

Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses

Tartu Ülikool
Aruanne
Jaanuar 2020





JUSTIITSMINISTEERIUM



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks



RIIGIKANTSELEI

Uuring viidi läbi Riigikantselei strateegiabüroo tellimusel 2019. a septembrist 2020. a jaanuarini 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. Aruanne. Tartu: Tartu Ülikool.

ISBN 978-9985-4-1199-5 (pdf)

Sisukord

1.	Uurimisküsimused.....	5
2.	Üldine õiguslik taust.....	8
2.1.	Üldiselt halduskaristustest	8
2.2.	EIK praktika halduskaristuste valdkonnas	9
2.3.	Halduskaristused EL süsteemis.....	11
2.4.	Kas EL õigus nõuab halduskaristuste kehtestamist väljaspool süüteomenetlust?	13
2.5.	Ekskurss: järelevalveasutuste sõltumatus.....	20
2.6.	Kriitika EIK ja EK praktika kohta halduskaristuste valdkonnas	22
3.	Halduskaristused teistes riikides	26
3.1.	Saksamaa	27
3.2.	Holland.....	29
3.3.	Soome.....	31
3.4.	Taani	38
3.5.	Ühendkuningriik (UK)	42
3.6.	USA	46
3.7.	Kokkuvõtte võrdlusriikide analüüsist.....	50
4.	Intervjuud Eesti kohtuväliste menetlejatega	52
4.1.	Intervjuude metoodika.....	52
4.2.	Kokkuvõtted intervjuudest kohtuväliste menetlejatega.....	53
5.	Võimalikud lahendused ja nende analüüs	56
5.1.	Üldiselt võimalikest lahendusvariantidest.....	56
5.2.	Lahendusvariant A: Haldustrahvide ülevõtmine väärteokaristustena.....	60
5.2.1.	Väärteokaristustena ette nähtud rahatrahvi määra tõstmine	60
5.2.2.	Juriidilise isiku vastutuse ümbervaatamine	64
5.2.3.	Aegumistähtaegade pikendamine	71
5.2.4.	Tõendamisreeglite ülevaatamine	72
5.2.4.1	Tõendite portatiivsus	73
5.2.4.2.	Enese mittesüüstamise privileeg	80
5.2.4.3	Tõendamise koormus ja standard	86
5.2.5.	Süü põhimõte, sellel põhinev karistuse mõistmine <i>ja de novo/ab ovo</i> protsess.....	89
5.3.	Lahendusvariant B: Halduskaristuste kehtestamine haldusmenetluses.....	93
5.3.1.	Sunniraha menetluse ümberkujundamine halduskaristuste menetluseks	95
5.3.1.1.	Sunniraha ülemäärade tõstmise asjakohasusest.....	97
5.3.1.2.	AKI, RAB ja FI rakendatavate sunniraha ülemäärade langetamine	99
5.3.2.	Halduskaristuse kehtestamine uue haldussunni meetmena	99
5.3.2.1.	Millised haldusõiguslikud raamid valida uuele haldussunni meetmele?	99

5.3.2.2. Haldusmenetluslike halduskaristuste eristatavus süüteo menetlusest	103
5.3.2.3. Halduskaristuste reguleerimine haldusmenetluses: peamised menetlus- ja vorminõuded.....	108
5.3.2.3.1. Ära kuulamisõigus, selgitamiskohustus, teavitamiskohustus, õigus tutvuda materjalidega.....	111
5.3.2.3.2. Uurimispõhimõtte, enese mittesüüstamise privileeg, kaasaaitamiskohustus ja tõendamiskoormus.....	113
5.3.2.3.3. Põhjendamiskohustus	117
5.3.2.4. Halduskaristuste materiaalõiguslikud alused haldusmenetluses	118
5.3.2.4.1. Diskretsioonireeglid ja proportsionaalsuse põhimõtte	118
5.3.2.4.2. Topeltkaristamise keeld halduskaristuste kontekstis.....	120
5.3.2.4.3. Tahtlus ja süü põhimõtte halduskaristuste puhul	122
5.3.2.4.4. Halduskaristuse menetluse tähtajad ja aegumistähtajad	123
5.3.2.4.5. Juriidilise isiku vastutus	124
5.3.2.4.6. <i>De novo/ab ovo</i> protsess	124
5.3.2.4.7. Kokkuvõtte: peamised väljakutsed halduskaristusmenetluse kehtestamisel	124
5.3.2.5. Halduskaristuste kehtestamisest Konkurentsiameti pädevusvaldkonnas: ECN+ direktiivi ülevõtmine	126
6. Kokkuvõtte 1. osa ehk millega tuleb arvestada EL halduskaristuste ülevõtmisel Eesti õiguskorda?	136
7. Kokkuvõtte 2. osa ehk kas leidub ülekaalukaid argumente halduskaristuste ülevõtmiseks haldusmenetluse raamides?	142
Lisa. Halduskaristusi sätestavad EL õigusaktid.....	151
1. Justiitsministeerium.....	151
2. Keskkonnaministeeriumi valdkond.....	151
3. Maaeluministeerium	154
4. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valdkond	155
5. Rahandusministeeriumi valdkond	156
6. Siseministeeriumi valdkond.....	175
7. Sotsiaalministeeriumi valdkond	180

1. Uurimisküsimused

Analüüsi **eesmärk** on kaardistada, millised on stsenaariumid EL õiguses sätestatud haldustrahvide ülevõtmiseks Eesti õigusesse ning anda hinnang iga stsenaariumi võimalikkuse ja lubatavuse kohta (sh põhiõiguste kontekstis).

Analüüsi **fookus** on mitmekülgne, hõlmates:

- Eesti kohustust EL ees sätestada halduskaristused ning tagada vastavate rikkumiste efektiivne menetlemine;
- Eesti rahvusvahelisest õigusest ja põhiseadusest tulenevat õigust tagada isikute põhiõigused;
- Õiguskorra stabiilsuse põhimõtet, sh võimalusel eelistades lahendust, mis ei sunni Eestit õiguskorda, eelkõige kriminaal-/väärteo-/haldusmenetlussüsteemi kardinaalselt ümber kujundama.

Analüüs vastab järgmistele **uurimisküsimustele** (kursiivis pakkumusega võrreldes lisandunud uurimisküsimused):

1. *Milline on halduskaristuste status quo EL õiguses, Euroopa Kohtu (EK) ja Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktikas ning teoreetilises kirjanduses?*
2. Millised EL õigusaktid nõuavad Eestilt halduskaristuste ülevõtmist ja milliste halduskaristuste ülevõtmist nõutakse?
3. *Kas ja milline halduskaristuste süsteem on järgmistes välisriikides: Saksamaa, Holland, Soome, Taani, Ühendkuningriik ja USA?*
4. Milliseid lahendusvõimalusi ja miks näevad EL halduskaristuste ülevõtmisel Eesti õigussüsteemi Eesti kohtuvälised menetlejad (Konkurentsiamet, Finantsinspeksioon, Andmekaitse Inspeksioon, Rahapesu Andmebüroo, kokkuleppel Tellijaga ka Maksu- ja Tolliamet ning Keskkonnainspeksioon)?
5. Millised on teoreetilised võimalused halduskaristuste ülevõtmiseks Eesti õigussüsteemi? Kas need võimalused on realiseeritavad, arvestades järgmisi kriteeriumeid:
 - Rahvusvaheline õigus ja Eesti põhiseadus;
 - Eesti kohustus EL ees tagada halduskaristuste ettenägemise võimalus;
 - Välisriikide – Saksamaa, Hollandi, Soome, Taani, Ühendkuningriigi ja USA kogemus (haldusrikkumiste menetlemisel kasutatava lahenduse eelised ja puudused välisriikide kogemuste põhjal);
 - Valdkondlik riigisisene õigus ja kohtupraktika (sh kriminaalmenetluse seadustik, väärteomenetluse seadustik, karistusseadustik, halduskohtumenetluse seadustik, asendustäitmise ja sunniraha seadus ja haldusmenetluse seadus);
 - Praktikute poolt pakutu ning nende poolt väljendatud takistused rikkumiste menetlemiseks.
6. Milline teoreetiliselt võimalik strateegia EL halduskaristuste ülevõtmiseks, mida on hinnatud eelnevalt reastatud kriteeriumide alusel realiseeritavaks, on analüüsi autorite hinnangul eelistatuim (koos asjakohaste põhjendustega) ning kas selle kasutuselevõtt eeldab põhimõttelisi muudatusi Eesti õigussüsteemis (eelkõige valdkonnapõhiseid muudatusi, nt muudatusi väärteomenetluse seadustikus)?

Analüüs koostati **kolme etapi jaotatud uurimistegevuste** abil.

Etapp I: Taustaanalüüs, sh halduskaristuste ja nende ülevõtmise stsenaariumite kaardistamine

Uuringu alguses kaardistati Tellija abiga kõik EL õigusaktid, mis näevad ette Eesti kohustuse võtta üle halduskaristused. Seejärel püstitatati võimalikud uurimishüpoteesid (kaardistati võimalikud lahendused halduskaristuste ülevõtmiseks), mis arutati Tellijaga vahekoosolekul läbi. Paralleelselt viidi läbi silmast silma intervjuud kohtuväliste menetlejatega eesmärgiga tutvustada neile kaardistatud lahendusi halduskaristuste ülevõtmiseks, saada neilt hinnang neile lahendustele ja saada ülevaate nende valdkonnas käesoleval hetkel esinevatest raskustest isikute karistamisel. Täpsem intervjuude läbiviimise metoodika on toodud analüüsi alapeatükis 4.1. Intervjuude järel hinnati kohtuväliste menetlejate esindajate seisukohti kriitiliselt isikute põhiõiguste ning menetlusreeglitiku taustal ning jaotati nende poolt kirjeldatud probleemid põhimõttelisteks, s.o sellisteks, mis eeldavad seadusandja tegevust ning praktilisteks, s.o sellisteks, mis on seotud ressursipuuduse, oskuste vähesuse jms.

Esimese etapi väljundina kaardistati EL õigusaktid, mis eeldavad halduskaristuste ülevõtmist ning võimalikud stsenaariumid halduskaristuste ülevõtmiseks Eestis. Ühtlasi kaardistati nende stsenaariumite eelised ja puudujäägid kohtuväliste menetlejate hinnangul, praktikas esinevad probleemid ning kohtuväliste menetlejate hinnang ideaalsest (st neile sobivast, nende hinnangul hästi töötavast) menetluskorrast.

Etapp II: Välisriikide kogemuse analüüs

Avakoosolekul lepiti kokku välisriigid, mille kohta uuringus täpsem ülevaade antakse: Saksamaa, Holland, Soome, Taani, Ühendkuningriik ja USA. Välisriikide kogemuse analüüsi alustati dokumendianalüüsist, kus nii teadusartiklite andmebaasidest kui avaliku internetiotsinguga saadud vastete põhjal koostati iga analüüsi kaasatud riigi kohta ülevaade, milliseid mudeleid analüüsi seisukohalt huvipakkuvate rikkumiste menetlemiseks kasutatakse ning mis on selliste lahenduste eelised ja puudused. Vahekoosolekul anti Tellijale ülevaate sellest, kui palju on vastavate riikide kohta olnud võimalik andmeid koguda. Pärast vahekoosolekut koguti täiendavaid materjale ning asuti välisriikide kogemusi analüüsima Eesti võimalike lahenduste kontekstis.

Teise etapi väljundiks oli struktureeritud ja riikide kaupa koostatud ülevaade kogemustest (haldus)rikkumiste menetlemisel, ning kasutusel olevate süsteemide tugevustest ja nõrkustest. Seda ülevaadet kasutati järgmises etapis hinnangu andmiseks, mil viisil oleks halduskaristused võimalik Eesti õigussüsteemi üle võtta.

Etapp III: Õiguslik analüüs halduskaristuste ülevõtmise stsenaariumite kohta

Kolmandas etapis kaardisti esmalt vajalikud allikmaterjalid. Kuivõrd analüüsi esemeks on Eesti kriminaal-, väärteo- ja haldusmenetlusõiguse regulatsioonid, on uuringu põhiallikateks viidatud õigusvaldkondi reguleerivad õigusaktid. Samas tuleb arvestada ka sellega, et ühelt poolt on Eestil EL õigusaktidest tulenev kohustus halduskaristused oma õigusesse üle võtta, teiselt poolt aga on Eestil ka rahvusvaheline ning Eesti õigusest tulenev kohustus tagada isikute põhiõigused.

Seega liigituvad õigusaktid, mida analüüsi, kolmeks:

- **rahvusvahelised lepingud** (nt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK));
- **EL õigusaktid** (nt EL põhiõiguste harta, EL õigusaktid, mis näevad ette kohustuse võtta üle halduskaristusi ning EL nn teekaardidirektivid, mis näevad ette isikute õigused kriminaal- (ja väärteo)menetluses);
- **riigisisised õigusaktid** (mh karistusseadustik, kriminaalmenetluse seadustik, väärteomenetluse seadustik, haldusmenetluse seadus).

Teisesteks allikateks olid selles etapis eelnevalt viidatud õigusaktide kohta käivad (nii Eesti kui asjakohaste muude kohtute, nt EK ja EIK) kohtulahendid ning Eesti ja rahvusvaheline õiguskirjandus. Teiseste allikate hulka kuulusid ka võrdlusriikides kehtivad õigusaktid ning asjakohaste riikide õigusaktide kohta käivad kohtulahendid ja õiguskirjandus (ehk II etapis kogutud andmed). Uuringu aluseks olev materjal on kättesaadav www.riigiteataja.ee ja www.riigikohus.ee lehtede kaudu (Eesti riigisisised õigusaktid ja rahvusvahelised lepingud, Eesti kohtulahendid); <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html> portaali kaudu (EL õigusaktid ja EK kohtulahendid); <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#> portaali kaudu (EIK lahendid) ning kättesaadav TÜ raamatukogus, sh portaali www.utlib.ee (kaudu) õiguskirjandus ja rahvusvahelised andmebaasid – Beck Online, Westlaw, Heinonline jne).

Pakkuja esitles ettepanekuid enne lõplikuks aruandeks vormistamist Tellija esindajatele lõpparuande eelnõu üleandmise koosolekul, kus ettepanekuid arutati ja mille järel lõpparuannet kahenädalase tähtaja jooksul kohendati.

Viimasena valmis lõpparuanne, milles kirjeldatakse võimalikke lahendusi halduskaristuste ülevõtmiseks Eestis ning antakse vastused kokkulepitud uurimusküsimustele ja soovitusi kehtiva regulatsiooni muutmiseks.

Kolmanda etapi tulemuseks on analüüsi autorite hinnang I etapis kaardistatud halduskaristuste ülevõtmise stsenaariumite võimalikkuse ja realiseeritavuse (sh nt põhiseaduspärasuse) kohta Eestis käesoleva lõpparuande vormis.

2. Üldine õiguslik taust

2.1. Üldiselt halduskaristustest

Viimastel aastakümnetel on Euroopas piirid karistusõiguse ja karistuslike sanktsioone sisaldava haldusõiguse vahel oluliselt hägustunud.¹ Karistusõiguse ja haldusõiguse vahele tekkinud hallile tsoonile on antud suisa eraldi nimetus – kriministratiivne õigus (ingl k *criministrative law*, mis ühendab mõisted *criminal law* ja *administrative law*).² Üldiselt peetakse halduskaristuste üha laialdasema leviku põhjuseks seadusandjate eesmärki vähendada kohtute töökoormust ja kiirendada menetlust.³ Õigusrikkumise kuulumine karistusõiguse või haldusõiguse alla omab olulist praktilist tähtsust: see määrab ära õigusrežiimi, mille alusel õigusrikkumist menetletakse, sealhulgas menetluse subjektiks olevale isikule pakutavad menetluslikud garantiid. Kui kriminaalmenetluses on isikutele tagatud n-ö täispakett menetluslike garantiisid (selle paketi sisu sõltub loomulikult nii riigist kui ka rahvusvahelisest kontekstist, millega konkreetne riik peab arvestama), siis haldusmenetluses on see pakett võrreldes kriminaalmenetluslike garantiidega reeglina piiratud.

Iseenesest ei ole teatud õigusrikkumiste sätestamine haldusõigusrikkumistena (vs väärtegude või kuritegudena) keelatud. Haldusmenetluselt oodatakse kiiret ja efektiivset õigusrikkumistesse sekkumist ning edaspidiste rikkumiste ärahoidmist tehniliselt tihti väga keerukates valdkondades, milliste eesmärkide saavutamiseks tuleb isikule tagatavate õiguste ringis paratamatult teha teatud mööndusi. Isikule omakorda võib haldusmenetluslik sanktsioon (muidugi teatud reservatsioonidega) olla soodsam erinevatel kaalutlustel, mida tavatsetakse haldussanktsiooni poolt argumenteerimisel välja tuua. Esiteks, haldussanktsioon on kergem. Sellesse väitesse tuleb siiski suhtuda suure ettevaatlikkusega, arvestades et praeguseks nõuab EL haldustrahve, mille maksimummäärad ulatuvad miljonitesse, mis ületab potentsiaalselt juba mitte üksnes väärtegude, vaid ka kuritegude eest ette nähtud rahalised sanktsioonid. Teiseks, haldussanktsioon omab väiksemat sildistavat mõju. Ka seda väidet tuleb käsitleda suure ettevaatlikkusega. Kui võrrelda kuriteokaristusi ja halduskaristusi, siis see väide tõepoolest ka paika peab (arvestades nii karistusregistri kannet kui ka olulisi piiranguid (sh teatud ametialal tegutseda), mida kriminaalkaristatuse korral erinevalt halduskaristusest ette nähakse). Võrdlusega väärteokaristus vs haldussanktsioon on aga hoopis teine lugu. Pelk väärteokanne karistusregistris ei stigmatiseeri tänapäeval tõenäoliselt mainimisväärselt enam kedagi, vaid omab eelkõige informatiivset tähendust menetlejale korduvuse arvestamisel. Ka väärteo toimepanemise fakti tuvastamine kohtuvälise menetleja poolt ei stigmatiseeri mainimisväärselt, kuivõrd reeglina reageerib menetleja väärteokaristusega teo eest, millega isik rikub riigi poolt kehtestatud reeglilikku, mitte ei kahjusta kellegi individuaalset õigushüve (erandiks jäävad siinjuures siiski nt KarS § 218, § 262 ja § 266). Väärteokaristuse iseloom (rahasumma tasumise kohustus)

¹ A. Weyembergh, N. Joncheray. Punitive Administrative Sanctions and Procedural Safeguards. A Blurred Picture that Needs to be Addressed. *New Journal of European Criminal Law*, 2016/2, lk 190. Haldusõiguslikud sanktsioonid võib jagada restoratiivseteks (suunatud kahju hüvitamisele), preventiivseteks (suunatud ohu kõrvaldamisele ja karistuslikeks (suunatud õigusrikkumise eest kättemaksmisele). Karistuslike sanktsioonide näiteks on rahatrahv, teatud õiguste (nt riigihangetel osalemise õiguse) ja ametialal tegutsemise piiramine jne. Kokkuvõtte haldusõiguslike sanktsioonide liigitamisest leitav samas, lk 194.

² A. Bailleux. 'The fiftieth shade of grey. Competition law, 'criministrative law' and fairly fair trials', in F. Galli and A. Weyembergh (eds). *Do Labels Still Matter? Blurring Boundaries between Administrative and Criminal Law – The Influence of the EU*. Editions de l'ULB, 2014, lk 139.

³ D. Ohana. Administrative Penalties in the *Rechtstaat*: On the Emergence of the *Ordnungswidrigkeit* Sanctioning System in Post-War Germany. *The University of Toronto Law Journal*, 2014/2, lk 244.

kombineerituna teo iseloomuga (enamasti väärtusneutraalne reeglite rikkumine) räägib veelgi kaalukamalt väärtekaristusel stigmatiseeriva iseloomu puudumise poolt (kombinatsioonis karistuse iseloom ja tegu saab stigmatiseerivat olemust jaatada ehk aresti korral), mis on omane ka haldussanktsioonile. Mis aga puutub karistusregistri kande tegemisse väärtegade puhul, siis on ilmne, et samamoodi, ehkki võib-olla mõnes muus registris, peetakse arvet ka haldussanktsioonide üle ning nii preventiivsetest kaalutlustest lähtudes kui halduspraktika ennustatavuse ja läbipaistvuse huvides on paljudes riikides ka ette nähtud rakendatud sanktsioonide avalikustamine. Kolmandaks, halduskaristuse üle otsustatakse isikule vähem kulukas menetluses. Ka see argument peab paika eelkõige võrdluses kriminaalasjade üldmenetlusega, kuid ei pruugi kehtida võrdluses väärtemenetlus vs haldusmenetlus. Menetluse kulukus sõltub paljudest teguritest ja keeruka õigusvaidluse puhul on isikul arukas kasutada kvalifitseeritud õigusabi menetlusliigist olenemata. Isegi kui need kolm väidet paika peavad, tekib suur probleem siis, kui riik laiendab haldusmenetluslike sanktsioonide mõistet oma olemuselt süütegude (Eesti mõistes kuriteod ja väärted) eest mõistetavate sanktsioonide arvelt eesmärgiga kitsendada nende tegude menetlemisel rakenduvate garantiide ringi.⁴ Sellisel juhul on äärmiselt küsitav, milles seisneb isikule osaks saav soodusolukord, mis õigustaks menetluslike garantiide tagamata jätmist.

2.2. EIK praktika halduskaristuste valdkonnas

EIK ei ole ennast formaalsest õigusrikkumise klassifikatsioonist lasknud eksitada. Juba 1976. aastal seadis EIK nn Engeli kriteeriumid, mille kohaselt siseriiklik liigitus on vaid üks kolmest näitajast, mille alusel hinnata seda, kas õigusrikkumise näol on tegemist “kriminaalsüüdistusega” EIÕK art 6 tähenduses.⁵ Teised kaks kategooriat on õigusrikkumise iseloom (EIK korrigeeris hilisemas lahendis seda kategooriat ning leidis, et määrav on pigem sanktsiooni eesmärk⁶) ning sanktsiooni raskus.⁷ Need kategooriad ei ole kumulatiivsed, vaid alternatiivsed, mis tähendab seda, et õigusrikkumine liigitub kriminaalsüüdistusajaks juhul, kui vähemalt ühe kategooria järgi kolmest on see sellisena käsitatav. Iseenesest ei ole riik konventsiooni rikkunud, kui ta käsitleb siseriiklikult haldusrikkumisena õigusrikkumist, mis Engeli kriteeriumi järgi on kuritegu. Küll aga ei ole konventsiooniga kooskõlas olukord, kus riik käsitleb sellist õigusrikkumist haldusrikkumisena **ja ei taga isikule kriminaalmenetluslike garantiid** (eelkõige EIÕK art-s 6 sätestatud). EIK on siiski hiljem Engeli kriteeriume *Jussila* lahendiga hängistanud, märkides et eksisteerivad ka nn kvaasi-karistusõiguslikud sanktsioonid, mille puhul ei pea isikule tagatud olema kõik kriminaalmenetluslikud garantiid.⁸

⁴ A. Weyembergh, N. Joncheray, *op. cit.*, lk 191.

⁵ Nt *Menarini* kaasuses (EIKo, 27. september 2011, *Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italy*, 43509/08) pidas kohus monopolivastaseid trahve kriminaalkaristuseks, kuigi neid kohaldas haldusorgan ja Itaalia õiguse järgi on nad halduskaristused. Ka ebaõigete andmete esitamise eest deklaratsioonis kohaldatud pikaajalist keeldu teatud alal töötada on EIK pidanud kriminaalkaristuseks, kuigi see on administratiivsanktsioon Poola õiguse järgi (EIKo, 30. mai 2006, *Matyjek v. Poland*, 38184/03).

⁶ EIKo, 21. veebruar 1984, *Öztürk v. Germany*, 8544/79, § 53.

⁷ EIKo, 8. juuni 1976, *Engel et al v. The Netherlands*, 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, § 82.

⁸ EIKo, 23. november 2006, *Jussila v. Finland*, 73053/01, § 43. Kohus märkis selles paragrahvis järgmist: “While it may be noted that the above-mentioned cases in which an oral hearing was not considered necessary concerned proceedings falling under the civil head of Article 6 § 1 and that the requirements of a fair hearing are the most strict in the sphere of criminal law, the Court would not exclude that in the criminal sphere the nature of the issues to be dealt with before the tribunal or court may not require an oral hearing.

Menarini kaasuses leidis EIK, et teatud EIÖK art-s 6 sätestatud menetluslike garantiide puudumist aitab kompenseerida hilisem täielikku jurisdiktsiooni omav kohtulik kontroll.⁹ Asjas *Grande Stevens v. Italy*¹⁰ leidis EIK, et kohtuvälise menetluse puudulikkuse (sh asjaolu, et uurimist läbi viiv haldusorgan ja karistust kohaldav haldusorgan ei olnud teineteisest sõltumatud) saab kompenseerida täielikku jurisdiktsiooni omav kohtulik kontroll (st kohus saab haldusorgani otsuse ära muuta nii fakti kui õiguse küsimustes¹¹) tingimusel, et kohtulik kontroll ise vastab EIÖK nõuetele, sh avaliku kohtuistungi nõudele.¹² Nähtavasti kõigi relevantsete õiguste piiramist kohtuvälises menetluses ei ole kohtul võimalik vaid järelevalvetegevusega heastada (nt kuidas ilma trahviotsust tühistamata heastada asjaolu, et isiku enese mittesüstamise privileegi rikkumisega saadi teave, mille alusel isikule trahvi kohaldati?). Siiski ei ole EIK oma praktikas andnud täpseid juhtnööre selle kohta, millised on menetluslikud garantiid, mida riik kohtuvälises menetluses vältida võib. Igal juhul saab teha EIK praktika pinnalt järelduse, et kui punitiivsete administratiivsanktsioonide puhul soovitakse ükskõik mis eesmärgil järeleandmisi teha isikute kaitseõigustes, tuleb need järeleandmised kompenseerida, andes isikule võimaluse esitada kaebus täielikku jurisdiktsiooni omavale ja oma menetluses EIÖK art 6 järgivale kohtule. Tõenäoliselt ja tervet loogikat arvestades tuleb lisada ka tingimus, et teatud põhiõigust võib kohtuvälises menetluses piirata üksnes juhul, kui selle piiramine on kohtumenetluses üldse heastatav.

Seega EIK praktika järgi on olukord lühidalt ja ülevaatlilikult järgmine. Kui haldussanktsioon vastab Engeli kriteeriumidele, siis tuleb kogu menetluse jooksul rakendada kõiki kriminaalmenetlusele omaseid menetluslike garantiisid, sealhulgas EIÖK art 6. Kui haldussanktsioon Engeli kriteeriumidele ei vasta, EIÖK art 6 ei rakendu. Kui aga haldussanktsioon jääb Jussila kriteeriumide järgi karistusõiguse äärealale, siis ei rakendu EIÖK art 6 täies mahus ning teatud menetluslike

Notwithstanding the consideration that a certain gravity attaches to criminal proceedings, which are concerned with the allocation of criminal responsibility and the imposition of a punitive and deterrent sanction, it is self-evident that there are criminal cases which do not carry any significant degree of stigma. There are clearly “criminal charges” of differing weight. What is more, the autonomous interpretation adopted by the Convention institutions of the notion of a “criminal charge” by applying the Engel criteria have underpinned a gradual broadening of the criminal head to cases not strictly belonging to the traditional categories of the criminal law, for example administrative penalties (*Öztürk*, cited above), prison disciplinary proceedings (*Campbell and Fell v. the United Kingdom*, 28 June 1984, Series A no. 80), customs law (*Salabiaku v. France*, 7 October 1988, Series A no. 141-A), competition law (*Société Stenuit v. France*, 27 February 1992, Series A no. 232-A), and penalties imposed by a court with jurisdiction in financial matters (*Guisset v. France*, no. 33933/96, ECHR 2000-IX). Tax surcharges differ from the hard core of criminal law; consequently, the criminal-head guarantees will not necessarily apply with their full stringency (see *Bendenoun* and *Janosevic*, § 46 and § 81 respectively, where it was found compatible with Article 6 § 1 for criminal penalties to be imposed, in the first instance, by an administrative or non-judicial body, and, *a contrario*, *Findlay*, cited above).” Samas, otsuse §-s 36 ei välistanud EIK maksuasju täielikult EIÖK art 6 kaitse alt, selgitades oma seisukohta: „While there is no doubt as to the importance of tax to the effective functioning of the State, the Court is not convinced that removing procedural safeguards in the imposition of punitive penalties in that sphere is necessary to maintain the efficacy of the fiscal system or indeed can be regarded as consonant with the spirit and purpose of the Convention.”

⁹ EIKo, 27. september 2011, *Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italy*, 43509/08, § 59.

¹⁰ EIKo, 4. märts 2014, 8640/10 18647/10 18663/10 18668/10 18698/10.

¹¹ Vt ka EIKo, 4. märts 2004, *Silvester's Horeca Service v. Belgium*, 47650/99, §-d 25-30.

¹² EIKo, 4. märts 2014, *Grande Stevens v. Italy*, 8640/10 18647/10 18663/10 18668/10 18698/10, §-d 138 ja 161. Kuna EIK seisukoht on, et probleemid haldusorgani sõltumatuse küsimusega saab lahendada hilisemas kohtumenetluses, ei ole enamik riike haldusmenetluses uurimist teostava ja otsust tegeva organi vahele ranget piiri tõmmanud. F. P. Mateo. Harmonising National Sanctioning Administrative Law: An Alternative to a Single Capital-Markets Supervisor. *European Law Journal*, 2018/4-5, lk 344.

garantiide puudumise haldusorgani läbiviidud menetluses peab kompenseerima hilisem täielikku jurisdiktsiooni omav kohtulik järelevalve.

2.3. Halduskaristused EL süsteemis

Euroopa Liit propageerib karistuslikke haldussanktsioone oma õigusaktidega järjest laiaulatuslikumalt (ja sellest asjaolust johtub ka käesolev analüüs). Ajalooliselt takistas liitu teistsuguseid meetmeid kasutamast tema piiratud pädevus ning asjakohase õigusliku aluse puudumine.¹³ Samas tõi EL tegevus haldussanktsioonide valdkonnas tõsiseid etteheiteid selles osas, et liit püüab nende kaudu reguleerida kriminaalõigust, st valdkonda, mille reguleerimiseks tal igasugune pädevus puudus.¹⁴ Isegi kui selline õiguslik alus integratsiooni käigus ilmus, pidi liit oma tegevuses siiski esialgu veel lähtuma kolme samba süsteemist. Lisaks võib karistuslike haldussanktsioonide kasutamist põhjendada liikmesriikide õigussüsteemide mitmekesisusega (nt tegu, mis on ühes riigis haldusõigusrikkumine, on teises riigis kuritegu) ning liidu vajadusega vastu võtta instrumente, mis tagaks liidu õiguse rakendamise.¹⁵ Samas tuleb EL tegevusse suhtuda kriitiliselt: haldusmenetluslike sanktsioonide nõudmine karistusõiguslike asemel ei pruugi alati tähendada muud, kui soovi rikkumiste eest võimalikult efektiivselt (st kiiresti ja väikese vaevaga) karistada, seejuures jättes menetlusalused isikud EIK Engeli praktika vastaselt mingitest menetluslikest garantiidest ilma. Pangem tähele, et kui tõhusate, proportsionaalsete ja hirmutavate meetmete kasutuselevõtu nõue sai alguse nn Kreeka maisi kaasusest¹⁶ ja Euroopa Kohus (EK) on andnud mõista, et teatud juhtudel vastavad sellisele nõudele üksnes kriminaalkaristused¹⁷, siis nüüd näib EL olevat teinud kannapöörde. Nimelt on Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) art-s 83 sätestatud sõnaselge EL pädevus ette kirjutada karistusõiguslikke sanktsioone, kuid mingil põhjusel on üha enam hakatud eelistama hoopis haldusõiguslikke meetmeid.¹⁸

EK on ajapikku üle võtnud Engeli kriteeriumid ning seoses sellega laiendanud menetluslike garantiide kehtivust karistuslikele haldussanktsioonidele.¹⁹ Samas ei ole EK praktika Engeli kriteeriumide rakendamisel olnud päris selge ja ühetaoline. Näiteks põllumajanduspoliitika valdkonnas tehtud

¹³ Nt J. Schwarze. Rechtsstaatliche Grenzen der gesetzlichen und richterlichen Qualifikation von Verwaltungssanktionen im europäischen Gemeinschaftsrecht. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2003/9, lk 261–270.

¹⁴ E. Herlin-Karnell. Is Administrative Law Still Relevant? How the Battle of Sanctions Has Shaped EU Criminal Law. *Jean Monnet Working Paper 25/14*, lk 4.

¹⁵ A. Weyembergh, N. Joncheray, *op. cit.*, lk 203–204.

¹⁶ EKO, 21. september 1989, *Commission v. Greece*, 68/88.

¹⁷ Nt EKO, 13. september 2005, *Commission v. Council*, C-176/03.

¹⁸ Arvestades erinevate halduskaristusi ettenägevate õigusaktide sõnastust ja vaidlusi, mis on käinud läbi EK-st, võib järeldada, et selle arengu taga on eelkõige soov menetlusaluseks isikuks olevate isikute põhiõigustest lihtsamini mööda saada.

¹⁹ A. Weyembergh, N. Joncheray, *op. cit.*, lk 197. Nt otsuse EKO, 23. detsember 2009, *Spector Photo Group NV v. Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen (CBFA)*, C-45/08, §-s 43 märkis kohus järgmist: "Arvestades kõnealuste rikkumiste laadi ning võimalike sanktsioonide raskusastet, võib selliseid sanktsioone EIOK kohaldamise tähenduses sellegipoolest lugeda kriminaalsanktsioonideks (vt analoogia alusel 8. juuli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-199/92 P: *Hüls vs. komisjon*, EKL 1999, lk I-4287, punkt 150, ja Euroopa Inimõiguste Kohtu 8. juuni 1976. aasta otsus kohtuasjas *Engel jt vs. Madalmaad*, A-seeria, nr 22, punkt 82; 21. veebruari 1984. aasta otsus kohtuasjas *Öztürk vs. Saksamaa*, A-seeria, nr 73, punkt 53, ja 25. augusti 1987. aasta otsus kohtuasjas *Lutz vs. Saksamaa*, A-seeria, nr 123, punkt 54)."

otsuses *Bonda*²⁰ viitas kohus küll *Engeli* lahendile, kuid pärast järelduse tegemist, et ühtse põllumajanduspoliitika eeskirjade alusel kehtestatud karistused ei ole kriminaalkaristuse iseloomuga,²¹ asus ta analüüsima, kas tema järeldus on kooskõlas EIK praktikaga.²² Lisaks, konkurentsioiguses on EK küll tunnustanud selliste menetluslike garantiide kehtivust nagu *nullum crimen nulla poena sine lege*,²³ süütuse presumptsioon²⁴ ja isikliku vastutuse põhimõte,²⁵ põhjendades seda rikkumise iseloomu ning karistuse iseloomu ja raskusega,²⁶ kuid *Engeli* lahendile viitamist on kohus seejuures vältinud.²⁷ Asjaolu, et EK lähtub sisuliselt *Engeli* kriteeriumidest isegi siis, kui ta neile otse ei viita, annab alust järeldada, et EK käsitluses oleks ka trahvid, mida kohaldatakse konkurentsioiguse rikkumisele karistusõiguslikud, kuigi näiteks määrus 1/2003 ütleb selgesõnaliselt, et trahvid, mida konkurentsioiguse rikkumistele kohaldatakse, oma olemuselt karistusõiguslikud ei ole.²⁸

Kuigi EIÕK on ellu kutsunud eelkõige füüsiliste isikute kaitseks, on nii EIK kui ka EK praktika ajapikku konventsiooni garantiisid pidanud ka juriidilistele isikutele kohaldatavaks.²⁹ Kõnekaks näiteks selles osas on *Orkemi* kaasus.³⁰ Selles lahendis leidis EK, et kuigi juriidilistel isikutel on järelevalvemenetluses kohustus järelevalve teostajaga koostööd teha, lõppeb see kohustus hetkel, mil võimud hakkavad esitama küsimusi eesmärgiga tuvastada EL reeglite rikkumine.³¹ Teisisõnu, komisjon ei või juriidilist isikut kohustada andma vastuseid, mis võivad sisaldada rikkumise omaksvõttu, mida komisjon peab ise tõendama.³² Selline kohtu seisukoht näib viitavat sellele, et ka haldusmenetluses ei ole seda tüüpi küsimustele vastamine kohustuslik.³³ *Orkemi* seisukohti tuleb siiski lugeda teadmiseiga, et selline küsimuste erinevatesse kategooriatesse jaotamine on tingitud asjaolust, et EIK ei olnud selleks ajaks

²⁰ EKo, 5. juuni 2012, *Bonda*, C-489/10. *Bonda* kaasuses oli keskseks küsimuseks, kas meetmed, millega põllumajandustootja arvati toetuse saajate hulgast välja sellel aastal, mille eest ta esitas abikõlbliku maa kohta valeandmeid, ning millega vähendati toetust, mida tal oli õigus taotleda kolmeks järgneva kalendriaastaks summas, mis vastab deklareeritud ja tegeliku pindala vahele, kujutavad endast kriminaalõiguslikku karistust. EK vastas sellele küsimusele eitavalt, märkides et tegemist ei olnud formaalselt karistusega, neid meetmeid sai rakendada üksnes nende tootjate suhtes, kes ise olid programmist raha taotledes sellega vabatahtlikult liitunud ja nende meetmete ainus eesmärk oli jätta põllumajandusettevõtja ilma toetuse saamise võimalusest. Otsuse §-d 38–45.

²¹ Samas, § 28 jj.

²² Samas, § 36 jj.

²³ EKo, 8. juuli 2008, *AC-Treuhand AG v. Commission of the European Communities*, T-99/04, § 113 jj.

²⁴ EKo, 8. juuli 1999, *Hüls v. Commission*, C-199/92 P, § 150. *Spector Photo Group* kaasuses on EK siiski aktsepteerinud nii faktilist kui ka õiguslikku presumptsiooni, kuid seda siiski eeldusel, et järgitakse kaitseõigusi ning iseäranis õigust see eeldus ümber lükata. EKo, 23. detsember 2009, *Spector Photo Group*, C-45/08, § 62.

²⁵ EKo, 8. juuli 1999, *Commission v. Anic Participazioni*, C-49/9, § 78.

²⁶ EKo, 8. juuli 1999, *Hüls v. Commission*, C-199/92 P, § 150.

²⁷ Ka *Franssoni* kaasuses, kus EK käsitles *ne bis in idem* küsimust, viitas ta kolmest kriteeriumidest rääkides *Bondale*, mitte *Engelile*. EKo, 26. veebruar 2013, *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson*, C-617/10, § 35.

²⁸ Kohtujurist P. Mengozzi 17. veebruari 2011 ettepanek kohtuasjas C-521/09 P, *Elf Aquitaine SA v. European Commission*, § 9 joonealune märkus 5.

²⁹ A. de Moor-van Vugt. *Administrative Sanctions in EU Law. Review of European Administrative Law*, 2012/1, lk 18–19.

³⁰ EKo, 18. oktoober 1989, *Orkem*, 374/89.

³¹ Samas, §-d 34 ja 35.

³² Samas, § 35: "Thus, the Commission may not compel an undertaking to provide it with answers which might involve an admission on its part of the existence of an infringement which it is incumbent upon the Commission to prove." Samuti EKo, 21. oktoober 2001, *Mannesmannröhren-Werke*, T-112/98, § 67.

³³ A. de Moor-van Vugt, *op. cit.*, lk 23–24.

veel õigust vaikida käsitlevat *Saundersi* kohtulahendit³⁴ teinud. Siiski ei hõlma EK praktikas enese mittesüüstamise privileeg vähemalt konkurentsiasjades inkrimineerivaid dokumente, mis on ettevõtete valduses.³⁵

Nn teekaardidirektiivid, mis sätestavad menetluslikud garantiid kriminaalmenetluses, kohalduvad karistuslike haldussanktsioonide suhtes üksnes haldusorgani poolt tehtud otsuse peale esitatud kaebuse üle arutamise menetluses, mida viib läbi kriminaalkohus.³⁶ Direktiiv (EL) 2016/343, millega tugevdatakse süütuse presumptsiooni teatavaid aspekte ja õigust viibida kriminaalmenetluses kohtulikult arutelul³⁷, kohaldub selle art-te 1 ja 2 kohaselt kriminaalmenetluses, kusjuures selle preambuli p-s 11 on sätestatud järgmine: „Käesolevat direktiivi tuleks kohaldada üksnes kriminaalmenetlusele, nagu seda on tõlgendanud EK, ilma et see piiraks EIK praktikat. Käesolevat direktiivi ei tuleks kohaldada tsiviil- ega haldusmenetlusele, sealhulgas sellisele haldusmenetlusele, mille tulemusel võib mõista karistuse, nagu menetlus, mis on seotud konkurentsi, kaubanduse, finantsteenuste, maanteeliikluse, maksuküsimuste või lisamaksuga, ja sellise menetlusega seoses läbiviidavale haldusasutuste uurimisele.” Kas teekaardidirektiivide lähenemine ka tegelikult Engeli kriteeriumidega kokku läheb, on küsitav, kuigi nagu juba eespool märgitud, on EIK ka ise oma lahendites (eriti *Jussila* jj) olukorra sedavõrd keeruliseks ajanud, et sellele küsimusele on pea võimatu üheselt vastata. Ühtlasi tuleb arvestada, et asjaolust, et teekaardidirektiivid ei kohaldu haldusmenetlusele, ei saa veel järeldada seda, et nendes sisalduvaid õigusi ei tule haldusmenetluses isikute karistamisel kohaldada – nimelt tuleneb kohustus kohaldada põnaalset materiat sisaldavate sanktsioonide puhul EIÕK-s ette nähtud kriminaalmenetluslike garantiisid EIÕK-st endast ja direktiive vahelülina selleks vaja ei ole.

2.4. Kas EL õigus nõuab halduskaristuste kehtestamist väljaspool süüteomenetlust?

Kuna eelduspäraselt EL õiguses sätestatud halduskaristused reeglina vastavad Engeli kriteeriumidele (eriti kui tegemist on rahaliste sanktsioonidega), on riik ka halduskaristuste juurutamisel endiselt seotud kriminaalmenetlusele omaste menetluslike garantiidega. Seetõttu tõusetub küsimus, kas EL nõuab liikmesriikidelt, et teatud õigusrikkumistele tuleb tingimata läheneda haldusmenetluse raamides. Sellisele küsimusele on varem Eestis vastatud jaatavalt. Näiteks leiab Priit Pikamäe Riigikogule esitatud arvamuses EL õigusest tulenevate rahatrahvide riigisisesele õigusse ülevõtmise kohta, et kui EL seadusandja on määranud õigusliku tagajärje haldussanktsioonina, siis ei saa Riigikogu

³⁴ EIKo 17.12.1996, *Saunders v. UK*.

³⁵ EKO, 29. juuni 2006, *Commission v. SGL Carbon AG, Tokai Carbon Co. Ltd, Nippon Carbon Co. Ltd, Showa Denko KK, GrafTech International Ltd, SEC Corp., The Carbide/Graphite Group Inc.*, C-301/04, § 48. EIK-l ei ole enese mittesüüstamise privileegi rakendatavuse osas juriidilisele isikule siiani olnud võimalust seisukohta võtta. Vt nt S. Lamberights. The Privilege Against Self-Incrimination. A Chameleon of Criminal Procedure. *New Journal of European Criminal Law* 2014/4, lk 418–438.

³⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/64/EL, 20. oktoober 2010, õiguse kohta suulisele ja kirjalikule tõlkele kriminaalmenetluses. – ELT L 280, 26.10.2010, lk 1–7, art 3 lg 1; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/13/EL, 22. mai 2012, milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet. – ELT L 142, 01.06.2012, lk 1–10, art 2 lg 2; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/48/EL, 22. oktoober 2013, mis käsitleb õigust kaitsjale kriminaalmenetluses ja Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses ning õigust lasta teavitada vabaduse võtmisest kolmandat isikut ja suhelda vabaduse võtmise ajal kolmandate isikute ja konsulaarasutustega. – ELT L 294, 06.11.2013, lk 1–12, art 2 lg 4.

³⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/343, 9. märts 2016. – ELT L 65, 11.03.2016, lk 1–11.

asjakohast meedet karistusõiguse valdkonnas ette näha (ja vastupidi), minemata vastuollu EL õigusega:

„Liikmesriigi poolne omavoliline ühe reageerimismehhanismi asendamine teisega on vaadeldav EL õiguse ebakohase ülevõtmisena, mis võib endaga kaasa tuua liikmesriigi suhtes rikkumismenetluse algatamise. /.../ Peab silmas pidama, et eelnõu seletuskirjast tulenevalt on eelnõu 94SE eesmärk EL õiguse üle võtmine riigisisesse õigusesse finantsõiguse ja andmekaitse valdkondades. Seejuures lähtub eelnõu ilmselgelt väärast eeldusest, justkui tuleb EL õigusest tulenevad rahatrahvid finants ja andmekaitse valdkondades Eesti õigusesse üle võtta karistusõiguse vahendusel. Puutuvalt kahe kõnealuse valdkonna eeskirjadest kinnipidamist, siis ei jäta EL õiguskord liikmesriikidele siinkohal otsustusruumi karistusõiguslike ja haldusõiguslike sanktsioonide vahel valimiseks (vt ülal p 2.4). Kõik EL õigusaktid, mille ülevõtmiseks eelnõu 94 SE on ette valmistatud nõuavad nende täitmise tagamist ainuüksi **haldussanktsioonidega**.“³⁸

Eeltoodud seisukoht ei kajasta aga asjaolu, et puudutatud EL õigusaktid, millele arvamuses viidatakse, võimaldavad sõnaselgelt säilitada süsteemi, milles liikmesriigid jätavad halduskaristusi käsitlevad eeskirjad sätestamata õigusrikkumiste eest, mille suhtes kohaldatakse nende siseriiklikus õiguses kriminaalkaristusi. Näitena sellistest *expressis verbis* normidest võib tuua:

- kindlustustoodete turustamise direktiivi (2016/97)³⁹ artikli 31 lg 2;
- finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamise direktiivi (2015/849/EL)⁴⁰ artikli 58 lg 2;
- kombineeritud jae- ja kindlustuspõhiste investeerimistoodete (PRIIPid) põhiteabedokumentide direktiivi (1286/2014)⁴¹ artikli 22 lg 1;
- EL-s väärtpaberiarvelduse parandamise ja väärtpaberite keskdepositooriumide direktiivi (909/2014)⁴² artikli 61 lg 1;
- eurofonde käsitleva direktiivi 2014/91/EL⁴³ artikli 99 lg 1;
- finantsinstrumentide turgude direktiiv (2014/65/EL)⁴⁴ artikli 70 lg 1 jpt.

Lisaks näevad samasuguseid *expressis verbis* erandeid ette ka uuemad finantsvaldkonna õigusaktid.⁴⁵

³⁸ Õigusteaduse doktor Priit Pikamäe arvamus karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid) eelnõu 94 SE kohta. Riigikogu, 10.12.2019, lk 4. Kättesaadav: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1bfa1944-2de6-449d-a788-887bc84cfd0f/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(Euroopa%20Liidu%20%C3%B5igusest%20tulenevad%20rahatrahvid\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1bfa1944-2de6-449d-a788-887bc84cfd0f/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(Euroopa%20Liidu%20%C3%B5igusest%20tulenevad%20rahatrahvid)) (11.12.2019).

³⁹ ELT L 26, 02.02.2016, lk 19-59.

⁴⁰ ELT L 141, 05.06.2015, lk 73-117.

⁴¹ ELT L 352, 09.12.2014, lk 1-23.

⁴² ELT L 257, 28.08.2014, lk 1-72.

⁴³ ELT L 257, 28.08.2014, lk 186-213.

⁴⁴ ELT L 173, 12.06.2014, lk 349-496.

⁴⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2017/2402, millega kehtestatakse väärtpaberistamise üldnormid ning luuakse lihtsa, läbipaistva ja standarditud väärtpaberistamise erinormid ning millega muudetakse direktiive 2009/65/EÜ, 2009/138/EÜ ja 2011/61/EL ning määrusi (EÜ) nr 1060/2009 ja (EL) nr 648/2012, 45 art 32 lg 1 ja art 34 lg 1.

Ühtaegu ei võta P. Pikamäe seisukoht arvesse üheselt EL õigusest tulenevate kohustuste karistustega tagamise eesmärgi ja seniseid valdkondlikke arenguid, samuti ei ole esitatud argumentatsioon kooskõlas liidu õiguse subsidiaarsuse põhimõttega.

Liikmesriikide EL õigusest tulenevate kohustuste täitmise tagamiseks võetud meetmete ühtlustamise alguspunktiks saab pidada Euroopa Liidu Lepingu (ELL) art 4 lg-1 3, mis sätestab liikmesriikide lojaalse koostöö põhimõtte, põhinevat kohtupraktikat. ELL art 4 lg 3 kohaselt abistavad liit ja liikmesriigid täielikus vastastikus austuses üksteist aluslepingutest tulenevate ülesannete täitmisel, sealjuures kasutavad liikmesriigid kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid, et tagada aluslepingutest või liidu institutsioonide õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine ning aitavad kaasa liidu ülesannete täitmisele, hoidudes kõigist meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist.

Nimetatud aluslepingu norm võimaldas EK-l oma esimeses EL õigusest tulenevate kohustuste täitmise tagamist puudutavas lahendis järeldada, et liikmesriikidel on pädevus kehtestada sanktsioonid EL õigusest tulenevate kohustuste täitmata jätmise eest ning et vastavate EL õigusest tulenevate erinormide puudumise korral on liikmesriikidel vabadus valida selleks kohaste sanktsioonide, sh karistusõiguslike vahel.⁴⁶ EK arendas oma seisukohti edasi juba eespool viidatud nn Kreeka maisi kaasuses, milles kohus järeldas, et lojaalse koostöö kohustusest tulenevalt on liikmesriigid kohustatud tagama, et liidu õiguse rikkumiste eest karistataks nii sisu kui menetluse osas samadel tingimustel kui siseriikliku õiguse sarnase laadi ja tähtsusega rikkumiste eest, kusjuures karistus peab olema tõhus, hoiatav ja õigusrikkumisega proportsionaalne; lisaks peavad siseriiklikud ametivõimud ühenduse õiguse rikkumisi menetlema samasuguse hoolikusega kui see, mida nad näitavad üles vastavate siseriiklike õigusnormide rakendamisel.⁴⁷ Vastavate sanktsioonide ja järelevalvemehhanismide kehtestamist puudutavate kohustuste rikkumine on hilisemas EK praktikas toonud liikmesriikidele kaasa vastutuse aluslepingutest tulenevate kohustuste rikkumise eest⁴⁸ ELTL art 260 alusel.

Euroopa Komisjon on kriteeriume „tõhus-hoiatav-proportsionaalne“ sisustanud selliselt, et riiklike õigusaktidega ettenähtud sanktsioonid on:

- *tõhusad*, kui nad tagavad ELi õigusaktide täitmise,
- *proportsionaalsed*, kui nad asjakohaselt kajastavad rikkumise tõsidust ja ei lähe kaugemale kui on vajalik eesmärkide saavutamiseks, ja
- *hoiatavad*, kui nad on piisavalt karmid, nii et see hoiab ära sama rikkumise kordumise või võimalikud uued rikkumised.⁴⁹

Eeltoodud „tõhus-hoiatav-proportsionaalne“ nõudeid on täpsustatud EK praktikas. Nii on leitud karistuste tõhusa ja hoiatava laadi kohta, et karistuste rangus peab vastama selliste rikkumiste raskusele, mille eest neid määratakse, tagades eelkõige tegeliku hoiatava mõju ja järgides samas proportsionaalsuse üldpõhimõtet.⁵⁰ Sealjuures, kui karistus osutub leebeks, kui mitte lausa olematuks,

⁴⁶ EKo, 2. veebruar 1976, *Amsterdam Bulb BV vs Produktschap voor Siergewassen*, C-50/76, § 32 ja 33.

⁴⁷ EKo, 21. september 1989, *Komisjon vs Kreeka Vabariik*, C-68/88, §-d 22–24. Vt ka EKo, 10. juuli 1990, *Anklagemyndigheden vs Hansen & Søn I/S*, C-326/88, § 17.

⁴⁸ Vt nt EKo, 12. juuli 2005, *Komisjon vs Prantsuse Vabariik*, C-304/02.

⁴⁹ Euroopa Komisjon. Sanktsioonide tõhustamine finantsteenuste sektoris. Brüssel 08.12.2010, KOM(2010) 716 lõplik, lk 4–5.

⁵⁰ Vt nt EKo, 27. märts 2014, *LCL Le Crédit Lyonnais SA versus Fesih Kalhan*, C-565/12, § 45; EKo, 26. September 2013, *Texdata Software GmbH*, C-418/11, § 51.

näiteks juhul, kui seadusjärgsete muude meetmetega tasandatakse sellise karistuse mõju, siis järeldub sellest paratamatult, et see karistus ei ole tegelikult hoiatav.⁵¹ Proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt ei tohi karistusmeetmed aga minna kaugemale sellest, mis on asjaomaste õigusnormidega õiguspäraselt taotletavate eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik, kusjuures juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meetet, ja põhjustatavad ebameeldivused ei tohi olla taotletud eesmärkide suhtes ebaproportsionaalsed.⁵² Selleks et hinnata, kas konkreetne karistus on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas, peab võtma arvesse eelkõige selle rikkumise laadi ja raskusastet, mida karistusega soovitakse ära hoida, ning karistuse suuruse kindlaksmääramise viisi.⁵³ Sellega seoses ei tohi siseriiklikes õigusnormides ette nähtud meetmed minna kaugemale sellest, mis on nende õigusnormidega taotletavate legitiimsete eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik, arvestades, et juhul kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meetet, ning tekitatud ebamugavused peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega.⁵⁴ Kuivõrd karistuste lubatav raskus sõltub mh karistuste kehtestamise eesmärgist, ei pruugi karistuste süsteem, mis on olemuselt riskivastutuse süsteem, iseenesest taotletavate eesmärkide suhtes olla ebaproportsionaalne, kui see süsteem ajendab asjaomaseid isikuid määruse sätteid järgima ja kui taotletavad eesmärgid vastavad üldisele huvile, mis võib õigustada sellise süsteemi kehtestamist.⁵⁵ Seega sõltub EL õigusaktidest tulenevate kohustuste tagamiseks kehtestatud karistuste rangus, st tasakaal karistuste proportsionaalsuse ja hoiatavuse/tõhususe vahel olulisel määral valdkonnast, milles karistused on kehtestatud, st valdkonnas taotletavatest eesmärkidest.

EK on eelnevaga seoses täpsustanud, et kuigi EL õiguse rikkumise eest ette nähtud karistuste valimine on liikmesriikide ülesanne, võib raskemate rikkumiste korral tõhusate, hoiatavate ja proportsionaalsete meetmete kohaldamise kohustus tähendada valikut üksnes karistusõiguslike meetmete kasuks,⁵⁶ kitsendades seega liikmesriikidele varasemates kaasustes antud valikuvabadust. EK lisas, et siiski on liikmesriigid ka sellisel juhul vabad otsustama kriminaalkaristuse tüübi ja raskusastme üle.⁵⁷ Eeltoodud karistusõiguslike meetmete vastu võtmist puudutav kohtupraktika on nüüdseks konsolideeritud ELTL art-s 325, mis sätestab meetmed EL finantshuve kahjustava pettuse ja ebaseadusliku tegevuse vastu, ning art 83 lg-s 2, mille kohaselt, kui kriminaalõiguse alaste õigus- ja haldusnormide lähendamine osutub möödapääsmatuks liidu poliitika tulemusliku elluviimise tagamiseks valdkonnas, kus on rakendatud ühtlustamismeetmeid, võidakse direktiividega kehtestada asjaomasel valdkonnas kuritegude ja karistuste määratlemise miinimumeeskirjad.

EK praktika arenemine sanktsioonide standardi ühtlustamise suunas on niisiis olnud kantud eesmärgist kindlustada EL õigusest tulenevatest kohustustest kinni pidamine liikmesriikide tasandil, teisisõnu eesmärgist tagada EL õiguse toimimine. Traditsiooniliselt on kriminaalõiguse sfääri kuuluva

⁵¹ Eko C-565/12, *op. cit.*, § 53; analoogia alusel Eko, 8. juuni 1994, *Komisjon versus Ühendkuningriik*, C-382/92, §-d 56–58.

⁵² Vt nt Eko, 13. november 2014, *Ute Reindl versus Bezirkshauptmannschaft Innsbruck*, C-443/13, § 39; Eko 9. veebruar 2012, *Márton Urbán versus Vám- és Péntegyőrség Észak-alföldi Regionális Parancsnoksága*, C-210/10, § 24.

⁵³ Vt nt Eko, 17. juuli 2014, *Equoland Soc. coop. arl versus Agenzia delle Dogane*, C-272/13, § 35.

⁵⁴ Vt nt Eko C- 418/11, *op. cit.*, § 52; EK, 9. märts 2010, liidetud asjades C-379/08 ja C-380/08, § 86.

⁵⁵ VT nt Eko C-443/13, *op. cit.*, § 42.

⁵⁶ Eko, 13. september 2005, *Euroopa Komisjon vs Nöukogu*, C-176/03, §-d 31, 48 ja 49.

⁵⁷ Eko, 23. oktoober 2007, *Euroopa Komisjon vs Nöukogu*, C-440/05, §-d 70–71.

küsimusi peetud liikmesriikide eksklusiivsesse kompetentsi kuuluvaks ning tulenevalt liikmesriikide erinevatest karistusõiguslikest traditsioonidest on karistusõiguse valdkonna ühtlustamine EL seadusandja poolt kohanud tugevat vastuseisu liikmesriikide tasandil.⁵⁸ Eelnevalt tulenevalt on suhtunud EL õiguse arengusse kriminaalõiguse ühtlustamise suunas ettevaatusega ning EL õiguse tõhususe tagamiseks võetavaid meetmeid on erinevates EL õigusaktides püütud reguleerida kriminaalõiguse väliselt.

Haldusmeetmete ja -karistuste regulatsioon on EL õigusaktide tasandil omakorda jõudsalt arenenud paralleelselt kohtupraktikaga ning EL õigusaktides sätestatakse tihti üksikasjalikult sanktsioonide koosseisud ja kasutatavate haldusmeetmete ja -karistuste kataloog. Näiteks määruse 2988/1995 Euroopa finantshuvide kaitse kohta⁵⁹ art-s 5 loetletakse halduskaristustena (ingl k. *administrative penalties*; prantsuse k. *sanctions administratives*; soome k. *hallinnolliset seuraamukset*; saksa k. *verwaltungsrechtlichen Sanktionen*), mida rakendatakse tahtlike ja hooletusest tulenevate rikkumiste korral:

„a) haldustrahv; b) põhjendamatult saadud või maksmata jäetud summadest suurema summa maksmine, vajaduse korral koos intressiga; see lisasumma määratakse kindlaks vastavalt konkreetsetes eeskirjades sätestatud protsendile ja hoiatusvahendina ei tohi see ületada teatavat taset; c) ühenduse eeskirjade alusel saadud soodustuse täielik või osaline äravõtmine isegi siis, kui ettevõtja on saanud soodustusest üksnes osalist kasu; d) soodustuse andmisest keeldumine või soodustuse äravõtmine teatavaks eiramisele järgnevat ajavahemikuks; e) ühenduse abikavas osalemiseks vajaliku loa või heakskiidu ajutine kehtetuks tunnistamine; f) eeskirjades sätestatud tingimuste järgimiseks esitatud tagatise või tagatisena sissemakstud summa kaotamine või põhjendamatult vabastatud tagatisesumma tagasimaksmine; g) muud ainult majanduslikud, kuid laadilt ja kohaldamise ulatuselt samaväärsed karistused, mis on sätestatud nõukogu poolt vastuvõetud valdkondade eeskirjades asjaomase valdkonna erinõudeid silmas pidades ja vastavalt nõukogu poolt komisjonile antud rakendamisoluliste.“

Nagu eelnevalt nähtub, võib halduskaristustena loetletud meetmete nimekiri sõltuvalt valdkonnast olla üsna spetsiifiline. Samuti on sellised halduskaristused ja -trahvid tihti eristatud EL õigusaktide tasandil karistusõiguslikest sanktsioonidest. Näiteks finantshuvide kaitse määruse art 5 lg-s 2 sätestatakse, et *piiramata sätete kohaldamist, mis käesoleva määruse jõustumise ajal on olemas valdkondade eeskirjades, võivad muud eiramised kaasa tuua lõikes 1 sätestatud ja kriminaalkaristustest erinevad karistused üksnes tingimusel, et sellised karistused on eeskirjade nõuetekohaseks kohaldamiseks olulised.*

Sarnaselt finantshuvide kaitse määrusega nähakse konkurentsireeglite tagamiseks antud direktiivi 2019/1⁶⁰ art-s 13 kohustusena ette, et:

„liikmesriigid tagavad, et nende konkurentsiküsimustes pädevatel riiklikel haldusasutustel on võimalik ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele määrata täitmise tagamise menetluses tehtud otsusega või nõuda muus kui kriminaalkohtumenetluses, et ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele määrataks tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad rahatrahvid, kui ettevõtjad või

⁵⁸ A. de Moor-van Vugt, *op. cit.*, lk 6.

⁵⁹ ELT L 312, 23.12.1995, lk-d 1–4.

⁶⁰ ELT L 11, 14.01.2019, lk-d 3–33.

ettevõtjate ühendused on tahtlikult või ettevaatamatusest rikkunud ELi toimimise lepingu artiklit 101 või 102.”

Sätet täpsustab preambuli p 40, mille kohaselt:

„selleks et tagada ELi toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 tulemuslik ja ühetaoline täitmise tagamine, peaks konkurentsiküsimustes pädevatel riiklikel haldusasutustel olema õigus määrata ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele ELi toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 rikkumise eest tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid rahatrahve kas oma menetluses, eeskätt haldusmenetluses, eeldusel, et selline menetlus võimaldab liikmesriigi tasandil tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid rahatrahve määrata vahetult, või taotleda selliste rahatrahvide määramist muus kohtumenetluses kui kriminaalmenetlus. See ei mõjuta liikmesriikide õigusakte, milles sätestatakse ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele ELi lepingu artiklite 101 ja 102 rikkumise eest kriminaalmenetluses kohtulike karistuste määramine, kui rikkumine kujutab endast liikmesriigi õiguse kohaselt kuritegu ning eeldusel, et see ei mõjuta ELi toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 tulemuslikku ja ühetaolist täitmise tagamist.“

Väärteokorras karistamise kontekstis tekitab peamisi küsitavusi halduskaristuste ja väärteotrahvide halduskaristuste eristamine kriminaalkaristustest EL õigusaktide tasandil. Sellise eristamise puhul tuleb aga silmas pidada, et kuigi EL õiguses puudub selge eristusjoon karistus- ja haldusõiguse vahel, peetakse kriminaalmenetluse valdkonda kuuluvateks meetmeteks aluslepingu ülesehitusest ja sõnastusest tuletatuna esmajoones neid, kus riik võtab keskse süüdistusfunktsiooni ning kus karistus määratakse kriminaalasja arutavas kohtus. Teisisõnu, kuigi EL õigusaktides eristatakse halduskaristusi kriminaalkaristustest, ei tähenda see, et EL käsitleks väärteomenetlust enda õigusaktide kontekstis kriminaalmenetlusena.

EL õigusest tulenevate kohustuste täitmise tagamiseks sanktsioone ja järelevalvemehhanisme ette nägevat valdkondlike direktiivide ja määruste kehtestamise aluseks ei ole aluslepingute sätted, mis näeksid ette liikmesriikide õiguskordade täielikku harmoneerimist. Nii näiteks on konkurentsieeskirjade järgimise tagamiseks ELTL art 103 lg-ga 1 ja 2 ette nähtud määruste ja direktiivide kehtestamine, millega: a) tagatakse kinnipidamine artikli 101 lõikes 1 ja artiklis 102 sätestatud keeldudest, kehtestades selleks sätted trahvide rakendamiseks; b) kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad artikli 101 lõike 3 kohaldamiseks, võttes arvesse ühelt poolt vajadust tagada tõhus järelevalve ning teiselt poolt vajadust lihtsustada halduskontrolli niipalju kui võimalik; c) määratletakse vajaduse korral artiklite 101 ja 102 sätete ulatus eri majandusharudes jms.

Samuti ELTL art 75 kohaselt, kui see on vajalik art-s 67 osutatud eesmärkide saavutamiseks terrorismi ja sellega seotud tegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemise osas, määratlevad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt määruste abil raamistiku haldusmeetmete võtmiseks kapitali liikumise ja maksete suhtes, näiteks füüsilistele või juriidilistele isikutele, rühmadele või mitteriiklikele rühmitustele kuuluvate või nende omandis või valduses olevate rahaliste vahendite, finantsvarade või majanduslike tulude külmutamiseks. Keskkonnaalaste direktiivide ja määruste andmise aluseks on nt ELTL art 192, mis võimaldab EL tasandil võtta vastu vajalikke meetmeid keskkonnakaitse tagamiseks jms.

Seega põhimõtteliselt ei püüta EL õigusega liikmesriikidele ette kirjutada, millises menetluses tuleb EL õigusest tulenevate kohustuste rikkumise eest karistada, kuivõrd sellised volitusnormid, mis

võimaldaksid sel eesmärgil liikmesriikide õiguskordi täielikult ühtlustada, aluslepingus puuduvad ning selline tendents ei oleks kooskõlas EL õiguse subsidiaarsuse põhimõttega.

Nimelt sätestab Euroopa Liidu Lepingu (ELL) art 5 lg 2, et kooskõlas pädevuse andmise põhimõttega tegutseb liit aluslepingutes seatud eesmärkide saavutamiseks talle liikmesriikide poolt aluslepingutega antud pädevuse piires. Sätet täpsustab ELL art 5 lg 3, mille kohaselt valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, võtab liit kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil. Igal juhul tuleb subsidiaarsuse põhimõtet ELL art 5 lg 4 järgi teostada kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, mille kohaselt ei või liidu meetme sisu ega vorm minna aluslepingute eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale. Seega tegutseb liidu seadusandja talle antud volituste piires selliselt, mis võimaldab saavutada reguleerimise eesmärgi, sekkumata liigselt liikmesriikide seadusandlusesse ning austades samas ka liikmesriikide õiguskordade eripärasid (vt ka ELL art 4 lg 2). Eelnevast tulenevalt tuleb ka sanktsioone ette nägevaid norme rakendada ennekõike menetluses, mis võimaldaks rikkumistele kohaselt reageerida ning valitud karistus peab olema tõhus, hoiatav ja õigusrikkumisega proportsionaalne. Teisisõnu, põhimõtteliselt on oluline, et üle võetaks sanktsioonide ühtlustatud materiaalsed koosseisud ning kohandataks menetlust selliselt, mis võimaldaks rikkumistele tõhusalt reageerida.

Eeltoodud järeldust kinnitab mh isikuandmete kaitse üldmääruse (määrus nr 679/2016⁶¹) preambuli p-s 151 väljendatu, mille kohaselt „Eestis määrab trahvi järelevalveasutus vääртеomenetluse raames, tingimusel et eeskirjade sellisel kohaldamisel on samaväärne toime nagu järelevalveasutuste määratud trahvidel. Sellepärast peaksid pädevad riiklikud kohtud võtma arvesse trahvi algatava järelevalveasutuse soovitusi. Igal juhul peaksid määratavad trahvid olema tõhusad, proportsionaalsed ja heidutavad.“ Sellest preambulis esile tõstetud punktist tulenevalt ei pea EL seadusandja vääртеomenetluse läbi viimist iseenesest tõhusate, proportsionaalsete ja heidutavate trahvide kehtestamisega vastuolus olevaks ning võimaldab sõnaselgelt Eestil säilitada senise menetluskorra.

Sealjuures, kuigi preambul teeb selge viite Eesti menetluskorra eripäradele, tuleb EL õigusakti põhjenduspunkte käsitleda ennekõike selgitavate märkustena EL õigusakti sätete kohta, teisisõnu, põhjenduspunktidel puudub reeglina iseseisev normatiivne tähendus. Seetõttu ei kohusta põhjenduspunktis esitatud liikmesriike säilitama mainitud erisust, vaid antud punkti saab käsitleda kui selgitust selle kohta, et määruse kontekstis on Eestis kehtiv menetluskord põhimõtteliselt lubatav ja kooskõlas määruse rakendamiseks nõutava standardiga.

Siinkohal on paslik esitada käesoleva analüüsi lähtekoht. Nimelt, kuna EL õiguses sätestatud halduskaristuste ülevõtmisel ei ole määrav menetluslik raam ning liikmesriikidel on õigus säilitada oma senine menetluskord, siis tuleks õiguskorra stabiilsuse vaatest lähtuda põhimõttest, et halduskaristuste paigutamine Eestis haldusmenetluse raamidesse oleks põhjendatud juhul, kui vääртеomenetlust ei õnnestu kohandada tõhusaks (ja arvestades järgnevat analüüsi seda esmajoones konkurentsi- ja finantsjärelevalve valdkonna õigusrikkumiste menetlemisel). Seejuures tuleb menetluse kujundamisel arvestada, et menetluse efektiivsus ei saa tulla põhiõiguste arvelt ulatuses, mis läheks vastuollu EIÕK-ga, EIK praktikaga ja Eesti Vabariigi põhiseadusega. Seega ei saa

⁶¹ ELT L 119, 04.05.2016, lk-d 1–88.

halduskaristusi kehtestada üksnes põhjendusel, et halduskaristusmenetluses on isikute põhiõigused piiratud (ja sellest tulenevalt isikute karistamine tõhusam), kui sellised piirangud oleksid vastuolus mh EIÕK-ga ja EIK praktikaga.

2.5. Ekskurs: järelevalveasutuste sõltumatus

EL õigusaktides toodud sisuliste nõuete aspektist on Tellija palunud eraldi peatuda järelevalveasutuste sõltumatus nõudel, täpsemalt järelevalveasutuste suhtes teenistusliku järelevalve teostamise küsimusel. Seega peatutakse järgnevalt kitsamalt sellel, kas Eesti seadustes on EL õigusega nõutaval määral tagatud järelevalveasutuste sõltumatus valdkondades, milles selline nõue on ette nähtud.

Selliste järelevalveasutuste nagu Andmekaitse Inspektsioon ja Konkurentsiamet iseseisvuse nõude puhul ei põhjusta küsitavusi mitte see, et Eestis on kohtuväliste menetlejate otsused kohtuliku kontrolli objektiks. Selliste otsuste kohtulik kontroll on õigusriigi tunnus ja on täienisti koosõlas ka asjakohase EL õigusega. Küsimus on selles, kas Eestis on järelevalveasutusele tagatud EL õigusega nõutaval määral sõltumatus ministeeriumist, mis teostab tema üle mh eelarvelist ja (haldus-)poliitilist kontrolli. Nii on EK järelevalveasutuste täieliku sõltumatus nõude kohta näiteks andmekaitse valdkonnas selgitanud, et avalik-õigusliku organi puhul tähendab mõiste „sõltumatus” harilikult staatust, mis tagab asjaomasele organile võimaluse tegutseda vabalt, juhenditest sõltumata ning surveta ning viitab otsustusõigusele, mis on igasugusest järelevalveasutuse välisest otsesest või kaudsest mõjust vaba.⁶² Samas lahendis täpsustas EK, et oma ülesannete täitmisel peavad järelevalveasutused tegutsema objektiivselt ja erapooletult ja selleks peavad nad olema kaitstud mitte ainult nende kontrollile allutatud asutuste mõju eest, vaid igasuguse välise mõju eest, kaasa arvatud riigi või liidumaade otsene või kaudne mõju.⁶³ Ühtaegu välistab sõltumatus ka igasugused ettekirjutused ja muu otsese või kaudse välise mõju, mis võib seada kahtluse alla nimetatud järelevalveasutuste poolt oma kohustuse täitmise.⁶⁴

Eeltoodud seisukohtade pinnalt järeldas EK, et ükskõik millise olemusega teenistuslik järelevalve võimaldab asjaomase liidumaa valitsusel või sellele valitsusele alluval haldusorganil põhimõtteliselt otse või kaudselt mõjutada järelevalveasutuste otsuseid või vajaduse korral need otsused tühistada või asendada. Seejuures ei ole välistatud, et järelevalveasutused, kes on osa üldhaldusest ning seega allutatud vastava liidumaa valitsusele, ei saa isikuandmete töötlemist käsitlevate sätete tõlgendamisel ja kohaldamisel tegutseda objektiivselt.⁶⁵ Kohus hindas, et teenistuslikku järelevalvet teostaval liidumaa valitsusel võivad põhimõtteliselt esineda erihuvid, nt juhul, kui tal on kasulik pääseda ligi andmebaasidele, esinevad riiklikud majandushuvid oluliste äriühingute suhtes vms ning et pelk oht, et teenistuslikku järelevalvet teostavad asutused võiksid poliitiliselt mõjutada järelevalveasutuste otsuseid, on piisav selleks, et takistada viimati nimetatute poolt nende ülesannete täitmisel sõltumatult tegutsemist.⁶⁶ See mõju võib avalduda näiteks selles, et teenistuslikku järelevalvet teostava asutuse otsustuspraktikaga kujuneb välja järelevalveasutuste „ennetav kuulekus”, kuid

⁶² EK, 9. märts 2010, *Euroopa Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, C-518/07, § 18–19.

⁶³ Samas, § 25.

⁶⁴ Samas, § 30.

⁶⁵ Samas, §-d 32 ja 34.

⁶⁶ Samas, §-d 35–36.

järelevalveasutustele pandud roll nõuab, et nende otsused ning seega ka nemad ise oleksid väljaspool igasugust erapoolikuse kahtlust.⁶⁷ Seega nõuab järelevalveasutuste sõltumatuse tingimus, et neile oleks tagatud laialdased iseseisvuse garantiid.

Mis puudutab järelevalveasutuste demokraatliku legitiimsuse küsimust, sh nende allutatust demokraatlikule kontrollile, on EK leidnud, et üldhaldusest sõltumatu staatus ei võta järelevalveasutustelt nende demokraatlikku legitiimsust, kuna riik saab järelevalveasutuse tegevust kontrollida ka muul moel: näiteks võib järelevalveasutuste juhi kohale asuvad isikud nimetada parlament või valitsus ning seadusandja võib määratleda nimetatud asutuste ülesanded, lisaks võib seadusandja panna järelevalveasutustele kohustuse anda parlamendi ees aru.⁶⁸

Eeltoodud seisukohti on EK kinnitanud ka hilisemas järelevalveasutuse iseseisvust puudutavas lahendis isikuandmete kaitse valdkonnas. Nii leidis kohus järelevalveasutuse juhtivtöötaja suhtes föderaalasutuse poolt teostatavat kontrolli hinnates, et asutuse täieliku sõltumatuse nõudega on vastuolus teenistuslik järelevalve, mida juhtivtöötaja suhtes teostatakse ning seda isegi siis, kui selle raames on keelatud juhtivtöötajale tema ülesannete täitmiseks juhiste andmine.⁶⁹ Nimelt võib teenistuslik järelevalve põhjustada nn „ennetavat kuulekust“ järelevalvet teostava föderaalasutuse suhtes.⁷⁰

Järelevalveasutuste täieliku sõltumatuse nõue on vastavalt eeltoodud kohtupraktikale tihedalt seotud vastava asutuse eelarveliste küsimustega, küsimustega asutuse juhi määramise, asutuse tegevuse üle kontrolli teostamise ja asutuse personalipoliitika kontrollimisega. Eelarveline sõltuvus ministeeriumist (vs parlamentaarselt määratud eelarve), sidemed ühe või mitme ministeeriumiga (sh ühe ministeeriumi haldusalas paiknemine ja järelevalve selle ministeeriumi poolt), valitsusasutuse poolt määratud kandidaadi asutuse juhiks nimetamine, valitsusasutuse võimalus kontrollida järelevalveasutuse personalipoliitikat jms seavad kahtluse alla asutuste täieliku sõltumatuse nõude.⁷¹

Selles osas on näiteks konkurentsiasutuse sõltumatust käsitleva ECN+ direktiivi sätetes ja põhjenduspunktides loetletud rida nõudeid, mis järelevalveasutuse võimalikku mõjutatust vältida aitavad. Näiteks ECN+ direktiivi põhjenduspunktis 25 ja art 5 lg-s 3 eelarveliste küsimuste aspektist nõutud, et järelevalveasutus võiks oma ülesannete täitmiseks antud eelarvehendite kasutamise üle vabalt otsustada ning põhjenduspunktis 26 soovitatud, et vajalike vahendite tagamiseks võidakse kaaluda erinevaid rahastamisviise, näiteks rahastamist muudest allikatest kui riigi eelarve. Samuti on ECN+ direktiivi art 4 lg 2 a) kohaselt nõutav, et liikmesriigid tagaksid järelevalveasutuse teenistujate sõltumatuse oma ülesannete täitmisel, st poliitilise ja muu välise surve puudumise ning art 4 lg 3 järgi võidakse järelevalvepädevusega teenistujaid ametist vabastada üksnes siis, kui nad neile antud ülesannete täitmiseks nõutud tingimustele enam ei vasta või nad on liikmesriigi õiguse kohaselt süüdi tõsisis üleastumises, kusjuures ülesannete täitmiseks nõutud tingimused ja tõsise üleastumise määratlus sätestatakse eelnevalt liikmesriigi õiguses. Lisaks näeb art 4 lg 4 ette, et järelevalveasutuse

⁶⁷ Samas, § 36.

