ning trahvimäär vastavalt väärteole jääb vahemikku 20-100 eurot. Mõjutustrahv on mittekarakteristlik sanktsioon, mis tähendab, et sellega ei kaasne isiku kandmist karistusregistrisse. (Timberg, 2018, lk 6; väärteomenetluse seadustik, 2002) Seadusest tulenevalt on mõjutustrahvi võimalik kohaldada mitme lühimenetluse väärteokoosseisu puhul.

VTMS-i muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on välja toodud, et kui isik paneb toime teo, mis vastab karistusseadustiku (edaspidi KarS) § 63 lg 1 sätestatule ehk toime on pandud üks tegu, mis hõlmab mitut koosseisu, kuid vähemalt üks tegu ei ole lubatud

menetleda lühimenetlusena, siis ei ole lubatud lühimenetlust kohaldada ka teiste väärteokoosseisude suhtes. Seega, kui isik on pannud toime mitmele väärteokoosseisule vastava teo, millest vähemalt üks väärtegu ei ole lühimenetluses menetletav, tuleb menetlust läbi viia kiir- või üldmenetluses. (Siseministeerium, 2018, lk 10) Kui menetlus läbi viia kiir- või üldmenetluses, tuleb kohtuvälisel menetlejal lähtuda menetlusliigi otsustamisest konkreetsest juhtumist. Väärteomenetluse seadustiku järgi on lubatud mõlemad menetlusliigid.

Seadusest tulenevalt lähtutakse lühimenetluse mõjutustrahvi kohaldamisel karistusseadustiku § 63 lg 1 ja 3 sätestatust. See tähendab, et kui isik on pannud toime ühe teo, mis vastab mitmele lühimenetluses menetletavatele väärteokoosseisudele, siis määratakse kõrgem mõjutustrahvimäär. Juhul, kui isik on toime pannud mitu tegu, mis on lühimenetluse väärteokoosseisud, siis määratakse mõjutustrahv iga väärteo eest eraldi (Karistusseadustik, 2001). Seega saab sellest järeldada, et kui isik on toime pannud lühimenetluses menetletavad väärteod, on kohtuvälisel menetlejal kohustus kohaldada vastavate väärteokoosseisude puhul lühimenetlust ning ei ole õigust enda kaalutusõigusest lähtuvalt kohaldada kiir- või üldmenetlust.

## **1.2. Menetluse lihtsustamine**

Lisaks väärteomenetlusele on kriminaalmenetluses läbiviidavates kohtumenetlustes loodud menetluse kiirendamise ja lihtsustamise eesmärgil erinevaid lihtmenetlusi. Varasemalt on L. Nuut, K. Toots ning M. Sillaots enda magistritöodes ning doktoriväitekirjas kajastanud menetlusökoonomia printsiipi kriminaalmenetluses tehtud erisustest lähtuvalt.

Kehtiva kriminaalmenetluse seadustiku regulatsiooni väljatöötamisel 2000. aastate alguses lähtuti menetlusõiguse uuendamisel eesmärkidest muuta menetlus efektiivsemaks, kiiremaks ning tulemuslikumaks. Eelkõige käsitleti regulatsiooni väljatöötamisel menetlusökoonomia printsiipi. (Nuut, 2015, lk 4) Menetlusökoonomia oli kriminaalmenetluse üheks väga oluliseks põhimõtteks. „Menetlusökoonomia kriminaalmenetluses tähendab peaaegu alati tõendamiseseme asjaolude väljaselgitamisest vähemal või rohkemal määral loobumist. Samuti võib menetlusökoonomiaga kaasneda, kas osaline või täielik loobumine nii mõnestki kriminaalmenetluse traditsioonilisest eesmärgist ja seni kehtinud menetlusprintsiibist.“ (Sillaots, 2004) Kriminaalmenetluse kiiremaks muutmise vajalikkus tuleneb ökonoomsuse printsiibist ning Euroopa inimõiguste konventsioonist, mille kohaselt on igal inimesel õigus, et tema kohtuasja lahendatakse mõistliku aja jooksul. Saavutamaks kohtuasja lahendamise mõistliku aja jooksul, võeti kasutusele erinevad lihtmenetlused. (Toots, 2014, lk 6)

Lihtmenetluste peamiseks eesmärgiks kriminaalmenetluses on kohtumenetluste arvu vähendamine ning kriminaalmenetluse efektiivsemaks ja kiiremaks muutmine (Kergandberg, E., *et al*, 2000, lk 561). Samas ei tohi nende eesmärkide saavutamise nimel teha mööndusi seaduslikkuses ega isiku süüditunnistamise põhjendatuses, st ka kriminaalmenetluses kohaldatavas lühimenetluses tuleb teha jõupingutusi, et selgitada välja objektiivne tõde (Lõhmus, 2020, lk 209). Kuigi eelpool toodu põhineb kriminaalmenetluses läbiviidavatel kohtumenetlustel, siis ka väärtemenetluses kohaldatava lühimenetluse loomisel lähtuti menetlusökoonoomia printsiibist ning selle tulemusena tehti menetlusõigustes olulisi mööndusi.

Lühimenetluse regulatsiooni üheks eesmärgiks oli lihtsustada menetluse protsessi väiksema ebaõigussisuga väärtegade korral ning hoida kokku nii menetlusele allutatud isiku kui kohtuväliste menetleja aega, mis vastavate väärtegade menetlemiseks kulub.

Timberg on välja toonud, et teiste väärtemenetluse liikide ehk kiir- ja üldmenetluse puhul on paberil koostavate otsuste ja kogutud tõendite vormistamine ning seejärel andmete sisestamine infosüsteemi ajamahukam. Näiteks on PPA 2011. aastal hinnanud, et ühe kiirmenetluse vormistamiseks kulub aega vähemalt 20 minutit. Lühimenetluse eesmärk on vähendada kohapeal vormistamiseks kuluvat aega 5 minutini. (Timberg, 2018, lk 2-3) Arvestades, et lühimenetluse väärtekoosseisude puhul on tegemist lihtsamate rikkumistega, ei olnud nende menetlemiseks kuluv aeg mõistlik. Seega on menetlemiseks kuluva aja vähendamiseks tehtud lühimenetluse kohaldamisel olulised muudatused.

Menetluse lihtsustamise ning menetlusele kuluva aja vähendamise eesmärgi selgitamisel on Timberg (2018, lk 3) öelnud, et lühimenetluse kohaldamisega on võimalik selle arvelt säästetud aega ja vabanenud tööjõudu kasutada teiste rikkumiste lahendamiseks ning panustada järelevalvesse. Lisaks on antud seadusemuudatustega seotud seletuskirjas toodud välja kaks eesmärki, mille tõttu soovitakse ajakulu vähendada. Seletuskirjas on rõhutatud, et lühimenetluse väärtekoosseisude menetlemisest vabanev ressurss oleks oluline suunata ohtlikumate liiklusväärtegade menetlemisse. Lisaks on välja toodud, et peamine eesmärk on suunata ametnikud lühimenetluses kohaldatavate väärtekoosseisude menetlemisse, mille tulemusel on võimalik mõjutada suuremal hulgal elanikkonda. (Siseministeerium, 2018, lk 33-34, 37)

Sellest tulenevalt täheldab töö autor teatud vastuolu ning seletuskirjast ei nähtu, millisel konkreetsel eesmärgil taheti muuta vastavate väärtegade menetlemine lihtsamaks ning kiiremaks. Kas menetlemist lihtsustati eesmärgil, et kohtuvälised menetlejad kohaldaksid vastavate väärtegade puhul rohkem

lühimenetlusi, et selle tulemusena mõjutada suuremal hulgal elanikkonda või oli eesmärk suunata lihtsustatud menetlusest tulenev vabanenud ressurss raskemate süütegude menetlemisse. Käesoleva lõputöö empiirilisest uuringust selgub, kuhu suunab PPA lühimenetluse lihtsustamisest tingitud vabaneva ressursi Põhja prefektuuris.

### **1.2.1. Tõendite vormistamise kohustuslikkusest loobumine**

Suurim ning menetlusökonoomia eesmärgist lähtuvalt olulisim erisus lühimenetluse kohaldamisel on tehtud tõendamiskohustuses. VTMS-i § 54<sup>9</sup> lõige 9 sätestab, et kohtuvälisel menetlejal puudub kohustus tõendeid vormistada ning võib märkida lühimenetluse otsusesse vaid tõendiallika (Väärteomenetluse seadustik, 2002). Tõendiallikaks võib olla vormikaamera salvestis, registripäring, isik või muu tõendiallikas, st. vormikaamera number, kus salvestiselt nähtub toimepandud rikkumine või kohtuvälise menetleja nimi, keda on võimalik vajadusel hilisemalt tunnistajana üle kuulata. Kohtuvälisel menetlejal on õigus tõendid jätta vormistamata, kuid see ei tähenda, et väärteo toimepanemise kohta võivad tõendid puududa. Tõendeid peab olema võimalik hiljem esitada juhuks, kui menetlusele allutatud isik peaks lühimenetluse otsuse vaidlustama ning väärtegu lahendatakse kiir- või üldmenetluses. (Siseministeerium, 2018, lk 13) See tähendab, et kohtuvälisel menetlejal on kohustus hinnata, et väärteo toimepanemise asjaolud oleksid selged ning kõik vajalikud tõendid oleks võimalik koguda juhul, kui väärtegu lahendatakse hilisemalt kiir- või üldmenetluses. Ploom, *et al* (2007, lk 106) toovad välja, et kohtuvälise menetleja peab koguma kõik vajalikud, nii süüstavad kui õigustavad, tõendid ning väärteomenetluses lasub tõendamiskoormis süüdistusfunktsiooni kandjal, s.o kohtuvälisel menetlejal.

Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 22 lõike 2 ja KrMS § 7 lõike kohaselt ei ole keegi kohustatud kriminaalmenetluses oma süütust tõendama. Nende mõttest lähtuvalt lasub süüdistatava süü tõendamise kohustus riigil (Madise, *et al.*, 2020, lk 321). Sellest tulenevalt on mõju ka tõendamist reguleerivatel sätetel. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõike 1 kohaselt on igal inimesel õigus õiglasele kohtumenetlusele, kuid selles ei ole sõnastatud tõendite lubatavuse tingimusi, kuna see tuleneb riigisisese õiguse pädevusest (Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, 1950). Lühimenetluse puhul on tegemist olulise tõendamiskoormuse vähendamisega, sest piiratakse isiku menetlusõigusi, näiteks õigus esitada tõendeid ja loobutakse tõendite vormistamise nõudest. Kuid Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve käigus toonud välja seisukoha, et teatud tingimustel, näiteks ökonoomse ja efektiivsema menetluse eesmärgil, on lihtmenetluse puhul menetlusõiguste tagamise ja tõendamiskohustuste põhimõttest kõrvalekaldumine õigustatud (Põhiseaduslikkuse järelevalve asi haldusõigusrikkumiste seadustiku § 231 lg 6 järgi, 2001).

### **1.2.2. Elektrooniline menetlus**

Üheks innovaativsemaks muudatuseks on võimalus lühimenetluse otsust koostada elektrooniliselt (Siseministerium, 2018, lk 1). VTMS-i § 54<sup>9</sup> lõike 7 kohaselt võib kohtuväline menetleja lühimenetluse otsuse koostada ja menetlusele allutatud isikule edastada elektrooniliselt, kui isik on sellega nõus. Eelnevalt nimetatud paragrahvi lõike 8 järgi loetakse, et lühimenetluse otsus on kätte saadud, kui menetlusele allutatud isik on sellele teinud elektroonilise märke. (Väärteomenetluse seadustik, 2002) „Elektrooniline märge ehk e-märge on lühimenetlusele allutatud isiku või kohtuvälise menetleja poolt elektroonilisele seadmele antud kinnitus, mis võib olla allkirja elektrooniline kujutis ehk allkirja andmine elektroonilisele seadmele, kuid võib olla ka isiku poolt tehtud tähis.“ (Siseministerium, 2018, lk 25) E-märkega kinnitab isik, et on olnud elektroonilise lühimenetluse otsuse edastamisega nõus ning on selle kätte saanud (Siseministerium, 2018, lk 15). Kuni 2019. aastani puudus väärteomenetluses võimalus menetluse otsuseid isikutele elektrooniliselt edastada. Kiir- ja üldmenetluse otsused edastatakse tänaseni isikutele paberil. See tähendab, et lühimenetlusega anti kohtuvälisele menetlejale võimalus menetleda ja koostada lühimenetluse otsuseid E-politsei rakenduse APOLLO abil. Kui isik elektrooniliselt menetlemisega ei nõustu või tal puudub meiliaadress, siis koostatakse otsus paberil ning antakse see rikkujale kätte kohapeal nagu kiirmenetluse puhul.

### **1.2.3. Lühimenetluse otsuse lihtsustatud vaidlustamine**

Lühimenetluse regulatsioon näeb ette, et kui lühimenetlusele allutatud isik soovib vaidlustada väärteo tunnustega teo toimepanemise, ei ole lühimenetluse kohaldamine kohustuslik (Väärteomenetluse seadustik, 2002). Lühimenetluse kohaldamiseks ei ole tarvis isiku nõusolekut, kuid kui ilmnevad isiku selgitustest asjaolud, et ta rikkumisega ei nõustu, on mõistlikum viia menetlus läbi kiir- või üldmenetluses. Kui kohapeal seda ei nähtu ning koostatakse lühimenetluse otsus, on isikul õigus hilisemalt lühimenetluse otsus vaidlustada.

PS § 15 tulenevalt on igapähe õigus pöörduda kohtusse (Eesti Vabariigi põhiseadus, 1992). VTMS-i § 54<sup>11</sup> on sätestatud lühimenetluse vaidlustamise regulatsioon. Selleks, et ka otsuse vaidlustamine oleks kooskõlas lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärkidega, on see menetlusalusele isikule tehtud võimalikult lihtsaks. Vaidlustamise kord sõltub, kas menetlusele allutatud isikule on määratud mõjutustrahv või on tema suhtes kohaldatud mõjutusmeedet. Kuigi praktikas mõjutusmeedet ei kohaldata, siis teoreetiliselt on selle kohaldamine võimalik. VTMS § 54<sup>11</sup> lg 1<sup>1</sup> lähtuvalt, kui lühimenetlusele allutatud isik on kinni pidanud lühimenetluse otsuses märgitud mõjutusmeetme

tingimustest, kuid isik ei nõustu lühimenetluse otsusega, siis on õigus 15 päeva jooksul alates otsuse kättesaamisest nõuda kohtuväliselt menetlejalt tõendite vormistamist ja edastamist. Seejärel on isikul õigus vaidlustada lühimenetluse otsus, esitades kaebus maakohtule 15 päeva jooksul alates kohtuväliselt menetlejalt tõendite kättesaamisest. (Väärteomenetluse seadustik, 2002)

VTMS-i §54<sup>11</sup> lg 1 kohaselt, kui isikule on määratud mõjutustrahv, on menetlusele allutatud isikul õigus vaidlustada lühimenetluse otsus 15 päeva jooksul alates selle kättesaamisest, esitades kaebus kohtuvälisele menetlejale. Lihtsustatult on kirjalikku kaebusesse vaja esitada andmed, et oleks võimalik tuvastada, millise menetlusega on tegemist, ning asjaolu, et lühimenetlusele allutatud isik ei nõustu lühimenetluse otsusega. (Väärteomenetluse seadustik, 2002) VTMS-i ja teiste seaduste muudatuste eelnõu seletuskirja kohaselt lähtuti ka lühimenetluse otsuse vaidlustamise puhul regulatsioonile seatud menetlusökonoomia eesmärkidest. Kui lühimenetlusele allutatud isik esitab korrektse kaebuse, et ta ei nõustu vastava lühimenetluse otsusega, siis lühimenetluse otsus ei jõustu. Otsusega mitterõustumist ei ole vajalik põhjendada. Kohtuväline menetleja uuendab väärteomenetluse üld- või kiirmenetluse korras. See tähendab, et uuendatud menetluse korral kogub ja vormistab kohtuväline menetleja (ei tohi olla sama isik, kes koostas lühimenetluse otsuse) tõendid teo toimepanemise kohta ning koostab kiir- või üldmenetluse otsuse, sh. rahatrahvi määramise, lähtuvalt enda diskretsioonist. Sellest tulenevalt on võimalus kohtuvälise menetleja ametnikul, kes koostas lühimenetluse otsuse, osaleda uuendatud menetluses tunnistajana. (Siseministeerium, 2018, lk 16-17) Lühimenetluse otsuse vaidlustamise puhul uuendatakse menetlus kiir- või üldmenetluse korras, see tähendab, et isikute põhiõigus ehk kohtusse pöördumise võimalus on tagatud. Menetluse uuendamisel lähtub kohtuväline menetleja enda kaalutusõigusest. Seega võib menetlusele allutatud isiku suhtes olla menetluse uuendamine kahjulikum, sest ei lähtuta enam lühimenetluse mõjutustrahvist, vaid kiir- ja üldmenetluses kohaldatavatest trahvimääradest.

