

Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses

Tartu Ülikool
Lühikokkuvõte
Jaanuar 2020





JUSTIITSMINISTEERIUM



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks



RIIGIKANTSELEI

Uuring viidi läbi Riigikantselei strateegiabüroo tellimusel alates 2019. a septembrist ja seda rahastatakse ühtekuuluvusfondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“. Projekti algataja ja koostööpartner on Justiitsministeerium. Uuringu koostas Tartu Ülikool.

Uuringu autorid: Anneli Soo
Alexander Lott
Andreas Kangur

Viitamine: Soo, A., Lott, A., Kangur, A. (2020) Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Lühikokkuvõte. Tartu: Tartu Ülikool.

Tartu Ülikooli teadlaste eesmärk oli kaardistada, millised on stsenaariumid EL õiguses sätestatud halduskaristuste ülevõtmiseks Eesti õigusesse ning anda hinnang iga stsenaariumi võimalikkuse ja lubatavuse kohta, sh põhiõiguste kontekstis. Analüüsis leiti, et EL ei dikteeri halduskaristuste ülevõtmisel menetluslikku raamistikku ning liikmesriikidel on õigus säilitada oma senine menetluskord. Seejuures tuleb aga arvestada, et menetluse efektiivsus ei saa tulla põhiõiguste arvelt ulatuses, mis läheks vastuollu Euroopa inimõiguste konventsiooni, Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika ja Eesti põhiseadusega.

Peamised kaalutlused

Suures plaanis on Eestil halduskaristuste ülevõtmiseks kaks varianti: kas võtta halduskaristused üle väärtedena või luua uus karistatavate tegude kategooria – haldusrikkumised. Võimalikke lahendusi EL halduskaristuste ülevõtmisel Eesti õiguskorda kajastab järgmine joonis:

KAS EKSISTEERIB SISULINE PÕHJENDUS KURITEGUDE, VÄÄRTEGUDE JA HALDUSKARISTUSTE ERISTAMISEKS?			
Sisuliseks põhjenduseks on tegude raskusest tulenev ebaõigussisu ja sellest tulenev soov neile erineva tõsidusega reageerida, mitte aga soov piirata isikute põhiõigusi ja/või EL poolne ettekirjutus			
JAH		EI	
Korraldatakse EL halduskaristuste ülevõtmine haldusmeetmetena		Korraldatakse EL halduskaristuste ülevõtmine väärtedena	
<p>OLEMASOLEV SÜSTEEM JÄÄB SAMAKS</p> <p>Halduskaristusi pole võimalik haldusmenetlusele üle võtta, ilma senist õigusraamistikku muutmata. Hetkel nii sunniraha- kui ka järelevalvemenetlus ei kannaks karistuslikku eesmärki.</p>	<p>MUUDETAKSE OLEMASOLEVAT SÜSTEEMI</p> <p>Kujundatakse uus karistuslikku eesmärki täitev haldusmeede sunniraha menetluses, järelevalvemenetluses või nende kõrvale iseseisva halduskaristuse menetlusena.</p>	<p>OLEMASOLEV SÜSTEEM JÄÄB SAMAKS</p> <p>Kohendusi materiaal- ja menetlusõigusesse ei tehta, tõstetakse väärtete eest ettenähtud trahve vastavalt EL poolt ettekirjutatud summadele.</p>	<p>MUUDETAKSE OLEMASOLEVAT SÜSTEEMI</p> <p>Koos väärtetrahvide tõstmisega tehakse kohendusi materiaal- ja menetlusõigusesse järgmistes küsimustes:</p>
	<p>+ EELISED</p> <ul style="list-style-type: none"> Kaasaaitamiskohustus koos muudatusega töendamiskohustus ja seniste aegumispiirangute lõdvenemisega muudavad halduskaristuse menetluse tõhusaks ja paindlikuks vahendiks isikute karistamisel. Üks juhtum lahendatakse lõpuni ühes (haldus-)menetluses, väärteteomnetluses suundumata; väheneb paralleelmenetluste probleem ja soodustab menetlusökonoomiat. 	<p>+ EELISED</p> <ul style="list-style-type: none"> Lihne protsess, eeldab üksnes trahvisummade muutmist (praegu juba eelõu menetluses). 	<ul style="list-style-type: none"> Kujundatakse ümber juriidilise isiku vastus Pikendatakse aegumistähtaegu kuni viie aastani. Sätetatakse ümberpööratud töendamiskohustus ja presumptsioonid, antakse järelevalvemenetluse käigus võimalus tunnistajaid süüteo menetlusele kohases vormis üle kuulata
	<p>— PUUDUSED</p> <ul style="list-style-type: none"> Menetluse tõhusus toimub isikute põhiõiguste- ja vabaduste arvelt (eeskätt enese mittesüstamise pm). Tarvis luua uus menetluslik ja materiaalõiguslik reeglistik. Tarvis vaadata üle haldusnõu alused ja suhe väärteteomnetlusega sanktsiooniõiguses; senise karistusliku süüteo menetluse ja ohuennetusliku järelevalvemenetluse vaheteo murenemine. 	<p>— PUUDUSED</p> <ul style="list-style-type: none"> Jätetakse reageerimata muudele süüteo menetluses eksisteerivatele probleemidele, millele viitavad kohtuvälised menetlejad. Senine kuritegude ja väärtedega sanktsioonide raskuse tasakaal võib minna paigast ära. 	<p>+ EELISED</p> <ul style="list-style-type: none"> Lisaks väärtetrahvide suurusele reageeritakse muudele süüteo menetluses eksisteerivatele probleemidele, millele viitavad kohtuvälised menetlejad. Parandab menetluse tõhusust mitte üksnes EL huviorbiidis olevates valdkondades, vaid üldiselt.
			<p>— PUUDUSED</p> <ul style="list-style-type: none"> Nõuab suuri poliitilisi kompromisse ja võtab seega palju aega. Senine kuritegude ja väärtedega sanktsioonide raskuse tasakaal võib minna paigast ära.