⁶⁸ Samas, §-d 44–46.

⁶⁹ EK, 16. oktoober 2012, *Euroopa Komisjon vs Austria Vabariik*, C-614/10, § 50.

⁷⁰ Samas, § 51.

⁷¹ Vt nt P. Schütz *Comparing formal independence of Data Protection Authorities in selected EU Member States*, 2012. Kättesaadav: <http://regulation.upf.edu/exeter-12-papers/Paper%20265%20-%20Schuetz%202012%20-%20Comparing%20formal%20independence%20of%20data%20protection%20authorities%20in%20selected%20EU%20Member%20States.pdf>.

otsuseid tegeva organi liikmed valitakse, palgatakse ja nimetatakse ametisse liikmesriigi õigusaktides eelnevalt kehtestatud selgete ja läbipaistvate menetluste kohaselt.

Lubatud riikliku kontrolli ulatust avab hästi ECN+ direktiivi põhjenduspunkt 22, mille kohaselt konkurentsivaldkonnas pädevate riiklike haldusasutuste tegevuslik sõltumatus ei peaks välistama liikmesriigi õiguses sätestatud kohtulikku kontrolli või parlamentaarset järelevalvet. Samamoodi aitab põhjenduspunkti kohaselt aruandekohustus kaasa konkurentsiküsimustes pädevate riiklike haldusasutuste tegevuse usaldusväärsuse ja legitiimsuse tagamisele. Põhjenduspunkti ja art 5 lg 4 järgi kuulub seejuures proportsionaalsete aruandlusnõuete sekka nõue, et konkurentsiküsimustes pädevad riiklikud haldusasutused esitavad valitsus- või parlamendiorganile oma tegevuse kohta korrapäraselt aruandeid. Konkurentsiküsimustes pädevate riiklike haldusasutuste kulutuste suhtes võidakse samuti teostada kontrolli või järelevalvet, tingimusel et see ei kahjusta nende sõltumatust.

ECN+ direktiiviga ette nähtud konkurentsiasutuste sõltumatuse nõuetest veelgi rangemad nõuded seab isikuandmete kaitse üldmäärus (määrus nr 679/2016), mille 6. ptk sätestab üksikasjalikud asutuste sõltumatuse garantiid, korrates mh põhimõtteid, mis kattuvad ECN+ direktiivis sätestatuga.

Tulenevalt eeltoodud nõuetest ja nende nõuete selgitustest kohtupraktikas tuleb seega Tellija küsimusele vastata, et eriti juhul, kui EL õiguse alusel on eeldatud asutuste täielikku sõltumatust (Andmekaitse Inspeksioon) või erapooletust ja iseseisvust (Konkurentsiamet), ei ole piisav, kui Vabariigi Valitsuse seaduse § 93 lg 6 p 1 alusel välistatakse teenistuslik järelevalve riikliku järelevalve toimingutele ning riikliku sunni kohaldamisel antud otsustele, kuna sellega ei välistata kaudset mõju asutuse tööle, mida teenistusliku järelevalve kohaldamine võib avaldada. Täieliku sõltumatuse aspektist oleks vajalik loobuda selliste asutuste teenistuslikust järelevalvest, mis ei tähenda aga, et riik ei võiks nõuda ülevaateid asutuse tegevusest, sh selliste ülevaadete avaldamist. Samuti ei välista teenistusliku järelevalve puudumine võimalust seadusandlike meetmetega täielikult sõltumatu asutuse tööülesannete ja -kohustuste sisustamist, võimalust otsustada sellise asutuse juhi määramise üle (nt parlamentaarselt ja kindlaks ajaperioodiks) ja asutuse juhi tagasikutsumise üle (objektiivselt kindlaks määratud alustel), teenistujate ametist vabastamise aluste üle (objektiivselt kindlaks määratud alustel) vms.

Ettepanek: sõltumata sellest, millisel viisil halduskaristused Eesti õigusesse üle võetakse, tuleks vaadata üle sõltumatute järelevalveasutuste (sh nt Andmekaitse Inspeksioon ja Konkurentsiamet) sõltumatuse tagatised, sh on soovituslik kaotada EL õigusega kooskõla tagamiseks teenistuslik järelevalve sõltumatute järelevalveasutuste üle.

2.6. Kriitika EIK ja EK praktika kohta halduskaristuste valdkonnas

Tuleb nõustuda autoritega, kes on seisukohal, et praegune EIK ja EK lähenemine sanktsioonidele ei ole ehitatud kindlale pinnasele.⁷² Kokkuvõtvalt tõusevad esile järgmised probleemkohad. Esiteks jääb selgusetuks, mida täpselt hõlmab karistusõiguse äärealal asuv nn kvaasi-karistusõigus ja millised õiguslikud garantiid sellesse valdkonda liigitatavatele sanktsioonidele kohalduvad. Teiseks on üleüldse küsitav, kas sellisel lähenemisel, st kvaasi-karistusõiguse mõiste loomisel, on mingi põhjendus, mis ei taanduks soovile isikute karistamist lihtsustada neile pakutava menetlusõigusliku kaitse vähendamise

⁷² A. Weyembergh, N. Joncheray, *op. cit.*, lk 207.

teel. Just „süsteemi efektiivsus“ on märksõna, millega poliitilised jõud on viimastel aastakümnetel aktiivselt oma tegevust õigustanud. Paratamatult on see jätnud jälje ka EIK praktikasse, kuigi viimane peaks kindlalt seisma inimõiguste eest, neid vastavalt ühiskonna arengutele edasi arendades (aga mitte taandarendades). Näidetena võib tuua sellised lahendipaarid: *Salduz v. Turkey* (27. november 2008, 75909/01) ja *Ibrahim et. al. v. the UK* (13. september 2016, 50541/08 50571/08 50573/08 40351/09) (puudutasid õigust kaitsjale ülekuulamisel, mida viimase lahendiga oluliselt kitsendati); *Luca v. Italy* (27. veebruar 2001, 33354/96), *Al-Khawaja and Tahery v. the United Kingdom* (15. detsember 2011, 26766/05 22228/06) ja *Schatschaschwili v. Germany* (15. detsember 2015, 9154/10) (puudutasid tunnistaja küsitlemise õigust kriminaalmenetluses, mida viimase kahe lahendiga järkjärgult kitsendati); *Vinter and Others v. United Kingdom* (9. juuli 2013, 66069/09, 130/10, 3896/10) ja *Hutchinson v. United Kingdom* (17. jaanuar 2017, 57592/08) (puudutas eluaegset vangistust, millest esimesel juhul leiti, et UK süsteem vasta EIÕK-le, teisel juhul aga, ilma et UK oleks mingeid muudatusi teinud, leiti, et vastab). Lisaks on ilmekaks näiteks isikute õiguste kitsendamisest süsteemi efektiivsuse nimel ka EIK ja EK lahendid *ne bis in idem* valdkonnas, millest antakse järgnevas lõigus põhjalikum ülevaade, kuivõrd see puudutab otseselt halduskaristusi ning näitab selgelt, kuidas seni sisuliselt absoluutsena püsinud õiguskindluse tagamise eest seisnud põhimõte on soovi tõttu muuta riiklik sanktsioonisüsteem efektiivsemaks kõikuma lõonud.

Kuni 2016. aastani liikusid nii EIK kui ka EK *ne bis in idem* põhimõtet (*bis* – karistusmenetlusi on kaks; *idem* – teod, mille üle kohut mõistetakse, on samad) edasi arendades isiku õiguste suurema tagatuse suunas, hõlmates ka formaalselt haldussanktsioonideks liigitatud karistused, mis vastavad Engeli kriteeriumidele.⁷³ Kuigi teatud märgid *ne bis in idem* põhimõtte piiramisest hakkasid EIK ja EK praktikas ilmne varem⁷⁴, on olulisimad ja märkimisväärsimad lahendid siiski EIK otsus *A and B v. Norway*⁷⁵ ja EK otsused *Menci, Garlsson, Di Puma ja Zecca*⁷⁶. Kuna reaalsuses on paljudel Euroopa riikidel nn kaheajaline süsteem erinevates valdkondades (nt finants-, keskkonna-, maksundusvaldkond jne) toime pandud rikkumiste menetlemiseks, siis EIK ja EK püüdsid oma lahenditega sellist reaalsust õigustada ning muutsid oma senist praktikat *bis* osas, kitsendades viimase kohaldamisala.⁷⁷ Nimelt, lahendis *A and B v. Norway* leidis EIK, et n-ö topeltmenetlus on lubatud, kui kaks menetlust on teineteist täiendav vastus sotsiaalselt ründavale käitumisele (*complementary responses to socially offensive conducts*) ja menetlused on kombineeritud selliselt, et nad moodustavad sidusa terviku (*coherent whole*) selleks, et käsitleda õigusrikkumise erinevaid aspekte. Kohtu arvates tuleb neid sel juhul pigem käsitleda ühe menetlusena ja seega *ne bis in idem* põhimõtet mitte rikkuvana.⁷⁸ Seejuures peavad need menetlused olema piisavalt lähedalt seotud nii sisus kui ka ajas (*sufficiently closely connected in substance and time*).⁷⁹ Lahend *A and B v. Norway* sai õiguskirjanduses terava kriitika

⁷³ S. Mirandola ja G. Lasagni. The European *ne bis in idem* at the Crossroads of Administrative and Criminal Law. *Eucrim*, 2019/2, lk 127.

⁷⁴ Nt EK lahend *Kossowski* lahendi lõplikkusest (26. juuni 2016, C-486/14), millele EIK järgnes hiljuti lahendiga *Mihalache v. Romania* (8. juuli 2019, 54012/10).

⁷⁵ EIKo, 15. november 2016, 24130/11, 29758/11.

⁷⁶ EKO, 20. märts 2018, *Menci*, C-524/15; 20. märts 2018, *Garlsson Real Estate SA*, C-537/16; 20. märts 2018, *Di Puma and Zecca*, C-596/16 ja C-597/16.

⁷⁷ S. Mirandola ja G. Lasagni, *op. cit.*, lk 127.

⁷⁸ *A and B v. Norway*, § 121.

⁷⁹ P-s 132 täpsustab kohus tingimust "*sufficiently closely connected in substance*": "*Material factors for determining whether there is a sufficiently close connection in substance include:*

osaliseks nii seetõttu, et see vähendas efektiivsuse nimel isikute kaitset kui ka seetõttu, et selles toodud kriteeriumid on laialivalguvad, raskesti sisustatavad ning nende rakendamine võib praktikas tuua põhjendamatult erinevaid tulemusi.⁸⁰ Lisaks, kuivõrd EIK rõhutas otsusele *A and B v. Norway* järgnevas otsuses *Nodet v. France*⁸¹ koosseisuga kaitstavat õigushüve kui ühte elementi, mille põhjal hinnata menetluste teineteist täiendavat iseloomu, on õiguskirjanduses märgitud, et sellega on EIK koomale tõmmanud ka *idem* kriteeriumit ning läinud tagasi *Zolotukhini*⁸² eelsesse ajajärku.⁸³ Seejuures on probleemne olukord, kus esimene otsus on päädinud õigeksmõistmisega – sellisel juhul rikub isiku süüditunnistamine (mis *A. and B. v. Norway* järgi on lubatud) EIÕK art 6 teises lõikes sätestatud süütuse presumptsiooni.⁸⁴ Ja veelgi enam, kuivõrd enamasti algab haldusmenetlus enne kriminaalmenetlust, julgustab EIK nõue, et tõendid tuleb koguda ühes menetluses, tõendeid haldusmenetlusest üle kandma, millega võivad omakorda sattuda ohtu nii õigus keelduda ütluste andmisest kui ka enese mittesüüstamise privileeg.⁸⁵

EK leidis 2013. aastal *Franssoni* lahendis, et nn kaheajaline menetlus ei ole *ne bis in idem* rikkumine senikaua, kui üks kahest karistusest ei ole kriminaalkaristus *Engeli* kriteeriumi tähenduses.⁸⁶ Lahenditega *Menci*, *Garlsson* ning *Di Puma ja Zecca*, mis puudutasid maksuõigust ja turu kuritarvitamist leidis EK, et nn kaheajaline menetlus õigustab harta art-s 50 sätestatud *ne bis in idem* põhimõtte piiramist harta art 52 lg-s 1 sätestatud alustel ja tingimustel. EK märkis, et liikmesriikidel on õigus kaheajaline menetlussüsteem luua tingimusel, “kui nende menetluste ja karistustega taotletakse sellise eesmärgi saavutamiseks täiendavaid eesmärke, mis puudutavad olenevalt olukorrast sama süüte eri aspekte”.⁸⁷ Sellega taandus ka EK *Zolotukhini bis* käsitlusest.⁸⁸ EK kontrollis esmalt, kas siseriiklikest õigusnormidest tulenev *ne bis in idem* põhimõtte piirang vastab üldist huvi pakkuvale eesmärgile (*Menci* asjas oli selleks huviks käibemaksu korrektne kogumine ning *Garlsson Real Estate* ning *Di Puma and Zecca* asjas finantsturgude terviklikku ja üldsuse usaldus

- whether the different proceedings pursue complementary purposes and thus address, not only in abstracto but also in concreto, different aspects of the social misconduct involved;

- whether the duality of proceedings concerned is a foreseeable consequence, both in law and in practice, of the same impugned conduct (*idem*);

- whether the relevant sets of proceedings are conducted in such a manner as to avoid as far as possible any duplication in the collection as well as the assessment of the evidence, notably through adequate interaction between the various competent authorities to bring about that the establishment of facts in one set is also used in the other set;

- and, above all, whether the sanction imposed in the proceedings which become final first is taken into account in those which become final last, so as to prevent that the individual concerned is in the end made to bear an excessive burden, this latter risk being least likely to be present where there is in place an offsetting mechanism designed to ensure that the overall amount of any penalties imposed is proportionate.”

Mis puudutab aega, siis menetlused ei pea kulgema paralleelselt ja tähtis ei ole ka nende läbiviimise järjekord. Samas ei tohiks isik langeda ebakindluse ja liiga pika menetluse ohvriks. Samas, §-d 128 ja 134.

⁸⁰ M. Luchtman. The ECJ’s Recent Case Law on *ne bis in idem*: Implications for Law Enforcement in a Shared Legal Order. *Common Market Law Review*, 2018/6, lk 1727–1728.

⁸¹ 6. juuni 2019, 47342/14.

⁸² EIKo, 10. veebruar 2009, *Sergey Zolotukhin v. Russia*, 14939/03.

⁸³ S. Mirandola ja G. Lasagni, *op. cit.*, lk 128.

⁸⁴ *A and B v. Norway*, P. Pinto de Albuquerque, Dissenting Opinion, § 71.

⁸⁵ Samas, §-d 62–64.

⁸⁶ *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson*, *op. cit.*, § 37.

⁸⁷ *Menci*, § 44.

⁸⁸ S. Mirandola ja G. Lasagni, *op. cit.*, § 130.

finantsinstrumentide vastu).⁸⁹ Edasi märkis EK, et siseriikliku kohtu kontrollida on, kas siseriiklikus õiguses on ette nähtud selged ja täpsed eeskirjad, mis võimaldavad õigussubjektil ette aimata, millise tegevuse või tegevusetuse korral võidakse menetlusi ja karistusi kumuleerida. Seejuures tuleb märkida, et EK näib olevat üksnes asjaolust, et siseriiklikus õiguses on sellised eeskirjad olemas, tuletanud ka järelduse, et n-ö kaheosalise menetlusega ei ole harta art-ga 50 tagatud õiguse olemust kahtluse alla seatud (nõue, mis tuleneb harta artikkel 52 esimese lõike esimesest lausest).⁹⁰ Ometi võib selline formaalne kontroll viia *ne bis in idem* olemuse täieliku moonutamiseni.⁹¹ EK kontrollis ka harta art 52 esimese lõike teise lausega ette nähtud proportsionaalsust. Kohtu hinnangul ei ole üksnes dubleerimise fakt see, mis annaks aluse seada kahtluse alla piirangu proportsionaalsus.⁹² Küll aga, “kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem koormavat meetet ning tekitatud ebamugavused ei tohi olla seatud eesmärke arvestades ülemäära suured.”⁹³ Seejuures on karistuste määramisel kohustus jälgida, et “määratud karistuste kogumi raskus ei ületaks tuvastatud süüteo raskust.”⁹⁴ Kokkuvõttes võib öelda, et kuigi ka EK piiras *bis* kriteeriumit, ei ole päris selge, millises osas EIK ja EK nägemused *ne bis in idem* lubatud piiramisest kattuvad. Nii ei ole näiteks EK oma otsuses maininud menetluse seotuse ajalisi kriteeriumit ega nõuet, et tõendid tuleb koguda ühes menetluses.⁹⁵ Irooniline on asja juures muidugi see, et EK sai märkida, et tema loodud standard vastab EIÕK-le⁹⁶ üksnes seetõttu, et EIK oli eelnevalt oma standardit tunduvalt madalamaks lasknud.⁹⁷

Eelnevast lähtudes tuleb asuda seisukohale, et EIK praktikas antud juhtnöörid haldussanktsioonidele artikkel 6 kohaldamise küsimuses on aja jooksul muutunud järjest umbmäärasemaks ning nii EIK ja EK praktika on menetlusaluste isikute põhiõiguste tagamisel viimastel aastatel näidanud olulisi taandarengu märke (sh otseselt halduskaristustesse puutuvalt nii olulises põhimõttes nagu *ne bis in idem*). Eesti seadusandja otsustada on see, kas minna nende kahe kohtu suundumustega kaasa või lähtuda kõrgemast, EIK eelneval praktikal põhinevast standardist. Välistatud ei ole siinjuures, et kui praegu nn kuritegevuse kontrolli mudelist lähtuv poliitiline suund pöördub õiglase menetluse mudeli poole, reageerivad sellele ka EIK ja EK,⁹⁸ millele Eesti peab juhul, kui valib standardi langetamise tee, reageerima, kuivõrd alla EIÕK poolt kehtestatud miinimumi ei ole lubatud isikute põhiõigusi tagada. Iseküsimus on, kuivõrd põhjendatud on selline pendeldamine õiguskindluse, õiguskorra stabiilsuse ja ühiskonna arengu seisukohast.

⁸⁹ *Garlsson Real Estate SA*, §-d 44 ja 46, *Di Puma and Zecca*, § 42, *Menci*, § 44.

⁹⁰ *Garlsson Real Estate SA*, § 45, *Menci*, § 43.

⁹¹ S. Mirandola ja G. Lasagni, *op. cit.*, lk 130; P. Pinto de Albuquerque, Dissenting Opinion, §-d 49 and 79.

⁹² *Garlsson Real Estate SA*, § 49, *Menci*, § 47.

⁹³ *Garlsson Real Estate SA*, § 48, *Menci*, § 46.

⁹⁴ *Menci*, § 55.

⁹⁵ S. Mirandola ja G. Lasagni, *op. cit.*, lk 131.

⁹⁶ *Menci*, §-d 60–62.

⁹⁷ S. Mirandola ja G. Lasagni, *op. cit.*, lk 132.

⁹⁸ Tõenäoliselt on selleks siiski vaja enam kui karm kriitika, mida käesoleval ajal õiguskirjanduses nii valitsevale kriminaalpoliitilisele suunale kui ka selle tuules liikuvale EIK ja EK praktikale tehakse.

3. Halduskaristused teistes riikides

Järgnevalt antakse ülevaade halduskaristuste süsteemist (või selle puudumisest) kuues erinevas riigis, sh viies Euroopa Liidu liikmesriigis (Saksamaa, Holland, Soome, Taani, Ühendkuningriik) ja USA-s. Tuleb rõhutada, et analüüsi autorid piirduvad ülevaate andmisega sellest, milline süsteem nendes riikides on ning hoiduvad hinnangu andmisest sellele, milline kirjeldatud süsteemidest on efektiivne, sh võrdluses Eestiga (st Tellija küsimusele sellest, kas võrdlusriikides on realselt karistusotsuseni jõudmine lihtsam (kui meie väärtemenetluses) ning kui, siis mille poolest, siinkohal vastust ei leia). Seda põhjusel, et sellise hinnangu andmiseks ei ole analüüsi autorite käsutuses ei vajalikke lähteandmeid ega ka metoodikat. Ilma konkreetse riigi terviksüsteemi detailideni tundmata puudub võimalus teha järeldusi selle süsteemi osise töötamise efektiivsuse kohta, ja isegi kui sellise järelduse piisavate ja asjakohaste lähteandmete olemasolul saaks teha, tuleks süsteemi efektiivsuse hindamiseks arvestada kogu õiguskorda tervikuna. Eesmärk, mida üks õiguskord püüab saavutada läbi karistamise, võib teises õiguskorras olla saavutatud mingite muude vahendite kaudu või olla sootuks ebaoluline. Näiteks kui ühes riigis saavutatakse tänaval kerjamise vähenemine seeläbi, et tegu muudetakse karistatavaks ja kerjused mõistetakse vangi, võib teises riigis olla sama eesmärk saavutatud läbi paremate sotsiaalprogrammide, kolmandas riigis läbi avaliku häbistamise, kuna kerjamine on kultuuriliselt põlastusväärne tegevus, neljandas riigis aga võib olla hoopis ebaoluline, kuna keegi ei näe tänaval kerjamises probleemi, mida tuleks üldse lahendada.

Isegi mööndes, et eesmärk võib Euroopa riikide lõikes olla ühtne (EL õiguse jõustamine), ei ole käesoleva uuringu autoritele siiski kättesaadavad andmed, mis võimaldaksid igakülgset hinnata seda, kui hästi üks või teine õiguskord tegelikult ikkagi hakkama saab. Uuringu autoritele on teada, et nt konkurentsirikkumiste osas on süsteemi efektiivsuse mõõdupuuna kasutatud määratud karistuste arvu ja määra. Neile näitajatele efektiivsuse mõõtu rajada ei saa: karistamiste arv sõltub paljudest muutujatest (rahvaarv, faktiliselt toimepandud tegude arv, riigi valdkondlik ennetav tegevus, riigi geograafiline asukoht ja ajaloolis-kultuuriline taust, järelevalveasutuste poliitika ja riiklikud prioriteedid, jne), mis käesoleva uuringu autoritele ei ole kättesaadavad mh ka uuringu koostamiseks ette nähtud piiratud ajaraami arvestades. Pealegi näitab tulemus (olgu selle mõõduks siis määratud karistuste arv, ärahoitud rikkumiste arv, rikkumiste hulga suurenemine või vähenemine vms) vaid efektiivsuse võrrandi üht poolt – teiseks pooleks on saavutatava tulemuse hind. Ka hinda saab mõõta mitmeti (lisaks rahaliselt mõõdetavatele ressurssidele on hinnaks mh ka menetluse vigadega tekitatav kahju ja nt opressiivsest õiguskeskkonnast tulenev surve elu- ja ettevõtluskeskkonnale) ja need andmed ei ole käesoleva uuringu jaoks kättesaadavad. Samuti puudub teaduslikult põhjendatud üldiselt aktsepteeritav metoodika erinevate näitajate integreerimiseks, mistõttu holistilist erinevate menetluskordade efektiivsuse usaldusväärset võrdlemist selle uuringu raames ette võtta ei saa. Siinkohal soovivad uuringu autorid ka tellijal ning muudel riigiasutustel loobuda katsetest ühele näitajale (konkreetsel juhul näiteks määratud karistuste arvule) omistada tähendust, mida sel ei saa kuidagi olla.

Viimaks tuleb rõhutada sedagi, et isegi kui järelduse tegemiseks mingi süsteemi efektiivsuse kohta on piisav hulk lähteandmeid, aktsepteeritav metoodika ja järeldus tehakse asjakohases, tasakaalustatud kontekstis, koosneb iga riigi õigussüsteem niivõrd paljudest üksteisega seotud faktoritest, et selle mehaaniline ülevõtmine ei pruugi anda soovitud tulemusi. Iga riigi, sh EL liikmesriigi õigussüsteem on vaatamata välismõjudele siiani unikaalne. Õiguskirjanduses räägitakse küll süsteemide lähenemisest (*convergence*), aga mitte ühetaoliseks muutumisest (*uniformity*). Häid näiteid ja kogemusi on oma

süsteemi parendamisel loomulikult alati ära kasutatud, kuid iga võrdlevat meetodit kasutav õigusteadlane teab, et see meetod kätkeb midagi palju enam kui kahe riigi huvi pakkuva instituudi võrdlemist. Seega ka alljärgnevat ülevaadet tasuks lugeda teadmiseks, et igal riigil on olnud oma unikaalne tee jõudmaks analüüsis käsitlemist leidnud süsteemini.

3.1. Saksamaa

Saksa õigussüsteemis tuntakse erinevat tüüpi administratiivsanktsioone (*Verwaltungsstrafen*), mis omakorda on jaotatud haldussanktsioonideks (*Maßnahmen*) ja distsiplinaarsanktsioonideks (*disziplinarmaßnahmen*). Esimese alla kuuluvad restoratiivsed ja repressiivsed sanktsioonid, teise alla aga preventiivsed sanktsioonid.⁹⁹ Seadusandja roll on sanktsioon klassifitseerida kriminaalkaristusena või haldussanktsioonina, võttes arvesse nii selle iseloomu kui ka rikkumise raskust.¹⁰⁰

Föderaalsetel tasandil on üldine haldusõigus Saksamaal kodifitseeritud seaduses *Verwaltungsverfahrensgesetz* (VwVfG).¹⁰¹ Samas, mis puudutab föderaalsete ja kohalike maksude ning halduskaristuste menetlusi, siis nendele VwVfG ei kohaldu (VwVfG § 2 lg 2). VwVfG sisaldab üldist haldusõigust (*Allgemeines Verwaltungsrecht*), millele lisandub hulk eriseadusi (*Besonderes Verwaltungsrecht*) konkreetsetes valdkondades, nt munitsipaalõigus, avalik tervishoid, avalik julgeolek jne.

Saksamaal sätestab eriseadustes sätestatud õigusrikkumistele kohaldatavate haldustrahvide menetlemise korra *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten* (OWiG; pärineb aastast 1968)¹⁰². Haldustrahve võib kohaldada nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute suhtes, kusjuures arvestades asjaolu, et Saksamaal puudub juriidilise isiku kriminaalvastutus, on haldustrahvid ainuke võimalus juriidilise isiku vastutuselevõtmiseks, ja seda isegi juhul, kui juriidilise isiku nimel tegutsev isik on täitnud kuriteokoosseisu (OWiG § 30). Haldustrahv omab nii eelkõige repressiivset, kuid sarnaselt kriminaalkaristustele ka preventiivset toimet.¹⁰³ Esimeses faasis teeb haldustrahvi otsuse haldusorgan (OWiG § 35 lg 2). Kui isik kaebab, võib haldusorgan kas karistamisotsuse tagasi võtta või jätta see muutmata ja saata asi edasi prokuratuuri kaudu kohtusse (OWiG § 69 lg-d 2 ja 3). Viimasel juhul arutatakse kaebust menetluses, mis on sarnane kriminaalmenetlusele (OWiG § 71 lg 1). Siiski on kohtul, kes printsipiis arutab asja täies mahus, üsna laiaulatuslikud volitused otsustamiseks, millises ulatuses näiteks tõendeid uuritakse (sh näiteks võib kohus otsustada, et tunnistaja käsitlemise asemel loetakse tema ütlused ette - OWiG § 71 kuni § 78).

⁹⁹ L. Staniszewska. Models of Liability for the Administrative Tort Sanctioned with Financial Penalties on the Example of Selected European Countries. *Studia Prawa Publicznego*, 2016, Nr 13, lk 75.

¹⁰⁰ H. Jescheck, T. Weigend. *Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil*. 5. Auflage. Duncker & Humblot, 1996, lk 59.

¹⁰¹ Viimati muudetud Art. 5 Abs. 25 G v. 21.6.2019 I 846. Kättesaadav: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>.

¹⁰² Viimati muudetud Art. 5 Abs. 15 G v. 21.6.2019 I 846. Kättesaadav: https://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/BJNR004810968.html.

¹⁰³ G. Dannecker. Country Analysis – Germany in O. Jansen (ed.). *Administrative Sanctions in the European Union*. Intersentia 2013, lk 214.

Saksa karistusõiguses (ja ka Eesti karistusõiguses) tuntud süüühimõte kehtib ka Saksamaa haldusrikkumisõiguses.¹⁰⁴ OWiG-s hoidub seadusandja siiski süü (*Schuld*) mõiste kasutamisest ning kasutab terminit etteheidetavus (*Vorwerfbarkeit*; nt OWiG § 1 lg 2 ja § 11 lg 2) eesmärgiga eristada haldus- ja karistusõigust. Tuline diskussioon käib Saksamaal hoopis selle üle, kas põhiseaduslik süüühimõte lubab kriminaalkorras vastutusele võtta juriidilisi isikuid (aeg-ajalt kerkib üles algatusi, mis juriidilise isiku kriminaalvastutuse kehtestamist sooviksid). Juriidilise isiku kriminaalvastutuse vastased väidavad, et süüühimõte kohaldub üksnes füüsilistele isikutele.

Seadusandja on ette näinud ka haldustrahvide maksimummäärad. Füüsilistele isikutele on ette nähtud rahatrahv 5 kuni 1000 eurot (OWiG § 17; eriseadus võib sätestada ka kõrgema määra, nt maksuseaduses (*Abgabenordnung*) on ette nähtud rahatrahv kuni 50 000 eurot); juriidilistele isikutele on ette nähtud rahatrahv mitte rohkem kui 10 miljonit eurot, kui juriidilise isiku nimel tegutsev isik pani toime tahtliku kuriteo, ja mitte rohkem kui 5 miljonit, kui selline isik pani kuriteo toime ettevaatamatusest. Ka siin võib eriseadus näha ette teistsugused määrad, nt rahapesuvastase võitluse valdkonnas on tõsisematel juhtudel juriidilisele isikule ette nähtud rahatrahv, mille suurus on kuni 10% aastakäibest (*Geldwäschegesetz* § 56 lg 2).

OWiG üks keskseid paragrahve on § 46, mille esimene lõige sätestab põhimõtte, et kui selles seaduses pole sätestatud teisiti, kohalduvad sellele menetlusele *mutatis mutandis* (saksa k *sinngemäß*) ka kriminaalmenetluse seadustiku üldsätted. Märkusena tuleb öelda, et OWiG sisaldab ise äärmiselt vähe menetluslikke garantiisid, mis on kriminaalmenetluse seadustikuga võrreldes erineva sisuga, nt õigus pääseda ligi materjalidele (OWiG § 49) ja õigus olla ära kuulatud (OWiG § 52). Samas, väljendi *mutatis mutandis* tähenduse üle OWiG §-s 46 sättes on Saksamaal vaieldud tuliselt. Nimelt ei ole päris selge, millises ulatuses kehtivad Saksa haldusõigusrikkumismenetlusele EIÕK art 6 sätestatud garantiid.¹⁰⁵ Enamusarvamuse kohaselt rakenduvad EIÕK art 6 garantiid kohtumenetluses, mitte aga siis, kui menetlust viivad läbi haldusorganid.¹⁰⁶ Kommenteerijate sõnul omab selline eristus praktilisi tagajärgi siiski üksnes õiguse tõlgile suhtes ning kohustuse suhtes maksta tõlgile tasu (s.o kohtuvalises menetluses see õigus ei kohaldu või on piiratud).¹⁰⁷

Teine oluline küsimus Saksa doktriinis on see, millises ulatuses on konfliktis kohustus valdkondades nagu näiteks rahapesuvastane võitlus ja maksuõigus anda informatsiooni ja anda üle dokumendid (*Auskunfts- und Mitwirkungspflichten*) õigusega ennast mitte inkrimineerida. Küsimus, kuidas need kaks vastanduvat huvi oleks võimalik tasakaalu viia, on praktikas väga problemaatiline.¹⁰⁸ Seejuures Saksa *Bundesverfassungsgericht* seisukohal, et kuna enese mittesüüstamise privileeg tuleneb üldistest õigusest privaatsusele, siis Saksa põhiseaduse § 19 lg 3 selle suhtes ei kehti ning juriidilistele isikutele see privileeg kohaldatav ei ole (BVerfGE 118, 168, 203; BVerfGE 95, 220, 242). Nii näiteks on *Bundeskartellamt* juba mõnda aega toetanud juriidiliste isikute ütluste andmisest keeldumise õiguse

¹⁰⁴ Mitsch. Karlsruher Kommentar Ordnungswidrigkeitengesetz. Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. 5. Auflage. Beck: 2018, Einl., vnr 123.

¹⁰⁵ Lampe. W. Mitsch (Hrsg). Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. 5. Auflage. Beck: 2018, § 46 vnr 6.

¹⁰⁶ Lampe. W. Mitsch (Hrsg), *op. cit.*, § 46 vnr 7; Göhler (Hrsg). Ordnungswidrigkeitengesetz. 16. Auflage. Beck: 2012, § 46 vnr 10a.

¹⁰⁷ Lampe. W. Mitsch (Hrsg), *op. cit.*, § 46 vnr 10.

¹⁰⁸ Maksuõiguse näitel: Muhler. Müller-Guggenberger (Hrsg). Wirtschaftsstrafrecht. Handbuch des Wirtschaftsstraf- und -ordnungswidrigkeitenrechts. 6. Auflage. Beck: 2015, § 15, vnr 33 jj.

tühistamist menetluses, millega kohaldatakse haldustrahve,¹⁰⁹ kusjuures tundub, et kui selleni kunagi ka jõutakse, siis konstitutsioonilist probleemi sellest ei teki.¹¹⁰ Siiski võib *nemo tenetur* privileegi täies ulatuses tühistamine juriidilistele isikutele olla vastuolus eespool viidatud EK lahendiga *Orkemi* asjas.

Olulisematest põhimõtetest, mis Saksa haldusõigusrikkumismenetluses kehtivad, tuleks ehk ära nimetada ideaalkogumit käsitlev reegel, mille kohaselt juhul, kui üks tegu vastab nii kuriteo kui ka haldusõigusrikkumise koosseisule, karistatakse isikut üksnes kriminaalkorras (WiG § 21). Haldusmenetluslike nn kaasnevate abinõude (*Nebenfolgen*; kas konfiskeerimine või liiklusrikkumiste puhul ka juhtimisõiguse peatamine) rakendamine on siiski lubatud. *Ne bis in idem* põhimõte kehtib haldusõigusrikkumismenetluses piiratud ulatuses. Nimelt võib OWiG § 86 lg 1 kohaselt juba jõustunud haldustrahvi kriminaalmenetluses ümber klassifitseerida, kuid siis tuleb haldustrahv kriminaalmenetluses mõistetud karistuse võrra tühistada.

Igal juhul ei tähenda haldusmenetlus alati efektiivsemat menetlust. Näiteks praegu Max-Planck instituudis Freiburgis käimasolevas uuringus selgus rahapesuvastase võitluse valdkonna näitel, et selles valdkonnas järelevalvet teostava haldusasutuse *Bundesfinanzaufsichtsbehörde* (BaFin) tegevus ei pruugigi nii tihti viia karistusotsusteni, kui eeldatakse. Selle üks peamisi põhjuseid on see, et erinevalt Saksa kriminaalmenetlusest, kus kehtib legaliteediprintsiip, kehtib haldusõigusrikkumismenetluses oportuuniteediprintsiip. Viimasest tulenevat õigust menetlust lõpetada kasutab BaFin aga tihti, sealhulgas pankade suhtes, kuna ta on motiveeritud pankadega ka edaspidi koostööd tegema (kuna ta vajab nendelt informatsiooni riskianalüüsiks) ning ei soovi nendega suhteid rikkuda. Lisaks, kui haldusorganil tekib kahtlus rahapesus, edastab ta materjalid kohe prokurörile, mille tõttu juba menetluse algstaadiumist alates kehtivad kriminaalmenetluslikud garantiid.¹¹¹

3.2. Holland

Hollandis kehtib aastast 1994 üldine haldusõigusseadus ehk AWb (*Algemene wet bestuursrecht*), mis võimaldab kohaldada meetmeid isikute suhtes, kes ei ole järginud haldusregulatsiooni.¹¹² Rikkuja suhtes on võimalik kohaldada kolme tüüpi meetet, millest üks on haldustrahv (*bestuurlijke boete* – AWb 5:40 lg 1 sätestab, et haldustrahv on punitiivne administratiivkaristus, mis seisneb rikkujale tingimusteta raha maksmise kohustuse seadmises).¹¹³ Just seda peetakse oma iseloomult punitiivseks

¹⁰⁹ Praegu tuleneb see õigus OWiG § 55 ja vastavate StPO sätete koostoimes tõlgendamisest.

¹¹⁰ C. König. Zur geplanten Stärkung der nationalen Wettbewerbsbehörden bei der Durchsetzung des EU-Kartellrechts. NZKart 2017, lk 400.

¹¹¹ Uuringu tulemusi veel avalikustatud ei ole. Analüüsi autorid said uuringu kohta informatsiooni Max-Planck instituudist Freiburgis.

¹¹² Olgu märgitud, et hollandlased tunnevad ka väärtetõelist (Hollandi karistusõiguse artikkel 424 jj). Nende rikkumiste eest on ette nähtud lühike vangistus või kergem rahaline karistus ning tihti on need konstrueeritud objektiivse vastutusena.

¹¹³ Teised kaks on restoratiivseteks meetmeteks peetavad haldussund (*last onder bestuursdwang*) ja haldusfinantskaristus (*preventieve last onder dwangsom*). Esimesega antakse isikule korraldus midagi teha ja teine on võrreldav meie sunnirahaga.

meetmeks.¹¹⁴ Eriseadusi, mis lubavad haldusorganitel haldustrahve teha, on üle 100. Trahvide suuruse osas paistab Hollandis valitsevat üks suur segadus. AWb art 5:46 annab õiguse kehtestada haldustrahvi määrad eriseadustes seadusandjale, kuid käesoleval hetkel on haldustrahvide suurused koordineerimata, sealhulgas ei ole need kooskõlas kriminaalkaristusena määratavate rahaliste karistuste astmetega.¹¹⁵ Haldustrahvi võib kohaldada nii füüsilise kui ka juriidilise isiku suhtes (AWb 5:1), kusjuures erinevalt Saksamaast võib juriidilisi isikuid ka kriminaalvastutusele võtta.

Haldustrahvi kohaldamiseks on ette nähtud kaks menetlust – n-ö kergema ja raskema trahvi menetlus, mille reeglistik tuleneb eelkõige AWb art-test 5:48–5:50. Niipea kui kohaldamisele tuleb viimane, tuleb AWb art 5:53 kohaselt alati koostada protokoll (sisaldab AWb 5:48 kohaselt nii faktilisi asjaolusid kui ka viidet normile, mida isik rikkus ning see tuleb isikule edastada hiljemalt trahviotsusega) ning anda alati isikule õigus esitada enda seisukoht. Kui eriseaduses pole sätestatud teisiti, kohaldub raskema trahvi menetlus juhul, kui rikkumise eest võib määrata üle 340 euro. Väga piiratud juhtudel on seadusandja seda piiri tõstnud.¹¹⁶

Hollandi haldusmenetluses tuntakse mõistet kohase halduse üldised põhimõtted (*algemene besingelen van behoorlijk bestuur*), mis on võrreldavad kriminaalmenetluse üldpõhimõtetega.¹¹⁷ Nii kehtib ka haldustrahvide suhtes *nullum crimen nulla poena sine lege* põhimõte (AWb art 5:4), *lex mitior* (AWb art 5:46 lg 4), põhimõte, mille kohaselt karistus peab vastama teo raskusele (AWb art 5:46 lg-d 2 ja 3, kusjuures viimane lõige annab haldusorganile õiguse kohaldada haldustrahvi erandlikel juhtudel alla eriseaduses ettenähtud miinimummäära) ja süüühimõte (AWb art 5:41). *Ne bis in idem* põhimõte on reguleeritud järgmiselt. Kaks korda sama teo eest administratiivkorras kedagi karistada ei tohi (AWb art 5:43). Kui isik täitis oma teoga nii kuriteo- kui ka haldusõigusrikkumise koosseisu, karistatakse teda üldjuhul kriminaalkorras, v.a juhul, kui prokurör otsustab kriminaalmenetlusega mitte edasi minna (AWb art 5:44). Kui aga apellatsioonikohus teeb ettekirjutuse, et juba sama teo eest halduskorras karistatud isikule tuleb süüdistus esitada kriminaalkorras, siis haldustrahv tühistatakse.

Hollandi haldusmenetluses on isikul üldine kohustus teha koostööd (AWb art 5:20). *Nemo tenetur* privileeg kehtib üksnes küsimuste kohta, mis puudutavad isiku seotust õigusrikkumisega (AWb art 5:10a).¹¹⁸ Mis puudutab küsimust sellest, millisest hetkest see privileeg üldse kehtib, siis kohtupraktika näib kalduvat selles suunas, et haldusõigusrikkumismenetlus (ja sellega kaasnevad privileegid) saab alguse hetkest, mil vastav haldusorgan teavitab isikut kavatsusest kohaldada haldustrahvi.¹¹⁹ Veelgi keerulisemad on lood *nemo tenetur* põhimõtte üheks osiseks oleva enese mittesüüstamise

¹¹⁴ M. Peters, D. Van Daele. A Legal comparison of the administrative approach to serious and organized crime in the EU in A. C. M. Spapens, M Peters, D. Van Daele. Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime. Legal Possibilities and Practical Applications in EU Member States, Eleven International Publishing, 2015, lk 543.

¹¹⁵ O. Jansen. Country Analysis – the Netherlands in O. Jansen (ed.). Administrative Sanctions in the European Union. Intersentia 2013, lk 376. Rahaliste karistuste kategooriad on sätestatud Hollandi karistusseadustiku (*Wetboek van Strafrecht*) artiklis 23.

¹¹⁶ Samas, lk 379.

¹¹⁷ Samas, lk 393.

¹¹⁸ Samas, lk 422.

¹¹⁹ Samas, lk 423.

privileegiga: näiteks on kohtud siiani hoidunud isiku õiguste rikkumise tuvastamisest juhtudel, kui isik on pidanud koostööd tegema dokumentide üle järelevalve teostamisel.¹²⁰

Haldustrahvi otsuse peale saab vaide (*bezwaar*) esitada otsuse teinud haldusorganile. Pärast seda, kui organ on vaide lahendanud (*beslissing op bezwaar*), on isikul õigus valida, kas otsus edasi kaevata kohtusse (*beroep*). Kaebusi haldustrahvide peale lahendavad Hollandis halduskohtud.¹²¹

3.3. Soome

Soomes on lisaks sunniraha menetlusele ja väärteomenetluses rakendatavatele trahvidele kasutusel haldusmenetluses määratavad haldustrahvid.

Soomes on teadvustatud vajadust viia läbi halduskaristuste revisjon ja luua halduskaristusõiguse üldosa.¹²² Soome parlamendi õiguskomisjon pidas juba 2005. aastal, st vaid mõni aasta pärast õiguspoliitilist otsust halduskaristuste haldusmenetluses kehtestamise kasuks, problemaatiliseks seda, et menetluse tõhususe kaalutlustel on jäetud piisava tähelepanuta selle seosed süüteomenetlusega; parlamendi põhiseaduskomisjon (*Perustuslakivaliokunta*) kutsus üles Soome valitsust uurima vajadust ja võimalusi halduskaristusmenetluse üldosa loomiseks 2013. aastal ning halduskaristuste revisjon on seatud olulisele kohale ka Soome Justiitsministeeriumi tegevuskavas 2013-2025.¹²³ Ka Soome haldusorganid peavad üldiselt põhjendatuks halduskaristusmenetluse revisjoni ja on osundanud, et halduskaristused on muutunud eeskätt EL õigusest tulenevate mõjude tõttu üha raskemateks. Samas leidis oluline osa Soome haldusorganitest, et üldosa loomine oleks väga keeruline iseärasuste tõttu valdkondades, kus halduskaristusi määratakse; mitmed haldusorganid leidsid, et üldosa ei täidaks halduskaristuste heterogeensuse tõttu oma eesmärki.¹²⁴

Sel taustal kutsuti 2017. a märtsis Soome justiitsministri poolt kokku Helsingi Ülikooli haldusõiguse professor Olli Mäenpää juhtimisel 9-liikmeline õigusteadlastest ja kohtu- ning valitsusametnikest koosnev töörühma tuum, et välja selgitada, milline peaks Soomes, kus halduskaristusi on rakendatud viimased paarkümmend aastat, välja nägema halduskaristuste haldusmenetlus, ning tegema asjakohased õigusloomelised normide sõnastusettepanekud.¹²⁵ Töö vältas poolteist aastat ja päädis 2018. a novembris esitatud raporti lõpparuandega, kus on umbes 40 leheküljel esitatud analüüs ja ettepanekud halduskaristusmenetluse õigusraamistiku kohta (vt lähemalt alaptk-d 5.3.2.3-5.3.2.4).¹²⁶ Töörühma hinnangul on halduskaristuste ja EL õigusest tulenevate kohustuste heterogeensus ning EIK ja EK alles kujunev kohtupraktika mh topeltkaristamise ja enese mittesüstamise privileegi kontekstis

¹²⁰ Samas, lk 428.

¹²¹ Samas, lk 440.

¹²² R. Lahti, M. Rainiala. Alternative Investigation and Sanctioning Systems for Corporate and Corporate-related Crime in Finland. – *Revue Internationale de Droit Pénal* 2019, lk 162.

¹²³ O. Mäenpää *et al.* Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen Työryhmän mietintö. Oikeusministeriö: Helsingi 2018, lk 10.

¹²⁴ Mäenpää *et al.*, *op. cit.*, lk 15.

¹²⁵ Vt lähemalt: Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön valmistelu. OM038:00/2017 SÄÄDÖSVALMISTELU. Kättesaadav: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM038:00/2017> (13.01.2020).

¹²⁶ Mäenpää *et al.*, *op. cit.*, 54 lk.

siiski selliseks väljakutseks, mis takistab halduskaristusmenetluse üldosa loomist, ja üldosa asemel on võimalik halduskaristuste siseriiklikus õiguses kehtestamisel ja mõistmisel tugineda vahetult EIÕK-le ja Soome põhiseadusele ning õiguspoliitilistele juhistele, kuidas halduskaristusi riigisisises õiguses kehtestada.¹²⁷

Järgnevalt selgitatakse asjakohast Soome õigusraamistikku, keskendudes esmalt haldustrahvidele ning seejärel väärteomenetlusele ja sunniraha menetlusele.

Haldustrahv

Haldustrahve leidub Soome seadustes üle 70.¹²⁸ Eesti Justiitsministeeriumi poolt 2016. a välja töötatud karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuses loetletud EL õigusaktides ette nähtud sanktsioonid on näiteks Soome õigusesse üle viidud haldustrahvidena. Soome 2004. aastal jõustunud haldusmenetluse seaduse¹²⁹ § 67 sisaldab üldist viidet halduskaristustele (*hallinnollinen seuraamus*, inglise keelde tõlgitakse kui *administrative sanction*), samas kui varasemas haldusmenetluse seaduses sellist terminit ei tunnistatud.¹³⁰

Soomes määratud haldustrahvide arv on alates 2000. aastast kasvanud ning selle trendi üheks oluliseks põhjuseks võib pidada EL õiguse arengut.¹³¹ Nimelt kasutatakse haldustrahve üha arvukamalt selleks, et tagada EL õiguse efektiivne toime, st EL õigusaktidest tulenevate kohustuste tagamine karistuslike meetmetega. Haldustrahvide lihtsam menetlus paistab olevat üks peamisi põhjusi, miks haldustrahve kehtestatakse.¹³²

Haldustrahvide tähistamiseks kasutatakse Soome seadustes termineid *rikemaksu* ja *seuraamusmaksu*, mis erinevad üksteisest raskusastme poolest (*seuraamusmaksu* on ette nähtud raskemate rikkumiste puhul ning *rikemaksu* vähemoluliste rikkumiste puhul). Kahe trahviliigi sisuline erinevus seisneb selles, et *rikemaksu* sanktsioonid on väiksemad, st rikkumine on vähem oluline, mistõttu menetluslikult ei ole ette nähtud sedavõrd ulatuslikke tagatisi, nagu raskemate rikkumiste puhuks. Haldustrahvide määramisele kohaldatakse haldustrahve ette nägevate seaduste kõrval Soome haldusmenetluse seadust¹³³ ning haldustrahvide määramise otsuste kohtulik kontroll toimub halduskohtus halduskohtumenetluse seaduse¹³⁴ alusel. Seega toimub haldustrahvide määramine Soomes väljaspool süüteomenetlust.

Haldustrahve määrab reeglina haldusorgan, kuid mõnikord võib haldustrahvi määramine toimuda kohtulikult, näiteks konkurentsiasjades, mille puhul haldustrahvi määramise otsustab turukohus

¹²⁷ Samas, lk 16-17.

¹²⁸ L. Halila, V. Lankinen, A. Nilsson. Administrativa sanktionsavgifter: En nordisk komparativ studie. Nordic Council of Ministers, TemaNord: Kopenhaagen 2018, lk 158.

¹²⁹ Hallintolaki. – 6.6.2003/434.

¹³⁰ M. Koillinen. Country Analysis – Finland. – O. Jansen (toim.). Administrative Sanctions in the European Union. Intersentia: Cambridge, Antwerp, Portland 2013, lk 159.

¹³¹ Halila, Lankinen, Nilsson, *op.cit.*, lk 160.

¹³² Samas, lk 186.

¹³³ Hallintolaki, 6.6.2003/434. Kättesaadav:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=hallinno%5D=hallinno> (23.09.2019).

¹³⁴ Hallintolainkäyttölaki, 26.7.1996/586. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19960586> (24.09.2019).

Konkurentsi- ja Tarbijakaitseameti poolt esitatud taotlust menetledes. Haldustrahvi adressaadiks saab olla nii füüsiline kui ka juriidiline isik ning haldustrahvi suurus varieerub paarikümnest eurost (nt parkimistrahv) miljonite eurodeni (nt haldustrahvid konkurentsiasjades).

Haldustrahvide määramisel on haldusorgan seotud haldusmenetluse seaduse põhimõtetega, sh halduse erapooletuse põhimõttega, proportsionaalsuse printsiibiga, haldusakti adressaadi õiguspärase ootusega arvestamise kohustusega, võrdse kohtlemise põhimõttega, halduse seaduslikkuse põhimõttega (§ 6), uurimispõhimõttega (§ 31). Samuti on haldusmenetluse seaduses olulisel kohal haldusakti adressaadile ärakuulamisõiguse tagamine (§ 34–36), tõendite esitamise võimalus (§-d 37–40), tõendite ja dokumentidega tutvumise õigus (§ 36) ning halduse põhjendamiskohustus (§ 44). Asja kohtuliku kontrolli staadiumis kohalduvad halduskohtumenetluse seadusest tulenevad õigused, näiteks §-s 33a sätestatud õigus keelduda ütluste/tunnistuste esitamisest (st õigus hoiduda enese süüestamisest). Samuti on halduskohtumenetluse seaduse §-ga 52 ette nähtud leebema otsuse kohaldamine juhul, kui haldustrahvi asja lahendava kohtukoosseisu seisukohad lahknevad pooleks ning § 53 võimaldab kohtul haldustrahvi suurust vähendada, kui haldustrahvi menetlemine on ületanud mõistliku menetlusaja. Haldustrahvi suuruse vähendamine toimub seejuures samadel põhimõtetel kui kriminaalasjades mõistliku menetlusaja ületamise kompenseerimine.¹³⁵

Menetluslike õigustena on haldustrahve ette nägevates seadustes lisaks üldisele teavitamiskohustusele eraldi nt konkurentsiseaduse §-s 38 sätestatud õigus teada oma asja menetlemisest. Nimelt on Soome Konkurentsi- ja Tarbijakaitseametil konkurentsiseaduse § 38 kohaselt kohustus teavitada kauplejat tema rollist etteheidetavas teos ja etteheidetava teo koosseisust. Teavitamise kohustust tuleb täita niipea, kui see on teo asjaolusid arvestades võimalik, sh võimalik edasist juurdlust kahjustamata ja edasiste rikkumiste vältimise aspektist. Samuti on kauplejal vastavasisulise sooviavalduse esitamise korral õigus tutvuda tema asjas kogutud tõenditega ja saada teavet asja menetlusstaadiumi kohta. Konkurentsiseaduse § 38 sätestab kauplejale lisaks õiguse keelduda selliste dokumentide välja andmisest, mis sisaldavad kaupleja ja teda esindava õigusnõustaja vahelist suhtlust, ning õiguse olla ära kuulatud. Konkurentsiseaduse § 38 järgi ei või Konkurentsi- ja Tarbijakaitseamet küsitlemise käigus sundida kauplejat etteheidetavat tegu omaks võtma. Seega on eriseadustesse, millega sätestatakse haldustrahvide koosseisud, lisatud võrreldes haldusmenetluse seadusega täiendavaid menetluslike garantiisid.

EIK on mitmes Soome haldustrahvide menetlemist puudutavas lahendis jõudnud järeldusele, et need on käsitletavad „karistustena“ EIÕK art 6 tähenduses ning seega kohaldub nende menetlemisele EIÕK art-ga 6 ette nähtud standard (õigus õiglasele menetlusele kriminaalasjades). Näiteks Soome konkurentsiseaduse alusel määratud haldustrahvi puhul kartelliasjas¹³⁶ leidis EIK, et EIÕK art 6 kohaldub konkurentsiseaduse alusel määratud haldustrahvi määramisele ja kohtulikule vaidlustamisele. Samuti on EIK leidnud varasemalt, et maksuasjas määratavale haldustrahvile¹³⁷ kohaldub EIÕK art-s 6 ette nähtud õigus õiglasele kohtumenetlusele. EIK poolt autonoomse „karistuse“ mõiste sisustamine ja selle laiendamine haldustrahvidele on loonud olukorra, kus haldusmenetlus haldustrahvide määramise asjades ja kriminaalmenetlus on teineteisele lähenenud

¹³⁵ Halila, Lankinen, Nilsson, *op. cit.*, lk 188.

¹³⁶ *SA-Capital OY vs Soome*, avaldus nr 5556/10, jõustunud 14.05.2019.

¹³⁷ *Jussila vs Soome*, avaldus nr 73053/01, jõustunud 23.11.2006.

menetluslike õiguste ja protsesside poolest ning seda ka Soomes, sh kaitseõiguse tagamise, enese mittesüstamise printsiibi rakendamise jms menetluslike garantiide kaudu. Seega kehtib haldustrahvide menetlemisel põhimõte, et mida koormavam on võimalik karistuslik meede, seda kõrgemaid (kriminaalmenetluse) standardeid kohaldatakse isiku põhiõiguste kaitseks.

Haldustrahve täidetakse trahvide täitmise seaduse alusel (*Laki sakon täytäntöönpanosta*¹³⁸) õigusregistrikeskuse (*oikeusregisterikeskuksen*) kaudu.

Soomet on sarnaselt Eestiga peetud konkurentsioiguse normide väheseks rakendajaks. Nt on perioodil 2004–2015 Soome Konkurentsiamet teinud konkurentsiasjades vaid 14 otsust (märksa väiksema rahvaarvu ja majandusega Eestis sama perioodi kohta 4 otsust).¹³⁹

Haldustrahvide koosseise ette nägevad sanktsiooninormid erinevad üksteisest tunduvalt. Haldustrahve rakendatakse nii subjektiivset külge arvesse võttes (norm näeb ette tahtluse või hooletuse) kui ka objektiivse vastutusstandardi alusel, kusjuures vastutusstandard sisaldub teokoosseisu kirjelduses. Juhul, kui teokoosseisu kirjeldus näeb ette objektiivse vastutusstandardi, võivad olla (raskemate rikkumiste puhul) ette nähtud erisätted, mis võimaldavad haldustrahvi adreessaadil siiski vastutusest vabaneda.¹⁴⁰ Samuti on haldustrahve ette nägevates eriseadustes koosseise, mis võimaldavad haldusorganil kaalutusõigust kasutades haldustrahvi määramata jätta või trahvimäära vähendada.¹⁴¹ Soome *Eduskunta* põhiseaduskomisjon (*Perustuslakivaliokunta*) on rõhutanud, et ka objektiivse vastutuse alusel halduskaristuse määramise üle otsustamisel on mh rikkumise vabandatavuse puhul tegemist haldusorgani diskretsiooniotsusega.¹⁴²

Haldustrahve rakendatakse näiteks:

- Soome andmekaitseseaduses (Tietosuojalaki¹⁴³)

Soome andmekaitseseaduse § 24 sätestab, et GDPR art-s 83 ette nähtud haldustrahve (*seuraamusmaksu*) määrab järelevalveasutuse kollegiaalne organ (minimaalselt kolmeliikmeline), mille koosseisus on andmekaitseombudsman ja abiandmekaitseombudsmanid. Haldustrahve ei määrata riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele, riigi ettevõtetele, kiriku kogudustele jt. Haldustrahvi ei määrata, kui rikkumise toime panemisest on möödunud 10 aastat (reeglina kohaldatakse Soomes halduskaristusmenetluses kuni 5 aasta pikkust aegumistähtaega, vt alaptk 5.3.2.4.4). Haldustrahvi ei pöörata Soome andmekaitseseaduse järgi täitmisele, kui selle määramisest on möödunud 5 aastat. Haldustrahvi saab vastavalt andmekaitseseaduse § 25 lg-le 1 vaidlustada Soome halduskohtus. Haldustrahvi suurus on sätestatud GDPR art-s 83.

¹³⁸ Laki sakon täytäntöönpanosta, 9.8.2002/672. Kättesaadav:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020672#a26.4.2019-601> (23.09.2019).

¹³⁹ Euroopa Komisjoni talituste töödokument nr SWD(2017)114, lk 13.

¹⁴⁰ Halila, Lankinen, Nilsson, *op.cit.*, lk 191.

¹⁴¹ Samas.

¹⁴² Samas, lk 44.

¹⁴³ Tietosuojalaki, 5.12.2018/1050. Kättesaadav:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20181050?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=seuraamusmaksu> (21.09.2019).

- Finantsjärelevalveseadus (Laki finanssivalvonnasta¹⁴⁴)

Finantsjärelevalveseaduse §-s 40 on loetletud pikalt üpris konkreetsete teokirjeldustena koosseisud, mille eest saab määrata haldustrahve (nii *rikemaksu* kui ka *seuraamusmaksu*). Sama sätte kohaselt ei ole haldustrahvide määramine lubatud siiski juhul, kui sama tegu on karistatav kriminaalkorras (*ne bis in idem* põhimõtte väljendus).

Finantsjärelevalveseaduse § 41 kohaselt on haldustrahvide määramine finantsjärelevalveasutuse pädevuses. Haldustrahvi suurus otsustatakse kaalutusõiguse alusel, mille teostamisel võetakse arvesse rikkumise iseloomu, ulatust ja kestust, haldustrahvi adressaadi majanduslikku olukorda, rikkumisest saadud kasu, rikkumisega tekitatud kahju, rikkuja koostööd finantsjärelevalveasutusega rikkumise uurimise raames, varasemaid rikkumisi jms. Halduspraktika ühtlustamiseks ning kaalutuspiiride täpsustamiseks on finantsjärelevalveasutus avalikustanud juhendi haldustrahvide rakendamise kohta.¹⁴⁵

Haldustrahvi suurus on juriidiliste isikute puhul üldjuhul kuni 10% kogukäibest rikkumise toimepanemise aastal või kuni 10 miljonit eurot. Füüsilistele isikutele määratav haldustrahv on üldjuhul kuni 10% isiku aastasest maksustatavast sissetulekust või kuni 100 000 eurot. Finantsjärelevalveseaduse §-s 42 sätestatud juhtudel on määratavate haldustrahvide ülempiirid aga suuremad. Järelevalveasutus võib jätta haldustrahvi määramata §-s 43 sätestatud juhtudel, nt juhul, kui tegu on väheolulise rikkumisega, kui tegu on juba heastatud jms. Finantsjärelevalveasutuse otsuseid (sh haldustrahve) saab finantsjärelevalveseaduse § 72 järgi vaidlustada halduskohtus.

- Rahapesu ja terrorismi ennetamise seaduses (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä¹⁴⁶)

Rahapesu ja terrorismi ennetamise seaduse 8. jagu näeb ette haldustrahvide (*rikemaksu* ja *seuraamusmaksu*) määramise. Haldustrahvi määramine on lubatud, kui sama teo eest ei ole ette nähtud rangemaid meetmeid. Haldustrahvi suurus on järelevalveasutuse kaalutusotsus, mille puhul võetakse arvesse rikkumise raskust, rikkumise kestust, ulatust jms.

- Konkurentsiseaduses (kilpailulaki¹⁴⁷)

Konkurentsiseaduse § 12 alusel määratakse kauplejatele ja kauplejate ühendustele ETL art-te 101 ja 102 rikkumise eest haldustrahve (*seuraamusmaksu*). Haldustrahvi määrab Soome turukohus (*markkinaoikeus*) Soome Konkurentsi- ja Tarbijakaitseameti taotlusel. Konkurentsiseaduse § 13 kohaselt on haldustrahvi suurus kaalutusotsus, mille puhul arvestatakse rikkumise laadi ja ulatust,

¹⁴⁴ Laki Finanssivalvonnasta, 19.12.2008/878 Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2008/20080878#L4P41> (21.09.2019).

¹⁴⁵ Kättesaadav: https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/en/fin-fsa/organisation-and-tasks/seuraamusmaksun_mitoittaminen_en.pdf (22.09.2019).

¹⁴⁶ Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, 28.6.2017/444. Kättesaadav: https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2017/20170444?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=seuraa_musmaksu#L8P3 (21.09.2019).

¹⁴⁷ Kilpailulaki, 12.8.2011/948. Kättesaadav: https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110948?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=seuraa_musmaksu (22.09.2019).

rikkumise kestust ja etteheidetava teo raskust. Haldustrahvi ülempiir on 10% iga rikkumises osalenud kaupleja või kauplejate ühenduse aastakäibest.

Konkurentsiniormide alast järelevalvet teeb Soome Konkurentsi- ja Tarbijakaitseamet iseseisvalt, juhul kui ilmneb, et esineb konkurentsiniormide rikkumine, esitatakse taotlus sanktsiooni määramiseks turukohtule koos asjas kogutud tõendite ja materjalidega. Sealhulgas annab Konkurentsi- ja Tarbijakaitseamet ise loa juurdluse käigus tehtavateks toiminguteks, näiteks ettevõtja äriruumide läbi otsimine toimub peadirektori loa alusel.¹⁴⁸ Politseid saab toimingusse kaasata juhul, kui ettevõtja keeldub toimingust.¹⁴⁹ Samas on ettevõtjaga seotud isiku eluruumide läbiotsimiseks vaja kohtu luba.¹⁵⁰

- Ühtse kalastuspoliitika järelevalve ja rakendamise seadus (Laki yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta¹⁵¹)

Ühtse kalastuspoliitika järelevalve ja rakendamise seaduse § 52 alusel saab määrata haldustrahve vahemikus 2000 eurot kuni 50 000 eurot (füüsilistele isikutele) ning kuni 100 000 eurot (juriidilistele isikutele).

- Lisaks eeltoodud näidetele on haldustrahvide koosseise sisustatud kindlustuse pakkumise seaduses (Laki vakuutusten tarjoamisesta¹⁵²), finantsinstrumentidega kauplemise seaduses (Laki kaupankäynnistä rahoitusvälineillä¹⁵³), jt.

Sunniraha ja väärteotrahv

Soomes jaguneb trahv (*sakko*) kahte liiki: väärteotrahv (*rikesakko*) ja hoiatustrahv ehk sunniraha (*uhkasakko*). Sunniraha menetlust reguleerib sunnirahaseadus (*uhkasakkolaki*),¹⁵⁴ samas kui väärteotrahvi kohaldamist reguleerib seadus väärtegudest (*laki rikesakkorikkomuksista*).¹⁵⁵

Väärteotrahvide ülemmäär on nimetatud seaduse järgi 200 eurot ja selliseid väiksemaid trahve 20 eurost kuni 200 euronit kohaldatakse selliste rikkumiste eest, nagu autos turvavööta sõit, pisemad kiiruseületamised. Väärteotrahvid on seega otseselt karistuslikud, samas kui sunniraha on mõeldud trahvi ähvardusena suunama isikut temale määratud põhikohustust täitma (sunnirahaseaduse § 6 lg

¹⁴⁸ ECN Working Group, Investigative Powers Report, 31.10.2012, lk 10. Kättesaadav veebilehelt: https://ec.europa.eu/competition/ecn/investigative_powers_report_en.pdf.

¹⁴⁹ Samas, lk 17.

¹⁵⁰ Samas, lk 24.

¹⁵¹ Laki yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta, 19.12.2014/1188. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141188?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=seuraa%5Bmusmaksu%5DL7P52> (26.09.2019).

¹⁵² Laki vakuutusten tarjoamisesta, 20.4.2018/234. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20180234?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=seuraa%5Bmusmaksu%5DL9P71> (21.09.2019).

¹⁵³ Laki kaupankäynnistä rahoitusvälineillä, 28.12.2017/1070. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2017/20171070?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=seuraa%5Bmusmaksu%5D04L12P2> (21.09.2019).

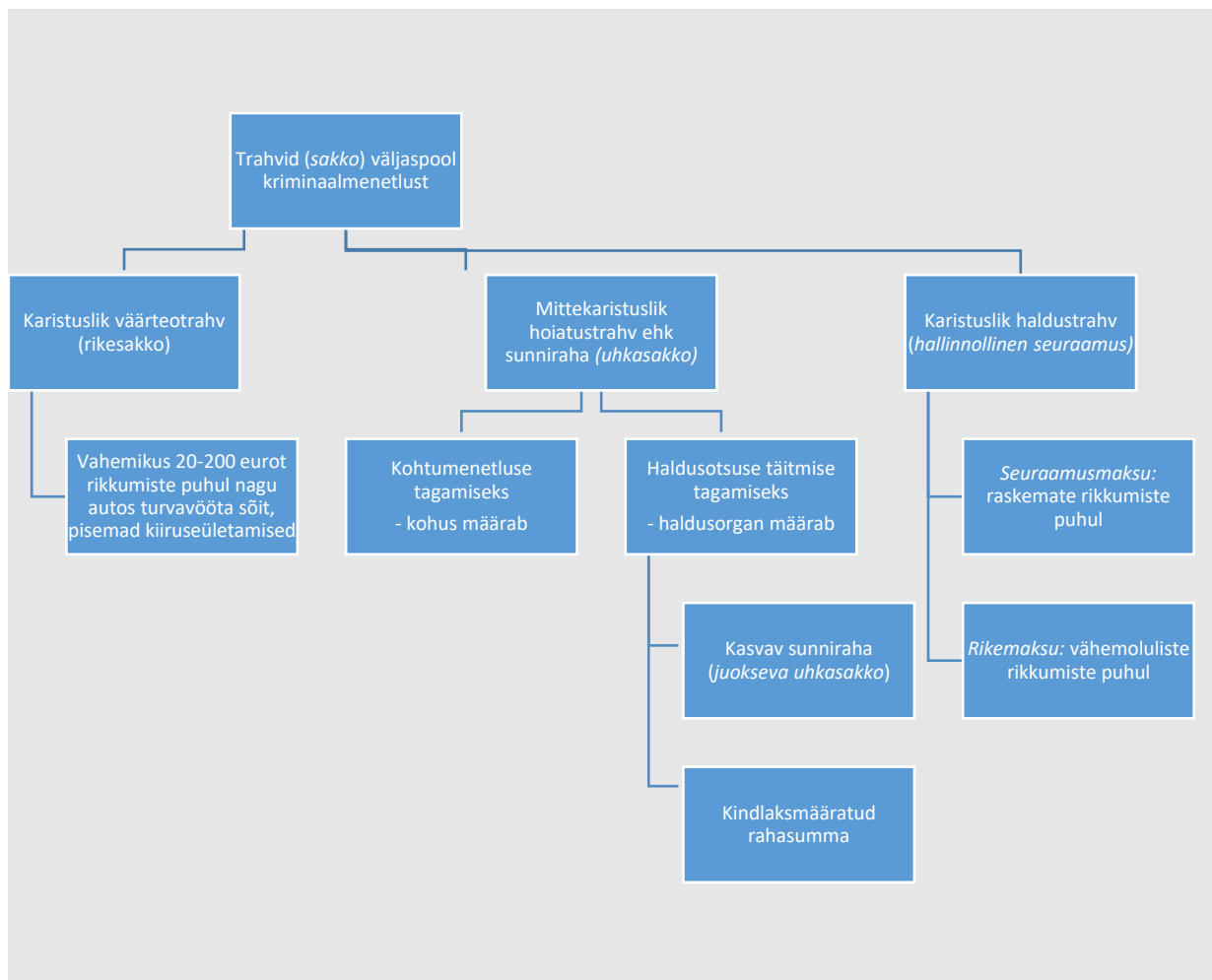
¹⁵⁴ Uhkasakkolaki, 14.12.1990/1113. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1990/19901113#L2P8> (21.09.2019).

¹⁵⁵ Laki rikesakkorikkomuksista, 18.11.2016/986. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20160986>. Vt ka Laki sakon ja rikesakon määräämisestä, 27.8.2010/754. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100754> (21.09.2019).

1). Sunniraha seadnud haldusorgan võib mõista sunniraha väljamakstavaks, kui põhikohustust ei ole täidetud ja selle eiramiseks ei ole mõjuvat põhjust (samas, § 10 lg 1).

Sunniraha jaguneb omakorda kohtu poolt kohtumenetluse tagamiseks määratud sunnirahaks ja haldusorgani poolt haldusotsuse täitmise tagamiseks määratud sunnirahaks. Käesoleva analüüsi eesmärgi seisukohast pakub huvi haldusotsuse täitmise tagamiseks määratud sunniraha.

Soomes võib sellist sunniraha seada kindlaksmääratud rahasummana või aja kulumise järgi kasvavalt (*juokseva uhkasakko*) (§ 6 lg 2). Kasvav sunniraha (*juokseva uhkasakko*) seatakse põhiosa ja samuti lisaosa määramise kaudu iga selles otsuses määratud ajavahemiku kohta, mille jooksul põhikohustust ei ole täidetud (§ 9).



Joonis 1. Soome sanktsioonisüsteem väljaspool kriminaalmenetlust, kuid koos sunniraha menetlusega

Kui Eestis on seatud sunnirahale KorS § 23 lg-ga 4 üldine ülempiir 9600 eurot (v.a eriseaduses sätestatud erandid), siis Soomes ei ole sunnirahale seatud üldist ülempiiri.¹⁵⁶ Küll aga tuleb

¹⁵⁶ Vt nt Soome sunniraha seadmise vorm. TERVEYDENSUOJELUN VALVONTAOHJEISTO. AM 10: UHKASAKON ASETTAMINEN, lk 1.

Kättesaadav: <https://www.valvira.fi/documents/14444/22511/AM%2010.doc> (21.09.2019).

sunnirahaseaduse § 8 järgi sunniraha suuruse määramisel arvesse võtta põhikohustuse sisu ja ulatust, kohustatud isiku maksevõimet ja muid asja puutuvaid asjaolusid.

Näiteks hoiatas Lõuna-Soome haldusamet 2019. aasta mais Helsingi linna, et kohaldab 20 miljoni euro ulatuses sunniraha, kui linn ei taga päästenõuetest, sh tuletõrjeauto põlengupaigale jõudmise 6 minuti nõudest, kinnipidamist, kusjuures sunniraha nõutakse sisse alates 2020. aastast iga aasta kohta 5 miljoni euro ulatuses, kuni linn täidab asjakohaseid päästenõudeid.¹⁵⁷ Sunniraha kohaldamise sagedusest ja suurusest annab tunnistust seegi asjaolu, et mõni päev hiljem hoiatas Lääne- ja Sise-Soome haldusamet kaht hooldekodu, et kui nad oma tegevust nõuetega vastavusse ei vii, kohaldatakse nende suhtes vastavalt 350 000 euro ja 70 000 euro suurust sunniraha.¹⁵⁸

Kui Eestis on sunnivahendi adressaat füüsiline isik, eraõiguslik või avalikõiguslik juriidiline isik ja AtSS § 5 lg 1 välistab sunniraha rakendamise riigiasutuse suhtes, siis Soomes on sunniraha võimalik rakendada ka riigi suhtes. Soome sunnirahaseaduse § 7 lg 3 järgi kohaldatakse sunniraha riigi või riigiasutuse suhtes, kelle ülesandeks on järgida põhikohustust, kuid ei ole seda suutnud täita, ja kellel on õigus esindada riiki selles asjas. Kui põhikohustus puudutab aga ühingu või sihtasutust, kohaldatakse sunniraha ühingu või sihtasutuse või ka selle otsustusõigust kasutava juhtorgani liikmete või tegevjuhi või muu sarnases seisundis oleva isiku suhtes (§ 7 lg 2).

Sarnaselt Eestis sunniraha hoiatusele kohalduvate nõuetega (vt AtSS § 7) peab Soome sunnirahaseaduse § 6 lg 3 järgi sunniraha seadmise otsusest selgelt olema aru saada, milleks asjaosalist on kohustatud, millal või mis ajaks või mis ajast alates tuleb peakohustust täita. Tähtaja pikkust kaaludes tuleb võtta arvesse põhikohustuse sisu ja ulatus, kohustatu võimalused täita seda ning muud asja mõjutavad asjaolud.

3.4. Taani

Halduskaristuste süsteemi areng Taanis

Taanis on halduskaristuste süsteem arenenud aeglaselt ja halduskaristused ei ole laialdaselt kasutusel.¹⁵⁹ Haldustrahvide kasutamise erandlikuks näiteks on trahvid valesti parkimise ja piletiga sõidu eest.¹⁶⁰ Taani transpordiseaduse (Færdselsloven¹⁶¹) § 121 lg 5 kohaselt saab politsei või parkimiskontrolör määrata valesti parkimise eest parkimistasu 510 krooni, mida võib suurendada samas sättes loetletud raskemate parkimisreeglite eiramise eest 1020 kroonini. Transpordiseaduse § 121 lg 6 alusel saab parkimistasu määrata kord päevas (24 tunniste intervallidega), kuid mitte rohkem kui 3 korda sama rikkumise eest. Parkimistasu adressaadiks on isik, kes parkis valesti, kuid kui parkimistasu ei ole tähtaegselt tasutud, vastutab makse eest sõiduki omanik, kes vabaneb vastutusest,

¹⁵⁷ Aluehallintovirasto. Avi asetti uhkasakon Helsingin pelastustoimelle huomattavien epäkohtien takia – palokunnan saapuminen kestää liian kauan. Yle Uutiset, 06.05.2019.

¹⁵⁸ M. Rinne. 350 000 euron uhkasakko tepsi: hoivakodit lisäsivät työntekijöidensä määrää – "Kyseessä on iso muutos". Iltalehti, 12.05.2019.

¹⁵⁹ Halila, Lankinen, Nilsson, *op. cit.*, lk 341.

¹⁶⁰ Samas.

¹⁶¹ Færdselsloven, LBK nr 1324, 21.11.2018 Kättesaadav: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=204976> (30.09.2019).

kui on tõendatud, et sõiduki tegelik juht valdas sõidukit omavoliliselt. Halduskaristuse määramine toimub haldusmenetluse raames.

Üldjuhul määratakse aga haldustrahvide asemel Taanis karistusi kriminaalkorras, vastavalt Taani kriminaalkoodeksis (Bekendtgørelse af straffeloven¹⁶²) sätestatud menetlusele. Kriminaalmenetluse läbiviimisest tulenevalt on menetlusele allutatud isikul laiemad menetluslikud õigused enda kaitse tagamiseks. Karistusõiguslike sanktsioonidena on valdavalt kasutusel trahv ja raskemate rikkumiste puhul vangistus. Juhul, kui kuriteo avastab valdkondlik järelevalveasutus, antakse uurimine üle prokuratuurile, kes juhib juurdlust ja teeb ettepaneku määratava karistuse kohta kohtule, kes omakorda otsustab karistuse suuruse jm üle.