Lühimenetluse regulatsioonis on väärtegade menetlemisel kohtuvälise menetleja ja menetlusele allutatud isiku aja kokkuhoiduks loodud mitmeid erisusi. Arvestades asjaolusid, et menetlemine on võimalik läbi viia elektrooniliselt ning tõendite vormistamine ei ole kohustuslik, siis sellest võib järeldada, et menetluse läbiviimiseks kuluv aeg on oluliselt vähenenud.

### **1.3. Ülekriminaliseerituse vähendamine**

2016. aastal registreeriti Eestis 170 000 väärtegu ning kehtivat väärteokaristust omas 2017. aasta veebruari seisuga ligikaudu 250 000 isikut, mis näitab, et väärteomenetlusega on kokku puutunud Eestis

märkimisväärne hulk elanikkonnast. Lühimenetluse regulatsiooni teiseks eesmärgiks oli ülekriminaliseerituse vähendamine ning lühimenetluse rakendamisega sooviti reageerida lihtsamatele rikkumistele vähem riivavalt. (Timberg, 2018, lk 1) Eesmärgi saavutamiseks ehk ülekriminaliseerituse vähendamiseks tehti lühimenetluse kohaldamisel võrreldes kiir- ja üldmenetluse kohaldamisega erisused. Käesolev lõputöö peatükk keskendub ülekriminaliseerituse tunnuste ning lühimenetluse regulatsioonis tehtud muudatuste analüüsimisele lähtuvalt ülekriminaliseerituse vähendamise eesmärgist.

Ülekriminaliseerituse ühest definitsiooni ei ole määratletud. Üldiselt mõeldakse ülekriminaliseerimise all seda, kui karistusõiguslike meetmetega sekkutakse liigselt isikute õigustesse. Karistusõiguse liigse kriminaliseerimise probleemi tõstatas juba 2010. aastal toonane Riigikohtu esimees Märt Rask, millest tulenevalt koostas kohtupraktika analüütik Timo Reinthal ülekriminaliseerimise analüüsi. (Reinthal, 2010, lk 744-749)

Antud töö eesmärgiks ei ole analüüsida karistuse/kriminaliseerimise eesmärke ega teooriaid, kuid lühimenetluse ühe eesmärgi ehk ülekriminaliseerituse vähendamise analüüsimiseks on tarvis anda teemast lühike ülevaade. Eestis on karistamise aluseks KarS § 56 lg 1 kohaselt isiku süü. Karistuse mõistmisel kohtu poolt või määramisel kohtuvälise menetleja poolt, arvestatakse kergendavate ja raskendavate asjaoludega ning võimalust mõjutada süüdlast hoiduma edaspidi süütegude toimepanemisest. (Karistusseadustik, 2001) Karistuse eesmärke aitavad selgitada karistusteooriad: absoluutsed ehk retributiivsed teooriad, millest lähtudes on karistuse eesmärgiks tasumine/kättemaks ning relatiivsed ehk utilitaarsed teooriad, mis täidavad karistuses uute tegude ärahoidmise ehk preventsiiooni eesmärki (Soo, 2022, lk 181).

Selleks, et karistus oleks põhjendatud ning täidaks oma eesmärki, tuleb leida vastused järgnevatele küsimustele: keda karistada, miks karistada ning kui raskelt tuleb kedagi karistada (Hart, 2008, pp. 3). Karistamisele on seatud ühiskonna poolt kindlad ülesanded ning seda kohaldatakse mingil kindlal eesmärgil. Kuigi karistused on vajalikud ning ilma nendeta õigusriik ei toimiks, tuleb siiski mõista, et see on kõige repressiivsem meede, mida demokraatlik riik saab üksikisikule kohaldada. Karistus peab olema viimane abinõu (ultima ratio printsiip), mida eesmärgi saavutamiseks kasutusele võtta, seega tuleb enne karistuse määramist kaaluda, kas leebemad meetmed ei suuda täita sama ülesannet. (Soo, *et al*, 2022, lk 646-649)

Ultima ratio printsiibi kohaselt tuleb kriminaliseerimise positiivsed põhjused, mis hõlmavad endast õigushüve teooriat, kahju printsiipi või mõlemat, siduda karistusteooria seisukohtadega. Positiivse põhjuse puhul tuleb otsustada, kas kriminaliseerimist õigustab tasumine/kättemaks õigushüve

kahjustamise eest, soov järgnevate tegude toimepanemist ennetada või mõlemat. Seejärel saab hinnata kriminaliseerimise negatiivseid põhjuseid, sealhulgas ultima ratio põhimõtet, mille kohaselt ei peaks tegu kriminaliseerima, kui kriminaliseerimise positiivse põhjuse taga olevat eesmärki on võimalik saavutada muude leebemate meetmega. Kriminaliseerimise põhimõtted määravad teo karistamisväärsuse ning nendest lähtudes tagatakse karistusvõimu kohaldamise vajadus, kontrollitus ning põhjendatus. Asjakohased kriminaliseerimise põhimõtted aitavad vähendada karistusõiguse liigse kasutamise ohtu. (Aiaots, *et al*, 2022, lk 4,15)

Lühimenetluse loomise üheks eesmärgiks oli ülekriminaliseerituse vähendamine, st. väärtekorras karistatavatele tegudele reageeritakse lühimenetluse kohaldamisel vähem riivavate meetmetega. Lühimenetluse väärtekoosseisude puhul on tegemist tehiludelt lihtsate rikkumistega ning kuna õigusloome eesmärk ei ole kõiki rikkujaid karistada, siis vastava väärtekoosseisu rikkumise korral ei järgne menetlusele allutatud isikule karistust, vaid määratakse mõjutustrahv (vt lisa 1, käesolev töö lk 49-50). „Mõjutustrahv on mittekaristuslik ja kindla trahvimääraga sanktsioon, mis määratakse lühimenetlusele allutatud isikule.“ (Siseministeerium, 2018, lk 25) Trahvimäär arvutamisel võeti aluseks seaduses sätestatud väärteo rahatrahvi maksimummäär, mis jagati viiega. Lisaks arvestati varasemalt väärtegude eest määratud trahvisummasid. (Siseministeerium, 2018, lk 21) VTMS § 54<sup>8</sup> ning teistest eriseadustest tulenevalt on lühimenetluses kohaldatava mõjutustrahvi määr 20-100 eurot (Väärteomenetluse seadustik, 2002). Mittekaristusliku mõjutustrahviga ei kaasne isikute kandmist karistusregistrisse, mille tulemusel on see menetlusele allutatud isiku suhtes vähem koormavam. Kui menetlusele allutatud isiku puhul on tegemist alaealisega ehk 14-17-aastase isikuga, jagatakse seaduses sätestatud mõjutustrahv kahega. (Timberg, 2018, lk 6) Seega lühimenetlust kohaldatavatele rikkumistele (nt lubatud sõidukiiruse ületamine kuni 20km/h, turvavöö nõuetekohaselt kinnitamata jätmine, keelava foori tule ajal ristmikule sõitmine jms), mida eelnevalt menetleti ainult kiir- ja üldmenetluse korras ning millele järgnes karistus (sealhulgas karistusregistrisse kandmine), enam karistust ei järgne. Teo toimepanijale määratakse mõjutustrahv ning menetlusele allutatud isikut karistusregistrisse ei kanta.

### **1.3.1. Ülekriminaliseerimise tunnused**

Reinthal (2010) on välja toonud, et Euroopa inimõiguste konventsiooni kontekstis tuleb kriminaalkaristuseks lugeda ka väärtemenetluses rakendatavad hoiustrahvid. Lühimenetlus on olemuselt sarnane hoiustrahvidega, st tegemist on mittekaristusliku meetmega. Seega on Reinthali poolt koostatud ülekriminaliseerimise tunnuste analüüsi põhjal võimalik teha järeldusi, kas



lühimenetluse loomisel on lähtunud ülekriminaliseerimise tunnustest. Sellele järgnev alapeatükk keskendubki.

Kuigi ülekriminaliseerimist on võimalik iseloomustada mitmeti, siis käesoleva lõputöö raames tugineb töö autor järgnevatele võimalikele ülekriminaliseerimise tunnustele (Reinthal, 2010, lk 744-749):

- Lai kaalutusõigus normi kohaldamisel
- Ebaühtlane praktika
- Süüteoosseisude arv
- Normi kvaliteet
- Suur karistatute arv
- Karistuse mittevajalik tagajärg
- Norm eemaldub oluliselt menetluslikest kaitsemeetmetest
- Normi kasulikkus
- Motiveeritud menetlus

**Lai kaalutusõiguse olemasolu normi kohaldamisel** annab võimaluse tekkida ülekriminaliseeritusel. Ametnike ulatusliku kaalutusõiguse tulemusel ei ole karistuspoliitika ühtne ning sellega kaasneb isikute põhjendamatu ebavõrdne kohtlemine (Reinthal, 2010, lk 746). Kaalutusõigus ehk diskretsioon on olukord, kus seaduse kohaselt ei ole kirjutatud täpseid tegevusi ette, vaid annab võimaluse valida mitme lahendi vahel (Pilving, 2019, lk 668).

Normi kohaldamise selge praktika olemasolul on isikul võimalik ette näha, mis rikutava teoga kaasneb, sh rakendatavaid sanktsioone. Kui **praktika on ebaühtlane**, võib see samuti kaasa tuua ebavõrdset kohtlemist. Ebaühtlane praktika võib tekkida asjaolust, et näiteks igas maakonnas on erinev normi kohaldamise praktika. (Reinthal, 2010, lk 744)

Ülekriminaliseerimise objektiivseteks tunnusteks saab pidada **süüteoosseisude arvu** ning normi kvaliteeti. Näiteks 2010. aastal oli 148-st kehtivast seadusest, mis sätestavad mõne süüteoosseisu, karistatud isikuid 76 seaduse alusel. See tähendab, et peaaegu poolte süüteoosseisude alusel ei registreeritud ühtegi süütegu. Põhjuseid selleks võib olla mitmeid. Näiteks, et riik ei ole osa seaduste täitmist piisavalt kontrollinud, isikud ei ole seadustes olevatele koosseisudele vastavaid tegusid toimepannud või ei ole olemasolevate õigusnormide järele olnud vajadust (Reinthal, 2010, lk 745).

Õigusnormid on loodud eelkõige õiguskorra tagamiseks ning ebaõigluse vähendamiseks. Lisaks on suur roll isikute õiguskäitumisele suunamisel ning süütegude toimepanemise ennetamisel. Selleks,

et järgida seaduseid ning käituda õiguskuulekalt, on vaja seadustes sisalduvaid norme teada. PS § 19 lõike 2 teine pool sätestab kohustust järgida seadust ning üldise kohustuse tegutseda vaid kooskõlas seadusega. Kohustus hõlmab kõiki seaduseid, mis on üksnes põhiseadusega formaalselt ning materiaalselt kooskõlalised. (Madise, *et al.*, 2020, lk 278) Ka Alexy (2001) rõhutab, et kohustus seadusele kuuletuda on kõige põhjanevam ja olulisem ühiskondlikku heaolu teeniv kohustus.

Süütegude arvu ning keerukuse tõttu ei pruugi tavainimesed oma juriidilistest kohustustest piisavalt teada. Süüteoosseisude arvu järjestikkuse kasvu tõttu ei suuda aga ka töötavad advokaadid, kes on suurema osa oma karjäärist kriminaalõigusega tegelenud, kõikide seadusemuudatuste ning loomistega järge pidada. Seega pärsib süüteoosseisude arv eesmärki suunata isikuid õiguskuulekale käitumisele. (Husak, 2008, p. 10-12) Töö autor Husak (2008) arvamusega täielikult ei nõustu. Õigusnormide arv ei tohi olla ülemäärane ning isikute huvide kaitseks peab olema neist teadlik, kuid üheselt ei saa öelda, et süüteoosseisude arvu tõttu pärsitakse eesmärki suunata isikute käitumist. Õiguskuulekas käitumine ehk õigusnormidest kinnipidamine kriminaalõiguslikust seisukohast tuleneb üldiselt passiivsest käitumisest, see tähendab, et kui isik midagi ei tee, siis ei ole võimalik tal ka õigusnorme rikkuda (Sootak, 2000). Lisaks on õigusnormidest kinnipidamine seotud suuresti sotsiaalse tausta ja isikute käitumisnormidega.

Oluline ülekriminaliseerimise tunnus on süüteoosseisu **normi kvaliteet**, eelkõige määratluse nõue. Eriseadustes on sõnastatud paljud väärteoosseisud kui „nõuete rikkumise eest“, mis jätab võimaluse sisustada väärteoosseise erinevate seaduse alusel antud aktide põhjal. (Reinthal, 2010, lk 745).

Ettenähtavuse põhimõte on üks osa karistusõiguse seaduslikkuse ehk nullum crimen sine lege põhimõttest, mille sätestab Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi EIÕK) artikkel 7 ehk „Karistamine seaduse alusel“. Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi EIK) on seisukohal, et nullum crimen-põhimõte hõlmab endas nõuet, mille kohaselt peab süütegu olema selgelt ning võimalikult ühemõtteliselt määratletud. Tegu on selgelt määratletud, kui isik saab õigusnormi sõnastusest lähtuvalt või vajadusel kohtu tõlgenduse abil aru, millise tegevuse või tegevusetuse eest on võimalik teda vastutusele võtta. Kuigi EIK on erinevatel juhtudel rõhutanud eeltoodud põhimõtte olulisust, näitab praktika, et see on jäänud kohati teisejärguliseks. Ainuüksi õigusnormi ebamäärasusest tulenevalt ei saa väita, et isikul ei olnud võimalik teo toimepanemisel ette näha selle karistatavust. Teisest küljest nähtub, et ebaselguste vältimiseks on mõistlikum seadusandjal sõnastada süüteoosseis pigem võimalikult täpselt kui üldistavalt. (Truu, 2022, lk 712-714, 721) Ebamäärasest õigusnormi sõnastusest võib näiteid tuua lühimenetlust kohaldatava väärteoosseisu kohta. LS § 242 lg 1 sätestab väärteona

mootorsõiduki- või trammijahi poolt liiklusnõuete muu rikkumise (Liiklusseadus, 2010). Antud väärtekoosseisus ei ole määratletud, millise konkreetse rikkumise puhul on võimalik kohtuvälisel menetlejal isikut vastutusele võtta. See tähendab, et LS § 242 lg 1 kohaselt on lühimenetlust võimalik kohaldada ükskõik millise liiklusnõuete muu rikkumise puhul.