Joonis. Võimalikud lahendused EL halduskaristuste ülevõtmisel Eesti õiguskorda, nende lahenduste eelised ja puudused

Valiku tegemisel tuleb eelkõige lähtuda sellest, mis Eesti õiguses erinevaid rikkumisi iseloomustab, mitte üht või teist liiki rikkumiste menetluseks kehtestatud korrast. Kehtivas õiguses põhineb kuriteodväärted kaksikjaotus teo ebaõigussisul. Kuriteod kahjustavad õigushüve määral, mis *ultima ratio* põhimõttest lähtudes õigustab nende reageerimist kriminaalkaristusega (sh vangistuse ja kriminaalkaristuse karistusregistrisse kandmisega). Väärted seevastu kahjustavad õigushüve vähesel määral. Sellise jaotuse kontekstis on raske näha põhjendust eraldiseisvatele halduskaristustele, mis sarnaselt väärtetrahvidega kujutavad endast karistuslikku tagajärge õigushüve vähe kahjustavate tegude eest.

Haldustrahvid näivad eeskätt kohtuvälistele menetlejatele imponeerivat põhjendusel, et nende kohaldamine on lihtsam. Kui aga riik näeb mingi rikkumise eest ette raske karistuse, mis peegeldub EL õiguses sätestatud halduskaristuste kõrgetes sanktsioonimäärades, peab riik andma talle ka efektiivsed võimalused oma seisukohtade kaitsmiseks ning riigipoolsete kuritarvituste ärahoidmiseks.

Menetluslike tagatiste äravõtmine isikult, keda ähvardab raske karistus, ei ole õigustatud ka juhul, kui riigi hinnangul võiks see kaasa tuua efektiivsema lõpplahenduseni jõudmise. Sellisest ideest on kantud ka Euroopa Inimõiguste Kohtu nn Engeli praktika, mille kohaselt riik võib nimetada rikkumist milleks tahes, kuid niipea kui selle rikkumise eest ette nähtud õiguslikus tagajärjes sisaldub karistuslik materia, tuleb mistahes menetluses, milles seda rikkumist menetletakse, isikule tagada konventsioonis ette nähtud kriminaalmenetlusele omased garantiid.