Karistusõiguslikud raamid EL sanktsioonide ülevõtmiseks

EL õigusest tulenevaid sanktsioone on siseriiklikusse õiguskorda üle võetud valdavalt karistusõiguse raames, näiteks:

- Isikuandmete kaitse seaduses (Databeskyttelsesloven¹⁶³)

Isikuandmete kaitse seaduse § 41 lg-d 1 ja 2 näevad ette sätetes loetletud kohustuste rikkumise eest karistusena trahvi või vangistuse kuni kuueks kuuks. Isikuandmete kaitse seaduse § 41 lg 3 kohaselt tuleb karistuste määramisel arvestada GDPR art-s 83(2) sätestatuga, s.o. asjaoludega, nagu rikkumise laad, raskus ja kestus, rikkuja tahtlus või hooletus, eelnevad rikkumised, rikkumisest mõjutatud isikuandmete liigid jms. Sama seaduse § 41 lg 6 järgi vastutavad juriidilised isikud vastavalt kriminaalkoodeksi 5. jaos toodule, mis omakorda võimaldab juriidilistele isikutele määrata trahvi (§ 25), loetleb juriidiliste isikute liigid, keda saab vastutusele võtta kriminaalkorras (§ 26) ning seab juriidilise isiku vastutuse sõltuvusse juriidilise isikuga seotud isiku süüst või alternatiivselt juriidilise isiku enda süüst (§ 27).

Isikuandmete kaitse seaduse § 42 lg 1 võimaldab Andmekaitseametil juhul, kui rikkumise eest määratav karistus piirdub trahviga, teha oma karistusteates ettepanek, et asi võidakse lahendada väljaspool kriminaalprotsessi tingimusel, et rikkumise eest vastutav isik tunnistab end rikkumises süüdi ja nõustub maksuma trahvi karistusteates määratud tähtaja jooksul. Sama seaduse § 42 lg 2 kohaselt kohalduvad õigusemõistmise seaduse sätted sellise otsuse sisunõuetele ja otsuse adressaadi õigusele vaikida. Juhul, kui otsuse adressaat aktsepteerib talle määratud trahvi, siis § 42 lg 3 kohaselt edasine kriminaalmenetlus lõpetatakse, ent juhul, kui otsuse adressaat keeldub ettepanekust, jätkatakse kriminaalmenetlust prokuratuuri juhtimisel. Kirjeldatud lihtsustatud menetlus kvalifitseerub Taani õigussüsteemis haldustrahvina.

- Konkurentsiseaduses (Konkurrenceloven¹⁶⁴)

Õiguslikud tagajärjed konkurentsireeglite rikkumise eest on sätestatud Taani konkurentsiseaduse 8. osas (art-d 22–23(a)–(b)).

¹⁶² Bekendtgørelse af straffeloven, LBK nr 976, 17.09.2019. Kättesaadav: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=209398> (30.09.2019).

¹⁶³ Databeskyttelsesloven, LOV nr 502, 23.05.2018. Kättesaadav: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=201319> (29.09.2019).

¹⁶⁴ Konkurrenceloven, LBK nr 155, 01.03.2018. Kättesaadav: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=199825> (29.09.2019).

Konkurentsiseaduse § 22 kohaselt võib tööstuse, äri- ja rahaasjade minister või tema poolt volitatud isik kohaldada sunniraha (igapäevaselt või iganädalaselt) samas sättes nimetatud kohustuste, nt informatsiooni esitamise kohustuse rikkumise eest.

Konkurentsiseaduse § 23 lg 1 alusel võib määrata trahve tahtliku või raske hooletusega toime pandud samas sättes loetletud rikkumiste karistamiseks. Seejuures ei ole tahtluse ega hooletuse mõisteid konkurentsiseaduses täpsustatud, st tahtlust ja hooletust sisustatakse karistusõiguslikust käsitlusest lähtuvalt. Konkurentsiseaduse § 23 lg 3 kohaselt võib kartellis osalemise eest määrata karistuseks vangistuse kuni 1,5 aastat, kui rikkumine on tahtlik või raske iseloomuga. Konkurentsiseaduse § 23 lg 4 alusel kohaldatakse juriidilise isiku vastutusele kriminaalkodeksi viiendat osa. Seaduse § 23 lg 5 sätestab, et karistuse määramisel võetakse arvesse rikkumise raskust ja kestust, juriidilisele isikule karistuse määramise korral arvestatakse ka tema käibega.

- Väärtpaberitega kauplemise seaduses (Lov om værdipapirhandel¹⁶⁵)

Väärtpaberitega kauplemise seaduse § 93 lg 1 ja lg 2 alusel saab määrata trahve vastavates sätetes loetletud rikkumiste eest nii juriidilistele kui ka füüsilistele isikutele, sh juriidilise isiku juhatuse liikmetele.

Väärtpaberitega kauplemise seaduse § 93a lg 1 võimaldab finantsjärelevalveasutusel juhul, kui rikkumise eest määratav karistus piirdub trahviga, teha oma teates ettepanek, et asi võidakse lahendada väljaspool kriminaalprotsessi tingimusel, et rikkumise eest vastutav isik tunnistab end rikkumises süüdi ja nõustub maksma trahvi karistusteates määratud tähtaja jooksul. Sama seaduse § 93a lg 2 kohaselt kohalduvad õigusemõistmise seaduse sätted sellise otsuse sisunõuetele ja otsuse adressaadi õigusele vaikida. Juhul, kui otsuse adressaat aktsepteerib talle määratud trahvi, siis § 93a lg 3 kohaselt edasine kriminaalmenetlus lõpetatakse.

EL õigusest tulenevate kohustuste täitmise tagamise kontekstis on Taani kohta iseärasusena märgitud, et Taanis on kahe rajaline menetlussüsteem, st et riikliku järelevalve teostamise pädevus normide täitmise üle on valdkondlikul järelevalveasutusel, kuid sama valdkonna rikkumisi menetletakse kriminaalkorras, riikliku süüdistaja juhtimisel; seejuures peetakse Taani süsteemis igasuguseid karistuslikke trahve kriminaalõiguslikuks.¹⁶⁶ Konkurentsiasutuse uurimisalased volitused piirduvad haldusmenetluse raames info kogumisega, sh on konkurentsiasutusel õigus küsida (nii sisuliste kui menetluslike aspektide kohta) küsimusi ja nõuda ettevõtjalt dokumentide ja materjalide esitamist.¹⁶⁷ Juhul, kui haldusmenetluse käigus tuvastatakse võimalik rikkumine, mis võib viia karistuslike sanktsioonide kehtestamiseni, ei saa kohustada isikuid vastama küsimustele, mis seaks neid enesesüüstamise riski.¹⁶⁸ Järelevalvemenetluse käigus võib konkurentsiasutus mh korraldada kohtu eelneva nõusoleku alusel läbiotsimisi, kuid üksnes ettevõtja äriruumides ja äriotstarbel kasutatavates sõidukites, st järelevalvemenetluses puudub luba läbi otsida ettevõttega seotud isikute

¹⁶⁵ Lov om værdipapirhandel, LBK nr 855, 17.08.2012. Kättesaadav: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=142842> (30.09.2019).

¹⁶⁶ Vt nt OECD ülevaade Taani õigussüsteemist konkurentsivaldkonnas, DAF/COMP(2015)1/FINAL, 01.09.2015, lk 25. Raporti täistekst on kättesaadav veebis: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2015\)1/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2015)1/FINAL/en/pdf).

¹⁶⁷ Samas, lk 54.

¹⁶⁸ Samas,

eluruume, samuti puudub võimalus viia läbi jälitustoiminguid.¹⁶⁹ Juhul, kui järelevamenetluse käigus ilmneb rikkumise toime panemine, mille tagajärjeks on karistuslike meetmete kohaldamine, järelevamenetlus lõpetatakse ning asi antakse üle prokuratuurile, mis omakorda seab kõrgemad standardid järelevamenetluses tõendite kogumisele, kuivõrd kriminaalmenetluses on kasutatavad üksnes tõendid, mida on kogutud kriminaalmenetluse standardeid silmas pidades.¹⁷⁰

Kriminaalkaristuste määramise pädevus on ainult kriminaalkohtul ning süüdimõistva otsuse langetamiseks on tõendamisstandardiks teo toimepanemine „väljaspool mõistlikku kahtlust.“¹⁷¹ Kriminaalmenetluse alustamiseks politsei poolt on vajalik „põhjendatud kahtlus“ teo toimepanemise kohta ning sunnimeetmete kasutamine on üksnes politsei pädevuses, kui on tõenäoline kahtlustada rikkumise toime panemist, mis viib kriminaalmenetluseni.¹⁷² Otsus selle kohta, kas juurdluse tagajärjel esitatakse süüdistus, mida menetleb kriminaalkohus, tehakse prokuröri poolt.¹⁷³ Tulenevalt Taani kriminaalmenetluse standarditest, esmajoones süü „väljaspool mõistlikku kahtlust“ tõendamise kohustusest, nõuab karistusotsuste tegemine suuremaid jõupingutusi, sh konkurentsioiguse rikkumiste menetlemisel, mille tõendamine on sõltuvuses keerulistest majandusanalüüsidest ja faktide tuvastamisest.¹⁷⁴ Eelneva väite illustreerimiseks on Taanis üksnes ühel juhul määratud trahv ettevõtjale turgu valitseva positsiooni ära kasutamise eest.¹⁷⁵ Samuti määratakse trahve harva raskete rikkumiste korral kartelliasjades, nt perioodil 2004–2013 määrati selliseid trahve üksnes ühel juhul.¹⁷⁶

OECD on pidanud Taani süsteemi, milles EL õigusest tulenevaid trahve määratakse kriminaalmenetluses, ebaefektiivseks, menetlust ebamõistlikult keeruliseks ning ebatõhusaks.¹⁷⁷ Menetluse tõhustamiseks konkurentsiasjades on OECD teinud mitmeid ettepanekuid, sh hõlmavad soovitusel menetluse lihtsustamist (ühe menetluse poole), kohtuliku kontrolli andmist konkurentsiasjades (nii tsiviil- kui ka kriminaalasjades) ühele kindlaksmääratud kohtule, järelevaasutusele sanktsioonide rakendamise volituste andmist, sh halduskaristuste kehtestamise kaalumist.¹⁷⁸

¹⁶⁹ Samas, lk 56.

¹⁷⁰ Samas, lk 57 kuni 58.

¹⁷¹ Samas, lk 25.

¹⁷² Samas, lk 26.

¹⁷³ Samas.

¹⁷⁴ Samas.

¹⁷⁵ Samas, lk 40.

¹⁷⁶ Euroopa Komisjoni teenistuste töödokument nr SWD(2012)1/FINAL, lk 22.

¹⁷⁷ OECD ülevaade, *op. cit.*, lk 86.

¹⁷⁸ Samas.

3.5. Ühendkuningriik (UK)

Käesoleval ajal on UK-s regulatiivsete sanktsioonide¹⁷⁹ süsteemis kaks suurt sanktsioonide gruppi: kriminaalsanktsioonid¹⁸⁰ ja haldussanktsioonid.¹⁸¹

Kriminaalsanktsioonid kujutavad endast süütegude eest mõistetavaid karistusi, mis olid pikka aega peamiseks tööriistaks erinevate eeskirjarikkumiste vastu võitlemisel. Haldussanktsioonide tähtsuse suurenemine on aset leidnud just viimase 20 aasta jooksul, kus olulist rolli on mänginud nn „Better Regulation movement“ – mõttesuund, mille taga on kaks peamist ideed: regulatiivne poliitika peaks põhinema ratsionaalsel alusel, ning regulatiivne tegevus peaks eelduslikult olema mitteformaalne ja võimalikult madala profiiliga.¹⁸² Neist põhimõtetest lähtus nn Hamptoni analüüs¹⁸³, milles soovitati haldusorganitele anda suuremad volitused erinevaid meetmeid kohaldada ja muu hulgas ka iseseisvalt sanktsioone rakendada.

Kriminaalkaristused

UK õigussüsteemil on kaks olulist eripära, mida tuleb kohe alguses tähele panna.

Esmalt, süüteo koosseisude loomine. Konkreetsete süüteo koosseisud ei pea tingimata sisalduma parlamendi poolt vastu võetud esmastest seaduses (*act*), vaid selle asemel on tavapärane praktika, et seaduses sisaldub volitusnorm reguleerijale (st haldusorganile, kelle ülesandeks on konkreetse seaduse ellurakendamine ja järelevalve teostamine) välja töötada nii täpsemad eeskirjad kui ka näha ette sanktsioonid nende eeskirjade rikkumise eest.¹⁸⁴ Need täpsemad eeskirjad ja neis sisalduvad karistusnormid kehtestatakse teiseste aktidega (*regulations, schedule*), mis küll ka formaalselt on parlamendi poolt heaks kiidetud, kuid tegelikult sisuliselt enamasti täitevvõimu aktid.¹⁸⁵ Teisisõnu,

¹⁷⁹ Ingl *regulatory sanctions* või *sanctions for regulatory offences* – silmas on peetud sanktsioone, mida rakendatakse kõikvõimalike (haldusõiguslike) eeskirjade rikkumise eest.

¹⁸⁰ Kui Eestis aeg-ajalt võetakse taas ette küsimus sellest, kas ja kui kriminaalsed väärted siis ikkagi on ning kas nad peaks ka kriminaalõiguse alla kuuluma, siis UK-s kasutatakse kõikide süütegude kohta nende astendamise sõltumata väljendit *criminal law* – ja seda vaatamata sellele, milline on süüteo eest ette nähtud karistus.

¹⁸¹ J. Black. A Review of Enforcement Techniques, A.10 – in *Criminal Liability in Regulatory Contexts*. Law Commission Consultation Paper no. 195 (http://www.lawcom.gov.uk/app/uploads/2015/06/cp195_Criminal_Liability_consultation.pdf). Black nimetab sanktsioonide rakendamise variantide seas ka võimalust avalikes huvides tsiviilhagi esitada, kuid ühtegi konkreetset näidet, kus UK haldusorganitele selline pädevus oleks antud või kus seda meetodit kasutatakse, ta ei kirjelda. Haldussanktsioonide kohta on teaduskirjanduses küll kasutatud väljendit *administrative penalties* või *administrative sanctions*, kuid seadusandluses leiab need pigem pealkirja *civil penalties* alt.

¹⁸² K. Yeung. Better regulation, administrative sanctions and constitutional values. 33 *Legal Studies* 312, 313 (2013).

¹⁸³ P. Hampton. *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement* (London: HM Treasury, 2005).

¹⁸⁴ Law Commission Consultation Paper no. 195, *op. cit.*, 1.17.

¹⁸⁵ Sekundaarsete aktide vastuvõtmiseks vajalik protseduur on reguleeritud volitusnormi sisaldavas seaduses ja võib sageli piirdudagi vaid nn vaikiva heakskiidu nõudega, st asjaomase ministri esitatud projekt loetakse heaks kiidetuks, kui see on parlamendile läbivaatamiseks antud ja parlamendi liikmed sellele ettenähtud tähtaja jooksul vastuväiteid ei esita. Vt lähemalt UK parlamendi kodulehelt (<https://www.parliament.uk/about/how/laws/delegated/>).

konkreetsed süüteoosuseisud kirjutab kokku seesama haldusorgan, mille ülesandeks on seaduse ellurakendamine ja järelevalve. Sellise süsteemi tulemuseks on olnud karistusnormide vohamine.¹⁸⁶

Teiseks, süüdistusfunktsiooni jaotus. UK järelevalveorganitel on sageli endil kriminaalsüüdistuse esitamise pädevus. Teisisõnu – haldusorganil endal on voli teha diskretsiooniotsustus süüdistuse esitamise üle ning edaspidiseid süüdistusele omastes otsustuskohtades teha diskretsiooniotsustusi ka kohtumenetluses. Kummatigi, nagu märgitakse õigusreformi komisjoni analüüsis, on karistusnormid siiski olnud pigem alakasutatud ja haldusrikkumiste eest on süüdistusi esitatud suhteliselt harva.¹⁸⁷ Põhjused, miks see nii on, on hämmastavalt sarnased sellele, mida Eesti järelevalvajad-väärteomenetlejad on rääkinud väärteomenetluse kasutamise kohta:

- a. Karistused on sageli naeruväärselt leebed (Hamptoni analüüsis nt kirjeldatakse juhtumit, kus isikut karistati selle eest, et ta mürgiseid jäätmeid metsa alla viis; mees oli oma tegevuse eest tasuks saanud GBP 60 000, avastatud mürgitünnide nõuetekohane käitlemine läks kohalikule omavalitsusele maksma GBP 167 000 ja trahvi sai loodusereostaja vaid GBP 30 000.¹⁸⁸)
- b. Kriminaalsüüdistusi esitatakse harva ja kohtutel ei ole välja kujunenud ühtset karistuspraktikat, samuti ei võta kohtud sageli arvesse seda, kui suur on rikkuja sääst seoses rikkumisega. Tulemuseks on karistused, mis rikkujaid ei heiduta ning millega lihtsalt edaspidi arvestatakse äriplaani koostamisel.
- c. Kriminaalasjad on kulukad nii rikkujale kui haldusorganile ning menetlus võtab aega. See ühes teadmiselega, et karistus võib lõppastmes kujuneda ebapiisavaks selleks, et rikkujat heidutada, omakorda vähendab motivatsiooni kriminaalmenetlust alustada.¹⁸⁹
- d. Kriminaalmenetlus on keerukas, süüdistuse esitamine ei garanteeri kohtuvõitu, mis võib omakorda kallutada süüdistust üldse esitamata jätma või esitama süüdistusi üksnes sellistes asjades, kus rikkumine on seaduses selgelt defineeritud.¹⁹⁰
- e. Kriminaalõigus lähtub füüsilisest isikust ja seda võib olla keeruline rakendada, kui rikkumise on toime pannud juriidiline isik.

UK kriminaalmenetlus on võistlev menetlus, kus süüdistusel on süü tõendamise kohustus ja kehtib süütuse presumpatsioon. Kriminaalasju lahendavad magistraadikohtud (*Magistrates' Courts*) ja kuninglikud kohtud (*Crown Court*), kusjuures esimeste karistusvõim on küll mõistetava vangistuse ülemmäära osas piiratud kuuele kuuele, kuid alates 2015.aastast võib magistraadikohus mõista karistuseks trahve vastavalt seaduses sätestatud ülemmääradele, ilma et tema pädevus selles osas

¹⁸⁶ Õigusreformikomisjon soovitabki, et sellisest teisest aktidega karistusnormide loomisest tuleks loobuda ning kriminaalkaristusi kasutada vaid kõige raskemate rikkumiste puhuks, kui muud meetmed ei ole tulemusi andnud - Law Commission Consultation Paper no. 195, *op. cit.*, p 147.

¹⁸⁷ Law Commission Consultation Paper no. 195, *op. cit.*, 1.25–1.27. Black usub, et siin on põhjuseks mh see, et ilma süüta vastutust (*strict liability*) ning üldse kriminaalvastutust halduseeskirjade rikkumise eest võidakse pidada kriminaalsüüdistuse esitamiseks liiga triviaalseks ning seetõttu süüdistuse esitamist pigem välditakse. Vt samas, p 155, A.21.

¹⁸⁸ P. Hampton, *op.cit.*, p 39, 2.80.

¹⁸⁹ R. McRory. *Regulatory Justice: Making Sanctions Effective* (London: Better Regulation Executive, 2006), p 23, 1.30

¹⁹⁰ Better Enforcement-liikumise poolehoidjaid ei näi morjendavat küsimus, mis üldse õigustaks sellist karistusnormi, mis ei ole selgelt sõnastatud.

kuidagi piiratud oleks.¹⁹¹ Kriminaalvastutusele kuuluvad nii juriidilised kui füüsilised isikud; UK-s toimub mh praegu diskussioon selle üle, kui kaugele derivatiivsest juriidilise isiku vastutuse paradigmat peaks liikuma. Siingi on probleemid sarnased Eestiga: derivatiivne vastutus¹⁹² annab olulise eelise juriidilistele isikutele, mille juhtimisstruktuur on sedavõrd keeruline ja mitmekihiline, et konkreetset füüsilisest isikust juhtfiguuri, kellel oleks olnud süüteoosseisus nõutav *mens rea* ei pruugigi olla, kuna otsused sünnivad ettevõttesiseste protseduuride, mitte konkreetsete juhtimispädevusega füüsiliste isikute tegevuse ja teadmise kaudu (see omakorda tähendab, et kõige lihtsam on vastutusele võtta väikeettevõtteid). Eriti eeskirjarikkumiste puhul on derivatiivse vastutuse doktriinist mööda manööverdatud konkreetsete sätete tõlgendamise kaudu, omistades juriidilistele isikutele ka selliste töötajate *mens rea*, kes tegelikult juhtivtöötaja ega organina ei kvalifitseeruks.¹⁹³

Haldussanktsioonid

Haldussanktsioonide laialdasele kasutamisele pani aluse RESA¹⁹⁴ vastuvõtmine 2008.aastal. Selle õigusakti vastuvõtmisega signaleeris UK parlament nõustumist McRory ja Hamptoni analüüsides väljendatud soovitude ja seisukohtadega ning RESA peamiseks sisuks on haldusorganite otsekäsituses olevate mõjutusvahendite mitmekesistamine ja tõhustamine. RESA kohaselt on järelevalveorganitel võimalus rakendada lisaks nõ pehmetele sekkumismeetmetele (nõustamine, hoiatused, soovitused jms) ka seaduses fikseeritud suurusega rahalisi sanktsioone, rikkumise iseloomust lähtuvaid rahalisi sanktsioone, tegevuse peatamist, reaalkohustuste panemist rikkujale ja restitutsiooninõuete esitamist. Nende meetmete rakendamisel on järelevalveorganil lai diskretsioon, kuivõrd meetmeid rakendab järelevalveorgan vahetult ja ilma, et peaks meetme rakendamiseks kohtusse pöörduma. Haldussanktsioonide kasutamise eelistena on märgitud nii lihtsamat, odavamamat ja kiiremat protseduuri, paindlikumat sanktsioonide valikut kui ka järelevalveorgani kasutuses oleva rahalise sanktsiooni praktiliselt piiramatut ülemmäära, sanktsioonide rakendamise lihtsusest tulenevat sagedasemat rakendamist kui ka seda, et kohese rahalise sanktsiooni tasumise korral saadav allahindlus aitab vaidlusi kohtust eemal hoida.¹⁹⁵

Erinevate mõjutusmeetmete rakendamise üle käisid juba enne RESA vastuvõtmist sageli läbirääkimised võimaliku rikkuja ja haldusorgani vahel. Meetmete valiku suurenemine on kaasa toonud läbirääkimiste muutumise protsessi tavapäraseks osaks ning RESA on selle institutsionaliseerinud. Nii algab rikkumise kahtluse korral menetlus sellega, et haldusorgan teeb rikkumises kahtlustatavale teatavaks kahtlustuse ning omapoolse kava meetme rakendamiseks, mille järel on rikkumises kahtlustataval 28 päeva aega oma seisukohti avaldada ja tõendeid esitada kahtlustuse põhjendatuse osas ning teha omapoolseid ettepanekuid rakendatavate meetmete kohta. Kui järelevalveorgani ettepanekuks on fikseeritud rahalise karistuse kandmine, peab rikkujal olema

¹⁹¹ Varem sai magistraadikohus mõista karistuseks maksimaalselt GBP 5000 suuruse trahvi. Muudatus tuleneb Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012, s 85.

¹⁹² *Identification doctrine*.

¹⁹³ *Meridian Global Funds Management Asia Ltd v. Security Commission* [1995] 2 AC 500. Sellist, konkreetse koosseisu tõlgendamisest lähtuvat lähenemist pooldab ka õigusreformi komisjon, märkides, et kohtud ei peaks eeldama, et juriidilise isiku vastutus peaks tingimata olema derivatiivse vastutuse põhimõttest lähtuv. Ideaalis peaks aga iga süüteoosseis konkreetset kirjeldama, millist *mens rea* vormi süüdimõistmise eeldusena seadusandja on silmas pidanud. Law Commission Consultation Paper no. 195, *op. cit.*, p 148, 8.10–8.12.

¹⁹⁴ Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008.

¹⁹⁵ Law Commission Consultation Paper no. 195, *op. cit.*, p 160, A.39.

võimalus vabatahtlikult rikkumine omaks võtta ja vastutasuks rahaline karistus tasuda väiksemas ulatuses või pakkuda omalt poolt välja alternatiivseid meetmeid, mida rikkumise heastamiseks ja edasiseks vältimiseks ette võiks võtta.¹⁹⁶

Yeung märgib viitega etnograafilistele uuringutele, et taoline läbirääkimine on järelevalveorganite arvates märgatavalt efektiivsem, et saavutada järelevalvele allutatute koostöö ja edasine õiguskuulekas käitumine. Pealegi on tähelepanu juhitud asjaolule, et läbirääkiv ja konsensuslik järelevalvestrateegia on moraalselt nõutav, kuivõrd järelevalveorganite töö iseenesest nende volitusi ei legitimeeri.¹⁹⁷ Vastuväited seesugusele „kauplemisele“ on suures osas samad, mida õigusteadlased ka kokkuleppemenetluse vastu kasutavad – eelkõige, et protsessis puuduvad piisavad garantiid, mis välistaksid olukorra, kus süütu süüdistatav end süüdi tunnistab, olgu siis selleks, et kergemat karistust pälvida või selleks, et vältida pikka ja kulukat kohtuprotsessi ühes kaasneva teadmatusega lõpptulemi osas.

Haldussanktsioonide rakendamisega kaasnevate ohtude maandamiseks on RESA ette näinud erinevaid (protsessuaalseid) tagatisi. Nii on järelevalvepädevusega haldusorganitel kohustus välja anda juhendid, mis selgitavad järelevalvealustele, millest lähtuvalt järelevalveasutus järelevalvet teostab ja kuidas valib rakendatavaid meetmeid ja millisel juhul on tõenäoline kriminaalsüüdistuse esitamine või nt rahaliste sanktsioonide rakendamine. Samuti selgitatakse juhendites, kuidas toimub järelevalve protseduuriliselt.¹⁹⁸ RESA kohaselt tuleb järelevalveasutustel avaldada regulaarselt teavet selle kohta, kellele, milliseid sanktsioone ja milliste rikkumiste eest nad on rakendanud. Selle eesmärgiks on muidu avalikkuse eest varjule jääva järelevalvetegevuse kohta avalikkusele aruandmine ja järelevalvetegevuse läbipaistvuse tagamine.¹⁹⁹

Rahaliste sanktsioonide rakendamise eelduseks on RESA s. 42(2) järgi, et rikkumine on kindlaks tehtud „väljaspool mõistlikku kahtlust“ ja RESA s. 43(4)(a) kohaselt ei tohi järelevalveasutus rakendada haldusmeedet juhul, kui on selge, et isikut selle rikkumise eest kriminaalkorras karistada ei oleks võimalik.

Järelevalveasutuse poolt määratud rahalise karistuse saab reeglina vaidlustada esiti järelevalveasutuse sisese vaidmenetluse kaudu, seejärel aga on võimalik esitada kaebus Esimese Astme Tribunalile ning selle otsuse peale omakorda Kõrgema Astme Tribunalile (üksnes õiguse küsimustes).²⁰⁰ Kõrgema Astme Tribunali otsust saab vaidlustada Apellatsioonikohtus ja seda

¹⁹⁶ RESA, *op. cit.*, s 43.

¹⁹⁷ K. Yeung, *op. cit.*, 317.

¹⁹⁸ Vt nt tooteohutuse ja standardite ameti järelevalvealast juhendmaterjali: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/712141/safety-and-standards-enforcement-enforcement-policy.pdf.

¹⁹⁹ *Accountability and transparency* on ka märksõnad, mida haldussanktsioonidega seoses on rõhutanud oma analüüsidel nii Hampton kui McRory. Lisaks on tähelepanu juhitud veel ka asjaolule, et taoliste raportite publitseerimine omab ka häbistavat ja korralekutsuvat mõju, mis võib olla juba iseenesest efektiivseks haldusmeetmeks, millega rikkujaid mõjutada edaspidi rikkumistest hoiduma. Vt S. Yadin. *Regulatory Shaming*. 49 *Envtl. L.* 407 (2019).

²⁰⁰ Esimese Astme Tribunal ja Kõrgema Astme Tribunal on sisuliselt UK halduskohtud, mis loodi kohtute ja tribunalide seadusega 2007. aastal (Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007). Tribunalides mõistavad õigust kollegiaalsed kohtukoosseisud, mille eestistujaks on õigusharidusega kohtunik ning mille liikmete hulgas võib olla erialaasjatundjatest mittejuriste. Tribunalide ees toimuv protseduur on oma olemuselt inkvisitsiooniline ja

omakorda Ülemkohtus – viimases kahes kohtuinstantsis on kaebuse eelduseks menetlusloa saamine kohtult. Osadel juhtudel on haldussanktsioon vaidlustatav ka magistraadikohtus, st tsiviilkohtumenetluse korras.

Kui järelevalveorgan on otsustanud määrata rahalise sanktsiooni, ei saa sama rikkumise eest kriminaalsüüdistust esitada ega rahalist sanktsiooni uuesti kohaldada. Küll on kriminaalsüüdistuse esitamine võimalik juhul, kui esialgu kohaldati ettekirjutust, mille rikkuja seejärel aga täitmata jättis.²⁰¹ Tavapäraselt on järelevalvealusele isikule pandud kohustus võimaldada järelevalveorgani inspektoritele juurdepääsu vajalikele andmetele ja kohustus inspektoritele osutada mõistlikul määral kaasabi. Samas on ka sätestatud, et isik võib keelduda inspektorite küsimustele vastamisest ja dokumentide väljaandmisest, kui tal oleks selline õigus kohtumenetluses kehtiva privileegi kohaselt, samuti ei saa isiku ega tema abikaasa vastu kasutada tema poolt inspektoritele antud seletusi.²⁰²

3.6. USA

USA õigusest rääkides tuleb silmas pidada, et kuna USA on föderaalriik, on seal lisaks föderaalsele õigussüsteemile veel ka 50 osariiklikku õigussüsteemi, mis küll üldpõhimõtelt peavad föderaalkonstitutsiooni põhimõtetega vastavuses toimima, kuid detailides erinevad tunduvalt ja eriti viimase presidendi valitsusalal ajavad kohati ka föderaalvalitsuse omale risti vastupidist poliitikat mitmes valdkonnas, mida föderaalkonstitutsioon pole selgelt kas osariigi või föderaalvalitsuse ainupädevusse määranud (ja isegi neis valdkondades on just viimasel ajal näha föderaalvalitsuse ja osariikide vahelist vägikaikavedu). Käesolevas ülevaates vaadeldakse föderaalvalitsuse regulatiiv- ja järelevalvepädevusega asutuste (nt Food and Drug Administration, Environmental Protection Agency, Federal Communications Commission, Securities Exchange Commission, Internal Revenue Service, Immigration and Customs Enforcement, Federal Trade Commission, Federal Aviation Administration, US Department of Justice) käsutuses olevaid sanktsioone.

Kriminaalkaristused

Süüteod jaotuvad USA föderaal-süsteemis laias laastus kahte kategooriasse: need, mille eest raskeima karistuse eest on ette nähtud vangistus mitte üle aasta on väärteod (*misdemeanor*) ning need, mille eest maksimumkaristuseks on vangistus üheks aastaks või kauemaks, on kuriteod (*felony*). Ka USAs on

kohtuniku poolt juhitud, kohtutes kasutatavaid tõendamisreegleid ei rakendata ja menetlus on küllalt mitteformaalne; eeldatakse, et menetlusosalised peaksid hakkama saama ka ilma professionaalsete esindajateta (vt ülevaadet siit: <https://www.judiciary.uk/about-the-judiciary/the-justice-system/jurisdictions/tribunal-jurisdiction/>).

²⁰¹ Tüüpiliseks näiteks seesuguse regulatsiooni kohta on The Ecodesign for Energy-Related Products Regulations 2010 Schedule 5: Civil Sanctions (<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2010/2617/schedule/5>).

²⁰² Vt nt Health and Safety at Work etc. Act 1974, s 7-8. Samas, maksuameti järelevalve käsiraamatus märgitakse viitega EIK lahendile *Ferrazzini v. Italy*, ECHR 44759/98, 12 July 2001, et maksukohustuse väljaselgitamine ei lähe EIOK Art 6 "vaikimisõiguse" kaitsealasse, mistõttu maksukohustuslased ei saa sellele tuginevalt inspektoritele dokumentide üleandmisest keelduda – HMRC Compliance Handbook, CH21320 (<https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/compliance-handbook/ch21320>). Samasugune regulatsioon on konkurentsioiguses – Competition Act 1989 näeb ette konkurentsiameti laiad volitused esitada küsimusi ja nõuda seletusi, ent samas on ka sätestatud, et konkurentsiametile antud seletusi kriminaalasjas isiku vastu kasutada ei tohi.

seadusandliku võimu delegeerimine erinevatele täitevvõimu asutustele tavapärase nähtus ning Ülemkohus on leidnud, et ehkki seadusandja ei saa oma võimu päriselt „ära kinkida“, ei takista nn mittedelegeerimise doktriin seadusandjat, kui ta soovib seaduste täpsema rakendamise jaoks vajalike aktide andmise täitevvõimule delegeerida – eelduseks on siin vaid piisavalt selgete juhiste andmine.²⁰³ Juhised ise, tõdevad õigusteadlased, pole sageli sugugi selged ja konkreetsed, vaid võivad olla antud stiilis „minister võib anda määrusi, mida käesoleva seaduse rakendamiseks on vaja“ – ja nendele delegatsioonidele tuginevalt oli USA föderaalset seadusest alamalseisvat regulatsiooni sisaldav Code of Federal Regulations 2014. aastal jõudnud mahuni 80000 lk. Mis olulisem, sealhulgas on palju karistusnorme, mis ei kuuluta neis kirjeldatud tegusid üksnes väärtegudeks, vaid ka kuritegudeks.²⁰⁴ Neist mitmed on sellised, kus vastutus järgneb subjektiivselt küljest sõltumatult (nn range vastutusega süüteod²⁰⁵).

Süütegude uurimisega tegelevad USAs järelevalvepädevusega haldusorganid, kel on diskretsiooniõigus otsustada, kas konkreetse rikkumise puhul edastada materjalid kriminaalsüüdistuse esitamiseks prokuratuuri või mitte. Kui süüdistus esitatakse, arutab seda föderaalne ringkonnakohus vastavalt kriminaalmenetluse reeglitele võistlevas protsessis, süüdistust kohtus esindab föderaalprokurör – järelevalveorganil endal süüdistuspädevust ei ole. Sõltumata sellest, kas menetletav süütegu on *malum in se* (kuritegu materiaalses mõttes) või *malum prohibitum* – formaalne süütegu, mis iseenesest moraalset hukkamõistu ei vääri –, rakenduvad kriminaalmenetluses kõik süüdistatavale isikule kohaldatavad menetluslikud garantiid. Küll on problemaatiliseks peetud *malum prohibitum* range vastutusega süütegusid seetõttu, et kuivõrd tegu on moraalset aktsepteeritavate tegudega, ei pruugi kodanik isegi aimata, et paneb toime midagi keelatud, ent hoolimata kurja tahte puudumisest võib siiski sattuda kriminaalkaristuse alla.²⁰⁶

Kriminaalvastutusele saab võtta nii juriidilisi kui füüsilisi isikuid. Juriidilise isiku kriminaalvastutuse aluseks on *respondeat superior*-doktriin, st juriidiline isik vastutab oma esindajate ja töötajate poolt esinduse või töö käigus toime pandud tegude eest, kui tegu oli toime pandud juriidilise isiku huvides ja isegi siis, kui töötaja või esindaja tegu oli vastuolus juriidilise isiku juhtorgani selgelt väljendatud juhistega.²⁰⁷

Haldussanktsioonid²⁰⁸

Enamus järelevalvepädevusega haldusorganeid saab järelevalves lisaks kriminaalsanktsiooni ähvardusele kasutada valikut muidki mõjutusvahendeid, mille seas on ka rahalised sanktsioonid. USA

²⁰³ *Mistretta v. United States*, 488 U.S. 361, 372 (1989).

²⁰⁴ Vt nt 47 CFR § 95.313 (a), mis näeb ette kuni kaheaastase vangistuse raadiojaama operaatorile, kes vähemasti teist korda rikub *Communications Acti* nõudeid.

²⁰⁵ Ingl *strict liability offenses*, mida iseloomustabki, et vastutust ette nägev õigusakt ei nõua vastutuse eeldusena, et süüteo toimepanija oleks käitunud tahtlikult või isegi ettevaatamatult.

²⁰⁶ J. Malcolm. *Criminal Law and the Administrative State: The Problem with Criminal Regulations* (The Heritage Foundation Legal Memorandum no. 130, 2014, http://thf_media.s3.amazonaws.com/2014/pdf/LM130.pdf), p 4.

²⁰⁷ *U.S. v. Hilton Hotels Corp.*, 467 F.2d 1000 (9th Cir. 1972).

²⁰⁸ Terminid *administrative sanctions* või *administrative penalties* USA seadustest ei leia. Seda peaausjalikult seetõttu, et haldusõigust loetakse tsiviilõiguse alla kuuluvaks õigusharuks ja enamuse Eesti mõistes haldusõiguslikest vaidlustest lahendavad tsiviilkohtud.

föderaalseadustest leiab need nimetuste *civil penalty* või ka *forfeiture penalty*²⁰⁹ nime alt. Rahaline sanktsioon on tavaliselt kindlaks määratud ülempiiriga ja selle suuruse kindlaksmääramisel tuleb arvestada nii seda, kui palju rikkuja rikkumise läbi teenis või säästis, kui suur on kahju avalikele huvidele, kas tegu on esmakordse või juba mitmenda rikkumisega, aga ka seda, kas rikkumine oli tahtlik, ettevaatamatu või juhuslik.²¹⁰ Sageli on seadusest alamalseisvates õigusaktides esitatud nn trahvitabelid, kus on esitatud järelevalve korras määratavate rahaliste sanktsioonide arvutamise alused.²¹¹ Kui rahaline sanktsioon järgneb järelevalveorgani poolt tehtud ettekirjutuse täitmatajätmisele, on sisuliselt tegu sunnirahaga, kuivõrd mitmetes õigusaktides on märgitud, et iga päev, mil ettekirjutus on täitmata, loetakse eraldi rikkumiseks, mille eest saab sisse nõuda rahalise sanktsiooni.²¹²

Sageli on järelevalveorgani poolt määratud rahaline sanktsioon ette nähtud sama rikkumise eest, mille eest on seaduses ette nähtud ka kriminaalkaristus, kuid selle erinevusega, et kriminaalkaristust ette nägevas sättes on ka *mens rea* element määratletud, rahalist sanktsiooni saab aga rakendada ilma, et spetsiifiline *mens rea* oleks tuvastatud.²¹³ Küsimus sellest, kas sama rikkumise eest rakendatud rahaline sanktsioon ja kriminaalkaristus teineteist välistavad kahekordse karistamise keelu²¹⁴ valguses, on omajagu segadust tekitanud. 1989. aastal leidis USA ülemkohus, et kuivõrd nii rahalise sanktsiooni kui kriminaalkaristuse eesmärk on sisuliselt sama, st edasisi rikkumisi ära hoida, on mõlema puhul tegu karistusega, mistõttu sama rikkumise eest saab rakendada vaid üht – kas siis kriminaalkaristust või rahalist sanktsiooni.²¹⁵ Selles kohtuasjas ületas rahalise sanktsiooni määr oluliselt kahju, mille rikkumine endaga oli kaasa toonud ja kohus lähtus tavapärasest tsiviil- ja kriminaalõiguse vahelisest kaksikjaotusest, kus kriminaalõiguse eesmärgiks on tavapäraselt karistada, tsiviilõiguse eesmärgiks aga kompenseerida ja heastada.²¹⁶ 1997. aastal Ülemkohus muutis oma seisukohta ja kirjutas, et esimesena tuleb kahekordse karistamise keelu küsimuse lahendamisel silmas pidada, et konstitutsioon keelab kahekordse kriminaalkaristuse mõistmise sama teo eest. Kui aga seadusandja on sanktsiooni nimetanud tsiviilsanktsiooniks ja selle sissenõudmiseks määranud tsiviilprotsessi, peavad kohtul olema väga kaalukad argumendid leidmaks, et tegelikult on siiski tegemist kriminaalsanktsiooniga, mis käivitab topeltkaristamise keelu.²¹⁷

Menetluslikust küljest on USA haldussanktsioonide kohaldamise menetlus sarnane UK süsteemiga. Esmalt antakse järelevalvealusele isikule teada järelevalveorgani esialgne hinnang olukorrale või teatatakse rikkumise kahtlusest ja nõutakse täiendavat teavet. Sellele järgneb sõltub järelevalvealuse isiku käitumisest: tol on kindlasti õigus suulist ärakuulamist nõuda ning kui suuline ärakuulamine toimub, siis viiakse see läbi võistleva protsessi vormis. Istungit juhib ja lõpliku soovitus ametiasutuse juhile teeb spetsiaalselt selleks määratud juristist menetleja, st ametnik, kes uurimises ja muus

²⁰⁹ *Forfeiture penalty* on sarnane konfiskeerimisele – see on suunatud konkreetse vara vastu, mitte konkreetse rikkuja vastu.

²¹⁰ Vt nt 15 USC 1264 (c)(3).

²¹¹ Vt nt 47 CFR 1.80 - Forfeiture proceedings.

²¹² Vt nt 15 USC 45. Unfair methods of competition unlawful; prevention by Commission, (l)–(m).

²¹³ Vt nt 15 USC 1825.

²¹⁴ Ingl *double jeopardy*.

²¹⁵ *United States v. Halper*, 490 U.S. 435 (1989).

²¹⁶ Vt paradigmade eristamise ja halduskaristuste paigutamise kohta sellesse paradigmasse K. Mann, *Punitive Civil Sanctions: The Middleground between Criminal and Civil Law*, 101 Yale L.J. 1795 (1992).

²¹⁷ *Hudson v. U.S.*, 522 U.S. 93 (1997).

järelevalvetegevuses ei osale, on küllaltki iseseisev ja sõltumatu,²¹⁸ kõrgelt tasustatud ja üldse igatpidi kohtuniku sarnane.²¹⁹ *Administrative Procedure Act*²²⁰ on ette näinud süsteemi, et kvaasikohtulik menetleja teeb otsuse, mille järelevalveasutuse juht võib kinnitada (ja kui just järelevalvealune isik ei soovi otsust vaidlustada, siis tavaliselt kinnitabki). Samas võib asutuse juht aga esialgse otsuse ka tühistada (sh omal algatusel) ning siis asjas ise uue otsuse teha, mida saab vaidlustada föderaalset apellatsioonikohtus. Seesugune protsessuaalne mudel, kus sama asutus annab välja seadusest alamalseisvad õigusaktid, seejärel teostab järelevalvet, teeb esialgse otsuse ja vaidemenetluse, on pärit 20. sajandi alguse raudtee-alasest regulatsioonist, mida Kongress otsustas eeskujuna kasutada ka muude järelevalvepädevusega ametiasutuste puhul.²²¹ USAs ei tõmmata jäika joont järelevalvemenetluse ja kohtueelse süüteo menetluse vahele ja mööndakse, et üks võib teiseks osutada ilma, et menetleja selleks midagi erilist tegema peaks. Seetõttu on konstitutsiooni järgi ette nähtud garantiid nt valitsusasutuste poolt privaatsfääri tungimise vastu samavõrd rakendatavad igas avaliku võimu poolt läbi viidavas menetluses. Osad täiendavad konstitutsioonis sätestatud õigused, tõsi, on spetsiifiliselt rakendatavad vaid süüteo menetlustes. Kõikides USA föderaalkohtutes nii kriminaal- kui tsiviilasjades kehtib föderaalne tõendamismäärustik (*Federal Rules of Evidence*). See lihtsustab oluliselt tõendite kogumist ja erinevates menetlustes kasutamist.

Kohtukaebemenetluses pooled uusi tõendeid ega argumente esitada ei saa ning kohtumenetluses jäävad järelevalveasutuse mõistlikud faktijäreldused ja diskretsiooniotsused muutmata. Samuti jääb tavaliselt muutmata järelevalveasutuse antud tõlgendus segasele seadusesättele.²²²

Nagu Asimow märgib, on sellest põhilisest mudelist USA õiguses mitmeid erandeid – näiteks võib mõnel juhul otsustamisele viiv menetlus olla uuriv ja osadel juhtudel on kohtus võimalik uusi tõendeid ja argumente esitada. Lisaks on mitut sorti vaidluste lahendamiseks USAs loodud erikohtud – näiteks Maksukohus (*Tax Court*) või Veteranide Nõuete Apellatsioonikohus (*Court of Appeals for veterans' Claims*).²²³

Ajalooliselt tagasi vaadates on nähtav trend, et pidevalt laiendatakse järelevalveasutuste pädevust sanktsioonide rakendamisel ja lihtsustatakse selleks vajalikku protsessi. Kui esialgu anti järelevalveasutustele eelkõige pädevus kohtult tsiviilkohtumenetluse korras rahalise sanktsiooni rakendamist taotleda, siis praegu on järjest tavapärasem mudel, kus järelevalveasutus juba ise

²¹⁸ 5 USC 554 nõuab näiteks, et asjas otsust tegev ametnik ei tohi olla teenistuslikult allutatud uurimist või süüditsusfunktsiooni täitvatele ametnikele, samuti ei ole tal lubatud ühe menetlusosalisega suhelda teistele menetlusosalistele teatamata.

²¹⁹ USA süsteemi eripäraks on, et mitmetes ametiasutustes nimetatakse selliseid menetlejaid halduskohtunikeks (*administrative law judge*), nad võetakse tööle Personaliameti (Office of Personnel Management) poolt ja nimetatakse ametisse eluaegsetena. Asimow kirjutab, et need ametnikud ka näevad ennast samasuguste kohtunikeks, nagu muudki föderaalkohtunikud. M. Asimow, *The Administrative Judiciary: ALJ's in Historical Perspective*, 20 J. Nat'l Ass'n Admin. L. Judges 157 (2000). Samas tuleb silmas pidada, et osade järelevalveasutuste protseduuri reguleerivad erisätted ja neis teevad otsuseid muu nimetusega ametimehed – nt *hearing officer* või *commissioner*, kel pole samavõrd kõrgeid ametialaseid tagatiseid, kuid kelle puhul samuti nõutakse sõltumatust ja iseseisvust.

²²⁰ 60 Stat. 237.

²²¹ M. Asimow, *Five Models of Administrative Adjudication*, 63 Am. J. Comp. L. 3 (2015), 11.

²²² *Chevron USA, Inc. v. Natural Resources Def. Council*, 467 U.S. 837 (1984); *Auer v. Robbins*, 519 U.S. 452 (1997).

²²³ Asimow, *Five Models of Administrative Adjudication*, *op. cit.*, 14.

rakendab sanktsiooni ja rikkujal on võimalik sanktsiooni rakendamist kohtus vaidlustada.²²⁴ Kuivõrd järelevalveasutuste poolt rakendatavad või taotletavad sanktsioonid on “tsiviilsanktsioonid”, kehtivad nende puhul ka tsiviilasjade kohta rakendatavad tõendamisreeglid, sh on tõendamisstandardiks süüteasjades tavalise “väljaspool mõistlikku kahtlust” asemel hoopis “tõendite ülekaal”. Samuti on USAs sanktsioonide rakendamisega lahutamatu seotud idee kokkuleppimisest ja kompromissist – järelevalveasutusel on tavaliselt pädevus ise sõltuvalt rikkuja koostöövalmidusest mingis osas esialgsetest nõudmistest järele anda.²²⁵

USA haldussanktsioonide-süsteemi kriitika võib jagada laias laastus kaheks: esmalt on endiselt üleval küsimused võimude lahususest ja tasakaalustatusest olukorras, kus sisuliselt nii seadusandja, uurija, süüdistaja kui otsustaja on sama institutsioon.²²⁶ Tundub aga, et enamuse kirjutajaid on selles osas pigem pragmaatikud ja nn tsiviilsanktsioone kui selliseid kahtluse alla ei sea, kuna leiavad, et seesugune “vahepealne” sanktsioonimehhanism, mis küll lööb valusasti²²⁷, ent ei ole piiratud kriminaalmenetluse keerukusega, on kasulik. Teine peamine kriitika on üsna ootuspäraselt suunatud konkreetsemalt protsessuaalsetele garantiidele (ja iseäranis nn tsiviilkonfiskeerimise²²⁸ osas on mitmed minetused ja järelevalvajate ülemäärane ja kohati pahatahtlik agarus toonud terava kriitika²²⁹).

3.7. Kokkuvõtte võrdlusriikide analüüsist

Kokkuvõttes võib asuda seisukohale, et halduskaristuste süsteem, mis enamikus käsitletud riikides olemas oli, on ajalooliselt tekkinud eelkõige vastukaaluks keerukale ja kulukale kriminaalmenetlusele (mille reegleid, muide, teatud erisustega näiteks Saksa halduskaristusmenetluses ikkagi rakendatakse). Saksamaal aitab halduskaristuste olemasolu tasakaalustada ka juriidilise isiku kriminaalvastutuse puudumist kriminaalmenetlusest, millest Saksamaa veel siiani (kuigi mitte enam nii kindlameelselt) õigusteoreetilistel põhjustel kinni hoiab.

Eelnev ülevaade toob kõnekalt välja probleemid, mis halduskaristusmenetluse tutvustamisega pea kõigis riikides kohe kerkivad: küsimus sellest, millises ulatuses kohaldada õigust keelduda ütluste andmisest ning kas ja kui palju on menetlusalusel isikul kohustust teha uurimisasutusega koostööd muu hulgas dokumentide üleandmise näol (s.o küsimus enese mittesüüstamise privileegist). Riigid, mis seejuures isikute õigusi enam piiravad, näivad küll rakendavat ahvatlevalt efektiivset halduskaristusmenetluse süsteemi, kuid iseküsimus on, kas selle süsteemi osised ka EIÕK standardile vastavad (nt on Saksamaal järjest enam leviv juriidilistele isikutele asetatud kohustus ütlusi anda vastuolus mitte ainult EIK, vaid ka EK praktikaga). Ühtegi viidet sellele, et käsitletud riikide puhul oleks tegemist süsteemiga, kus rikkumisi eriti tõhusalt (st eriti madala ressursikuluga saadakse igatpidi legitiimne ja usaldusväärne eesmärgipärane lahendus) menetletakse, analüüsi autorid

²²⁴ K. Mann, *op. cit.*, 1850.

²²⁵ Seesugune pädevus tuleneb tsiviilprotsessi olemusest, aga on mõnel juhul ka otse sedausesse sisse kirjutatud.

²²⁶ Vt nt A. Bendor, S. Yadin, Regulation and the Separation of Powers, 28 S. Cal. Interdisc. L.J. 357 (2019).

²²⁷ Vt nt kirjeldust tsiviilsanktsioonidest kui EPA käsutuses olevast kõige tähtsamast haamrist, millega rikkujatele pihta anda – N. S. Dufau, Too Small to Fail: A New Perspective on Environmental Penalties for Small Businesses, 81 U. Chi. L. Rev. 1795 (2014).

²²⁸ *Civil forfeiture* – eelduslikult kuritegevusega seotud vara ja kuritegevusest saadud tulu konfiskeerimine

²²⁹ Vt nt M. M. Cheh, Can Something This Easy, Quick, and Profitable Also be Fair: Runaway Civil Forfeiture Stumbles on the Constitution, 39 N. Y. L. Sch. L. Rev. 1 (1994).

teaduskirjandusest ei leidnud. Pigem jäi teaduskirjanduses kõlama väide, et menetluse õgvendamine on toimunud põhiõiguste arvelt, ja seda nii mõnigi kord küsitavas ulatuses.

4. Intervjuud Eesti kohtuväliste menetlejatega

4.1. Intervjuude metoodika

Analüüsi autorid viisid septembris ja oktoobris 2019 läbi kuus intervjuud järgmiste kohtuväliste menetlejatega (edaspidi kasutatakse lühendit kvm): Finantsinspeksioon (FI), Konkurentsiamet (KA), Andmekaitseinspeksioon (AKI), Rahapesu Andmebüroo (RaB), Maksu- ja Tolliamet (MTA) ja Keskkonnainspeksioon (KKI). Intervjuud toimusid kvm-te esindajatega kokkulepitud ajal ja kohas, kusjuures igat intervjuud viis läbi vähemalt kaks analüüsi koostavat eksperti. Kõik intervjuud lindistati intervjuueeritavate teavitatud nõusolekul ning salvestised on analüüsi autorite valduses. Intervjuude läbiviimiseks kasutasid autorid järgmist kava, mille pidepunktid saadeti kvm-tele ka e-maili teel ette:

Teemade ring 1. Kehtiva seaduse järgi olete kohtuväliseks menetlejaks Teie pädevusse antud valdkonnas. Milliseid konkreetseid takistusi näete väärtegade menetlemiseks ja rikkumise toime pannud isikute karistamiseks? Palun kirjeldage nimetatud takistusi võimalikult detailselt, sh vajadusel vastavatele VTMS vm seaduste (nt KarS) sätetele viidates. Kas need takistused tulevad ette arvestataval hulgal Teie asutuse läbiviidud menetlustes või üksikjuhtudel?

Teemade ring 2. Meile teadaolevalt toetab Teie asutus Teie valdkonda kuuluvate õigusrikkumiste viimist haldusmenetluse alla. Palun nimetage konkreetset põhjust, miks. Kas Teie hinnangul tulenevad need põhjused eelmises punktis nimetatud puudujääkidest, mis Teie hinnangul vääртеomenetlusõiguses esinevad?

- Täiendav küsimus AKI-le:

Olete meile teadaolevalt justiitsministri asjakohase 01.08.2016 VTK kohta arvamust avaldades leidnud, et „haldustrahvide“ kohaldamise võimaluse haldusmenetluses sätestamise asemel toetate karistusõiguse regulatsiooni täiendamist (AKI peadirektori 01.11.2016 arvamus „EL haldustrahvide kohaldamine Eestis“). Kui olete sellest seisukohast kaugenenud, siis miks?

Kas Teie asutuse seisukoht eelnevas küsimuses muutuks, kui vääртеomenetluse raamistik võimaldaks Teil sooritada menetluse käigus selliseid toiminguid, mis kogumis kompenseeriksid süüteomenetluses kaasaaitamiskohustuse puudumise? Milliseid muudatusi kehtivasse vääртеomenetluse õigusraamistikku sellisel juhul visandaksite?

Kas Teie hinnangul tuleb haldusmenetluse alla viia kõik Teie asutuse pädevusse kuuluvad õigusrikkumised või üksnes osad neist? Miks?

Kui arvestada eelöeldut, siis milline on Teie hinnangul parim võimalik haldusmenetluse alaliik (riikliku järelevalve menetlus, sunniraha vm) EL õigusaktides ette nähtud haldusmeetmete kohaldamiseks Eestis? Kuidas määrata sellisel juhul vaide- ja kohtualluvust?

- Täiendav küsimus Konkurentsiametile:

Olete varasemalt märkinud (dokument vääртеo ja haldustrahvide võrdlusest konkurentsijärelevalves), et Teie hinnangul on haldusmenetluse põhimõtted sobilikud keerukate majandusalaste rikkumiste uurimiseks, kuid haldusmenetluses ettenähtud

menetlustoimingud vajavad nimetatud rikkumiste tõhusaks uurimiseks teatavat kohendamist. Oskate täpsustada, milliseid kohendamisilmas peate?

Millisel määral sobib Teie valdkonnas sunniraha menetlus EL õigusaktides ette nähtud haldusmeetmete kohaldamiseks?

Asendustäitmise ja sunniraha seaduse (ATSS) järgi tuleb sunniraha kohaldamiseks eelnevalt teha ettekirjutus, mis paneb isikule kohustuse teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost, ja sunnirahale peab eelnema hoiatus. Sunniraha kohaldamise menetlus ei sobi seega olukorda, kus tegemist on vahetu ohu olukorraga. Kuivõrd tuleb Teie asutusel selliseid olukordi ette?

Kui seadusandja otsustaks Teie pädevusse antud valdkonnas Teie hinnangul kõige otstarbekama lahenduse kasuks EL õigusaktides ette nähtud haldusmeetmete ülevõtmiseks haldusmenetluse raamides, siis millisel määral oleks selline õiguslik regulatsioon ka menetlusosalisele piisavalt õigusselge? Kas selle õigusraamistiku pinnalt suudaks menetlusosaline mh mõista tema suhtes n-ö halduskaristuse kontekstis tehtava menetlustoimingu kuuluvust haldusmenetluse (vs. süüteomenetluse)? Millisel määral võib ta loota sellele, et täites karistuslikku eesmärki kandvas haldusmenetluses kaasaitamiskohustust, ei ole selle tulemusel saadav teave edaspidi kasutatav kriminaalmenetluses?

Mil määral täidavad Teie valdkonnas EL õigusaktides ette nähtud haldusmeetmed preventiivset ja mil määral repressiivset eesmärki? Kuidas suhtute arusaama, et EL-i õigusaktides sätestatud halduskaristused on iseloomult käsitatavad karistuslikena, mistõttu tuleb nende puhul tagada süüteomenetlusega analoogilised menetluspõhiõigused, isegi kui formaalselt on valitud haldusmenetluse raamid?

4.2. Kokkuvõtted intervjuudest kohtuväliste menetlejatega

Kõige vähem hindas olukorda problemaatiliseks keskkonnainspeksiioon (**KKI**). KKI selgitas, et neile praegune väärteomenetluse mudel sobib, sest see toimib. Kõik KKI-sse inspektoritena tulnud isikud läbivad koolituse, samuti hinnatakse ja kontrollitakse nende tööd jooksvalt ning korraldatakse koolitusi. Kui tekivad väärpraktikad, siis konkreetsete inspektoritega kas kõneletakse ja selgitatakse olukorda või korraldatakse koolitus. Halduskaristuste vajadust KKI ei tunneta (välja arvatud uue praegusel hetkel koostamisel olema kalanduse valdkonna EL määruse näol, kus tahetakse kehtestada kohustuslik haldustrahvide sisseseadmine selles valdkonnas, ja millele KKI esindajad läbirääkimiste käigus on siiani vastu olnud), vaid pigem leiab, et kehtivat ja toimivat süsteemi ei tohiks ilmaasjata lõhkuda. Kui halduskaristused siiski sisse viiakse, siis koolitab KKI oma inimesed ümber. Probleeme juriidilise isiku vastutusega KKI siiani märkimist väärivas ulatuses tunnetanud ei ole; küll on olnud mitmeid menetlusi ühe suure ettevõtte suhtes ning nende puhul on juriidilise isiku vastutusele võtmine jäänud selle taha, et derivatiivse vastutuse eelduseks olevat isikut ei ole suudetud kindlaks teha.

Finantsinspeksiioon (FI) tõi välja järgmised probleemid, selgitused ning täiendavad mõtted:

1. Karistusseadustikus sätestatud väärteotrahvide ülemmäär on liiga madal, seda eriti juriidiliste isikute puhul, kus see ei oma heidutavat toimet. Kõrvalepõikena olgu märgitud, et juba praegu

on FI käsutuses hulganisti haldusmeetmeid, mis piiravad isiku õigusi palju rohkem kui rahaline sanktsioon (nt võib FI kohustada panku seadma endale täiendav likviidsuspuhver või Euroopa Keskpank (koostöös FI-ga) võib otsustada konkreetne finantsasutus sulgeda; FI võib keelata rikkumise toime pannud töötajal finantssektoris töötada jne), mille kasuks FI võib otsustada ka juhul, kui leiab, et väärteotrahv ei oleks konkreetsetes olukorras piisavalt mõjus.

2. Juriidilise isiku derivatiivne vastutus – eriti suurte ettevõtete puhul on keeruline kindlaks teha isikut, kelle kaudu juriidilisele isikule vastutus omistada. Lisaks on hulk kohustusi, mis seaduse järgi on sätestatudki üksnes juriidilisele isikule, mitte aga füüsilisele isikule. Seega ei ole juriidilist isikut KarS § 14 alusel tegelikult üldse võimalikki vastutusele võtta.
3. Lühikesed aegumistähtajad, mis vähemalt osaliselt (kuid mitte täiel määral) on probleemiks seetõttu, et juriidilise isiku vastutuse kindlakstegemiseks tuleb omakorda kindlaks teha KarS § 14 nõuetele vastav isik. Euroopa Keskpanga menetletavatel rikkumistel on aegumistähtaeg viis aastat.
4. *Ab ovo* põhimõtte väärteomenetluses takistab menetluse tõhusat läbiviimist ning on vastuolus põhimõttega, et karistuse määrab pädev järelevalveasutus. Tegelikult kontrollivad kohtud mitte üksnes järelevalveasutuse kaalutlusi, vaid kogu asja otsust peale, vaadates tihti karistuse ümber.

Lisaks märkis FI, et nende valdkonna eripära tõttu ei olegi neil tihti huvi ega vajadust konkreetset füüsilist isikut karistada (nt aruandluskohustuse täitmata jätmise eest), vaid nende huvi on eelkõige mõjusate vahenditega tagada, et ettevõtte (ja teised sarnased ettevõtted) rikkumise lõpetaksid ja edaspidi rikkumistest hoiduksid.

Konkurentsiamet (KA) osutas järgmistele probleemidele ja esitas intervjuu käigus järgmisi mõtteid:

1. Erinevalt FI-st on sunniraha KA valdkonnas põhjendamatult väike, maksimaalselt 9600 eurot.
2. KA-l tuleb tihti menetlus läbi viia topelt – esialgu haldusmenetlus, ja kui tuvastatakse rikkumine, siis väärteomenetlus (mille puhul omakorda võib asja uuesti arutada maakohtus *ab ovo*), mis tingib ressursside raiskamise ning on põhjustanud pahameelt ka asjassepuutuvate isikute (menetlusalused isikud, tunnistajad jne) seas, et neid mitu korda sama asjaga tülitatakse.
3. Väärteomenetluses puudub isikutele kaasaaitamiskohustus, sh selgituste jagamise kohustus, ja seetõttu on KA-l raskusi isikute süüd tõendavate tõendite kogumisega.
4. Juriidilise isiku karistamine on derivatiivse vastutuse kasutamise tõttu raskendatud, kuivõrd tihti ei õnnestu välja selgitada füüsilist isikut, kes rikkumise toime pani. Samas ei ole KA hinnangul füüsiliste isikute karistamine konkurentsialaste süütegude eest üldsegi mitte primaarne ning turgu korrastava efektiga on märksa enam juriidiliste isikute karistamine. Praegune regulatsioon on tinginud olukorra, kus rikkumise eest on kõige lihtsam karistada väikesi ettevõtteid, kus n-ö käsuliin on selge ja juhtkond ei ole aja jooksul vahetunud.
5. Praegused väärteotrahvi määrad on väikesed ning ei oma ettevõtjatele heidutavat mõju.
6. Konkurentsialased väärteoasjad on keerukad ja mahukad, mistõttu nad ei sobitu hästi väärtegude kui lihtsamate süütegude üldisesse loogikasse, mida on näha ka maakohtute suhtumisest. Võib öelda, et halduskohtunikud haakuvad konkurentsialaste temadega palju paremini.

Andmekaitseinspektiooni (AKI) hinnangul on suurimateks probleemideks lühikesed aegumistähtjad, mille jooksul ei jõuta lõpplahenduseni ning juriidilise isiku derivatiivne vastutus, mis kohustab välja selgitama konkreetse rikkumise toime pannud füüsilist isikut. AKI valdkonnas on sunniraha suurust võrreldes üldmääraga küll tõstetud, kuid AKI jaoks on probleemiks see, et täitur võtab sunniraha sissenõudmise eest täitemenetluse alustustasu, mille AKI peab küll ära maksma, kuid hiljem endale tagasi ei saa. AKI selgitas ka seda, et enamasti menetlevad nad füüsilisi isikuid (n-ö andmesurfajaid), juriidilisi isikuid vähem, kuivõrd füüsilised isikud surfavad enamasti enda tarbeks. AKI ei tunneta oma praktikast lähtuvalt vajadust haldustrahvidele üle minna, kuid rõhutab, et selline nõue tuleneb EL-st.

Rahapesu andmebüroo (RaB) jagas eelnevaid seisukohti, mille järgi suurimateks probleemideks on juriidilise isiku derivatiivse vastutuse mudel, lühikesed aegumistähtjad ja menetluste dubleerimine. RaB märkis, et *ab ovo* menetlus ei ole probleemiks, küll aga maakohtute teadmatus valdkonnast.

Maksu- ja Tolliamet (MTA) tõi samuti suurimate probleemidena välja menetluste dubleerimise ja aegumise küsimuse ning juriidilise isiku derivatiivse vastutuse. Samuti leidis MTA, et isikutel võiks menetluses olla kaasaaitamiskohustus isegi siis, kui menetlus päädib lõpuks mingi sanktsiooniga.

Kokkuvõttes võib järeldada, et kohtuväliste menetlejate probleemide ring kippus nende valdkonnaspetsiifilisi muresid välja jättes siiski kattuma ning hõlmas järgmisi punkte:

1. Rahatrahvide liiga madal määr, mis ei vasta EL õigusele ega oma heidutavat toimet.
2. Liiga lühikesed aegumistähtjad karistusseadustikus.
3. Juriidilise isiku derivatiivne vastutus ehk täpsemalt kas ei suudeta tõendada relevantse füüsilise isiku süüd või ei ole seaduse järgi sellele isikule vastutust üldse võimalik omistada (nt paneb seadus juriidilisele isikule peale mingi kohustuse, füüsilisele isikule aga mitte).
4. Haldus- ja väärteomenetluse dubleerimine, mis toob kaasa ajakulu, menetlusosaliste pahameele, ei võimalda tõendeid ühest menetlusest teise tõsta jne.
5. Süüteomenetlusele omane tõendamiskoormuse jaotus, millest märksa efektiivsem oleks haldusmenetlusele omane kaasaaitamiskohustus.
6. Väärtegude alluvus maakohtule, mille tulemusena arutavad keerukat valdkonnaspetsiifilist asja kohtud, kes on harjunud väärtegudega kui n-ö väikeste kuritegudega, samal aja kui halduskohtutele ei ole sellised valdkonnad tundmatud.
7. *Ab ovo* põhimõtte maakohtus, mis tingib asja uuesti läbivaatamise ning kohtuvälise menetleja karistusotsuse ümbervaatamise.
8. Sunniraha liiga väike maksimumsumma ja selle sobimatus halduskaristusena, kuna on mõeldud eelkõige rikkumise lõpetamise motiveerimiseks.

5. Võimalikud lahendused ja nende analüüs

5.1. Üldiselt võimalikest lahendusvariantidest

Analüüsi autorid alustasid analüüsi läbiviimist pakkumuses toodud hinnangu järgi, mille kohaselt on teoreetiliselt võimalik EL poolt ette nähtud halduskaristuste ülevõtmine Eesti õigusesse kolmes vormis:

- 1) kriminaalkaristustena;
- 2) väärteokaristustena;
- 3) haldusmeetmetena/karistustena

ja kahel viisil

- 1) jättes menetluse reeglistik samaks;
- 2) muutes olemasolevat menetluse reeglistikku

ning täiendavalt (pakkumuses küll mitte kajastatud, kuid projekti alguses üles kerkinud täiendus)

- 1) tehes muudatusi materiaalõigusesse;
- 2) jättes materiaalõiguse puutumata.

Rikkumiste klassifitseerimisel kuriteona, väärteona või mingi kolmandat liiki rikkumisena tuleks eelkõige lähtuda sellest, mis Eesti õiguses erinevaid rikkumisi iseloomustab, mitte sellest, mida üht või teist liiki rikkumise menetluse kohta on seaduses sätestatud. Nimelt tuleb menetlusreeglite kujundamisel arvesse võtta menetluse eesmärki (materiaalõiguse eesmärgipärane rakendamine), kuid seejärel ka konkreetse materiaalõigusvaldkonna prioriteetsust, mis omakorda mõjutab otseselt seda, milliseid ressursse menetlusse ollakse valmis panustama ja mil määral kodanike põhiõiguste riivamist menetluse käigus saab pidada õigustatuks. Ühelt poolt, näiteks kriminaalmenetlusele reserveeritud jälitustegevuse abil oleks võimalik ka väärtegusid avastada, ent väärteod ei ole nii olulised, et nende toimepanijate väljaselgitamise nimel oleks aktsepteeritav inimeste põhiõiguste riivamine jälitustegevuse abil. Ja ei ole aktsepteeritav mingi iseenesest väheolulise õigushüve väheolulise kahjustamise kuriteona defineerimine lihtsalt selleks, et teo toimepanija tabamiseks saaks telefone pealt kuulata või inimesi varjatult jälgida. Teiselt poolt, kui tegemist on teoga, mis väärrib ühiskondlikult suuremat hukkamõistu, s.o rangemat karistust ja on seega isikule väga koormav, peab riik andma talle ka laiemad võimalused oma seisukohtade kaitsmiseks ning riigipoolsete kuritarvituste blokeerimiseks. Sellise kaitse äravõtmine isikult, keda ähvardab raske tagajärg, ei ole õigustatud ka juhul, kui riigi hinnangul võiks see kaasa tuua efektiivsema lõpplahenduseni jõudmise. Seega, teo defineerimine kuriteo, väärteo või mingi kolmandat sorti rikkumisena peaks lähtuma teost endast, mitte reeglistest, mis vastava kategooria teo menetlemiseks on ette nähtud. Selle loogika järgi – kui jaatada kuritegude ja väärtegude kõrvale kolmanda kategooria loomise vajadust, peaks menetlusreeglitest sõltumatult olema selge, mille poolest need “kolmanda kategooria rikkumised” olemasolevast kahest erinevad.

Tuleb märkida, et enamus rikkumistest, mille eest halduskaristuste sisseviimist kaalutakse, on oma olemuselt *malum prohibitum*, mitte *malum in se* rikkumised, mistõttu ei peaks nende näol reeglina olema tegu kuritegudega. See tõdemus ei välista kuidagi võimalust, et mõni tegu või mõnda liiki teod on Eesti seadusandja arvates nii rasked, et need tuleb kuritegudena defineerida ja nende eest kriminaalkorras karistada – seda isegi juhul, kui teo eest efektiivseid (administratiivseid) karistusi

nõutakse ka Eestile siduvates EL õigusaktides.²³⁰ Otsustuse selles osas, kas konkreetsel juhul on õigustatud ja vajalik kriminaalkaristuse kehtestamine, peab tegema Eesti seadusandja lähtudes teo iseloomust.

Kuritegudeks mitteliigituvate karistamist väärivate tegude osas võib järelikult edasi arutada seda, kas EL nõutavad haldussanktsioonid peaks Eesti õiguskorda tulema väärteokaristustena või mingi eraldi kategooriana (nimetagem seda kategooriat praegu tinglikult haldusrikkumisteks).

Käsitades EL nõutavaid haldustrahve Eesti mõistes väärteokaristustena, on esimeseks probleemiks Eestis kehtiv karistusliigi ülemäär, mida on kindlasti vajalik korrigeerida. Sellisel juhul tekib aga olukord, kus karistusseadustiku üldosas rahaliste karistuste maksimummäära puudutavad sätted on leebemad nendest, mida olemuslikult vähem etteheidetavate väärtegude eest saab määrata. Karistumäärade probleemil peatuvad analüüsi autorid pikemalt analüüsi alapeatükis 5.2.1.

Karistuse ülemäär muutmise kõrval on veel mitmeid probleeme, millele kohtuvälised menetlejad on tähelepanu juhtinud, kusjuures mitmed neist 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 portatiivsus ning kohtulik kontroll maakohtutes. Seega, kui piirduda väärteotrahvide maksimummäära tõstmisega, jääksid need olulised probleemid endiselt lahendamata ja võiksid jätkuvalt takistada rikkujatele sanktsioonide rakendamist. Seega vajab allpool pikemalt käsitlemist see, kui palju ja kuidas tuleks Eesti õigust muuta juhul, kui halduskaristused otsustatakse üle võtta väärteokaristustena.

Halduskaristuste ülevõtmine haldusmeetmetena võimaldab analüüsi autorite hinnangul mitut lähenemist, mida tuleks kaaluda. Esiteks on võimalik halduskaristused üle võtta olemasolevate meetmete, nt sunniraha raames, tehes vastavaid asjakohaseid muudatusi materiaal- ja menetlusõigusesse. Teiseks variandiks on kuritegude ja väärtegude kõrvale kolmanda karistatavate tegude kategooria (haldusrikkumised) loomine. Säilitamaks õigusesisest karistatavate tegude süstemaatika selgust, tingiks see valikuvariant nähtavasti vajaduse korrigeerida kehtivat karistusõigust ja vajaduse luua juurde veel üks menetluskord – sedapuhku halduskaristusmenetlus.²³¹ Potentsiaalseks probleemiks selle lahenduse puhul on sisuline põhjendamatus: väga raske on leida kriteeriumit, mille poolest oma olemuselt erinevad haldusrikkumised ja väärteod, et õigustada nende eristamist ja nende menetlemist erineva menetluskorra järgi (sealjuures, suuri trahve kaasa toovaid haldusrikkumisi oluliselt menetlejale soodsama menetluskorra järgi).²³²

Nagu juba eespool märgitud, ei ole menetluslike põhiõiguste eesmärgi ja riigi kohustusega kodanike põhiõigusi kaitsta kooskõlas olukord, kus osa nii olemuslikult kui ähvardava õigusjärelmi poolest

²³⁰ Olgu siiski selguse mõttes veel kord rõhutatud, et vastupidiselt aeg-ajalt kõlavale arvamusele ei nõua EL isikute karistamist just haldussanktsiooni vormis.

²³¹ See omakorda suurendaks menetlusõiguslikku keerukust, millele juba kehtivas õiguses on mitmes aspektis raske ratsionaalset põhjendust leida.

²³² Väärtegude kui väärtusneutraalsete riikliku regulatsiooni rikkumiste kohta vt käesoleva analüüsi alapeatükki 2.1. Kui sellest lähtuda, siis on väga raske selgitada, mille poolest erinevad väärtegudest haldusrikkumised, mis on samuti väärtusneutraalsed riikliku regulatsiooni rikkumised.

sarnastest tegudest nimetatakse ümber millekski muuks, et siis pääseda vajadusest kodanike põhiõigusi austavat menetlust läbi viia.²³³ Samuti on põhiõiguste kaitse seisukohast ebaoluline see, kas mingite tegude karistatavaks tunnistamiseks on motivatsiooni või inspiratsiooni andnud EL või kohapealsed õiguskaitsevajadused. Kui aga on tuvastatav legitiimne karistatavate tegude eristamiskriteerium, siis on põhimõtteliselt võimalik edasi arutleda halduskaristusõiguse sisseseadmise üle.

Olenemata sellest, kas halduskaristused võetakse üle väärtegudena või eraldi haldusrikkumistena (ja seejuures on erinevate välisriikide kogemust silmas pidades võimalik, et samade tegude eest on võimalik nii haldusmõjutusvahendite, halduskaristuste kui kriminaal- või väärteokaristuste kohaldamine), tuleb silmas pidada ülekriminaliseerimise ohtu. Kuna EL õigusaktid eeldavad kohati kõigi valdkonda reguleerivate sätete rikkumise eest karistamist, jõuab Eesti tagasi karistusseadustiku ulatusliku revisjoni eelsesse aega, kus sama fenomeni oli täheldada Eesti väärteoõiguses. 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, mis selgesti täidavad Engeli kriteeriume.

Järgnevalt analüüsivadki autorid joonisel 2 kajastatud lahendusvariante, mida nad kogutud andmete põhjal võimalikuks peavad.

²³³ Just see ongi tinginud EIK poolse Engeli kriteeriumide väljatöötamise.

VÕIMALIKUD LAHENDUSVARIANDID

Väärteomenetlus



VARIANT 1: mehaaniline

Tõstame mehaaniliselt karistuse määrasid, süsteemi üle ei vaata ja muud midagi ei muuda.



VARIANT 2: sisuline

Vaatame süsteemi üle:

- Juriidilise isiku vastutus
- Aegumistähtjad
- Tõendamisreeglid
- Üldine põhimõte, mille kohaselt süü tõendamise kohustus lasub riigil
- *De novo* protsessi põhimõte

MÕLEMA VARIANDI PUUDUS:

Ülekriminaliseerimine, mis on tingitud EL soovist kõigile reeglite rikkumistele reageerida karistamisega.

Haldusmenetlus



VARIANT 1: kohenduslik

Kujundame ümber olemasolevat haldusmenetlust:

- Muudame sunniraha menetluse karistuslikuks.
- Looime erandliku meetmena haldustrahvi nt vaid konkurentsiasjade jaoks.