Ülekriminaliseerimise probleem on seotud pigem seadusandliku protsessi kvaliteediga kui materiaalse kriminaalõigusega. Iga uus kriminaalõiguslik norm või parandatud lause olemasolevas seadustikus võib olla oma olemuselt mõistlik, kuid võivad osutada ka täiesti põhjendamatuks. (Larkin, 2013, pp. 722)

Ülekriminaliseeritust ilmestab ka **suur karistatute arv** ning **karistuse mittevajalik tagajärg**. Sarnaselt Reinthalile on ülekriminaliseerimise tunnused välja toonud ka Luna (2005), milles on esile tõstetud näiteks liigse karistamise väikeste õigusrikkumiste eest ja ebaproportsionaalsed suured karistused kuritegude eest. Lisaks on Luna märkinud, et kriminaalpoliitikas ülekriminaliseerimise probleemi ilmestamiseks piisab vaid ühe või paari tunnuse esinemisest. (Luna, 2005)

Eelneva väitega töö autor täielikult nõustuda ei saa. Kuigi ülekriminaliseerituse vähendamisele aitaks oluliselt kaasa lähtuda vastavatest tunnustest, siis Eestis saab ülekriminaliseerimise statistiliseks indikaatoriks lugeda pigem karistusregistrit, kui otseselt ülekriminaliseerimise tunnuseid. Karistusregistrisse kantakse andmed karistatud isiku ja tema karistuse kohta, nii väär- kui kuriteo puhul (Karistusregistri seadus, 2011). Ainuüksi kehtivaid väärtekaristusi oli 2017. aasta veebruari seisuga 274 847. Tegemist on karistusregistri kirjetega, see tähendab, et ühel isikul võib olla mitu kehtivat karistust. (Siseministerium, 2018) Isikutele, kes on kantud karistusregistrisse ning kelle karistused ei ole kustunud, võib see aga kaasa tuua karistuse mittevajaliku tagajärje. See tähendab, et antud isikute suhtes on võimalik rakendada eri õigusaktide puhul mitmeid piiranguid. Osade piirangute puhul ei ole oluline kehtiva süüte kvalifikatsioon, kuid mõned piirangud rakenduvad juhul, kui isik on pannud toime konkreetsele kvalifikatsioonile vastava süüte. (Reinthal, 2010)

Ülekriminaliseerimine on taunitav peamiselt seetõttu, et see toob kaasa liiga palju ebaõiglaseid karistusi ning karistamist. Ebaõiglase karistamise peamised ohvrid on isikud, kes saavad karistada. See tähendab, et ülekriminaliseerimine mõjutab peamiselt neid, keda karistatakse, mitte ei lange selle mõju oluliselt õigusriigile või ühiskonnale üldiselt. (Husak, 2008)

Töö autor leiab, et ei saa väita, et ülekriminaliseerimine mõjutab vaid isikuid, keda karistatakse ning et selle mõju ei lange oluliselt õigusriigile või ühiskonnale. Süütegude toimepanemisest koostatakse erinevaid statistikaid, mis ilmestab ka ühiskonda üldiselt. Kuna lühimenetluses kohaldatavaid

väärteokoosseise karistusregistrisse ei kanta, siis selle põhjal tehtud statistikastes lühimenetluse rikkumisi ei kajastu. Lühimenetluse väärteokoosseisude kohaldamise statistikat ning menetlusele allutatud isikute arvu käsitleb lõputöö empiiriline uuring.

Menetluslikud kaitsemeetmed on vajalikud, et tagada isikute põhiõigused ning vältida riigivõimu omavoli. Kui neid ei tagata, riivatakse isikute põhiõiguseid, sest sellisel juhul sekkutakse isikute ellu karistusõigusega. **Norm eemaldub oluliselt menetluslikest kaitsemeetmetest**, kui luuakse menetlus, mille iseloomust tulenevalt ei tagata isikutele piisavate kaitsemeetmete olemasolu, kuid mille lõpptulemus on karistav ning järgnevat teo toimepanemist ennetav. Sellisteks normideks võib pidada süüteo menetluses rakendatavaid mittekaristuslikke meetmeid. Nende sanktsioonide rakendamist ei peeta karistuse kohaldamiseks, mille tõttu ei kanta neid ka karistusregistrisse. Mis omakorda tähendab, et isikule, kellele määratakse rahaline karistus, ei ole tagatud menetluslike kaitsemeetmeid ning ta saab need alles menetluse vaidlustamisel. (Reinthal, 2010, lk 749)

Lisaks võivad ülekriminaliseeritusele viidata olukorrad, kus karistusnormi rakendamise eesmärkide hulgas peetakse oluliseks riigi fiskaalhuvisid või asutusesiselt  **motiveeritakse ametnikke menetluste arvust lähtuvalt**. See tähendab, et ametnik ei mõtle enam õiguse loomisele, vaid **normi kasulikkusele** ning menetlemise arvule (Reinthal, 2010, lk 749).

Tulenevalt lühimenetluse kohustuslikkusest on eelmainitud menetlusliigi kohaldamisel ametnike kaalutusõigus väike. Lõputöö alapeatükis 1.1. on kirjutatud lähemalt lühimenetluse kohustuslikkuse põhimõttest. Ainus olukord, mil kohtuväline menetleja saab lühimenetlusel enda diskretsioonist lähtuda on, kui toimepandud rikkumisega kaasnev on niivõrd minimaalne, et kohtuväline menetleja otsustab piirduda suulise hoiatuse tegemisega. Selleks, et vähendada põhjendamatu erinevusi trahvi määramisel tehnioludelt lihtsate väärteokoosseisude korral, on lühimenetluse trahvimäärad standarditud (Timberg, 2018). Seega puudub kohtuvälisel menetlejal lühimenetluse mõjutustrahvi määramisel kaalutusõigus (Siseministeerium, 2018, lk 4). Lisaks on lühimenetluse regulatsioon üleriigiliselt samasugune - menetlemise puhul ei saa olla erinevusi trahvi määramisel.

Lühimenetluses kohaldatavate väärteokoosseisude puhul on tegemist sageli esinevate rikkumistega, seega on antud koosseisude rakendamise järele pidev vajadus. Seetõttu peeti oluliseks lühimenetluse loomisel ülekriminaliseerituse vähendamiseks lähtuda aspektist, kus vähendatakse riigi sekkumist ühiskonna ellu karistusõiguslike meetmete kaudu, st isikule määratakse vastavate rikkumiste puhul mõjutustrahv. Sellise lähenemisega on võimalik lahendada normikvaliteedi probleem, kus paljud normid ei vasta määratluse nõuetele, mis omakorda võivad kahjustada isikute põhiõigusi. Kuna vastavaid

väärteokoosseise rakendatakse tihti, siis ei väheneks isikute arv, keda karistusregistrisse kantakse, seetõttu otsustati lühimenetluse loomisel, et ülekriminaliseerituse vähendamiseks antud koosseisude rikkumise puhul menetlusele allutatuid isikuid karistusregistrisse ei kanta. (Siseministeerium, 2018, lk 4) Lühimenetluses kohaldatav väärteokoosseis LS § 242 lg 1, mille kohaselt on tegemist sõidukijuhi poolt liiklusnõuete muu rikkumisega, ilmestab ülekriminaliseerituse tunnust – normi kvaliteedi probleemi. See tähendab, et kuigi lühimenetluse üheks eesmärgiks oli ülekriminaliseerituse vähendamine, on lühimenetluse koosseisude hulgas väärteokoosseis, mis vastab ülekriminaliseerituse tunnustele. Sellest tulenevalt tekib töö autoril küsimus, kas lühimenetluse eesmärk saab olla täidetud, kui kohtuväline menetleja määrab menetlusele allutatud isikule mõjutustrahvi väärteokoosseisu alusel, mis on ülekriminaliseerimise tunnustega.

Lühimenetluse kohaldamisel ei järgne menetlusele allutatud isikule karistust, vaid vastava väärteo toimepanemisele järgneb mõjutustrahv ehk mittekaristuslik meede. Väärteokaristusest erineb mõjutustrahv selle poolest, et seda ei kanta karistusregistrisse, lisaks ei või sellele tugineda süüteo eest ette nähtud muude õigusjärelmite kohaldamisel. (Siseministeerium, 2018, lk 1) Seega menetlusalusele isikule on tegemist nii-öelda positiivse muudatusega, sest isikule ei saa see kaasa tuua karistuse mittevajalikkust tagajärge.

Samas on lühimenetluse loomisel tehtud menetluse lihtsustamiseks mitmed erisused, mis võivad tingida menetluslikest kaitsemeetmetest eemaldumise. Antud teemat kajastas lõputöö autor peatükis 1.2.1. Lühimenetluse rakendamisel piiratakse isikute menetlusõigusi, näiteks tõendite esitamisel ning samuti on loobutud kohtuvälise menetleja poolt tõendite vormistamise nõudest. Kõik menetlusõigused tagatakse isikule juhul, kui menetlusele allutatud isik ei nõustu lühimenetlusega ning vastav väärtegu lahendatakse kiir- või üldmenetluses. (Siseministeerium, 2018, lk 16) Samas on Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve käigus toonud seisukoha, et näiteks ökonoomsema ja efektiivsema menetlemise eesmärgil on teatud põhimõtetest kõrvalekaldumine õigustatud (Põhiseaduslikkuse järelevalve asi haldusõigusrikkumiste seadustiku § 231 lg 6 järgi, 2001).

Lühimenetluses on standarditud trahvimäärad, mis mõjutavad riigieelarve tulusid, sest need laekuvad riigieelarvesse. Vastavate väärteokoosseisude trahvimäärade väljatöötamisel vähendati trahvide maksimummäärasid viis korda ning lisaks arvestati eelnevalt määratud keskmisi rahatrahve. Seega võib võimalik tulu riigieelarvesse pigem väheneda. (Siseministeerium, 2018, lk 37) Lühimenetluses kohaldatavatele väärteokoosseisudele on määratud standarditud trahvimäärad, seega võib väita, et tegemist ei saa olla olukordadega, mil on peetud oluliseks riigi fiskaalhuve.

Eelpool toodust tulenevalt nähtub, et ülekriminaliseeritusel on mitmeid erinevaid tunnuseid, kuid ülekriminaliseerituse hindamine lasub jätkuvalt pigem karistusregistris olevate andmete põhjal.

Riigikohus on avaldanud VTMS-i muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisas arvamuse, mille kohaselt tuleks ülekriminaliseerimise vähendamiseks rõhk asetada väärtekoosseisude revisjonile, mitte uue karistuse loomisele, mis ei ole karistus (Riigikohus, 2018). Revisjoni käigus vaadatakse süsteemselt üle kehtiva seadustiku või seaduste sätted ning kohtupraktika, analüüsi tulemusena nähakse ette vajalikud seadusemuudatused ning ühtlustamine (Taluste, 2022, lk 95). Siseministerium antud kommentaari ei arvestanud ning tõi välja, et kuigi ülekriminaliseeritusel on mitmeid tunnuseid, peetakse lühimenetluse loomisel kõige olulisemaks seda, et rikutud tegu jäetakse karistusregistrisse kandmata (Riigikohus, 2018). Lisaks on Reinthal (2010, lk 750) välja toonud, et oma olemuselt karistuslike meetmete nimetamine mittekaristuslikeks meetmeteks on vastuolus EIK praktikaga ning võib tekitada õigusselgusetust.

Töö autor leiab, et Riigikohtu kommentaar ning Reinthali arvamus on põhjendatud. Eestis on tuhandeid väärteguseid, mille eest on võimalik määrata karistus. Selleks, et ülekriminaliseeritust vähendada, oleks vajalik vaadata üle väärted, mille eest karistusi määratakse ning hinnata, kas tegu ja sellele vastav karistus on proportsionaalne. Lisaks on oluline võtta arvesse ülekriminaliseerituse tunnuseid ning analüüsida probleemi laiemalt. Karistusregistrisse kandmata jätmise ning karistusliku meetme nimetamine mittekaristuslikuks meetmeks on menetlusele allutatud isiku suhtes positiivne muudatus, sest tema karistusregister jääb pärast väärtetoimepanemist „puhtaks“. Kuid nagu ka Reinthal (Reinthal, 2010, lk 750) on rõhutanud, tekitab see pigem õigusselgusetust ning on vastuolus EIK praktikaga. Olenemata nimetusest, on oma iseloomult lühimenetluses kohaldatav mõjutustrahv siiski karistus.

## 2. LÜHIMENETLUSE KOHALDAMINE PÕHJA PREFEKTUURIS

Käesoleva lõputöö teine peatükk annab ülevaate empiirilisest uuringust. Alapeatükkides on kirjeldatud uuringu meetodikat, valimit, uuringu tulemusi, tehtud ettepanekuid ja järeldusi. Uuringu teostamisel lähtuti töö eesmärgist ja otsiti vastuseid töös püstitatud uurimisküsimustele. Statistilise analüüsi ning intervjuude läbiviimise käigus sooviti välja selgitada, kuidas on mõjutanud lühimenetluse kohaldamine vastavate väärtekoosseisude menetlemist ning kas lühimenetluse rakendamisel ilmneb õiguslikke või rakenduslikke probleeme, mis takistavad lühimenetlusele seatud eesmärkide täitmist Põhja prefektuuris. Uuringu läbiviimiseks taotleti PPA teadustööde komisjonilt luba, mis kinnitati 22.02.2023.

### 2.1. Uuringu meetodika, protsess ja valim

Lõputöö eesmärgi saavutamiseks viiakse läbi kombineeritud empiiriline uuring. Esmalt kogutakse uuringu läbiviimiseks andmed, mida hiljem on võimalik analüüsida. Andmete kogumisel tuleb jälgida, et informatsioon oleks teemast lähtuvalt vajalik ning aitaks leida vastuseid uurimisküsimustele (Albers, 2017, p. 220).

Politsei- ja Piirivalveameti analüüsi- ja infosüsteemist (edaspidi ALIS) saadud andmestikku kasutatakse kvantitatiivse uuringu analüüsis. Andmeanalüüsimeetodiks kasutatakse kirjeldavat statistikat, mille eesmärk on andmete organiseerimine ning andmestikus sisalduva informatsiooni selge ja kokkuvõtlik esitamine (Õunapuu, 2014, lk 184). Selle tulemusel antakse ülevaade, kuidas on lühimenetluse väärtekoosseisude menetluste arv muutunud enne (2015-2018) ja pärast (2019-2022) lühimenetluse rakendumist, et interpreteerida intervjuu käigus saadud vastuseid. Eesmärk on hinnata, kuidas on mõjutanud lühimenetluse kohaldamine vastavate väärtegade menetlemist ning kuhu suunab PPA oma ressursi lühimenetluse kohaldamise erisustest tingitud aja kokkuhoiu arvelt. Andmeanalüüsivalimiks on kõikne valim (Õunapuu, 2014, lk 142), st kõik registreeritud lühimenetluse väärtekoosseisude (vt lisa 1, käesolev töö lk 49-50) menetlused 2015.-2022. aastal, mis on lõppenud lühi-, kiir- või üldmenetluse otsusega. Uuringu käigus koondati (andmetöötlusprogrammis MS Excel) eelmainitud menetlused aastate, väärtekoosseisude ning menetlusliigi alusel tabelisse ning võrreldi menetluste arvu muutumist ajas. Suurema osa empiirilisest uuringust hõlmab kvalitatiivne uuring, kuid kvantitatiivse uuringu osa on oluline konteksti loomiseks, mistõttu otsustati rakendada kombineeritud meetodiga uuringut.