Selles, et potentsiaalselt miljonitesse ulatuvad trahvid kujutavad endast karistuslikku materiat Engeli tähenduses, kahtlust ei ole. Järelikult peaksid menetluslikud garantiid suurte rahatrahvide ja muude raskete halduskaristuste korral olema siiski samad nagu süüteomenetluses, sõltumata sellest, kas karistusi määratakse väärteo- või haldusmenetluses. See aga seab omakorda kahtluse alla, kas eraldi halduskaristuste süsteemi kujundamine annaks soovitud tulemuse menetluse kiiremaks ja lihtsamaks muutmisel.

Olenemata sellest, kas halduskaristused võetakse üle väärtegudena või eraldi haldusrikkumistena, tuleb silmas pidada ülekriminaliseerimise ohtu. Kuna EL õigusaktid eeldavad kohati kõigi valdkonda reguleerivate sätete rikkumise eest karistamist, võib Eesti jõuda tagasi karistusseadustiku ulatusliku revisjoni eelsesse aega, kus Eesti väärteoõiguses võis täheldada ülekriminaliseerimist. Kui EL haldustrahvid sätestatakse väärtegudena, on ülekriminaliseerimine selgesti nähtav; kui aga haldusmeetmete või halduskaristustena, toimub ülekriminaliseerimine varjatult, st isikuid küll süütegude toimepanemises süüdi ei mõisteta, kuid neile rakendatakse laiaulatuslikult karistusi, milles on vaieldamatult Engeli kriteeriumide järgne põnaalne materia tuvastatav.

Halduskaristuste paigutamine süüteomenetluse raamidesse

Kui halduskaristused üle võtta Eestis väärteokaristustena, siis karistuse ülemmäära muutmise kõrval on veel mitmeid probleeme, millele on tähelepanu juhtinud kohtuvälised menetlejad: Konkurentsiamet, Finantsinspektsioon, Rahapesu Andmebüroo, Andmekaitse Inspektsioon jt. Mitmed neist probleemidest ei ole sugugi unikaalselt seotud EL aktides nõutavate sanktsioonide rakendamisega, vaid on samavõrd aktuaalsed ka muude väärtegude menetlemisel.

Lisaks kehtivas seaduses ette nähtud madalatele trahvimääradele on läbivalt probleemiks juriidilise isiku derivatiivne vastutus, liiga lühikesed aegumistähtajad, järelevalve- ja süüteomenetluse erinevad tõendamisreeglid ja tõendite väidetavalt vähene portatiivsus, samuti kohtulik kontroll maakohtutes. Seega, kui piirduda vaid väärteotrahvide maksimummäära tõstmisega, jääksid ülejäänud olulised probleemid endiselt lahendamata ja võiksid jätkuvalt takistada rikkujatele sanktsioonide rakendamist. Kui aga need probleemid komplekselt lahendada, suureneb ka väärteomenetluse tõhusus, mis omakorda seab kahtluse alla eraldi halduskaristuste instituudi kujundamise vajaduse.

Käesolevas analüüsis ongi tehtud mitmeid asjakohaseid ettepanekuid (juriidilise isiku vastutuse eelduste muutmise, tõendamiskoormuse ülevaatamise ja aegumistähtaegade pikendamise osas),

tõmmates samal ajal ka selge piiri sinna, milliseid põhimõtteid peab väärteomenetlus igal juhul järgima jääma (individuaalse süü põhimõte, süütuse presumptsioon, *de novo* kohtulik arutamine).