VARIANT 2: sisuline

Looime uue halduskaristuse süsteemi:

- Töötame välja menetluslikud reeglid halduskaristuste kohaldamiseks haldusmenetluses.
- Paigutame halduskaristused riikliku järelevalve (korrakaitse) menetlusse või kujundame sellest lahus seisva (sellele reeglina järgneva) uue halduskaristuste menetluse.
- Kummagi variandi puhul määratakse karistus haldusaktiga, mille õiguspärasuse suhtes teostatakse kontrolli halduskohtumenetluse korras.

KÕIKIDE VARIANTIDE PUUDUS:

Varjatud ülekriminaliseerimine, mis on tingitud asjaolust, et kõigi reeglite rikkumiste eest küll karistatakse (nii nagu on EL soov), kuid halduskorras.

Joonis 2. Võimalikud lahendused halduskaristuste ülevõtmiseks Eestis

5.2. Lahendusvariant A: Haldustrahvide ülevõtmine väärteokaristustena

5.2.1. Väärteokaristustena ette nähtud rahatrahvi määra tõstmine

Kehtivas karistusseadustikus on füüsilisele isikule ette nähtud rahatrahv kuni 1200 eurot ja juriidilisele isikule 100 kuni 400 000 eurot (KarS § 47 lg-d 1 ja 2). Kuriteokaristusena ettenähtud rahalise karistuse suurus on füüsilisele isikule 30 kuni 500 päevamäär ja juriidilisele isikule 4000 kuni 16 000 000 eurot, kusjuures karistusseadustiku eriosas sätestatud juhtudel võib kohus juriidilisele isikule mõista rahalise karistuse, mille suurus arvutatakse protsendina juriidilise isiku käibest kriminaalmenetluse alustamise aastale vahetult eelneval majandusaastal või juhul, kui isik on tegutsenud alla aasta, siis kriminaalmenetluse alustamise aastal tingimusel, et ka see summa ei ületa 16 000 000 eurot (KarS § 44 lg-d 1, 8 ja 9).

Uue eelnõuga²³⁴ soovitakse rahalisi sanktsioone nii kuritegude kui ka väärtegude eest tõsta. Nimelt soovitakse KarS § 44 lg-s 8 sätestatud rahalise karistuse määra juriidilistele isikutele tõsta 40 000 000 euroni ning KarS § 44 lg-st 9 kaotada ära tingimus, et kui rahaline karistus arvutatakse juriidilise isiku käibest, siis selle maksimumsumma ei tohi ületada KarS § 44 lg-s 8 sätestatud maksimummäära. Rahatrahvide osas on eelnõuga plaanitud karistusseadustikku lisada KarS § 47¹ kõrgendatud ülemmääraga trahvi näol, mida võib selle sätte esimese lõike kohaselt karistusseadustiku eriosas või muus seaduses näha ette põhjendatud juhul, eelkõige kui see on vajalik Eestile siduva rahvusvahelise kohustuse täitmiseks. Füüsilisele isikule on KarS § 47¹ lg 2 kohaselt ette nähtud kõrgendatud ülemmääraga trahv kuni 20 000 000 eurot või kolmekordne väärteo tulemusel teenitud kasule või ära hoitud kahjule vastav summa. Juriidilisele isikule on aga KarS § 47¹ lg 3 kohaselt ette nähtud kõrgendatud ülemmääraga trahv kuni 20 000 000 eurot, kolmekordses väärteo tulemusel teenitud kasule või ära hoitud kahjule vastavas summas või 15 protsenti juriidilise isiku või seaduses sätestatud juhul tema konsolideerimisgrupi konsolideeritud käibest.

Kuna eelnõu eesmärk oli Eesti karistusseadustikus ette nähtud rahatrahvid kooskõlla viia EL õigusega ette nähtud haldustrahvi summadega (vt eelnõu seletuskirja sissejuhatust lk-l 1–2), siis selle raskuspunkt asubki kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi sätestamisel (samas). Juriidilise isiku rahalise karistuse määra tõus on teisejärguline ja tingitud just rahatrahvi määra tõusust.²³⁵ Kuivõrd eelnõus juriidilisele isikule ette nähtud rahatrahvil ei ole ülempiiri (vähemalt ei selgu seda KarS § 47¹ lg 3 grammatilisel tõlgendamisel), ei välista eelnõu seda, et tulevikus hakkavad juriidilistele isikutele

²³⁴ Karistusseadustiku ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seadus (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid). Kättesaadav: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/670d3d4a-8eab-4a31-a5f8-0fd712a2a0f9#suDERPMP>.

²³⁵ Eelnõu seletuskirja lk-l 17 on märgitud: „EL-i õigusaktidest tulenevate kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvide korral oleks teatud juhtudel juriidilisele isikule kohaldatava rahatrahvi ülemmäär väärteo eest kõrgem rahalisekaristuse ülemmäärast, mida kohaldatakse kuritegude eest.

Kuna kavandatava eelnõuga nähakse ette võimalus sätestada juriidilistele isikutele teatud väärtegude eest kuni 20 000 000 euro suurune rahatrahv (teatud käibest või rikkumise tulemusena saadud kasust sõltuva piirmäär korral isegi enam), mis on suurem kui seni kuriteo eest ette nähtud rahalise karistuse ülemmäär, on süsteemsuse tagamiseks põhjendatud kuriteo eest kohaldatavat ülemmäära tõsta. Arvestada tuleb ka seda, et EL-i õigusest tulenevad teatud väärteokoosseisud võivad kvalifitseerivate asjaolude esinemisel täita kuriteokoosseisu. [...] Kriminaalpoliitiliselt ei oleks soovitav olukord, kus juriidilise isiku karistust silmas pidades oleks väärteo toimepanemisest majanduslikult otstarbekam täita ka mõni kvalifitseeriv tunnus, mis tooks kaasa väiksema karistuse ülemmääraga kuriteokaristuse.”

kohaldatavad rahatrahvid olema kohati suuremad kui rahalise karistuse maksimummäär (kuigi KarS § 44 lg-st 9 kaob rahalise karistuse maksimummäär üldse, on siiski tegemist üksnes äärmiselt harva kohaldatava juhuga, mistõttu rahalise karistuse maksimummäärana on põhjendatud käsitada KarS § 44 lg-s 8 sätestatud reegeljuhtu). Täiesti proportsioonist on väljas aga eelnõu kohaselt füüsilisele isikule kohaldatav rahatrahv, mis selgelt ületab kehtiva ja ka eelnõuga paika jääva rahalise karistuse määra. Loomulikult ei ole praktikas välistatud ka kehtiva seaduse kohaselt, et konkreetsele isikule mõistetakse kriminaalmenetluses väiksem rahaline karistus kui oleks mõnele teisele väärtemenetluses mõistetud rahatrahv. Samas, kuritegude ja väärtegade liigitamine toimub karistusseadustikus karistuse järgi, mis ühtlasi peegeldab seeläbi teo sisulist raskust.²³⁶ Seega, kuna kuriteod on raskemad õigusrikkumised kui väärted, peaks nende raskus kajastuma, ja siiani ka on kajastunud, sanktsioonimäärades, mis peaks kuriteo eest loogiliselt ületama väärtete eest ette nähtud rahalise sanktsiooni maksimummäära. Eelnõuga seda põhimõtet aga enam järgitud ei ole. Kuivõrd kõrgendatud ülemmääraga trahv on sadades kordades kõrgem kui seni karistusseadustikus ette nähtud rahatrahv, ei ole seda eelnõu kohaselt võimalik aresti ega üldkasuliku tööga asendada (senised arvutustehted lihtsalt enam ei tööta, kuivõrd pole mõeldud tegelema niivõrd suurte summadega – kui trahviühiku suurus on 4 eurot, siis 4 000 000 eurot trahvi tähendaks 1 000 000 trahviühikut, mille asendamise korral oleks KarS § 72 lg 1 kohaselt asenduskaristuseks 100 000 päeva (273 aastat) aresti, mis aga KarS § 48 arvestades taandub siiski 30 päevale, sest arest karistusliigina ei saa olla 30 päevast pikem).

Vaidlust ei ole selles, et kuriteo-väärtesosanktsiooni tasakaal on paigast läinud EL poolse kohustuse tõttu, millega Eesti on läbirääkimiste faasis kaasa läinud. Vaidlust ei ole selles, et halduskaristuse summade mehaaniline ülevõtmine, mida Eestilt eeldatakse, viib paratamatult senise kuritegude ja väärtegade vahel valitsenud tasakaalu hälbimiseni. Selleks on tõenäoliselt mitu põhjust. Esiteks on EL poolt dikteeritud trahvimäärad Eesti jaoks vähemalt üldjuhul põhjendamatult suured ning ei arvesta meie riigi ja ärikeskkonna suuruse ning inimeste elatustasemega määral, millest lähtub Eesti siseriiklik rahatrahvisüsteem. Kuigi senised väärtekaristused võivad tõepoolest nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute puhul olla ajale jalgu jäänud, võib maksimummäärade sadades või isegi tuhandetes kordades suurendamine olla ülemäärane. Teiseks, nähes ette kohustuse kehtestada etteantud summades (haldus)trahvid, ei pruugi EL küll dikteerida seda, mil viisil sellised summad üle võetakse²³⁷, kuid teda ei huvita samal ajal ka see, milline on tema poolt sätestatud kohustuse mõju riikide sanktsionisüsteemile. Eelnõu näitel tuleb järelda, et haldustrahvide summade mehaaniline ülevõtmine karistusseadustikus omab Eesti karistusõigusele olulist mõju, kuivõrd lükkab paigast senise kuritegude eest ettenähtud sanktsioonide ja väärtegade eest ette nähtud sanktsioonide tasakaalu (rääkimata veel sellest, et toob rahatrahvina sisse summad, mis on seni kehtinud summadest sadades kordades suuremad).

Kuna fakt on see, et EL poolt ettekirjutatud trahvisummadest mööda ei saa, tuleb analüüsida, kas leidub mingisugune teoreetiliselt aktsepteeritav põhjus, miks edaspidi kuriteo-väärtekaristuste traditsioonilist tasakaalu selle puhtal kujul enam ei eksisteeri. Kui sellist tasakaalu ka edaspidi järjekindlalt nõuda, jõuame vältimatult olukorrani, kus füüsilistele isikutele ettenähtav rahaline karistus peaks olema vähemalt 20 000 000 eurot, mis aga ei ole enamasti mõistlik. Seega,

²³⁶ J. Sootak. P. Pikamäe. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Juura: 2015, § 3 komm 2.

²³⁷ Vt käesoleva analüüsi alapeatükk 2.4.

sanktsioonide tasakaalu saavutamiseks (kuna eelnõu ei ole veel vastu võetud, siis praeguses tähenduses tasakaalu säilitamiseks) ei pruugi pelgalt rahaliste karistuste maksimummäärade tõstmine olla kohane meede. Ehkki karistusi mõistvate kohtute kaalutusõigus ja põhjendamiskohustus tõenäoliselt tähendaks, et kõige drakoonilisemaid rahalise karistuse määrasid praktikas ei rakendata, jääb siiski üles küsimus selliste karistuste põhiseaduspärasusest.²³⁸

Võib arutleda, et kuivõrd väärteos süüditunnistamisele ei järgne kriminaalkaristuse kohaldamisele sarnast stigmatiseerimist ega võimalikku vanglakaristust, võibki aktsepteerida erandlikke juhte, mil väärteo eest seadusega ettenähtav rahaline sanktsioon on suurem kui kuriteo eest ettenähtav rahaline sanktsioon. Kui siia juurde lisada argument, et EL on kõrgendatud trahvimäärad Eestile kohustuslikuks seadnud ja Eesti on ise sellega kaasa läinud, siis võib väita, et kõrgendatud määraga rahatrahvi korral enam kuriteo-väärteokaristuse tasakaalu ilmtingimata taotlema ei pea. Seega võivadki teatud väärtegude puhul trahvid olla kõrgemad kui kuritegude puhul. Loomulikult, ja nagu eelnõu seletuskirjaski märgitud (lk 17), on teatud kuriteokoosseisud konstrueeritud kvalifitseeritud väärteokoosseisudena, mistõttu sellistel juhtudel tuleb tähele panna (ja seda on eelnõuga juriidiliste isikute puhul ka arvestatud; ilma detailsesse analüüsi laskumata on võimatu öelda, kas selliseid juhte on ka füüsiliste isikute puhul), et kuriteo toimepanemine ei oleks isikule soodsam kui väärteo toimepanemine.

Tuleb siiski tähele panna, et sätestades EL haldussanktsioonid väärteokaristustena, allutatakse ka need teo raskuse ja sellega kaasneva sanktsiooni proportsionaalsuse kontrollile, mis on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi praktikas päädinud ühel korral ka sanktsiooniraami põhiseaduse vastaseks tunnistamisega.²³⁹ Ei ole välistatud, et sama saatus võib tabada ka EL haldustrahve, mis on oma raskuselt teistest rahatrahvidest kaugelt üle. Küsitav on seejuures, kas põhiseaduslikkuse järelevalve kontrolli läbiviimisel saab Eesti kohustus EL ees olla trahvimäära põhjendavaks legitiimseks argumendiks, kuivõrd kõik Eesti õiguses sätestatud karistused alluvad põhiseaduspärasuse, sh proportsionaalsuse kontrollile ning ainuüksi EL huviga valdkonna vastu või rikkumise ümbernimetamisega selles toimepandud rikkumise märkimisväärset raskust põhjendada ei saa.

Karistuse proportsionaalsuse kontroll on tuttav ka nii Strasbourgi kui Luxembourgigi süsteemile. Esimene jätab sanktsionisüsteemi suuremalt jaolt riigi kujundada ning sekkub üksnes niivõrd suure ebaproportsionaalsuse korral (ingl k *gross disproportionality*), mille tulemusel saab rääkida EIÕK art 3 rikkumisest.²⁴⁰ Teine aga lähtub karistuste kohaldamise küsimuses juba eespool käsitletud nn Kreeka maisi kriteeriumidena tuntud tõhusa, proportsionaalse ja hoiatava meetme põhimõttest.²⁴¹ See nn

²³⁸ RKPJKo 3-4-1-13-15 käsitleb küll otseselt olukorda, kus ülemäärane oli sanktsiooni alammäär ja kohtul seetõttu ei olnud võimalust mõista karistust vastavalt teo raskusele, ent samas lahendis on Riigikohus ka üldiselt märkinud, et karistused, ehkki seadusandja laia diskretsiooni objektiks, peavad siiski olema proportsionaalsed rikkumise raskusega (p 39). Samas lahendis on kohus süüteo eest ette nähtud karistuse proportsionaalsuse tuvastamiseks muu hulgas uurinud seda, kuidas konkreetse süüteo eest ettenähtud karistus suhestub teiste süütegude eest enne nähtud karistustesse. Rahaliste sanktsioonide puhul on karistuse raskuse mõõdupuuks ilmselt muu hulgas ka ühiskonna üldine elatustase, st see, kui palju raha tegelikult väärt on.

²³⁹ RKPSJKo 3-4-1-13-15.

²⁴⁰ EIKo 9. juuli 2013, *Vinter and others v. the UK*, 66069/09, 130/10 and 3896/10, § 103 jj.

²⁴¹ EKO, 23. detsember 2009, *Spector Photo Group NV v. Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen (CBFA)*, C-45/08, § 65 jj.

miinimumumkolmik (*minimum triad*) koos sellega, et EL kasutab oma õigusaktides kriminaalkaristustest kõige laialdasemalt vangistust, on toonud õiguskirjanduses kaasa kriitika, et EL tegevus ei ole kooskõlas ülemäärase karistuse keeluga (*prohibition of excessive punishment*).²⁴² Lisaks leiab õiguskirjanduses kritiseerimist seegi, et EL, andes ette kindlad sanktsiooniraamid (ehk sätestades kvantitatiivsed näitajad), ei arvesta sellega, kuidas erinevad sanktsiooniraamid suhestuvad siseriiklike sanktsiooniraamidega.²⁴³ Nii võib näiteks kuritegu, mida EL ei pea kuigi raskeks ja mille eest ta näeb ette vangistuse 1–5 aastat, asetuda üldiselt leebe karistusseadusega riigis sanktsiooniraami tõttu selle riigi keskmisest raskemate kuritegudega samale tasemele. Samamoodi ei võta haldussanktsioone ette nägevad EL õigusaktid kuidagi arvesse konkreetse liikmesriigi üldist karistuspoliitikat ja sanktsioonisüsteemi. Õiguskirjanduses leitakse, et lahendus oleks see, kui EL hakkaks kuritegude eest ettenähtavaid sanktsioone ette kirjutama kvaliteedi, mitte kvantiteedi järgi (s.o määratledes, et tegemist on kerge, keskmise, raske kuriteoga, mille järel riigid saavad sellele anda enda karistussüsteemist lähtuvad sanktsiooniraamid).²⁴⁴ Ka EIK ning EK ei arvesta karistuse proportsionaalsuse kontrollimisel riikliku sanktsioonisüsteemi eripärasid ja loogikat, millest lähtus näiteks Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium asjas 3-4-1-13-15, kuna sarnaselt EL seadusandjale puudub neilgi süvateadmine siseriiklikust sanktsioonisüsteemist. Seega opereerivad riigivälised institutsioonid paratamatult mingi oma arusaamaga sanktsioonisüsteemi olemusest ja tõhususest, mis ei pruugi langeda kokku konkreetse riikliku sanktsioonisüsteemi loogikaga. Siseriiklikud kohtud ei aktsepteeri EL ettekirjutusi sanktsioonimäärade osas alati ilma kriitikameeleta. Näiteks kaasuses, kus EK luges konkreetsetel asjaoludel proportsionaalseks kindlasummalise trahvi,²⁴⁵ märkis Rootsi Ülemkohus, et EK tõlgendusest võib mitte juhinduda tingimusel, et selline tõlgendus on tõsine ja ühemõtteline EIÖK rikkumine.²⁴⁶

Ettepanek: Asuda seisukohale, et arvestades kuriteosanktsioonide ja väärteosanktsioonide olemuslikku erinevust (ühed stigmatiseerivad ja sisaldavad isikule etteheidet õigushüve kahjustamise eest; teised oluliselt vähem stigmatiseerivad (kui üldse stigmatiseerivad) ja sisaldavad väärtusneutraalset reaktsiooni reeglite rikkumise eest), võivad teatud juhtudel väärtegude puhul olla trahvid kõrgemad kui kuritegude puhul. Seda seisukohta saab lugeda põhjendatuks siiski eelkõige juhtudel, kui Eestil on siduv kohustus EL ees. Kuna teatud kuriteokoosseisud on konstrueeritud kvalifitseeritud väärteokoosseisudena, tuleb sellistel juhtudel tähele panna, et kuriteo toimepanemine ei oleks isikule soodsam kui väärteo toimepanemine. Etteruttavalt saab öelda, et sarnast loogikat saab kasutada ka põhjendamiseks, miks haldussanktsioonid on teatud juhtudel raskemad kui rahalised karistused, juhul kui langetatakse valik haldussanktsioonide kasuks.

²⁴² A. M. Rodrigues. Fundamental Rights and Punishment: Is There an EU Perspective? *New Journal of European Criminal Law* 2019/1, lk 20.

²⁴³ Samas, lk 25.

²⁴⁴ P. Caeiro, M. A. Lemos. "Content and impact of approximation: The case of terrorist offences" in F. Galli, A. Weyembergh (eds), *Approximation of Substantive Criminal Law in the EU: The Way Forward*. Université de Bruxelles, 2013, lk. 166 jj; P. Caeiro. "Beyond competence issues: Why and how should the EU legislate on criminal sanctions?" in R. Kert. A. Lehner (eds.), *Vielfalt des Strafrechts im internationalen Kontext*. Festschrift für Frank Höpfel zum 65. Geburtstag. Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2018, lk 663. Samale seisukohale võib asuda ka haldussanktsioonide osas.

²⁴⁵ EKo 17. oktoober 2013, *Billerud Karlsborg AB and Billerud Skärblacks AB v. Naturvårdsverket*, C-203/12, § 39-42.

²⁴⁶ *Billerud case*, NJA 2014, s 79, § 17.

5.2.2. Juriidilise isiku vastutuse ümbervaatamine

Vestlusest kohtuväliste menetlejatega tuli väga selgesti välja, et oluliseks takistuseks süütegude menetlemisel on juriidilise isiku derivatiivne vastutus, mis tuleneb KarS §-st 14 ja mille osas on Riigikohtu kriminaalkollegium andnud täpsustavad juhised tegevusetusdeliktide tarvis nn jääpurikakaasuses.²⁴⁷ Kohtuvälised menetlejad selgitasid, et tihti on võimatu tuvastada isikut, kes vastaks KarS § 14 nõuetele, ja seda eriti suuremate ja keerukama struktuuriga juriidiliste isikute puhul, kus tavatöötajast n-ö kõrgemale liikumine on sageli tupiktee. Juriidilise isiku vastutuse õgvendamine ei oleks kohtuväliste menetlejate sõnul küll mingi võluvits, mis kõigile probleemidele lahenduse tooks, kuid aitaks olulisel määral tagada, et selgelt juriidilise isiku kasuks toime pandud tegude suhtes alustatud menetlused ei sumbuks üksnes selle tõttu, et organi, selle liikme, juhtivtöötaja või pädeva esindaja tegu või tegevusetust ei ole võimalik tuvastada ega tõendada.

Juriidilise isiku vastutuse määratlemisel kasutataksegi laias laastus kahte vastanduvat mudelit – ühelt poolt derivatiivse vastutuse mudelit, millest lähtub ka KarS § 14, ning teiselt poolt organisatsioonilise vastutuse mudelit, mille kõige puhtamat näidet esindab Austraalia.²⁴⁸ Vahemärkusena olgu öeldud, et teatud riigid, näiteks Saksamaa, ei tunnista siiani juriidilise isiku kriminaalvastutust ning on juriidilise isiku vastutuse küsimuse lahendanud mingeid teisi meetodeid kasutades (Saksamaa näiteks läbi halduskaristuste). Aga isegi siis, kui juriidilise isiku vastutus ei ole lahendatud kriminaalvastutusena, tuleb leida vastus küsimusele, kas vastutuse kindlakstegemisel lähtutakse derivatiivsest või organisatsioonilisest mudelist/lähenedisest.

Derivatiivse vastutuse mudeli järgi on juriidiline isik õiguslik fiktsioon ning teda tuleks vaadelda üksnes üksikisikute summana, mis tähendab omakorda, et juriidilise isiku kriminaalvastutus on tuletatav üksikisikute omast. Kuivõrd derivatiivse vastutuse mudeli järgi moodustavad juriidilise isiku üksikisikud, siis kujundlikult on selle mudeli järgi juriidiline isik üks terviklik organ, mille südameks on selle juhatuse liikmed, jäsemeteks tavatöötajad jne.²⁴⁹ Lipulauseks võiks sellel mudelil aga olla ütetus „korporatsioonid ei soorita kuritegusid, seda teevad inimesed“.²⁵⁰ Derivatiivse vastutuse mudeli suurim puudus on aga see, et üksikisiku vastutuse tuvastamise nõudega võib kaasneda olukord, kus juriidiline isik jääb põhjendamatult vastutusele võtmata, sest ei ole võimalik tuvastada konkreetset indiviidi, kes teo toime pani, või konkreetse indiviidi individuaalset vastutust.²⁵¹ Üldiselt võib öelda, et kõik riigid, kes on kehtestanud juriidilise isiku kriminaalvastutuse, on alustanud derivatiivse vastutusega, kuid mingil hetkel hakanud sellesse tegema muudatusi ja mööndusi just selle mudeli jääkuse tõttu.²⁵²

²⁴⁷ RKKKo 3-1-1-84-16.

²⁴⁸ J. Sootak. Karistusõigus. Üldosa. Juura 2018, lk 608-610.

²⁴⁹ J. Keiler, D. Roef (eds.). Comparative Concepts of Criminal Law. 3rd edition. Intersentia, 2019, lk 336.

²⁵⁰ E. Colvin. Corporate Personality and Criminal Liability. Criminal Law Forum, 1995/1, lk 5.

²⁵¹ J. Cobert. The evolving legal test of corporate criminal liability in J. Minkes et al. (eds.). Corporate and White-collar Crime. Sage, 2008, lk 68.

²⁵² J. Keiler, D. Roef (eds.), *op. cit.*, lk 336.

Organisatsiooniline mudel vaatleb juriidilist isikut millegi enama kui üksikisikute kogumina. Selle mudeli järgi on juriidiline isik dünaamiline organisatsiooniline reaalsus, mis suudab ka ise tegutseda.²⁵³ Veelgi enam, juriidilised isikud võivad mõjutada selle liikmeid käituma viisil, mida nad organisatsiooni kuulumata ei valiks.²⁵⁴ Seejuures on oluline tähele panna, et traditsiooniline vaade kuriteole kui teole, millel on nii objektiivne kui ka subjektiivne külge, on füüsilise isiku keskne, kuna eeldab keha ja meele omavahelist koostoimet. Juriidiliste isikute puhul on tegelikkusega paremini kooskõlas see, kui teo kahe külje selgepiirilisest eristamisest loobuda ning ehitada vastutus üles etteheidetavusele.²⁵⁵ Kuna etteheide hoolsuskohustuse täitmatajätmisest omab eelkõige objektiivset iseloomu, on loogiline järeldus, et objektiivse ja subjektiivse külje eristamiseks puudub praktiline vajadus.²⁵⁶ Muide, huvitav on märkida, et sotsiaalpsühholoogia värske uuringute järgi omistavad inimesed juriidilistele isikutele indiviidile omaseid omadusi ning suunavad etteheite tehtud teo eest pigem just juriidilisele isikule kui selle nimel ja huvides tegutsenud konkreetsetele inimestele. Seetõttu ei erine sotsiaalse etteheite tegemine organisatsioonile millegi poolest sellise etteheite tegemisest indiviidile.²⁵⁷ Ja veel, kui vaadata sotsiaalset tegelikkust, siis tuleb tõdeda, et sageli toimivadki organisatsioonid grupidünaamika, mitte tingimata üksikisikute pingutuste pealt.²⁵⁸ Organisatsiooniline mudel aitab tasakaalustada veel teisigi derivatiivse mudeli puudujääke. Esiteks, see võimaldab vastutusele võtta juriidilise isiku ka juhul, kui juhtivtöötaja pole teada, sealhulgas reageerides adekvaatselt tegelikkusele, kus organisatsiooni strateegia töötavad välja just hierarhias kõrgemal olevad isikud, kuid seda viivad ellu, sealhulgas mõnikord süütegude vormis, lihttöötajad, kellel on oht üksinda n-ö hammasrataste vahele jääda. Teiseks, sageli on juriidiliste isikute vastutusele võtmisel takistuseks olukord, kus organisatsiooni juhitakse variisikute, nn tankistide kaudu, kes küll omavad organisatsioonis positsiooni, mis nende tegevust ja tegevusetust juriidilisele isikule omistada võimaldaks, ent tegelikult juriidilise isiku tahet ei kujunda. Kolmandaks, organisatsiooniline mudel võimaldab vastutusele võtta ka selliseid juriidilisi isikuid, kus juhtimise ja vastutuse skeem võib olla äärmiselt keerukas ja derivatiivse vastutuse kohaldamist takistaks see, et vastutavat füüsilist isikut välja selgitada ei õnnestu.²⁵⁹

Loomulikult peab ka organisatsioonilise mudeli järgi juriidilise isiku vastutuse kuidagi tuvastama ja selleks on välja pakutud mitmeid lahendusi. Mõned sellistest lähenemistest jaatavad juriidilise isiku vastutust, kui selle praktika ja menetlused ei ole suutnud ära hoida kuriteo toimepanemist.²⁶⁰ Teised jälle leiavad, et juriidilisele isikule saab ette heita eelkõige seda, et ta rikkumisest teadasaamisel ei võtnud tarvitusele meetmeid rikkumise lõpetamiseks.²⁶¹ Mis puudutab aga tahtlikke kuritegusid, siis

²⁵³ Ka Eestis karistusõiguses ei ole organisatsiooni iseseisva tahte olemasolu midagi võõrast ega ennekuulmatut, kui vaadata Riigikohtu praktikat kuritegelikku ühendusse kuulumise koosseisu küsimuses.

²⁵⁴ E. Colvin, *op. cit.*, lk 24.

²⁵⁵ J. Keiler. *Actus Reus* and Participation in European Criminal Law. Intersentia, 2013, lk 441.

²⁵⁶ J. Keiler, D. Roef (eds.), *op. cit.*, lk 337.

²⁵⁷ M. E. Diamantis. Corporate Criminal Minds. *Notre Dame Law Review* 2016/5, lk 2078-2079.

²⁵⁸ J. Keiler, D. Roef (eds.), *op. cit.*, lk 350.

²⁵⁹ J. Keiler, D. Roef (eds.), *op. cit.*, lk 350–352. Inglismaal on derivatiivne mudel just selle tõttu, et sellega saab vastutusele võtta väiksemaid organisatsioone, pälvinud kommentaari, et see töötab kõige paremini seal, kus seda kõige vähem vaja on ja kõige halvemini seal, kus seda kõige rohkem vaja on. J. Gobert, M. Punch. *Rethinking Corporate Crime*. Butterworths Lexis Nexis 2003, lk 64.

²⁶⁰ E. Colvin, *op. cit.*, lk 24.

²⁶¹ B. Fisse. Corporate Criminal Responsibility. *Criminal Law Forum* 1995/1, lk 33.

siin on tehtud ettepanek, et tuleb kindlaks teha, kas organisatsiooni strateegia oli kuriteo toimepanemine (nt tulenes organisatsiooni reeglitest, praktikast jne).²⁶²

Organisatsioonilise mudeli rakenduse kõige selgemaks näiteks on Austraalia kriminaalkoodeksis²⁶³ sätestatu, kus § 12 sätestab järgmist:

12.3 Fault elements other than negligence

(1) If intention, knowledge or recklessness is a fault element in relation to a physical element of an offence, that fault element must be attributed to a body corporate that expressly, tacitly or impliedly authorised or permitted the commission of the offence.

(2) The means by which such an authorisation or permission may be established include:

(a) proving that the body corporate's board of directors intentionally, knowingly or recklessly carried out the relevant conduct, or expressly, tacitly or impliedly authorised or permitted the commission of the offence; or

(b) proving that a high managerial agent of the body corporate intentionally, knowingly or recklessly engaged in the relevant conduct, or expressly, tacitly or impliedly authorised or permitted the commission of the offence; or

(c) proving that a corporate culture existed within the body corporate that directed, encouraged, tolerated or led to noncompliance with the relevant provision; or

(d) proving that the body corporate failed to create and maintain a corporate culture that required compliance with the relevant provision.

(3) Paragraph (2)(b) does not apply if the body corporate proves that it exercised due diligence to prevent the conduct, or the authorisation or permission.

(4) Factors relevant to the application of paragraph (2)(c) or (d) include:

(a) whether authority to commit an offence of the same or a similar character had been given by a high managerial agent of the body corporate; and

(b) whether the employee, agent or officer of the body corporate who committed the offence believed on reasonable grounds, or entertained a reasonable expectation, that a high managerial agent of the body corporate would have authorised or permitted the commission of the offence.

(5) If recklessness is not a fault element in relation to a physical element of an offence, subsection (2) does not enable the fault element to be proved by proving that the board of directors, or a high managerial agent, of the body corporate recklessly engaged in the conduct or recklessly authorised or permitted the commission of the offence.

²⁶² E. Colvin, *op. cit.*, lk 33.

²⁶³ Kättesaadav: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00043>.

(6) *In this section:*

board of directors means the body (by whatever name called) exercising the executive authority of the body corporate.

corporate culture means an attitude, policy, rule, course of conduct or practice existing within the body corporate generally or in the part of the body corporate in which the relevant activities takes place.

high managerial agent means an employee, agent or officer of the body corporate with duties of such responsibility that his or her conduct may fairly be assumed to represent the body corporate's policy.

Sellest sättest nähtub, et kui kaks esimest vastutuse omistamise varianti (§ 12 lg 2 (a) ja (b)) on derivatiivse mudeli ilmingud, siis kaks viimast (§ 12 lg 2 (c) ja (d)) organisatsioonilise mudeli ilmingud.

UK, kes senini hoidis kinni derivatiivsest mudelist, võttis 2007. aastal vastu seaduse Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act²⁶⁴ (CMA), mille § 1 lg 1 ja 3 sätestavad järgmist:

(1) *An organisation to which this section applies is guilty of an offence if the way in which its activities are managed or organised—*

(a) *causes a person's death, and*

(b) *amounts to a gross breach of a relevant duty of care owed by the organisation to the deceased.*

(3) *An organisation is guilty of an offence under this section only if the way in which its activities are managed or organised by its senior management is a substantial element in the breach referred to in subsection (1).*

Selle sätte järgi on organisatsiooni vastutuseks vajalik järgmiste tingimuste täitmine:

- a) organisatsioonil oli kannatanu suhtes asjakohane kohustus;
- b) selle kohustuse rikkumise põhjustas viis, kuidas organisatsioon organiseeris ja juhtis oma tegevusi;
- c) oluline osa kohustuse rikkumisel seisnes selles, kuidas juhtkond (*senior management*) organiseeris ja juhtis tegevusi;
- d) rikkumine oli raske;
- e) rikkumine põhjustas ohvri surma.²⁶⁵

Seega ei keskenduta vastutuse küsimuse juures mitte konkreetse isiku poolt toime pandud rikkumisele, vaid juhtkonna tehtud juhtimisveale, mis tähendab küll mitte olulist, kuid siiski osalist kõrvalkaldumist klassikalisest derivatiivsest mudelist.²⁶⁶

Hollandi kriminaalkoodeksi § 51 näeb ette nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute kriminaalvastutuse, kuid täpsemaid vastutusaluseid ses osas ei määratle. Huvitaval kombel valitses Hollandis aastaid selles

²⁶⁴ Kättesaadav: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/19/contents>.

²⁶⁵ D. Ormerod. Smith and Hogan: Criminal Law. Oxford University Press, 2008, lk 539.

²⁶⁶ V. Roper. The Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007 – A 10-Year Review. The Journal of Criminal Law 2018/1, lk 57.

küsimuses suur segadus, kuni 2003. aastal tegi Hollandi Ülemkohus otsuse asjas *Driffmest arrest*²⁶⁷. Ülemkohus märkis selles lahendis, et vastutuse omistamine organisatsioonile sõltub paljuski konkreetsetest asjaoludest, kuid kõige üldisemalt võib öelda, et tegu saab organisatsioonile omistada, kui see oli toime pandud organisatsiooni sfääris. Viimasele viitavad aga üks või mitu järgmist asjaolu:

- a) kõne all oleva teo või tegevusetuse pani toime keegi, kes töötab organisatsiooni heaks töölepinguga või muul viisil;
- b) tegu vastab tavalisele organisatsiooni korraldusele;
- c) organisatsioon sai sellest teost mingit kasu;
- d) organisatsioon sai kontrollida, kas tegu leiab aset (nn võimu ja aktsepteerimise kriteerium).²⁶⁸

Nimetatud kriteeriumid ei ole ammendavad ega kumulatiivsed, võimaldades kohtutel igakordselt hinnata, kas on mõistlik organisatsioonile vastutus omistada. Seega võivad kohtud Hollandis kasutada nii derivatiivset kui ka organisatsioonilist mudelit.²⁶⁹ Kui tuleb kindlaks teha ka organisatsiooni tahtlus, siis selleks on Hollandi Ülemkohtul siiani olnud kaks lahendust: tahtlus kas tuletatakse füüsilise isiku tahtlusest (derivatiivne mudel)²⁷⁰ või organisatsioonipoliitikast ja igapäevastest protsessidest.²⁷¹ Kui aga tegemist on ettevaatamatusdeliktiga, tuletatakse ettevaatamatus otse hoolsuskohustuse rikkumisest.²⁷²

Nagu juba eespool märgitud, ei tunnista Saksamaal juriidilise isiku kriminaalvastutust ja juriidilise isiku vastutus on seal lahendatud kvaasi-karistusõigusliku vastutusena haldusõigusrikkumiste vormist. OWiG § 30 lähtub selgelt derivatiivsest mudelist, kuigi OWiG § 30 lg 1 p 5 näeb võimalust võtta juriidiline isik vastutusele ka nende füüsiliste isikute kaudu, kes ei ole klassikalises juhtkonna ringis. Märkimist väärib, et Saksa kohtupraktika kohaselt tuleb tuvastada, et teo pani toime OWiG § 30 lg-s 1 nimetatud isik, kuid tuvastama ei pea selle isiku identiteeti.²⁷³ Täitmaks aga derivatiivsest mudelist tingitud võimalikku karistatavuslünka, sätestab OWiG ehtsa tegevusetusdeliktina ettevõtja vastutuse, kes on tahtlikult või ettevaatamatusest rikkunud järelevalvekohustust, mis tingis süüteo toimepanemise töötaja poolt.

USAs lähtub juriidilise isiku vastutus *respondeat superior*-doktriinist, mille kohaselt juriidiline isik vastutab nende füüsiliste isikute poolt toime pandud süütegude eest, mille füüsilised isikud panid toime tööülesandeid täites ja juriidilise isiku huvides. *Respondeat superior* on pärit kahju hüvitamise õigusest ja võeti juriidilise isiku kriminaalvastutuse alusena kasutusele 1909. aastal. Doktriini kriitikana nähakse pigem seda, et juriidilise isiku vastutus järgneb ka olukordades, kus see oleks ebaõiglane (näiteks olukorras, kus kuritegu pannakse toime reatöötaja poolt või hoopis juhtkonna teadmata).²⁷⁴

²⁶⁷ HR, 21. oktoober 2003, NJ 2006, 328.

²⁶⁸ Seda kriteeriumit kasutavad Hollandi kohtud eelkõige just siis, kui on vaja tõendada *mens rea*. J. Keiler, D. Roef (eds.), *op. cit.*, lk 362. Seega ei saa nõustuda meie õiguskirjanduses tehtud järeldusega, et vastutuse subjektiivsete eelduste tuvastamine väljaspool füüsilist isikut ei ole võimalik. J. Sootak, P. Pikamäe, *op. cit.*, § 14 komm 2.

²⁶⁹ J. Keiler, D. Roef (eds.), *op. cit.*, lk 360.

²⁷⁰ HR, 15. oktoober 1996, NJ 1997, 109.

²⁷¹ HR, 26. aprill 2016, ECLI:NL:HR:2016:733.

²⁷² J. Keiler, D. Roef (eds.), *op. cit.*, lk 364.

²⁷³ 8. veebruar 1994 BGH NStZ 1994, 346.

²⁷⁴ J. N. Gallo, D. M. Greenfield. The Corporate Criminal Defendant's Illusory Right to Trial: A Proposal for Reform. *Notre Dame Journal of Law, Ethics and Public Policy* 2014/2, lk 525–547.

Eelnevast nähtub, et pea ükski võrdlusriik ei ole kinni jäänud derivatiivse mudeli piiratusse, vaid on lähtuvalt kaasaegsetest juriidilise isiku vastutuse väljakutsetest vähemalt osaliselt liikunud pragmaatilisema organisatsioonilise mudeli suunas. Vaieldamatult on selline suund ebamugav just suurkorporatsioonide jaoks, kellel on derivatiivse mudeli puhul (senini olnud) võimalik peituda üksiku juhtival kohal mittetöötava töötaja vastutuse selja taha. Samas nõuab sotsiaalne tegelikkus, millele intervjuude käigus rõhustid ka kohtuvälised menetlejad, just selle probleemi lahendamist. Seejuures ei tulnud intervjuudest kohtuväliste menetlejatega välja, et probleeme derivatiivse vastutusega esineb üksnes selliste rikkumiste puhul, mille karistamist nõuab EL. Vastupidi, kohtuvälised menetlejad, kes tõid derivatiivse vastutuse kui murekoha välja, rõhutasid, et see on probleemiks kogu nende valdkonnas. Seega ei saa asuda seisukohale, et juriidilise isiku vastutuse ümbervaatomist dikteerib EL ja et juriidilise isiku vastutuse probleem oleks lahendatud juhul, kui EL poolt dikteeritud koosseisude jaoks luua eraldi halduskaristuste süsteem, mis võimaldaks juriidilist isikut vastutusele võtta ilma füüsilist isikut kindlaks tegemata.²⁷⁵ Vastupidi, ka n-ö Eesti koosseisude puhul (ja see nähtub ka Riigikohtu praktikast) võib derivatiivse vastutuse mudel olla ajale jalgu jäänud.

Seda, et Eesti kohtud on siiani lähtudes derivatiivsest mudelist teinud juriidiliste isikute karistamise teatud valdkondades pea võimatuks, ei saa neile ette heita, kuivõrd vastava mudeli kasutamist dikteerib KarS § 14. Senini Riigikohtu poolt antud juhtnöörid juriidilise isiku vastutuse osas põhinevadki KarS § 14 grammatilisel tõlgendamisel, mis on vaieldamatult kooskõlas *nullum crimen nulla poena sine lege* põhimõtetega (ja selle alapõhimõtetega). Seega on käesoleval juhul ainuvõimalik lahendus sekkuda seadusandjal ning hinnata, kas KarS §-s 14 sätestatud derivatiivse vastutuse mudel ei ole mitte praeguseks sotsiaalsele tegelikkusele jalgu jäänud. Tähelepanuväärne on see, et näiteks Hollandis, kus juriidilise isiku vastutuse sisustamine on jäetud kohtupraktika kanda, ei ole kohtud lähtunud kitsalt derivatiivsest mudelist, vaid on pragmaatilise kaalutlustel kasutusele võtnud mitmeid organisatsioonilise teooria elemente. Hollandi kohtupraktika demonstreerib selgelt ka seda, et väljumine derivatiivsest mudelist ei päädi tingimata juriidilise isiku objektiivse vastutusega, mille eest on hoiatatud Eesti õiguskirjanduses.²⁷⁶ Vastupidi, *mens rea* element on võimalik sisustada ka juriidiliste isikute puhul, kuid seda tingimusel, et astutakse sammu võrra eemale saksalikust kitsast seisukohast, mille kohaselt on juriidiline isik üksnes õiguslik fiktsioon.²⁷⁷ Siinkohal tuleb rõhutada, et kui Eesti seadusandja oleks karistusseadustiku vastuvõtmisel sakslaste enamuservamusega juriidilise isiku olemuse küsimuses täielikult kaasa läinud, siis oleks karistusseadustikus tulnud juriidilise isiku vastutus üldse sätestamata jätta. Nimelt, ja nagu eelnevalt korduvalt märgitud, ei näe Saksa karistusseadustik ette võimalust juriidilist isikut kriminaalkorras karistada põhjendustel, et juriidilised isikud ei saa iseseisvalt tegutseda, juriidilistel isikutel pole iseseisvat süüvõimet ja kriminaalkaristused on oma olemuselt kohaldatavad vaid üksikisikutele.²⁷⁸ Sisustades juriidilise isiku kriminaalvastutuse läbi derivatiivse mudeli, jaatas Eesti seadusandja juriidilise isiku süüvõimet kui sellist ja edasine valik selles osas, kas jääda derivatiivse mudeli juurde või mitte, sõltub juba Eesti seadusandja tahtest, mitte aga sellest, milliseid diskussioone peetakse Saksamaal.

²⁷⁵ Kusjuures, ka siis ei pruugi probleem olla lahendatud, sest kui vaadata Saksamaa näidet, siis seal käib juriidilise isiku haldusvastutuse tuvastamine samuti läbi derivatiivse vastutuse mudeli.

²⁷⁶ P. Pikamäe. Kes on juriidilise isiku pädev esindaja karistusseadustiku § 14 mõttes? *Juridica* 2010/1, lk 7.

²⁷⁷ Vaata juriidilise isiku vastutuse ümberkujundamise kooskõla süü põhimõttega analüüsi p-s 5.2.5.

²⁷⁸ H. J. Hirsch. Juriidiliste isikute kriminaalvastutusest. *Juridica* 1996/1, lk 17–24.

Juriidilise isiku vastutuse küsimust ei saaks Eesti seadusandja Hollandi seadusandja kombel tõenäoliselt jätta kohtute kanda kahel põhjusel. Esiteks, ilma KarS § 14 muutmata ei saa kohtud üle ega ümber asjaolust, et seadus näeb ette juriidilise isiku derivatiivse vastutuse. Teiseks, kui sõnastada juriidilise isiku vastutus seaduses sama laialt, nagu seda on teinud hollandlased, ei pruugi see kooskõlas olla määratletuspõhimõttega – ja isegi kui on, ei pruugi Eesti kohtud olla valmis oma senist praktikat muutma. Seega soovivad analüüsi autorid seadusandjal vaadata juriidilise isiku vastutuse põhimõtted üle, seades eesmärgiks lahendada kõik seni lahendamata, kuid lahendamist väärivad juriidilise isiku vastutusse puutuvad küsimused (nt ka õigusjärgluse küsimus, vt allpool). Juriidilise isiku tahtlust saaks sellisel juhul sisustada nt hollandlastele sarnaselt läbi konkreetse organisatsiooni kultuuri, mis nägi ette, soosis või ei suutnud ära hoida kuriteo toimepanemist (need suhtumised saaks siduda kavatsuse-otsese tahtluse-kaudse tahtluse mõistetega).

Kitsalt derivatiivsest mudelist loobumisega on tõenäoliselt võimalik lahendada ka tellija poolt tõstatatud konkurentsivaldkonda puudutav küsimus sellest, kuidas tagada kehtivas riigisiseses väärtemenetluses, esiteks, et tütaretevõtte poolt toime pandud ELTL art-te 101 ja 102 rikkumine oleks omistatav emaettevõttele olukorras, kus emaettevõtte ja tütaretevõtte moodustavad ühe ettevõtja ehk majandusüksuse. Kui juriidilise isiku vastutust mitte enam siduda konkreetse isiku teoga, saaks teatud juhtudel tütaretevõttepoolse rikkumise omistada ka emaettevõttele (nt kui emaettevõtte poolt on antud vastav instruksioon või emaettevõtte ei teosta nõuetekohast kontrolli tütaretevõtte üle).

Teine lugu on aga tellija poolt tõstatatud küsimusega, kuidas tagada ECN+ direktiivi art 13 lg-st 5 tulenev kohustus rakendada „ettevõtja“ käsitlust konkurentsioigust rikkunud ettevõtete õigusjärglaste või nende majandustegevust jätkavate isikute suhtes. Ka õiguskirjanduses on juhitud tähelepanu sellele, et seadusandja peaks kaaluma võimalust võtta kasutusele mehhanismid, mis piiraksid juriidilise isiku õigusjärglaste vastutusest vabanemist.²⁷⁹ Riigikohus on selle kohta märkinud, et kuna praegune seadus välistab jõustunud karistusotsusest tuleneva rahalise sissenõude pööramise süüteo toimepanija õigusjärglaste varale, siis seda vähem tuleb kõne alla õigusjärgluse korras karistusõigusliku vastutuse (isiku süü) üleminek.²⁸⁰ Lahendusi probleemi lahendamiseks on Riigikohus oma otsuses pakkunud mitmeid, märkides järgmist: „Praegu võimaldab seadus juriidilise isiku jagunemise, ühinemise või likvideerimise abil vältida selle isiku karistamist või siis muuta karistamine ebatõhusaks põhjusel, et süüteo toime pannud juriidilise isiku majanduslik identiteet on karistamise hetkeks üle läinud mõnele teisele juriidilisele isikule. Taoliste võimaluste olemasolu on vaevalt kooskõlas seadusandja eesmärkidega juriidiliste isikute karistusõigusliku vastutuse kehtestamisel. Samas on seadusandja võimuses luua õiguslik mehhanism, mis takistaks jagunemise, ühinemise või likvideerimise kasutamist süüteo toime pannud juriidilise isiku karistamise vältimiseks. Näiteks on võimalik anda kriminaalasja menetlejale pädevus keelata kriminaalmenetluse tagamiseks teatud tingimustel ja ajaks kahtlustatavast või süüdistatavast juriidilise isiku ühinemine, jagunemine ja likvideerimine. Sellesisuline ettepanek on ka kriminaalmenetluse revisjoni seaduseelnõus, mille järgi täiendatakse KrMS teksti §-dega 141⁵ ja 141⁶, mille sisuks on juriidiliste isikute ühinemise, jagunemise ja ümberkujundamise keelamine ja juriidilistel isikutel tehingute tegemise keelamine

²⁷⁹ J. Sootak, *op. cit.*, lk 630.

²⁸⁰ RKKKo 3-1-1-133-13, p 12.

kriminaalmenetlust tagava meetmena.²⁸¹ Lisaks sellisele menetluslikule abinõule on võimalik kehtestada materiaalõiguse normid, mis looksid seadusliku aluse omistada tegu teatud juhtudel (nt äriühingu ainukese ettevõtte ülemineku korral) juriidilisele isikule, kes on teo toime pannud juriidilise isikuga majanduslikult identne.”²⁸² Olgu märgitud, et Saksa OWiG § 30 lg 2a kohaselt võidakse rahatrahviga karistada ka juriidilise isiku õigusjärglast tingimusel, et trahv ei ületa ülevõetud vara suurust ega trahvi, mis oleks mõistetud õiguseellasele.

Ettepanek: Kaaluda vähemasti väärtegade puhul võimalust juriidilise isiku vastutuse kitsast ja probleeme tekitavast derivatiivse mudeli jäigast kasutamisest loobuda ning liikuda vähemalt osaliselt organisatsioonilise vastutuse poole. Tuleb kaaluda, kas juriidilise isiku tahtluse sisustamine füüsilise isiku tahtluse kaudu, nagu seda praegu tehakse, on ikkagi ainuvõimalik ja tõhusaid lahendusi tagav lähenemine. Juriidilise isiku teo subjektiivse külje sisustamisel tegelikkust paremini hõlmasel viisil võib siinkohal näiteks tuua Hollandi, kus juriidilise isiku tahtlus sisustatakse kas läbi derivatiivse vastutuse või organisatsioonipoliitika ja igapäevaste protsesside. Ühtlasi kaaluda võimalust võtta kasutusele Riigikohtu lahendis 3-1-1-133-13 viidatud mehhanismid (lisaks nendele mehhanismidele, mis juba sisalduvad kriminaalmenetluse revisjoni seaduseelnõus), mis piiraksid juriidilise isiku või tema õigusjärglase vastutusest vabanemist nii kuri- kui väärtegade puhul.

5.2.3. Aegumistähtaegade pikendamine

KarS § 81 lg 3 lubab maksimaalseks väärteto aegumise tähtajaks eriseaduses sätestada kolm aastat. Intervjueeritud kohtuväliste menetlejate esindajad tõid ühe probleemina välja liiga lühikesed aegumistähtajad. Näiteks FI esindaja märkis, et Euroopa Keskpangale on halduskaristuse menetlemise tähtajaks antud viis aastat, samal ajal kui FI peab sarnaseid rikkumisi väärtetokorras menetlema oluliselt lühema ajaga. Siinkohal tuleb märkida, et kuivõrd erinevad probleemid olid menetlejate jaoks põimunud (nt juriidilise isiku derivatiivse vastutuse tõttu kulub hulk aega rikkumise toime pannud füüsilise isiku tuvastamisele; menetluste dubleerimise tõttu tuleb väärtetomenetluse alustamise korral tõendid uuesti koguda, mis on ajamahukas protsess), on raske hinnata, kuivõrd teiste probleemide lahendamine vähendab vajadust pikendada aegumistähtaegu. Samas ei oska analüüsi autorid nimetada ühtegi põhjust, miks ei võiks teatud keerukamates valdkondades (maksuvaldkond, konkurentsivaldkond, kus juba praegugi sätestab seadus kolmeaastase aegumistähtaja jm keerukamad valdkonnad) aegumistähtaegu pikendada, pidades siiski silmas, et väärteto aegumistähtajad ei ületaks kuritegude aegumistähtaegu (KarS § 81 lg 1 p 2 kohaselt on teise astme kuriteo aegumistähtaeg viis aastat). Seega on mõeldav muuta KarS § 81 lg 3 selliselt, et see võimaldaks eriseaduses ette näha maksimaalselt kuni viieaastase aegumistähtaja.

Riigikogu menetluses olevas eelnõus 94SE nähakse ette, et kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi korral aegumine katkeb kaebuse esitamisel maakohtusse, mis annab *ab ovo* menetluses lisaaja. Maksimaalsele aegumistähtajale lisab see kaks aastat, mis tähendab seda, et eriseaduses ette nähtud aegumistähtajale võib lisanduda veel kaks aastat, mille tulemusel on maksimaalne aegumistähtaeg viis aastat. Siiski võib küsida, kas maksimaalne aegumistähtaeg viis aastat on kohane ainult

²⁸¹ Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seadus. Eelnõu. (<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/aca7e3cf-d349-4a40-a700-bbdb2b5a115c>).

²⁸² RKKKo 3-1-1-133-13, p 16.

kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvide korral ja kas ei või tekkida olukordi, kus kohtuväline menetleja vajaks juba kohtuvälises menetluses asja menetlemiseks rohkem kui kolme aastat (või siis saab ta toimetada küll kiiresti, kuid teod on oma olemuselt sellised, et need avastatakse viiteajaga (seda väitis intervjuul nt FI)) ja kas aegumistähtaegu, mis on niigi keerulised, peab täiendama järjekordse katkemise alusega. Palju õigusselgem ja suuremat hulka praktilisi probleeme lahendav oleks karistusseadustikus anda võimalus eriseadustes kehtestada kuni viieaastane aegumistähtaeg.

Samal ajal on aegumistähtaegade pikendamise puhul lisaks menetleja soovidele vaja silmas pidada ka menetletava väärteto raskust – olemuselt kergemate väärtetude eest karistamist viie aasta järel (ja ka kergemate väärtetude uurimist viie aasta vältel) on raske õigustada olukorras, kus kuritegude puhul on leitud, et pärast viie aasta möödumist teo toimumisest ei ole teo eest karistamine enam põhjendatud.

Ettepanek: Kaaluda KarS § 81 lg 3 muutmist selliselt, et see võimaldaks eriseaduses ette näha maksimaalselt kuni viieaastase aegumistähtaega.

5.2.4. Tõendamisreeglite ülevaatamine

Kohtuvälise menetlejate esindajad on tõendamisprobleeme nimetanud peaaesjalikult kolmes üksteisega seotud versioonis:

- Järelevalvemenetluses kogutud tõendeid ei saa süüteomenetluseks otse kasutada, mistõttu tuleb tõendite kogumiseks teha topelttööd (tõendite portatiivsus);
- Süüteomenetluses kehtiv enese mittesüüstamise privileeg ja kaasaaitamiskohustuse puudumine teeb süütegude tõendamise keeruliseks (tõendamise koormuse jaotus);
- Tõendamise standard süüteomenetluses on liiga kõrge ja seetõttu on süüteomenetluses karistuste kohaldamine nii keeruline, et süütegude toimepanijad jäävad karistamata (tõendamise standard).

Tõendamise regulatsiooni üheks eesmärgiks on kahtlemata faktiliste asjaolude adekvaatse tuvastamise võimaldamine. Teisalt edendatakse tõendamisreeglite kaudu ka muid väärtusi, mis võivad faktituvastamist hoopiski segada – näiteks advokaadi õigus ütluste andmisest keelduda tema ja kliendi omavahelises suhtluses teatavaks saanud informatsiooni kohta on küll kasulik advokaadi ja kliendi usaldusliku suhte loomiseks, ent faktide tuvastamisele kaasa pigem ei aita. Lõppastmes on aga leitud, et õigussüsteem võidab sellest rohkem, kui kõikidel asjaosalistel on võimalus kasutada kvalifitseeritud esindajat.

Võib ilmselt väita, et menetlusõiguse eesmärk on alati materiaalõiguse eesmärgipärane rakendamine ning seetõttu jagab ka menetlus asjakohase materiaalõiguse enda eesmärgi. Näiteks on märgitud, et riiklikus järelevalves on eesmärgiks võimalike ohtude ennetamine ja kõrvaldamine, mitte isikute repressioon. ²⁸³ Kuivõrd järelevalvetegevus on dünaamiline ja pidevalt olukorda jälgides sellega kohanev, pole ka esialgse informatsiooni ekslikkus reeglina fataalsete tagajärgedega, kuivõrd teabe täpsustades saab ka järelevalvemeetmeid modifitseerida või nende rakendamisest loobuda. Oluline on aga see, et oht saaks kõrvaldatud võimalikult kiiresti. Karistusõiguse eesmärk on samal ajal erinev

283 Vt Sander Põllumäe, "Mõiste *administrative penalties* riigisisese õigusse ülevõtmine", Õiguskeel 2/2015.

– reageerida minevikus toimunule, vältida etteheidet ja hukkamõistu ning heidutada edasistest süütegudest nii süüdlasest kui ülejäänud ühiskonnaliikmeid. Siin on tõendamisküsimuste lahendamisel lõplik tähendus - keegi kuulutatakse süüdlaseks ja teda represseritakse selle eest, mida ta tegi – ning minevikus aset leidnud ei saa enam muuta, nagu suures plaanis ei sõltu süüdlasele osaks langev karistus sellest, kuidas ta oma elu edaspidi elab või kui suurt ohtu endast kaasajal kujutab. Kellegi karistamise puhul ei saa riik endale eksimist lubada. Muuhulgas just seetõttu on karistusõiguses otsuse tegemine antud kohtu kätte ja tõendite kogumisel tuleb arvestada, et need tuleb lõpuks kohtule esitada.

Järelikult on tõendamisreeglite kujundamisel vaja kaaluda ühelt poolt n-ö loodusteaduslikke faktoreid ja teisalt n-ö (õigus)poliitilisi faktoreid. Üldiselt on arusaadav seaduspärasus, et mida kindlamat teadmist soovida, seda rohkem ressursi (aeg, raha, inimesed) on vaja panustada tõendite kogumisse ja hindamisse. Kus raudkindel teadmine pole oluline, on võimalik tõendamisele kuluvat ressursi säästa. Tõendamisreeglite kujundamise tulemusena ei tohi aga tekkida olukorda, kus ressursisäästu või üldpreventsiooni eesmärgil hakatakse ohustama isikute üht põhiõigust – õigust mitte saada alusetult karistada.²⁸⁴

Silmas pidades tõendamisõiguse eesmärke, ei ole siiski alati selge, miks erinevates menetlustes on iseenesest sama funktsionaalsust erinevalt reguleeritud. Näiteks tsiviilkohtumenetluses (ja HKMS § 64 järgi ka halduskohtumenetluses) on kohtumenetluse poolel võimalik tõendiallikaks olla üksnes kitsalt piiritletud juhtudel vande all seletusi andes, kriminaal- ja väärteomenetluses on süüdistataval õigus alati ütlusi anda ja valeütluste eest teda vastutusele võtta ei saa – ja sellest hoolimata on Riigikohus manitsenud alamastme kohtuid süüdistatava ütlusi mitte *a priori* ebausaldusväärseks (väheväärtuslikuks) lugema. Ka sama õigusvaldkonda reguleerivate kriminaal- ja väärteomenetluse raames on erinevusi – näiteks tunnistajate kohtus ülekuulamise kord. Sellised erinevused on Eesti õiguses tõenäoliselt isikutest ja ajaloolistest põhjustest tingitud ning mitte alati eesmärgiga kooskõlas. Käesoleva uuringu autorite arvates tuleks tõendamise regulatsioonid Eesti menetluskordades üle vaadata ja ühtlustada, lähtudes kaasaegsest psühholoogiateadusest ning seejärel uurida, millised erisused on vajalikud konkreetse materiaalõigusliku valdkonna eripärasid silmas pidades. See aitaks vähendada tarbetut keerukust ja vastuolusid õigusharude vahel, mis mingil määral on ka käesolevas uurimuses tõusetunud tõendamisõiguslike küsimuste allikaks.

Allpool vaadeldakse kohtuväliste menetlejate osutatud murekohti järjekorras ja esitatakse soovitud olukorra parandamiseks, kus vaja.

5.2.4.1 Tõendite portatiivsus

Enamasti eelneb võimalikule süüteomenetlusele haldusõiguse järgi toimuv riiklik järelevalvemenetlus, mille eesmärgiks on eelkõige ohu ennetamine ja tõrjumine. Selle käigus selgitatakse välja järelevalve seisukohalt olulised asjaolud, mis aga võivad anda ka aluse hilisemaks süüteomenetluseks. Sageli on ka ainuüksi järelevalvemenetluse käigus kogutud teave piisav selleks, et veel enne süüteomenetluse toimingutega alustamist jaatada süüteo toimepanekut. Järelevalvemenetluse ja süüteomenetluse

²⁸⁴ Ian Dennis näeb seda eraldiseisva põhiõigusena, mis kogu tõendamise regulatsiooni süüteomenetluses suunab. Vt I. Dennis. *The Law of Evidence*, 4th Ed (Sweet&Maxwell: London, 2010), 15. Kui isegi Dennisega põhiõiguste süstemaatika osas mitte nõustuda, siis õigust mitte saada alusetult karistada tuleb pidada osaks inimväärikusest ning riigi tegevuse seaduslikkuse imperatiivist.

nõuded tõendite kogumise kohta on erinevad. Näiteks HMS § 39 kohaselt toimub tunnistajate ja ekspertide kaasamine haldusmenetluses hoopis TsMS-s sätestatud korra kohaselt, tõendeid hindab süüteomenetluses eelkõige kohus (väärteomenetluses, tõsi, esimese otsuse teeb sageli tõendeid kogunud kohtuväline menetleja, ent teadmises, et kaebuse korral peab ta olema valmis süütegu kohtunikule tõendama), järelevaevemenetluses aga tõendeid kogunud järelevaevasutus ise.

Soovides lahendada tõendite menetlustevahelise ülekantavuse (portatiivsuse) probleeme, on põhimõtteliselt kaks varianti:

1. **Ühendmenetluse variant** - menetlused ühendada, st nt USA eeskujul ei oleks enam eraldi kohtueelset süüteomenetlust ja järelevaevemenetlust, vaid järelevaevemenetlus võiks lihtsalt lõppeda erinevate õigusjärelmittega, mille hulgas oleks nii karistused kui haldusmeetmed (ettekirjutused, litsentside peatamine jne).
2. **Reeglite häälestuse variant** - korrigeerida järelevaevemenetluses tõendite kogumise ja vormistamise reegleid nii, et järelevaevemenetluses hangitud tõendid oleksid süüteomenetluses lubatavad.

Esimene, **ühendmenetluse variant (A)** tähendaks sisuliselt eraldi kohtueelse süüteomenetluse kaotamist, mis likvideeriks segaduse süüteomenetluse ja järelevaevemenetluse piiritlemisel (mh näiteks küsimus põhiõiguste kaitsest olukorras, kus KorS, KrMS, HMS, MKS ja VTMS reguleerivad iseenesest samasisulisi toiminguid ja nende läbiviimiseks põhiõiguste piiramist erinevalt)²⁸⁵ ning hoolimata oma ekstravagantsusest Eesti õiguse traditsiooni kontekstis võib olla suures plaanis mõistlik lahendus. Ühendmenetluse oleks võimalik liita ka kriminaalmenetluse oportuuniteediga või Taani isikuandmete kaitse seaduses ette nähtule sarnanev instituut, mida kohaldataks järelevaevasutuse ja võimaliku rikkuja kokkuleppel väärteokaristuse asemel ja mille siis võiks nimetada näiteks patukahetsusandamiseks, parandusrahaks, kahetsustasuks, lunastusrahaks, mõjutusmaksaks või kohtuväliste menetlejate ja järelevaevajate poolt pikisilmi oodatud haldustrahviks.

Ühendmenetluse mudeli puhul viiks järelevaevasutus läbi järelevaevemenetlust, mis üksiti kujutaks endast ka kohtueelset menetlust kehtivate süüteomenetlust reguleerivate seaduste tähenduses.²⁸⁶ Jõudes kogutud teavet hinnates järeldusele, et järelevaevaalune isik võib olla toime pannud süüteona kvalifitseeruva seaduserikkumise, on järelevaevasutusel võimalik teha rikkujale ettepanek maksta järelevaevasutuse määratud summa riigitulusesse ja rikkumine kõrvaldada, rikkuja võib aga järelevaevasutuse lahke pakkumise tagasi lükata ning valida väärteomenetluse, mis süüdimõistva otsuse korral päädiks kopsakama trahviga. Süüteomenetlus algaks sellisel juhul hetkest, mil järelevaevemenetluse materjalid antakse üle prokuratuurile või isikule koostatakse väärteoprotokoll.

Selle lahendusvariandiga kaasneks senise õigusliku raamistiku ulatuslik ümberkujundamine, ent ühendmenetlusel on plusse mitu. Lisaks niikuinii reformimist vajava VTMS ja KrMS ümberkujundamisele ning korraaitse ja süüteomenetluse vahelise piiritlemisprobleemi

²⁸⁵ Kehtiva Saksamaa süsteemil baseeruva süüteomenetluse ja korraaitsemenetluse lahuspõidamise puhul muutuvad kahe menetluse piiritlemise probleemid ülimalt oluliseks – vt nt I. Pärnamägi. Riikliku sekkumise eesmärgi kindlakstegemise praktiline pool: Mitmefunktsiooniliste meetmete probleem. *Juridica* 2019/3, lk 190. Vt ka RKÜKo 3-3-1-77-03, RKKKo 3-1-1-2-06, RKHKo 3-3-1-65-07.

²⁸⁶ Just – ka kuritegude kohtueelne menetlus käiks sama menetluse järgi. See muidugi ei tähenda, et kuritegude ja väärtegude menetlemisel seaduses erisusi ei peaks olema.

lahendamisele saaks seesuguse ühendmenetluse ellukutsumise kaudu säilitada senise karistusõiguse struktuuri ning vältida kontseptuaalseid probleeme nõ kolmanda karistatavate tegude kategooria kehtestamisega. Lahendatud saaks tõendite portatiivsuse küsimus ja järelevalveasutused saaksid juurde täiendava kohtuvälise hoova järelevalvealuste isikute mõjutamiseks. Sealjuures jääks endiselt alles võimalus kasutada rikkujate suhtes väärteo- ja kriminaalmenetlust. Menetluskordade ühitamise tulemusena võiks avaneda võimalus lahendada ka erinevad VTMS ja KrMS ühilduvust puudutavad probleemid (nt aeg-ajalt esile kerkivad küsimused väärteomenetluses kogutud tõendite kasutamisest kriminaalmenetluses ja vastupidi; või siis näiteks küsimus sellest, kuidas vältida topeltmenetlust olukorras, kus kriminaalmenetluse käigus tuvastatakse võimalik väärtegu või vastupidi).

Ehkki süüteomenetluse ja järelevalvemenetluse lõppeesmärgid on praeguse dogmaatika kohaselt erinevad (järelevalvemenetlus on eelkõige ohu ennetamisele ja tulevikus rikkumiste ärahoidmisele suunatud, süüteomenetlus vaatab tagasi, on lisaks preventioonile ka retributiivne²⁸⁷), on konkreetsete menetlustoimingute tasandil neid eesmärke lahus pidada sageli keeruline – näiteks väita, et joobekahtlusega isikult vereproovi võtmine on kindlasti ainult järelevalve, aga mitte süüteomenetlus, oleks selgelt kunstlik; samuti mõjub äärmise silmakirjalikkusena kinnitus, et järelevalvemenetluses kogutud teavet (NB! Mitte konkreetseid tõendeid, vaid teavet) sama asutuse poolt läbi viidavas süüteomenetluses ei kasutata. Sisult sarnased menetlustoimingud on kehtiva seaduse kohaselt võimalikud nii süüteo- kui järelevalvemenetluses ja olukorras, kus järelevalvemenetluses on sarnase menetlustoimingu tegemine lihtsam, võib järelevalvepädevusega menetleja püüda süüteomenetluse eesmärke saavutada järelevalvemenetluse toimingute kaudu.²⁸⁸ See oht on täiendavaks argumendiks menetluste ühitamiseks.²⁸⁹

Mõnede kohtuvälise menetleja õigustega järelevalveasutuste esindajate vastuväited, et “kohe süüteomenetlusega inimesi ähvardada ei oleks mõistlik,” ei ole siinjuures tõsiseltvõetavad, kuivõrd needsamad kohtuvälised menetlejad olid ka väga selgesõnaliselt seda meelt, et üksnes rikkumise heastamisele ja edasistest rikkumistest hoidumisele suunatud meetmed nende vajadusi ei rahulda ning vaja on just minevikus toimunud reageerivaid repressiivmeetmeid.²⁹⁰ Liiatigi on peamine küsimus, mis nii süüteo- kui järelevalvemenetluse toiminguid tehes vastust nõuab, üks ja seesama: millised olukorrad õigustaksid isiku põhiõiguste riivet ja kes peaks otsustama, kas konkreetsel juhul on alust isiku põhiõiguste kallale minna. Samas suunas edasi mõeldes oleks ka loogiline nt nii praeguse järelevalve- kui süüteomenetluse menetlustoimingute käigus põhiõiguste riivamise küsimused (sh nt

²⁸⁷ Vt Sander Põllumäe, “Mõiste *administrative penalties* riigisisesele õigusse ülevõtmine”, *Õiguskeel* 2/2015.

²⁸⁸ Vt näidet RHKO 3-3-1-68-13.

²⁸⁹ Tellija poolt väljendatud muret, et ühendmenetluse puhul muutuks järelevalve teostamine väga ebaefektiivseks, kuna vaja oleks ka neis olukordades hankida erinevaid kohtu lube, kus praegu KorS kohtu luba ei nõua, siinkirjutajad mõistavad. Lahendusena on võimalik seaduses sätestada ka erineva tasemega nn korrakaitsealised aluseid põhiõiguste riivamiseks. Iseküsimus on, kas praegune küllalt madal lävi valdaja tahte vastaseks valdusesse sisenemiseks (ohuennetus ja väljaselgitamine) on kohane standard riigivõimu omavoli ja pahatahtliku tegevuse piiramiseks. KorS § 5 lg 7 kohaselt ei eelda ohu ennetamine isegi ohukahtluse olemasolu, kuid KorS §§ 50 ja 51 järgi võib ohu ennetamiseks nii valdaja tahte vastaselt valdusesse siseneda kui valdust läbi vaadata.

²⁹⁰ See on mõneti häiriv, arvestades, kuidas viimase aja haldusjärelevalve filosoofia on just teinud jõupingutusi karistamise-kesksusest eemaldumiseks ja õigusriikliku, ennetava ja juhendava hea halduse juurutamiseks. (Vt Põllumäe, viide 287.) Samas jälle seab selle filosoofia siiruse kahtluse alla kogu halduskaristuste teemapüstitus, mille lühike kokkuvõtte näib olevat küsimus, kuidas saaks isikuid karistada kiiremini, karmimalt ja lihtsamini, ilma karistusõigusele omaste menetluslike garantiide pakkumiseta ja piirates kohtuvõimu osalust karistuse mõistmise protsessis.

läbiotsimiseks ja jälitustoiminguteks loa andmine) anda sama kohtu (miks mitte halduskohtute - see aitaks mh vabastada kriminaalasju lahendavad kohtunikud paljudest eeluurimiskohtuniku funktsioonidest ja sellega kaasnevast põhiasja arutamisest taandumise kohustusest) pädevusse.

Tähelepanuväärne eeldatav õiguslik vastuväide ühendatud menetlusele võiks tuleneda vajadusest inimestele süütegude kohtueelses menetluses tagada süüteo menetlusele omased menetluslikud garantiid (nt õigus kaitsele, süütuse presumpatsioon, õigus end mitte süüstada). Väites, et kaitseõiguse tagamise vajadus välistab järelevalvemenetluse ja süüteo kohtueelse menetluse ühitamise, lähtuksime aga eeldusest, et efektiivse järelevalvemenetluse üheks oluliseks komponendiks on see, et neid põhiõigusi järelevalvemenetluses ei tagata – ja see eeldus ei ole aktsepteeritav olukorras, kus järelevalvemenetluses soovitakse koguda tõendeid, mille alusel hiljem isikuid karistatakse, st sisuliselt viiaksegi läbi süüteo menetlust. Teisisõnu – olenemata sellest, mis nime kannab menetlus, tuleb menetluslike garantiide pakkumisel lähtuda EIÖK art 6 nõuetest, kui võimalik õigusjärelm vastab kriminaalkaristuse definitsioonile Engeli kriteeriumide põhjal. Seega ühendmenetluse kasutuselevõtt iseenesest ei laiendaks kaasaaitamiskohustuse piire, ei muudaks kehtetuks enese mittesüüstamise privileegi ega pööraks ümber tõendamiskoormust.

Ühendmenetluse ühe võimaliku negatiivse küljena on võimalik, et ühendmenetlusega tehakse koostööd vastumeelsemalt kui järelevalvemenetlusega, millest karistusohtu ei lähtu. Praeguses olukorras on küll järelevalvemenetlus ja süüteo menetlus üksteisest formaalselt lahutatud, ent institutsionaalselt enamasti mitte, mistõttu on kaheldav, kas praegust järelevalvemenetlust saab selliseks „mittesüüdistavaks“ pidada. Süüteo menetluse ohu eest kaitseb järelevalvealuseid seetõttu praegu eelkõige materiaalõiguslik määratlus, st süüteo koosseisud on esitatud sellise konkreetsusega, et järelevalvealused saavad aru, millised rikkumised on süüteo karistatavad. Ühendmenetluse puhul võib menetlusele allutatute kohustuslik teavitamine nende õigustest senisest enam isikuid kallutada menetlusega koostööd mitte tegema, mistõttu ilmselt järelevalvefunktsioon ühendmenetluse tingimustes muutuks veidi kohmakamaks. Teiseks ohukohaks ühendmenetluse puhul on kõik see, mis seondub kokkuleppemenetlustega ja lihtsustatud menetlustega üldiselt, ent siin saab ohtude maandamisel juhinduda juba praegu süüteo menetlustes kasutatavatest lahendustest.

Tõendamise standardi ja tõendamiskoormuse küsimusi, mis samuti haldusmenetluse ja süüteo menetluse piirialadel tõusetuvad, käsitletakse lähemalt järgnevate alapunktide all.

Ühendatud menetluse varianti kasutab praegu nt USA, kus on föderaalsetel järelevalveasutustel õigus nõuda järelevalve käigus nii vande all ütluste andmist kui mitteformaalseid selgitusi, samuti toimetada vaatlust ja nõuda välja dokumente. Vande all ütluste andmise puhul selgitatakse vannutamise käigus isikule tema kohustust tõtt rääkida ja võimalust, et ta vaelevandumise eest kriminaalvastutusele võetakse. Isikul puudub seejuures õigus vaikida ja tema keeldumisest ütlusi anda võib teatud juhtudel teha temale kahjulikke järeldusi.²⁹¹ Tõendite (sh järelevalve käigus kogutud tõendite) lubatavust hilisemas kohtumenetluses (olgu siis kriminaalmenetluses või tsiviilkohtus sanktsioonide kohaldamise

²⁹¹ Ütluste andmisest keeldumise tõlgendamine järelevalvealuse isiku vastu on eelkõige kaalumise all seal, kus järelevalvealusele isikule üksiti langeb ka tõendamiskoormus ning üksnes siis, kui lisaks "inkrimineerivate vaikimisele" lisaks on ka muid süüstavaid tõendeid. John M. Priester, *The Impact of Adverse Inferences in Administrative Hearings*, 22 J. Nat'l Ass'n Admin. L. Judges 141 (2002).

menetluses) reguleerib USAs föderaalne tõendamismäärustik (*Federal Rules of Evidence*). Seetõttu puudub seal ka küsimus “topelt” või “paralleelsetest” menetlustest.

Reeglite häälestamise variant (B) on traditsioonilisem ega eelda menetlusliikide ümber defineerimist, ent seetõttu jätab ka alles menetluste piiritlemise ja menetluste vaheliste vastuoludega seonduvad probleemid. Tõendite portatiivsus saavutatakse läbi selle, et järelevalvemenetluses tõendite kogumise ja vormistamise protseduur viiakse sisuliselt kooskõlla süüteomenetluse nõuetega seal, kus nende nõuete erisused praegu tõendite portatiivsust takistavad. Selleks, et kooskõla saavutada, on vaja välja selgitada, millises osas järelevalvemenetluse tõendite portatiivsuse probleeme esineb.

Kehtivat seadust ja kohtupraktikat uurides selgub, et vastupidiselt muljele, mis võib jääda järelevalveasutuste kirjeldatust, on reeglina järelevalvemenetluses korrakohaste menetlustoimingutega kogutud dokumendid ja salvestised, teostatud ekspertiisid ja vaatlused, mille hankimisel ja läbiviimisel ei nõutud hilisema menetlusaluse isiku/kahtlustatava aktiivset kaasabi, süüteomenetlusesse ülekantavad ja ka kohtumenetluses tõendina lubatavad.²⁹²

Süüteomenetlustes tuleb eristada kontradiktoorseid ja mittekontradiktoorseid menetlusi. Esimesse liiki kuuluvad kriminaalasja üldmenetlus ja väärteoasja kohtulik üldmenetlus. Teise liiki kuuluvad kõik ülejäänud süüteomenetlused. Enamus süüteosaju leiab oma lahenduse mõnes mittekontradiktoorses menetluses – näiteks kriminaalasjadest lahendati 2018.aastal üldmenetluses vaid 7%, st enamus kriminaalasju lahendati mittekontradiktoorses menetlustes.²⁹³ Ka väärteoasjades teevad enamuse lahendeid kohtuvälised menetlejad.