Kvalitatiivse andmekogumise meetodina kasutatakse poolstruktureeritud intervjuud. Mitmed asjaolud, mida peetakse intervjuu eelisteks, võivad hõlmata endas ühtlasi probleeme. Intervjuu eelisteks peetakse

paindlikkust nii vestluse läbiviimisel kui ka hilisemalt vastuste tõlgendamisel, kuid samas võtab intervjuu hoolikas kavandamine ja läbiviimine oluliselt aega. (Hirsjärvi, *et al.*, 2005, lk 192-193) Poolstruktureeritud intervjuu ehk osaliselt standarditud vestluse kavandamisel lähtutakse konkreetsetest teemadest ning kirja pannakse üldist laadi küsimused. Poolstruktureeritud intervjuu annab intervjuerijale võimaluse rohkema informatsiooni kogumiseks vestluse käigus küsimusi juurde lisada ning ümber sõnastada. (Õunapuu, 2014, lk 171-172)

Intervjueritavate valim on ettekatsetatud valim ehk püütakse leida tüüpilised esindajad antud teema uurimiseks (Õunapuu, 2012). Peamiseks uuritavate valiku kriteeriumiks oli, et tegemist oleks ametnikega, kes puutuvad igapäevaselt lühimenetluse kohaldamisega kokku ning kelle tööstaaž oleks vähemalt viis aastat. Sellest tulenevalt oskavad intervjueritavad oma kogemuse põhjal hinnata, kas lühimenetluse rakendamisel on ilmnenud probleeme, mis takistavad lühimenetlusele seatud eesmärkide täitmist.

Poolstruktureeritud intervjuud viidi läbi ajavahemikul 16.03.2023 kuni 22.03.2023. Sujuva vestluse läbiviimiseks valmistati ette 7 küsimust (vt käesoleva töö lisa 2, lk 51) ning intervjuu käigus esitati lisainformatsiooni saamiseks täpsustavaid küsimusi. Kokku intervjueriti kaheksat Põhja prefektuuri Ida- ja Lääne-Harju politseijaoskonna patrullitalituse grupijuhti. Neli grupijuhti Ida-Harju politseijaoskonnast ning neli grupijuhti Lääne-Harju politseijaoskonnast. Kõik intervjuud viidi läbi Ida- või Lääne-Harju politseijaoskonnas või Sisekaitseakadeemias, vastavalt intervjueritava soovile. Intervjuude parameetrid on nähtavad käesoleva töö lisa 3 (vt tabel 2, lk 52).

Intervjuu läbiviimise eel tutvustas autor intervjueritavale lõputöö eesmärgi, meetodikat ning valimit. Kõik intervjueritavad andsid nõusoleku intervjuu helisalvestamiseks tingimusel, et lõputöös tagatakse intervjueritavate anonüümsus.

Läbiviidud intervjuude helisalvestised transkribeeriti. Transkribeerimine on salvestatud intervjuu muutmine tekstiks ehk sellele kirjaliku kuju andmine. Tänu sellele on võimalik muuta uurija töö mugavamaks ja aega kokku hoida, sest helisalvestisel olevat intervjuud ei pea ise kirja panema ega edasi-tagasi kerima. See omakorda hõlbustab pöörata tähelepanu olulisematele kohtadele. (Yow, 1994, lk 227 ref Laherand, 2008, lk 279) Intervjuude transkribeerimiseks kasutati Tallinna Tehnikaülikooli Küberneetika Instituudi foneetika- ja kõnetehnoloogia laboris väljatöötatud kõnetuvastussüsteemi (Alumäe, *et al.*, 2022).





Statistikast nähtub (vt tabel 4), et 2015.-2018. aastal registreeriti vastavaid väärtegusid 84 612 korral. Järgneval neljal aastal, mil oli võimalus väärtegade menetlemiseks kohaldada lühimenetlust, registreeriti kokku 98 615 väärtegu. See tähendab, et menetlemiste hulk suurenes 14 003 menetluse võrra. Lisaks on kaks aastat enne (2017-2018) ja kaks aastat pärast (2019-2020) lühimenetluse rakendamise võimalust toimunud menetlemiste hulga suhtes olulised muutused. Kui 2017.-2018. aastal menetleti vastavaid väärtegusid kokku 29 405 korral, siis 2019.-2020. aastal viidi läbi 58 632 menetlust, mis näitab, et vastavate väärtegade menetluste hulk ligi kahekordistus.

Kui analüüsida vastavate väärtegade menetlemist lühimenetluse koosseisude lõikes, kerkib esile viis peamist lühimenetluse rikkumist, mida kõige enam menetletakse. Nendeks on LS § 227 lg 1, LS § 242 lg 1, LS § 207 lg 1, LS § 221 lg 1 ja LS § 259 lg 1. Aastatel 2015-2018 menetleti LS § 227 lg 1 ehk lubatud sõidukiiruse ületamine kuni 20 kilomeetrit tunnis 24 771 korral. Aastatel 2019-2022 registreeriti aga vastavat rikkumist 43 947 korda, mis näitab, et lühimenetluse kohaldamisega on vastava väärtete menetlemine oluliselt kasvanud. Lisaks on suurenenud LS § 242 lg 1 ehk sõidukijuhi poolt liiklusnõuete muu rikkumine ning LS § 207 lg 1 ehk tehnonõuetele vastavuse kontrolli mitteläbinud mootorsõiduki juhtimine menetlemiste arv. Kui LS § 242 lg 1 rikkumisi registreeriti 2015.-2018. aastal 11 924 korral, siis 2019.-2022. aastal oli rikkumiste arvuks 17 458. LS § 207 lg 1 menetleti lühimenetlusele eelneva nelja aasta jooksul 4001 korral ning 2019.-2022. aastal 7104 korda. See tähendab, et eelnevalt nimetatud kolme väärtete koosseisu menetleti aastatel 2019.-2022, kui rakendus lühimenetluse kohaldamise võimalus, 27 813 korda rohkem kui varasema nelja aasta jooksul.

Samas on LS § 221 lg 1 ehk juhi poolt ristmikule või ülekäigurajale sõitmine foori keelava tule ajal ning LS § 259 lg 1 ehk jalakäija, kergliikuri, jalgratturi jms poolt (vt käesolev töö lk 49-50) liiklusnõuete muu rikkumise väärtete koosseisude menetlemine vähenenud. Kui 2015.-2018. aastal menetleti eelmainitud rikkumisi kokku 32 454 korral, siis 2019.-2022. aastal oli antud rikkumiste menetluste arv 20 986. Lisaks on LK kindl § 81 ehk liikluskindlustuseta sõiduki juhtimise menetlemised vähenenud. Neljal aastal enne lühimenetluse rakendamist menetleti antud rikkumist 4673 korral, pärast lühimenetluse rakendamist on menetluste arv 2326.

Statistikast nähtub, et lühimenetluse väärtete koosseisude hulgas on mitmeid rikkumisi, mida pannakse toime harva või pööratakse nendele vähem tähelepanu. Nendeks on LS § 206, LS § 230 lg 1, LS 239<sup>1</sup>, LS 241 lg 1 ja 241 lg 2 (vt käesolev töö lk 49-50). Nimetatud väärtete koosseisude menetlemised jäävad nelja aasta lõikes 25-400 menetluse vahemikku ning töö autor ei tähelda, et lühimenetluse kohaldamise võimalus oleks vastavate rikkumiste menetlemiste arvu oluliselt mõjutanud.

Lühimenetluse regulatsiooni eesmärk oli menetlusprotsessi kiirendada ja lihtsustada (vt käesolev töö lk 10-14), näiteks loobuti tõendite vormistamise kohustuslikkusest ning loodi võimalus menetleda vastavaid väärteguseid elektrooniliselt. Eelpool toodust nähtub, et kui vastava väärteto menetlemine lühimenetluses võtab vähem aega kui kiir- või üldmenetluses, siis on võimalik menetlemisele kuluva aja kokkuhoiu arvelt panustada aega rohkem liiklusjärelvalvele. Selle tulemusena suureneb lühimenetluste väärtetooksisude rikkumiste avastamine ning menetlemine. Seega töö autor leiab, et menetluste hulga järsk tõus on tingitud lühimenetluse regulatsioonile loodud erisustest.

Samas ei saa väita, et lühimenetluse kohaldamine oleks mõjutanud kõikide vastavate väärtetooksisude menetlemiste arvu. Statistikast nähtuva põhjal võib öelda, et alates lühimenetluse kohaldamisest pööratakse rohkem tähelepanu liiklusjärelvalvele. Kuna menetlemise lihtsustamisest tingitud aja kokkuhoiust tulenevalt, on võimalik rohkem rikkumisi avastada, siis on tõenäoliselt kasvanud nende väärtetooksisude menetlemiste arv, mille rikkumisi pannakse rohkem toime.

Tabel 5. LS § 261<sup>8</sup> väärtetooksiseisu menetlused aastatel 2018-2022 (ALIS, 13.02.2023 seisuga; autori koostatud)

	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Lühimenetlus</b>		240	298	190	147
<b>Kiirmenetlus</b>	310	108	173	97	135
<b>Üldmenetlus</b>	14	11	11	7	12
<b>Kokku</b>	<b>324</b>	<b>359</b>	<b>482</b>	<b>294</b>	<b>294</b>

Lisaks toob töö autor välja olulise tähelepaneku. Lühimenetlus on kohustuslik menetlusliik (vt käesolev töö lk 8), kui vastava teo toimepanemisel ilmnevad väärtetotunnused ning puuduvad menetlust välistavad asjaolud. LS §261<sup>8</sup> väärteto toimepanemisel määratakse isikule trahv veoauto juhtimise eest, kui teekasutustasu on tasumata (Liiklusseadus, 2010). Menetluste statistika analüüsimisel selgus, et kuigi tegemist ei ole väga sageli esineva rikkumisega, siis täheldab töö autor olulist nüanssi (vt tabel 5). Alates 2019. aastast ehk nelja aasta jooksul on kokku antud väärtetooksiseisu rikkumine lõppenud menetluse otsusega 1429 korral. Sellest 554 rikkumist (39%) on menetletud kiir- või üldmenetluse korras ning 875 juhul (61%) lühimenetluses. 2022. aastal on LS §261<sup>8</sup> rikkumist toime pandud 294 korral, millest 50% juhtumite korral kohaldati kiir- või üldmenetlust ning 50% juhtumitel lühimenetlust. Kuigi töö autor on arvamusel, et iga väärteto toimepanemist tuleb hinnata eraldi ning menetlusliigi valik sõltub konkreetsest juhtumist, tõusetub küsimus, millistel põhjustel koostatakse lühimenetlust kohaldatavatele

väärteokoosseisudele kiir- või üldmenetlust. Antud küsimusele püüab töö autor leida vastuse empiirilises uuringus läbiviidavate intervjuude põhjal.

### **2.2.2. Ülekriminaliseerituse vähendamine**

Lühimenetluse üheks eesmärgiks oli ülekriminaliseerituse vähendamine (vt käesolev töö lk 15), millest tulenevalt määratakse vastavate väärteokoosseisude rikkumise puhul mõjutustrahv ning antud väärtegusid karistusregistrisse ei kanta. Lõputöö autor on seisukohal (vt käesolev töö lk 22), et ülekriminaliseerituse vähendamise eesmärgi täitmiseks ei saa lähtuda ainult isikute karistusregistrisse mittekandmisest, vaid ülekriminaliseerituse vähendamiseks tuleks võtta arvesse ka eelmainitu tunnuseid. Selleks, et hinnata, kas lühimenetluse eesmärk - isikute karistusregistrisse kandmise vähendamine, on täidetud, annab töö autor ülevaate vastavate väärtegude kiir- ja üldmenetluste otsuste arvu muutumisest. Seda seetõttu, et kiir- ja üldmenetluses koostatavad otsused kantakse karistusregistrisse, kuid lühimenetluse otsused mitte.

2015.-2018. aastal kohaldati vastavatele väärtegudele 84 612 kiir- ja üldmenetlust (vt tabel 4). Seega kirjeid, mis karistusregistrisse kanti, oli 84 612. Lõputöö autoril puudub ülevaade isikute arvust, kelle suhtes vastav menetluse otsus koostati. Tegemist võib olla korduvrikkujatega, st. selle aja jooksul võib esineda juhtumeid, mil ühe isiku suhtes on koostatud mitu kiir- või üldmenetluse otsust. Seega võib karistusregistrisse kantud isikute arv olla väiksem kui koostatud kiir- või üldmenetluste arv. 2019.-2022. aastal registreeriti vastavate väärtegude toimepanemisi 98 615 korral, millest 94,3% ehk 93 004 korral menetleti rikkumised lühimenetluses ning 5,7% ehk 5611 juhul viidi menetlus läbi kiir- ja üldmenetluse korras. See tähendab, et alates lühimenetluse regulatsiooni jõustumisest ehk 2019. aastast kuni 2022. aastani kanti karistusregistrisse 79 001 lühimenetluse väärtegu vähem kui sellele eelnenud nelja aasta jooksul. Sellest tulenevalt võib väita, et isikute ning vastavate väärtegude kirjete karistusregistrisse kandmine on oluliselt vähenenud.

### **2.3. Intervjuude analüüs**

Käesolevas alapeatükis on kirjeldatud poolstruktureeritud intervjuude analüüsimisel saadud tulemusi. Tulemused tuginevad intervjuueeritavate vastustel, mille põhjal koostas töö autor vastavad kategooriad ja koodid. Kodeerimise käigus tõusis esile viis kategooriat. Kõik kategooriad ja koodid on leitavad koodipuus, mis on esitatud tabelina (vt käesoleva töö lisa 4, lk 53). Koodipuus on välja toodud koodide sagedus, millest nähtub, mitu intervjuueeritavat antud koodi vastava kategooria all nimetas.

### 2.3.1. Lühimenetluse mõju vastavate väärtegade menetlemisele

Alapeatükis on analüüsitud kolme esimest kategooriat. Kategooriad annavad vastuse uurimisküsimusele: kuidas on lühimenetlus mõjutanud vastavate väärtegade menetlemist? Lühimenetluse regulatsiooni üheks eesmärgiks oli lihtsustada menetluse protsessi väiksema ebaõigussisuga väärtegade korral ning selle arvelt vähendada menetlemisele kuluvat aega.

Lühimenetluse vääртеokoosseisude menetlemise statistilisest analüüsist nähtub (vt käesolev töö lk 26-27), et pärast lühimenetluse regulatsiooni jõustumist, on vastavate väärtegade menetluste hulk oluliselt suurenenud. Sellest tulenevalt esitas lõputöö autor intervjueeritavatele järgmise küsimuse: kuidas on lühimenetlus mõjutanud vastavate väärtegade menetlemist? Vastuste põhjal koostati esimene kategooria „Lühimenetluse mõju vastavate väärtegade menetlemisele“ ning antud kategoorias kujunes välja kolm peamist koodi (vt tabel 6).