Halduskaristuste paigutamine haldusmenetluse raamidesse

Halduskaristuste paigutamine haldusmenetluse raamidesse on õiguskorra stabiilsuse seisukohast otstarbekas vaid juhul, kui väärteomenetlust ei õnnestu kohandada piisavalt tõhusaks põhjustel, mis on haldusmenetluse raames kõrvaldatavad. Sellisel juhul luuakse väärteomenetlusega sarnane regulatsioon, mida on siiski modifitseeritud tuvastatud kitsaskohtade valguses. Väärteomenetluse vähenenud efektiivsus on praegu probleemiks esmajoonel konkurents- ja finantsjärelevalve valdkonna õigusrikkumiste menetlemisel.

Halduskaristusmenetluse kaudu on teoreetiliselt võimalik vähendada nn paralleelmenetluste probleemi. Praegune range eristus haldusmenetluse ja süüteomenetluse vahel põhjustab täiendavat menetluskoormust nii menetlust läbiviivale asutusele kui menetlusosalisele. Paralleelmenetluste kaotamine halduskaristusmenetluse kehtestamise kaudu muudaks süsteemi eesmärgipärasemaks ja efektiivsemaks, võimaldades nii menetlusosalisel kui ka haldusorganil jõuda lõpptulemini lihtsamini ja kiiremini kui praeguse paralleelmenetlusi põhjustava õigusraamistiku puhul. Tegemist oleks ühe haldusmenetlusega, mis päädib haldusakti andmisega. Ometi oleks ennatlik eeldada, et halduskaristusmenetluse kehtestamine võimaldaks lahendada peamised kitsaskohad, mis hetkel paralleelmenetlustega kaasnevad – esmajoonel enese mittesüüstamise privileegi ja kohtuliku järelevalvega seonduvalt. Seda põhjusel, et menetlus, mis päädib isiku karistamisega Engeli kriteeriumide mõttes, peab tagama kriminaalmenetlusele omased põhiõigused ka siis, kui formaalselt ei ole tegu kriminaalmenetlusega. Järelevalvemenetluses kriminaalmenetlusele omaste joonte rakendamine võiks soovimatu kõrvalmõjuna kaasa tuua hoopis haldusmenetluse muutumise kohmakamaks.

Halduskaristuste ülevõtmine haldusmeetmetena võimaldab mitut lähenemist. Kuna kehtivad asjakohased haldusõiguse üldosa või eriosa seadused ei reguleeri isikute karistamist, on tarvilik EL halduskaristuste ülevõtmisel haldusõiguse raamides kehtestada nende jaoks eraldi reeglistik. Seda võib teha uues seaduses halduskaristuste kohta või mõnes olemasolevas haldusõiguse üldosa või riikliku järelevalve seaduses. Kokkuvõttes ei oma niivõrd tähtsust see, milline seadus selleks valida, kuivõrd see, et selline halduskaristusmenetluse üldosa üleüldse loodaks. Analüüsi raames kaardistati mh sellise üldosa materiaal- ja menetlusõiguslikud alused.

Halduskaristusmenetluse üldosa loomine ei ole Soome kogemust silmas pidades möödapääsmatu (Soomes halduskaristusõiguse ja –menetluse üldosa puudub, ehkki haldustrahve on kasutatud viimased paarkümmend aastat), kuid selle loomata jätmine võiks kaasa tuua halduskaristusõiguse põhjendamatu keerukuse ja killustatuse (sedagi illustreerib Soome kogemus). Seetõttu on uuringu koostajate soovitus haldusrikkumiste instituudi kasuks otsustamise korral kindlasti menetlus- ja materiaalõiguslik üldosa koostada enne konkreetsete rikkumiste kohta käivate sätete kehtestamist. Nende probleemide vältimiseks ja samas EL halduskaristuste efektiivseks ülevõtmiseks Eesti õigusesse on võimalik piirduda vaid väärteomenetluse üldosa põhjaliku revisjoniga. See omaks positiivseid mõjusid ka väljaspool kitsast EL halduskaristuste ringi, võimaldades teha korrekture meie süüteomenetluse eelviidatud kitsaskohtades.