Kontradiktoorses menetluses realiseeruvad süüdistatavate isikute menetluslikud õigused, sh eelkõige konfrontatsiooniõigus ja aktiivne kaitseõigus, aga ka nt õigus õigusemõistmisele erapooletu kohtu poolt. Mittekontradiktoorses menetlustes on süüdistatava õigused piiratumad ja seda enamasti süüdistatava enda soovil või nõusolekul – või siis kindlal teadmisel, et mittekontradiktoorses protsessis tehtud lahendi saab allutada täielikule *de novo* kohtulikule kontrollile. Kuivõrd aga *de novo* kontroll tähendab seda, et kohus arutab asja mitte kui kaebust varem tehtud otsuse peale, vaid täies ulatuses algusest peale, olemata kuidagi piiratud kaebuses esitatu ja selle motiividega²⁹⁴, on kohtuvälises mittekontradiktoorses menetluses põhimõtteliselt tõendamisreeglid vabad ning peamiseks standardiks on kohtuvälise menetleja enesekontrollküsimus “kas see asi jääks kohtus püsti?”. Sealjuures on praegu kehtivate süüteomenetluse seaduste kohaselt nii väärteo- kui

²⁹² RKKKo 3-1-1-116-10, p 8. Probleemid tõendite portatiivsusega tekivad siis, kui peaks selguma, et järelevalvemenetluse toiminguid tehti süüteomenetluse eesmärke silmas pidades ja selleks, et hiilida kõrvale süüteomenetluses vastava toimingu jaoks ette nähtud piirangutest ja täiendavate lubade hankimise nõudest. Kuna süüteomenetlus algab esimese menetlustoiminguga ja ilma mingite formaalsete deklaratsioonideta, võib hetk, mil toimingute eesmärk muutub järelevalvest süüteomenetluslikuks, olla ebaselge ja põhjustab seetõttu vaidlusi. Võimalik, et osade selliste vaidluste vältimiseks oleks mõistlik sätestada, et kahtluse korral menetlusliigi osas tuleb lähtuda põhiõiguste kõrgemat kaitset ette nägevatest reeglitest.

²⁹³ Esimese ja teise astme kohtute 2018.aasta menetlusstatistika koondandmed

(https://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/i_ia_ii_astme_kohtute_2018_a_statistilised_koondandmed.pdf - link kontrollitud 19JAN2020).

²⁹⁴ Vt RKKKo 17.11.2017 nr 4-16-5811, p 8, kus kohus selgitab asja *de novo* läbivaatamise sisu ning põhjendust.

kriminaalmenetluses võimalik kohtueelse/välise menetluse materjale enne kohtumenetlust täiendada.²⁹⁵

Kontradiktoorses süüteomenetluses peaks isikulistest tõendiallikatest lähtuv tõendusteave üldreeglina kohtuni jõudma vahetu ülekuulamise kaudu, samuti on kontradiktoorse menetluse üheks eesmärgiks tagada süüdistatavale tema EIÕK art-st 6(3)(d) tulenev konfrontatsiooniõigus. Kehtiva süüteomenetluse dogma kohaselt kohtuvälise menetleja koostatud protokolle ei loeta kohtuvälise menetleja ametniku tajutu üleskirjutuseks, vaid justkui objektiivseks fikseeringuks, mis on vastuvõetavad eelkõige dokumentaalsel kujul osas, milles need ei anna edasi kolmandate isikute ütlusi menetlejale.²⁹⁶ Ütlustes sisalduv teave peab kohtuni jõudma siiski vahetu ülekuulamise teel ja süüdistataval peab olema võimalus küsitleda või lasta küsitleda neid, kes tema vastu ütlusi annavad. Lisaks on süüteomenetluses tõendina lubatavad ka muud dokumendid, mis küll tegelikult on enamasti kellegi koostatud (st mitte automaatselt tekitatud mingi masina poolt) ja seega sisaldavad kellegi poolt tajutut, ent Riigikohus pole ka nt süüdistatava poolt oma tööandjale antud seletuskirja tõendina vastuvõtmises probleemi näinud.²⁹⁷ Samuti on Riigikohus järelevalvemenetluses koostatud dokumentide kohta märkinud, et kui need on vormistatud selles menetluses kehtivate reeglite kohaselt, ei nõua seadus järelevalvemenetluse toimingutega saadud teabe kasutamiseks järelevalvemenetluse dokumentide süüteomenetluse ümber vormistamist.²⁹⁸

Süüteo kontradiktoorses kohtumenetluses saab argumenteerida, et konfrontatsiooniõiguse tagamiseks tuleks isikulistest allikatest pärinev teave saada nende isikute tunnistajana ülekuulamise kaudu (ja loodusteaduslikult on kaheldav ka dogmaatiline ettekujutus menetlejast kui objektiivsest salvestusmasinast või kellegi tajutu või seisukohtade üleskirjutusest kui iseseisvast tõendist). Järelevalveasutusele antud seletuste dokumentaalse tõendina vastuvõtmine oleks aga piiratud konfrontatsiooniklausli tõttu ning põrkuks KrMS § 15 lg-ga 3. Kohtus vahetult ütlusi andva tunnistaja usaldusväärsuse kontrollimise eesmärgil on KrMS § 289 kohaselt lubatud kasutada kõikidest allikatest pärinevaid tunnistaja varasemaid vastuolulisi avaldusi, sh ka järelevalvemenetluses antud seletusi, v.a kahtlustatava/süüdistatava enda omasid.²⁹⁹

KrMS § 291 lg 1 kohaselt saab kohtueelses menetluses antud ütlusi kasutada kohtus isiku vahetu küsitlemise asemel vaid siis, kui on täidetud erinevad samas paragrahvis nimetatud tingimused. VTMS § 99 lg 8 näib väärteoasjade jaoks kohtuväliste ütluste kasutamist märgatavalt laiendavat, et Riigikohus on leidnud, et VTMS § 99 lg 8 „mõjuvaid põhjuseid“ kohtust eemalejäämiseks tuleb tõlgendada lähtuvalt KrMS §-s 291 sätestatust.³⁰⁰ Siin on tõepoolest oluline see, et niimoodi vahetu

295 Vt nt RKKKo 02.05.2006 nr 3-1-1-16-06, p 14. Täiendavate tõendite esitamise eelduseks on vastaspoolele tõenditega tutvumiseks õigeaegne võimaluse andmine ja sõltuvalt menetluse etapist võib kohus menetluse venimise vältimiseks esitatud täiendava tõendi jätta vastu võtmata.

²⁹⁶ VTMS § 31³ sätestab, et väärteomenetluses võib ka kohtuvälise menetleja ametnik anda väärteo kohtumenetluses tunnistajana ütlusi väärteo tehioolude kohta, kui ta on neid vahetult tajunud. See kujutab endast erandit KrMS § 66 lg 2 sätestatust.

²⁹⁷ RKKKo 3-1-1-117-13, p 7.

²⁹⁸ RKKKo 3-1-1-101-16, p 21.

²⁹⁹ Vt EIKo, *Saunders v. U.K.*, 19187/91, kus kohus märkis, et süütuse presumptsiooni rikkumisega on tegemist ka siis, kui isiku poolt järelevalvemenetluses antud seletusi küll ei kasutata otseselt selle isiku süüdamiseks, ent esitatakse kohtus nt süüdistatava ütluste usaldusväärsuse kahtluse alla seadmiseks.

³⁰⁰ Vt RKKKo 3-1-1-107-04 ja hilisemad sama lahendit tsiteerivad kohtulahendid.

küsitlemise asemel esitatavad protokollitud ütlused oleks saadud vastavalt süüteomenetluses tunnistajate ülekuulamisele kehtestatud reeglitele. Kuskil süüteomenetlust reguleerivates õigusaktides ei ole aga sätestatud, et kõik need isikud, keda kohtuväline menetleja või süüdistus soovib kohtus küsitleda, peaksid olema eelnevalt kohtueelses/välises menetluses üle kuulatud.³⁰¹ Üheks lihtsustavaks lahenduseks on ka kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõus (nn revisjoni eelnõus) pakutud seadusemuudatus, millega lisatakse KrMS § 69² – kirjalike ütluste võtmise võimalus, mis viiteliselt kohaldub ka vääртеomenetluses. KrMS § 69² vastuvõtmise ja jõustumise tulemusena oleks võimalik saavutada olukord, kus potentsiaalsetelt tunnistajatelt seletuste võtmine ja süüteomenetluse tähenduses ülekuulamine ei oleks enam protseduuriliselt ega vormistuslikult sedavõrd erinevad, et järelevalveorganil oleks põhjus oma töö lihtsustamiseks seletuste võtmist tunnistaja ülekuulamisele eelistada.

Konfrontatsiooniõiguse osas on EIK oma lahendis *Luca v. Italy*³⁰² märkinud, et EIÖK art 6(3)(d) sätestatud konfrontatsiooniõiguse tagamiseks peab süüdistatavale olema vähemalt mingis protsessietapis olema antud võimalus küsitleda isikuid, kes tema vastu ütlusi annavad. EIK on seejuures pidanud lubatavaks ka sellise tunnistaja ütluste kasutamist, keda süüdistataval mingil põhjusel kohtuistungil küsitleda ei olnud võimalik, kuid keda ta sai küsitleda varem, nt kohtueelse menetluse käigus. Ei ole päriselt selge, kas konfrontatsiooniõiguse saaks lugeda tagatuks, kui süüstava tunnistaja küsitlemine on aset leidnud süüteomenetlusele eelnenud järelevalvemenetluse käigus, kuid tõenäoliselt siiski pigem mitte. Vähe sellest, et EIK peab kriminaalsüüdistusajades prioriteetseks tunnistajate ülekuulamist avalikul kohtuistungil ja kohtuniku juuresolekul, ei saaks järelevalvemenetluse käigus toimunud küsitlemine ka funktsionaalses mõttes täita süüteomenetluses konfrontatsiooniõiguse rolli, kuivõrd efektiivse küsitlemise jaoks on vajalik kaitsja piisav informeeritus süüdistusest. Kui asjaga tegeletakse veel järelevalvemenetluses, on selgesti kaitseõiguse teostamiseks vara.

Kontradiktoorse menetluste vähene hulk tähendab samas seda, et enamasti ei ole järelevalvemenetluse käigus koostatud dokumentide ja võetud seletuste kasutamisel süüteomenetluses olulisi piiranguid. Samuti ei ole vaja selliste dokumentide kasutamiseks teha mingeid täiendavaid toiminguid – koostada vaatlusprotokolle või õiendeid vmt. Süüteomenetluses on küll nõutav, et toimikusse võetavate dokumentide ja muu materjali puhul oleks arusaadav, kust materjal süüteomenetlusesse jõudis ja et tegu on autentse tõendiga, kuid seda nõuet täidavad järelevalvemenetluse dokumentide kohustuslikud rekvisiidid. VTMS § 31 lg 1¹ kehtestab eriregulatsiooni järelevalve käigus valmistatud fotode ja salvestiste kohta, mille kohaselt ei ole salvestiste ja fotode vääртеoasjas tõendina kasutamiseks vaja eraldi dokumente koostada, kui salvestiselt endalt vajalikud andmed nähtuvad. Asitõendite, sh asitõendina kasutatavate dokumentide puhul on süüteo kohtueelses menetluses tavapärase koostada asitõendi vaatlusprotokoll, ent seegi ei

³⁰¹ Kui nad ei ole, võib sellest muidugi mõningaid tõrkeid tekkida. Esmalt on kaitseõiguse teostamine raskendatud, kui ei ole teada, mida süüdistuse tunnistajad kohtus rääkima hakkavad. Kaitseõiguse tagamiseks on aga täiesti piisavad ka järelevalvemenetlusest üle toodud dokumentaalsed tõendid, kus tulevaste tunnistajate ütlused refereeritud. Teiseks on problemaatiline kohtus ütlusi andva isiku vastutuselevõtmine valeütluste andmise eest, kui isikut pole eelnevalt kriminaalkaristuse ähvardusel üle kuulatud: tema vastutuselevõtmise eeltingimuseks oleks sel juhul tõendada, et tegelikult aset leidnud sündmused olid kohtus antud ütlustest erinevad ja ütlusi andnud isik teadvalt andis valeütlusi nende kohta. Arvestades seda, kui harva isikuid valeütluste andmise eest tegelikkuses vastutusele võtta isegi üritatakse, on see probleem pigem marginaalne.

302 27/05/2001, 33354/96.

ole möödapääsmatult vajalik, kui asitõendi päritolu, terviklikkus ja autentsus on muul viisil tuvastatav (nt mõne tunnistaja ütlustega või läbiotsimise protokolliga, kus asitõendit on identifitseerimiseks piisavalt põhjalikult kirjeldatud). Kohtumenetluses vaatleb asitõendit kohus, olemata seotud kohtueelses menetluses toimetatud vaatluse protokolliga.

Olenemata sellest, kas süüteomenetlus jätkub hiljem kontradiktoorses või mittekontradiktoorses menetlusliigis, on teiseks oluliseks sõlmkohaks tõendusteave, mis järelevalvemenetluse käigus saadi isikult, kes hiljem osutub menetlusaluseks isikuks, kahtlustatavaks või süüdistatavaks. Sellise tõendusteabe puhul tõusetub tõendi lubatavuse küsimus, kuivõrd järelevalvemenetluse käigus võib olla rikutud enese mittesüüstamise privileegi. Enese mittesüüstamise privileegist ja kaasaaitamiskohustusest tuleb juttu alapeatüki 5.2.4.2 all.

Reeglite häälestamise variandi suureks plussiks on vähene vajadus kehtivat õigust muuta, selle negatiivseks küljeks on aga see, et kohatised süüteo- ja järelevalvemenetluste pingekohad jäävad lahendamata ning sisuliselt sama tegevust reguleeritakse endiselt paljudes erinevates seadustes.

Kokkuvõtlikult saab niisiis resümeerida, et enamuse järelevalve käigus kogutud tõendeid on ka kehtiva õiguse kohaselt süüteomenetluses, eriti väärteomenetluses piiranguteta ja lisatoimingute tegemise vajadusega tõendina lubatavad. Täiemõdulises kontradiktoorses menetluses tuleb aga arvestada vajadusega isikuliste tõendiallikate vahetuks ülekuulamiseks kohtus. Järelevalve- ja süüteomenetluse ühendamise tulemusel võiks saavutada küll olukorra, kus järelevalve- ja süüteomenetluse vahelised vastuolud samas menetluses lahenevad, ent süüteomenetlusega vältimatult kaasnevate nõuete rakendamine võib järelevalvemenetluse läbiviimise muuta kohmakamaks.

5.2.4.2. Enese mittesüüstamise privileeg

Intervjueeritud kohtuväliste menetlejate esindajad leidsid, et väärteomenetluse läbiviimist takistab praegu asjaolu, et väärteomenetluses on menetlusalusel isikul enese mittesüüstamise privileegist tulenev õigus mitte ütlusi anda ning veelgi laiem õigus üldse mitte koostööd teha. See on ka tõendite portatiivsuse üheks olulisemaks takistuseks – nimelt on Riigikohus märkinud, et isiku neid ütlusi, mida ta on andnud tunnistajana, ei saa tema vastu süüteomenetluses kasutada.³⁰³ Samuti on Riigikohus nt konkreetselt maksumenetluse kontekstis maininud, et maksumenetluse käigus ei saa isiku süüstamiseks kasutada neid seletusi või ütlusi, mida ta on maksuhaldurile andnud oma maksumenetlusliku kaasaaitamiskohustuse raames.³⁰⁴ Enese mittesüüstamise privileegi ja kaasaaitamiskohustuse omavaheline suhestumine on niisiis juba pikemat aega olnud kohtuvaidluste esemeks ja väärrib nähtavasti siinjuures eraldi käsitlust.

Enese mittesüüstamise privileeg, st õigus end süüstavat teavet riigiasutustele mitte anda, tuleneb nähtavasti küll süütuse presumptsioonist, kuid Eestis on see ka otsesõnu PS §-s 22 nimetatud ühes õigusega vaikida (“Keegi ei ole kriminaalmenetluses kohustatud oma süütust tõendama. Kedagi ei tohi sundida tunnistama iseenda või oma lähedaste vastu.”). Seetõttu käsitletaksegi neid siinkohal koos. Süütuse presumptsiooni tõendamisõiguslik järelm on tõendamiskoormuse jaotus süüteoasjades

³⁰³ RKKKo 3-1-1-105-97.

³⁰⁴ RKKKo 3-1-1-57-07.

selliselt, et süüdistusel on kohustus tõendada kõiki süüteo koosseisu elemente piisaval määral selleks, et tekitada kohtus veendumus süühüpoteesi paikapidavuses.³⁰⁵ Enese mittesüüstamise privileeg, nagu ka süütuse presumptsioon, kehtib kõikidele isikutele kõikides menetlustes, mitte ainult süüdistatavale süüteo menetluses.³⁰⁶ Seega on ka riikliku järelevalve käigus isikul õigus keelduda enda ja oma lähedaste süüstamiseks vajaliku teabe andmisest.³⁰⁷ Seda, kui isik kasutab oma õigust ütlusi mitte anda, iseseisva süüstava tõendina käsitada ei saa.³⁰⁸

Olukorras, kus osades eriseadustes (nt MKS § 64) on enese mittesüüstamise privileeg sõnaselgelt kirjas ning teistes sellele ei ole viidatud, võib tekkida arusaam, justkui neis valdkondades PS § 22 lg 3 toodud põhiõigus ei kehtiks. See arusaam, nagu Riigikohus on märkinud, oleks ekslik. Ka PS § 22 ei täpsusta, et enese mittesüüstamise privileeg kehtiks üksnes süüteo menetluses. Privileegi piiramine konkreetse menetlusliigiga ei oleks ka kooskõlas privileegi eesmärgiga, kuivõrd võimaldaks privileegiga kaetud teavet inimestelt sunnijõu ähvardusel nõuda muudes menetlustes ja seda siis hiljem süüteo menetluse eesmärkidel kas otse või kaude nende vastu ära kasutada. Seetõttu oleks järelevalvemenetluses süüstava sisuga teabe andmise kohustus PS §-ga 22 kooskõlas vaid juhul, kui isikule pakutaks ka garantiid, et end süüstava teabe avaldamine ei too kaasa hilisemat karistust. Vastasel juhul avaneks tee riigipoolseks menetlustega žongleerimiseks ning õigus enese karistamisele mitte kaasa aidata muutuks illusoorseks.

Küsimus sellest, kas enese mittesüüstamise privileeg katab ka dokumentaalseid tõendeid, ei ole, tõele au andes, sugugi ülemaailmselt samamoodi lahendatud.³⁰⁹ Nähtavasti on nii Eesti Riigikohus kui EIK võtnud süüdistatavale soodsama tõlgenduse ja on pigem seda meelt, et enese mittesüüstamise privileeg tähendab ka õigust mitte üle anda end süüstava sisuga dokumentaalseid tõendeid,³¹⁰ samal

³⁰⁵ Alternatiivselt võiks olla süüdistuse kui proponendi kohustus esitada tõendeid vaid põhjendatud kahtluse tasemel ning seejärel nihutada tõendamise koormus süüdistatavale, küsides keskaja inkviisitorite moel: "Kohtualune, kas teil on enda kaitseks midagi öelda?" Tõendamiskoormuse panemine süüdistusele on ühest küljest loogiline (just süüdistus soovib, et kohus tema poolel sekkuks), teisalt aga põhjendatav ka instrumentaalsetel kaalutlustel: süüdistatavatel tekiks ilma süütuse presumptsioonita kohustus tõendada, et nad ei ole süütegu toime pannud – ja negatiivsete asjaolude tõendamine ei ole võimalik. Siit omakorda järgmiseks sammuks saaks vältimatult igäühe kohustus oma elu ja toimetamist pidevalt dokumenteerida, sest kes teab, millal mõne riigiasutuse kahtlustav pilk võib isiku tegevusele langeda ja siis jääks isik hätta, kui tal varakult tõendusmaterjali pole varutud. Kolmanda argumendina on süütuse presumptsiooni toetuseks esitatud ka inimväärikust – inimväärikuse põhimõttest tulenevat, et isikut tohib karistada üksnes siis, kui ta on süüteo toime pannud ja mitte karmimalt, kui ta on välja teeninud. Seetõttu on keeruline näha, millise õigustusega süütuse presumptsioonist mingit sorti karistamisega seotud asjades saaks vabaneda.

³⁰⁶ Vt RKKKo 3-1-1-39-05, p 12-14, kus Riigikohus selgitab, et enese mittesüüstamise privileegi kehtivus ei ole seotud konkreetse menetluse või menetlusseisundiga.

³⁰⁷ Tallinna Ringkonnakohus on leidnud, et järelevalvemenetluses enese mittesüüstamise privileegile tuginedes tuleb konkreetselt selgitada, kuidas nõutav teave võiks endast süüstavat teavet kujutada ja privileegi kasutamist tingida – seda eriti juhul, kui süüteo menetluse võimalusele keegi veel viidanud ei ole. Olukord on erinev juhul, kui süüteo menetlus on järelevalvemenetlusega paralleelselt juba käimas või on selle alustamine asjaosaliste teada. Vt Tallinna RKO nr 3-17-1916/28.

³⁰⁸ Vt Eesti Vabariigi põhiseaduse § 22 kommentaar 47 (<https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=27&p=22>) ja EIKo, *John Murray v. UK*, 18731/91.

³⁰⁹ Vt Stijn Lamberigts, *The Privilege against Self-Incrimination: A Chameleon of Criminal Procedure*, 7 *New J. Eur. Crim. Law* 418 (2016)

³¹⁰ Samas on ka vastupidiseid näiteid - Tartu Ringkonnakohus oma 29.03.2018 otsuses nr 3-17-1303 nt jaatab andmete nõudmiseks sunniraha ähvardusega ettekirjutuse tegemise võimalust, ent konkreetsete andmete osas märgib, et need oleksid kaebajal pidanud korrektse asjaajamise tulemusena juba varem olemas olema.

ajal kui EK on soosinud pigem kitsamat tõlgendust, just konkurentsisisüütegusid silmas pidades. Jällegi – olukorras, kus järelevahtemenetlus on kitsalt probleemide lahendamisele, mitte aga süütõendite kogumisele orienteeritud, on võimalik väita, et isikutelt neile kahjuliku sisuga dokumentaalsete tõendite nõudmine ei riku nende õigust end mitte inkrimineerida – eeldusel muidugi, et dokumendid ja sealt saadud teave hiljem siiski süütõendite hulka ei satu.

Problemaatiline võib olla ka olukord, kus järelevahtemenetluse käigus soovitakse üle kuulata isikut, kes hiljem osutub kahtlustatavaks või menetlusaluseks isikuks. Riigikohus on leidnud, et selle isiku poolt muus menetlusseisundis või isegi muus menetluses antud ütlusi/seletusi ei saa tema vastu kasutada.³¹¹ Samamoodi tõendite lubamatuks tunnistamise kaudu tegeleb kehtiv õigus ka olukorraga, kus järelevahtemenetluses on järelevalvealuselt isikult süüstavat teavet siiski saadud nt sunniraha ähvardusel. See lahendus, ehkki teoreetiliselt korrektne, ei ole ometi optimaalne, kuna ei taga isikutele sisulist kaitset järelevahtemenetluse käigus välja nõutud teabe kasutamise eest isiku süüdimõistmiseks – reeglina on järelevalveasutus samas ka kohtuväliseks menetlejaks väärtemenetluses ning näiteks MTA on ka kriminaalmenetluses uurimisasutuseks.

Kui aga järelevahtemenetlus võib pädida ka sellist sorti karistuse määramisega, mis nn Engeli kriteeriumide järgi kujutaks endast „kriminaalkaristust“, kaoks võimalus süütemenetlust ja järelevahtemenetlust eesmärgist lähtuvalt eristada ning ühes sellega kaoks ka võimalus väita, et isikult järelevahtemenetluse käigus sisult süüstavat teavet nõudes ei rikota tema PS § 22 lg 3 õigust end mitte süüstada.

Tähelepanuväärselt on õigus vaikida seotud süütemenetluste ja süüdistatava/kahtlustatava staatusega, st muudes menetlustes ja menetlusseisundites isikul puudub õigus ütluste andmisest keelduda ilma konkreetse põhjuse ja õigusliku aluseta. Järelevalve- ja süütemenetluse pörkimise kontekstis tõusetub siit küsimus järelevahtemenetlusliku kaasaaitamiskohustuse ajalistest piiridest: millal võib isik haldusorganiga koostöö tegemisest keelduda põhjendusel, et ta ei ole kohustatud ei enda süütust tõendama ega end inkrimineerima – ja kuidas tagada, et ta aru saaks, mil tal see õigus on tekkinud? Kehtiva õiguse alusel ei pruugi alati olla välisel vaatlusel selge, kas menetlustoimingu eesmärk on veel järelevalve teostamine või on selle asemel juba sisuliselt tegemist süütemenetlusega, mida üritatakse järelevahtemenetluse kattevarju all läbi viia. Eespool tsiteeritud Riigikohtu praktikast tuleneb, et ka „ütlusi“ ei peaks vaatama kui kitsalt tunnistajana ülekuulamisele antavaid ütlusi, vaid õigus end mitte süüstada laieneb ka nt seletustele järelevahtemenetluses. Teisisõnu – nt maksukohustuslasel ja kolmandatel isikutel küll üldjuhul on kohustus maksuametile maksukohustuse väljaselgitamisel kaasabi osutada, ent siis kui käimas on juba süütemenetlus, võib menetluse sihtmärgiks olev isik üldse igasugusest koostööst keelduda. On ta aga varem juba kaasaaitamiskohustust täites nt seletusi andnud, ei tohi neid tema vastu süütemenetluses kasutada.³¹² Samasugusele seisukohale on jõudnud ka EIK.³¹³

³¹¹ RKKKo 3-1-1-105-97, samale seisukohale on asunud ka PS § 22 kommentaarides. Samas tuleks autorite arvates sellist tõendusteabe hilisemal kogumist välja arvamisel põhinevat lahendust pigem vältida ning eelistada lahendust, kus isikut üldse ei sunnita teda süüstavat teavet avaldama – vastasel korral näib õiguskord silmakirjalikuna, kuid võib ametnike puuduliku eetika ja ebaprofessionaalsuse korral ka kahepalgeliselt toimida.

³¹² RKKKo 3-1-1-57-07.

³¹³ Vt nt EIKo, *Saunders v. UK*, 19187/91; EIKo, *Funke v. France*, 10828/84; EIKo, *J.B. v. Switzerland*, 10328/83.

EK lahendit *Orkemi* asjas³¹⁴ on nimetatud ühe peamise autoriteedina, kust justkui tuleneb järelevalveasutuste õigus järelevalvemenetluse käigus nõuda järelevalvealuselt isikult igasuguse, sh end süüstava teabe esitamist. See lahend on aga oluliselt nüansirikkam ja tegelikult sellist üldist enese süüstamise kohustust järelevalvele allutatutele ei pane. Esmalt märgib EK, et ehkki EIÕK garantiid kehtivad ka juriidilistele isikutele, pole EIK kunagi isiku õigust enese vastu tõendeid mitte luua tunnustanud (lahendi p 30). See on ka arusaadav, kuna EIK lahend *Saundersi* asjas, kus enese mittesüüstamise privileegi selgesõnaliselt kinnitati, tehti alles 1996.aastal, so seitse aastat hiljem. Täna EK seda väita ei saa, kuivõrd enese mittesüüstamise privileegi on tunnustatud osana süütuse presumptsioonist, mistõttu võiks ilmselt väita, et *Orkemis* öeldu praegu enam täiel määral ei kehti. Lisaks seletab EK *Orkemis* ka, et ehkki järelevalveasutus võib nõuda ettevõtjatel neutraalset faktilist teavet (lahendis on loetud lubatavaks küsimused näiteks ettevõtjate koosoleku toimumise fakti kohta või selle kohta, milliseid statistilisi andmeid ettevõtja teiste ettevõtjatega jagas), pole ettevõtjatel kohustust vastata järelepärimistele, millele vastamine kujutaks endast rikkumise omaksvõttu (lahendis leidis EK, et küsimused selle kohta, millise eesmärgiga ettevõtja mingeid väidetavalt hindu fikseerivaid meetmeid rakendas, ei ole lubatavad – vt p 38). EK juhib samuti tähelepanu lahendi p-s 33, et kaitseõigus on Ühenduse õiguskorra alusprintsipi ning kaitseõiguse parandamatut kahjustamist tuleb vältida juba enne karistusega ähvardavat haldusmenetlust. Lõpuks tuleb rõhutada, et *Orkemi* asjas tegi EK otsuse juriidilise isiku suhtes, samas selgesõnaliselt hoidudes piiramast füüsiliste isikute õigust iseenda süüstamisest hoiduda.

Õigus enese süüditunnistamiseks aktiivset kaasabi mitte osutada ei vabasta kahtlustatavat/menetlusalist isikut/süüdistatavat kohustusest taluda menetlustoiminguid, mida tehakse selliste tõendite kogumiseks, mis eksisteerivad sõltumatult isiku enda tahtest – nagu ei saa kahtlustatav keelata läbiotsimise toimetamist, tuleb kahtlustataval taluda ka nt DNA-proovi ja sõrmejälgede võtmist.³¹⁵ See tähendab, et kui järelevalvemenetlus võib ilma takistusteta süüteomenetluseks üle minna, ei saa menetlejad karistuse või sunni ähvardusel nõuda, et isik end süüstavaid materjale koguks ja esitaks³¹⁶, küll saavad aga ise vajalikke andmeid koguda või dokumente ära võtta. Selleks tarvilikke menetlustoiminguid võimaldavad sätted on nii järelevalvemenetlust reguleerivates aktides kui ka süüteomenetlust puudutavas seadusandluses.

Mõnedel juhtudel on ka süüteasjades aktsepteeritav mingite asjaolude osas tõendamiskoormuse ümberpööramine. Tuntuimaks näiteks on kindlasti alibi tõendamise koormuse panemine süüdistatavale, ent samamoodi on Riigikohus leidnud, et tõendamiskoormus pöörduv ümber siis, kui tavapäraselt tõendamiskoormust kandev pool peaks muidu tõendama negatiivset asjaolu³¹⁷, kui süüdistatav on otsustanud esitada aktiivseid kaitsevaid³¹⁸, kui raamatupidamiskohustuslasest süüdistatav väidab, et tehtud rahaülekanded olid reaalse majandusliku sisuga³¹⁹, ja kui

314 EK Case 374/87, *Orkem v. Commission*.

315 PS § 22 kamm 42 (<https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=27&p=22>). Vt ka EIKo, *Saunders v. UK*, 19187/91 ja EIKo, *Jalloh v. Germany*, 54810/00.

316 NB! Kui ka menetleja esitaks nõude süüstava sisuga andmeid avaldada, siis oleks isikul alati võimalus (mitte õigus) seda nõuet ignoreerida või väita, et tal nõutud teave puudub, misjärel peaks menetleja ikkagi teabe saamiseks menetlustoiminguid tegema, nagu tuleks ka kaasaaitamiskohustuse pahatahtliku rikkumise eest karistamiseks koguda tõendid, millest nähtuks, et isikul tegelikult olid andmed olemas ja ta neid varjas.

317 RKKKo 3-1-1-46-10, p 8.4.

318 RKKKo 3-1-1-47-07, p 22; vt ka nt RKKKo 3-1-1-58-16 p 41.

319 RKKKo 3-1-1-47-07, p 22.

turumanipulatsioonile sarnanevaid tehinguid teinud süüdistatav väidab, et tegu ei olnud turumanipulatsiooniga³²⁰. Samuti on seadusandja näinud ette ümberpööratud tõendamiskoormuse kriminaaltulu laiendatud konfiskeerimise puhuks, kus süüdistatav peab vara konfiskeeritava vara hulgast välistamiseks tõendama, et oli vara saanud seaduslikul teel. Need näited demonstreerivad, et süütuse presumptsioonist küll üldiselt tuleneb süüdistuse tõendamiskoormus, ent sõltuvalt tõendamisele kuuluvatest väidetest ja tõendite kujunemise protsessist konkreetsel juhul võib olla lubatud mingi asjaolu tõendamise koormus panna süüdistatavale. Kui Riigikohtu senist praktikat vaadata, siis on seesuguste erandite tegemise peamiseks kriteeriumiks see, kuidas ja kelle käsutusse tõendid konkreetse fakti kohta tavapäraselt tekivad ja milline on vastaspoole võimalus nende olemasolust teada saada või neile ligi pääseda. Selgesti ei tohi tõendamiskoormuse ümberpööramine üldist tõendamiskoormuse jaotust kahtlustatava kahjuks muuta sedavõrd, et süütuse presumptsioonist saaks süü presumptsioon ja süüdistusfunktsiooni kandjalt võetaks kohustus esitada tõendid süüte toimepaneku kohta. Tõendamiskoormuse ümberpööramist konkreetse asjaolu kohta õigustab arusaam, et olemasolevate tõendite pinnalt on süüdistatava jaoks ebasoodsa järeltule tegemine tavalist elukogemust ja ülejäänud õiguskorda arvestades põhjendatud.³²¹ Nagu Roberts ja Zuckerman märgivad, on taoliste ümberpööratud tõendamiskoormuste puhul vaja küsida kolm küsimust:

- (a) milliste tingimuste esinemisel tõendamiskoormus ümber pöördub;
- (b) kas ümberpööratud tõendamiskoormuse sisuks on asjaolu tõendamise koormuse täielik panemine süüdistatavale või üksnes põhjendatud kahtluse tasemel tõendamise kohustus;
- (c) Kas ümberpööratud tõendamiskoormuse kasutamine on kooskõlas EIÕK art 6 lg-ga 2?³²²

Pöördudes süütuse presumptsiooni ja kaasaaitamiskohustuse problemaatika juurde, on ümberpööratud tõendamiskoormuse väärtus menetleja jaoks selgesti arusaadav: teatud asjaolusid, mida ta muidu peaks ise tõendama ja mille tõendamisega enamasti hätta jääks (nt see, et tehingute eesmärgiks oli turumanipulatsioon või nt see, et koosolekul osalemise eesmärgiks oli kartelli moodustamine³²³), ei pea süüdistusfunktsiooni kandja täiel määral tõendama ja nende esinemist presumeeritakse kas muude, juba tõendatud asjaolude pinnalt või arvesse võttes esitatud *prima facie* tõendeid. Taoliste ümberpööratud tõendamiskoormuste rakendamist pole ka EIK vähemalt ühes kohtuasjas keelanud – seal presumeeriti tollipiiri narkootikumidega ületanud isiku teadmist tema pagasis olnud keelatud ainetest, lähtudes mh sellest, et isikut oli eelnevalt hoiatatud, et ta ei võtaks pagasilindilt kohvrit, kui ta pole täiesti kindel, et kohver kuulub talle.³²⁴ Seega on võimalik siin teha järeldus, et sõltuvalt konkreetse eluvaldkonna eripärast, võib olla võimalik kaasaaitamiskohustusele sarnane olukord saavutada läbi ümberlükatavate presumptsioonide kehtestamise seadusandja

³²⁰RKKKo 3-1-1-70-11, p 18; vt ka RKKKo 3-1-1-36-12.

³²¹ *Telfner v. Austria*, 33501/96.

³²² P. Roberts, A.Zuckerman. *Criminal Evidence*, 2nd Ed. (OUP: Oxford, 2010), p 267.

³²³ *Aalborg Portland and Others v Commission (C-204/00 P)* punktis 81: “[...] *Where participation in such meetings [at which anti-competitive agreements were concluded] has been established, it is for that undertaking to put forward evidence to establish that its participation in those meetings was without any anti-competitive intention by demonstrating that it had indicated to its competitors that it was participating in those meetings in a spirit that was different from theirs.*”

³²⁴ *EiKo, Salabiaku v. France*, 10519/83, vt ka *Telfner v. Austria*, viide 321.

poolt.³²⁵ Samuti on Riigikohus juba tunnustanud võimalust süüdistatavale kahjuliku presumptsiooni tuletamiseks seaduses sätestatud dokumenteerimiskohustuse täitmatajätmisest (raamatupidamiskohustuslasel raamatupidamisdokumentide puudumisest järeldati, et tehinguid tegelikult ei toimunud).

Seesugust tõendamiskoormuse ümberpööramist tuleb kaaluda konkreetse süüteo koosseisu silmas pidades ja formuleerida selliselt, et tõendamiskoormuse ümberpööramine mingi asjaolu suhtes ei nulliks ära süütuse presumptsiooni ega tekitaks sisuliselt ületamatut sundust süüdistatavale iseenda süüdistamisel koostööd teha. Nähtavasti oleks aktsepteeritavad tõendamiskoormuse ümberpööramise olukorrad need, kus isikul oleks niikuinii seadusest tulenev aruande- või dokumenteerimiskohustus – neis olukordades oleks raske põhjendada, miks isiku poolt ühe kohustuse täitmatajätmine peaks talle looma soodsamad tingimused süüteo toimepaneku eest vastutusest kõrvale hoidumiseks. Samuti on juba praegu osade väärtegade puhul tavaline, et subjektiivset külge sisuliselt presumeeritakse ja menetlusalune isik peab ise tõendama, et ta polnud isegi ettevaatamatu, kui nt kiirust ületas. Subjektiivse külje järeldamine vaid objektiivse teopildi järgi on küll samuti Riigikohtu praktikas aktsepteeritud võtte³²⁶, ent siin on Riigikohus igati põhjendatult märkinud, et seda ei saa teha kergekäeliselt, kuna objektiivne külg on subjektiivse külje tõendamisel kaudne, mitte otsene tõend.

Tõendamiskoormust ümber pööravad presumptsioonid peaksid õigusselguse tagamiseks sisalduma aktides, millega kehtestatakse süüteo koosseis või materiaaõiguslikus primaarses õiguses. Ehkki enamus tõendamise alast regulatsiooni on menetlusseadustes, leiab ka muud presumptsioonid Eestis materiaaõigusest (nt TsÜS § 57 lg 3 – eeldatakse, et peasja suhtes kehtivad õigused ja kohustused kehtivad ka päraldistele, või § 116 lg 2 (majandus- ja kutsetegevuses tehtud tehingu tegemisel volituse eeldamine; VÕS § 28 – eeldatakse, et majandus- või kutsetegevuses sõlmitud tehingud on tasulised; VÕS § 96 lg 3 – võladokumendi tagastamisel võla tasumise eeldus; KonkS § 13 – turgu valitseva seisundi eeldamine jne).

Lisaks on nt USA õiguses prokuratuuril võimalik isikute koostöö saavutamiseks pakkuda isikutele menetluses antud teabe eest immuniteti süüdistuse vastu. Immunitet tähendab, et isikule, kellel muidu oleks õigus õiguskaitseasutuste ja järelevalveasutustega koostööst keelduda enese mittesüüstamise privileegile tuginedes, antakse garantii, et neile süüdistust ei esitata – ning vastutasuna saadakse isikult temal olemasolev tõendusteave, mis on eelduslikult isikut ennast inkrimineeriva sisuga. Selline immunitet võib olla piiritletud kas konkreetse õiguskaitseasutustele või järelevalveasutustele huvi pakkuva intsidendiga (ja selles mõttes veidi meenutab leebusprogrammi, mille raames samuti KrMS § 205¹ alusel saab esimesena konkurentsikuriteost teada andnud kuriteo osalise suhtes menetluse lõpetada) või isikult saadud teabega ning selle alusel hangitud informatsiooniga (st isikult saadud teavet ja sellest ajendatult kogutud teavet ei saa kasutada isiku enda vastu esitatava süüdistuse tõendamiseks).³²⁷ Immuniteedilahendus tuleks ette näha

³²⁵ Ümberlühkatavate presumptsioonide kasutamine on ka inimväärikuse ja tõendamise üldse loogika seisukohast ausam ja eelistatum mehhanism.

³²⁶ RKKKo 3-1-1-111-16.

³²⁷ Vt *Kastigar v. United States*, 406 U.S. 441 (1972), kus USA ülemkohus selgitas kaht tüüpi immuniteedide erinevusi USA konsitutsiooni kontekstis. Vt ka A. T. H. Smith, *Immunity from Prosecution*, 42 Cambridge L.J. 299 (1983).

menetlusseadustikus ning see võiks olla iseäranis kasulik olukorras, kus süüteo pani toime juriidiline isik, mille tegevuse kohta soovitakse tõendeid saada füüsilistelt isikutelt.

Ettepanek: Kuna süütuse presumptsioon ja enese mittesüüstamise privileeg ei võimalda kehtestada isikutele kohustust kaasa aidata enese süüdistamiseks tõendite kogumisele, tuleks kaaluda ümberpööratud tõendamiskoormuse kasutamise võimalusi nende asjaolude osas, mille kohta menetluse sihtmärgiks olev isik kehtiva õiguse järgi on kohustatud arvet pidama või aru andma. Sellesisulised presumptsioonid tuleks konkreetses õigusaktis (kas siis vastutust kehtestavas või ka primaarses materiaalõiguslikku regulatsiooni sisaldavas) selgesõnaliselt sätestada. Kaasaaitamiskohustusest lahus seisab menetluse sihtmärgiks oleva isiku kohustus taluda menetlustoiminguid, mille eesmärgiks on selliste tõendite kogumine, mis eksisteerivad isiku tahtest sõltumatult. Ehkki isikule peaks esmalt tegema ettepaneku tõendid vabatahtlikult üle anda, peaksid menetlejad, kui selleks on seaduse järgi alus olemas, kasutama neile juba praegu kehtiva seadusega antud võimalusi menetlustoimingute teostamiseks. Soovides potentsiaalselt karistusmenetluse jaoks tõendeid kogudes kaasaaitamiskohustust rakendada, võiks iseäranis füüsilistele isikutele pakkuda immuniteti süüdistuse vastu.

5.2.4.3 Tõendamise koormus ja standard

Intervjueeritud kohtuvälised menetlejad mainisid muude murede hulgas ka seda, et tõendamise standard väärteomenetluses on sedavõrd kõrge, et süüteod jäävad tõendamata ja süütegude toimepanijad karistuseta. Tegelikult tuleb vahet teha tõendamise koormusel ja tõendamise standardil. Tõendamise koormus kirjeldab seda, kellel lasub otsustaja veenmise kohustus ning milliste asjaolude kohta otsustajas tuleb veendumus kujundada. Tõendamise standard tähendab seda tõendite määra, mis on nõutav selleks, et lugeda mingid asjaolud piisavalt tõendatuks.³²⁸

Tõendamise standardi funktsioon on väärilahendite vältimine. Nagu Underwood selgitas, on tõendamise standard ja tõendamise koormus üksteisega tihedalt seotud: tõendamise koormus näitab, mida teha siis, kui kumbki pool vaidluses selgelt peale ei jää; tõendamise standard aga on mõõdupuu, mille järgi hinnata, kas ühe poole üleolek on piisavalt suur. Teisisõnu – kui kumbki pool ei ole esitanud tõendamise standardini küündivas määras tõendeid oma väidete kinnituseks, on võidumeheks see pool, kellel ei olnud tõendamise koormust.³²⁹

Tõendamise koormuse jaotamisel on tavapärane, et koormust kannab proponent – see menetluse osapool, kes (kohtult) kaitset, sekkumist või endale soodsat lahendit soovib. Nagu eespool sai juba märgitud, on tõendamise koormuse panemine riigile süüteoasjades otseselt tuletatav süütuse presumptsioonist ja süüteomenetluse eesmärgist – võimaldada materiaalse karistusõiguse eesmärgipärane kohaldamine reaktsioonina aset leidnud rikkumisele. Olemuselt on karistamine reaktsioon minevikus toimunule – ja sealjuures lõplik reaktsioon, st isikul ei ole edaspidise käitumisega võimalik muuta ei minevikku ega talle minevikus toime pandu eest mõistetud karistust. Puhas järelevalvemenetlus on aga suunatud tulevikku ning tema meetmedki on ajas dünaamilised ja paindlikud. Pööramata suurt tähelepanu minevikusündmuste väljaselgitamisele ja süüdlaste

³²⁸ A. Kangur. Kohus ja Kohtuotsus. Mõtteid ja soovitusi kohtulahendi kirjutajale (Riigikohus:Tartu, 2012), 45.

³²⁹ Vt B. D. Underwood. The Thumb on the Scales of Justice: Burdens of Persuasion in Criminal Cases, 86 Yale L.J. 1299 (1977).

otsimisele, on järelevalve eesmärgiks probleemi ennetamine ja lahendamine. Sellest lähtuvalt on ka tõendamise standard süüteomenetluses ja järelevalvemenetluses reguleeritud erinevalt – ja võib ka faktiliselt erinevaks osutuda. Veelgi enam – kui süüteomenetluses on süüdistaja tõendamiskoormuseks kõikide süüteokoosseisu elementide, samuti süü suurust mõjutavate asjaolude tõendamine³³⁰ ja see, kes karistab (st lõppastmes kindlasti kohus), hindabki tõendeid kõikide tõendamiseseme asjaolude kohta, siis „halduse kaalutusõiguse kohtulik kontroll on piiratud. Kohus ei hinda ümber kaalutusotsuse otstarbekust, vaid kontrollib üksnes seda, kas kaalutusotsuse tegemisel ei esinenud menetlus- ja vormivigu, mis võisid mõjutada sisulist otsustamist, kas otsus on kooskõlas kehtiva õigusega ja õiguse üldpõhimõtetega ning ei ole tehtud kaalutusvigu.“³³¹ Seega õige on järeldus, et halduskohtus kaalutusotsuse vaidlustamise menetluses on riigil suures plaanis lihtsam, kuivõrd kohtul on sisuliselt kohustus, kui vähegi võimalik, riigiasutusega nõustuda - eelduslikult on just riigiasutus järelevalvevaldkonnas erialaspetsialist. Süüteomenetluses on aga kohtu roll erinev ning sellest tulenevalt ka riigil raskem tõendamise koormus kanda: kohtu rolliks on olla skeptik ja riigil lasub kohtu veenmise kohustus. Karistamise, st inimeste käitumise õiguskuulekale teele suunamise eesmärgil nende repressioneerimise spetsialisti ongi kohtunik.

Eestis on süüteoasjades tõendamise standardit kirjeldatud väljendiga “tõendatud väljaspool eluliselt usutavat kõrvaldamata kahtlust”³³². Võrdlusjurisdiktsioonide hulgast on nt Inglismaal seaduses sätestatud, et rahalise sanktsiooni rakendamisel tuleb ka järelevalvemenetluses rikkumine tõendada väljaspool mõistlikku kahtlust (*beyond a reasonable doubt*) ning kui sellises määras tõendeid ei leidu, pole lubatud ka rahalist sanktsiooni rakendada.³³³ Teisalt jälle on USA õiguses järelevalvemenetluse tulemusel nn tsiviilsanktsioonide rakendamisel tõendamise standardina kasutusel tsiviilkohtule omane “tõendite ülekaal”, mis ära seletatult tähendab, et proponendi (hageja) hüpotees on tõenäolisem kui sellele esitatud alternatiivid (ja pole oluline, mil määral ta oleks tõenäoline siis, kui alternatiivseid väiteid või tõendeid ei kaalutaks).

Suures plaanis on kurtmine kõrge tõendamise standardi üle taandatav soovile karistada isikut olukorras, kus tõendeid rikkumise kohta on vähe. Nagu kohtuvälise menetlejate esindajad mainisid, on ka nende soov rikkumiste menetlus haldusmenetluse alla liigitada tingitud vähemalt osaliselt just sellest, et haldusasjades olla tõendamise standard ka kohtus madalam. Halduskohtumenetluses on tõendamise standardiks kohtuniku siseveendumus, mida täiendavate kriteeriumitega ei piirata ega täpsustata.³³⁴ Selliselt on tõendamise standard määratletud ka tsiviilkohtumenetluses ja teoorias tõesti peaksid mõlemas menetlusliigis olema tõendamise standardid madalamal süüteomenetlusest.

³³⁰ Seejuures tuleb silmas pidada, et üldisest tõendamiskoormusest on tehtud tõendamiskoormuse ümberpööramisega erandeid spetsiifiliste tõendamissituatsioonide puhuks, nagu on selgitatud eelmises alajaotises.

³³¹ RKHKo 3-3-1-72-13.

³³² RKKKo 3-1-1-38-11.

³³³ Tähele tuleb panna, et kõrgem tõendamise standard on ette nähtud vaid karistusotsuste tarvis ning mitte järelevalvemeetmete puhuks. See on ka mõistetav, kuivõrd järelevalvemeetmed on suunatud järelevalvele allutatud osapoole edasise käitumise muutmisele ja on seetõttu dünaamilised ja kokkuleppelised – vead on parandatavad ja õigusjärelmid mh mõjutatavad järelevalvealuse isiku enda edasise tegevusega. Karistus on olemuslikult teistsugune meede – suunatud minevikku ja retributiivse iseloomuga, mille aluseks on minevikusündmused, mida enam jooksvalt muuta ei ole võimalik.

³³⁴ Riigikohus on küll nõudnud, et tõendite hindamisel kohus kõiki tõendeid kogumis hindaks ja põhjendaks (vt nt RKHKo 3-12-1360/131), millised järeldused teeb, kuid ei ole mingil viisil ette kirjutanud, mil määral kohus peab oma järelduste õigsuses kindel olema.

Seda, kas see ka praktikas nii on, tuleks kontrollida empiirilise uurimuse kaudu, mida aga Eestis pole läbi viidud. Kuna kohtuniku siseveendumus kirjeldab konkreetse kohtuniku subjektiivset kindlustunnet oma järelduste õigsuses, on täiesti võimalik, et mõni süüteoasja arutav kohtunik rahuldub praktikas vähema tõendatusega kui samade tõendite alusel sama fakti üle peetavat vaidlust lahendav halduskohtunik – ja muidugi ka vastupidi. Seetõttu on võimalik, et kurtmine liiga kõrge tõendamise standardi üle on tegelikult alusetu ning ka halduskohtud ei oleks valmis karistusotsust tegema või heaks kiitma neis asjus, kus kohtuvälised menetlejad on maakohtu nõudlikkusega rahulolematud. Järelevalvemenetluse ja süüteomenetluse sisulist erinevust silmas pidades olekski igati aktsepteeritav, kui mittekarakteristlikku järelevalvemeedet (nt ettekirjutus ohtliku olukorra kõrvaldamiseks) saaks kohaldada ka siis, kui mõni kahtlus ehk jääks kõrvaldamata, kuid meedet toetav versioon on tõenäolisem kui vastaspoole esitatud versioon – ja veelgi enam, kui vastuväiteid polegi esitatud, oleks raske põhjendada meetme rakendamata jätmist sellega, et järelevalvemeetme vajalikkust pole piisavalt tõendatud.

Küll aga ei ole kuidagi põhjendatav mingite süütegude eest karistamise puhul seadusesse kirjutada, et karistuse võib määrata ka juhul, kui pole päris kindel, kas karistatav tegu on toime pandud või on ebaselge, kes teo toime pani. Kui riigi esindajad ei ole suutelised kohtunikule esitama tõendeid, mis kohtunikku piisavalt veenaksid karistuse põhjendatuses, toimuks karistuse kohaldamine sisuliselt „igaks juhuks“ – ja riigi poolt „igaks juhuks“ kodanike kahjustamine ei ole õigusriigis aktsepteeritav.

Mis puudutab süüteomenetluse tõendamisreeglitiku ja halduskohtumenetluse tõendamisreeglitiku erinevusi, siis ilmselt põhilised erinevused ilmnevad seoses isikulistest tõendiallikatest pärinevate tõenditega – halduskohtumenetluses rakendatavad tsiviilkohtumenetluse tõendamisreeglid ei nõua nõo materiaalselt vahetust tõendite uurimisel ja teisesed ehk vahendlikud tõendid on kohtus tõendina aktsepteeritavad (st tunnistaja asemel on kohtus lubatavaks tõendiks ka nt tunnistaja kirjutatud seletuskiri ja kuuldused on samuti lubatavaks tõendiks).³³⁵ Samuti ei ole haldusmenetluses ega halduskohtumenetluses kaitseõiguse kontseptsiooni, mis süüteomenetluses menetlustoimingutele erinevaid lisanõudeid kaasa toob. Seevastu on igasuguses õiglasest menetluses möödapääsmatu nii õigus kasutada õigusabi kui õigus olla menetluse sisust põhjalikult informeeritud, õigus omapoolseid tõendeid, vastuväiteid, taotlusi ja seisukohti esitada ning õigus lasta oma õigusvaidlus lahendada erapooletu kohtu poolt. Vahendlike ehk tuletatud tõendite lubamine on otseselt küsimus väärlahendite ärahoidmisest, sest vahendlikud tõendid on madalama usaldusväärsusega (infokadude ja –moonutuste risk on kõrgem) kui esmased tõendid.

Küsimus tõendamise reeglitest on ühelt poolt poliitilise valiku küsimus (milline ressursikokkuhoid õigustaks väärlahendite võimaluse suurenemist seoses tõendite esitatavate nõuete langetamisega), ent teiselt poolt ka küsimus kognitiivselt optimaalse tõendamisreeglitiku kujundamisest – ning seda mitte üksnes haldusrikkumiste menetluse tarbeks. Lisaks peab menetlus selles osalenud inimestele jätma mulje õiglasest protsessist, see on oluline ka tulemuse legitimeerimiseks. Lähtuvalt ka eelpool märgitust on igal juhul tervitatav mõte tõendamisreegleid ühtlustada ja kaasaja teaduse taseme valguses üle vaadata, kuid väide, et tõendamise standardit tuleks karistuste kohaldamise lihtsustamiseks langetada, ei ole põhjendatud.

³³⁵ See sisuliselt tähendab, et nii halduskohtumenetluses kui tsiviilkohtumenetluses on aktsepteeritavad madalama usaldusväärsusega tõendid. Vt TsMS § 229 komm 3.4.

Probleem, millele ka Riigikohus on väärteomenetluse kontekstis tähelepanu juhtinud, võib tekkida sellest, kui otsustaja ja teabe koguja (süüteomenetluse tähenduses üksiti ka süüdistaja, järelevalvemenetluse kontekstis järelevalveasutuse ametnik) on seesama isik või institutsioon. Sellisel juhul on oht, et reaalne tõendamise standard langeb: proponendil ei ole enam sisuliselt tarvis otsustajat veenda, kuna proponent ise ongi otsustaja või hoiab otsustaja institutsionaalse lojaalsuse tõttu proponendi poole. Väärteomenetluses on selline oht menetluskorda sisse programmeeritud, kuna enamuses asjades teeb asjas otsuse kohtuvälise menetleja ametnik. Selle tasakaalustamiseks on väärteomenetluses kaebemenetluses maakohtus ette nähtud asja lahendamine täies ulatuses algusest peale (*de novo*). Teisisõnu, kui isegi kohtuvälise menetleja otsus võib olla protsessikorrast ja institutsionaalsest korraldusest tulenevalt kallutatud, siis kohtumenetluses tuleb kohtuvälisel menetlejal tõendada väärteo toimepanekut ja vastutust mõjutavaid asjaolusid erapooletule õigusemõistjale. Seetõttu on kohtuväliste menetlejate soov, et karistuste määramine oleks järelevalveasutuse diskretsiooniotsus, mille osas toimuks vaid diskretsiooniotsuse kontroll halduskohtus, arusaadav, kuid tähendaks ilmselt tõendamise standardi olulist langetamist ja sellest tulenevat väärlahendite tõenäosuse suurendamist.

Ettepanek: Tõendamise standardi muutmiseks või täiendavaks reguleerimiseks põhjust ei ole.

5.2.5. Süü põhimõte, sellel põhinev karistuse mõistmine ja *de novo/ab ovo* protsess

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on leidnud, et PS §-s 10 sätestatud inimväärikuse ja õigusriigi põhimõtetest tuleneb, et isikut tohib karistada konkreetse teo eest ja mitte enam, kui seda nõuab toimepandud süüteo raskus (individuaalse süü printsiip).³³⁶ Seda põhimõtet tuntakse ka kui *nulla poena sine culpa* nime all ning selle järgi ei või isikut süüteo toimepanemise eest karistada, kui ta pole selles süüdi. Kuigi selline põhimõte näib olevat tihedalt seotud õigusriigi põhimõttega, ei ole leia see huvitaval kombel enamikus Euroopa riikide konstitutsioonides kajastamist ning ka selle sisu on äärmiselt vaieldav.³³⁷ Kuigi süü põhimõte nõuab subjektiivset sidet toimepanija ja teo vahel, siis erinevalt Saksamaal levinud arusaamast, mille kohaselt ei tohi isikut karistada ilma tahtluse või ettevaatamatuse olemasoluga³³⁸ (s.o ilma kolmeastmelisel deliktstruktuuril subjektiivset koosseisu tuvastamata), on süü põhimõttele võimalik ka teistsugune, kuid siiski inimõiguste ja põhivabadustega kooskõlas olev tõlgendus. Nii on ka EIK aktsepteerinud objektiivset vastutust (*strict liability*) tingimusel, et süüdistatav saab esitada enda karistamisele vastuväite, mille kohaselt talle ei saa süüteo toimepanemist ette heita.³³⁹ Järelikult ei eelda EIK süü põhimõtet rakendades tingimata tahtluse või ettevaatamatuse tuvastamist, vaid kindlakstegemist, kas isik oli teo toimepanemises süüdi.³⁴⁰ Seega

³³⁶ RKPSJKo 3-4-1-13-15, p 39.

³³⁷ G. Panebianco. "The *nulla poena sine culpa* principle in European courts case law" in S. Ruggeri (ed.). Human Rights in European Criminal Law New Developments in European Legislation and Case Law after the Lisbon Treaty. Springer, 2015, lk 51–53.

³³⁸ Ja seda ka halduskaristuste puhul, vt OWiG § 10.

³³⁹ EIKo 7. oktoober 1988, *Salabiaku v. France*, 10519/83. Individuaalset subjektiivset sidet on EIK vastutuse eelduseks pidanud ettevõtte korraldajal EIKo 20. jaanuar 2009, *Sud Fondi srl et autres c. Italie*, 75909/01, § 116, vt ka *G.I.E.M. S.r.l. and Others v. Italy*, 1828/06, § 241 jj.

³⁴⁰ Sellisest laiemast süü põhimõtte käsitlemisest lähtub näiteks Itaalia õigussüsteem. G. Panebianco, *op. cit.*, lk 51. Ääremärkusena olgu öeldud, et EK praktikas näib valitsevat nii suur segadus nii *nulla poena sine culpa*

isegi riikides, kus kasutatakse objektiivset vastutust (ja Euroopas ei ole see sugugi haruldane, nt vähemtähtsate rikkumiste puhul on tarvilisel objektiivse vastutuse mudel UK-s ja Hollandis), ei karistata rikkujat lihtsalt sellepärast, et rikkumine leidis aset. Kuigi objektiivne vastutus ei eelda teo subjektiivse külje kontrolli, on rikkujal alati võimalik end kaitsta väitega, et ta tegutses hoolekohustust järgides, ning selle väitega nõustumisel tuleb kohtul rikkuja õigeks mõista.³⁴¹ Näiteks juhul kui isikut süüdistatakse kiiruse ületamises, on tema vastutus välistatud, kui ta tõendab, et sõitis rikkis olevaks osutunud spidomeetri järgi ja tal oli alust eeldada, et spidomeeter on terve (auto oli üldiselt tehniliselt korras, ta ei ületanud kiirust ulatuses, mis oleks pidanud olema mõistlikule isikule tajutav jne).³⁴²

Eestis selgitab süü põhimõtte sisu KarS § 2 lg 2 – isikut saab karistada siis, kui ta on toime pannud koosseisupärase, õigusvastase ja süülise teo. Põhiseadusest süü põhimõtte täpsemat sisu ei tulene, st põhimõtteliselt ei keela põhiseadus KarS § 2 lg 2 ümbersõnastamist selliselt, et ka Eestis oleks objektiivne vastutus võimalik (kui just Riigikohus annab selles küsimuses täpsemad juhtnööre ja tõlgendab PS § 10 selliselt, et KarS § 2 lg-s 2 toodud elemendid on põhiseadusliku süü põhimõtte osad).³⁴³ Samas tuleb arvestada, et kuigi objektiivne vastutus võib menetlejale oma lihtsusega sümpatiseerida (kaotab teo subjektiivse külje tõendamise kohustuse ning seab isiku õlule koormuse tõendada, et teo toimepanemine ei olnud talle etteheidetav), ei tohi sellega liiale minna. Eelkõige kasutatakse objektiivset vastutust valdkondades, mis on oma olemuselt regulatiivsed ning kus süütegusid pannakse toime massiliselt (nt kiiruse ületamised).³⁴⁴

Eesti seadusandjal ei soovitaks analüüsi autorid siiski objektiivse vastutuse sissetoomisega algust teha mitmel põhjusel. Esiteks, ei ole välistatud, et Riigikohus sisustab süü põhimõtet lähtudes meie traditsioonist siiski KarS § 2 lg-s 2 sätestatu kaudu (sellele sättele ei pea isegi viitama, vaid võib asuda seisukohale, et saksalikust traditsioonist pärinedes on teo subjektiivne koosseis vältimatu osa Eesti süü põhimõttest). Teiseks, isegi kui Riigikohus näeb võimalust süü põhimõtet käsitada laiemana, ei saa mööda vaadata Eesti pikaajast õiguspraktikast, mis on alati eeldanud süüteo subjektiivse külje tuvastamist. Seega on alust eeldada, et keskmisele õiguse rakendajale oleks objektiivse vastutuse kontseptsioon tundmatu ja võimalik, et suisa vastuvõetamatu. Seega ka alapeatükis 5.2.2. juriidilise isiku vastutuse osas ettepanekuid tehes lähtusid analüüsi autorid põhimõttest, et objektiivse vastutuse kehtestamine ei ole käesoleval hetkel eelistatud lahendusvariantide seas, mistõttu autorid tegid ettepaneku otsida Hollandi eeskujul teisi võimalusi juriidilise isiku tahtluse/ettevaatamuse sisustamiseks kui füüsilise isiku tahtlus.³⁴⁵

põhimõtte sisustamises kui ka selle rakendamises, et sellest arusaamine vajaksiseseisva uurimistöö kirjutamist. Huvi korral tasub selles küsimuses lugeda G. Panebianco, *op. cit.*, lk 47–78.

³⁴¹ J. Keiler, D. Roef, *op. cit.*, lk 203.

³⁴² Samas.

³⁴³ M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. 2017, § 10 komm 12 viitab samuti sellele, et objektiivne vastutus ei ole Eesti Vabariigi põhiseaduse järgi midagi mõeldamatut.

³⁴⁴ A. P. Simister et al. *Simister and Sullivan's Criminal Law – Theory and Doctrine*. Hart Publishing, 2013, lk 175 ja 191; A. Ashworth, J. Horder. *Principles of Criminal Law*. Oxford University Press, 2013, lk 162–163. Ega Eestiski toimu massiliste väärtegade, nt kiiruse ületamise puhul praktikas *mens rea* kontrolli, kuna ettevaatamuse madalaima astme hooletuse definitsioon võimaldab sisuliselt objektiivsele vastutusele sarnast vastutust.

³⁴⁵ Hollandi näitel võib järeldada, et see ei vii automaatselt juriidilise isiku objektiivse vastutuseeni.

Süü mõiste mängib olulist rolli ka karistuse mõistmise juures. KarS § 56 lg 1 esimese lause kohaselt on karistamise aluseks isiku süü. Sama lõike teise lause järgi arvestatakse karistuse mõistmisel kergendavaid ja raskendavaid asjaolusid, võimalust mõjutada süüdlast edaspidi hoiduma süütegude toimepanemisest ja õiguskorra kaitsmise huvisid. Riigikohus on selgitanud, et isiku süü hindamisel tuleb lähtuda eelkõige asjas tuvastatud faktilistest asjaoludest ja nendes kajastuvast teo ebaõiguse mahust, samuti KarS §-s 57 sätestatud karistust kergendavatest ja KarS §-s 58 loetletud karistust raskendavatest asjaoludest.³⁴⁶ Süü suurust võivad iseloomustada isiku teo panus grupiviisilise teo puhul, koosseisupärase käitumise süstemaatilisus, tagajärje raskus. Lisaks saab arvestada isiku käitumist vahetult enne ja pärast süüteo toimepanemist, kuna ka see näitab menetlusaluse isiku suhtumist kaitstavasse õigushüvesse.³⁴⁷ Eelnõu 94SE lk-l 21 on toodud ära nimekiri teguritest, mida EL õigusaktidest tulenevalt tuleb karistuse määramisel arvesse võtta:

- 1) rikkumise raskusaste ja kestus;
- 2) rikkumise toime pannud isiku vastutuse ulatus (*the degree of responsibility*);
- 3) rikkumise toime pannud isiku finantsseisund (nt juriidilise isiku kogukäibe või füüsilise isiku aastase sissetuleku alusel);
- 4) rikkumise toime pannud vastutava isiku teenitud kasum või välditud kahju suurus, kui seda saab kindlaks teha;
- 5) rikkumisega kolmandatele isikutele tekitatud kahju, kui seda on võimalik kindlaks teha;
- 6) rikkumise toime pannud isiku ja pädeva asutuse koostöö tase;
- 7) rikkumise toime pannud isiku varasemad rikkumised;
- 8) rikkumise muud võimalikud süsteemsed tagajärjed (*any potential systemic consequences of the breach*);
- 9) abinõud, mille rikkumise eest vastutav isik on kasutusele võtnud, et ära hoida selle kordumine.

Enamus nimetatud teguritest puudutavad otseselt toimepandud tegu, ja neid on seega võimalik arvestada süü suurusele hinnangu andmisel (p-d 1, 2, 4, 5 ja 8). P 3 on korruga nii süü kui ka eripreventsiooni alla kuuluv: kui süü juures saab rahalise sanktsiooni vastavust isiku jõukusele arvestada argumendiga, et sanktsioon kui hukkamõist teole peab nii vaest kui ka rikast lööma võrdselt, siis eripreventsiooni juures saab argumenteerida selliselt, et edaspidistest rikkumistest hoidumisele suunab ikkagi selline rahaline sanktsioon, mis isikule ka piisavalt raske tundub (ja jällegi, rikka ja vaese jaoks on sellised summad kindlasti erinevad). P 6 võib vastata KarS § 57 lg 1 p-le 3 või siis saab seda arvestada KarS § 57 lg 2 järgi. P-d 7 ja 9 jällegi tuleb kaalumisele eelkõige eripreventsiooni juures. Seega saab nõustuda eelnõu 94 E lk-l 22 toodud järeldusega, et vähemalt loetletud tegureid saab juba praegu KarS § 56 lg 1 alusel karistuse mõistmisel arvesse võtta. Märkida tuleb siiski seda, et kuivõrd EL poolt kehtestatavad summad on väga suured, peavad kohtud vähemalt kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvide puhul tõenäoliselt hoiduma loogikast, mille puhul konkreetsel juhul isikule karistuse mõistmisel alustatakse konkreetse trahvimäära keskmisest. Selline põhimõte ei tulene nii ehk naa seadusest, vaid Riigikohtu praktikast.³⁴⁸ Riigi sanktsionisüsteemi ja karistuspraktikat läbi ja lõhki tundvatel kohtutel on kõrgendatud ülemmääraga trahvi korral võimalik lähtuda üldisest sanktsioonide süsteemist, nt teo raskusest võrreldes teiste kõrgendatud ülemmääraga trahvi mitte ettenäevate väärtedega jne. Nagu juba eespool mainitud (vt alapeatükki 5.2.1.), ei ole välistatud ka kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi tunnistamine ebaproportsionaalseks ja seega põhiseadusega vastuolus

³⁴⁶ RKÜKo 3-1-1-116-09, p 20.

³⁴⁷ RKKKo 3-1-1-76-12, p 7.

³⁴⁸ Nt 3-1-1-76-12 p 7; 3-3-3-58-13 p 7.

olevaks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, kuid seda eelduslikult vaid juhtudel, kui seadus sätestab konkreetsele kõrgendatud ülemmääraga trahvi ettenägevale koosseisule ka trahvi alammäära, mis ei võimalda isikule kergemat, s.o tema süüle vastavat karistust ette näha.

Mis puudutab EL õigusega ettenähtud muid administratiivmeetmeid kui rahatrahv ja küsimust sellest, kas neid tuleks jätkuvalt kohaldada haldusmenetluses või kaaluda nende kohaldamist lisakaristusena, siis sellele küsimusele on küllaltki raske vastata just seetõttu, et praeguseks on EL õiguses piirid kriminaalõiguse ja haldusõiguse vahel oluliselt hägustunud. Nimelt tuleb arvestada sellega, et KarS-s sätestatud lisakaristused omavad lisaks karistuslikule eesmärgile ka olulist preventiivset eesmärki, kuivõrd nende kohaldamine on õigustatud juhul (sh üksnes süülise teo puhul), kui põhikaristus ei ole preventiivse eesmärgi saavutamiseks piisav.³⁴⁹ Seega opereeritakse lisakaristuste puhul võrdlemisi samade kategooriatega nagu teatud haldusmeetmetegi puhul. Peamine kriteerium selle üle otsustamiseks, kas mingi meede, mis omab nii karistuslikku kui ka preventiivset eesmärki, kvalifitseerida lisakaristuse või haldusmeetmena, peaks olema meetme raskus. Jällegi peaks siin kehtima loogika, et riik ei tõsta rasket meedet karistusõigusest väljapoole eesmärgiga lihtsustada selle meetme kohaldamist isikute põhiõiguste (sh individuaalse süü põhimõtte) arvelt. Et aga praeguseks meetme raskusest lähtuv põhimõte ei paista enam kehtivat (vaadakes või litsentside ja finantsvaldkonnas tegutsemise õiguse äravõtmist FI poolt, mis toimub haldusmeetme rakendamisenä), on raske anda soovitusi küsimuses, kui paljud haldusmeetmed peaksid siiski lisakaristused olema (siin võib mingi meetme lisakaristusena käsitlemist piirata ka EL, kuigi seda ei saa ilma põhjaliku analüüsita väita). Kui juba suuri rahalisi sanktsioone, mis oma olemuselt vastavad kriminaalkaristusele, ja isegi mitte väärteokaristusele, soovitakse näha haldussanktsioonidenä, siis seda enam on keeruline nõuda teatud teiste meetmete (nt tegutsemisõiguse) paigutamist karistusõiguse alla. Kui seda siiski soovitakse teha, tuleb siiski eelnevalt läbi viia põhjalik analüüs.

Olenemata sellest, kuidas riik sisustab süüõhimoette ja millisel loogikal põhineb riigis karistuste mõistmine, kehtib süütegede ja EK praktikas ka haldusrikkumiste puhul õhimoette, mille kohaselt süüdistaja/menetleja peab tõendamä isiku süü. See õhimoette tuleneb nii Eesti Vabariigi põhiseaduse § 22 lg-st 2, Euroopa Liidu õhimoette harta art 48 lg-st 1 kui ka EIÕK art 6 lg-st 2. EK tuletab haldusrikkumiste puhul selle õhimoette õiguskaitsorganite kohustusest oma otsust põhjendada. Lähtudes hea halduse õhimoette on õiguskaitsorganitel kohustus välja selgitada kõik faktilised asjaolud, sealhulgas sellised, mis süüdlast õigustavad.³⁵⁰ Seega leiavad analüüsi autorid, et kuigi tõendamiskoormuse ümberpõörämine võib tunduda üks võimalik lahendus tõhusama menetluse tagamiseks, siis arvestades EIÕK, EL õhimoette harta ja ka Eesti Vabariigi põhiseadusega peab seejuures üldine õhimoette, mille kohaselt on riik isiku karistamisel tema süüdlast kohustatud tõendamä, siiski säilima.

Ka *ab ovo/de novo* õhimoette kaotamine, millele viitasid intervjuudes kohtuvälised menetlejad, ei oleks vastavuses õhimoettega. Nimelt on EIK pidanud EIÕK art 6 lg-ga 1 kooskõlas olevaks menetlust, kus karistust kohaldab haldusorgan, kuid seda üksnes siis, kui karistusotsusele on võimalik esitada kaebus kohtule, kellel on pädevus teostada täiemahuline õiguslik kontroll nii faktiliste kui õiguslike

³⁴⁹ J. Sootak, P. Pikamäe, *op. cit.*, § 49 kott 3.

³⁵⁰ A. de Moor-van Vugt, *op. cit.*, lk 32 viidetega EK 1960. aastate kohtupraktikale.

asjaolude üle. Kohtul peab seejuures olema õigus muuta otsust selle kõikides aspektides ja teha uus sisuline otsus.³⁵¹ Sama järeldust toetab ka PS § 146, mille kohaselt õigust mõistab ainult kohus.

Nagu PS § 146 kommentaarides märgitakse, võib seadusandja küll õigusemõistmise funktsioone delegeerida ka kohtusüsteemi osaks mitte olevatele institutsioonidele, ent seda üksnes juhul, kui on tagatud lõppastmes õigusvaidluse lahendamine kohtu poolt. Karistusotsuse üle peetava õigusvaidluse lahendamiseks kohtu poolt ei saa aga pidada sellist menetlust, kus kohus mitte ei lahenda asja algusest peale, vaid kontrollib haldusorgani diskretsiooniotsustust või sisuliselt lahendab kaebust juba tehtud otsuse peale. Sellisel juhul on kaebajale, st karistatule juba osaks saanud menetlus, kus tegelikult süütuse presumptsiooni ja süüdistuse tõendamiskoormust ei järgitud, kuna süüdistaja ja otsustaja olid üks ja seesama ametnik või asutus. Kui nüüd sellises menetluses tehtud otsust vaidlustada n-ö apellatsiooni korras, siis langeb apellandile nii tõendamise kui argumenteerimise koormus – ja isikule on kohtumenetluses sisuliselt pandud kohustus tõendada oma süütust. Just seetõttu on oluline, et kohtus leiaks aset *de novo* protsess, kus riigivõimu esindajad peaksid kohtule tõendama isiku poolt rikkumise toimepanemist ja muid asjassepuutuvaid fakte, mitte kaebuse lahendamine apellatsioonimenetluse paradigma järgi.

Veelgi enam – õigusemõistmine tähendab karistusõiguses kahe küsimuse lahendamist – süüküsimuse lahendamise järel ka karistuse mõistmist. Siingi on kohtul oluline stabiliseeriv roll – olla puhvriks poliitiliste tõmbetuulte käes lehviva täitevvõimu ja üksikisiku vahel ning vältida olukorda, kus täitevvõim päevapoliitiliste eesmärkide saavutamiseks üksikisikuid kas siis ülemäära või alamäära repressseerib. Olukorras, kus karistuse määrab täitevvõim ja kohtul on vaid volitus kontrollida diskretsioonipiire, võivad üksikisikud kergesti jääda täitevvõimu mängukannideks.

Ettepanek: Olenemata sellest, kas EL halduskaristused võetakse Eestis üle väärteokaristustena või haldussanktsioonidena, tagada, et säiliks individuaalse süü põhimõtte järgimine. Kummagi lahenduse korral lähtuda üldisest põhimõttest, mille kohaselt riik peab isiku karistamisel tõendama tema süü ning säilitada täielik kohtulik kontroll kohtuvälise menetleja karistusotsuste üle.

5.3. Lahendusvariant B: Halduskaristuste kehtestamine haldusmenetluses

Haldustrahve saab haldusmenetluses kohaldada, mida kinnitab ainuüksi asjaolu, et valdav osa EL liikmesriikidest on võtnud EL õiguses sätestatud halduskaristused õiguspoliitilise otsustusena üle nimelt haldusmenetluse raamistikus. Küll aga tekib küsimus sellest, kas haldustrahve on Eesti õiguskorda arvestades mõttekas ja isikute õiguste kaitse seisukohalt põhjendatud haldusmenetluses üle võtta.

Nagu nähtub alapeatükis 2.4 esitatud EL õiguse analüüsist, ei ole EL nõuete täitmise seisukohast tähtsust sellel, kas halduskaristuste menetlus toimub väärteo- või haldusmenetluse raamides seni, kuni ta võimaldab õigusrikkumisi tõhusalt menetleda. Alapeatükist 2.3 nähtub aga, et juhul kui halduskaristuste menetlemine toimub haldusmenetluses, tuleb nende Engeli kriteeriumile vastamise korral siiski tagada isikutele kriminaalmenetlusele omased garantiid. Seda, kas ja millises osas tuleb kehtivat haldusmenetlust modifitseerida, et tagada isikute põhiõigused vastavalt Eesti põhiseaduse ja rahvusvaheliste lepingute nõuetele, analüüsitaksegi allpool (vt eeskätt alapeatükid 5.3.2.3.-5.3.2.4).