Tabel 6. Lühimenetluse mõju vastavate väärtegade menetlemisele (autori koostatud)

<b>Kategooria 1. „Lühimenetluse mõju vastavate väärtegade menetlemisele“</b>	
<b>Koodi nimetus ja number</b>	<b>Sagedus</b>
<b>Kood 1.</b> Kiirem/lihtsam menetlus	8
<b>Kood 2.</b> Suurenenud menetluste arv	5
<b>Kood 3.</b> Suurenenud tähelepanu liiklusjärelevalvele	3

Lühimenetluse regulatsiooni üheks eesmärgiks oli lihtsustada ning kiirendada menetluse protsessi ning selle arvelt vähendada menetlemisele kuluvat aega (vt käesolev töö lk 11). Uuringu tulemusel selgus, et kõikide intervjueeritavate hinnangul on tänu lühimenetlusele muutunud vastavate väärtegade menetlemine oluliselt kiiremaks ning lihtsamaks (kood 1) ning kogu menetlusprotsess on tehtud menetleja jaoks mugavamaks. Lisaks oli kaheksast intervjueeritavast viis arvamusel, et lühimenetluse vääртеokoosseisude menetluste arv on suurenenud (kood 2), sest lühimenetluse vormistamine on tehtud kohtuvälise menetleja jaoks lihtsamaks. Näiteks kolm intervjueeritavat tõid välja, et nende hinnangul on suurenenud LS § 227 lg 1 vääртеokoosseisu ehk mootorsõidukijuhi poolt lubatud suurima sõidukiiruse ületamine kuni 20 kilomeetrit tunnis menetlemiste arv (Liiklusseadus, 2010). Varasemalt, kui

lühimenetlust ei olnud ning kõik vastavad rikkumised menetleti kiir- või üldmenetluse korras, siis tihti piirduti LS § 227 lg 1 rikkumise puhul suulise hoiatusega. Intervjueeritavate hinnangul kohaldatakse nüüd, kui kohtuvälise menetleja jaoks on menetlusprotsessi oluliselt kiirendatud, suurema tõenäosusega ka LS § 227 lg 1 puhul mõjutustrahvi. Ühe intervjueeritava arvates aitab see kaasa üleüldisele liikluskultuuri parandamisele, sest lühimenetluse kohaldamise tulemusena jõuavad kohtuvälised menetlejad mõjutada suuremal hulgal elanikkonda.

Samuti olid LS § 227 lg 1 näite toonud kolm intervjueeritavat arvamusel, et tänu menetlusprotsesside lihtsustamisele on menetluste arv suurenenud ning lisaks pööratakse suuremat tähelepanu liiklusjärelvalvele (kood 3).

Kohtuväliste menetlejate hinnangul on lühimenetlust kiire ning lihtne kohaldada liiklusreidide käigus, kus pööratakse tähelepanu kindlatele rikkumistele, näiteks LS § 227 lg 1 või LS § 221 lg 1 ehk juhi poolt fori keelava tule ajal ristmikule või jalakäijate ülekäigurajale sõitmine (Liiklusseadus, 2010). Seda näitab ka menetluste statistika (vt käesolev töö lk 26). Järgnevalt on töö autor ilmeanud esimest kategooriat intervjueeritavate tsitaatidega (vt tabel 7).

Tabel 7. Intervjueeritavate tsitaadid lõputöö esimese kategooria kohta (autori koostatud)

<b>Tsitaadid</b>
„Ei no kindlasti /.../ on see nagu hea ja kindlasti menetletakse võib-olla mingeid vähetähtsaid asju tänu sellele rohkem, et seda on lihtne teha, see ei võta palju aega.“ „/.../ siis on sul rohkem aega nii-öelda ka teisi süütegusid menetleda, tegeleda ja samas on sul rohkem aega näiteks keskenduda liiklusjärelvalvele.“ (Intervjueeritav 1, 2023)
Kindlasti esimese löike kiirust menetletakse tunduvalt rohkem. Kui varasemalt enne lühimenetlust esimese löike kiiruse puhul oli pigem suuline hoiatus ning otsiti teise löike kiirust või kolmanda löike kiirust, millest hakati menetlema. Siis kindlasti on ta toonud selle mängu, et esimese löike kiirust menetletakse tunduvalt rohkem ja sekkumine õigusrikkumisse kiiruse puhul, ka esimese löike kiiruse puhul, on tõusnud. (Intervjueeritav 8, 2023)

Uuringu tulemusena on selgunud, et alates lühimenetluse loomisest on vastavate väärtegade menetlemiste arv suurenenud. Sellest võib järeldada, et tulenevalt lühimenetluse menetlusprotsesside lihtsustamisest ning menetlemisele kuluva aja vähendamisest on pööratud rohkem tähelepanu liiklusjärelvalvele ning lühimenetlust kohaldavatele väärtegadele. Käesoleva lõputöö teoreetilises osas (vt lk 11-12) täheldas töö autor VTMS-i muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas teatavat vastuolu. Seletuskirjast ei nähtunud, millisel konkreetsel eesmärgil taheti

muuta vastavate väärtegade menetlemine lihtsamaks ja kiiremaks ning milline oli menetlusliigi loojate nägemus PPA lühimenetluse lihtsustamisest tingitud vabaneva ressursi suunamisest.

Sellest tulenevalt palus töö autor seaduse eelnõu ja seletuskirja ühel koostajal, Siseministeeriumi korrakaitse- ja kriminaalpoliitika osakonna juhatajal Henry Timbergil e-kirja teel täpsustada, millisel eesmärgil sooviti vastavate väärtegade menetlusprotsessi kiirendada ning kuhu sellest tingitud vabanev ressurss suunata.

„Ajalise kokkuhoiu eesmärgi taga oli eelkõige suurendada selles samas valdkonnas, kus ajalist ressursi kokku hoitakse, politsei ja isikute kokkupuute mahtu. See tähendab, et kui menetlus kestab 20 min asemel 3 min, siis eelduslikult puutub sama patrull 20 min jooksul ühe isiku asemel kokku 6 isikuga. See omakorda mõjutab ühte peamist sanktsiooniteooria põhimõtet – sanktsiooni mõjusust mõjutab selle suurus/raskusaste ja tõenäosus ehk kui suur on tõenäosus vahele jääda. Lühimenetluse eesmärk oli otseselt suunatud eelkõige viimati nimetatule – vahele jäämise tõenäosuse suurendamisele. See aga ei tähenda, et meil ei olnud selle välja töötamisel eesmärgiks ka ohtlikumate süütegude menetlemine. PPA ressurss on paratamatult üks tervik. /.../ Lühike vastus oleks seega, et eeldasime ressursi suunamist ikka sinna valdkonda, kus seda kokku hoitakse. Eelkõige on selleks liiklusvaldkond, sest seal on kõige rohkem vääртеomenetlusi.“ (Timberg, 2023)

See tähendab, et kuigi lühimenetluse regulatsiooni väljatöötamisel oli menetlusprotsesside lihtsustamise üks eesmärk, et vajadusel oleks võimalik suunata ressurss ohtlikumate süütegude menetlemisse või ühiskonnas aset leidvale ootamatule sündmusele, siis peamine ootus oli siiski suunata menetluse lihtsustamisest vabanev ressurss eelkõige liiklusjärelvalvesse ehk lühimenetluse vääртеokoosseisude menetlemisse, mille tulemusel on võimalik mõjutada suuremal hulgal elanikkonda. Ka lühimenetluse vääртеokoosseisude menetlemise statistika ilmestab (vt käesolev töö lk 25-26), et lühimenetluse vääртеokoosseisude menetluste arv on suurenenud.

Selleks, et teha kindlaks, kas lühimenetluse kohaldamisega on menetlemisele kuluv aeg vähenenud, esitas töö autor intervjueeritavatele järgnevad küsimused:

1. Kui kaua võtab Teie hinnangul aega lühimenetluse vormistamine (nii elektrooniliselt kui ka paberil)?
2. Kui kaua võtab Teie hinnangul aega kiir- või üldmenetluse vormistamine?

Intervjueeritavate vastustest koostas töö autor kategooriad: Teine kategooria „Lühimenetluse kohaldamisele kuluv aeg“ ning kolmas kategooria „Kiir- ja üldmenetluse kohaldamisele kuluv aeg“.

Käesolevas uuringus on arvestatud üldmenetluse vormistamisele kuluvaks ajaks kohtuvälise menetleja tegevus kuni vääртеoprotokolli koostamiseni (k.a).

Tabel 8. Lühimenetluse ja kiir- või üldmenetluse vormistamisele kuluv aeg (autori koostatud)

Kategooria 2 „Lühimenetluse vormistamisele kuluv aeg“		Kategooria 3 „Kiir- või üldmenetluse vormistamisele kuluv aeg“	
Koodi nimetus ja number	Sagedus	Koodi nimetus ja number	Sagedus
Kood 1. 2-5 minutit	5	Kood 1. 15-20 minutit	5
Kood 2. 5-7 minutit	2	Kood 2. 15-40 minutit	2
Kood 3. 10-15 minutit	1	Kood 3. 10-12 minutit	1

Lõputöö teoreetilises osas on käsitletud (vt käesolev töö lk 11), et PPA on 2011. aastal hinnanud, et ühe kiirmenetluse vormistamiseks kulub kohtuvälisel menetlejal aega vähemalt 20 minutit. Lühimenetluse regulatsiooni eesmärk on vähendada vastavate vääртеokoosseisude vormistamiseks kuluvat aega 5 minutini.

Uuringu läbiviimisel valdav osa ehk kaheksast kohtuvälisest menetlejast viis hindas, et lühimenetluse vormistamiseks kulub keskmiselt aega 2-5 minutit (kategooria 2, kood 1). Kahel juhul hinnati, et lühimenetluse vormistamisele kulub aega 5-7 minutit (kategooria 2, kood 2) ning üks vastanutest leidis, et vormistamisele kuluv aeg on 10-15 minutit (kategooria 2, kood 3). Kõik intervjuueeritavad tõid välja, et kuigi elektrooniline lühimenetluse vormistamine on kohtuvälise menetleja jaoks mugavam, siis menetlemiseks kuluv aeg ei erine oluliselt paberil lühimenetluse otsuse vormistamisest. Teist ning kolmandat kategooriat iseloomustavad järgnevas tabelis välja toodud tsitaadid (vt tabel 9).

Tabel 9. Intervjuueeritavate tsitaadid teise ja kolmanda kategooria kohta (autori koostatud)

Tsitaadid
„Ütleks, et elektrooniliselt, kui andmed saab üsna kiirelt kätte, siis ma ütleks, kaks minutit. Noh, see on niisugune keskmine, võib-olla mõnel juhul kiiremini /.../ Protsess noh, ma ütlen, valmis tegemine võtab, ma arvan niisugune kuni viis minutit, aga juurde ka veel tutvustamine.. et Apolloga, kui teha seda elektroonselt, siis läheb nagu kiiremini. /.../ Suurt erinevust ei ole 2 minutit versus 5, et tegelikult suhteliselt samasse auku, et kuni viis minutit võiks see võtta aega. /.../ No üldmenetluse puhul võib-olla natuke kiiremini, et kuna see on ainult üks paber, mida täitma peab, aga kiirmenetluse puhul on kaks eksemplari /.../ Et aga selles suhtes minul kuskil 20 minutit.“ (Intervjuueeritav 3, 2023)



„Päris täpselt aega ei ole võtnud, aga ma pakun, et kui rahulikult teha paberi.. paberil ja elektroonselt - tegelikult ajakulu on suhteliselt sama, võib-olla mingi minutiline erinevus, et võib-olla elektroonselt siis kuskil maksimum kolm minutit ja paberil võib-olla maksimum viis minutit. /../ kui asjaolud on selged.. kiirmenetluse, teen kuskil 15-20 minutiga. Ja üldmenetluse, ma arvan, teed sama.“ (Intervjueeritav 4, 2023)

Intervjueeritavad leidsid, et kiir- ja üldmenetluse vormistamisele kuluv aeg sõltub järgnevatest asjaoludest: väärteto kirjelduse pikkus, toimepandud väärtegade arv, kohtuvälise menetleja kiirus ning väärteto tõendamiseks vormistavate tõendite arv. Viis intervjueeritavat kaheksast hindasid, et keskmiselt kulub kiir- või üldmenetluse vormistamisele aega 15-20 minutit. Kaks intervjueeritavat tõid välja, et kiir- või üldmenetluse vormistamisele kulub aega 15-40 minutit ning üks vastanutest leidis, et kiir- või üldmenetluse vormistamisele kuluv aeg on 10-12 minutit.

Sellest tulenevalt on töö autor seisukohal, et lühimenetluse üks eesmärkidest, vähendada vastavate väärtekoosseisude vormistamiseks kuluvat aega 5 minutini, on saavutatud. Enne lühimenetluse regulatsiooni jõustumist menetleti kõiki vastavaid väärtegusid kiir- või üldmenetluse korras ning selle vormistamiseks kulub töö autori poolt läbiviidud uuringu tulemustel aega keskmiselt 15-20 minutit. Tänu lühimenetluse regulatsiooni erisustele (vt käesolev töö lk 10-14), millest lähtuvalt on menetlusprotsessi oluliselt lihtsustatud ning selle tulemusena võib kohtuvälise menetleja tõendite vormistamisest loobuda, on vastavate väärtekoosseisude vormistamisele kuluv aeg oluliselt vähenenud ning lühimenetluse vormistamiseks kulub hinnanguliselt aega 3-5 minutit.

### **2.3.3. Lühimenetlust kohaldatavatele väärtekoosseisudele kiir- või üldmenetluse koostamise põhjused**

Statistilise analüüsi tulemusel selgus (vt käesolev töö lk 27), et lühimenetluse väärtekoosseisudele kohaldatakse mitmetel juhtudel jätkuvalt kiir- ja üldmenetlusi. Sellest tulenevalt esitas töö autor intervjueeritavatele küsimuse: millistel põhjustel koostate lühimenetlust kohaldatavatele väärtekoosseisudele kiir- või üldmenetlust? Intervjueeritavate vastuste põhjal moodustas töö autor neljanda kategooria „Lühimenetlust kohaldatavale väärtekoosseisudele kiir- või üldmenetluse koostamise põhjused“. Vastava kategooria suhtes tõusis esile neli peamist koodi (vt tabel 10).

Tabel 10. Lühimenetlust kohaldatavatele väärteokoosseisudele kiir- või üldmenetluse koostamise põhjused (autori koostatud)

<b>Kategooria 4 „Lühimenetlust kohaldatavatele väärteokoosseisudele kiir- või üldmenetluse koostamise põhjused“</b>	
<b>Koodi nimetus ja number</b>	<b>Sagedus</b>
<b>Kood 1.</b> Isik ei nõustu toimepandud rikkumisega ning soovib esitada vaide	7
<b>Kood 2.</b> Kohtuvälise menetleja puudulikud teadmised lühimenetluse kohaldamisest	3
<b>Kood 3.</b> Isik ei nõustu lühimenetlusega	1

Lühimenetluse regulatsioon näeb ette, et lühimenetluse kohaldamiseks ei ole tarvis isiku nõusolekut. Kui aga lühimenetlusele allutatud isik ei nõustu toimepandud väärteoga ning tema selgitusest nähtub, et isik soovib väärteotunnustega teo toimepanemise vaidlustada, siis ei ole lühimenetluse kohaldamine kohustuslik (vt käesolev töö lk 13). Uuringu käigus selgus, et suurem osa kohtuvälistest menetlejatest (seitse intervjueeritavat kaheksast) sellest ka lähtub. See tähendab, et kui lühimenetlusele allutatud isik ei nõustu toimepandud rikkumisega ning kohapeal selgub, et isik soovib vastava teo vaidlustada (kood 1), siis lahendavad kohtuvälised menetlejad vastava väärteo toimepanemise kiir- või üldmenetluse korras. Edasise menetlusliigi otsustamisel lähtutakse konkreetsest juhtumist.