³⁵¹ EIKo. 4. märts 2004, *Silvester's Horeca Service v. Belgium*, 47650/99 §-d 25–30.

Lähtuvalt käesoleva analüüsi tarbeks teostatud intervjuudest kuue kohtuvälise menetlejaga on kaheldav, kas kehtiv väärteomenetluse reeglistik võimaldab hetkel tõhusalt EL õiguses sätestatud halduskaristusi menetleda, ja seda ennekõike konkurentsiasjades ja finantsjärelevalves. Käesolevas analüüsis on samas esitatud ettepanekud, kuidas olemasolevates väärteomenetluse raamides lahendada kohtuväliste menetlejate probleemkohti, sh juriidilise isiku vastutuse, aegumise ja tõendamiskoormuse, aga ka trahvimäärade asjus.

Seniste väärteomenetluse raamide asemel EL õiguses sätestatud halduskaristuste ülevõtmine haldusmenetlusse võimaldab Eestil hoiduda väärteomenetluses muudatuste tegemisest. Samas tõusetuks sellisel juhul laiemalt küsimus väärtegude kohast sanktsioonisüsteemis. Kui uus haldusmenetlusel baseeruv ning samas süüteomenetluses nõutud menetluslike garantiisid pakkuv menetluskord osutub kohtuvälistele menetlejatele soodsamaks ja mugavamaks, kerkiks üles ka küsimus sellest, kas väärtegedest ja väärteomenetlusest peaks üldse loobuma haldusõigusrikkumiste ja haldus(karistus)menetluse kasuks.

Kui halduskaristused kehtestatakse haldusmenetluse raamides, oleks asjakohane teostada laiem revisjon eesmärgiga vaadata üle haldussunni alused. See ei ole siiski möödapääsmatu, nagu on näidanud Soome otsustus võtta üle EL õiguses sätestatud halduskaristused haldusmenetlusse. Soomes nimelt on möödunud paarikümne aasta vältel rakendatud halduskaristusi ilma asjakohase üldosata, tuginedes haldusmenetluse seaduse üldistele raamidele. Eestis on Riigikohus, toetades EL õiguses sätestatud halduskaristuste kiiret ülevõtmist haldusmenetluse raamides, samuti leidnud, et: „Haldusmenetluse seaduse näol on olemas üldine menetlusseadus haldusmeetmete rakendamiseks. Seda on võimalik edukalt kohaldada ka haldustrahvi määramisel, kehtestades vajalikud erinormid: nt enese mittesüüstamise õigus, ärakuulamisõiguse tugevdamine istungiga (HMS § 45), asjakohane tõendamiskoormus. Haldustrahvide rakendamisel vaid piiratud seaduses nimetatud juhtudel ei oleks tarvis mahukat üldosa keerulise õigusdogmaatilise struktuuriga, mis reguleeriks karistamise eeldusi.“³⁵² Ometi nähakse paarikümne aasta eest sellist teed läinud Soome puhul peamise probleemina halduskaristuste süsteemi killustatust, esmajoones menetluslike garantiide aspektist, kuivõrd Soomes puudub haldustrahvide määramisele kohaldatavate üldnormide kogum (peale haldusmenetluse seaduse), sh haldustrahvide definitsioon, mistõttu võib põhiõigustega arvestamise ja nende tagamise standard sarnastes menetlustes põhjendamatult erineda, sh topeltkaristamise küsimuses. Samas leitakse, et sellise üldosa väljatöötamine on väga keeruline, arvestades valdkondade eripalgelisust, kus halduskaristusi kohaldatakse, ning EIK ja EK alles kujunevat kohtupraktikat mh topeltkaristamise ja enese mittesüüstamise privileegi kontekstis (vt alaptk 3.3).

Siinkirjutajate hinnangul tuleks Eestil sellist olukorda ennetada, kus riigisisese õiguses kehtestatud halduskaristuste heterogeensus ei võimalda enam mõistlikult halduskaristusmenetluse üldosa luua. Selleks on soovituslik alustada esmalt sellise üldosa väljatöötamisega, mis võimaldab seada üldised raamid ja leida halduskaristuste puhul piisava menetlusõigusliku ühisosa, et need allutada ühtsele ja selgele reeglistikule. Kuna Eesti ei ole veel halduskaristuste kehtestamise teed läinud, on võimalik halduskaristusmenetluse kasuks otsustades õppida Soome kogemusest, luues esmalt üldised raamid, kuhu ajapikku sobitada detailid (mitte vastupidi). Selleks tuleb esmalt töötada välja

³⁵² Riigikohtu arvamus eelnõu 94 SE (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid) kohta. Lisa 1. Tartu 09.12.2019, lk 2. Kättesaadav: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1bfa1944-2de6-449d-a788-887bc84cfd0f/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(Euroopa%20Liidu%20C3%B5igusest%20tulenevad%20rahatrahvid\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1bfa1944-2de6-449d-a788-887bc84cfd0f/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(Euroopa%20Liidu%20C3%B5igusest%20tulenevad%20rahatrahvid)) (11.12.2019).

halduskaristusmenetluse üldosa, millele lisanduksid haldusõiguse laias amplituudis eelduslikult eriosa normidega sätestatud konkreetsed koosseisud.

Neid järeldusi võetakse arvesse ka järgnevas analüüsis, olgugi et Eesti puhul on halduskaristuste ülevõtmisel haldusmenetluse kasuks otsustades probleemide ring Soomega võrreldes veelgi laiem. Nimelt oleks Eestis halduskaristuste ülevõtmisel haldusmenetlusse möödapääsmatu (ümberehitada) määratleda väärteomenetluse roll uues halduskaristustel põhinevas õigusraamistikus, olenemata sellest, mil viisil – sunniraha menetluses, riikliku järelevalve menetluses, eraldi halduskaristuse menetluses – otsustatakse halduskaristused haldusmenetlusse üle võtta. Analüüsis keskendutakse järgnevalt halduskaristuste eristatavusele süüteo karistustest. Samuti antakse vastus küsimusele, millises menetluslikus raamistikus on haldusmenetluse kasuks otsustades soovitatav halduskaristused kehtestada.

Haldusmenetluse valdkondadest võib kõne alla tulla halduskaristuste paigutamine sunniraha menetlusse või riikliku järelevalve (korrahoolduse) menetlusse. Kolmanda variandina on võimalik kujundada riikliku järelevalve menetlusest lahus seisev (sellele reeglina järgnev) uus halduskaristuste menetlus - kas uues halduskaristuste seaduses või nt uue peatükina haldusmenetluse seaduses (Soomes on nt just neid kahte lahendusvarianti peamiselt kaalutud, vt ptk 3.3). Nende variantide puhul määratakse karistus haldusaktiga, mille õiguspärasuse suhtes teostatakse kontrolli halduskohtumenetluse korras. Neid võimalusi analüüsitakse järgnevalt.

5.3.1. Sunniraha menetluse ümberkujundamine halduskaristuste menetluseks

Justiitsministeerium on leidnud, et sunniraha instituut ei pruugi tagada EL õigusest tulenevate kohustuste tõhusat täitmist, arvestades selle kohaldamise mitmeastmelist menetlust.³⁵³ Sunniraha rakendamiseks tuleb eelnevalt teha ettekirjutus, mis paneb isikule kohustuse teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost, ja sunnirahale peab eelnema hoiatus. Seetõttu ei sobitu sunniraha menetlus olukorda, kus õigusrikkumine on aset leidnud ja sellele tuleb halduskaristusega vahetult reageerida.

Sunniraha määramine on lihtsam, kui sunniraha adressaadile on ettekirjutusega pandud AtSS § 4 lg 1 järgi peale kohustus hoiduda keelatud teost (vt ka AtSS § 5 lg 1 ls 1), mitte teatud tegu sooritada. Sellisel juhul on tegemist tingimusliku ettekirjutusega, millega on kaasnenud hoiatuse tegemine (AtSS § 7 lg 2). Kui saabub sündmus, millest sunniraha adressaadil oli kohustus hoiduda, on sellisel juhul võimalik tuvastada ettekirjutuse rikkumine ja uut hoiatust tegemata nõuda adressaadilt sisse ettekirjutuses märgitud sunniraha.

Sellise ennetava ettekirjutuse ja hoiatuse kontekstis võivad seega minevikusündmused olla aluseks adressaadile tingimusliku sunniraha määramisel, et tõrjuda KorS § 5 lg-st 7 lähtuvalt avalikku korda tulevikus ähvardada võivaid ohte, sh ennetada süütegusid. Siiski on sellistele keelatud tegudele sunnirahaga reageerimise vältimatu eeldus eelneva ettekirjutuse ja hoiatuse tegemine, mis eeldab haldusorgani ettenägelikkust. On kaheldav, kas selline sunniraha vorm täidab EL õiguses sätestatud halduskaristuste ülevõtmiseks tõhususe kriteeriumit. Isegi kui ametnikud hakkavad enam teadvustama sellist tingimusliku sunniraha rakendamise võimalust, ei pruugi EL halduskaristuste

³⁵³ Karistusseadustiku ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seaduse (EL-i õigusest tulenevad rahatrahvid) eelnõu seletuskiri, lk 6.

kontekstis olla võimalik ette näha ettekirjutuse ja hoiatuse tegemise seisukohast tulevikku sellisel määral, et osata prognoosida piisavalt tõsikindlalt igapäevaelus füüsiliste või juriidiliste isikute suhtes õigusrikkumise toimepanemise tõenäosust. Seda eriti juhtudel, mil isik ei ole olnud asjakohases küsimuses haldusorgani n-ö huviorbiidis ja õigusrikkumine konkreetse isiku poolt leiab aset haldusorgani jaoks ootamatult. Ei ole utreeritult väljendudes ometi mõeldav hoiatada kõiki Eesti elanikke (alternatiivselt teatud valdkonnas tegutsevaid isikuid) ja panna neile ühtlasi peale tingimuslik ettekirjutus õigusrikkumisest hoidumiseks. Riigikohtu praktika järgi on võimalik teha ennetav ettekirjutus, kui minevikusündmuste või muu objektiivse teabe alusel on tuvastatud konkreetne tulevase õigusrikkumise oht ja kui ettevõtja tähelepanu on preventiivselt tarvis juhtida tema tegevusalal kehtivatele üldise sisuga õigusnormidele, on seda sageli võimalik teha ka ettekirjutuseta ja sunniraha hoiatuseta, nt selgituse, ettepaneku või soovitusel vormis.³⁵⁴ Sunniraha rakendamise tõhususe seisukohast on seega takistuseks, et kehtiva õigusraamistiku järgi on ta lahutamatu seotud soorituskohustusega või teo sooritamise hoidumise kohustusega, mitte minevikus aset leidnud sündmusele karistusliku hinnangu andmisega.

Haldusorganid, kellega käesoleva projekti raames intervjuud korraldati (RAB, KA, AKI, MTA, FI ja KKI), ei osanud tuua välja puudujääke praeguses sunniraha menetluse õigusraamistikus. See ei välista samas võimalust kehtestada AtSS-s haldustrahvi sunniraha erivormina, kuid sellisel juhul tuleb muuta mh AtSS üldsätteid. AtSS § 3 lg 2 järgi ei käsitata sunnivahendi rakendamist karistusena. See ei välista samas, et seadusandja otsustab sätestada, et sunnivahendi rakendamist ei käsitata karistusena, v.a haldustrahvi puhul. Praeguses õigusraamistikus võib sunniraha rakendada vaid ettekirjutuse täitmisele kallutamiseks.³⁵⁵ Liati ei ole Riigikohtu praktika järgi proportsionaalne rakendada sunniraha isikule, kellel puudub objektiivselt võimalus ettekirjutatud tegu teha.³⁵⁶

Sunniraha menetlus täidab praegugi oma eesmärgi ja puudub vajadus selle aluste ümberkujundamiseks ettekirjutuse täitmiseks kallutamisele suunatud menetlusest karistuslikku eesmärki kandvaks menetluseks. Vastasel juhul tuleb väljuda sunniraha menetluse praegustest selgepiirilistest raamidest ja ümber mõtestada ning muuta kehtivas AtSS-s ja Riigikohtu praktikas kujundatud sunniraha menetluse alused, põhjustades ühtlasi tarbetut segadust halduspraktikas.

Seda arvestades on õigusloomeliselt eelistatum võtta EL õiguses sätestatud halduskaristused Eesti õiguskorda üle väärtemenetluse raamides või kui see pole otstarbekas ega tõhus, siis n-ö uue haldussunni vormina riikliku järelevalve menetluses või päris uues halduskaristuste menetluses.

Ettepanek: mitte kujundada sunniraha menetlust ümber halduskaristuste menetluseks.

³⁵⁴ RKHKo nr 3-15-443, p-d 14-15.

³⁵⁵ RKHKo nr 3-3-1-72-14, p 14; RKHKm 3-3-1-31-15, p 17.

³⁵⁶ RKHKm 3-3-1-31-15, p 18.

5.3.1.1. Sunniraha ülemmäärade tõstmise asjakohasusest

Eeltoodule vaatamata võib küsida, kas KorS § 28 lg-s 2 sätestatud ja 2010. a majandustingimustele (korraaitseadus võeti vastu 2011. a veebruaris) vastav sunniraha ülemmäär on sobiv praegusteski tingimustes? Käesoleval kümnendil on majandus stabiilselt kasvanud ja Eesti SKP (jooksevhindades) on tõusnud 14,8 miljardilt eurolt (2010. aastal) 26 miljardi euroni (2018. aastal).³⁵⁷ Algavaks 2020. aastaks on seega Eesti SKP tõusnud umbes poole võrra 2010. a seisuga võrreldes. Samal ajal on korraaitseadusega sätestatud sunniraha ülemmäär püsunud muutumatuna.

KorS § 23 lg-d 3 ja 4 sätestavad, et isikul on kohustus taluda tema suhtes seaduses sätestatud alusel ja korras kohaldatavaid riikliku järelevalve meetmeid ja selliste kohustuste täitmise tagamiseks on korraaitseorganil õigus teha järelevalve subjektile ettekirjutus ning rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud alusel ja korras. Sunniraha ülemmäär on KorS § 23 lg 4 järgi 9600 eurot, kui eriseaduses ei ole sätestatud teisiti. Sama ülemmäär kehtib KorS § 28 lg 2 alusel rakendatava sunniraha puhul. Kuna talumiskohustuse täitmiseks on iseenesest võimalik rakendada sunniraha ka KorS § 28 lg 2 alusel, on erialakirjanduses kaheldud KorS § 23 lg 4 vajalikkuses.³⁵⁸ Sellest johtub ettepanek KorS § 23 lg 4 kehtetuks tunnistada.

KorS § 28 lg 2 järgi sätestatakse sunniraha igakordse kohaldamise ülemmäär riikliku järelevalve eriseaduses, kuid seaduses sätestamata juhul on sunniraha igakordse kohaldamise ülemmäär 9600 eurot. Seda võib pidada liiga madalaks sunniraha ülemmääraks. Kuna tegemist on KorS-s kui üldseaduses sätestatud ülemmääraga, mõjutab see paratamatult arusaama sellest, milline on n-ö keskmine mõistlik sunniraha määr, mida korraaitseorganil tuleb hoiatuses kindlaks määrata. Näiteks tuleohutusnõuete täitmise üle riikliku järelevalve teostamisel on sunniraha ülemmäär tuleohutuse seaduse (TuOS) § 40 järgi 3200 eurot.

Võrdluseks, käesoleva aasta mais hoiatas Lõuna-Soome haldusamet Helsingi linna, et kohaldab 20 miljoni euro ulatuses sunniraha, kui linn ei taga päästenõuetest, sh tuletõrjeauto põlengupaigale jõudmise 6 minuti nõudest, kinnipidamist, kusjuures sunniraha nõutakse sisse alates 2020. aastast iga aasta kohta 5 miljoni euro ulatuses, kuni linn täidab asjakohaseid päästenõudeid.³⁵⁹ Sunniraha kohaldamise sagedusest ja suuruselt annab tunnistust seegi asjaolu, et mõni päev hiljem hoiatas Lääne- ja Sise-Soome haldusamet kaht hooldekodu, et kui nad oma tegevust nõuetega vastavusse ei vii, kohaldatakse nende suhtes vastavalt 350 000 euro ja 70 000 euro suurust sunniraha.³⁶⁰ Eelkirjeldatud suurusjärgudes ei olnud Eestis võimalik üheski valdkonnas veel hiljaaegu sunniraha määrata.

³⁵⁷ SKP jooksevhindades 2006–2018. Eesti Statistikaamet, 30.08.2019. Kättesaadav: <https://www.stat.ee/stat-skp-jooksevhindades> (18.10.2019).

³⁵⁸ M. Laaring. § 23. – M. Laaring jt. Korraaitseadus: kommenteeritud väljaanne. Sisekaitseakadeemia 2017, lk 79–80.

³⁵⁹ Aluehallintovirasto. Avi asetti uhkasakon Helsingin pelastustoimelle huomattavien epäkohtien takia – palokunnan saapuminen kestää liian kauan. Yle Uutiset, 06.05.2019.

³⁶⁰ M. Rinne. 350 000 euron uhkasakko tepsii: hoivakodit lisäsivät työntekijöidensä määrää – "Kyseessä on iso muutos". Iltalehti, 12.05.2019.

Praegu on Eestis siiski paaris kitsas õigusharus võimalik rakendada oluliselt kõrgemat sunniraha. Need sunniraha ülemmäärad on üle võetud EL õigusest, kus neile viidati haldustrahvidena. Nii sätestavad krediitiasutuste seaduse § 104¹ lg 2, väärtpaperituru seaduse § 234¹ ja finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse § 91 Finantsinspeksiooni pädevuse kohaldada sunniraha, mis ulatub sadadesse tuhandetesse või miljonitessegi eurodesse.³⁶¹ Samas suurusjärgus on RAB-I võimalik RahaPTS § 65 järgi sunniraha rakendada. Lisaks jõustus käesoleval aastal isikuandmete kaitse üldmääruse³⁶² jõustumisega seoses Eestis uus isikuandmete kaitse seadus (IKS). Uue IKS-ga võeti üldmääruse art 83 lg-tes 5 ja 6 sätestatud haldustrahv kuni 20 miljonit eurot või 4 % ettevõtja eelmise majandusaasta ülemaailmsest aastasest kogukäibest üle IKS §-i 60 sunniraha vormis. Lisaks sisaldab IKS vastavas määras väärtotrahve (vt §§ 62–70).

Sunniraha ülemmäära kaotamine ei ole Eestis võimalik tulenevalt AtSS § 10 lg-st 2, mille kohaselt sunniraha igakordse rakendamise ülemmäära sätestab seadus.³⁶³ Küll aga võib kaaluda KorS § 28 lg-s 2 ja eriseadustes sätestatud sunniraha ülemmäärade tõstmise perspektiivi, võttes arvesse mh Soomes kohaldatavaid sunniraha määrasid.

Ükski haldusorganitest, kellega analüüsi autorid intervjuude käigus kohtusid (RAB, KA, AKI, FI ja KKI), ei märkinud, et kehtivad sunniraha ülemmäärad oleksid muutunud või muutumas mõjususe aspektist selgelt liiga väikeseks. Samas on nii RAB-I, FI-I kui ka AKI-I võimalik rakendada asjakohase eriseaduse alusel sunniraha niigi suures, äärmisel juhul miljoniteni ulatuvas määras.

KKI-I on võimalik rakendada eriseaduste (nt biotsiidiseaduse § 46) alusel kuni 32 000 euro suurust ja KA-I kuni 9600 euro suurust sunniraha (vt konkurentsiseaduse § 57-1). Paistab, et kummalgi haldusorganil ei ole tekkinud sagedasti olukordi, kus sunniraha väikese määra tõttu on jätetud ettekirjutusega nõutud tegu tegemata, kuigi KKI viitas käesoleva analüüsi tarbeks läbi viidud intervjuus ühele sellisele juriidilisele isikule, kes käesoleval aastal on teadlikult arvestanud korduva sunniraha rakendamisega tema suhtes.

Eeskätt vajab edasist hindamist, kas selliste oluliste korraaitseorganite nagu Politsei- ja Piirivalveameti, Päästeameti ja MTA rakendatavad sunniraha määrad KorS § 28 lg 2 alusel 9600 eurot, TuOS § 40 alusel 3200 eurot või MKS § 91 lg 4 alusel 3300 eurot on nüüdses majanduskeskkonnas jätkuvalt mõjusad.

Ennekõike peaksid sunniraha määrad eri harude lõikes olema parajas korrelatsioonis. Ei nähtu mõistlikke põhjusi, miks kehtiva õiguse järgi on võimalik andmekaitsealaste rikkumiste kõrvaldamiseks rakendada Eestis isiku suhtes kuni 20 miljoni euroni küündivat sunniraha, kuid isikute elule tegelikku ohtu kujutavate tuleohutusnõuete kõrvaldamiseks vaid kuni 3200 eurot sunniraha. Arvestades et

³⁶¹ Vt krediitiasutuste seaduse § 104¹ lg 2: „Haldusakti täitmata jätmise või ebakohase täitmise korral on sunniraha ülemmäär füüsilise isiku puhul esimesel korral kuni 5000 eurot ja järgmistel kordadel kuni 50 000 eurot ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks, kuid kokku mitte rohkem kui 5 000 000 eurot ning juriidilise isiku puhul kuni 32 000 eurot ja järgmistel kordadel kuni 100 000 eurot ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks, kuid kokku mitte rohkem kui 10 protsenti kogu juriidilise isiku aastasest netokäibest, sealhulgas brutotulust, mis kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 575/2013 koosneb komisjoni- ja teenustasudest ning intressi- ja muudest sellesarnastest tuludest.”

³⁶² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus), OJ L 119, 4.5.2016, p. 1–88.

³⁶³ RKHKo 3-3-1-91-09, p 16.

Soomeski kohaldati käesoleval aastal tuleohutusnõuete rikkumise eest 20 miljoni euro suurust sunniraha hoiatust, võib eelduslikult pidada põhjendatuks mh KorS § 28 lg 2 ja TuOS § 40 järgsete sunniraha ülemmäärade tõstmist.

Ettepanek: tõsta KorS § 28 lg-s 2, TuOS §-s 40, aga põhjendatud juhtudel teisteski eriseadustes sätestatud sunniraha ülemmääri, et need vastaksid majanduskeskkonnas toimunud muutustele ja oleksid piisavalt mõjusad, et sundida mh suuri ettevõtteid tarvidusel haldusorgani ettekirjutust täitma.

5.3.1.2. AKI, RAB ja FI rakendatavate sunniraha ülemmäärade langetamine

Kui EL õiguses ette nähtud halduskaristused võtta üle vääртеomenetluse raamides või uue haldussunni vormina riikliku järelevalve menetluses, siis on mõistlik oluliselt vähendada praegu eriseadustega RAB-le, AKI-le ja FI-le antud õigust rakendada isikute suhtes miljonite eurodeni ulatuvat sunniraha.

Olukorras, mil sama eesmärki täidavad käesolevas analüüsis juba mainitud põhjustel oluliselt tõhusamalt vääртеomenetluse raamid või teadlikult uueks haldussunni meetmeks kujundatud halduskaristuse raamid, ei ole vajadust säilitada praeguses sunniraha menetluses kunstlikult kõrgeid sunniraha määrasid. Sellisel juhul tuleks langetada neid sunniraha ülemmäärasid, mis on kehtestatud siinkirjutajale teadaolevalt järgmiste sätetega: krediidasutuste seaduse (KAS) § 104¹ lg 2, väärtпaberituru seaduse (VPTS) § 234¹, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse (FELS) § 91, RahaPTS § 65, IKS §-s 60.

Ettepanek: eeldusel et langetatakse otsus EL õiguses ette nähtud halduskaristuste ülevõtmiseks vääртеomenetluse raamides või uue haldussunni liigina haldusmenetluses, viia KAS § 104¹ lg 2, VPTS § 234¹, FELS § 91, RahaPTS § 65, IKS §-s 60 sätestatud sunniraha ülemmäärad tagasi võrreldavale tasemele nende ülemmääradega, mis olid kehtestatud neis eriseadustes enne seda, kui nende kaudu võeti üle EL halduskaristused.

5.3.2. Halduskaristuse kehtestamine uue haldussunni meetmena

5.3.2.1. Millised haldusõiguslikud raamid valida uuele haldussunni meetmele?

Lisaks eelnevalt hinnatud sunniraha menetlusele võib kõne alla tulla halduskaristuste sobitamine haldusmenetluse raamidesse uue haldussunni meetmena. Kehtivaski õiguses on mõni haldussunni meetmeks kujundatud sanktsioon sama hästi käsitatav vääртеokaristusena. Paratamatult võib riikliku järelevalve raames rakendatava haldussunniga kaasneda ka karistuslik toime ja – teisipidi – on ka karistuste üks funktsioone õigusrikkumisi ennetada. Näiteks on Riigikohtu arvamus järgi karistuslik

sisu EL struktuuritoetuste vähendamisel või äravõtmisel,³⁶⁴ ametnike, kaitseväelaste ja vangide distsiplinaarvastutusel, maksuintressidel.³⁶⁵

Riiklik järelevalve on KorS § 2 lg 4 järgi korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikumine. Nii tuleneb näiteks RahaPTS § 1 lg 2 p-st 3 ja 65 lg-st 1, et RAB võib kohustatud isikute üle seaduse täitmisel riiklikku järelevalvet teha, kohaldades selleks KorS §-des 30–32, 35, 50 ja 51 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid, arvestades RahaPTS ja Finantsinspektsiooni seaduses sätestatud erisusi. KonkS § 1 lg 1 ja § 54¹ järgi võib KA riikliku järelevalve, s.t eeskätt äritegevuses konkurentsi takistamise, piiramise või kahjustamise ärahoidmise ja kõrvaldamise, teostamiseks kohaldada KorS §-des 30–32, 49, 50 ja 51 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid KorS-s sätestatud alusel ja korras. AKI võib seevastu IKS § 57 järgi kohaldada isikuandmete kaitseks ja selliste nõuete rikkumise kõrvaldamiseks KorS §-des 30–32, 44 ja 49–53 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid KorS-s sätestatud alusel ja korras. Samuti on teiste siinse analüüsi tarbeks hinnanguid andnud kohtuväliste menetlejate (MTA, KKI) puhul ühtlasi tegemist korrakaitseorganitega, st seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutuse, kogu või isikuga (KorS § 6 lg 1). Teisisõnu, nad ennetavad avalikku korda ähvardavat ohtu, selgitavad ohukahtluse korral ohu välja, tõrjuvad ohtu ja kõrvaldavad vajadusel korrarikumise (KorS § 2 lg 1).

Halduskaristuste haldusmenetluses kehtestamise kasuks on need Eesti haldusorganid, mis on ühtlasi kohtuvälisteks menetlejateks, esitanud ühe argumendina selle, et praegune range eristus haldusmenetluse ja süüteomenetluse vahel põhjustab ebamõistlikku menetluskoormust menetlust läbi viivale asutusele kui ka menetlusosalisele. Riigikohus on leidnud, et menetlusökonoomia on põhiseaduslik õigusväärtus ja legitiimne eesmärk mitmete, sh PS § 12 lg 1, § 14, § 15 lg 1 ja § 32 tagatud põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks.³⁶⁶ Kuigi Riigikohus on seda kinnitanud kaasustes, mis on puudutanud eeskätt kohtumenetlust, puudub mõistlik põhjus, miks menetlusökonoomia ei ole sarnaselt käsitatav legitiimse eesmärgina haldusmenetluse kontekstis, arvestades et mõlemal juhul täidab menetlusökonoomia olemuslikult samu eesmärke. Nimelt on Riigikohus defineerinud menetlusökonoomiat tõhusa menetlusena, mis võimaldab samal ajal riigi ressursse säästa.³⁶⁷ Samas ei ole selles kontekstis enesestmõistetavalt menetlusökonoomia aluseks sellele, et isikute õigusi, sh menetluslikke õigusi, jätta tagamata. Menetlusökonoomia haldusmenetluses on suunatud sellele, et täita menetluse mõistliku kiiruse ja paindlikkuse kaudu nii menetlusosalise, riigi kui ka kitsamalt menetlust läbi viiva riigiteenistuja huve. See arusaam peegeldub HMS § 5 lg-s 2, mille järgi viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Menetlusökonoomiat saab niisiis kaaluda vaidlusaluste

³⁶⁴ Väärib siiski märkimist, et toetuste vähendamist ei saa tingimata lugeda karistuslikuks. Nt *Bonda* kaasuses oli keskseks küsimuseks, kas meetmed, millega põllumajandustootja arvati toetuse saajate hulgast välja sellel aastal, mille eest ta esitas abikõlbliku maa kohta valeandmeid, ning millega vähendati toetust, mida tal oli õigus taotleda kolmeks järgneva kalendriaastaks summas, mis vastab deklareeritud ja tegeliku pindala vahele, kujutavad endast kriminaalõiguslikku karistust. EK vastas sellele küsimusele eitavalt, märkides et tegemist ei olnud formaalselt karistusega, neid meetmeid sai rakendada üksnes nende tootjate suhtes, kes ise olid programmist raha taotledes sellega vabatahtlikult liitunud ja nende meetmete ainus eesmärk oli jätta põllumajandusettevõtja ilma toetuse saamise võimalusest. EKo, 5. juuni 2012, *Bonda*, C-489/10, §-d 38–45.

³⁶⁵ Riigikohtu arvamus EL õigusest tulenevate rahatrahvide kohta 09.12.2019, *op. cit.*, lk 4.

³⁶⁶ RKPJKo 3-4-1-16-14, p 16. RKPJKo 3-4-1-10-14, p 13.

³⁶⁷ RKPJKo 3-4-1-20-13, p 56.

meetmete proportsionaalsuse hindamisel mõõdukuse kontekstis suhestuses riivatavate põhiõiguste ja vabadustega, mh PS §-ga 14 tagatud õigusega korraldusele ja menetlusele ning heale haldusele, hindamaks kumb kaalub teise üles.

Probleemiks on sellised menetlused, mille puhul sooritatakse süüteomenetlusega paralleelselt haldusmenetluse toiminguid. Paralleelmenetlused alluvad erinevatele ametnikele (nt MTAs on eraldi järelevalvega ja süüteomenetlusega tegelevad struktuuriüksused) ja kohtutele (järelevalvemenetluses halduskohtud ja süüteomenetluses maakohtud) ning erinev on ka menetlusega tekitatud kahju hüvitamise režiim. Sellistel puhkudel põhjustavad paralleelmenetlused probleeme ka kaasaaitamiskohustuse ja süütuse presumptsiooniga (sh enese mittesüüstamise privileegi) seoses.³⁶⁸ Haldusmenetluses kohaldub kaasaaitamiskohustus, aga süüteomenetluses on süütuse presumptsioonist tulenevalt tõendamiskoormus menetlejal, kusjuures samast põhimõttest tulenevalt on isikul õigus vaikida ning mitte anda välja ennast süüstavat materjali. Sellega kaasneb praktikas mitu probleemi, eeskätt vastuolulised lahendused (sh menetleja suutmatuse tõttu süütegu tõendada) ja isikute solgutamine läbi mitme menetluse (sh mitte üksnes menetlusaluse isiku, vaid ka muude seotud isikute, sh tunnistajate). Paralleelmenetlusi on õiguskirjanduses peetud ka põhiseaduslike printsiipidega vastuolus olevaks ning üksikisikute õigusi ja huve kahjustavateks.³⁶⁹ Viimati nimetatud kriitilise järelduseni paistab samuti olevat jõudnud KA, mis nähtub käesoleva analüüsi koostamise tarbeks KA esindajatega teostatud intervjuust.³⁷⁰

KA jaoks on paralleelmenetlustega kaasnev probleemistik akuutne, sest ameti põhiülesanneteks on nii konkurentsialase riikliku järelevalve teostamine kui ka seadustes sätestatud konkurentsialaste süütegude ennetamine, tõkestamine ja avastamine ning nende süütegude menetlemine (väärtegade kohtuväline menetlemine ja kuritegude kohtueelne menetlemine). KA, aga ka MTA selgitused viitavad kahtlustele praeguse paralleelmenetluste korra vastavusest põhiseadusest tulenevale menetlusökonomia põhimõttele. Ühtaegu on KA selgitanud käesoleva analüüsi tarbeks teostatud intervjuu käigus, et haldusmenetluses kohalduvat kaasaaitamiskohustust oleks nende uurimisvaldkonda arvestades kriminaalmenetluslike toimingutega raske asendada sellisel kujul, et kriminaalmenetluslikud toimingud (vrd nt jälitustoimingud, kui need oleksid lubatud väärteomenetluses) võiksid pakkuda piisavat aseainet kaasaaitamiskohustusele.

KA ja MTA näevad halduskaristuse menetlusel haldusmenetluse raamides süüteomenetluse ees seda eelist, et menetlus oleks mitte ainult isikut ja riiki vähem koormavam, vaid see võimaldaks ühtlasi jõuda menetluse lõppu ühe menetluse raames. Tegemist oleks ühe haldusmenetlusega, mis päädib riikliku järelevalve pinnalt halduskaristuse menetlusega, suundumata edasi süüteomenetlusse.

Esmapilgul paistab, et selline eelistus johtub võimalusest hoiduda süüteomenetluse alustamisel juba haldusmenetluse käigus isikult kogutud kirjalike seletuste kõrval ülekuulamise korraldamisest, kuid samuti võimaldab potentsiaalselt teha erisusi praegustesse menetluslike õiguste kaitsestandardisse (vt topeltkaristamise osas alapeatükki 5.3.2.4.2). Tuleb siiski arvestada, et kirjalike seletuste kasutamise ring on piiratud – kui tunnistajatelt võiks sellise menetluse käigus võtta seletusi ühel korral

³⁶⁸ Vt nt õiguskantsler. Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta: Isiku kaasaaitamiskohustus ja enese mittesüüstamise õigus maksumenetluses. Nr 6-1/120082/1304853, 18.11.2013, lk 11.

³⁶⁹ Vt nt K. Palm. Paralleelmenetlus maksuõigusnormide rikkumise korral. Maksumaksja 2008, nr 8. Kättesaadav: <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=785> (22.09.2019).

³⁷⁰ Vt ka alapeatükki 4.2.

(vt analüüsi alapeatükki 5.2.4.1.), siis menetlusaluse isikuga on lugu teine – tema esialgu veel kahtlustusevabas õhkkonnas antud seletuste ülekandmine tema hilisema süüditunnistamise ja karistamise aluseks olevasse tõendite ringi on selges vastuolus EIK ja Riigikohtu praktikaga. Mis puudutab aga menetlusõiguste kaitsestandardit, siis sellesse saab isiku karistamisega päädivas menetluses teha õgvendusi niisuguses ulatuses, et see ei ole vastuolus EIK poolt karistusmenetlustele ette nähtuga.

Halduskaristuste vahetult riikliku järelevalve menetluses kehtestamise kahjuks on asjaolu, et korrakaitse eesmärgiks ei ole erinevalt süüteomenetlusest isikute karistamine, vaid repressiooni asemel lähtub menetlus esmajoonel preventsiioonist.³⁷¹ Sellist põhimõttelist õiguspoliitilist otsust kinnitab 2014. aastal jõustunud korrakaitseeadus.³⁷² Praegune korrakaitseõiguse raamistik on üle võetud Saksa õiguskorrast ja halduspraktika alles kohandub selle uue mudeliga. Riigikohus väljendas sellise uudse ja Eesti senisele õiguskorrale võõraks jääva ohuennetuse kontseptsiooni suhtes tosina aasta eest vastuseisu.³⁷³ KorS-i väljatöötamisel lähtuti arusaamast, et karistamine pole riikliku järelevalve loomulik jätk, vaid eesmärgiks on, et isik võtab endale ohu tõrjumise või rikkumise kõrvaldamise kohustuse ning täidab kohustuse kokkulepitud tähtajaks. Nii leidis Sander Põllumäe, et: „Korrakaitseeaduse jõustumisega on astunud oluline samm õigusriikliku ennetava ja sekkuva halduse poole. Isiku karistamine on sellest tulenevalt äärmuslik meede olukorras, kus muude meetmetega ei ole võimalik tõhusalt kaitsta õiguskorda ja tagada ühiskonda oluliselt mõjutavate normide järgimine.“³⁷⁴ Riikliku järelevalve kontseptsiooni uuesti ümberkujundamine, alles mõni aasta pärast sellist reformi korrakaitseõiguses, ei mõjuks positiivselt õiguskorra stabiilsusele.

Mõistagi ei tähenda üksnes mõne haldustrahvi koosseisu sätestamine erivaldkondade seadustes ning asjakohaste üldsätete lisamine KorS-i tingimata riikliku järelevalve aluste ümberkujundamist. Küll on see aga pigem tõenäoline, kui seadusandja n-õ kergema vastupanu teed minnes paotab ukse karistamisele haldusmenetluses, jättes samal ajal väärtemenetluse reformimata. Selliste ohtude hajutamiseks on võimalik luua halduskaristusi reguleeriv uus seadus. Riigikohus on küll leidnud, et „[n]ormitehniliselt ei pruugiks see aga olla parim lahendus, sest haldustrahvi juurutamine ei pakuks tõenäoliselt piisavalt ainet terve uue tüviseaduse jaoks“,³⁷⁵ kuid sellise tõdemuse lähtepunkt paistab olevat, et halduskaristusi ettenägevaid koosseise oleks Eestis vaid mõni, mitte massiliselt. Kuna levinud ettekujutust mööda pakub haldusmenetlus karistamiseks paindlikumaid raame võrreldes väärtemenetlusega, milles esinevad struktuursed probleemid (juriidilise isiku derivatiivne vastutus, aegumine, tõendamiskoormus) on jäetud kõrvaldamata, siis ajapikku erivaldkondade seadused tõenäoliselt üha täieneksid uute haldustrahvi koosseisudega. See avaks tee mh varjatud ülekriminaliseerimisele (vt alapeatükki 5.1). Ülekriminaliseerimise eest on hoiatanud oma arvamuses ka Riigikohus,³⁷⁶ ehkki väitis samas, et halduskaristuste ülevõtmine haldusmenetluse raamistikus aitaks ülekriminaliseerimist vältida. Nähtavasti lähtus Riigikohus oma arvamuses kriminaliseerimise formaalsest, mitte materiaalsest tähendusest.

³⁷¹ Vt lähemalt nt M. Laaring. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Doktoritöö. Tartu Ülikool 2015, lk 88. J. Jäätma. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. Doktoritöö. Tartu Ülikool 2015, lk 11.

³⁷² Vt samas.

³⁷³ Vt M. Ernits. Preventiivhaldus kui tulevikumudel. Riigikogu Toimetised 2008 (17), lk 162.

³⁷⁴ Põllumäe. Mõiste administrative penalties riigisisese õigusse ülevõtmine, *op. cit.*, lk 6.

³⁷⁵ Riigikohtu arvamus EL õigusest tulenevate rahatrahvide kohta 09.12.2019, *op. cit.*, lk 2.

³⁷⁶ Samas, lk 1-2.

Seetõttu peavad analüüsi autorid soovituslikuks muuta väärteomenetluses juriidilise isiku vastutuse kontseptsiooni, tõsta aegumise tähtaegu ja otsida võimalusi järelevalve ja väärteomenetluse käigus kogutud tõendite ühtlustamiseks (vt käesoleva analüüsi alapeatükki 5.2.4.1), mis aitaks suurendada tõendite portatiivsust.

Kuna kehtivad asjakohased haldusmenetlusõiguse üldosa seadused ei reguleeri isikute karistamist, vaid haldusmenetlust üldiselt (HMS), ettekirjutuste täitmisele suunamist (AtSS) või ohuennetust (KorS), on tarvilik EL halduskaristuste ülevõtmisel haldusõiguse raamides kehtestada nende jaoks eraldi üldosa reeglistik. Selline õigusraamistik võib sisaldada nt KorS-s (alternatiivselt nt AtSS või HMS) või selleks eraldi loodavas uues seaduses. Sellise halduskaristuse menetluse materiaal- ja menetlusõiguslikke aluseid hinnatakse lähemalt allpool (vt alates ülejärgmisest peatükist). Nagu allpool aga selgitatakse põhjalikumalt, nõuab sellise uue õigusraamistiku väljatöötamine selle vajaduse põhjalikku põhjendamist, sh läbi selge arusaama kujundamise, kuidas see hakkab suhestuma väärteoõigusega (vt lähemalt järgmine ptk).

Ettepanek: kui peetakse otstarbekaks EL õiguses sätestatud halduskaristuste ülevõtmist väljaspool väärteomenetluse raame, reguleerida selle menetlus KorS-s või selleks eraldi loodavas seaduses.

5.3.2.2. Haldusmenetluslike halduskaristuste eristatavus süüteomenetlusest

Halduskaristuste kehtestamisel haldusmenetluses tõusetub küsimus õigusdogmaatilistest kriteeriumidest, mille alusel eristada sellist haldusmenetlust süüteomenetlusest. Sel juhul on kummagi menetluse olemuslik eesmärk karistuslik. Kehtiv Eesti õigusraamistik lähtub samas karistusliku süüteomenetluse ja ohuennetusliku riikliku järelevalve menetluse vaheteost. Nii sätestab nt KorS § 1 lg 4, et tegevuse õigusliku aluse valiku riikliku järelevalve menetluse või süüteomenetluse vahel määrab meetme objektiivne eesmärk.³⁷⁷ Selleks on Mait Laaring lugenud preventiooni või repressiooni lähtuvalt sellest, „mida oleks keskmisel korrakaitseametnikul olnud alust konkreetses olukorras ja meetme olemust arvestades pidada selle kohaldamise eesmärgiks.“³⁷⁸

Halduskaristuste kehtestamine järelevalvemenetluses ei haaku üheselt nende eristamiskaalutlustega, mille osas paistab valitsevat konsensus Eesti õigusloomejuristide seas nii karistus- kui ka korrakaitseõiguse vallas. Nii on näiteks Markus Kärner leidnud:

„Järelevalvemenetluse piiritlemine süüteomenetlusest on ennekõike tähtis menetlustoimingule allutatud isiku õiguste tagamiseks. Seetõttu on põhjendatud nõuda, et menetlustoimingut teostaval ametnikul oleks enne toimingut teostamist selge arusaam, millises menetluses ning milliste õigusaktide alusel ta tegutseb. Selle eesmärgi saavutamiseks peab ka igasugune menetluste piiritlemise probleemiga seonduv uus reeglistik püüdlema suurima võimaliku selguse poole.“³⁷⁹

Illimar Pärnamägi on rõhutanud Saksa õigusdogmaatikale tuginedes järelevalve- ja süüteomenetluse eristamise vajalikkust eeskätt isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitse seisukohast:

³⁷⁷ Vt ka RKHKo 3-3-1-33-16, p 12.

³⁷⁸ Laaring § 1. – KorS komm. vlj, *op. cit.*, lk 7.

³⁷⁹ M. Kärner. Mõned korrakaitseadusega kaasnenud muudatused kriminaalmenetluses: järelevalve- ja süüteomenetluse piiritlemisprobleem. *Juridica* 2014/6, lk 484.

„Ohutõrjeõigusliku sekkumise põhjused ei pruugi seega isiku taatele alluda, sest riikliku kaitsmist vajab kogu (objektiivne) avalik kord. Seda aga ei saa karistusõigus tagada juba ainuüksi selle formaalse toime tõttu (nii tuleb nt lisaks elumaja tahtliku süütaja karistamisele tegeleda tulekahjust lähtuvate tegelike ohtude tõrjumisega). /.../ [K]ui süüteo menetluslikel kaalutlustel saaks sekkuda ohutõrjeõiguslikel alustel, ei kehtiks kriminaalprotsessis adressaadi kaitseks ette nähtud menetluslikud nõudmised. Ohutõrjeõiguse ilmselge vältimatuse tõttu karistusõiguse kõrval muutub aktuaalseks preventiivse ja repressiivse sekkumise materiaalõiguslik piiritlemine.“³⁸⁰

Ta lisab, et:

„Esiteks sõltub sellisest vaheteost vastus küsimusele, kas politseiametnikul on sekkumisel kaalutusõigus või mitte. Samuti sõltub sellest põhiõiguste kandja subjektiivsete õiguste piiramise ulatus, sest sekkumisvolitusi sisaldavad õigusnormid süüteo menetluses on teistsuguse sisuga kui ohutõrjemenetluses. Vastupidise järelduse korral muutuks eesmärgi ja abinõu proportsionaalsuse hindamine võimatuks, mis ei ole kooskõlas põhiseaduses sätestatud põhiõiguste piiramise üldise klausliga (PS § 11). Järelikult ei tohi nimetatud kahe sekkumislügi piiritlemise kriteeriumid jääda lahtiseks ning politsei mitmes funktsioonis sekkumiste võimaldavate volitusnormide kehtestamine ei peaks olema mitte reegel, vaid erand.“³⁸¹

Eeltoodust nähtub, et materiaalse-õigusdogmaatilise eristamiskriteeriumina on meetme eesmärk (preventiivne vs repressiivne) ebapiisav haldusmenetluses määratavate halduskaristuste piiritlemisel süüteo menetlusest.

Kui haldusmenetluse eesmärgiks seada halduskaristuste ülevõtmise läbi karistamine, ähmastub haldusmenetluse ja süüteo menetluse eristusalus. Seda olukorras, kus järelevalve- ja väärteomenetluse eristamisalused on kehtivas õiguses niigi keerulised.³⁸² Eeskätt on selline eristus keeruline juhtudel, mil need menetlused kulgevad paralleelselt ja menetluses tehtavate toimingute piiritlemine konkreetselt ühe menetluse toiminguna on seetõttu oluliselt raskendatud.³⁸³ Riigikohus on leidnud, et pelgalt eesmärgi kategooriaga arvestamine on praegusegi järelevalve ja süüteo menetluse range eristamise puhul paralleelmenetluste tingimustes ebapiisav, sest üks ja sama toiming võib teenida erinevaid õiguspäraseid eesmärke ning kohalduda nii järelevalve- kui ka väärteomenetluses.³⁸⁴ Seetõttu on Riigikohus menetluste eristamisel tähtsust omistanud ka menetleja tegelikule taatele ja selle avaldamisele.³⁸⁵ Lühidalt kokku võetuna seisneb järelevalve- ja süüteo menetluse eristamise vajalikkus peamiselt järgnevatel probleemidel:

- menetluse alustamine otstarbekuse vs legaliteedipõhimõtte alusel;
- põhiõigusi ja vabadusi piiravate meetmete ringi ulatus sõltuvalt menetluse liigist;
- põhiõigusi ja vabadusi piiravate meetmete vaidlustamise võimalused, sh kohtuliku ja halduse enesekontrolli kaudu;

³⁸⁰ I. Pärnamägi. Riikliku sekkumise eesmärgi kindlakstegemise praktiline pool: Mitmefunktsiooniliste meetmete probleem. *Juridica* 2019/3, lk 190.

³⁸¹ Samas, lk 192.

³⁸² Vt RKÜKo 3-3-1-77-03, RKKKo 3-1-1-2-06, RKHKo 3-3-1-65-07.

³⁸³ RKÜKo 3-3-1-75-11, p 15.

³⁸⁴ Samas, p 16.

³⁸⁵ Samas.

- kahjuhüvitamise aluste erinevus sõltuvalt menetluse liigist.³⁸⁶

Lisaks on asjakohane eristada menetlusi lähtuvalt sellest, et järelevalvemenetluse kui ohupõhise menetluse keskmes on probleem, mis tuleb võimalikult kiiresti lahendada, samas kui süüteo menetluse keskmes on isik, tegu, süü ja karistus.

Kui võtta EL õiguses sätestatud halduskaristused Eesti õigusesse üle järelevalvemenetlusest ja süüteomenetlusest eraldiseisvas halduskaristuse menetluses, mis paigutub omakorda haldusmenetluse raamidesse, muutuks halduskaristuste menetluse, järelevalve- ja süüteomenetluse suhtes selgete eristamiskriteeriumite kujundamine seaduses või kohtupraktikas üha keerulisemaks. Seda põhjusel, et kui hetkel on haldus- ja kohtupraktikas probleemiks järelevalve- ja süüteomenetluse eristamine, siis sellele lisanduks omakorda vajadus eristada süüteomenetlust halduskaristuse menetlusest.

Mistahes alljärgnevalt lähemalt hinnatud eristamiskriteeriumi puhul on aga võimalik lähtuda menetluste eristamisel formaalsest kriteeriumist, mille puhul tuleb küsida, kas konkreetne menetlustoiming teenib otsuse langetamist väärteteomenetluses või haldusmenetluses. Riigikohus on leidnud hiljutises arvamuses, et:

„Paralleelmenetlused tekitavad täna praktilise vajaduse piiritleda täpselt, milline toiming (nt tööendi kogumine) on suunatud karistamisele ja milline järelevalvele. See on tihti keeruline, sest järelevalveasutuse toimingul võib korraga olla nii korrakaitse kui ka karistuslik eesmärk. Vald kondades, kus haldussanktsiooni määramine muudetakse järelevalvemenetluse osaks, kaob selle eristamise järele praktiline vajadus. Võimalik oleks lähtuda selgest vormilisest kriteeriumist – kas seadus näeb konkreetse olukorras ette haldustrahvi või väärteteokaristuse.“³⁸⁷

Kui seadusandja otsustab valida halduskaristuste järelevalvemenetluses kehtestamise tee, lahendatakse üks juhtum lõpuni ühes haldusmenetluses. Seetõttu väheneks menetluste eristamise praktiline vajadus, mis aga paratamatult kaasneb praeguste paralleelmenetluste nähtusega. Sellisel juhul oleks sõltumata meetme eesmärgist (skaalal preventiivne-repressiivne) selge, et haldustrahvi kohaldamisele suunatud menetlustoimingud on haldusmenetluse toimingud ja neid, nagu ka haldusotsusena pealkirjastatud haldusakti trahvi määramiseks, saab adressaat vaidlustada halduskohtus. Eelduspäraselt oleks teisisõnu isikule selge, millises kohtumenetluses ta menetlustoimingut või haldusakti vaidlustada saab ja ta ei pöörduks halduskaristuse määramise otsuse või sellega seotud menetlustoimingu vaidlustamiseks maakohtusse.

Kui praeguse sanktsioonisüsteemi puhul on võimalik eristamisalused taandada kokkuvõttes vähemalt menetluse eesmärgile (ennetuslik vs karistuslik), siis halduskaristuste lisandumisel haldusmenetluse raamistikku selline kandev eristuskriteerium puudub, nagu nähtub järgnevast tabelist (tabel 1).

³⁸⁶ Vt Laaring § 1. – KorS komm. vlj, *op. cit.*, lk 5.

³⁸⁷ Riigikohtu arvamus EL õigusest tulenevate rahatrahvide kohta 09.12.2019, *op. cit.*, lk 4.

Tabel 1. Sanktsioonisüsteem halduskaristuse menetluse kehtestamise kontekstis väärteomenetluse kõrval

Menetluse nimi	Menetluse liik	Esmane eesmärk	Kohtukontroll
Kriminaalmenetlus	Süüteomenetlus	Repressiivne	Maakohus
Väärteomenetlus	Süüteomenetlus	Repressiivne	Maakohus
Järelevalvemenetlus	Haldusmenetlus	Preventiivne	Halduskohus
<i>Halduskaristuse menetlus</i>	<i>Haldusmenetlus</i>	<i>Repressiivne</i>	<i>Halduskohus</i>

Sellises olukorras võib olla mõistlik menetluste eristamiseks naasta kriteeriumi juurde, mis oli sätestatud HÕS § 6 lg-s 2, st haldusvastutusele võetakse isik juhul, kui see tegu vastavalt seadusele ei too kaasa kriminaalvastutust. See tähendab loobumist väärteomenetluse raamistikust halduskaristuste menetluse kasuks, asendades seeläbi süüteomenetluse raamid vähema tähtsusega õigusrikkumiste menetlemiseks haldusmenetluse raamidega, nagu nähtub järgnevast tabelist (tabel 2).

Tabel 2. Sanktsioonisüsteem väärteomenetlusest halduskaristuste menetluse kasuks loobumise kontekstis

Menetluse nimi	Menetluse liik	Esmane eesmärk	Kohtukontroll
Kriminaalmenetlus	Süüteomenetlus	Repressiivne (kriminaalvastutus)	Maakohus
Halduskaristuse menetlus	Haldusmenetlus	Repressiivne (haldusvastutus)	Halduskohus
Järelevalvemenetlus	Haldusmenetlus	Preventiivne	Halduskohus

Sellisel juhul eristub sarnaselt praeguse kolmikjaotusel põhineva menetluste süsteemiga iga menetlus selgete kriteeriumide poolest teineteisest (väärteomenetlus asendub halduskaristuse menetlusega). Eristuskriteeriumiks on menetluse liik või selle eesmärk. Ühtlasi toetab sellist lähenemist ka tegude nõõ karistamisväärsus. Kui haldusrikkumiste kehtestamisel väärtegude kõrvale on raske leida kriteeriumit, mis tingiks teatud teo liigitamise esimese või teisena (vt ka alapeatükki 2.1. ja 5.1.), siis väärtegude asendamisel haldusrikkumistega on selge, et viimased on rikkumised, mis on oma olemuselt vähemolulised kui kuriteod ega vääri seega ka *ultima ratio* põhimõttest tulenevalt kriminaalkorras karistamist.

Kontseptuaalne segadus väärtegude ja haldusrikkumiste eristamise küsimuses on võimalik lahendada ka selliselt, et tõsta üksnes juriidiliste isikute kõik rikkumised (st EL haldusrikkumised ja väärteod) haldusrikkumiste süsteemi. Sellise lahenduse eeliseks on võrreldes kogu väärteoõiguse ärakaotamisega see, et erinevalt füüsiliste isikute põhiõigustest omab EIK praktika juriidiliste isikute põhiõiguste valdkonnas veidi leebemat tooni (eelkõige enese mittesüüstamise privileegi küsimuses, mis on küll pigem lahendamata kui leebemalt reguleeritud valdkond). Ühtlasi annaks selline lähenemine võimaluse kaaluda juriidilise isiku derivatiivse vastutuse ärakaotamist, kuivõrd juriidilise isiku võrreldavaid väärteogusid enam ei oleks ning puuduks argument, et halduskaristuste puhul tuleb juriidilise isiku vastutus lahendada sarnaselt väärteoõigusega, kuivõrd tegude karistatavusväärsus on sarnane ning haldussanktsioonid raskemadki kui väärteoõiguses.

Konkurentsi- ja finantsjärelevalve asjades viib menetlusi läbi KA, FI ja ja RAB. Käesoleva analüüsi tarbeks koostatud intervjuus tõi FI välja praeguse väärteomenetluse probleemidena juriidilise isiku derivatiivse vastutuse, lühikesed aegumistähtjad, väärteotrahvide madala määra ja *ab ovo* põhimõtte. Samad probleemid on hiljuti välja toonud Siim Tammer, kes võrdles Euroopa Keskpanga menetlust oluliste krediidasutuste suhtes viieaastase aegumistähtaja ja miljonite eurodeni ulatuvate trahvide raames FI positsiooniga, võttes oma artikli kokku järgmise tõdemusega: „Finantsinspeksioon [saab] viia läbi väärteomenetluse ning kui see menetlus ei aegu, füüsilisest isikust tegutsemiskohustuse rikkujat on tuvastatud ja tema käitumises esinevad kõik KarS § 2 lg-s 2 sätestatud deliktstruktuuri elemendid ehk kui tegu vastab süüteokoosseisule, on õigusvastane ja isik on selle toimepanemises süüdi, karistada panka väärteo korras ja määrata trahvi mõnel juhul kuni 32 000 eurot.”³⁸⁸ RAB leidis, et suurimateks probleemideks on juriidilise isiku derivatiivse vastutuse mudel ja lühikesed aegumistähtjad (vt alapeatükk 4.2).

Eelkirjeldatud lahendusvariant puudutab eeskätt teatud liiki asju, nt konkurentsiasju, finantsjärelevalvet ja rahapesu kaasi, mis on suunatud juriidiliste isikute suhtes. Sellise lahenduse korral jaguneksid menetluslikud raamid järgnevalt toodud tabeli järgi.

Tabel 3. Sanksioonisüsteem, kui karistamine toimub haldusmenetluses üksnes juriidiliste isikute suhtes

Menetluse nimi	Menetluse liik	Esmane eesmärk	Kohtulik kontroll
Kriminaalmenetlus	Süüteomenetlus	Repressiivne (kriminaalvastutus)	Maakohus
Halduskaristuse menetlus	Haldusmenetlus	Repressiivne (juriidilised isikud)	Halduskohus
Järelevalvemenetlus	Haldusmenetlus	Preventiivne	Halduskohus
Väärteomenetlus	Süüteomenetlus	Repressiivne (füüsilised isikud)	Maakohus

Halduskaristuste kehtestamine FI ja RAB-i pädevusvaldkonnas võimaldaks seega mitmetele kõnealustele kitsaskohtadele lahenduse leida. Samas ei nähtu, et asjakohastes EL õigusaktides sätestatud halduskaristusi pole võimalik üle võtta väärteomenetluse raamides, kui selle reformimise kaudu (sh derivatiivne vastutus, trahvi ülemmäärad, aegumistähtjad) muuta väärteomenetlus tõhusaks ka juhtudel, mil menetlusalusteks on juriidilised isikud, sh keeruliste rahapesujuhtumite menetlemisel. Lähemalt on neid võimalusi hinnatud eelnevalt alaptk-s 5.2.³⁸⁹ Sarnaselt FI ja RAB-ga on eelnimetatud probleemidele väärteomenetluse õigusraamistikus viidanud konkurentsiasjades järelevalvet teostav KA.

Karistusmäärad põhinevad ühiskonnas omaksvõetud väärtushinnangutel, mille väljendamiseks on pädev just seadusandlik võim.³⁹⁰ Riigikohus on leidnud, et karistusõiguslike sanktsioonide kehtestamine on seadusandja ainupädevuses ja süüteole vastava karistuse määratlemisel (karistusraamid) on seadusandjal suur otsustamisvabadus.³⁹¹ Ometi oleks siinse analüüsi autorite hinnangul kunstlik piirduda haldusmenetluses määratavate halduskaristuste regulatsiooni

³⁸⁸ S. Tammer. Finantssektori karistused järelevalvaja pilgu läbi. – *Juridica* 2019/7, lk 516.

³⁸⁹ Vt alapeatükki 5.2.

³⁹⁰ RKÜKo 3-4-1-2-05, p 57.

³⁹¹ RKPJKo 3-4-1-13-15, p 41.

kehtestamisel üksnes EL õiguses sätestatud halduskaristustega. See tooks kaasa niigi mitte päris ühtsel alusel oleva haldussunni õigusraamistiku üha süveneva eklektilisuse. Selline halduskaristuste regulatsioon hõlmaks siis vaid EL õiguses sätestatud halduskaristusi, mis hetkel jaotuvad Rahandusministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Maaeluministeeriumi, Siseministeeriumi, Justiitsministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi valdkondade vahel. Olemuslikult oleks tegemist nimistu ja suuresti väljavõtetega halduskaristusi sätestavatest EL õigusaktidest. Potentsiaalse regulatsiooni sisu on seega võimalik hoomata siinse analüüsi lisa (väljavõtted EL õigusaktidest) pinnalt.

Isikute õiguste seisukohalt oleks tegemist aga meelevaldse lahendusega, kuivõrd nende jaoks sõltuks menetlus, mille subjektiks nad osutuvad, ja seega ka menetluslikud garantiid, mitte sellest, kuivõrd raske rikkumise nad on toime pannud, vaid sellest, kelle initsiatiivil on rikkumise koosseis seaduses kehtestatud (EL seadusandja või Riigikogu). EL halduskaristuse menetlus sobituks sellisel juhul sanktsioonisüsteemi kunstlikult (vt tabel 4).

Tabel 4. Sanktsioonisüsteem EL halduskaristuse menetluse kehtestamise kontekstis

Menetluse nimi	Menetluse liik	Esmane eesmärk	Kohtukontroll
Kriminaalmenetlus	Süüteomenetlus	Repressiivne	Maakohus
Väärteomenetlus	Süüteomenetlus	Repressiivne	Maakohus
Järelevalvemenetlus	Haldusmenetlus	Preventiivne	Halduskohus
<i>EL halduskaristuse menetlus</i>	<i>Haldusmenetlus</i>	<i>Repressiivne</i>	<i>Halduskohus</i>

Analüüsi autorite hinnangul tuleb EL õiguses sätestatud halduskaristuste ülevõtmisel haldusmenetluse raamides tervikliku õigussüsteemi säilitamise eesmärgil need siiski sobitada Eesti õigusraamistikuga, sh hõlmates halduskaristuse menetluse teisi õigusrikkumisi, mis õigussüsteemaatiliselt sellesse kategooriasse peaksid säärasel juhul kuuluma.

Ettepanek: kui väärteomenetlust ei soovita või ei õnnestu muuta tõhusaks, siis:

- a) kujundada halduskaristuste kohaldamiseks haldusmenetluse reeglistik korrakaitseseaduses või eraldi halduskaristuste seaduses, või
- b) allutada juriidiliste isikute õigusrikkumiste menetlemine halduskaristuse haldusmenetluslikele raamidele, säilitades väärteomenetluse subjektidena üksnes füüsilised isikud (vt ka alapeatükki 5.3.3).

5.3.2.3. Halduskaristuste reguleerimine haldusmenetluses: peamised menetlus- ja vorminõuded

Kui seadusandja peab otstarbekaks EL õiguses sätestatud halduskaristused üle võtta haldusõiguse raamides, milleks autorite hinnangul eelistatud variandid kaardistati eelnevas alapeatükis, tuleb selleks luua asjakohane menetluskord. Järgnevalt hinnatakse, millised on peamised menetlus- ja vorminõuded sellises menetluses ja selgitatakse välja, milliseid täiendavaid menetluslikke nõudeid tuleb karistusliku iseloomuga meetmete kohaldamiseks ette näha.

Enne 2002. a karistusõiguse revisjoni, 1992. aastast 2002. aastani kehtis küll haldusõiguserikkumiste seadustik³⁹² (HÕS), mis formaalselt kuulus haldusõiguse valdkonda. Sisuliselt oli aga tegemist nüüdsest haldusmenetlusest üpris kaugel seisva regulatsiooniga, millel oli rohkem omast karistus- kui haldusõigusega. Haldusõigusrikkumiste asjad allusid küll algul halduskohtute, hiljem aga üldkohtute kontrollile; sageli ei otsustanud seejuures karistuse kohaldamise üle mitte kohtuväline menetleja, vaid kohus (vt HÕS 19. ptk). Vähesed HÕS-s sätestatud põhimõtted ja reeglid on kohaldatavad tänapäevalgi, arvestades Eesti ja EL õiguses toimunud muudatusi viimase paarikümne aasta jooksul.

Seetõttu ei ole võimalik tänapäeval HÕS-i juurde endisel kujul naasta. See ei oleks võimalik ka ainuüksi põhjusel, et nüüd on olemas lisaks vääriteokoosseisud, mille koht õigussüsteemis ei kaoks halduskaristuste kehtestamise korral haldusmenetluses, kuid mille roll nende kõrval tuleks selgelt defineerida. HÕS tunnistati kehtetuks samal aastal (2002), mil jõustus HMS ja KarS. HÕS-s ei olnud sätestatud need olulised haldusmenetluse nõuded, millest lähtumine on nüüdseks kujunenud haldusmenetluses enesestmõistetavaks. Kui EL õiguse ülevõtmiseks on Eestil põhjendatud kehtestada halduskaristuste instituut, tuleb asjakohases seaduses sätestatud haldusmenetlusele kohaldada HMS sätteid, arvestades selle seaduse erisusi. Tuginemine haldusmenetluse reeglitele on üks põhimõttelisemaid erisusi kunagise HÕS-i ja EL halduskaristuste ülevõtmiseks potentsiaalselt väljatöötatava uue menetluse vahel.

Samas sätestati HÕS-s ka sellised tahud, mis vajavad reguleerimist ka juhul, kui EL õiguses sätestatud halduskaristused võetakse üle haldusõiguse raamides. Nii määras HÕS kindlaks halduskorras karistatavad teod ja nägi ette karistused, halduskaristust kohaldavad ametiisikud ja kohtud ning nende pädevuse, samuti menetluse haldusõiguserikkumiste asjades. Erinevalt aga HÕS-st, mis ei reguleerinud haldusmenetlust tänapäevases tähenduses, võib halduskaristuste kehtestamisel haldusmenetluses võrdluspunkti otsida distsiplinaarmenetlustest, mis on samuti karistuslik, kuid rakendatakse haldusmenetluses eeskätt avaliku teenistuse seaduse³⁹³ §-de 69–79 alusel.

Halduskaristuste ülevõtmisel haldusmenetluse raamides võib olla mõistlik hõlmata ühetaoliselt halduskaristuse subjektina nii füüsiline kui ka juriidiline isik. Samas on käesoleva analüüsi autorite hinnangul mõeldav ka selline lahendus, mille puhul füüsilised isikud oleksid edasi menetlusalused isikud vääriteomenetluses, samas kui juriidiliste isikute õigusrikkumisi, mis ei küündi kriminaalmenetluseni, menetletaks haldusmenetluse raamides (vt lähemalt alapeatükki 5.3.3). Võrdluseks, nt HÕS §-st 5 tulenevalt olid enne 2002. a kehtinud halduskaristused suunatud esmajoonel füüsilistele isikutele. Halduskaristuste kehtestamine sedapuhku üksnes juriidilistele isikutele johtuks aga asjaolust, et EL õiguses sätestatud halduskaristused on sageli (nt konkurentsi- ja rahapesuasjades) suunatud eeskätt juriidilistele isikutele.

Halduskaristuse mõiste oli defineeritud HÕS §-s 18 vormis, mis vastab EL õiguses sätestatud halduskaristuste kontseptsioonile, s.t. tegemist on sunnivahendiga, mida kohaldatakse haldusõiguserikkumise eest, nii haldusõiguserikkumise karistamiseks kui ka uute haldusõiguserikkumiste ärahoidmiseks. EL õiguses sätestatud halduskaristuste ülevõtmisel on võimalik kasutada põhi- ja lisakaristuste mudelit. Seda, milliseid EL õiguses sätestatud haldussanktsioone väljaspool rahatrahvide amplituud tuleks lugeda haldusõiguse ja milliseid süüteo menetluse osaks, on käsitletud ülal (vt alaptk 5.2.5).

³⁹² Haldusõiguserikkumiste seadustik. - RT 1992, 29, 396.

³⁹³ Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 06.07.2012, 1.

Halduskaristuste haldusmenetluses kehtestamise kontekstis on täiendavaks probleemiks see, et süüteomenetlusele omaseid garantiisid hakkavad rakendama ja edasi arendama halduskohtunikud, kellel on siiani see kogemus puudunud. Isegi kui halduskohtunikud selle kogemuse ja vajalikud teadmised omandavad, on selge, et kahe erineva õigusharu (süüteoõigus vs haldusõigus) unisoonis hoidmine menetluslike garantiide käsitluses nõuab suurt jõupingutust. Selline vajadus tuleneb aga nn Engeli kriteeriumidest kui ka tõdemusest, et haldussanktsioonid oleksid kohati raskemad kui väärtesanktsioonid. Seetõttu tuleb nende suhtes tagada menetluslikud garantiid, mis kehtivad väärtesomenetluses.

Eos tasub asjakohase õigusraamistiku väljatöötamisel õppida näiteks Soome kogemusest, kus haldustrahvide süsteemi puhul nähakse peamise probleemina eeskätt menetluslike garantiide aspektist õigusraamistiku killustatust.³⁹⁴ Soomes puudub haldustrahvide määramisele kohaldatavate üldnormide kogumik. Seega võib põhiõigustega arvestamise ja nende tagamise standard sarnastes menetlustes põhjendamatult erineda. Soomes on seetõttu laialdaselt teadvustatud vajadust viia läbi halduskaristuste revisjon. 2017. a märtsis alustas Soome Justiitsministeeriumis tööd töörühm, mille eesmärk on olemuslikult välja töötada halduskaristuste üldosa. Sellise projekti keerulisust teadvustatakse laialdaselt, kuid vähemalt loodeti selle üldosa puhul lahendusi probleemidele, mis on tõusetunud *ne bis in idem* ja enese mittesüüstamise privileegi kontekstis.³⁹⁵

Eesti puhul tuleb silmas pidada, et kui EL halduskaristuste ülevõtmine väärtesomenetluse raamides eeldab kehtivasse õiguskorda kohenduste tegemist, siis haldusmenetluse kasuks otsustamine tooks Soome kogemuse järgi tõenäoliselt vajaduse luua halduskaristusmenetluse üldosa. See tähendaks olulisi muudatusi ja printsiipaalsemaid ümberkorraldusi kehtivas õigusraamistikus võrreldes väärtesomenetluse kohendamiselega. Soomes, kus on halduskaristused olnud kasutusel viimase paarikümne aasta jooksul, töötas 9 haldusõiguse eksperdist koosnev töörühm siinse projektiga võrreldes oluliselt kitsama probleemipüstituse kallal 1,5 aasta jooksul, esitades 2018. a novembris lõpparuande (avaldatud 2019. a veebruaris, analüüs ca 40 lehel) halduskaristuste üldosa peamiste aspektide kohta, milles sisaldub mh analüüs selle üldistest materiaalsoiguslikest alustest ja peamistest menetlusnõuetest. Soome ekspertide analüüsist oodati ka seadusemuudatuste (uue halduskaristusmenetluse üldosa) visandamist, kuid töörühma hinnangul osutus Soomes juba kehtestatud halduskaristuste ja EL õigusest tulenevate kohustuste heterogeensus ning EIK ja EK alles kujunev kohtupraktika mh topeltkaristamise ja enese mittesüüstamise privileegi kontekstis selliseks väljakutseks, mis takistab halduskaristusmenetluse üldosa loomist (vt ptk 3.3). Käesolevas aruandes on mh arvestatud selles Soome analüüsis esitatud olulisemate järeldustega.³⁹⁶

Eesti asjakohase reeglistiku kujundamisel tuleb küll toetuda HMS-le, kuid näha karistuslikku eesmärki kandva menetluse tarbeks ette menetlusosalise õiguste tagamiseks ka erilisi menetluslikke tagatisi. Seda silmas pidades ei saa käesolevat analüüsi osa lugeda lahus alapeatükist 5.2, sest mh Engeli kriteeriumidest lähtuvalt on süüteomenetluse kontekstis tehtud ettepanekud olulisel määral asjakohased ka juhul, kui peaks langetatama õiguspoliitiline otsustus halduskaristuste haldusmenetluse raamides ülevõtmiseks.

³⁹⁴ Halila, Lankinen, Nilsson, *op. cit.*, lk 202.

³⁹⁵ Lahti, Rainiala, *op. cit.*, lk 162.

³⁹⁶ Mäenpää *et al.*, *op. cit.*, lk 19-54.

Kui EL halduskaristused soovitakse üle võtta haldusmenetluse raamides, kohalduvad asjakohased menetlus- ja vorminõuded ning diskretsioonireeglid. Järgnevalt selgitatakse lähemalt võimalikke menetlus- ja materiaaõiguslikke aluseid, keskendudes neist ajalise ressursi piiratuse tõttu üksnes olulisematele.

5.3.2.3.1. Ära kuulamisoõigus, selgitamiskohustus, teavitamiskohustus, õigus tutvuda materjalidega

HMS § 40 lg 1 järgi peab haldusorgan andma menetlusosalisele enne haldusakti andmist võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Tegemist on fundamentaalse menetlusliku garantiiga, mis seob haldusorganit ka halduskaristuse menetluses. Riigikohus on selgitanud, et „[ä]ra kuulamisoõigus võimaldab isikul esitada haldusaktiga lahendatavas asjas täiendavaid arvamusi, taotlusi, tõendeid ja muul viisil põhjendada oma taotlust ning esitada võimalikke vastuargumente haldusorgani seisukohtadele. Ära kuulamisoõigus ei teeni mitte üksnes akti adressaadi või taotleja võimalust kaitsta oma eeldatavaid õigusi ja vabadusi, vaid loob eeldused ka selle isiku huvide ja nende põhjenduste täielikumaks arvestamiseks antavas haldusaktis.“³⁹⁷ Ära kuulamisoõiguse teostamise puhul kehtib vormivabadus ja kuigi ei ole õiguslikult siduvalt kindlaks määratud, millises menetlusstaadiumis tuleb isikule anda võimalus oma seisukohti antava akti kohta esitada, on selge, et isik saab seda õigust kõige täielikumalt kasutada siis, kui tal on võimalik olla informeeritud akti eeldatavast resolutsioonist ja selle põhjendustest.³⁹⁸

Erandid ära kuulamise kohustuslikkusest on sätestatud HMS § 40 lg-s 3. Ära kuulamise nõude rikkumise korral on tegemist olulise menetlusveaga,³⁹⁹ olles seega potentsiaalselt aluseks haldusakti kehtetuks tunnistamisele või tühistamisele. Ära kuulamisoõiguse sätestamisel tuleb arvestada, et vahet tuleb teha isiku karistamise eesmärgil ülekuulamise ja millisel juhul tuleb talle selgitamiskohustusest (HMS § 36) lähtuvalt tutvustada ja tagada EIK praktikast tulenevad õigused, sh õigus mitte anda ütlusi, õigus kaitsja olemasolule jms.

Täiendava menetlusliku garantiina on Riigikohus pidanud halduskaristuste asjade puhul HMS § 45 lg 1 p 2 alusel võimalikuks tugevdada ära kuulamise õigust sellega, et asja arutatakse istungil,⁴⁰⁰ mille viib haldusorgan läbi võimalikult kiiresti ja lihtsalt (HMS § 45 lg 2). Sellisel istungil võivad peale haldusorgani esindajate ja menetlusosaliste viibida ka haldusorgani üle järelevalvet teostava haldusorgani esindajad ning haldusorgan võib lubada istungist osa võtta ka muudel isikutel, kui sellele ei ole vastu ükski menetlusosaline (HMS § 45 lg 3).

Ühtlasi on HMS § 37 lg 1 järgi igaühel õigus igas menetlusstaadiumis tutvuda haldusorganis säilitatavate asjas tähtsust omavate dokumentide ja toimikuga, kui see on olemas. Haldusorgan saab keelata toimiku, dokumendi või selle osaga tutvumise, kui selles sisalduvate andmete avaldamine on seadusega või selle alusel keelatud (HMS § 37 lg 2). Seetõttu tasub halduskaristuste menetluse puhul reguleerida, milliste dokumentide avaldamine isikule on seadusega või selle alusel keelatud. Väärteomenetluses on isikul nt õigus VTMS § 19 lg 1 p 6 järgi tutvuda menetlustoimingu protokolliga, menetlustoimingu heli- ja videosalvestisega ning teha menetlustoimingu tingimuste ja käigu,

³⁹⁷ RKKo 3-3-1-52-13, p 34.

³⁹⁸ Samas. Vt ka RKKo 3-3-1-82-03, p 17.

³⁹⁹ RKKo nr 3-3-1-80-06, p 20.

⁴⁰⁰ Riigikohtu arvamus EL õigusest tulenevate rahatrahvide kohta 09.12.2019, *op. cit.*, lk 2.

menetlustulemuste, menetlustoimingu protokollid ning salvestise kohta avaldusi, mis protokollitakse või heli- ja videosalvestatakse. VTMS § 69 lg 6 kohaselt on menetlusosalisel isikul ja tema kaitsjal mh õigus tutvuda kohtuvälise menetleja juures väärteotoimikuga 15 päeva jooksul, alates väärteoprotokollid koopia kättesaamisest (võimalusega seda aega lühendada). VTMS § 114 lg 5 järgi võivad menetlusosalised väärteotoimikuga tutvuda ja teha sellest väljakirjutusi või taotleda tasu eest koopiategemist toimiku materjalidest. VTMS-s sisaldub teisigi erinorme selle kohta, kuidas ja millises ulatuses on isikul võimalik tutvuda väärteotoimikuga (vt nt § 159 lg 2, § 163).

Halduskaristuse menetluses reguleerimisel, kuidas on halduskaristuse menetluses isikule tagatud õigus tutvuda dokumentidega, võib eeskju võtta nt Soome konkurentsiseadusest, kus on sätestatud ettevõtja õigus vastavasisulise sooviavalduse esitamise korral tutvuda tema asjas kogutud tõenditega ja saada teavet asja menetlusstaadiumi kohta. Lisaks sätestab Soome konkurentsiseaduse § 38 enese mittesüstamise privileegi kontekstis ettevõtjale õiguse keelduda selliste dokumentide väljaandmisest, mis sisaldavad tema ja teda esindava õigusnõustaja vahelist suhtlust. Konkurentsiseaduse § 38 järgi ei või Konkurentsi- ja Tarbijakaitseamet küsitlemise käigus sundida kauplejat etteheidetavat tegu omaks võtma. Seega on eriseadustesse, millega sätestatakse haldustrahvide koosseisud, lisatud võrreldes haldusmenetluse seadusega täiendavaid menetluslikke garantiisid.⁴⁰¹

HMS § 35 lg 1 p-st 2 tulenevat teavitamiskohustust tuleb halduskaristuste menetluses eraldi reguleerida, et asjakohasest normistikust nähtuks selgelt, kuidas haldusorgan peab omal initsiatiivil algatatud haldusmenetluses menetlusosalist menetlusest teavitama. Näiteks Soome konkurentsiseaduse §-s 38 on sätestatud õigus teada oma asja menetlemisest. Nimelt on Soome Konkurentsi- ja Tarbijakaitseametil konkurentsiseaduse § 38 kohaselt kohustus teavitada kauplejat tema rollist etteheidetavas teos ja etteheidetava teo koosseisust. Teavitamise kohustust tuleb täita niipea, kui see on teo asjaolusid arvestades võimalik, sh võimalik edasist juurdlust kahjustamata ja edasiste rikkumiste vältimise aspektist. Olemuslikult on halduskaristuse menetluse puhul Engeli kriteeriumidest lähtuvalt vaja teavitada isikut tema õigustest, mis on mh sätestatud EIÕK art 6 lg-s 3 ja hõlmavad vähemalt kohtumenetluses järgnevat:

- a) saada viivitamata talle arusaadavas keeles üksikasjalikku teavet tema vastu esitatud süüdistuse iseloomust ja alustest;
- b) saada piisavalt aega ja võimalusi enda kaitse ettevalmistamiseks;
- c) kaitsta end ise või enda valitud kaitsja abil või saada tasuta õigusabi juhul, kui see on õigusemõistmise huvides vajalik ja süüdistataval pole piisavalt vahendeid õigusabi eest tasumiseks;
- d) küsitleda ise või lasta küsitleda tema vastu ütlushi andma kutsutud tunnistajaid, lasta omalt poolt kohale kutsuda tunnistajaid ja neid küsitleda tema vastu ütlushi andvate tunnistajatega võrdsetel tingimustel;
- e) kasutada tasuta tõlgi abi, kui ta ei mõista või ei räägi kohtus kasutatavat keelt.

Menetlusosaluse isiku ülekuulamisel tuleb teda teavitada vaikimisõigusest. Õigus end mitte süüstada laieneb ka nt seletustele halduskaristusmenetluses. Menetlusosaline ei pea end süüstavat teavet esitama ja kui ta on juba varem kaasaaitamiskohustust täites nt seletusi andnud, ei tohi neid tema vastu halduskaristusmenetluses kasutada (vt ka alaptk 5.3.2.3.2).⁴⁰²

⁴⁰¹ Vt Soome kohta ülevaadet *supra* ptk 3.3.

⁴⁰² RKKKo 3-1-1-57-07. Vt nt EIKo, *Saunders v. UK*, 19187/91; EIKo, *Funke v. France*, 10828/84; EIKo, *J.B. v. Switzerland*, 10328/83.

5.3.2.3.2. Uurimispõhimõtte, enese mittesüstamise privileeg, kaasaaitamiskohustus ja tõendamiskoormus

HMS § 6 järgi on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. Menetlusosalist tuleb vajadusel suunata esitama teda soodustavaid tõendeid, mille esitamise koormus on temal. Uurimispõhimõtte järgi lasub seega haldusorganil vastutus tõendusmaterjali kogumise eest nagu kohtuvälisel menetlejal väärteomenetluseski. Küll aga võimaldavad haldusmenetluse raamid erinevalt väärteomenetlusest panna menetlusosalisele peale kaasaaitamiskohustuse ja ümberpööratud tõendamiskoormuse, mis hõlbustavad menetlust läbiviival haldusorganil oluliselt uurimispõhimõtte täitmist. Selle sobitumist põhiõiguste ning -vabaduste kaitsestandarditega on hinnatud lähemalt allpool, kuid printsiibis on sellist paindlikkust silmas pidades mitmed Eesti kohtuvälised menetlejad (KA, RAB, FI) väljendanud käesoleva analüüsi autoritele oma eelistust haldusmenetluse raamide järele halduskaristuste, s.t praeguste väärtegude menetlemisel.

Kaasaaitamiskohustus on sätestatud haldusmenetluse üldise nõudena HMS § 38 lg 3 ls-s 1, lisaks asjakohastel juhtudel eriseadustes. Maksukorralduse seaduse (MKS) § 56 lg 1 järgi on maksukohustuslane kohustatud teatama maksuhaldurile kõik talle teadaolevad asjaolud, mis omavad või võivad omada maksustamise seisukohast tähendust. RahaPTS § 58 lg 2 sätestab sarnaselt, et ettekirjutuse adressaat on kohustatud esitama teabe, sh panga- või ärisaladust sisaldava teabe ettekirjutuses määratud tähtjaks. Selle taustal on leitud, et ilma kaasaaitamiskohustuseta oleks RAB-I keeruline koguda teavet rahapesukahtluse kontrollimiseks ja eriti keeruline oleks see piiriüleste rahapesujuhtumite korral.⁴⁰³ KA-I on õigus nõuda teavet ja materjale KonkS §§ 57 ja 59 alusel. IKS § 57 kohaselt kohaldub kaasaaitamiskohustus ka AKI läbiviidavates menetlustes. Samuti tuleb nt sotsiaalkaitse hüvitise taotlejal igakülgsest kaasa aidata eesmärgipärasele ja efektiivsele menetlusele ning asjaolude muutumise korral hüvitise kohandamisele (sotsiaalseadustiku üldosa seaduse § 5 lg 2).

Printsiibis võib kriminaalmenetluse vahenditega (nt jälitustoimingutega) asjakohase teabe leidmine olla isikule koormavam kui menetluseks vajamineva info kogumine kaasaaitamiskohustuse abil. Jälitustoimingud võivad näiteks teatud juhtudel intensiivsemalt riivata põhiõigusi ja -vabadusi, eeskätt eraelu puutumatus, kui isiku sundimine kaasaaitamiskohustust täitma.⁴⁰⁴ Teisest küljest võib kaasaaitamiskohustus haldusmenetluses põhjustada konflikti enese mittesüstamise privileegiga. Seda nii olukorras, kus tegemist on ühe haldusmenetlusega halduskaristuse määramiseks või ka kehtiva õiguse pinnalt olukorras, kus sama isiku suhtes alustatakse riikliku järelevalve järel süüteomenetlust ja kaasaaitamiskohustuse raames saadud tõendit kasutatakse hiljem isiku karistamise alusena (selle kohta on Riigikohus, nagu eelnevalt selgitatud, pigem jäänud eitavale seisukohale, võtmata samas seisukohta, kas keeld kasutada kaasaaitamiskohustust riigil lasuva tõendamiskohustuse täiteks võiks üksiti tähendada ka keeldu kaasaaitamiskohustuse abil välja nõutud teavet üldse kasutada).

⁴⁰³ M. Jakobson. Pööratud tõendamiskohustuse ja süüdimõistmisest sõltumatu konfiskeerimise rakendatavus rahapesukahtlusega vara suhtes. Magistritöö. Tartu Ülikool 2019, lk 15, 36.

⁴⁰⁴ Omaette küsimus on, kas füüsilise isiku puhul saab isegi põhimõtteliselt rääkida koormavamast meetmest kui inimese tahte murdmisest selleks, et sundida inimest ise ennast kahjustama. Jälitustegevuse või nt läbiotsimise puhul saab objektiivselt eraelu kõrvalistele isikutele avalikustatud ilmselt suuremas ulatuses kui siis, kui inimene ise vaid riigi esindajaid huvitavat teavet avaldab, ent inimväärkuse seisukohast on inimese sundimine ise enda kahjustamisele märksa alandavam.

Lähtuvalt EIÕK art 6 lg-st 1 on EIK tunnistanud enese mittesüüstamise privileegi üldiselt tunnustatud rahvusvaheliseks standardiks, mis omab kesket tähtsust kõikides kriminaalsüüdistusajades. Seejuures tuleb meele pida, et enese mittesüüstamise privileeg on üks neist põhiõigustest, mis Eestis ka meie oma põhiseadusesse *expressis verbis* on kirja pandud, st selle austamine erinevates menetlusliikides ei sõltu üksnes sellest, kuidas selle kohaldamisala on vorminud või kitsendanud EIÕK tähenduses EIK. Riigikohus on enese mittesüüstamise privileegi kohta märkinud, et see kehtib olenemata menetlusliigist ja isiku menetlusseisundist.⁴⁰⁵ Kuivõrd halduskaristuste menetlus toimub EIÕK art 6 kaitsealas, on haldusorganil vaja arvestada ka mittesüüstamise privileegiga. Nii on näiteks ka Soome halduskaristusmenetluse üldosa väljatöötamise lõpparuandes märgitud, et seaduses peaks olema reguleeritud see, kuidas halduskaristusmenetluses võetakse arvesse enese mittesüüstamise privileegi.⁴⁰⁶ Muuhulgas tuleb sätestada sarnaselt Soome jäätmeseaduse⁴⁰⁷ § 129 lg-ga 1, et halduskaristusmenetluses kogutud teavet ei ole lubatud kasutada tõendina kriminaalmenetluses.

EIK on tunnustanud enese mittesüüstamise privileegi ka haldusmenetluses.⁴⁰⁸ Samas ei tähenda see tingimata, et tõendamiskoormust pole menetlusaluse isikuga üldse võimalik jagada. Näiteks on Riigikohus leidnud, et: „Nii haldusmenetluses kui ka halduskohtus on võimalik tõendamiskoormust paindlikult jagada, sh nõuda isikult põhjendatud juhtudel teavet ja teha vaikimisest järeldusi, kui see on proportsionaalne (HKMS § 59 lg 1; EIK 13201/05: Krumpholz, p 32–37).“⁴⁰⁹

Halduskaristuste kontekstis tuleb arvestada, et EIK järgi esineb enese mittesüüstamise privileegi rikkumine juhul, kui isikut sunnitakse avaldama teavet, mis võib viia tema süüditunnistamiseni tema suhtes juba käimasolevas või tulevases kriminaalmenetluses; samuti juhul, kui isikult kriminaalmenetluse väliselt sunniga saadud teavet kasutatakse hiljem kriminaalmenetluses tõendina.⁴¹⁰ Soome 2019. a. avaldatud halduskaristusmenetluse üldosa raporti järgi on praktikas problemaatilised sellised olukorrad, kus nt seadusega kohustatakse isikut teavitama järelevalveasutust sellest, et ta on andmekaitseõudeid rikkunud, arvestades et selliste rikkumiste eest on ette nähtud ka haldustrahvid, mida kohaldatakse ka juhul, kui eelnimetatud teavitamiskohustus jäetakse täitmata. Soome raportis osundatakse üldistavalt, et sellised olukorrad tuleb lahendada kooskõlas EIK praktikaga enese mittesüüstamise kohta kohtulikus kontrollis lähtuvalt kaasuse eriomastest asjaoludest.⁴¹¹

Riigikohus on asunud seisukohale, et „õigus tugineda enese mittesüüstamise õigusele ei sõltu isiku formaalsest menetluslikust seisundist ega ka sellest, kas asjaolude suhtes, mille kohta isikult tõendeid nõutakse, on kriminaalmenetlust alustatud.“⁴¹² Engeli kriteeriumidest lähtuvalt vastab haldustrahv kui rahaline sanktsioon EIÕK „kriminaalsüüdistuse“ tunnustele ning seega tuleb ka haldustrahvide määramise menetluses tagada isikule asjakohased menetluslikud garantiid, sh õigus end mitte süüstada. Kui füüsiliste isikute puhul on EIK praktika ses küsimuses raudkindel – füüsiline isik ei pea

⁴⁰⁵ RKKKo 3-1-1-39-05, p 14.

⁴⁰⁶ Mäenpää *et al.*, *op. cit.*, lk 51.

⁴⁰⁷ Jätelaki. - 646/2011. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110646> (15.01.2020).

⁴⁰⁸ EIKo 8.02.1996, *John Murray v. UK*, p 45. EIKo 17.12.1996, *Saunders v. UK*, p-d 68–69. EIKo 3.05.2001, *J. B. v. Switzerland*, p 64.

⁴⁰⁹ Riigikohtu arvamus EL õigusest tulenevate rahatrahvide kohta 09.12.2019, *op. cit.*, lk 3.

⁴¹⁰ EIKo, 08.07.2004, *Weh vs Austria*, pp. 42–43. Vt ka L. Kanger. Enese mittesüüstamise privileeg maksuvaidluste lahendamisel Eesti halduskohtute ja EIK praktikas. Kohtupraktika lühianalüüs. Riigikohus: Tartu 2012, lk 8.

⁴¹¹ Mäenpää *et al.*, *op. cit.*, lk 36.

⁴¹² RKKKo 01.06.2005 nr 3-1-1-39-05, p 14.

üle andma dokumente, mida hiljem kasutatakse tema süüdimõistmise alusena –, siis juriidiliste isikute puhul puudub EIK selge seisukoht siiani. Põhimõtteliselt on Eestil võimalik hüpoteesi, et juriidilistele isikutele ei kehti enese mittesüüstamise privileeg täiemahulisena, katsetada, sätestades karistusähvardusel juriidiliselt isikult dokumentide väljaandmise kohustuse ning hiljem kasutada samu dokumente juriidilise isiku süüdimõistmiseks. EIK-ni ei pruugi selline lahendus siiski jõudagi, kui sellele jõuavad enne käe ette panna siseriiklikud kohtud.

Kui kehtestada eraldi menetlusena halduskaristuste menetlus, tuleb isiku põhiõiguste- ja vabaduste kaitseks sätestada erinormina, et isikul on õigus keelduda selliste andmete esitamisest, mis võivad põhjustada tema või tema abikaasa, otsejoones sugulase, õe või venna, õe või venna alaneja sugulase, abikaasa otsejoones sugulase, abikaasa õe või venna suhtes süüteomenetluse või – sarnasest eesmärgist tulenevalt – halduskaristusmenetluse. See reegel lähtuks PS § 22 lg-st 3, mille järgi ei või kedagi sundida tunnistama iseenda või oma lähedaste vastu. Keeldumisõigusest peab halduskaristuse menetlust läbi viiv asutus selgitamiskohustusest (HMS § 36) lähtuvalt isikut teavitama menetluse algusetapis. Seejuures, kui halduskaristusmenetlus ei ole muust järelevalvemenetlusest eraldatud, tuleks enese mittesüüstamise privileegi tutvustada ja tunnustada alates järelevalvemenetluse algusest, et õigus ei muutuks illusoorseks. See võiks omakorda kaasa tuua olukorra, kus alati üleval rippuv karistusähvardus muudaks järelevalvemenetluse vähem efektiivseks, kuna isikud ei teeks karistuse hirmus sellega enam koostööd.

Lisaks õigusele end ja oma lähedasi mitte süüstada on EIK ühe põhilise garantiina “kriminaalsüüdistusajades” tähtsustanud süütuse presumptsiooni.⁴¹³ Eesti põhiseaduse § 22 lg 1 räägib süütuse presumptsioonist konkreetselt kuritegude kontekstis, kuid Riigikohus oma praktikas on iseenesestmõistetavana käsitanud ka presumptsiooni rakendumist vääртеomenetluses. Süütuse presumptsioonist tulenevalt on isiku poolt süüteo toimepanemise tõendamise koormus asetatud riigile, menetluses ei tohi kohus võtta eelhoiakut, et süüdistatav võiks olla süüdi, ning kahtlused süüküsimuses tuleb seetõttu tõlgendada süüdistatava kasuks (*in dubio pro reo*).⁴¹⁴ Vääртеomenetluses rakendatava tõendamiskoormuse jaotuse kohta on Riigikohus kirjutanud, et kui vääртеomenetluses “pole tuvastatud isiku teo vastavus süüteokoosseisule, siis tuleb KrMS § 7 lg-s 3 sätestatud *in dubio pro reo* põhimõttest lähtuvalt kõrvaldamata kahtlused süüdistatava süüdiolukus tõlgendada süüdistatava kasuks. Vääртеomenetluses lasub tõendamiskoormus süüdistusfunktsiooni kandjal, s.o kohtuvälisel menetlejal.” Nagu eespool kirjeldatud, ei tähenda süütuse presumptsioon seda, et absoluutselt keelatud oleks süüdistatavale mingite spetsiifiliste asjaolude osas tõendamiskoormuse nihutamine nt siis, kui riik on esitanud *prima facie* tõendeid, millest on võimalik teha süüdistatavale kahjulik järeldus.

Halduskaristuse menetluse tõhusus johtubki olulisel määral teistsugusest, puhuti ümberpööratud tõendamiskoormusest. Seetõttu, kuigi isikul on ka haldusmenetluses õigus keelduda sellistele küsimustele vastamisest, mis tähendaks enda õigusrikkumises süüditunnistamist, on ometi haldusmenetlusele omane see, et tõendamiskoormuse võib asetada ka menetlusosalisele. Nagu Soome halduskaristusmenetluse üldosa visandamisel on rõhutatud, saab see halduskaristuste kontekstis olla üksnes erandlik.⁴¹⁵ Kõige ulatuslikumalt on tõendamiskoormus menetlusosalisele

⁴¹³ EIK 20/03/2001, 33501/96, *Telfner v. Austria*.

⁴¹⁴ EIK 06/12/1988, 33501/96, *Barberà, Messeguè and Jabardo v. Spain*.

⁴¹⁵ Mäenpää *et al.*, *op. cit.*, lk 52.

pandud reeglina maksumenetluses. See erineb enese mittesüüstamise õigusest ja süütuse presumptsioonist lähtuvast riigi tõendamiskoormusest süüteomenetluses.

Samas on ka haldusmenetluses koormavate meetmete puhul tavaline, et tõendamiskoormus lasub riigil. HKMS § 59 lg 1 ls 1 järgi peab menetlusosaline tõendama neid asjaolusid, millele tuginevad tema väited, kui seadusest ei tulene teisiti, samuti kohtu nõudmisel neid asjaolusid, mille puhul võib eeldada, et just temal on vastavatele tõenditele juurdepääs. See nõue koostoimes HMS § 56 lg-s 2 sätestatud haldusaktis selle faktilise aluse esitamise nõudega toovad haldusorganile kaasa kohustuse tõendada neid väiteid, millele ta oma otsuses tugineb. Sarnaselt süüteomenetlusega tuleb eeskätt isikuid koormava haldustegevuse korral haldusorganil ära näidata, et isik on eksinud kehtivate nõuete vastu: nt lubade kehtetuks tunnistamise menetlused, rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumised, teenistusest vabastamise otsused, kodakondsuse äravõtmine (vt lähemalt alaptk 5.2.4.3).

Seistes vastamisi riigiga, on ilma süüteomenetlusest tuttavate menetluslike põhiõigusteta isikul keeruline tõendada oma tegevuse õiguspärasust.⁴¹⁶ Kaasaaitamiskohustus koos potentsiaalselt (osaliselt või täielikult) ümberpööratud tõendamiskoormusega muudaks halduskaristuse menetluse riigi jaoks atraktiivseks. Sellisel juhul ei pruugi olla probleemiks seegi, et halduskaristuse menetluses ei ole võimalik riigil erinevalt kriminaalmenetlusest jälitustoiminguid teha, sest isikul tuleb enesel andmeid haldusorganiga jagada ja/või tõendada oma tegevuse õiguspärasust. Selline menetlus on niisiis küll karistamise seisukohast tõhus, kuid see tõhusus saavutatakse põhiõiguste ja -vabaduste arvelt ning oleks tõenäoliselt vastuolus nii Eesti põhiseaduse kui Eestile siduvate rahvusvaheliste kohustustega.

Eelneva näitlikustamiseks võib tuua Rahandusministeeriumi visandatud ümberpööratud tõendamiskoormusega konfiskeerimismeetme rahapesuasjades. EIÕK on lugenud halduskaristuseks mh konfiskeerimismeedet.⁴¹⁷ Lähtuvalt kavandatud muudatustest RahaPTS-s soovib Rahandusministeerium, et RAB-i volitataks sellise halduskonfiskeerimise meetmega, millega saab kanda riigi tuludesse rahapesukahtlusega vara, kui vara omanik või valdaja ei ole suutnud tõendada, et see on seadusliku päritoluga.⁴¹⁸ Selline meede on olnud orienteeritud tõhususele (reaktsioonina Eestis toimunud rahapesujuhtumitele) isikute põhiõiguste ja -vabaduste arvelt. Seetõttu on ta

⁴¹⁶ Vt PS komm. vlj. § 22 kommentaar 7.

⁴¹⁷ Vt nt EIKo 28.06.2018 G.I.E.M. jt vs Itaalia, pp 302–303. Vt ka kohtunike Spano ja Lemmensi osalisi eriarvamusi.

⁴¹⁸ Audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (finantsvaldkonna väärtelaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) 771 SE, Riigikogu menetlusest välja langenud koosseisu lõppemisega. Kättesaadav: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/789782cb-80df-4e9e-9bcb-a09b5b318755/Audiitortegevuse%20seaduse,%20finantskriisi%20ennetamise%20ja%20lahendamise%20seaduse%20ning%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(finantsvaldkonna%20v%C3%A4%C3%A4rtelaristuste%20reform,%20EL-i%20%C3%B5igusest%20tulenevad%20karistused,%20vara%20legaalse%20op%C3%A4ritolu%20op%C3%B6%C3%B6ratud%20t%C3%B5endamiskoormus\) \(24.10.2019\).](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/789782cb-80df-4e9e-9bcb-a09b5b318755/Audiitortegevuse%20seaduse,%20finantskriisi%20ennetamise%20ja%20lahendamise%20seaduse%20ning%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(finantsvaldkonna%20v%C3%A4%C3%A4rtelaristuste%20reform,%20EL-i%20%C3%B5igusest%20tulenevad%20karistused,%20vara%20legaalse%20op%C3%A4ritolu%20op%C3%B6%C3%B6ratud%20t%C3%B5endamiskoormus) (24.10.2019).)

pälvinud ka olulist kriitikat, esmajoones õiguskantslerilt⁴¹⁹ ja Eesti Advokatuurilt,⁴²⁰ kuid ka akadeemiast.⁴²¹

Kui aga halduskaristuse menetluses tagada sarnane põhiõiguste kaitse standard süüteomenetlusega (sh enese mittesüüstamise õiguse osas), mida tulebki teha, sest haldustrahvid vastavad Engeli kriteeriumidele, võib langeda ära ka sellise halduskaristuse menetluse n-ö tõhususe eelis väärteomenetluse ees. Olukorras, kus EIK ja EK praktika topeltkaristamise keelu halduskaristuste instituudi ajel paindlikumaks vormimisel on alles lühiajaline (vt allpool) ja välja kujunemata, võib jääda selgusetuks n-ö lisandväärtus, mida uus halduskaristuste instituut ja menetlus annaks võrreldes olemasoleva Eesti väärteomenetlusega (lisaks sellele nüansile, et karistusregistri kirjet isiku suhtes tõenäoliselt ei tekiks, kuid väärteo eest karistatavate isikute kandmist karistusregistrisse on käesoleval ajal niigi keeruline pidada põhjendatuks). Eeskätt Engeli kriteeriumidele vastavuse tõttu on seega kaheldav, et halduskaristuste ülevõtmisel haldusmenetluse raamides on võimalik kaasaaitamiskohustuse ja tõendamiskoormuse võrra menetlust oluliselt paindlikumaks vormida ainuüksi põhjusel, et menetlus on formaalselt haldusmenetlus, mitte süüteomenetlus.

5.3.2.3.3. Põhjendamiskohustus

Peamise vorminõudena tuleb halduskaristuste menetluses lähtuda põhjendamiskohustusest, mis tähendab seda, et asjakohases haldusaktis on esitatud vähemalt selle andmise õiguslik ja faktiline alus. Faktilise aluse miinimumnõudeks võib lugeda seda, et haldusaktis on ära toodud põhimotiiv, miks selline haldusakt anti.⁴²² Kui haldusakt on antud kaalutusõiguse alusel, on põhjendamiskohustus selle võrra ulatuslikum. Kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud (HMS § 56 lg 3). Karistusotsuse kontekstis peaks haldusorgani põhjendustest selguma nii see, miks konkreetsete eluliste asjaolude raames kuulub kohaldamisele karistusnorm (sh tuleb analüüsida kõiki vastutuse eeldusi – karistusõiguse tähenduses kontrollida isiku vastutust kõigil deliktistruktuuri astmetel) kui ka see, millised asjaolud tingivad vastava karistusnormi kohaldamisest tuleneva karistuse raskuse.

Kui halduskaristused tuua haldusmenetluse raamidesse, kohaldub halduskaristuse määramisele reeglina diskretsiooni reeglistik. Seetõttu hinnatakse seda järgnevalt lähemalt.

⁴¹⁹ Õiguskantsler. Arvamus pööratud tõendamiskoormust puudutava eelnõu SE 771 kohta, 14.12.2018 nr 16-4/181624/1805475. Kättesaadav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Arvamus%20p%C3%B6%C3%B6ratud%20t%C3%B5endamiskoormust%20puudutava%20eelnu%C3%B5u%20SE%20771%20kohta.pdf (24.10.2019).

⁴²⁰ Eesti Advokatuur. Arvamus audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 771 SE kohta, 10.01.2019 nr 1-8/636, lk 1–3.

⁴²¹ Vt Jakobson, *op. cit.*, lk 7, 34jj.

⁴²² Vt RKKKo 3-3-1-47-12, p 15.

5.3.2.4. Halduskaristuste materiaalõiguslikud alused haldusmenetluses

5.3.2.4.1. Diskretsioonireeglid ja proportsionaalsuse põhimõte

Halduskaristuse määramise volitusnormi puhul ei ole reeglina tegemist imperatiivse normiga, mis igal juhul näeb ette teatud kindla õigusliku tagajärje. Reeglina toimub halduskaristuse määramine riikides, kus halduskaristused on ette nähtud, kaalutusõigust võimaldava diskretsiooninormi alusel. Ei ole küll selliselgi juhul välistatud, et ka EL õiguses sätestatud halduskaristuse määramisel puudub haldusorganil siiski kaalutusõigus, kui rakendatav kaalutlust võimaldav siseriiklik norm on vastuolus asjakohase ülimusliku EL normiga, mis diskretsiooni ette ei näe.⁴²³

Kaalutusõigus on haldusorganile antud volitus kaaluda otsuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel ning seda tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (HMS § 4). Riigikohus on lugenud halduse kaalutusõiguse tuumaks täitevvõimu otsustust selle üle, milline asjassepuutuvatest ja kaitsmist väärivatest õigustest ja huvidest on kaalukam.⁴²⁴

Diskretsiooninorm võib hõlmata valikudiskretsiooni, s.t õigust valida normi rakendamisel erinevate tagajärgede vahel (vrd ehitusseadustiku § 71 lg 3: "Tänava kaitsevööndi laius on äärmise sõiduraja välimisest servast kuni 10 meetrit. Kaitsevööndit võib laiendada kuni 50 meetrini, kui see on ette nähtud üld- või detailplaneeringus."). Puhuti võib volitusnorm võimaldada ka otsustusdiskretsiooni, s.t valikut, kas üldse rakendada õigusnormiga lubatud tagajärge (vrd liikluseaduse § 184 lg 4: "Põhjendatud õigustatud huvi korral võib /.../ piiratud juurdepääsuga andmeid väljastada kolmandatele isikutele."). Halduskaristusmenetluse kontekstis väljenduks otsustusdiskretsioon näiteks selles, kui haldusorgan lõpetab menetluse oportuniteediprintsiibist lähtuvalt. Näiteks kasutatakse Saksamaal sellist õigust tihti mh pankade puhul, et mitte rikkuda nendega koostööd, mis on vajalik riskianalüüsiks neilt teabe saamiseks (vt alaptk 3.1).

Halduskaristuse määramise otsuse materiaalse õiguspärasuse tagamiseks on seega oluline sellise otsuse kooskõla diskretsioonireeglitega. Olulise kaalutusvea korral tuleb halduskaristuse määramise otsus haldusorganil kehtetuks tunnistada või tühistatakse see kohtu poolt. Selliste vigade vältimiseks on oluline, et halduskaristuse määramise välispädevus on antud asjakohases valdkonnas parimaid sisulisi teadmisi omavale haldusorganile.

Asjaolusid, mida diskretsiooniotsuse tegemisel halduskaristuse määramise kohta arvesse võtta, võib teatud juhtudel olla asjakohane esitada nt volitusnormis suletud või avatud nimekirjana. Näiteks eelkirjeldatud Soome finantsjärelevalveseaduse kohaselt otsustatakse haldustrahvi suurus kaalutusõiguse alusel, mille teostamisel võetakse arvesse rikkumise iseloomu, ulatust ja kestust, haldustrahvi adressaadi majanduslikku olukorda, rikkumisest saadud kasu, rikkumisega tekitatud kahju, rikkuja koostööd finantsjärelevalveasutusega rikkumise uurimise raames, varasemaid rikkumisi jms. Soome rahapesu ja terrorismi ennetamise seaduse 8. jao järgi võetakse halduskaristuse määramisel arvesse rikkumise raskust, rikkumise kestust, ulatust jms. Soome konkurentsiseaduse § 13 kohaselt arvestatakse haldustrahvi määramisel rikkumise laadi ja ulatust, rikkumise kestust ja

⁴²³ Halduspraktikas on aga mõistagi sagedasemad olukorrad, kus kaalutusõigus on redutseerunud nullini menetlusosalise kasuks: vt nt RKKKo 3-3-1-66-09, p 13, RKKKo 3-3-1-78-11, p 12.

⁴²⁴ RKKKo 3-3-1-87-13, p 19.

etteheidetava teo raskust. Nende asjaolude arvessevõtmine on üldjuhul nõutud ka asjakohastes EL õigusaktides.

Riigikohus on leidnud, et juhul kui haldusorgan ei teosta kaalutusõigust, on lähtunud sobimatutest või ebaõigetest kaalutlustest või jätnud mõne olulise asjaolu tähelepanuta, võib olla tegemist olulise kaalutusveaga.⁴²⁵ Sellesse nimekirja võib täiendavalt paigutada nt diskretsioonipiiride ületamise (nt eeltoodud näite puhul ehitusseadustiku § 71 lg-s 3 sätestatud kuni 50 meetri asemel määratakse tänava kaitsevööndi laius 60 meetrini) või vastuolu volitusnormi eesmärgi või õiguse üldpõhimõtetega. Nimelt saab kohus õiguste ja huvide ebaõigetele väärtustamisele tugineda juhul, kui see on toimunud ilmselgelt meelevaldselt, ebaratsionaalselt või vastuolus diskretsioonivolituse eesmärgiga, õiguse üldpõhimõtetega või senise kohtupraktikaga.⁴²⁶ Teatud haldusasjade puhul, mil isiku põhiõiguste või -vabaduste riive on intensiivsem, on põhjendatud halduskohtutel anda hinnang mitte üksnes ilmselgetele vigadele diskretsiooni teostamisel, vaid ka vaieldavatele vigadele. Iseäranis põhjendatud on see n-õ karistusliku sisuga haldusotsuste õiguspärasuse kohtuliku kontrolli puhul.

Esmatähtis on selles kontekstis tagada kaalutusotsuse kooskõla proportsionaalsuse põhimõttega, mille järgi peab isikule halduskaristuse määramine olema sobiv, vajalik ja mõõdukas seatud legitiimse eesmärgi suhtes (vt ka HMS § 3 lg 2). Abinõu, praegusel juhul halduskaristus (nt rahaline trahv või tegevusloa äravõtmine) on Riigikohtu järjepideva praktika järgi sobiv, kui see soodustab eesmärgi saavutamist, ja vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama tõhus; mõõdukuse hindamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.⁴²⁷

Halduskaristuse kooskõla hindamisel proportsionaalsuse põhimõttega omavad olulist tähtsust teo asjaolud ja isiku tahtlus.⁴²⁸ Samuti lähtub proportsionaalsuse põhimõttest see, kui vähemoluliste haldusrikkumiste puhul nähakse seaduses ette võrdlemisi väikene haldustrahv,⁴²⁹ nagu need on Eestis kehtestatud nt foori- ja liikluskaamerate hoiatustrahvidena.

Lisaks tuleb silmas pidada EIÕK art-st 7 tulenevat karistusnormide määratletusnõuet, mis kohaldub ka halduskaristustele, kuivõrd need on Engeli kriteeriumide kohaselt käsitatavad kriminaalsüüdistusajadena - isikule peab olema seaduse tekstist ilma ülemäärase tõlgendamiseta ettenähtav, milliste tegude eest ja millised karistused teda ähvardavad.⁴³⁰ See nõue tingib vajaduse halduskaristuste ettenägemisel rikkumisi määratleda täpsemalt kui üksnes stiilis "eeskirjade rikkumise eest võib määrata trahvi kuni 10 miljonit eurot." Nagu eespool märgitud, on näiteks UK järelevalveasutustel määratletusnõude ja ka üldise läbipaistvuse ja õiguskindluse eesmärgil kohustus regulaarselt publitseerida juhendmaterjale, millest nähtub, kuidas, konkreetselt milliste rikkumiste eest ja kellele nad diskretsiooni alusel määratavaid meetmeid rakendavad.

⁴²⁵ Vt nt RKHKo 3-3-1-54-03, p d 38–40 ja nr 3-3-1-81-07, p 16.

⁴²⁶ RKHKo 3-3-1-87-13, p 19.

⁴²⁷ Vt nt RKÜKo 3-4-1-16-08, p 29.

⁴²⁸ Mäenpää *et al.*, *op. cit.*, lk 52.

⁴²⁹ Samas.

⁴³⁰ EIK 155/11/1996, 17862/91, *Cantoni v. France*.

5.3.2.4.2. Topeltkaristamise keeld halduskaristuste kontekstis

PS § 23 lg-s 3 on sätestatud *ne bis in idem* põhimõte, mille kohaselt kedagi ei tohi teist korda kohtu alla anda ega karistada teo eest, milles teda vastavalt seadusele on mõistetud lõplikult süüdi või õigeks. Selle eesmärk on kindlustada õigusrahu ja välistada, et pärast kohtu tehtud jõustunud karistamisotsust võidakse isikut üllatada sooviga hakata kaaluma uut karistamist sama teo eest.⁴³¹ Nii näeb KrMS § 199 lg 1 p 5 ette, et kriminaalmenetlust ei alustata, kui samas süüdistuses on isiku suhtes jõustunud kohtulahend või kriminaalmenetluse lõpetamise määrus KrMS §-s 200 sätestatud alusel.

Iseküsimus on, kas halduskaristuste juurutamine võimaldab riigivõimul vältida topeltkaristamise keelu vastu eksimist samale teole esmalt halduskaristusliku ning seejärel kriminaalõigusliku hinnangu andmisel (või vastupidi). Riigikohus on leidnud, et korduva karistamise keelu rikkumiseks peetakse olukorda, kus isikut on varem sama teo eest karistatud väärteomenetluses või distsiplinaarkorras või kui isiku suhtes on rahatrahvi tasumata jätmise eest kohaldatud asendusaresti ja rahatrahvi tasumata jätmise eest kaalutakse uuesti asendusaresti kohaldamist.⁴³²

Riigikohtu praktikast nähtub, et topeltkaristamise keeld võimaldab vältida isiku kriminaalkorras karistamist mitte ainult siis, kui teda on juba väärteomenetluses sama teo eest karistatud. Nimelt hõlmab *ne bis in idem* põhiõiguse kaitseala ka haldusõigusrikkumisi, nagu ka teatud juhul distsiplinaarüleastumisi.⁴³³ Soomes on halduskaristusmenetluse üldosa väljatöötamise analüüsi lõpparuandes leitud, et ühe teo eest ei või mõista mitut karistust, kuid see ei välista ühe halduskaristuse kõrval teisegi halduskaristuse mõistmist (nt loa äravõtmine, teatud ettevaatusabinõud, trahv).⁴³⁴ Soomlased on ühtlasi rõhutanud, et asjakohane kohtupraktika Euroopa õiguses on alles kujunemisejärgus.⁴³⁵

Riigikohus on asunud seisukohale, et põhiõiguslikud garantiid peavad olema tagatud ka nende riiklike sunnivahendite kohaldamisel, mida ei ole formaalses karistusõiguses karistusena sätestatud, kuid mis on materiaalselt käsitatavad karistusena; põhiküsimus seisneb selles, kas tegemist on karistusega materiaalses mõttes, s.o õiguserikkumise eest kohaldatava meetmega, mis evib karistuse olemust ja eesmärki ning on piisavalt raske, olemaks võrreldav kriminaalkaristusega formaalses mõttes.⁴³⁶ Halduskaristus on selgelt karistus materiaalses mõttes.

Kuna karistuse formaalsel kategoriseerimisel ei ole tähtsust *ne bis in idem* põhimõtte seisukohast, kuuluvad selle kaitsealasse Riigikohtu ja EIÖK praktika järgi printsiiabis nii halduskaristused, väärteokaristused kui ka kriminaalkaristused. Seetõttu ei paista hetkel, et halduskaristuste juurutamine võimaldaks riigivõimul vältida topeltkaristamise keelu vastu eksimist samale teole esmalt halduskaristusliku ning seejärel kriminaalõigusliku hinnangu andmisel. Teisalt ei ole see ka välistatud.

Nimelt pole EIK, aga ka EK praktika kõnealuses küsimuses järjekindel ning näitab praegu pigem leebumise märke. Eelpool leidis käsitlemist, et EIK ja EK praktikas valitses 2016. aastani tendents arendada topeltkaristamise keeldu isiku õiguste suurema tagatuse suunas. Seeläbi hõlmati *ne bis in*

⁴³¹ Vt RKÜKo nr 3-4-1-10-04, p 14.

⁴³² RKKKo 20.03.2017 otsus nr 3-1-2-1-17, p 20.

⁴³³ RKKKo 17.04.2003 nr 3-1-3-6-03, p 10.

⁴³⁴ Mäenpää *et al.*, *op. cit.*, lk 51.

⁴³⁵ Samas.

⁴³⁶ Samas.

idem kaitsealasse Engeli kriteeriumidele vastavad halduskaristused. Paaril viimasel aastal on EIK praktikas esile kerkinud aga sellised lahendid, milles leitakse, et kui karistamised kriminaal- ja halduskorras moodustavad sidusa terviku, võib neid lugeda üheks menetluseks, sedasi *ne bis in idem* põhimõttest mööda minnes ja võimaldades isikut karistada süüteo eest, kui ta on sama teo eest haldustrahvi juba maksnud (vt alapeatükk 2.6). Selline areng jätkub, olles seotud halduskaristuste üha levinuma kasutamisega teatud EL pädevusse kuuluvates valdkondades. Seeläbi paistab halduskaristuste rakendamise võimalus pakkuvat teatavat tõhusust menetlejatele võrreldes üksnes süüteomenetluse põhise süsteemiga. Topeltkaristamise keelu lõdvendamine võimaldab isikuid korduvalt sama rikkumise eest karistada, tehes seeläbi mööndusi isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitsestandardisse.⁴³⁷

Eelkirjeldatud EIK ja EK viimase paari aasta praktika suundumused ei ole kahtlemata pöördumatud. Teisalt, isegi kui EIK ja EK selles suunas oma kohtupraktikaga jätkavad, ei ole Eesti tingimata sellega seotud. Eesti võib jätkuvalt rakendada mh topeltkaristamise küsimuses rangemat põhiõiguste ja -vabaduste kaitsestandardit võrreldes EK ja EIK-ga, tuginedes oma põhiseadusele, esmajoones kõnealuses küsimuses PS §-le 23. Teisalt saab Eesti EL õiguses ette nähtud halduskaristuste ülevõtmisel oma põhiseaduse kõrgemale kaitsestandardile tugineda kardetavasti üksnes teatud piirini.

Lähtuvalt EK 2013. a *Melloni* lahendist kinnitab põhiõiguste harta art 53, „et kui liidu õigusakti jaoks on vaja siseriiklike rakendusmeetmeid, on riigi ametiasutustel ja kohtutel õigus kohaldada põhiõiguste kaitse siseriiklike standardeid, tingimusel, et see ei kahjusta hartas ette nähtud kaitse taset, nii nagu seda on tõlgendanud EK, ega liidu õiguse ülimuslikkust, ühtsust ja tõhusust“.⁴³⁸ Teisisõnu võib *Melloni* otsuse kohaselt Eesti järgida oma põhiseadust seni, kui see ei kahjusta liidu õiguse ülimuslikkust, liidu õiguse ühtsust või liidu õiguse tõhusust. *Melloni* otsuse taustmotiiviks oli Euroopa vahistamismääruse tõhusus ja sellest lähtuvalt omistati EL-i vahistamismäärust reguleerivale raamotsusele ülimuslikkus Hispaania põhiseaduse ja selles sätestatud isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitsestandardi suhtes.⁴³⁹

Juhul kui Eesti satub EL-ga sarnasesse konstitutsioonilisse konfliktis EL õiguses sätestatud halduskaristuste ülevõtmise kontekstis, võib see aset leida just nt siinsete menetlusõiguste kõrgematest kaitsestandarditest lähtuvalt. Kui nt EK leiab, et tõlgendus, mida Eestis omistame topeltkaristamise keelule, ei haaku tarvilikul määral EIK ja EK arusaamaga *ne bis in idem* põhimõttest, võib ta mh anda eelotsuses Eesti kohtusüsteemile siduvaid suuniseid, kuidas kohtupraktikat *ne bis in idem* põhimõtte rakendamisel paindlikumaks muuta.

Sarnaselt eelkirjeldatud *Melloni* kaasusega, kus kaalul oli Euroopa vahistamismääruse efektiivsus, toetuks EK selline järeldus EL õiguse tõhususe ja ühtsuse tagamise kaalutlusele. Selle vormina võib kõne alla tulla vajadus kaitsta EL finantsstabiilsust: nt krediidasutustele sanktsioonide kehtestamine

⁴³⁷ NB! Soovides jätkuvate ja korduvate rikkumistega karmimalt tegeleda, on seadusandjal võimalus korrigeerida seesuguste süütegude eest karistamise aluseid materiaaõiguses.

⁴³⁸ EKo 26.02.2013, C-399/11, p 60.

⁴³⁹ A. Lott. Süvendatud majandus- ja rahandusliidu rajamine: mõju põhiõiguste kaitsele ning põhiseaduse aluspõhimõtetele. – *Juridica* 2013(8), lk 561.

uue finantskriisi ärahoidmiseks, rahapesu vastane võitlus uute oluliste rahapesujuhtumite vältimiseks, EL toetusrahade pettuste vastane võitlus vms.

Samas on EK pisendanud sellise konstitutsioonilise konflikti tekkimise tõenäosust 2017. a detsembris tehtud lahendiga nn Taricco II asjas. Selles asjas palus Itaalia konstitutsioonikohus EK-lt seisukohta Itaalia põhiseaduses sätestatud põhiõiguste ja -vabaduste väidetavalt kõrgema kaitsestandardi kohaldatavusest, mil selle kooskõla EL õigusega on küsitav.⁴⁴⁰ EK kordas esmalt Melloni lahendis kõige selgemalt väljendatud seisukohta, et liikmesriigi ametiasutused ja kohtud võivad kohaldada põhiõiguste kaitse riigisiseseid standardeid, tingimusel et see ei kahjusta hartas ette nähtud kaitse taset, nagu seda on tõlgendanud EK, ega liidu õiguse esimust, ühtsust või tõhusust.⁴⁴¹ Sellele järgnevatel EK seisukohtadest nn Taricco II asjas nähtub ometi, et liikmesriik võib teatud olukordades kohaldada oma põhiseaduse järgset põhiõiguste ja -vabaduste kaitsestandardit ka juhul, kui see mõjutab negatiivselt EL õiguse tõhusust.⁴⁴² Samas on kaheldud, kas tegemist siiski on Melloni lahendi järel EK praktikas EL õiguse ülimuslikkuse küsimuses uut suunda kuulutava otsusega ning rõhutatud, et vara oleks teha nn Taricco II otsusest põhjanevaid järeldusi.⁴⁴³ Hetkel ei ole võimalik öelda, kuhu suundub EK praktika tulevikus kõnealuses küsimuses, kuid Taricco II lahend on näidanud EK valmidust põhjendatud juhtudel tegema erandeid Melloni otsuses eslotsa kitsalt sõnastatud doktriini suhtes. See jätab ka Eestile enam kaalutlusruumi nende küsimuste üle otsustamisel, mil kaalul on ühelt poolt EL õiguse ühtsus ja tõhusus ning teisalt Eesti põhiseadusega tagatud põhiõiguste ja -vabaduste kaitsestandard.

5.3.2.4.3. Tahtlus ja süü põhimõtte halduskaristuste puhul

Halduskaristuste defineerimisel tuleb kriitiliselt hinnata, kas halduskaristuse määramise üle otsustamisel tuleb lähtuda süü kriteeriumist selliselt, nagu HÕS § 6 lg 1 seda mõistis. Selle sätte järgi oli haldusõiguserikkumine süüline, st see on tahtlik või ettevaatamatu tegu, mis väljendub tegevuses või tegevusetuses, mille eest seadusega on ette nähtud halduskaristus. Riigikohus ei paista seda tingimata vajalikuks pidavat, märkides järgmist:

„Haldusõiguses tuvastatakse üldjuhul juriidilise isiku õigusrikkumine ja süü ilma konkreetse füüsilise isiku õigusrikkumise ja süü tuvastamiseta, sh tegevusetuse puhul. Organisatsiooniline süü on haldusõiguses tuttav nt riigivastutuse valdkonnas (pole tarvis kindlaks teha, milline ametnik täpselt kahju tekitas). Haldusõiguses on võimalik tõhusalt sätestada ühe isiku vastutus teise isiku õigusrikkumise eest (vt nt vastutusotsused maksumenetluses – MKS § 96) ning välistada vastutusest kõrvalehoidmine juriidiliste isikute ümberkujundamise ja lõpetamise korral (vrd nt ÄS § 59 lg 4, HKTS § 15).“⁴⁴⁴

Siinses analüüsis on peetud võimalikuks mujal maailmas küllaltki laialt levinud objektiivse vastutuse põhist lähenemist. Objektiivne vastutus ei tähenda, nagu ka alapeatükis 5.2.5 on selgitatud, automaatset vastutust, st etteheidetavuse kriteerium jääb objektiivse vastutuse puhul endiselt alles.

⁴⁴⁰ EKo 05.12.2017, C-42/17.

⁴⁴¹ Samas, p 47.

⁴⁴² Samas, p-d 58–62. Vt ka F. Viganó. Melloni overruled? Considerations on the ‘Taricco II’ judgment of the Court of Justice. – 9 New Journal of European Criminal Law 2018(1), p 20.

⁴⁴³ Viganó, *op. cit.*, p 22.

⁴⁴⁴ Riigikohtu arvamus EL õigusest tulenevate rahatrahvide kohta 09.12.2019, *op. cit.*, lk 3.

Ometi, kuivõrd haldussanktsioonid oleksid võrreldes väärteokaristustega tunduvalt raskemad (trahvide skaalal isegi sadades kordades) ja puudub sisuline õigustus nende käsitlemiseks haldussanktsioonidena (vt alapeatükke 2.1. ja 5.1), tuleks nendele kohalduv individuaalne süüühimõte siiski sisustada sarnaselt süüteoõiguslikule põhimõttele (vt alaptk 5.2.5). Seda ilmestab ühtlasi asjaolu, et kui väärteomenetlusest halduskaristuste menetluse kasuks loobuda (vt alaptk 5.3.2.2), on enesestmõistetav võtta aluseks mh süüühimõte. Individuaalse süüühimõte tähendab KarS § 2 lg 2 järgi praegu kohustust tuvastada mh teo subjektiivse külg ehk tahtlus või hooletus. Kuna halduskaristuse puhul on Engeli kriteeriumite järgi tegemist karistusega, peab minimaalselt andma isikule võimaluse end kaitsta väitega, et rikkumine oli talle vältimatu (vt alaptk 5.1).

Siinses küsimuses on võimalik arvesse võtta mh eelkirjeldatud Soome õigusraamistikku, kus lähtutakse arusaamast, et objektiivne vastutus ei saa olla kõikehõlmav lahendus, sest puhkudel, mil karistusel on rasked tagajärjed füüsilisele isikule, on tarvis lähtuda subjektiivsest vastutusest.⁴⁴⁵ Seega rakendatakse Soomes haldustrahve nii subjektiivset vastutust arvesse võttes (tahtluse või hooletuse korral) kui ka objektiivse vastutusstandardi alusel, kusjuures vastutusstandard sisaldub teokoosseisu kirjelduses ja juhul, kui teokoosseisu kirjeldus näeb ette objektiivse vastutusstandardi, võivad raskemate rikkumiste puhul olla ette nähtud erisätted, mis võimaldavad haldustrahvi adressaadil siiski vastutusest vabaneda, sisaldades seega kaitseõigust haldustrahvi adressaadile. Näiteks on Soomes *Perustuslakivaliokunta* rõhutanud rikkumise vabandatavuse puhul vastutusest vabanemise erilist olulisust halduskaristuste puhul, mis mõistetakse objektiivse vastutuse alusel: siis peab halduskaristuse mõistmine olema haldusorgani diskretsiooniotsus.⁴⁴⁶

5.3.2.4.4. Halduskaristuse menetluse tähtajad ja aegumistähtajad

Halduskaristuste menetluse loomisel tuleb sätestada piisavalt pikad aegumistähtajad, arvestades asjakohaste järeldustega siinse analüüsi eelnevates osades (eeskätt alapeatükk 5.2.3). FI esindaja osundas käesoleva analüüsi tarbeks koostatud intervjuu käigus, et Euroopa Keskpanga puhul on halduskaristuse menetlemise tähtaeg viis aastat. Arvestades aegumistähtaegade pikendamise kohta tehtud ettepanekut väärteomenetluse kontekstis (vt alapeatükk 5.2.3), on asjakohane halduskaristuste kontekstis ka haldusmenetluses võimalik kehtestada reeglina kuni 5 aasta pikkune aegumistähtaeg arvestades rikkumise toimepanemisest.

Viieaastase aegumistähtaja kasutuselevõttu halduskaristusmenetluse potentsiaalses üldosas soovitanud ka Soome uurimisrühm.⁴⁴⁷ Teisalt, selliste raskete rikkumiste puhul, mille asjaolusid on eriti keeruline tuvastada, peetakse Soomes põhjendatuks kuni 10 aasta pikkust aegumistähtaega; sellise näitena viidatakse konkurentsiasjadele.⁴⁴⁸ Samuti sätestab näiteks Soome andmekaitseaduse § 24, et haldustrahvi ei määrata, kui rikkumise toime panemisest on möödunud 10 aastat, ja haldustrahvi ei pöörata täitmisele, kui selle määramisest on möödunud 5 aastat. Sarnaselt Eesti KarS §-s 81 sätestatud normidega peetakse Soomes vajalikuks halduskaristusmenetluse üldosas sätestada,

⁴⁴⁵ Mäenpää *et al.*, *op. cit.*, lk 50-51.

⁴⁴⁶ Samas, lk 44.

⁴⁴⁷ Samas, lk 45.

⁴⁴⁸ Samas.

et vältava teo korral arvutatakse aegumise tähtaega vältava teo lõppemisest ja et aegumine katkeb menetluses haldusorgani menetlustoimingute tegemisega.⁴⁴⁹

5.3.2.4.5. Juriidilise isiku vastutus

Karistusõiguse üldosa küsimustest tuleb siinkohal eraldi välja tuua juriidilise isiku vastutus, kuivõrd see oli üks olulisi küsimusi, millele käesolevas analüüsis keskenduti. Tuleb märkida, et seisukohal, mille kohaselt saab halduskaristuste kehtestamisel hõlpsasti üle karistusõiguses kehtivast derivatiivsest vastutusest, ei ole alust. Seda eelkõige seetõttu, et isegi kui EL haldustrahvid võetakse üle haldussanktsioonidena, ei saa Engeli kriteeriumidest lähtudes individuaalse süü põhimõttest üle ega ümber. Iseküsimus on muidugi see, mil viisil individuaalse süü põhimõtet halduskaristusmenetluses sisustada ja kas see peab vastama karistusõiguslikule individuaalse süü põhimõttele. Minimaalne, mida isikul peab EIK praktika kohaselt olema võimalik vastu väita on see, et rikkumine ei ole talle ette heidetav. Kuivõrd aga haldussanktsioonid oleksid võrreldes väärteokaristustega tunduvalt raskemad (lausa sadades kordades) ja kuivõrd puudub sisuline õigustus nende käsitamiseks haldussanktsioonidena (vt alapeatükke 2.1 ja 5.1), tuleks käesoleva analüüsi autorite hinnangul nendele kohalduv individuaalne süü põhimõte siiski sisustada sarnaselt süüteoõigusliku põhimõttega. Seega, seni kuni Eesti KarS näeb ette juriidilise isiku süü sisustamise läbi indiviidi süü, tuleks seda käsitlust laiendada ka haldussanktsioonidele. Sama loogika järgi peaks sellisel juhul haldussanktsioonide korral hoiduma objektiivsest vastutusest (vt pikemalt alaptk 5.2.5 ja 5.2.2).

Sellele vaatamata tuleks siinkirjutajate hinnangul püüelda juriidilise isiku vastutuse kitsast ja probleeme tekitavast derivatiivse mudeli jäigast kasutamisest halduskaristusmenetluse loomisel loobuda ning liikuda vähemalt osaliselt organisatsioonilise vastutuse poole, nagu väärtegude puhulgi. Halduskaristusmenetluse tõhususele tuleks kasuks loobumine juriidilise isiku tahtluse sisustamisest füüsilise isiku tahtluse kaudu, eelistades derivatiivse vastutuse kõrval vastutuse sisustamist organisatsioonipoliitika ja igapäevaste protsesside kaudu. Juriidilise isiku tahtlust saaks sellisel juhul sisustada mh Hollandiga sarnaselt läbi konkreetse isiku organisatsioonikultuuri, mis nägi ette, soosis või ei suutnud ära hoida kuriteo toimepanemist (vt lähemalt alaptk 5.2.2).

5.3.2.4.6. *De novo/ab ovo* protsess

Halduskaristuste haldusmenetluses kehtestamise korral tuleb lähtuda üldisest põhimõttest, mille kohaselt riik peab isiku karistamisel tõendama tema süü, ning sellest lähtuvalt on vaja säilitada täielik kohtulik kontroll kohtuvälise menetleja karistusotsuste üle. See tähendab, et kohtulik kontroll ei piirduks haldusorgani diskretsiooniotsuse õiguspärasuse hindamisega, vaid kohtutel lasuks kohustus arutada asja algusest peale, st *de novo* (vt selle kohta alaptk 5.2.5).

5.3.2.4.7. Kokkuvõte: peamised väljakutsed halduskaristusmenetluse kehtestamisel

Kui EL halduskaristused üle võtta halduskaristustena, on üheks keskseks küsimuseks materiaalõiguslik raamistik halduskaristuste kohaldamiseks. Karistusõiguses on selline raamistik peamiselt leitav

⁴⁴⁹ Samas.

üldosast ning selle muutumine ajas nii seaduses kui ka kohtupraktikas on olnud küllaltki konservatiivne. Vaieldamatult tekib küsimus sellest, kas halduskaristuste jaoks tuleb midagi sarnast välja töötada. Mitmete riikidel näitel (Soome, Holland) tuleb tõdeda, et sellise üldosa väljatöötamata jätmine toob kaasa segadused halduskaristuste rakendamisel, põhjendamatud erinevused kohtupraktikas ning karmi kriitika akadeemikutelt.

Selge on see, et kui halduskaristused seadusesse koosseisudena sõnastada ja jätta üldosaline pool lahendamata, tekib hulk küsimusi nende koosseisude rakendamisest, millele kohtud on paratamatult sunnitud vastama. Muu hulgas on nendeks küsimusteks: kas karistatakse üksnes täideviimist või ka osavõttu; kas karistatakse teo toimepanemist tahtlikult, ettevaatamatusest või lähtutakse objektiivsest (rangest) vastutusest (ja kui viimasest, siis millised on aktsepteeritavad n-ö vabandused vastutusest vabanemiseks); kas, ja kui, siis millistel tingimustel on katse karistatav ja kas sellest saab loobuda, millist tähendust omab karistuse kohaldamise üle otsustamisele isiku võime aru saada oma teost ja selle keelatusest jne. Lisaks tekib küsimus ka karistuste kohaldamise põhimõtetest ehk siis karistusteooriast, millel karistamine tugineb (karistusõiguses leiab see küsimus vastamist eelkõige KarS §-s 56).

Laiemalt algab üldosaliste küsimuste lahendamine seega juba analüüsist, millise skeemi järgi vastutust kontrollitakse (ehk mitmeastmeline on deliktistruktuur ja millised on selle tuletisdeliktid). Nagu öeldud, nendest küsimustest möödavaatamine viib ühelt poolt põhjendamatud erisusteni kohtupraktikas, aga teiselt poolt võib viia vastuoluni nii õiguskindluse kui ka määratluse põhimõttega, mille kohaselt peab isikul olema võimalik hinnata, kas tegevus toob kaasa kriminaalkaristuse või mitte. Ei ole mingit põhjust asuda seisukohale, et samad põhimõtted halduskaristuste puhul ei kehti.

On võimatu anda lõplikku hinnangut sellele, millised karistuse üldosa põhimõtted peaksid halduskaristustele üle kanduma. Tuleb rõhutada, et see küsimus vajab uut analüüsi. Sellise analüüsi koostamisel tuleb arvestada, et soovides halduskaristusi üle võtta, luuakse sisuliselt uus õigusharu ja seega ka omavahel ning teiste õigusharude põhimõtetega seotud uus kontseptsioon, mis peab loogiliselt tekitatavasse süsteemi sobituma. Käesoleva analüüsi autorid on seisukohal, et eriti just suured rahalised haldussanktsioonid sisaldavad põnaalset mateeriat oma kõige ehedamas mõttes, mistõttu ei saa nende karistuste kohaldamisel karistusõiguse üldpõhimõtetes märkimisväärseid mööndusi teha.

Märkida tuleb aga siinkohal, et uue õigusharu kujundamine on põhimõtteline ja äärmiselt ajamahukas ülesanne ning on ülimalt ebatõenäoline, et EL institutsioonide poolt kehtestatud tähtaegade raames töötatakse välja nii materiaalsoiguslik kui ka menetlusõiguslik vastanduvaid huvisid (efektiivsus vs põhiõigused) tasakaalustatult arvesse võttev lahendus halduskaristuste ülevõtmiseks halduskaristustena. Kui halduskaristuste ülevõtmise lahendus halduskaristustena töötatakse aga ajasurve tõttu välja kiirustades ja süsteemi terviklikkust arvesse võtma, satuvad ohtu paljud õiguslikud garantiid ja põhimõtted, mida Eesti kui õigusriik endale mitte mingil juhul lubada ei tohiks.

5.3.2.5. Halduskaristuste kehtestamisest Konkurentsiameti pädevusvaldkonnas: ECN+ direktiivi ülevõtmine

KA on eelmainitud kitsaskohti väärteomenetluses konkurentsiasjade tõhusaks lahendamiseks pidanud sedavõrd tõsisteks, mille tõttu ei piisa kehtivas õigusraamistikus üksnes väheste kohenduste tegemisest, vaid tarvis on ümber kujundada sanktsiooniõiguse alused juriidiliste isikute puhul. Sarnaselt FI ja RAB-ga näeb KA selleks võimalust halduskaristuste menetluse loomise kaudu.

Erinevalt FI-st ja RAB-st on KA pädevusvaldkonnas hiljuti EL-s vastu võetud direktiiv ECN+ (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv nr 1/2019), milles nähakse ette ranged nõuded menetluslikule raamistikule riigisisises õiguses. Seetõttu kaheldakse Eesti ametkonnas, kas väärteomenetluse raamid võimaldavad neid nõudeid täita ja konkurentsiasju mh ECN+ direktiiviga seatud standardi järgselt tõhusalt menetleda.

Seetõttu väärrib EL õigusaktidest halduskaristuste kontekstis järgnevalt eraldi käsitlemist nn ECN+ direktiiv, mille eesmärgiks on tagada liikmesriikide konkurentsiasutustele piisav iseseisvus ja tõhusad vahendid konkurentsivaldkonna rikkumistele reageerimiseks.

ECN+ mõjuanalüüsis selgitatakse direktiivi kehtestamise lähtekohana, et ELTL art 101 ja 102 heidutav toime sõltub konkurentsiasutuste otsuste mõjususest praegustele ja tulevastele rikkujatele, rikkujate vahelejäämise tõenäosusest ja määratavate trahvide suurusel.⁴⁵⁰ Konkurentsiniormide jõustamise efektiivsus omakorda sõltub mitmetest faktoritest, sh konkurentsiasutuste iseseisvusest, konkurentsiasutusele antud volitustest uurida, avastada, heastada ja karistada konkurentsiniormide rikkumist, samuti ka konkurentsiasutuste ressursidest ja eelarvest.⁴⁵¹ Konkurentsiniormide tõhusa jõustamise eesmärgi täitmiseks on vastavalt Komisjoni mõjuanalüüsile vajalik, et: 1) konkurentsiasutuste käsutuses oleksid efektiivsed meetmed rikkumiste avastamiseks ja rikkumiste lõpetamiseks; 2) konkurentsiasutustel oleks võimalik kehtestada heidutavaid trahve ettevõtjatele; 3) oleksid loodud kogu Euroopas ühtselt ja efektiivselt toimivad leebusprogrammid; 4) konkurentsiasutustel oleksid küllaldased ressursid ja iseseisvus EL konkurentsiniormide rakendamiseks.⁴⁵² Vastavalt ECN+ direktiivi mõjuanalüüsis toodud selgitustele kehtestatakse direktiiviga eeltoodud probleemide lahendamiseks miinimumtingimused, mis võimaldavad liikmesriikide konkurentsiasutustel tõhusalt jõustada ELi konkurentsieeskirju, ning tagatakse tasakaal üldiste ja konkreetsete eesmärkide vahel, sekkumata samas liigselt riikide tavadesse.⁴⁵³ Sealhulgas jäetakse direktiiviga liikmesriikidele õigus kehtestada direktiivis sätestatuga võrreldes kõrgemad standardid ja kohandada eeskirju oma riiklike eripäradega.⁴⁵⁴ Eelnevalt tulenevalt, kuigi direktiiv sisaldab miinimumtingimusi nii ettevõtjatele määratavate karistusmäärade kui konkurentsiasutuste uurimisvolituste, konkurentsiasutuste käsutusse antavate ressursside ja nende iseseisvuse tagamise

⁴⁵⁰ Euroopa Komisjoni talituste töödokument nr SWD(2017) 114, ECN+ direktiivi koostamise ettepaneku mõjuanalüüs. Kättesaadav veebilehelt: https://ec.europa.eu/competition/antitrust/impact_assessment_report_en.pdf, lk 10.

⁴⁵¹ Samas, lk 14.

⁴⁵² Samas, lk 15.

⁴⁵³ Komisjoni talituste 22.03.2017. a töödokument, mõjuhinngangu kommenteeritud kokkuvõte. Kättesaadav veebilehelt: https://ec.europa.eu/competition/antitrust/impact_assessment_summary_et.pdf, lk 3 ja 4.

⁴⁵⁴ Samas.

kriteeriumite kohta, ei kohusta direktiiv liikmesriike oma õiguskordi ühtlustama, sh ei kirjuta ette, millises menetluses konkurentsiniormide rikkumist tuleb karistusnormiga tagada.

Komisjoni mõjuanalüüsis on küll varasemate uuringute tulemuste pinnalt välja toodud, et liikmesriikides, kus konkurentsiniormide rikkumiste eest kehtestatakse karistus kriminaalmenetluses või nn *quasi*-kriminaalmenetluses (väärteomenetlus), on EL konkurentsioiguse jõustamine ebatõhus ning sanktsioone rakendatakse harva; samuti märgiti, et kriminaalmenetluses ja väärteomenetluses on keerulisem menetleda rikkumisi, mis ei ole rasked kartellirikumised.⁴⁵⁵ Vaatamata eeltoodule ei otsustatud aga direktiivi välja töötamisel variandi kasuks, mis oleks kohustanud liikmesriike konkurentsiniormide rikkumise eest karistama üksnes haldusmenetluses halduskaristuste kehtestamise kaudu. Vastupidi, direktiivi välja töötamisel on Komisjon subsidiaarsuse põhimõttega kooskõlaliseks pidanud lahendust, mille puhul liikmesriigid on direktiivi normide oma õigussüsteemi inkorporeerimise puhul vabad arvestama oma õiguskordade eripäradega. Eelnevast tulenevalt on võimalik direktiivi siseriiklikku õigusesse üle võtmisel säilitada senine menetluskord, millesse tuleks integreerida ECN+ direktiivist tulenevad sisulised standardid, nt konkurentsiasutuse uurimispädevuse jms kohta. Direktiivist tulenevad miinumtingimused konkurentsiniormide jõustamiseks võivad seejuures eeldada väärteomenetluse kohandamist ning tõhustamist direktiivist tulenevaid sisulisi eeskirju silmas pidades.

Väärteomenetluse võimaliku kohandamise aspektist on Justiitsministeeriumi ECN+ direktiivi üle võtmise kontekstis huvitanud järgmised küsimused:

- Kas menetluste paljusus (s.o riiklik järelevalvemenetlus ja väärteomenetlus) ühe ja sama rikkumise uurimiseks täidab direktiivi art 1 lg-st 1 tuleneva efektiivse konkurentsioiguse rakendamise eesmärgi? Kuidas põhjendada menetlusõiguslike sätete dubleerimist riigisisest seisukohast? Kas potentsiaalselt võib menetluste paljusus põhjustada *ne bis in idem* põhimõtte rikkumist, ehk kas ja mil määral võivad määratavad struktuuralsed meetmed oma iseloomult olla käsitletavad kui muuhulgas karistuslikku eesmärki täitvad meetmed?

ECN+ direktiivis puudub regulatsioon selle kohta, millises menetluses konkurentsiniormide rikkumist lahendada, erandiks on piirang, mille kohaselt peaks liikmesriikide konkurentsiasutustel olema võimalik määrata trahve ETL art 101 ja 102 rikkumiste eest muus menetluses kui kriminaalmenetlus (art 13). Täpsemalt sätestab ECN+ art 13 lg 1, et liikmesriigid tagavad, et nende konkurentsiküsimustes pädevatel riiklikel haldusasutustel on võimalik ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele määrata täitmise tagamise menetluses tehtud otsusega või nõuda muus kui kriminaalkohtumenetluses, et ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele määrataks tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad rahatrahvid, kui ettevõtjad või ettevõtjate ühendused on tahtlikult või ettevaatamatusest rikkunud ELi toimimise lepingu artiklit 101 või 102. Piirang, mille kohaselt konkurentsiasutustel peab olema võimalik nõuda muus kui kriminaalkohtumenetluses trahvide määramist, ei puuduta aga Eesti menetlusnormistikku, kuivõrd väärteomenetluses määrab trahvi järelevalveasutus, st trahvi ei määrata kohtulikult (vrdl Soome konkurentsiniormidega, mille puhul trahvi määramine ja trahvi suurus otsustatakse turukohtus). Samuti täpsustab ECN+ direktiivi art 13 lg 4, et säte ei mõjuta liikmesriigi õigusakte, mis võimaldavad määrata kriminaalkohtumenetluses karistusi, eeldusel et selliste õigusaktide kohaldamine ei mõjuta ELi toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 tulemuslikku ja ühetaolist täitmise tagamist.

⁴⁵⁵ Samas.

Eelnevast tulenevalt on ECN+ direktiiviga jäetud Eestile võimalus konkurentsiniormide järgimist tagada riigi poolt valitud süsteemi abil, mis austab riigile omaseks saanud õigustraditsioone, mida kinnitavad nii ECN+ direktiivi välja töötamisele eelnenud mõjuanalüüs kui ka eeltoodud direktiivi sätted. Kuivõrd sobiva menetluse valik on liikmesriigi pädevuses, on põhimõtteliselt võimalik jätkata konkurentsiniormide rakendamist menetluses, milles rikkumise ennetamiseks võetakse abinõusid riiklikus järelevalvemenetluses ning rikkumise kahtluse puhul menetletakse rikkumisi väärtomenetluse raamistikus. Kahe samadel asjaoludel, kuid eristatava eesmärgiga menetluse toimetamist ei saa *per se* pidada vastuolus olevaks menetluse tõhususe nõudega. Kahe samadel asjaoludel, kuid eristatava eesmärgiga menetluse toimetamist ei saa *per se* pidada vastuolus olevaks menetluse tõhususe nõudega. Nii ei ole konkurentsiasjades EK praktikast tulenevalt keelatud ka paralleelsete karistamisele suunatud menetluste, millest üks on riiklik ja teine Komisjoni poolt toimetatav menetlus, läbi viimine samadel asjaoludel toimunud rikkumise suhtes tingimusel, et neid menetlusi toimetatakse erinevatel eesmärkidel⁴⁵⁶ ning tingimusel, et Komisjon võtab karistuse määramisel arvesse ettevõtja poolt sama EL territooriumil toime pandud rikkumise suhtes ja samal eesmärgil määratud karistusi.⁴⁵⁷ Kuigi antud lahend puudutab kahe erineva asutuse poolt paralleelsete menetluste läbi viimist, on järeldus ülekantav ka kahe paralleelse menetluse läbi viimisele sama asutuse poolt seda enam, et ECN+ direktiiv ei nõua üheainsa menetluse läbi viimist, st ei nõua liikmesriikidelt menetluskorra ühtlustamist. Nii on ECN+ direktiivis jäetud liikmesriikide otsustada, millistes menetlustes määrata struktuurilisi või parandusmeetmeid, rakendada sunniraha, teostada järelevalvetoiminguid või määrata rahatrahve. Topeltkaristamise keeldu puutuv osas võib leida, et isegi kui üks karistustest on kriminaalkaristus ja teine halduslik meede, mis on Engeli kriteeriumide järgi kriminaalmeede, ei pruugi nende kohaldamine teatud EIK ja EK poolt kehtestatud tingimustel olla topeltkaristamise keeluga vastuolus (vt selle kohta käesoleva analüüsi alapeatükki 2.6; olgu siiski rõhutatud, et EK ja EIK sellekohane praktika on pälvinud tugeva kriitika akadeemikute hulgas, kuivõrd tingimused, millal topeltkaristamine on lubatud, on laialivalguvad ning üleüldse piirab selline praktika olulisel määral *ne bis in idem* olemuslikku sisu).

Konkurentsiseadusega on antud Konkurentsiametile lisaks rikkujate väärtekorras karistamise pädevusele volitused teostada riiklikku ja haldusjärelevalvet konkurentsiniormide täitmise üle, mille eesmärgiks on vastavalt KorS § 2 lg-le 4 ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. Konkurentsiamet saab järelevalvemenetluses ettekirjutuste täitmiseks kohaldada mittekaristusliku iseloomuga sunniraha, kusjuures rakendatava sunniraha ülemmäär füüsilisele isikule on kuni 6400 eurot ja juriidilisele isikule kuni 9600 eurot. Juhul kui samas asjas alustatakse karistamise eesmärgil väärteto- või kriminaalmenetlust, on Konkurentsiametil õigus järelevalvemenetlus lõpetada. Eelnevast tulenevalt olukorras, kus järelevalvemenetluse raames avastatakse näiteks väärteto tunnused ning menetluse eesmärgid muutuvad karistuslikuks, tuleks Konkurentsiametil järelevalvemenetlus lõpetada ning jätkata väärtomenetlusega. Kui aga paralleelsed menetlused on kantud erinevast eesmärgist ning nendega taotletav lõpptulemus on erinev, on võimalik jätkata kahe samaaegse menetluse läbi viimist. Seega vastavalt KonkS ülesehitusele, ei vii järelevalveasutus eelduslikult läbi paralleelseid menetlusi, mis taotleavad sama eesmärki, vaid paralleelsed menetlused

⁴⁵⁶ Vt nt Euroopa Üldkohus, 09.07.2003, Archer Daniels Midland Company ja Archer Daniels Midland Ingredients Ltd versus Euroopa Ühenduste Komisjon, T-224/00, p 89; (*Wilhelm and Others*, op. cit, paragraph 11, *Tréfileurope v Commission*, op. cit, paragraph 191, and *Sotralentz v Commission*, op. cit, paragraph 29).

⁴⁵⁷ T-224/00, p 87.

on võimalikud olukorras, kus taotletavad eesmärgid menetlustes on eristatavad ning selline korraldus ei ole keelatud ECN+ direktiivi art 1 lg-st 1 tulenevalt.

Paralleelsete menetluste puhul võib pigem olla küsimuseks, kas menetluste paljusus võib mõjutada tõhusate ja hoiatavate karistuste kehtestamist konkurentsivaldkonnas, eriti juhtudel, kui üks menetlus (järelevamenetlus) läheb üle teiseks menetluseks (väärteomenetlus) ning muutuvad menetluslikud standardid, sh võimalused tõendite kasutamiseks. EK on leidnud, et liidu konkurentsioiguse kohaldamisel määrata võidavate trahvide ja karistusmaksete eesmärgiks on ELTL art-s 101 ja 102 sätestatud keeldudest kinni pidamine, st tagada keelatud kokkulepete ja turgu valitseva seisundi kuritarvitamise kontrolli tõhusus.⁴⁵⁸ Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale on direktiivist tulenev liikmesriigi kohustus saavutada vastavas direktiivis ette nähtud eesmärgid ning EL art 4 lg-st 3 ja ELTL art-st 288 tulenev kohustus võtta kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada selle kohustuse täitmine, siduv kõigile liikmesriigi võimuorganitele, kaasa arvatud kohtutele vastavalt nende pädevusele.⁴⁵⁹ Seega peaks üleminekul ühelt menetluselt teisele seadusandlikult tagama, et karistus- ja kontrollimeetmete tõhusus ei saaks ebamõistlikult kannatada, tagades samas menetlusosalistele nende põhiseaduslikud õigused. Üleminek järelevamenetlusele väärteomenetlusele võib esmajoonel tuua kaasa takistusi varasemas menetluses kogutud tõendite kasutamisele ja piirata uute tõendite kogumise võimalust võrreldes varasemas menetluses ette nähtuga, millele on põhjalikumalt keskendutud käesoleva analüüsi alapeatükis 5.2.4, kus on muu hulgas hinnatud võimalusi paralleelmenetlus üldse ära kaotada.

- Kas väärteomenetluse raamistikus on võimalik jääda senise arusaama juurde süüteokoosseisu subjektiivsetest tunnustest, sest direktiivi art 13 ja seda vähemalt osaliselt avava põhjenduspunkti 42 kohaselt tuleb ELTL art-te 101 ja 102 kohaldamisel tahtluse ja ettevaatamatuse mõisteid tõlgendada kooskõlas EK praktikaga, mitte lähtuda käsitlustest, mida kasutatakse liikmesriikide siseselt kriminaalmenetlustes. Milliseid muudatusi peaksime sellise probleemi lahendamiseks kehtivasse riigisisesse õiguskorda tegema?

EK senises praktikas on eristatud kõige laiemas mõttes kahte tüüpi teo subjektiivset külge: tahtlikku ja mittetahtlikku, kusjuures teine kategooria on omakorda jagatud kergemeelsuseks (*carelessness*),

⁴⁵⁸ Vt nt EK, 04.10.2018, Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N versus Budapest Rendőrfőkapitánya, C-384/17, p 57; EK, 17.09.2016, Martínez Andrés ja Castrejana López, C-184/15 ja C-197/15, p 50.

⁴⁵⁹ Vt nt Euroopa Üldkohus, 09.07.2003, Archer Daniels Midland Company ja Archer Daniels Midland Ingredients Ltd versus Euroopa Ühenduste Komisjon, T-224/00, p 89; (*Wilhelm and Others*, cited above, paragraph 11, *Tréfileurope v Commission*, cited above, paragraph 191, and *Sotralentz v Commission*, cited above, paragraph 29).

hooletuseks (*negligence*) ja objektiivseks vastutuseks.⁴⁶⁰ Tahtlus eeldab teadlik olemist (*awareness*).⁴⁶¹ Tahtluse miinimumvorme ei ole EK praktikas põhjalikumalt käsitletud, kuid EK on näiteks määruse nr 423/2007 tähenduses selgitanud täpsemalt tahtluse esemeks olevat teadmist ja tahtmist, märkides järgmist: "Need teadmise ja tahte kumuleeruvad elemendid on mõlemad olemas, kui määruse nr 423/2007 art 7 lg-s 4 käsitletud tegevuses osalev isik taotleb meelega kas otseselt või kaudselt, et tema tegevuse eesmärk või tagajärg oleks selle sättega seotud kõrvalehoidmine. Need elemendid esinevad ka siis, kui kõnealune isik leiab, et tema osalemisel sellises tegevuses võib olla see eesmärk või tagajärg ning ta lepib selle võimalusega."⁴⁶² Viimase lausega viitab EK tahtlusele kui tagajärje võimalikuks pidamisele (intellektuaalne ehk teadmise element) ja tegevuse jätkamisele sellest hoolimata, s.o tagajärjega leppimisele (voluntatiivne ehk tahtmise element). Seega viitab EK selle lausega *dolus eventualis*'ele kui tahtluse miinimumvormile, mis Eesti karistusseadustikus on sõnastatud kaudse tahtlusena KarS §-s 16 lg 4 ning sellisel juhul ei esine EK ja Eesti karistusseadustiku tahtluse käsitluses põhimõttelisi erinevusi. Eesti karistusõigus ei välista seaduses sätestatud juhtudel isiku vastutusele võtmist ka ettevaatamatusest (KarS § 15 lg 1). Mis aga puudutab objektiivset vastutust, siis seda käesoleval ajal Eesti karistusõigus ei tunne; küll aga ei ole selline kontseptsioon Eesti karistusõiguse jaoks tingimata vastuvõetamatu (vt ka analüüsi alapeatükki 5.2.5).