Lisaks selgus uuringu käigus, et leidub kohtuväliseid menetlejaid, kelle teadmised lühimenetluse kohaldamisest on puudulikud (kood 2). Kaheksast intervjueeritavast kolm tõid välja, et on teadlikud olukordadest, kus kohtuvälised menetlejad ei ole enda teadmistes kindlad, millisel juhul võib/peab lühimenetlust kohaldama ning sellest tulenevalt koostavad väärteo toimepannud isikule kiir- või üldmenetluse. Samuti tõi üks intervjueeritav välja, et kui isik ei nõustu lühimenetlusega (kood 3) kui menetlusliigiga, siis koostab kohtuvälise menetleja isikule kiir- või üldmenetluse. See tähendab, et sellisel juhul küsib kohtuvälise menetleja lühimenetlusele allutatud isikult vastava menetlusliigi kohaldamiseks nõusolekut. Järgnevalt on töö autor ilmestanud neljandat kategooriat intervjueeritavate tsitaatidega (vt tabel 11).

Tabel 11. Intervjueeritavate tsitaadid neljanda kategooria kohta (autori koostatud)

Tsitaadid
„Kui isik ei ole nõus oma rikkumisega. Kui ta soovib esitada valet või ei ole nõus otseselt selle rikkumisega ja vajadusel siis kohaldame pigem üldmenetlust, mitte kiirmenetlust.“ „Olen kuulnud, et lühimenetlust kohaldatakse natuke valesti. Mõned ametnikud ei ole nõus sellega, et see on kohustuslik menetlusliik. Nad on pidanud põhjendatuks alustada kiir- või üldmenetlust, kui isik ütleb, et ta ei ole nõus lühimenetlusega. Tegelikult on see vale. Kui isik ei ole nõus lühimenetlusega, siis see ei välista lühimenetluse kohaldamist.“ (Intervjueeritav 7, 2023)
„Ametnikud on läinud seda teed, näiteks inimene ei ole oma rikkumisega nõus. Või üldiselt, ei taha lühimenetlust näiteks või et mis, mis iganes. Kui kiirelt peab koostama, aga minnakse kaasa inimeste soovidega võib-olla /.../, näiteks ametnikud ei tunne ennast kindlalt /.../“ (Intervjueeritav 4, 2023)
„Kui ta ei ole nõus lühimenetlusega, siis on kiir- või üldmenetlus.“ (Intervjueeritav 8, 2023)

Eelpool toodust nähtub, et üldiselt koostatakse lühimenetlust kohaldatavatele vääртеokoosseisudele kiir- või üldmenetlust juhtudel, kui lühimenetlusele allutatud isik ei nõustu toimepandud rikkumisega ning soovib vastavat vääртеotunnustega teo toimepanemist vaidlustada. Vaatamata sellele selgus, et leidub kohtuväliseid menetlejaid, kelle teadmised on lühimenetluse kohaldamisest puudulikud ning seetõttu kohaldatakse lühimenetluse vääртеokoosseisudele kiir- või üldmenetlust, kuigi antud olukorras lühimenetluse kohaldamiseks välistavad asjaolud puuduvad. Sellest tulenevalt on töö autor seisukohal, et kuigi lühimenetluse regulatsiooni üks eesmärk on vastavate vääртеgude menetlusprotsesside lihtsustamine ning menetlemiseks kuluva aja vähendamine, siis ei saa eesmärk olla täielikult täidetud. Kui teatud juhtudel on kohtuvälistel menetlejal lühimenetluse kohaldamisest puudulikud teadmised ning selle tõttu lahendatakse vastavad vääртеod kiir- või üldmenetluse korras, siis ei saa väita, et lühimenetlust kohaldatavate vääртеokoosseisude menetlemisest on saavutatud soovitud ajaline kokkuhoid.

#### 2.3.4. Lühimenetluse rakendamisel ilmnevad õiguslikud või rakenduslikud probleemid

Alapeatükis on analüüsitud järgnevat kategooriat, mis annab vastuse uurimisküsimusele: Kas lühimenetluse rakendamisel on ilmnenud õiguslikke või rakenduslikke probleeme, mis takistavad lühimenetlusele seatud eesmärkide täitmist? Selleks esitas töö autor intervjueeritavatele küsimuse: Kas Teie hinnangul lühimenetluse rakendamisel on ilmnenud õiguslikke või rakenduslikke probleeme, mis takistavad lühimenetluse kohaldamist? Kui jah, siis milliseid? Intervjueeritavate vastustest lähtuvalt moodustas töö autor viienda kategooria „Lühimenetluse kohaldamist takistavad õiguslikud ja rakenduslikud probleemid“ ning neli peamist koodi (vt tabel 12).

Tabel 12. „Lühimenetluse kohaldamist takistavad õiguslikud ja rakenduslikud probleemid“ (autori koostatud)

<b>Kategooria 5 „Lühimenetluse kohaldamist takistavad õiguslikud ja rakenduslikud probleemid“</b>	
<b>Koodi nimetus ja number</b>	<b>Sagedus</b>
<b>Kood 1.</b> Õiguslike takistavate asjaolude puudumine	8
<b>Kood 2.</b> Puudub mitme väärtekoosseisu märkimise võimalus	8
<b>Kood 3.</b> Ebaproportsionaalsed trahvimäärad	6
<b>Kood 4.</b> Kohtuvälise menetleja puudulikud teadmised lühimenetluse kohaldamisest	3

Uuringu läbiviimisel selgus, et intervjueeritavate hinnangul ei ole ilmnunud õiguslikke probleeme (kood 1), mis takistaks lühimenetluse kohaldamist või lühimenetlusele seatud eesmärkide täitmist. Rakenduslikest probleemidest tõid kõik intervjueeritavad välja, et elektroonilise lühimenetluse otsuse koostamisel ei ole võimalik märkida otsusesse mitut väärtekoosseisu (kood 2). Olukorras, kus lühimenetlusele allutatud isik on toime pannud teo, mis vastab mitmele lühimenetluses menetletavatele väärtekoosseisule, puudub elektroonilise lühimenetluse otsuse koostamisel mitme väärtekoosseisu märkimise võimalus. See tähendab, et mõjutustrahv määratakse raskema rikkumise järgi. Teise lühimenetluses menetletava väärtekoosseisu ehk kergema rikkumise eest kohaldatakse isikule suuline hoiatus ning see kirjalikult kuskil ei kajastu.

Lisaks selgus uuringu käigus, et kaheksast intervjueeritavast kuus on arvamusel, et lühimenetluses kohaldatavad mõjutustrahvi määrad on ebaproportsionaalsed (kood 3). Näiteks toodi välja, et LS § 207 lg 1 ehk tehnonõuetele vastavuse kontrolli mitteläbinud mootorsõiduki juhtimise ning LKindIS § 81 ehk liikluskindlustuseta sõiduki juhtimise eest on mõjutustrahvimäär 80 eurot, kuid LS § 242 lg 1 ehk sõidukijuhi poolt liiklusnõuete muu rikkumise eest, mille alla kvalifitseerub ka sõidu ajal mobiiltelefoni kasutamine, on mõjutustrahvimäär 20 eurot (Liiklusseadus, 2010; liikluskindlustuse seadus 2014). Intervjueeritavate hinnangul on mootorsõiduki juhtimise ajal mobiiltelefoni kasutamine oluliselt ohtlikum rikkumine, sest vastavast tegevusest on sõidukijuhi tähelepanu oluliselt häiritud. Lisaks toodi välja, et kui trahvimäär on 20 eurot, siis ei ole see lühimenetlusele allutatud isikule piisavalt mõjuv.

Sellest tulenevalt leidsid kaheksast intervjueeritavast kuus, et lühimenetluse trahvimäärad oleks tarvis üle vaadata ning vajadusel ümber hinnata.

Kaheksast intervjueeritavast kolm töid välja, et lühimenetluse kohaldamist ja eesmärkide täitmist takistavad kohtuvälise menetleja puudulikud teadmised lühimenetluse kohaldamisest (kood 4). Sellest andis lõputöö autor ülevaate neljandas kategoorias „Lühimenetlust kohaldatavatele vääртеokoosseisudele kiir- või üldmenetluse koostamise põhjused“. Intervjueeritavad töid välja, et kuigi tegemist ei ole õigusliku või rakendusliku probleemiga, on tegemist siiski lühimenetluse kohaldamist takistava asjaoluga. Järgnevas tabelis on lõputöö autor esitanud tsitaate intervjueeritavate antud vastustest (vt tabel 13).

Tabel 13. Intervjueeritavate tsitaadid viienda kategooria kohta (autori koostatud)

Tsitaadid
„Õiguslikus vaates... ma ei tea, ma ise ei ole täheldanud ja ei ole täheldanud, et ka keegi ametnikest oleks nagu... tooks väga hullult välja midagi, mis, mis takistaks nagu.... selles suhtes, et see on nagu üsna loogiline ja lihtne menetlusvorm.“ „Lühimenetlus on läinud töösse nii hästi.. Noh, võib-olla, kui midagi välja tuua, siis ja nüüd tuleb meelde midugi veel see teatud paragrahvide nii-öelda trahvisummade eaproportsionaalsus. Ja et see, nagu näiteks ongi, et ülevaatuseta auto juhtidel on 80 eurot ja turvavöö ja punase tulega sõitmine on seal kakkümmend eurot /.../ natukene võiks olla nagu teistpidi, et selle võiks üle vaadata.“ (Intervjueeritav 4, 2023)
„Elektrooniline lühimenetlus küll ei võimalda märkimist, kui mitu rikkumist korraga toime pandud, et kuskile seda märget ei tule, aga seda saab ka teenistuslehele ära märkida, kui 2-3-4-5 asja on puudu ja kõik lähevad lühimenetluse rikkumise alla, siis ikkagi tasub ära märkida.“ (Intervjueeritav 7, 2023)

Lõputöö autor on seisukohal, et elektroonilise menetluse puhul mitme vääртеokoosseisu märkimise puudumise võimalus (kood 2) otseselt lühimenetluse kohaldamist ega sellele seatud eesmärkide täitmist ei takista. Seadusest tulenevalt kohaldatakse kõrgem mõjutustrahv juhul, kui isik on toime pannud ühe teo, mis vastab mitmele lühimenetluses menetletavatele vääртеokoosseisule. (vt käesolev töö lk 10). Kuid juhtudel, kui kohtuvälise menetleja ei soovi n-ö kergema rikkumise puhul kohaldada suulist hoiatust, oleks korrektsem, kui elektroonilise lühimenetluse kohaldamise puhul oleks samuti võimalik otsusesse märkida kõik vääртеokoosseisud, mida rikuti.

Lühimenetluse vääртеokoosseisude puhul on tegemist väiksema ebaõigussisuga rikkumistega ning kogu menetlusprotsessi on lihtsustatud. Sellest tulenevalt on töö autor arvamusel, et kuna tegemist on mõjutustrahvidega ning mitte-karistusliku meetmega (vt käesolev töö lk 9), siis ei ole õiglane, kui trahvimäärad oleksid väga palju kõrgemad. Samas on töö autor arvamusel, et kui nähtub, et trahvimäärad ei ole piisavalt mõjuvad, siis oleks tarvis trahvimäärad üle vaadata ning vajadusel muuta.

Lisaks nõustub töö autor intervjueeritavatega, et olukorrad, kus lühimenetluse kohaldamist takistab asjaolu, et kohtuvälisel menetlejal on vastava menetlusliigi kohaldamisest puudulikud teadmised, mõjutab see oluliselt lühimenetlusele seatud eesmärkide saavutamist.

## **2.4. Järeldused ja ettepanekud**

Käesolevas alapeatükis tehakse järeldused ja ettepanekud nii lõputöö teoreetilise osa kui ka empiirilise uuringu tulemuste põhjal. Lõputöö teoreetilises osas uuriti, millised on lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärgid ning analüüsi eesmärkidest lähtuvalt menetluse ökonoomikat ning ülekriminaliseerituse tunnuseid. Empiirilises osas anti ülevaade lühimenetluse väärtekoosseisude menetlemisest enne (2015-2018) ja pärast (2018-2022) lühimenetluse regulatsiooni jõustumist. Lisaks viidi läbi intervjuud kaheksa Põhja prefektuuri Ida- ning Lääne-Harju politseijaoskonna patrulltalituse grupijuhiga, et välja selgitada, kuidas on mõjutanud lühimenetlus vastavate väärtegade menetlemist ning kas lühimenetluse kohaldamisel on ilmnenud õiguslikke või rakenduslikke probleeme, mis takistavad lühimenetlusele seatud eesmärkide täitmist.

Töö autor soovis leida vastused kolmele uurimisküsimusele. Esimesele uurimisküsimusele ehk millised on lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärgid, leiti vastus töö teoreetilise osa käsitluses. Analüüsimisel selgus, et lühimenetluse regulatsioonile oli seatud kaks peamist eesmärki. Esiteks, sooviti väiksema ebaõigussisuga väärtegade, peamiselt liiklusrikkumiste, menetlusprotsessi kiirendada ning lihtsustada (vt käesolev töö lk 10). Enne lühimenetluse loomist menetleti vastavaid väärtegusid (vt lisa 1, käesolev töö lk 49-50) kiir- ja üldmenetluse korras. PPA on 2011. aastal hinnanud, et keskmiselt kulub ühe kiirmenetluse vormistamiseks aega vähemalt 20 minutit. Lühimenetluse eesmärk oli vastavate väärtegade menetlemise vormistamisele kuluv aeg viia 5 minutini. (Timberg, 2018, lk 2-3) Ajalise kokkuhoiu saavutamiseks tehti lühimenetluses teatud erisused (vt käesolev töö lk 11-14). Näiteks loobuti väärteto toimepanemise tõendite vormistamise kohustuslikkusest ning loodi võimalus kohtuvälisel menetlejal lühimenetluse otsus koostada elektrooniliselt. Uuringu käigus selgus (vt käesolev töö lk 31), et menetlemise lihtsustamise ning kiirendamise peamiseks eesmärgiks oli lühimenetluse lihtsustamisest tingitud vabanev ressurss suunata liiklusjärelvalvesse. Selle tulemusena on võimalik avastada ning menetleda rohkem lühimenetluse väärtekoosseise ning mõjutada suuremal hulgal elanikkonda.

Teiseks lühimenetluse regulatsiooni eesmärgiks oli ülekriminaliseerituse vähendamine. Lühimenetluse väärtekoosseisu rikkumisele reageeritakse mittekarakteristliku meetmega (vt käesolev töö lk 16). See tähendab, et vastava väärteto toimepanemise eest määratakse isikule fikseeritud mõjutustrahv vahemikus

20-100 eurot, sõltuvalt rikkumisest, ning menetlusele allutatud isikut karistusregistrisse ei kanta. Ülekriminaliseerituse teoreetilisi allikaid analüüsid selgus, et ülekriminaliseerimisel on erinevad tunnused (vt käesolev töö lk 17), kuid lühimenetluse regulatsiooni loomisel on lähtunud pigem sellest aspektist, et vastavate väärtegade toimepanemisel jäetakse isikud karistusregistrisse kandmata (vt käesolev töö lk 23). Kuigi statistikast nähtub (vt käesolev töö ptk. 2.2.2), et karistusregistrisse on alates lühimenetluse loomisest vastavate väärtegade kandmine oluliselt vähenenud, on töö autor seisukohal, et lühimenetluse regulatsiooni ülekriminaliseerituse vähendamise eesmärki täielikult saavutada ei ole võimalik. Kui lühimenetluses menetleva väärtekoosseisude hulgas on koosseis, mis vastab ülekriminaliseerituse tunnustele, siis ei saa väita, et ülekriminaliseerituse vähendamisel on arvestatud ülekriminaliseerimise tunnustega. Sellest tulenevalt teeb töö autor **ettepaneku** ülekriminaliseerituse vähendamiseks rõhk asetada väärtekoosseisude revisjonile. See tähendab vaadata üle väärted, mille eest karistusi määratakse ning hinnata, kas tegu ja sellele vastav karistus on proportsionaalne. Eelkõige korrastada väärtegade koosseise ja viia need vastavusse määratlusnõudega.

Lõputöö teiseks uurimisküsimuseks oli: kuidas on lühimenetlus mõjutanud vastavate väärtegade menetlemist? Uurimisküsimusele vastuse leidmiseks analüüsis töö autor lühimenetluse väärtekoosseisude menetlemist neli aastat enne ja pärast lühimenetluse regulatsiooni vastuvõtmist ning viis läbi intervjuud praktikutega, kes puutuvad igapäevaselt kokku lühimenetluse kohaldamisega. Intervjuude käigus selgus (vt käesolev töö lk 29-30), et lühimenetlusega on muutunud vastavate väärtegade menetlemine kohtuväliste menetlejate jaoks kiiremaks ning lihtsamaks. Kaheksast intervjuueeritavast viie hinnangul (vt käesolev töö lk 32-33) kulub keskmiselt lühimenetluse vormistamisele aega 2-5 minutit ning kiir- või üldmenetlusele vormistamisele 15-20 minutit. Lisaks tõid intervjuueeritavad välja, et menetluse lihtsustamisest ja aja kokkuhoiust tingituna on suurenenud tähelepanu liiklusjärelvalvele ning selle tulemusena on suurenenud ka vastavate väärtegade avastamise ja menetlemiste arv. Lühimenetluse väärtekoosseisude menetluste statistika kinnitab intervjuueeritavate hinnangut. Statistikast nähtub (vt käesolev töö lk 25-26), et menetluste arv on oluliselt tõusnud, seega saab sellest järeldada, et liiklusjärelvalvele on pööratud rohkem tähelepanu.

Lisaks täheldas töö autor lühimenetluse väärtekoosseisude statistikast (vt käesolev töö lk 27), et kuigi antud väärtekoosseise on lühimenetluse välistavate asjaolude puudumisel kohustuslik menetleda lühimenetluses (vt käesolev töö lk 8), siis mõningate koosseisude puhul on jätkuvalt menetletud vastavaid rikkumisi kiir- või üldmenetluses. Sellest tulenevalt uuris töö autor intervjuueeritavatelt, millistel põhjustel koostatakse lühimenetlust kohaldatavatele väärtekoosseisudele kiir- või üldmenetlust. Intervjuude käigus selgus (vt käesolev töö lk 34-35), et peamiselt kohaldatakse

lühimenetluse rikkumistele kiir- või üldmenetlust, kui menetlusele allutatud isik ei nõustu toimepandud rikkumisega ning soovib selle kohta esitada vaide. Lähtudes teoreetilisest käsitlusest (vt käesolev töö lk 13) on eelmainitud põhjusel kiir- või üldmenetluse koostamine igati õigustatud. Vaatamata sellele selgus nelja intervjueeritavate vastustest (vt käesolev töö lk 34-35), et leidub kohtuväliseid menetlejaid, kelle teadmised on lühimenetluse kohaldamisest puudulikud ning seetõttu kohaldatakse lühimenetluse väärtekoosseisudele kiir- või üldmenetlust, kuigi antud olukorras lühimenetluse kohaldamiseks välistavad asjaolud puuduvad. Töö autor seisukohal, et kuigi üldiselt on lühimenetluse menetlusprotsessi lihtsustamise ja kiirendamise eesmärk täidetud, sest menetlemise aja kokkuhoiu eesmärk on saavutatud. Siis lühimenetluse efektiivsemaks rakendamiseks ning kohtuväliste menetlejate puudulike teadmiste kõrvaldamiseks, teeb töö autor **ettepaneku** PPA-le läbi viia kohtuvälisele menetlejatele täiendkoolitusi seoses lühimenetluse kohaldamisega, sealhulgas pöörata tähelepanu vastava menetlusliigi kohustuslikkusele ning välistavatele asjaoludele.

Lõputöö kolmandaks uurimisküsimuseks oli: kas lühimenetluse rakendamisel on ilmnenud õiguslikke või rakenduslikke probleeme, mis takistavad lühimenetlusele seatud eesmärkide täitmist. Uuringu läbiviimisel selgus, et kõikide intervjueeritavate hinnangul (vt käesolev töö lk 36) lühimenetluse rakendamisel õiguslikud probleemid puuduvad. Rakenduslikest probleemidest toodi välja, et elektroonilisel menetlusel puudub mitme väärtekoosseisu märkimise võimalus. See tähendab, et kui menetlusele allutatud isik rikub mitut lühimenetluse koosseisu, siis lühimenetluse otsuses seda kajastada ei ole võimalik. Intervjueeritavate hinnangul on teatud väärtekoosseisude rikkumiste trahvimäärad ebaproportsionaalsed (vt käesolev töö lk 36) ning lisaks toodi teistkordselt välja kohtuvälise menetlejate puudulikud teadmised, mis võivad lühimenetlusele seatud eesmärkide täitmist takistada. Töö autor on seisukohal, et elektroonilise lühimenetluse otsuse vormistamine oleks korrektsem, kui otsusesse oleks võimalik märkida kõik väärted, mida lühimenetlusele allutatud isik on rikkunud. Samuti nõustub töö autor intervjueeritavatega, et lühimenetluses kohaldatavad trahvimäärad oleks tarvis üle vaadata ning võimalusel ümber hinnata, et vastav väärtegu ning kohaldatav trahvimäär oleksid proportsionaalsed. Samas leiab töö autor, et eelmainitud probleemid ei takista lühimenetlusele seatud eesmärkide täitmist. Eesmärkide täitmist takistab üks väljatoodud asjaolu, milleks on kohtuvälise menetlejate puudulikud teadmised lühimenetluse kohaldamisest. See aga kattub töö autori poolt eelnevalt toodud ettepanekuga. Sellest tulenevalt nähtub, et lühimenetluse rakendamisel ei ole ilmnenud õiguslikke või rakenduslikke probleeme, mis takistaks lühimenetlusele seatud eesmärkide täitmist.

Käesoleva töö uurimisprobleemiks oli: kas lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärkidega on saavutatud soovitud tulem Põhja prefektuuris?



Eelpool toodust tulenevalt võib väita, et lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärkidega soovitud tulem Põhja prefektuuris on saavutatud osaliselt. Esimene lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärk ehk menetlusprotsesside lihtsustamine ning kiirendamine on saavutatud. Uuringu tulemustest selgus, et kui varasemalt kohaldati vastavatele rikkumistele kiir- või üldmenetlust, mille vormistamiseks kulus aega keskmiselt 15-20 minutit, siis lühimenetlust kohaldades kulub väärteo rikkumise vormistamiseks aega 3-5 minutit. Lisaks selgus, et lühimenetluse kohaldamisest tingitud aja kokkuhoiust suunatakse vabanev ressurss liiklusjärelvalvesse ning vastavate väärtegude menetlemisse.

Teine eesmärk ehk ülekriminaliseerituse vähendamine ei saa olla täielikult saavutatud, kui lühimenetluse regulatsiooni loomisel ei ole kõikide ülekriminaliseerimise tunnustega arvestatud. Ülekriminaliseerituse vähendamiseks tuleb rõhk asetada väärteokoosseisude revisjonile ning ülekriminaliseerimise tunnuste hindamisele.

Selleks, et lühimenetluse kohaldamine oleks efektiivsem ning seatud eesmärgid oleks täielikult saavutatud esitab too autor järgmised ettepanekud:

1. Viia läbi väärteokoosseisude revisjon. Eelkõige korrastada väärtegude koosseise ja viia need vastavusse määratlusnõudega.
2. PPA poolt viia läbi kohtuväliste menetlejatele täiendkoolitused seoses lühimenetluse kohaldamisega, seejuures pöörata olulist tähelepanu menetlusliigi kohustuslikkusele ning välistavatele asjaoludele.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva lõputöö „Lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärgid ja saavutatud tulem Põhja prefektuuris“ uurimisprobleemiks oli: kas lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärkidega on saavutatud soovitud tulem Põhja prefektuuris? Sellest tulenevalt, oli lõputöö eesmärgiks välja selgitada lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärgid ja saavutatud tulem Põhja prefektuuris. Lõputöö eesmärgi saavutamiseks püstitati neli uurimisülesannet.

Esimese uurimisülesandena analüüsiti lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärke, ülekriminaliseerituse tunnuseid, menetluse ökonomiat ning sellega seonduvaid teoreetilisi allikaid. Teise uurimisülesandena võrreldi ning analüüsiti vastavate väärtekoosseisude menetluste hulka aastatel 2015-2018 ja 2019-2022 Põhja prefektuuris. Kolmanda uurimisülesandena analüüsiti ja kirjeldati läbiviidud intervjuude põhjal lühimenetluse rakendamisel ilmnunud probleeme Põhja prefektuuris. Neljanda uurimisülesandena analüüsiti teoreetilise osa ja uuringu tulemusi ning tehti nende põhjal järeldused.

Uurimisprobleemile vastuse saamiseks püstitati kolm uurimisküsimust, millele saadi vastused teoreetilise käsitluse ning empiirilise uuringu analüüsimisel.

Esimesele uurimisküsimusele ehk millised on lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärgid, saadi vastus lõputöö teoreetilises osas. Lühimenetluse regulatsioonil on kaks peamist eesmärki: lihtsustada ning kiirendada vastavate väärtegade menetlemisprotsessi ning vähendada ülekriminaliseeritust. Lühimenetluse menetlemisprotsesside lihtsustamise eesmärk on suunata menetlemisele kuluva aja kokkuhoiust tingitud vabanev ressurss liiklusjärelvalvesse ning lühimenetluse väärtekoosseisude menetlemisse. Analüüsi käigus selgus, et esimene ehk menetlusprotsessi lihtsustamise eesmärk on Põhja prefektuuris saavutatud. Ülekriminaliseerituse vähendamise eesmärk täielikult saavutatud ei ole. Karistusregistrisse on vastavate väärtegade kandmine oluliselt vähenenud, kuid selleks, et ülekriminaliseeritust vähendada, tuleks rõhuasetus seada väärtekoosseisude revisjonile ning ülekriminaliseerimise tunnuste hindamisele.

Teisele uurimisküsimusele ehk kuidas on lühimenetlus mõjutanud vastavate väärtegade menetlemist, saadi vastus lõputöö empiirilise uuringu käigus. Uuringust selgus, et lühimenetluse kohaldamisel on menetlemine muutunud kohtuvälise menetleja jaoks oluliselt lihtsamaks ning kiiremaks. Lisaks on pööratud rohkem tähelepanu liiklusjärelvalvele ning sellest tulenevalt on suurenenud vastavate väärtegade avastamine ning menetlemine.

Kolmandale uurimisküsimusele ehk kas lühimenetluse rakendamisel on ilmnenud õiguslikke või rakenduslikke probleeme, mis takistavad lühimenetlusele seatud eesmärkide täitmist, saadi vastus empiirilise uuringu käigus. Uuringus selgus, et ainsaks asjaoluks, mis takistab lühimenetluse seatud eesmärkide täitmist, on kohtuväliste menetlejate puudulikud teadmised lühimenetluse kohaldamisest.

Lõputöös saavutati püstitatud eesmärk ning uurimisprobleemile ja uurimisküsimustele saadi käesoleva töö teoreetilise käsitluse ning empiirilise uuringu analüüsimisel vastused. Uuringu tulemuste põhjal tehti lõputöö autori poolt järgmised ettepanekud:

1. Viia läbi vääртеokoosseisude revisjon. Eelkõige korrastada vääртеgude koosseise ja viia need vastavusse määratlusnõudega.
2. PPA poolt viia läbi kohtuvälistele menetlejatele täiendkoolitused seoses lühimenetluse kohaldamisega, seejuures pöörata olulist tähelepanu menetlusliigi kohustuslikkusele ning välistavatele asjaoludele.

Edasise uuringuna soovitab töö autor analüüsida, kas ja milliseid õigusnorme oleks võimalik lisada lühimenetluse vääртеokoosseisude hulka, arvestades lühimenetluse erisusi ning põhimõtteid. Lisaks võttes arvesse asjaolu, et lühimenetluse rakendamise võimalus ei piirdu ainult PPA kohtuväliste menetlejatega.

Lõputöö autor tänab kõiki, kes aitasid kaasa lõputöö valmimisele. Eriline tänu kuulub juhendajale Chris Eljasele, kelle nõuanded ning pühendumus olid töö valmimisel olulise tähtsusega.

## **SUMMARY**

The thesis has been written on the topic 'Purpose of regulations of abridged procedure and achieved results in North prefecture'. The thesis consists of 53 pages, contains thirteen tables and four addendums. The thesis is written in Estonian and includes the usage of 44 sources in English and Estonian.

The research problem was: has the desired outcome been achieved with regulations of abridged procedure in North prefecture? Consequently the aim of the thesis was to find out the goals set for regulations of abridged procedure and achieved results in North prefecture.

To achieve this goal, four research assignments were raised: analyse the goals set for regulations of abridged procedure, characteristics of overcriminalisation, economy of procedure and theoretical sources related to that; compare and analyse the amount of corresponding misdemeanours in years 2015-2018 and 2019-2022 in North prefecture; analyse and describe the issues of applied abridged procedure in North prefecture according to conducted interviews; as a research assignment analyse the theoretical part and outcome of the research and make conclusions according to that.

As a data collection method, quantitative and qualitative empirical research methods were used. As a result of the research, it was discovered that the goals of abridged procedure have been partially achieved. For a more effective application of abridged procedure and achievement of its goals, the author has presented two suggestions.

## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Alumäe, T., Olev, A., 2022. Estonian Speech Recognition and Transcription Editing Service. *Baltic J. Modern Computing*, 10, pp. 409-421.

Aiaots, L., Soo, A., 2022. Kriminaliseerimise põhimõtted vaenukõne kriminaliseerimise näitel. *Juridica*, 2022/1, lk 3-30.

Albers, M.J., 2017. Quantitative Data Analysis – In the Graduate Curriculum. *Journal of Technical Writing and Communication*, 47(2), pp. 215-233.

Alexy, R., 2001. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica*, 2001/Eriväljaanne, lk 5-96.

Hart, L., A., 2008. *Punishment and Responsibility. Essays in the Philosophy of Law. Second Edition.* Oxford University Press, pp. 1-275.

Husak, D., 2008. *Overcriminalization. The Limits of the Criminal Law.* Oxford University Press.

Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P., 2005. *Uuri ja kirjuta.* Tallinn: Medicina

*Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon* (1950) RT II, 22.06.2021, 4

*Karistusseadustik* (2001). RT I, 06.08.2022, 27

*Karistusregistri seadus* (2011). RT I, 16.12.2022, 13

Kalmus, V., Masso, A. Linno, M., 2015. *Kvalitatiivne sisuanalüüs.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalyys> [Kasutatud: 09.11.2022]

Kergandberg, E., Pikamäe, P., 2000. Eesti uue kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu lähtekohad. *Juridica*, 2000/9, lk 555-563.

*Kriminaalmenetluse seadustik* (2003). RT I, 11.03.2023, 24

Laherand, M.-L., 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis.* Tallinn: OÜ Infotrükk.

Larkin, Jr., P., 2013. Public Choice Theory and Overcriminalization. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 36(2), pp. 715-793.

Luna, E., 2005. The Overcriminalization Phenomenon. *American University Law Review*, 54(3), pp. 703-743.

*Liiklusseadus* (2010). RT I, 20.06.2022, 70

*Liikluskindlustuse seadus* (2014) RT I, 31.03.2022, 6

Lõhmus, U., 2013. Peajoonest kõrvalekalduvaid mõtteid kriminaalmenetluse eesmärgi ja legitiimsuse kohta. *Juridica*, 2013/3, lk 201-209.

Madise, Ü., Kalmo, H., Kask, O. & Pruks, P., 2020. *Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura

Nuut, L., 2015. *Kannatanu nõusoleku tähendus kokkuleppemenetluse kohaldamisel. Magistritöö*. Tartu: Tartu Ülikool.

Pilving, I., 2019. Eesti halduskohtumenetluse loomine ja areng enne II maailmasõda. *Juridica*, 2019/9, lk 657-670.

Ploom, T., Koolmeister, I., Kangur, A., Lind, S., Pajula, E & Sirk, I., 2007. *Väärteomenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura.

*Eesti Vabariigi põhiseadus* (1992). RT I, 15.05.2015, 2

Reinthal, T., 2010a. Karistusõiguse suund – ülekriminaliseerimine? *Juridica*, 2010/10, lk 740-750.

Riigikohus, 2018. Kooskõlastamise käigus tehtud märkuste ja ettepanekutega arvestamise tabel. Seletuskirja lisa. [Võrgumaterjal] Leitav:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5317c28d-8916-4ed8-9bc1-ac3c19534878>

[Kasutatud: 05.01.2023]

Sillaots, M., 2004. *Kokkuleppemenetlus kriminaalmenetluses. Doktoriväitekiiri*. Tartu: Tartu Ülikool.

Siseministeerium, 2018. *Seletuskiri väärteomenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde*. Seletuskiri. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5317c28d-8916-4ed8-9bc1-ac3c19534878> [Kasutatud 08.11.2022]

Siseministeerium, 2015. *Siseturvalisuse arengukava 2015-2020*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/siseturvalisuse-arengukava-2015-2020> [Kasutatud 14.10.2022]

Siseministeerium, 2021. *Siseturvalisuse arengukava 2020-2030*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/stak2030> [Kasutatud 14.10.2022]

Soo, A., Markina, A., Tee, K., 2022. Karistus kui tasumine, karistus kui preventatsioon: millised karistuse eesmärgid „töötavad“? *Juridica*, 2022/9-10, lk 646-666.

Soo, A., 2022. Karistusseadustiku § 56 ja selle rakendamine Riigikohtu praktikas: kui selge on see, kuidas kujuneb süüdlase karistus? *Juridica*, 2022/3, lk 181-194.

Sootak, J., 2000. Karistatav tegevusetus – unustatud dogmaatikafiktuur. *Juridica*, 2000/7, lk 427-423.

Politsei- ja Piirivalveamet, 2020. *Lühimenetluse rakendamise mõju*. Tallinn.

*Põhiseaduslikkuse järelevalve asi haldusõigusrikkumiste seadustiku § 231 lg 6 järgi* (2001) 3-4-1-4-01.

Taluste, O., 2022. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses kavandatud muudatused. *Juridica*, 2022/2, lk 94-106.

Timberg, H., 2018. Lühimenetlusest. *Õiguskeel* (2) 2018, lk 1-10.

Timberg, H., 2022. *E-kiri lühimenetluse regulatsiooni eesmärkidest [E-kiri]* (27.03.2023)

Toots, K., 2014. *Lühimenetlus kriminaalmenetluses ja kohtupraktikas*. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool.

Truu, M., 2022. Ettenähtavuse põhimõte: millal on süüteo koosseis piisavalt selgesti määratletud? Euroopa inimõiguste Kohtu praktika näide. *Juridica*, 2022/9-10, lk 711-722

Urb, A., 2016. *Kergemate liiklusväärtegude menetlemise lihtsustamise võimalused ja sellega kaasnevad riskid*. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool

*Väärteomenetluse seadustik* (2002) RT I, 29.06.2022, 14

Õunapuu, L., 2012. *Valimid kvantitatiivsetes ja kvalitatiivsetes uurimustes*. Tartu Ülikool. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/27764/index.html> [Kasutatud 09.11.2022]

Õunapuu, L. 2014. *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu Ülikool. [Võrgumaterjal] Leitav: [http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/36419/ounapuu\\_kvalitatiivne.pdf](http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/36419/ounapuu_kvalitatiivne.pdf) [Kasutatud 09.11.2022]

## TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Tabel 1. Lühimenetluse väärteokoosseisud ja mõjutustrahvi määrad (autori koostatud).....	49-50
Tabel 2. Intervjueeritavate andmed, intervjuu läbiviimise aeg ja kestus (autori koostatud).....	52
Tabel 3. Kategooriad ja koodid (autori koostatud).....	51
Tabel 4. Lühimenetluses kohaldatavate väärteokoosseisude menetlused aastatel 2015-2022 (ALIS, 13.02.2023 seisuga; autori koostatud).....	25
Tabel 5. LS § 261 <sup>8</sup> väärteokoosseisu menetlused aastatel 2018-2022 (ALIS, 13.02.2023 seisuga; autori koostatud).....	27
Tabel 6. Lühimenetluse mõju vastavate väärtegude menetlemisele (autori koostatud).....	29
Tabel 7. Intervjueeritavate tsitaadid lõputöö esimese kategooria kohta (autori koostatud).....	30
Tabel 8. Lühimenetluse ja kiir- või üldmenetluse vormistamisele kuluv aeg (autori koostatud).....	32
Tabel 9. Intervjueeritavate tsitaadid teise ja kolmanda kategooria kohta (autori koostatud).....	32-33
Tabel 10. Lühimenetlust kohaldatavatele väärteokoosseisudele kiir- või üldmenetluse koostamise põhjused (autori koostatud).....	34
Tabel 11. Intervjueeritavate tsitaadid neljanda kategooria kohta (autori koostatud).....	35
Tabel 12. „Lühimenetluse kohaldamist takistavad õiguslikud ja rakenduslikud probleemid“ (autori koostatud).....	36
Tabel 13. Intervjueeritavate tsitaadid viienda kategooria kohta (autori koostatud).....	37



## Lisa 1. Lühimenetluse väärtekoosseisud ja mõjutustrahvi määrad

Tabel 1. Lühimenetluse väärtekoosseisud ja mõjutustrahvi määrad (autori koostatud)

Väärtekoosseis	Lühikirjeldus	Mõjutustrahv (eurodes)
LKindIS § 81	Liikluskindlustuseta sõiduki juhtimine või välisriigis põhiasukohta omava sõiduki juhi poolt riiklikku järelevalvet teostavale politseiametnikule või abipolitseinikule liikluskindlustuse olemasolu tõendava dokumendi esitamata jätmine.	80
LS § 203	Kehtestatud korras registreerimata või ümberregistreerimata mootorsõiduki või maastikusõiduki juhtimine.	80
LS § 206	Nõutavalt kauguselt mitteleetava riikliku registreerimismärgiga mootorsõiduki või maastikusõiduki juhtimine.	20
LS § 207 lõige 1	Tehnonõuetele või erisüsteemi tehnonõuetele vastavuse kontrolli mitteläbinud mootorsõiduki, samuti autorongi või masinrongi, mille koosseisus on tehnonõuetele vastavuse kontrolli mitteläbinud haagis, või trammi juhtimine.	80
LS § 221 lõige 1	Juhi poolt foori keelava tule ajal ristmikule või jalakäijate ülekäigurajale sõitmine.	40
LS § 222 lõige 1	Reguleerimata ülekäigurajal jalakäijale tee mitteandmine mootorsõiduki- või trammijuhi poolt, samuti reguleerimata ülekäiguraja ees naaberreal peatunud sõidukist möödumine.	40
LS § 227 lõige 1	Lubatud suurima sõidukiiruse ületamine mootorsõidukijuhi poolt kuni 20 kilomeetrit tunnis.	5-100
LS § 230 lõige 1	Mootorsõidukijuhi poolt möödasõidunõuete rikkumine.	80
LS § 231 lõige 1	Mootorsõiduki juhi poolt vastassuunavõõndis sõitmine, välja arvatud juhul, kui see on liiklusnõuetes lubatud.	80
LS § 232	Mootorsõiduki- või trammijuhi poolt raudteeülesõidukoha ületamise nõuete rikkumine.	80
LS § 239	Turvavöö nõuetekohaselt kinnitamata jätmine sõidukijuhi või sõitja poolt.	40
LS § 239 <sup>1</sup>	Motokiivri kasutamise nõuete rikkumine sõidukijuhi või sõitja poolt.	40

LS § 241 lõike 1	Sõiduki parkimine selleks keelatud kohas või liikluskorraldusvahendiga ettenähtud parkimiskorra või -viisi rikkumine.	20
LS § 241 lõige 2	Sõiduki parkimine selleks keelatud kohas või liikluskorraldusvahendiga ettenähtud parkimiskorra või -viisi rikkumine nii, et see on ohtlik teistele liiklejatele või häirib oluliselt liiklust.	40
LS § 242 lõige 1	Mootorsõiduki- või trammijahi poolt liiklusnõuete muu rikkumine, kui puudub liiklusseaduse § des 201–203, 205–207, 209, 211, 212, 214–219, 221–224 ja 226–241 sätestatud väärteokoosseis.	20
LS § 259 lg 1	Jalakäija, tasakaaluliikuri juhi, jalgratturi, pisimopeedijahi, loomveoki juhi või sõitja poolt liiklusnõuete muu rikkumine, kui puudub liiklusseaduse §-s 226, 234, 236, 237, 239 või 241 sätestatud väärteokoosseis (sellele koosseisule ei kohaldata lühimenetlust LS i § s 69 sätestatu rikkumise korral).	20
LS § 261 <sup>8</sup>	Veoauto juhtimine teekasutustasu tasumata.	80
LS § 261 <sup>9</sup>	Veoauto juhtimine väiksemas määras tasutud teekasutustasuga.	40
TubS § 49	Suitsetamine või tubakatoote või tubakatootega sarnaselt kasutatava toote tarvitamine kohas, kus on selle tarvitamine keelatud.	20
ÜTS § 85 lõige 1	Kehtiva piletita sõitmine bussis, trammis, trollibussis või reisirongis.	20

## Lisa 2. Intervjuu küsimused

1. Kui kaua olete esmareageerijana töötanud?
2. Millised on lühimenetluse regulatsioonile seatud eesmärgid?
3. Kuidas on lühimenetlus mõjutanud vastavate väärtegade menetlemist?
4. Kui kaua võtab Teie hinnangul aega lühimenetluse vormistamine (nii elektrooniliselt kui paberil)?
5. Kui kaua võtab Teie hinnangul aega kiir- või üldmenetluse vormistamine?
6. Millistel põhjustel koostate lühimenetlust kohaldatavatele väärtekoosseisudele kiir- või üldmenetlust?
7. Kas Teie hinnangul lühimenetluse rakendamisel on ilmnenud õiguslikke või rakenduslikke probleeme, mis takistavad lühimenetluse kohaldamist? Kui jah, siis milliseid?

### Lisa 3. Intervjuu parameetrid

Tabel 2. Intervjueeritavate andmed, intervjuu läbiviimise aeg ja kestus (autori koostatud)

<b>Intervjueeritav</b>	<b>Läbiviimise kuupäev</b>	<b>Asutus ja ametinimetus</b>	<b>Intervjuu kestus</b>
Intervjueeritav 1	16.03.2023	Ida-Harju politseijaoskond; patrulltalituse grupijuht	00:13:40
Intervjueeritav 2	17.03.2023	Ida-Harju politseijaoskond; patrulltalituse grupijuht	00:13:53
Intervjueeritav 3	18.03.2023	Lääne-Harju politseijaoskond; patrulltalituse grupijuht	00:27:13
Intervjueeritav 4	20.03.2023	Lääne-Harju politseijaoskond; patrulltalituse grupijuht	00:17:05
Intervjueeritav 5	20.03.2023	Ida-Harju politseijaoskond; patrulltalituse grupijuht	00:25:32
Intervjueeritav 6	20.03.2023	Ida-Harju politseijaoskond; patrulltalituse grupijuht	00:14:21
Intervjueeritav 7	21.03.2023	Lääne-Harju politseijaoskond; patrulltalituse grupijuht	00:26:17
Intervjueeritav 8	22.03.2023	Lääne-Harju politseijaoskond; patrulltalituse grupijuht	00:15:55

Tabel 3. Kategooriad ja koodid (autori koostatud)

<b>Kategooriad</b>	<b>Koodi nimetus ja number</b>	<b>Sagedus</b>
<b>Kategooria 1 „Lühimenetluse mõju vastavate väärtegade menetlemisele“</b>	<b>Kood 1.</b> Kiirem/lihtsam menetlus	<b>8</b>
	<b>Kood 2.</b> Suurenenud menetluste arv	<b>5</b>
	<b>Kood 3.</b> Suurenenud tähelepanu liiklusjärelvalvele	<b>3</b>
<b>Kategooria 2 „Lühimenetluse vormistamisele kuluv aeg“</b>	<b>Kood 1.</b> 2-5 minutit	<b>5</b>
	<b>Kood 2.</b> 5-7 minutit	<b>2</b>
	<b>Kood 3.</b> 10-15 minutit	<b>1</b>
<b>Kategooria 3 „Kiir- või üldmenetluse vormistamisele kuluv aeg“</b>	<b>Kood 1.</b> 15-20 minutit	<b>5</b>
	<b>Kood 2.</b> 15-40 minutit	<b>2</b>
	<b>Kood 3.</b> 10-12 minutit	<b>1</b>
<b>Kategooria 4 „Lühimenetlust kohaldatavatele vääртеооsсеisudele kiir- või üldmenetluse koostamise põhjused“</b>	<b>Kood 1.</b> Isik ei nõustu toimepandud rikkumisega ning soovib esitada vaide	<b>7</b>
	<b>Kood 2.</b> Kohtuvälise menetleja puudulikud teadmised lühimenetluse kohaldamisest	<b>3</b>
	<b>Kood 3.</b> Isik ei nõustu lühimenetlusega	<b>1</b>
<b>Kategooria 5 „Lühimenetluse kohaldamist takistavad õiguslikud ja rakenduslikud probleemid“</b>	<b>Kood 1.</b> Õiguslike takistavate asjaolude puudumine	<b>8</b>
	<b>Kood 2.</b> Puudub mitme vääртеооsсеisu märkimise võimalus	<b>8</b>
	<b>Kood 3.</b> Ebaproportsionaalsed trahvimäärad	<b>6</b>
	<b>Kood.</b> Kohtuvälise menetleja puudulikud teadmised lühimenetluse kohaldamisest	<b>3</b>