Spetsiifilisemalt konkurentsivaldkonnas ei ole EK tahtluse küsimust üksipulgi sisustanud. Kohtupraktikas on tahtluse küsimusega seonduvalt, st vastutusest vabanemise kontekstis selgitatud, et "mis puudutab küsimust, kas konkurentsieeskirjade rikkumised pandi toime hooletusest või tahtlikult ja kas nende eest võib seetõttu määrata trahvi /.../, siis see tingimus on täidetud, kui ettevõtjale ei saanud olla teadmata tema tegevuse konkurentsivastatus, olenemata sellest, kas ta oli teadlik sellest, et ta rikub asutamislepingu konkurentsieeskirju"⁴⁶³ ning sama seisukohta on kohus

⁴⁶⁰ A. Klip. *European Criminal Law. An Integrative Approach*. 3rd edition. Intersentia, 2016, lk 223, viitega EKo, 26. mai 1981, *criminal proceedings against Siegfried Ewald Rinkau*, C-157/80, §-d 13–16:

„13. It is therefore necessary to ascertain whether there is a criterion for classification which is common to the national legal systems of all the contracting States, by which offences may be distinguished according to their seriousness and on the basis of which most, if not all, of the offences connected with road accidents may be classified amongst the less serious offences.

14. The national laws of most of the contracting States distinguish in one way or another between offences committed intentionally and those not so committed. Even though that distinction may lead to the classification of offences into categories of which the content may vary appreciably from one legal system to another, it still serves the aforementioned purpose.

15. Whereas offences which were intentionally committed, if they are to be punishable, require an intent to commit them on the part of the person concerned, offences which were not intentionally committed may result from carelessness, negligence or even the mere objective breach of a legal provision. They are therefore, first, generally less serious in nature and, secondly, cover most offences connected with road accidents which are to be ascribed to carelessness, negligence or the mere actual breach of a legal provision.

16. Consequently the answer to the first question of the Hoge Raad must be that the expression "an offence which was not intentionally committed" within the meaning of Article II of the Protocol annexed to the Convention of 27 September 1968 on Jurisdiction and the Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters should be understood as meaning any offence the legal definition of which does not require, either expressly or as appears from the nature of the offence defined, the existence of intent on the part of the accused to commit the punishable act or omission."

⁴⁶¹ EKo, 28. oktoober 2010, *Belgisch Interventie- en Restitutiebureau v. SGS Belgium NV, Firme Derwa NV, Centraal Beheer Achmea NV*, C-367/09, § 57.

⁴⁶² EKo, 21. detsember 2011, *criminal proceedings against Mohsen Afrasiabi, Behzad Sahabi, Heinz Ulrich Kessel*, C-72/11, § 67.

⁴⁶³ EKo, 14.10.2010, C-280/08, *Deutsche Telekom AG versus Euroopa Komisjon*. p 124

väljendanud ka varasemates lahendites⁴⁶⁴. Nendes lahendites viitab EK sellele, et deliktstruktuur võib olla nii kahe- kui ka kolmeelemendine. Kui isik tugineb oma teadmatusel sellest, et ta rikub konkurentsieskirju, st ta peab oma tegu põhimõtteliselt lubatuks, siis see küsimus lahendatakse Eestis keelueksimusega, mitte koosseisueksimusega subjektive koosseisu juures. Nimelt, KarS § 39 lg 1 sätestab, et isikul puudub süü, kui ta ei saa aru oma teo keelatusest ja see eksimus on temale vältimatu. Riigikohus on seda oma lahendis ka tabavalt kirjeldanud: "Karistusseadustiku (KarS) §-de 16 ja 17 järgi peab isiku tahtlus hõlmama objektive koosseisu asjaolusid, mitte aga õigusnorme (RKKKo 3-1-1-4-08, p 19). Teisisõnu ei ole tahtluse aspektist tähtsust sellel, kas isik oli teadlik koosseisu asjaolude õiguslikust tähendusest (RKKKo 3-1-1-55-09, p 25.1). Nii ei ole olukorras, kus isik on teadlik süüteokoosseisu moodustavatest faktilistest asjaoludest, subjektive koosseisu tasandil tähtsust asjaolul, kas ta oli tegu toime pannes teadlik kehtivast õiguslikust regulatsioonist. Sellisel juhul tuleb hinnata, kas eksimus teo keelatuses oli isiku jaoks välditav. Üldjuhul peab oma teo keelatuse ära tundma isik, kes tegutseb mingis kindlas valdkonnas (RKKKo 3-1-1-33-16, p 21)." (3-1-1-65-16, p 10). Seega ka sellest aspektist on Eesti karistusõiguslik kontseptsioon kooskõlas EK praktikaga, kuivõrd keelueksimuses tegutsemine tahtlust ega ka ettevaatamatust ei välista. Sealjuures, kui isikult on tema tegevusvaldkonnast tulenevalt nõutav kõrgendatud hoolsus valdkondlike normide tundmiseks (nt ettevõtjal konkurentsiniormide tundmise puhul), siis ei ole välistatud ka tema süü tema teadmatusel tõttu teo keelatusest.

Eelnevast tulenevalt ei ole Eesti karistusõiguslik rakenduspraktika tahtluse ja ettevaatamatuse sisustamisel erinev EK poolt kujundatud praktikast ning vastuolu ECN+ direktiivi art-ga 13 ei teki.

- ECN+ direktiivi art 13 lg 5, mis näeb liikmesriikidele ette kohustuse tagada mõiste „ettevõtja“ kasutamise rahaliste karistuste määramisel, ja seda vähemalt osaliselt avav põhjenduspunkt 46 põhjustab kehtivas riigisiseses õiguses eelduslikult kaks probleemi, kuivõrd mõiste „ettevõtja“ käsitus on laiem kui juriidilise isiku põhine käsitus riigisiseses karistusõiguses. Kuidas tagada kehtivas riigisiseses väärtemenetluses, esiteks, et tütarettevõtte poolt toime pandud ELTL art-te 101 ja 102 rikkumine oleks omistatav emaettevõttele olukorras, kus emaettevõtte ja tütarettevõtte moodustavad ühe ettevõtja ehk majandusüksuse ning teiseks, kuidas tagada art 13 lg-st 5 tulenev kohustus rakendada „ettevõtja“ käsitlust konkurentsioigust rikkunud ettevõtete õigusjärglaste või nende majandustegevust jätkavate isikute suhtes?

Kitsalt derivatiivsest mudelist loobumisega on tõenäoliselt võimalik lahendada ka tellija poolt tõstatatud konkurentsivaldkonda puudutav küsimus sellest, kuidas tagada kehtivas riigisiseses väärtemenetluses, esiteks, et tütarettevõtte poolt toime pandud ELTL art-te 101 ja 102 rikkumine oleks omistatav emaettevõttele olukorras, kus emaettevõtte ja tütarettevõtte moodustavad ühe ettevõtja ehk majandusüksuse. Kui juriidilise isiku vastutust mitte enam siduda konkreetse isiku teoga, saaks teatud juhtudel tütarettevõttepoolse rikkumise omistada ka emaettevõttele (nt kui emaettevõtte poolt on antud vastav instruksioon või emaettevõtte ei teosta nõuetekohast kontrolli tütarettevõtte üle).

⁴⁶⁴ EKO, 08.11.1983, NV IAZ International Belgium jt versus Euroopa Komisjon, liidetud kohtuasjades 96/82–102/82, 104/82, 105/82, 108/82 ja 110/82, punktid 44 ja 45; EKO, 09.11.1983, Michelin versus Komisjon, C-322/81, punktid 106 ja 107.

Teine lugu on aga tellija poolt tõstatatud küsimusega, kuidas tagada ECN+ direktiivi art 13 lg-st 5 tulenev kohustus rakendada „ettevõtja“ käsitlust konkurentsioigust rikkunud ettevõtete õigusjärglaste või nende majandustegevust jätkavate isikute suhtes. Ka õiguskirjanduses on juhitud tähelepanu sellele, et seadusandja peaks kaaluma võimalust võtta kasutusele mehhanismid, mis piiraksid juriidilise isiku õigusjärglaste vastutusest vabanemist.⁴⁶⁵ Riigikohus on selle kohta märkinud, et kuna praegune seadus välistab jõustunud karistusotsusest tuleneva rahalise sissenõude pööramise süüteo toimepanija õigusjärglaste varale, siis seda vähem tuleb kõne alla õigusjärglaste korras karistusõigusliku vastutuse (isiku süü) üleminek.⁴⁶⁶ Võimalusi probleemi lahendamiseks on Riigikohus oma otsuses pakkunud mitmeid, märkides järgmist: „Praegu võimaldab seadus juriidilise isiku jagunemise, ühinemise või likvideerimise abil vältida selle isiku karistamist või siis muuta karistamine ebatõhusaks põhjusel, et süüteo toime pannud juriidilise isiku majanduslik identiteet on karistamise hetkeks üle läinud mõnele teisele juriidilisele isikule. Taoliste võimaluste olemasolu on vaevalt kooskõlas seadusandja eesmärkidega juriidiliste isikute karistusõigusliku vastutuse kehtestamisel. Samas on seadusandja võimuses luua õiguslik mehhanism, mis takistaks jagunemise, ühinemise või likvideerimise kasutamist süüteo toime pannud juriidilise isiku karistamise vältimiseks. Näiteks on võimalik anda kriminaalasja menetlejale pädevus keelata kriminaalmenetluse tagamiseks teatud tingimustel ja ajaks kahtlustatavast või süüdistatavast juriidilise isiku ühinemine, jagunemine ja likvideerimine. Lisaks sellisele menetluslikule abinõule on võimalik kehtestada materiaaõiguse normid, mis looksid seadusliku aluse omistada tegu teatud juhtudel (nt äriühingu ainukese ettevõtte ülemineku korral) juriidilisele isikule, kes on teo toime pannud juriidilise isikuga majanduslikult identne.“⁴⁶⁷ Võimalik, et tõenduslikult peaks majandusliku identsuse tõendamiseks kasutama ümberpööratud tõendamiskoormust, kus identsust presumeeritakse mingite väliselt fikseeritavate ja tavaliselt majandusliku identsusega kaasnevate tunnuste esinemisel ning järelevalvele allutatud isik saaks võimaluse tõendada vastupidist. Olgu märgitud, et Saksa OWiG § 30 lg 2a kohaselt võidakse rahatrahviga karistada ka juriidilise isiku õigusjärglast tingimusele, et trahv ei ületa ülevõetud vara suurust ega trahvi, mis oleks mõistetud õiguseellasele.

- ECN+ direktiivi art 8 kehtestab liikmesriikidele kohustuse tagada, et konkurentsiasutustel oleks õigus eeldatavalt rikkujalt nõuda kogu teave, mida on vaja ELTL art-te 101 ja 102 rakendamiseks. Ootame analüüsist ettepanekuid, kuidas kõnesolev säte kehtivasse riigisisesse õigusesse üle võtta.

ECN+ direktiivi art 8 kohaselt tagavad liikmesriigid, et konkurentsiküsimustes pädevad riiklikud haldusasutused võivad ettevõtjatelt ja ettevõtjate ühendustelt nõuda, et nad esitaksid kindlaksmääratud ja mõistliku aja jooksul kogu teabe, mida on vaja ELTL art-te 101 ja 102 kohaldamiseks. Sellised teabenõuded peavad samas olema proportsionaalsed ning nendega ei tohi sundida teabenõude saajat end ELTL art-te 101 ja 102 rikkumises süüdi tunnistama. Kohustus esitada kogu vajalik teave hõlmab teavet, mis on kõnealusele ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kättesaadav.

⁴⁶⁵ J. Sootak, *op. cit.*, lk 630.

⁴⁶⁶ RKKKo 3-1-1-133-13, p 12.

⁴⁶⁷ Samas, p 16.

Kehtiva KonkS § 57 ja § 58 alusel saab Konkurentsiamet nõuda rikkumise kindlaks tegemiseks teavet ja materjale järelevamenetluse raames. Tellija hinnangul võib aga teabe ja materjalide nõudmise õiguse andmine Konkurentsiametile põhjustada probleeme Eesti vääртеomenetluse raamistikus, kuna rikkumise uurimisel võivad teabenõude esemeks põhimõtteliselt olla lai kategooria dokumente. Näiteks ECN+ direktiivi põhjenduspunktis 32 on sarnases läbiotsimist puudutavas kontekstis loetletud relevantsete dokumentidena igasugused teabevahetuse vormid, sealhulgas elektroonilised sõnumid jms, mis võivad asuda sõnumisaladuse kaitsealas. Samuti, kuivõrd dokumentides toodud info võib osutada ettevõtjat süstavaks, tekib küsimus vääртеomenetluse raames enese mittesüstamise põhimõttest kinni pidamise kohta.

VTMS § 31 lg 1 kohaselt järgitakse vääртеomenetluses tõendamisel ja tõendite kogumisel kriminaalmenetluse sätteid VTMS-s sätestatud erisusi arvestades. Vääртеomenetluses on lubatud tõendite kogumiseks toimetada läbiotsimist, VTMS § 31 lg 2 annab võimaluse ka andmeid teabenõudena küsida (menetlusaluse isiku käest dokumentide nõudmine tõenäoliselt takerdub PS § 22 enese mittesüstamise privileegi taha). Võrdluseks on Soome õiguses, kus rikkumise uurimine toimub haldusmenetluse raamides, pädevatel asutustel rikkumise uurimise raames õigus nõuda, et ettevõtja esitaks kogu informatsiooni ja dokumendid konkurentsipiirangu sisu, eesmärgi ja mõju uurimiseks, konkurentsitingimuste selgitamiseks ja koondumise hindamiseks, samuti ettevõtja turgu valitseva seisundi tuvastamiseks (konkurentsiseaduse § 33). Soome konkurentsiseaduse § 38 võimaldab seejuures kaitseõiguse tagamise kontekstis jätta esitamata ettevõtja ja tema välise õigusnõustaja vahelise kirjavahetuse ning jätab ettevõtjale õiguse mitte tunnistada enda süüd/konkurentsiniormide rikkumist. Seega näib vähemalt esmapilgul, et haldusmenetluse raamides toimetatav rikkumise uurimismenetlus võimaldab koguda teavet ja tõendeid tõhusamalt kui vääртеomenetluses kasutusel olev raamistik.

Nagu eelpool märgitud, on otstarbekas ka Eestis järelevamenetluse ja süüteomenetluse käigus toimuva tõendamise reeglite ühtlustamine. Mis puutub spetsiifiliselt teabenõude korras informatsiooni saamise järelevamenetluse käigus, siis teabenõude esitamise võimaluse sätestamine vääртеomenetluse reeglites ei ole kindlasti vastuolus põhiõiguste kaitsega ja ei tekitaks mingit õiguslikku takistust, kui teabenõue on suunatud kolmandale isikule (st mitte järelevalve sihtmärgiks olevale isikule). Kolmandale isikule saab ka määrata sunniraha teabenõude täitmatajätmise korral. Küll kerkib küsimus sellest, kuidas läheb menetlus edasi siis, kui menetluse sihtmärgiks olev isik teabenõuet ei täida. Variante on mitu – kas isikut survestada sunniraha või nt menetluslike trahvidega või võtta isik vastutusele teabenõude täitmata jätmise eest – või hoopis kasutada ümberpööratud tõendamiskoormust ja presumeerida, et järelevalveasutuse kahtlused seoses nõutud teabega osutusid tõeks. Järeelm sõltub tõenäoliselt ka sellest, mis põhjusel teabenõue täitmata jääb – kui isik väidab, et tal nõutud dokumente või teavet lihtsalt ei olegi või isik viitab seadusega kaitstud sõnumisaladusele (nt tema kirjavahetus tema advokaadiga), ei saa teda selle esitamata jätmise eest vastutusele võtta ning ka tõendamiskoormuse ümberpöördumisele oleks raske loogilist põhjendust leida. On aga põhjuseks tuginemine enese mittesüstamise privileegile, võiks tõendamiskoormuse ümberpööramine juba nähtavasti kõne alla tulla analoogiliselt alibi tõendamisega. Põhimõtteliselt ja ka elementaarsest loogikast lähtuvalt ei ole võimalik loobuda üldisest nõudest, et riik isiku poolt süüteo/rikkumise toimepanekut tõendaks. Sellest lähtuvalt saab ka teabenõude eiramisele järgneda mingi kahjulik tagajärg üksnes siis, kui muude kogutud tõenditega on võimalik vähemasti *prima facie* tasemel kohut veenda, et süütegu on toime pandud. Kui süüteo toimepaneku kohta kohtu siseveendumust kujundaval minimaalselgi tasemel tõendeid ei ole, oleks

isikule kohustuse panemine end võimalike kahtluste eest kaitsta (või siis neid kinnitada) võrdväärne isikute asetamisega järelevalveorgani arbitraarse meelevalga alla. Teabenõude sätestamine ei ole niikuinii võluvits tõendite kogumiseks: teabevaldajal on alati võimalik teabenõuet lihtsalt ignoreerida (olgu siis seadusliku alusega või ilma selleta) ning siis tuleb vajalik tõendusteave kätte saada menetlustoimingutega – näiteks läbiotsimisega. Sealjuures tuleb märkida, et kui konkurentsisisüütegusid peetakse sedavõrd oluliseks ja teiste väärtedega võrreldes nii eriliseks, et nende osas tuleb piirata enese mittesüüstamise privileegi rakendatavust,⁴⁶⁸ võib olla õigem nende eest kehtestatud kuriteokaristused üle vaadata ning kaaluda mh ka jälitustegevuse lubatavust nende süütegude kohta tõendite kogumisel.

Ehkki ECN+ kohaselt eelistatakse eeskätt haldusmenetluslikke karistusmeetmeid, ei keela direktiiv (art 13 lg 4) liikmesriikidel oma siseriiklikus õiguses mingeid tegusid kuritegudena määratleda, kuivõrd igal riigil on lähtudes oma suveräänsusest õigus kriminaalpoliitilisi eesmärke seada ning neid läbi kriminaliseerimise realiseerida. EL võib küll tulenevalt ELTL artiklist 83 ette kirjutada teod, mille kriminaliseerimine on kohustuslik (ELTL artiklis 83 antud loetelu ei anna ka alust tõstatada küsimust, kas mõni nimetatud tegudest ei peaks olema kriminaalkorras karistatav – tegemist on niivõrd raskete ja olulisi õigushüvesid kahjustavate rikkumistega, et nende kriminaliseerimine on igati põhjendatud), kuid vastupidise ehk kriminaliseerimata jätmise nõudmine ei sobitu ELL art-s 5 sätestatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega.

Ometi on konkurentsivaldkonnas EL-le antud laialdane volitus valdkondlikuks reguleerimiseks. ELL art 5 lg 2 sätestab, et kooskõlas pädevuse andmise põhimõttega tegutseb liit aluslepingutes seatud eesmärkide saavutamiseks talle liikmesriikide poolt aluslepingutega antud pädevuse piires. Pädevus, mida aluslepingutega ei ole liidule antud, kuulub liikmesriikidele. ELL art 5 lg-st 3 tuleneb, et valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, võtab liit kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil. ELL art 5 lg 4 kohustab EL seadusandjat arvestama proportsionaalsuse põhimõttega, mille kohaselt ei või liidu meetme sisu ega vorm minna aluslepingute eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale. Subsidiaarsuse põhimõte kaitseb niisiis liikmesriike selle eest, et EL seadusandja ei läheks meetmete vastu võtmisega kaugemale kui talle antud volitused seda võimaldavad ega kaugemale sellest, mis on regulatsiooni eesmärkide saavutamiseks vajalik.

ECN+ direktiivi üheks aluseks on ELTL art 103, mille lg 2 näeb direktiivi eesmärkidena a) tagada kinnipidamine artikli 101 lõikes 1 ja artiklis 102 sätestatud keeldudest, kehtestades selleks sätteid trahvide rakendamiseks; b) kehtestada üksikasjalikud eeskirjad artikli 101 lõike 3 kohaldamiseks, võttes arvesse ühelt poolt vajadust tagada tõhus järelevalve ning teiselt poolt vajadust lihtsustada halduskontrolli niipalju kui võimalik; /.../ e) määrata kindlaks suhted siseriiklike seaduste ja nii käesoleva jao kui ka käesoleva artikli alusel vastuvõetud sätete vahel. Eelnevast tulenevalt on konkurentsivaldkonna õigusaktide kehtestamisega võimalik tõhustada järelevalvet konkurentsieeskirjade järgimise osas ning põhimõtteliselt võimalik kirjutada ette sanktsioonimehhanisme, mida liikmesriigid peavad rakendama hakkama, samuti on põhimõtteliselt

⁴⁶⁸ See ei pruugi aga olla kooskõlas EIÕK-ga, kuigi tuleb veel kord märkida, et EIK-I ei ole enese mittesüüstamise privileegi rakendatavuse osas juriidilisele isikule siiani olnud võimalust seisukohta võtta.

võimalik ühtlustada menetlust. ECN+ direktiiviga aga ei mindud täieliku menetluste harmoneerimise teed. Vastupidi, ECN+ direktiiviga jäeti sobiva menetluse valik liikmesriikide pädevusesse, mida kinnitab direktiivi mõjuanalüüs.

Ettepanek: ECN+ direktiivi ülevõtmiseks kohendada väärteomenetluse raame (mh juriidilise isiku derivatiivse vastutuse skeemist loobumine ja ettevõtte õigusjärglasele trahvide määramise võimalus, tõendite ristkasutuse võimaldamine), et tagada EL õiguse nõuetele vastavalt tõhus menetlus konkurentsiasjades.

6. Kokkuvõte 1. osa ehk millega tuleb arvestada EL halduskaristuste ülevõtmisel Eesti õiguskorda?

Kuna EL õiguses sätestatud halduskaristuste ülevõtmisel ei ole määrav menetluslik raam ning liikmesriikidel on õigus säilitada oma senine menetluskord, siis tasub õiguskorra stabiilsuse vaatest lähtuda põhimõttest, et halduskaristuste paigutamine Eestis haldusmenetluse raamidesse on põhjendatud juhul, kui vääртеomenetlust ei õnnestu kohandada tõhusaks (ja seda esmajoones konkurentsi- ja finantsjärelevalve valdkonna õigusrikkumiste menetlemisel). Seejuures tuleb menetluse kujundamisel arvestada, et menetluse efektiivsus ei saa tulla põhiõiguste arvelt ulatuses, mis läheks vastuollu EIÕK-ga, EIK praktikaga ja Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Otsustamaks selle üle, kas EL halduskaristused Eesti õigusesse üle võtta vääртеgudena või haldusrikkumistena, tasub eelkõige lähtuda sellest, mis Eesti õiguses erinevaid rikkumisi iseloomustab, mitte üht või teist liiki rikkumiste menetluseks kehtestatud korrast. Käesoleval hetkel põhineb jaotus kuriteod-vääртеod teo ebaõigussisul. Kuriteod kahjustavad õigushüve määral, mis *ultima ratio* põhimõttest lähtudes õigustab nendele reageerimist kriminaalkaristusega (sh vangistuse ja kriminaalkaristuse karistusregistrisse kandmisega). Vääртеod seevastu kas kahjustavad õigushüve vähesel määral või on sootuks (ja seda võib väita enamiku vääртеgude kohta) riiklik reageering riigi enda poolt kehtestatud regulatsiooni rikkumisele. Sellise jaotuse kontekstis on raske näha põhjendust eraldiseisvatele halduskaristustele, mis nagu vääртеokaristusedki, kujutab endast punitiivset tagajärge vaid riikliku regulatsiooni rikkumise eest.

Eriti küsitav on halduskaristuste põhjendus rahaliste sanktsioonide kontekstis, kuivõrd trahvimäärad, mida soovitakse EL nõudel kehtestada, on kordades suuremad kui vääртеotrahvid. Ainus põhjendus, miks isik peaks sellisel juhul leppima vähemate, haldusmenetluslike garantiidega, näib olevat asjaolu, et isikut ei kanta karistamise järel karistusregistrisse. Sellise väite esitajatel näib aga puuduvat tänapäevane arusaam vääртеokaristuste olemusest, mille kui algselt plaanitud suure riikliku etteheite ja karistusregistris häbimärgistamise eesmärgi on kaotanud vääртеokoosseisude massilisus, suuremalt jaolt vähene tähtsus ning Eesti elanike massiline karistamine vääртеokorras. Kuigi empiirilisel tõestamata, näib kohati, et vääртеokaristus on n-õ piletiraha, millega ostetakse endale õigus panna toime mingi rikkumine, mille sotsiaaleetilist hukkamõistetavust rikkumise taga oleva regulatsiooni formaalse olemuse tõttu enamik inimesi ei taju. Seega, kui haldustrahvid sätestatakse suuremad kui vääртеokaristused, tuleb nende suuruse õigustamiseks leida vettpeidavam põhjendus kui vääртеotrahvide stigmatiseeriv vs halduskaristuste mittestigmatiseeriv olemus.

Haldustrahvid näivad eeskätt kohtuvälistele menetlejatele imponeerivat põhjendusel, et nende kohaldamine on lihtsam ja tõhusam. Kui aga riik näeb mingile rikkumisele ette raske karistuse, mis peegeldub EL õiguses sätestatud halduskaristuste kõrgetes sanktsioonimäärades, peab küsimuse all olema tegu, mis väärib ühiskondlikult suuremat hukkamõistu. Kuna see on isikule väga koormav, peab riik andma talle ka suurema õigusliku tagatise oma seisukohtade kaitsmiseks ning riigipoolsete kuritarvituste ärahoidmiseks.

Eelkirjeldatud tagatiste äravõtmine isikult, keda ähvardab raske karistus, ei ole õigustatud ka juhul, kui riigi hinnangul võiks see kaasa tuua efektiivsema lõplahenduseni jõudmise. Sellisest ideest on kantud ka EIK nn Engeli praktika, mille kohaselt riik võib nimetada rikkumist milleks tahes, kuid niipea

kui selles rikkumises sisaldub põnalne mateeria, tuleb mistahes menetluses, milles seda rikkumist menetletakse, isikule tagada konventsioonis ette nähtud kriminaalmenetlusele omased garantiid. Järelikult, olenemata sellest, kas seadusandja leiab legitiimse põhjuse kujundada halduskaristused, tuleb arvestada, et menetluslikud garantiid peavad suurte rahatrahvide ja muude raskete halduskaristuste korral olema siiski samad, mis süüteo menetluses. See aga seab omakorda kahtluse alla selle, kas eraldi halduskaristuste süsteemi kujundamine annaks soovitud efekti.

Tähelepanu väärib, et kuigi enamik Euroopa Liidu liikmesriike on halduskaristuste süsteemiga kaasa läinud, ei ole seda teinud ja käesoleval hetkel ei plaani ka teha Taani. Raske on leida põhjust, miks Eesti ei võiks järgida Taanit ja mitte nõustuda enamusega. Silmakirjalik on öelda, et siin me Taani eeskujuga ei järgi, kuna ta on vähemuses, samal ajal kui paljudes küsimustes oleme valmis järgima Saksamaad, ehkki rahvusvahelisel tasandil on ka tema nii mõnigi kord aramusvähemuses (nt juriidilise isiku kriminaalvastutuse puudumine ja juriidilise isiku derivatiivne vastutus). Eesti asjakohane õigusraamistik on Taaniga võrreldes seejuures oluliselt lähem teiste EL liikmesriikide halduskaristusmenetlusele. Eestis määravad sanktsiooni haldusorganid quasi-kriminaalmenetluses, samas kui Taanis omab juhtrolli prokuratuur ja karistusi mõistetakse reeglina kriminaalkorras (vt alaptk 3.3).

Enamus rikkumistest, mille eest halduskaristuste sisseviimist kaalutakse, on oma olemuselt *malum prohibitum*, mitte *malum in se* rikkumised, mistõttu ei peaks nende näol reeglina olema tegu kuritegedega. See tõdemus ei välista kuidagi võimalust, et mõni tegu või mõnda liiki teod on Eesti seadusandja arvates nii rasked, et need tuleb kuritegedena defineerida ja nende eest kriminaalkorras karistada. Otsustuse selles osas, kas konkreetsel juhul on õigustatud ja vajalik kriminaalkaristuse kehtestamine, peab tegema Eesti seadusandja, lähtudes teo iseloomust Eesti elu ja õiguskorra kontekstis.

Kuritegedeks mitteliigitavate karistamist väärivate tegude osas on vaja hinnata, kas EL nõutavad haldussanktsioonid tuleb Eesti õiguskorda üle võtta väärteokaristustena või halduskaristustena. Käsitades EL nõutavaid haldustrahve Eesti mõistes väärteokaristustena, on esimeseks probleemiks karistuste ülemmäär, mida on kindlasti vajalik korrigeerida. Sellisel juhul tekib aga olukord, kus karistusseadustiku üldosas rahaliste karistuste maksimummäärade puudutavad sätted on leebemad nendest, mida olemuslikult vähem etteheidetavate väärtegude eest saab määrata. Sellest ebakõlast saab üle põhjendusega, et kriminaalkorras karistatud isikuid ähvardab alternatiivselt ka vangistus ja isegi kui konkreetses koosseisus seda ette nähtud ei ole, on kriminaalmenetluse ja kriminaalkaristamisega kaasnev stigmatiseerimine ning võimalikud lisakaristused piisav, et õigustada rahalise karistuse määra allajäämist väärteotrahvile.

Karistuse ülemmäärade muutmise kõrval on veel mitmeid probleeme, millele kohtuvälised menetlejad on tähelepanu juhtinud, kusjuures mitmed neist 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 süüteo menetluse erinevad tõendamisreeglid ja tõendite väidetavalt vähene portatiivsus, kohtulik kontroll maakohtutes. Seega, kui piirduda väärteotrahvide maksimummäärade tõstmisega, jääksid need olulised probleemid endiselt lahendamata ja võiksid jätkuvalt takistada rikkujatele sanktsioonide rakendamist. Kui aga need probleemid lahendada, suureneb ka väärteomenetluse tõhusus, mis omakorda seab kahtluse alla

eraldi halduskaristuste kujundamise vajaduse. Käesolevas analüüsis ongi tehtud mitmeid asjakohaseid ettepanekuid (juriidilise isiku vastutuse eelduste muutmine, tõendamiskoormuse ülevaatamise ja aegumistähtaegade pikendamise osas), tõmmates samal ajal ka selge piiri sinna, milliseid põhimõtteid peab vääртеomenetlus igal juhul järgima jääma (individuaalse süü põhimõte, *ab ovo* protsess).

Kokkuvõttes tehti analüüsis vääртеomenetluse tõhustamiseks järgmised ettepanekud.

Minimaalselt teha järgnevat:

- Asuda seisukohale, et arvestades kuriteosanktsioonide ja vääртеosanktsioonide olemuslikku erinevust (ühed stigmatiseerivad ja sisaldavad isikule etteheidet õigushüve kahjustamise eest; teised stigmatiseerivad oluliselt vähem (või üldse ei stigmatiseeri) ja sisaldavad vääртusneutraalset reaktsiooni reeglite rikkumise eest), võivad teatud juhtudel vääртеgude puhul olla trahvid kõrgemad kui kuritegude puhul. Seda seisukohta saab lugeda põhjendatuks siiski eelkõige juhtudel, kui Eestil on siduv kohustus EL ees. Kuna teatud kuriteokoosseisud on konstrueeritud kvalifitseeritud vääртеokoosseisudena, tuleb sellistel juhtudel tähele panna, et kuriteo toimepanemine ei oleks isikule odavam kui vääртеo toimepanemine. Etteruttavalt saab öelda, et sarnast loogikat saab kasutada ka põhjendamisel, miks haldussanktsioonid on teatud juhtudel suuremad kui rahalised karistused juhul, kui langetatakse valik haldussanktsioonide kasuks. (Alapeatükk 5.2.1.)

Juhul kui eesmärgiks on vääртеomenetluse tõhustamine ja praegu esinevate probleemide vähendamine, teha ka järgnevat:

- Kaaluda vääртеgude puhul juriidilise isiku vastutuse puhul kitsast ja probleeme tekitavast derivatiivse mudeli jäigast kasutamisest loobumist ning liikuda vähemalt osaliselt organisatsioonilise vastutuse poole, sh kaaluda, kas juriidilise isiku tahtluse sisustamine füüsilise isiku tahtluse kaudu, nagu seda praegu tehakse, on ikkagi ainuvõimalik ja tõhusaid lahendusi tagav lähenemine. Juriidilise isiku teo subjektiivse külje sisustamisel tegelikult paremini hõlmaval viisil võib siinkohal näiteks tuua Hollandi, kus juriidilise isiku tahtlus sisustatakse kas läbi derivatiivse vastutuse või organisatsioonipoliitika ja igapäevaste protsesside. Ühtlasi kaaluda võimalust võtta kasutusele Riigikohtu lahendis 3-1-1-133-13 viidatud mehhanismid (lisaks nendele mehhanismidele, mis juba sisalduvad kriminaalmenetluse revisjoni seaduseelnõus), mis piiraksid juriidilise isiku või tema õigusjärglase vastutusest vabanemist nii kuri- kui vääртеgude puhul. (Alapeatükk 5.2.2.)
- Kaaluda KarS § 81 lg 3 muutmist selliselt, et see võimaldaks eriseaduses ette näha maksimaalselt kuni viieaastase aegumistähtaja. (Alapeatükk 5.2.3.)
- Kaaluda tõendite portatiivsuse saavutamiseks kohtueelse süüteomenetluse ja järelevalvemenetluse ühitamist või alternatiivselt isikuliste tõendite kogumise reeglite ühtlustamist järelevalve- ja vääртеomenetluses (mh nt kirjalike ütluste kogumise võimaldamist). (Alapeatükk 5.2.4.1.)
- Tõdedes süüteomenetluses kaasaaitamiskohustuse kehtestamise lubamatust, tuleks kaaluda ümberpööratud tõendamiskoormuse kasutamise võimalusi nende asjaolude osas, mille kohta menetluse sihtmärgiks olev isik kehtiva õiguse järgi on kohustatud arvet pidama või aru andma. Sellesisulised presumptsioonid tuleks konkreetses materiaalõigusaktis selgesõnaliselt sätestada. Kaasaaitamiskohustusest lahus seisab menetluse sihtmärgiks oleva isiku kohustus

taluda menetlustoiminguid, mille eesmärgiks on selliste tõendite kogumine, mis eksisteerivad isiku tahtest sõltumatult. Ehkki isikule peaks esmalt tegema ettepaneku tõendid vabatahtlikult üle anda, peaksid menetlejad, kui selleks on seaduse järgi alus olemas, kasutama neile juba praegu kehtiva seadusega antud võimalusi menetlustoimingute teostamiseks.

- Kaaluda võimalust sätestada järelevõlumenetluses kaasaaitamiskohustuse saavutamiseks füüsilistele isikutele garantii, et nende poolt esitatud teabe põhjal või konkreetse järelevõlvele huvi pakkuva sündmuse või olukorra eest nende endi suhtes süüteo menetlust ei alustata (Alapeatükk 5.2.4.2.) Igal juhul arvestada järeldusega, et tõendamise standardi muutmiseks või täiendavaks reguleerimiseks põhjust ei ole. (Alapeatükk 5.2.4.3.)

Olenemata sellest, kas EL halduskaristused võetakse Eestis üle väärteokaristustena või haldussanktsioonidena, tuleb tagada, et säiliks individuaalse süü põhimõtte järgimine. Kummagi lahenduse korral tuleb lähtuda üldisest põhimõttest, mille kohaselt riik peab isiku karistamisel tõendama tema süü ning säilitama täieliku kohtuliku kontrolli kohtuvälise menetleja karistusotsuste üle. (Alapeatükk 5.2.5.)

Halduskaristuste paigutamine haldusmenetluse raamidesse on otstarbekas, kui väärteomenetlust ei õnnestu kohandada tõhusaks, seda esmajoones konkurents- ja finantsjärelevõlve valdkonna õigusrikkumiste menetlemisel. See võimaldaks ühtlasi lahendada nn paralleelmenetluste probleemi, arvestades et praegune range eristus haldusmenetluse ja süüteo menetluse vahel põhjustab täiendavat menetluskoormust menetlust läbi viivale asutusele kui ka menetlusosalisele. Paralleelmenetlused alluvad erinevatele ametnikele (nt MTAs on eraldi järelevõlvega ja süüteo menetlusega tegelevad struktuuriüksused) ja kohtutele (järelevõlvenõuetes halduskohtud ja süüteo menetluses maakohtud). Sellistel puhkudel põhjustavad paralleelmenetlused probleeme ka kaasaaitamiskohustuse ja süütuse presumptsiooni (sh enese mittesüüstamise privileegi) suhtes.

Paralleelmenetluste kaotamine halduskaristusmenetluse kehtestamise kaudu muudaks süsteemi eesmärgipärasemaks ja efektiivsemaks, võimaldades nii menetlusosalise kui ka haldusorgani jaoks jõuda lõpptulemini lihtsamini ja kiiremini (vrd HMS § 5 lg 2) kui praeguse paralleelmenetlusi põhjustava õigusraamistiku puhul. Tegemist oleks ühe haldusmenetlusega, mis päädib haldusakti andmisega. Ometi oleks väär eeldada, et halduskaristusmenetluse kehtestamine võimaldaks lahendada probleemid, mis hetkel paralleelmenetlustega kaasnevad eeskätt kaasaaitamiskohustuse ja enese mittesüüstamise privileegi suhtes. Riikides, kus on kasutusel halduskaristusmenetlused, on tendents pigem vastupidine ja seda olukorda muudab veelgi keerulisemaks asjaolu, et mh EIK kohtupraktika on selles vallas Engeli kriteeriumite taustal alles kujunemisel. Sama puudutab EIK ja EK praktikat *ne bis in idem* põhimõtte suhtes halduskaristuste kontekstis.

Halduskaristuste ülevõtmine haldusmeetmetena võimaldab mitut lähenemist, mida on õiguspoliitilise otsuse tegemisel võimalik kaaluda. Kui halduskaristused kehtestatakse haldusmenetluse raamides, oleks igal juhul asjakohane luua halduskaristusmenetluse üldosa. See ei ole samas möödapääsmatu, nagu on näidanud mh Soome praktika. Soomes on möödunud paarikümne aasta vältel rakendatud halduskaristusi, tuginedes haldusmenetluse seaduse üldistele raamidele, umbes samuti nagu Eestis on hiljuti välja pakkunud Riigikohus, toetades EL õiguses sätestatud halduskaristuste kiiret ülevõtmist haldusmenetluse raamides.

Ometi nähakse Soome puhul peamise probleemina halduskaristuste süsteemi killustatust, esmajoones menetluslike garantiide aspektist. Seetõttu võib põhiõiguste tagamise standard sarnastes

menetlustes põhjendamatult erineda. Soomes on seetõttu laialdaselt teadvustatud vajadust viia läbi halduskaristuste revisjon ja luua halduskaristuste üldosa. Selleks kutsus Soome justiitsminister 2017. a-l kokku laiapõhjalise ekspertidest koosneva töörühma. Ekspertide töö päädis 2019. a-l lõpparuande avalikustamisel asjakohaseid üldosa seadusesätteid visandamata.

Soome töörühma hinnangul on halduskaristuste ja EL õigusest tulenevate kohustuste heterogeensus ning EIK ja EK alles kujunev kohtupraktika mh topeltkaristamise ja enese mittesüstamise privileegi kontekstis selliseks väljakutseks, mis takistab halduskaristusmenetluse üldosa loomist, ja üldosa asemel on võimalik halduskaristuste siseriiklikus õiguses kehtestamisel ja mõistmisel tugineda vahetult EIÕK-le ja Soome põhiseadusele ning õiguspoliitilistele juhistele, kuidas halduskaristusi riigisisises õiguses kehtestada.

Siinkirjutajate hinnangul tuleks Eestil sellist olukorda ennetada, kus riigisisises õiguses kehtestatud halduskaristuste heterogeensus ei võimalda enam mõistlikult halduskaristusmenetluse üldosa luua. Selleks on soovituslik alustada esmalt üldosa väljatöötamisega, et seada üldised raamid ja leida halduskaristuste puhul piisava ühisosa, mis võimaldaks need allutada ühtsele ja selgele reeglistikule. Kui jätta üldosa välja töötamata ja hakata haldusõiguse laias amplituudis eriosa normidega vaid iseäralikke koosseise kehtestama, näitab Soome kogemus, et seda protsessi on mh EL õigusest tulenevate mõjutuste tõttu väga keeruline tagasi pöörata mõistlikesse üldosa raamidesse. Kuna Eesti ei ole veel halduskaristuste kehtestamise teed läinud, on võimalik Eestil Soome kogemusest õppida, luues esmalt menetlusõiguslikud raamid, kuhu ajapikku sobitada detailid (mitte vastupidi).

Võtmaks EL õiguses sätestatud halduskaristused Eesti õigusesse üle sellisel kujul, et nad meie haldussunni süsteemi sobituksid, on esiteks võimalik valida sunniraha menetluse raamid. See ei ole siiski soovituslik, arvestades et sunniraha menetlus täidab praegugi oma eesmärgi ja puudub vajadus selle aluste ümberkujundamiseks ettekirjutuse täitmiseks kallutamisele suunatud menetlusest karistuslikku eesmärki kandvaks menetluseks. Vastasel juhul tuleb väljuda sunniraha menetluse praegustest selgepiirilistest raamidest ja osaliselt muuta seniseid sunniraha menetluse aluseid. Sunniraha menetluse puhul tasub aga tõsta KorS § 28 lg-s 2, TuOS §-s 40, aga ka põhjendatud juhtudel teisteski eriseadustes sätestatud sunniraha ülemmääri, et need vastaksid selgemini kümmeaastase majanduskeskkonnas toimunud muutustele ja oleksid piisavalt mõjusad, et sundida mh suuri ettevõtteid tarvidusel haldusorgani ettekirjutust täitma.

Eelistatum on kehtestada halduskaristused haldusmenetluse raamides uue haldussunni meetmena. Halduskaristused oleksid uue haldussunni meetmena olemuslikult osa riiklikust järelevalvest. Halduskaristuste vahetult riikliku järelevalve menetluses kehtestamise kahjuks on asjaolu, et korrakaitse eesmärgiks ei ole erinevalt süüteomenetlusest isikute karistamine, vaid repressiooni asemel lähtub menetlus esmajoones preventioonist. Mõistagi ei tähenda üksnes mõne haldustrahvi koosseisu sätestamine erivaldkondade seadustes ning asjakohaste üldsätete lisamine KorS-i tingimata riikliku järelevalve aluste ümberkujundamist. Küll on see aga pigem tõenäoline, kui seadusandja n-ö kergema vastupanu teed minnes paotab ukse efektiivsele karistamisele haldusmenetluses, jättes samal ajal väärteomenetluse oma praegustes puudustes reformimata.

Säilitamiseks õigusesisest karistatavate tegude süstemaatika selgust, tingiks halduskaristuse kui uue haldussunni meetme kujundamine seega nähtavasti vajaduse korrigeerida kehtivat karistusõigust. Sellega seoses on täiendava alternatiivina võimalik silmas pidada, et kui puudub õiguspoliitiline tahe kujundada ümber nt juriidilise isiku vastutuse alused, on võimalik suunata halduskaristuse menetlus

üksnes juriidilistele isikutele, eeskätt konkurentsiasjades ja finantsjärelevalves, samal ajal jättes füüsilised isikud menetlusalusteks väärteomenetluses. Sellisel juhul oleks võimalik lahendada väärteomenetluse ja halduskaristusmenetluse menetlusosalise või -aluse isiku eristamise pinnalt probleemid, mida kohtuvälised menetlejad on välja toonud selliste teguritena, mis muudavad hetkel väärteomenetluse ebaefektiivseks. Kuna praegused kitsaskohad väärteomenetluse efektiivsuse seisukohast on ülekaalukalt juriidilise isiku põhised (eeskätt juriidilise isiku derivatiivne vastutus; vt alapeatükki 5.2), võib juriidiliste isikute õigusrikkumiste allutamine väärteomenetluse asemel haldusmenetlusele olla selliseks lahenduseks, mis võimaldab väärteomenetlust reformimata (v.a füüsiliste isikute trahvimäärasid tõstes, kuivõrd EL näeb teatud juhtudel ka neile ette kõrgendatud trahvimäärad) muuta Eesti sanktsioonisüsteemi piisavalt tõhusaks, samas püsides Engeli kriteeriumide piirides.

Ometi oleks raske leida kriteeriumit, mille poolst haldusrikkumised ja väärteod olemuslikult erinevad, et õigustada nende eristamist ja nende menetlemist erineva menetluskorra järgi (sealjuures suuri trahve kaasa toovaid haldusrikkumisi menetlejale potentsiaalselt soodsama menetluskorra järgi).⁴⁶⁹ Nagu juba eespool märgitud, ei ole menetluslike põhiõiguste kaitsmise eesmärgi ja riigi kohustusega kodanike põhiõigusi kaitsta kooskõlas olukord, kus osa nii olemuslikult kui ka ähvardava õigusjärelmi poolst sarnastest tegudest nimetatakse ümber millekski muuks, et pääseda vajadusest kodanike põhiõigusi austavat menetlust läbi viia. Just see ongi tinginud EIK poolse Engeli kriteeriumide väljatöötamise. Samuti on põhiõiguste kaitse seisukohast ebaoluline see, kas mingite tegude karistatavaks tunnistamiseks on motivatsiooni või inspiratsiooni andnud EL või kohapealsed õiguskaitsevajadused.

Kuna kehtivad asjakohased haldusõiguse üldosa või eriosa seadused ei reguleeri isikute karistamist, on tarvilik EL halduskaristuste ülevõtmisel haldusõiguse raamides kehtestada nende jaoks eraldi reeglistik, uue seaduse asemel tarvidusel mõnes olemasolevas haldusõiguse üldosa (HMS, AtSS) või riikliku järelevalve (eeskätt KorS) seaduses. Kokkuvõttes ei oma niivõrd tähtsust see, milline haldusõiguse üldosa või riikliku järelevalve seadus selleks valida, kuivõrd see, et selline halduskaristusmenetluse üldosa üleüldse loodaks.

Sellise üldosa materiaal- ja menetlusõiguslikud alused kaardistati siinse analüüsi raames (vt alapeatükid 5.3.2.3-5.3.2.4). Samas, arvestades et nt KarS-i ja KrMS-i väljatöötamiseks kulus aastaid ning praeguseks arutletakse juba aastaid selle üle, kas KrMS-i ei peaks otsast peale uuesti välja töötama, lisades sinna ka vajaliku väärteomenetluse reeglistiku olukorras, kus praeguse väärteomenetluse seadustiku olulistest puudustest on samuti kõneletud juba aastaid, ei ole mingit empiirilisest kogemusest tulenevat alust uskuda, et halduskaristusmenetluse üldosa töötataks välja kiiresti ja efektiivselt. Seda ei tingi Eestile eriomased probleemid, vaid ülesande keerukust ilmestab ainuüksi eelviidatud Soome praktika.

Olenemata sellest, kas halduskaristused võetakse üle väärtegudena või eraldi haldusrikkumistena (ja seejuures on erinevate välisriikide kogemust silmas pidades võimalik, et samade tegude eest on võimalik nii haldusmõjutusvahendite, halduskaristuste kui ka kriminaal- või väärteokaristuste kohaldamine), tuleb silmas pidada ülekriminaliseerimise ohtu. Kuna EL õigusaktid eeldavad kohati

⁴⁶⁹ Väärtegude kui väärtusneutraalsete riikliku regulatsiooni rikkumiste kohta vt käesoleva analüüsi alapeatükki 2.1. Kui sellest lähtuda, siis on väga raske selgitada, mille poolst erinevad väärtegudest haldusrikkumised, mis on samuti väärtusneutraalsed riikliku regulatsiooni rikkumised.

kõigi valdkonda reguleerivate sätete rikkumise eest karistamist, jõuab Eesti tagasi karistusseadustiku ulatusliku revisjoni eelsesse aega, kus ülekriminaliseerimist oli täheldada Eesti väärtetoõiguses. Kui EL haldustrahvid sätestatakse väärtetudena, on ülekriminaliseerimine selgesti nähtav; kui aga haldusmeetmete või halduskaristustena, toimub ülekriminaliseerimine varjatult, st isikuid küll süütegude toimepanemises süüdi ei mõisteta, kuid neile rakendatakse laialt ulatuslikult karistusi, milles on vaieldamatult Engeli kriteeriumide järgne põnaalne materia tuvastatav.

Kokkuvõttes kajastab võimalikke lahendusi EL halduskaristuste ülevõtmisel Eesti õiguskorda järgmine joonis 3:

KAS EKSISTEERIB SISULINE PÕHJENDUS KURITEGUDE, VÄÄRTEGUDE JA HALDUSKARISTUSTE ERISTAMISEKS?			
Sisuliseks põhjenduseks on tegude raskusest tulenev ebaõigsussis ja sellest tulenev soov neile erineva tõsidusega reageerida, mitte aga soov piirata isikute põhiõigusi ja/või EL poolne ettekijutus			
JAH		EI	
Korratakse EL halduskaristuste ülevõtmine haldusmeetmetena		Korratakse EL halduskaristuste ülevõtmine väärtetudena	
<p>OLEMASOLEV SÜSTEEM JÄÄB SAMAKS</p> <p>Halduskaristusi pole võimalik haldusmenetluse üle võtta, ilma senist õigusraamistikku muutmata. Hetkelni sunniraha- kui ka järelevahtemenetlus ei anna karistustlikku eesmärki.</p>	<p>MUUDETAKSE OLEMASOLEVAT SÜSTEEMI</p> <p>Kujundatakse uus karistustlik eesmärk täitev haldusmeede sunniraha menetlus, järelevahtemenetlus või nende kõrvale iseseisva halduskaristuse menetlusena.</p> <p>+ EELISED</p> <ul style="list-style-type: none"> Kaasaaitamiskohustus koos muudatusega tõendamiskohustus ja seniste aegumispäringute lõdvenemisega muudavad halduskaristuse menetluse tõhusaks ja pandiks vahendiks isikute karistamisel. Üks juhtum lahendatakse lõpuni ühes (haldus- ja menetlus-, väärtetoõiguste) suundumata; väheneb paralleelmenetluste probleemid ja soodustab menetlusõnnoomiat. <p>- PUUDUSED</p> <ul style="list-style-type: none"> Menetluse tõhusus toimub isikute põhiõiguste- ja vabaduste arvelt (eeskätt enese mittesüüistamise pm). Tarvis luua uus menetluslik ja materiaaltõendus reeglid. Tarvis vaadata üle haldusnõu alused ja suhe väärtetoõigustega sanktsioonides: senise karistustliku süüteomenetluse ja õigumenetluse järelevahtemenetluse vahetel muutmise. 	<p>OLEMASOLEV SÜSTEEM JÄÄB SAMAKS</p> <p>Kohendusi materia- ja menetlusõigusesse ei tehta, tõstetakse väärtetoõiguste eest ettenähtud trahvi vastavalt EL poolt ette nähtud summadele.</p> <p>+ EELISED</p> <ul style="list-style-type: none"> Lühne protsess, eeldab üksnes trahvisummade muutmist (praegu juba eeloleva menetluses). <p>- PUUDUSED</p> <ul style="list-style-type: none"> Jätakse reageerimata muudele süüteomenetluses eksisteerivatele probleemidele, millele viitavad kohtuvälised menetlused. Senine kuritegude ja väärtetudede sanktsioonide raskuse tasakaal võib minna paigast ära. 	<p>MUUDETAKSE OLEMASOLEVAT SÜSTEEMI</p> <p>Koos väärtetoõiguste tõstmisega tehakse kohendusi materia- ja menetlusõigusesse järgmistel küsimustel:</p> <ul style="list-style-type: none"> Kujundatakse ümber juridilise isiku vastus Pikendatakse aegumistähtaegu kuni viie aastani. Sätestatakse ümberpööratud tõendamiskohustus ja presumptsioonid, antakse järelevahtemenetluse käigus võimalusi tunnistajad süüteomenetluse kohastes vormis üle kuulata <p>+ EELISED</p> <ul style="list-style-type: none"> Liitka väärtetoõiguste suunule reageeritakse muudele süüteomenetluses eksisteerivatele probleemidele, millele viitavad kohtuvälised menetlused. 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 väärtetudede sanktsioonide raskuse tasakaal võib minna paigast ära.

Joonis 3. Võimalikud lahendused EL halduskaristuste ülevõtmisel Eesti õiguskorda, nende lahenduste eelised ja puudused

7. Kokkuvõtte 2. osa ehk kas leidub ülekaalukaid argumente halduskaristuste ülevõtmiseks haldusmenetluse raamides?

Seaduseelnõule 94 antud arvamustest⁴⁷⁰ käib läbi arvestatav hulk halduskaristusi toetavaid (ja kohati ka mittetoetavaid) seisukohti ja argumente, mida analüüsi autorid järgnevalt püüavad omavahel suhestada ja käesoleva analüüsi seniste tulemuste pinnalt hinnata, eesmärgiga anda enda lõplik seisukoht küsimuses, kas Eestis võiks EL halduskaristused üle võtta halduskaristustena.

⁴⁷⁰ FI, MTA, AKI ja KA ühine arvamus; Eesti Advokatuuri arvamus; Eesti Advokatuuri põhiõiguste komisjoni arvamus; doktor Priit Pikamäe arvamus ja Riigikohtu arvamus.

1.) *Karistusõiguslikud ja halduslikud sanktsioonid erinevad oma olemuselt nii materiaal- kui ka menetlusõiguslike järelmite ja garantiide mõttes mitmetes aspektides (see seisukoht on kõige põhjalikumalt välja toodud P. Pikamäe arvamuses, kus loetletakse ka peamised erisused):*

a) *Karistusõiguslike sanktsioonidega on rikkumisele reageerimine põhjendatud, kui tegemist on õiguskorra mõttes taunitava teoga, samas kui haldussanktsioonidega kindlustatakse avaliku võimu kehtestatud halduseeskirjadest kinnipidamine konkreetses avaliku õiguse harus; karistusõiguse ülesanne on tagada õiguskorraülene õigusnormide järgimine, samas kui haldussanktsioonide näol on tegemist ainult haldusõiguse sisemise haldusõiguse rikkumisele reageerimise meetmega; karistusõigusliku sanktsiooni rakendamise sisse kuulub immanentselt isiku süüditunnistamine ja talle selle kaudu riikliku hukkamõistu avaldamine, samas kui haldussanktsiooni kohaldamine on väärtusneutraalne.*

Analüüsi autorite hinnangul peavad need väited paika kuritegude, kuid mitte väärtegude puhul. Õiguskorra mõttes on taunitavad väärteod ehk KarS § 218 ja mõningate mõõndustega KarS § 262 ja § 266. Ülejäänud väärteod on pea kõik avaliku võimu kehtestatud halduseeskirjadest kinnipidamise vastu eksimine konkreetses avaliku õiguse harus. Näitlikult võib küsida, et kas vales kohas tee ületamine ja helkurita käimine on teod, mis kujutavad endast õiguskorraüleseid rikkumisi ja mille puhul riik väljendab karistusega ühiskondlikku hukkamõistu, samas kui näiteks andmete lekitamine või rahapesu hoolsusmeetmete täitmatajätmine on väärtusneutraalsed? Olgu märgitud, et süüditunnistamisega peaks sama loomulikult koos käima ka õigeksmõistmise võimalus, ent seda meie kehtiv väärteomenetlusõigus ei näe isegi ette. Kui lähtuda põhimõttest, et väärtegude alla kuuluvad õiguskorra kui terviku mõttes taunitavad teod ning haldusrikkumiste alla eksimised riikliku regulatsiooni vastu, siis tuleks enamik Eesti väärteogusid haldusõigusrikkumisteks klassifitseerida (ja see eeldaks kogu väärteokaristusõiguse järjekordset sisulist ülevaatamist).

b) *Rikkumisele reageerimine karistusõiguse vahendusel eeldab vastava käitumise kriminaliseerimist seadusandja poolt määratletusnõudele vastava süüteo koosseisu loomise kaudu, samas kui haldussanktsioonide rakendamine ei eelda ranget määratlusnõude järgimist, mistõttu riik võib nende vahendusel reageerida mistahes eeskirja eiramisele.*

Analüüsi autorid märgivad, et *nullum crimen* põhimõte (EIÖK art 7) ja sellest lähtuv määratletusnõue on EIK praktika kohaselt aktuaalne kõikides Engeli kriteeriumide kohaselt kriminaalsüüdistusena käsitatavates asjades, st määratletusnõude toob kaasa ähvardava õigusjärelmi sisuline raskus, mitte see, kuidas seda siseriiklikus õiguskorras nimetada.

c) *Karistusõigusliku sanktsiooni kohaldamise eelduseks on süüpõhimõttest kinnipidamine (süüline vastutus), samas kui haldussanktsiooni kohaldamiseks piisab eeskirja objektiivsest rikkumisest (objektiivne ehk süüta vastutus).*

Analüüsi autorid märgivad, et objektiivne vastutus karistusõiguses on lubamatu eelkõige Saksa lähenemise kohaselt. EIK on aktsepteerinud objektiivset vastutust ka kuritegude korral ja seda kasutavad mitmed riigid (nt Holland). Teisest küljest, kui rikkumine oli aga rikkuja jaoks täiesti vältimatu, siis vaevalt on selle eest karistamine proportsionaalne ka haldusmenetluses; ka EIK on leidnud, et isikul peaks siiski sellise vastuväite esitamise võimalus olema. Seega ei ole objektiivne vastutus välistatud ei süütegude ega ka haldusrikkumiste puhul ning vastupidi, seadusandja võib

mõlemate puhul asuda seisukohale, et tahtluse või ettevaatamatuse tuvastamine on isiku vastutuse eelduseks.

- d) *Kuivõrd karistusõigusliku sanktsiooni kohaldamise tulemiks on süüditunnistamine, siis on see menetluslikult võimalik vaid süüteomenetluse vahendusel koos selles ettenähtud menetlusgarantiide andmisega, samas kui haldussanktsiooni kohaldab vastava valdkonna järelevalvepädevust omav haldusorgan (nt Konkurentsiamet, Finantsinspeksioon vms) haldusmenetluse vahendusel.*

Esmalt tuleks vältida sõnamängu ohvriks langemist – väljend „süüditunnistamine“ iseenesest ei tähenda midagi – tähenduse annavad sellele süüditunnistamisega kaasnevad õiguslikud järelmid, milleks kuritegude puhul on muu hulgas erinevad piirangud tegevusala valikul ja avalikku karistusregistrisse kandmine kurjategijana. Väärtegude puhul üldiselt analoogilisi järelmeid kehtiva õiguse kohaselt ei järgne ning enamus väärteokaristusi Eestis määratakse samade haldusorganite – kohtuväliste menetlejate poolt. Kui aga haldustrahv on kümnetes või sadades kordades suurem väärteo eest määratavast rahatrahvist, ei ole sõnamäng piisavaks õigustuseks, et potentsiaalselt miljonitesse ulatuvat kaotust kodanikele peale panna haldusmenetluse vahendusel ja süüteomenetlusele omaseid garantiisid eirates. Seda seisukohta toetab ka EIK praktika, mille kohaselt nn Engeli kriteeriumidele vastavaid karistusi saab kohaldada vaid kriminaalsanktsioonide kohaldamiseks ette nähtud garantiisid tagades.

- e) *Karistusõigusliku sanktsiooni kohaldamise üheks tagajärjeks on süüdlase stigmatiseerimine tema kandmise kaudu karistusregistrisse, samas kui haldussanktsiooni kohaldamisega selle väärtusneutraalsuse tõttu midagi sellist ei kaasne.*

Analüüsi autorid on seisukohal, et väärteokaristuste massilise kohaldamise tõttu on väärteod oma stigmatiseeriva olemuse tänaseks kaotanud. Võimalik, et väärteoregister tuleks selle erisuse selgeks demonstreerimiseks muust karistusregistrist eraldi nime alla viia ning väärteokorras karistatud isikud anonümiseerida. Registri kui sellise täielik puudumine ei ole aga mõeldav ei väärtegude ega ka haldussanktsioonide puhul: nagu on ametiasutustel vaja registriandmeid kõiki olulisi asjaolusid arvestava karistuse määramiseks, peab olema tagatud ka ametiasutuste tegevuse läbipaistvus ning ennustatavus, millele avalikud registrid aitavad oluliselt kaasa. Kusjuures, siin võib paradoksaalsel kombel esitada argumendi hoopis halduskaristuste lisamiseks karistusregistrisse: kuna halduskaristuste näol on tegemist karistustega Engeli kriteeriumite järgi, tuleks needki analoogiliselt väärteokaristustega registreisse lisada, sest pole loogilist põhjust, miks avalikustada väärteokaristused, aga halduskaristused mitte.

- f) *Karistusõiguslike sanktsioonide kohaldamine on ajaliselt piiratud aegumistähtaegadega, samas kui haldussanktsioonide rakendamine on taolistest ajalistest piirangutest vaba.*

Analüüsi autorid märgivad, et see seisukoht on ebaõige. Isegi EL õigus näeb haldussanktsioonidele aegumise ette (Euroopa Komisjoni kohaldatavad trahvid, näiteks määruses 1/2003). Veelgi enam, ei ole universaalset põhimõtet, mis kohustaks kuritegudele aegumistähtaegu sätestama ning mitmed kuriteod ka Eesti õiguses ei aegugi. Aegumistähtaegade mõte on tagada õiguskindlust ja proportsionaalsust, mis on õigusriigi oluliste põhimõtetenähtena aktuaalsed ka halduskaristuste määramisel.

Kui väärtegade aegumise tähtajad seadusandja hinnangul efektiivset menetluse läbiviimist ja isikute karistamist takistavad, on tähtaegu võimalik mõistlikus ulatuses (analüüsi läbiviijate hinnangul kuni viie, kuid nt Soome kogemus näitab, et erandlikel juhtudel suisa potentsiaalselt kuni 10 aastani) pikendada. Nimelt, näiteks selliste raskete rikkumiste puhul, mille asjaolusid on eriti keeruline tuvastada, peetakse Soomes põhjendatuks kuni 10 aasta pikkust aegumistähtaega; sellise näitena viidatakse konkurentsiasjadele (vt alaptk 5.3.2.4.4). Samuti sätestab näiteks Soome andmekaitseseaduse § 24, et haldustrahvi ei määrata, kui rikkumise toime panemisest on möödunud 10 aastat, ja haldustrahvi ei pöörata täitmisele, kui selle määramisest on möödunud 5 aastat.

Eesti Advokatuuri põhiõiguste komisjon märgib siin, et aegumistähtaegade pikendamine eiraks väärtegade kiire menetlemise põhimõtet ning väärtegade efektiivsem menetlemine on võimalik saavutada ka asjaomastele menetlejatele (nt AKI) täiendavate ressursside andmisega. Väärtegade kiire menetlemise põhimõtet tähtaegade pikendamine ei eiraks, kui samal ajal kehtiks üldine põhimõte, et niisama menetluse venitamist ei tolereerita (kas või sarnaselt kriminaalmenetlusele oleks võimalus menetlus lõpetada, kui mõistlik menetlusaeg on mööda lastud). Ressursside lisamine kohtuvälise menetleja tegevusse suurendaks eelduslikult tõepoolest kohtuvälise menetleja efektiivsust, kuid samas tuleb arvestada, et arvestades kohtuväliste menetlejatega läbiviidud intervjuude tulemusi, on menetluse efektiivse läbiviimise teel üks oluline takistus, derivatiivne vastutus, mida, nagu analüüsi autorid on tõdenud, on Eesti karistusõiguses võimalik ümber kujundada.

2.) Teatud juhtudel ei ole EL õigusega otseses kooskõlas haldustrahvide ülevõtmine vääртеokaristustena (FI, AKI, MTA ja KA ühine arvamus, P. Pikamäe arvamus; Eesti Advokatuuri arvamus).

Erialastes arvamustes on kõlanud väide, et teatud juhtudel ei võimalda EL õigus haldustrahve siseriiklikusse õigusesse üle võtta vääртеokaristustena. Antud seisukoht põhineb tõigal, et mõningate EL õigusaktide sätted näevad ette, et trahve tuleks määrata väljaspool kriminaalmenetlust, st eeskätt haldusmenetluses.

Tuleb silmas pidada, et kuigi EL õiguses puudub selge eristusjoon karistus- ja haldusõiguse vahel, peetakse kriminaalmenetluse valdkonda kuuluvateks meetmeteks aluslepingute ülesehitusest ja sõnastusest tuletatuna esmajoones neid, kus riik võtab keskse süüdistusfunktsiooni ning kus karistus määratakse kriminaalasja arutavas kohtus. Seetõttu ei saa halduskaristuste kriminaalkaristustest eristamisest EL õigusaktide tasandil järeldada, et selline eristus välistaks vääртеomenetluse kohaldamise karistuse määramisele (s.o ei ole kindel, et EL käsitleks vääртеomenetlust enda õigusaktide kontekstis kriminaalmenetlusena). Nii on direktiivide välja töötamisele eelnend arvamustes ja analüüsidest Eesti süsteemi peetud nn *quasi*-kriminaalmenetluseks, mida iseloomustab lähtumine karistusõiguse valdkonnale omastest standarditest, ent mida viiakse läbi erinevate kohtuväliste menetlejate poolt.⁴⁷¹ Seega ei paigutata Eesti vääртеomenetlust üheselt kriminaalmenetluse konteksti (erinevalt nt Taani mudelist), mistõttu on vaieldav, kas vääртеokorras karistamine olukorras, kus EL õigusaktid näevad ette karistuste kehtestamist väljaspool kriminaalmenetlust, on EL õigusaktide sätetega vastuolus. Sellest, et vääртеokorras karistamine ei pruugi olla vähem tõhus väljaspool kriminaalmenetlust määratavate karistuste menetlemistest ega

⁴⁷¹ Vt näiteks Euroopa Komisjoni talituste töödokument nr SWD(2017) 114, ECN+ direktiivi koostamise ettepaneku mõjuanalüüs. Kättesaadav veebilehelt: https://ec.europa.eu/competition/antitrust/impact_assessment_report_en.pdf,

vastuolus EL õigusaktide sätetega, annab sh aimu ka isikuandmete kaitse üldmääruse põhjenduspunktis 151 väljendatu, mida saab käsitleda kui selgitust selle kohta, et määruse kontekstis on Eestis kehtiv menetluskord põhimõtteliselt lubatav ja kooskõlas määruse rakendamiseks nõutava standardiga. Lisaks tuleb silmas pidada, et ka halduskaristused on käsitletavad karistustena EIÕK art 6 tähenduses, mistõttu tuleb menetlejatel halduskaristuste määramisel lähtuda teatud karistusõiguslikest standarditest. Eelnevast tulenevalt ei saa väärteomenetluses rakendatavad menetluslikud garantiid põhimõtteliselt olla nn takistuseks karistuste tõhusale rakendamisele, kuivõrd neid garantiisid tuleb rakendada sõltumata sellest, kas rikkumiste koosseisunormid kehtestada haldus- või väärteomenetluses.

Teiseks ei arvesta kommenteeritav seisukoht asjaoluga, et direktiivid, milles sisalduvad vastavad sätted, ei ole vastu võetud liikmesriikide menetluskordade täieliku harmoneerimise eesmärgil. Vastupidi, kooskõlas ELL art-s 5 sisalduva subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega, on sobiva menetlusliigi valik jäetud direktiivi üle võtva liikmesriigi otsustada. Sealjuures sisalduvad direktiivides sageli sõnaselged täpsustused selle kohta, et sätted ei mõjuta liikmesriikide õigusakte, milles sätestatakse rikkumiste eest kriminaalmenetluses kohtulike karistuste määramine, kui rikkumine kujutab endast liikmesriigi õiguse kohaselt kuritegu, või lubatakse sõnaselgelt säilitada süsteem, milles liikmesriigid jätavad halduskaristusi käsitlevad eeskirjad sätestamata õigusrikkumiste eest, mille suhtes kohaldatakse nende siseriiklikus õiguses kriminaalkaristusi. Seega on sageli liikmesriikidele jäetud ühemõtteliselt otsustusõigus vajadusel vastavad rikkumised kriminaliseerida, sh halduskaristuste süsteemi asemel.

3.) EL haldustrahvide ülevõtmine väärteokaristustena viib liigse kriminaliseerimiseni, mida aga ei juhtu haldustrahvide rakendamisel (FI, AKI, MTA ja KA ühine arvamus, Riigikohtu arvamus).

Väide, et haldussanktsiooni kohaldamisega tuleb riik isikutele selles osas vastu, et neid küll karistab, kuid nende tegevust ebavajalikult ei stigmatiseeri ega kriminaliseeri, rõhutab ülearu väärteokaristusega kaasneva väidetava stigmatiseerimise tähtsust ning vaatab mööda kriminaliseerimise tegelikust sisust. Nagu juba eespool tähendatud, on väärteokaristusega kaasnev stigmatiseerimine pigem ebaoluline. Mis kriminaliseerimisse puutub, siis ehkki formaalses mõttes haldusõiguse alla kuuluvate karistuste lisamine ehk kriminaliseeritust ei suurendaks, tooks määratletusnõudest vabastatud halduskaristuste võimaldamine kaasa praktiliselt kontrollimatu kriminaliseerimise. Halduskaristuste pooldajate peamine soov on saada enda käsutusse menetlushoovad, millega lihtsustada isikute karistamist ja suurendada karistamise arvu, sealjuures oleksid karistatavad praktiliselt kõik eeskirjarikkumised lähtuvalt järelevalveasutuste diskretsiooniosustusest ning sanktsioonid ulatuks kriminaalkaristustega võrreldavate raskusteni või ületaksid neid. Selles kontekstis on arusaamatu P. Pikamäe väide, et väärteokaristused vähendavad halduskaristustega võrreldes kuidagi eriliselt Eesti atraktiivsust ettevõtjale. Vastupidi – haldustrahvide kehtestamisel satub ettevõtja olukorda, kus halduskaristuseks nimetatava suure trahvi toob kaasa mitte selgelt määratletud süüteokoosseis, vaid järelevalveasutuse kaalutusotsustus (see üksiti tähendab suuremat ennustamatust), ja enda kaitsmine riikliku omavoli vastu on senisest oluliselt raskem, sest halduskaristusmenetluses on isik ilma jäetud menetluslikest garantiidest, mis tal süüteomenetluses oleksid (või need garantiid on olulisel määral piiratud, eesmärgiga tagada menetluse efektiivsus ja karistamise kiirus).

- 4.) *EL haldustrahvide ülevõtmine väärteokaristustena toob sisse ülikõrged, 20 miljoni suured väärteotrahvid, mis on vastuolus väärteotrahvide ja rahaliste karistuste proportsionaalsusega ja on vastuolus süütegude astmesuse põhimõttega (Riigikohtu arvamus; Eesti Advokatuuri arvamus; P. Pikamäe arvamus).*

Nõustuda võib seisukohaga, et ülevõetavad sanktsioonimäärad on ebaproportsionaalsed, ja seda nii kriminaalkaristuste suhtes kui ka arvestades Eesti elanikkonna üldist varanduslikku taset ning Eesti ettevõtete üldist finantsvõimekust. Küll aga ei vasta nimetatud seisukoht küsimusele, kuidas ülikõrged sanktsioonimäärad haldussanktsioonidena proportsionaalseks muutuvad. Füüsilise isiku ja ettevõtja jaoks ei ole vahet, kas ta peab ebamõistlikult suure rahasumma maksma väärteokaristusena või halduskaristusena, kuivõrd tulemus – majanduslikud raskused kuni pankrotistumiseni välja – on mõlemal juhul sama. Isegi kui halduskaristuste pooldajad asuvad seisukohale, et sellises summas halduskaristusi Eestis niikuinii välja ei mõistetak, siis sama võib vastu väita ka väärteokaristuste puhul. Kui suurte karistustega ükskõik kumma lahendusvariandi puhul tulevikus opereerima hakatakse, ei ole praegu ratsionaalselt ennustatav. Proportsionaalsuse põhimõttega karistuse kohaldamisel on seotud mõlemad menetlused ja kuigi kohtupraktika kohaselt alustatakse süüteo puhul sanktsiooni raskuse üle otsustamisel sanktsiooni keskmisest määrast, ei ole mingit põhjust, miks selline põhimõte ei võiks kõrgendatud ülemmääraga trahvide puhul mitte kehtida. Eesti Advokatuuri põhiõiguste komisjon on õigustatult juhtinud tähelepanu olulisele probleemkohale: nimelt, sanktsioonide raskuselt kuuluvad eelnõus 94 SE sätestatavad rahatrahvid pigem kriminaal- kui väärteomenetlusõiguse alla. Sealhulgas märgib komisjon, et füüsilisele isikule määrata võidav rahatrahv summas kuni 20 miljonit eurot on täiesti ebaproportsionaalne ning ei vasta Eesti elanikkonna elatustasemele. Seega, kui lähtuda sanktsiooni (üli)raskusest, ei peaks sisuliselt arutama mitte selle üle, kas vastav sanktsioon üle võtta väärteo- või halduskaristusena, vaid küsima selle järele, kuidas on juhtunud, et teod, mille etteheidetavus on nii suur, et nende eest on ette nähtud väga rasked rahalised sanktsioonid, ei ole määratletud kuritegudena.

- 5.) *Väärteod on vähetähtsad õigusrikkumised ning ei sobi seetõttu finants- ja andmekaitsevaldkonda (FI, AKI, MTA ja KA ühine arvamus). Nimetatud valdkondades on vaja tegutseda kiiresti ja operatiivselt, mida tehniliselt keerukas väärteomenetlus ei võimalda (samas). Olulisemad takistused menetluse efektiivseks läbiviimiseks on karistusõiguslik süü põhise ja derivatiivse vastutuse skeem, lühike ja paindumatu aegumistähtaeg, ab ovo põhimõtte kaudu menetluste dubleerimine (samas; Riigikohtu arvamus toodud välja juriidilise isiku vastutus ja menetluse dubleerimise küsimus). Haldusmenetluse ja halduskohtumenetluse saab kujundada tõhusamalt ja paindlikumalt, tagades samal ajal vajalikul tasemel põhiõiguste kaitse (Riigikohtu arvamus).*

Kui rääkida miljonitesse eurodesse ulatuvatest trahvidest, siis vaieldamatult on need kriminaalkaristused Engeli kriteeriumi tähenduses ja neile tuleb kohaldada kriminaalmenetlusele omaseid garantiisid.⁴⁷² Olulisemad garantiid, mis seejuures tuleb EIK praktika kohaselt tagada, on:

1. Süütuse presumptsioon ja sellest tulenev tõendamiskoormuse jaotus.
2. Kohtuliku kontrolli ulatus.

⁴⁷² Raske on selliste karistuste puhul asuda seisukohale, et tegemist on kvaasi-karistusõiguslike sanktsioonidega. Arvestades trahvi suuruseid ja nende kaudu argumenteeritavat teo raskust, ei saa kuidagi asuda seisukohale, et need trahvid asuksid kuskil karistusõiguslikul ääremaal. Vastupidi, tegemist on ilmselge põnaalse mateeriaga.

3. Süü põhimõte.
4. *Ne bis in idem*.
5. Õigus kaitsjale.
6. Õigus saada teavet.
7. Õigus suulisele istungile ja õigus olla asja arutamise juures.
8. Konfrontatsiooniõigus.
9. Õigus tõlkele.

P. Pikamäe arvamuse kohaselt tingib süü põhimõtte järgimine vältimatult juriidilise isiku derivatiivse vastutuse skeemist lähtumise, halduskaristuste puhul aga süü põhimõttest lähtuda ei tule ja järelikult ei nõua haldussanktsiooni kohaldamine juriidilistele isikutele füüsilisest isikust rikkuja kindlakstegemist. Analüüsi autorid vaidlevad sellele seisukohale mitmes aspektis vastu. Esiteks tuleb rõhutada, et ka mittesüüline vastutus ei ole absoluutne vastutus (s.o ka sellisel juhul peab isikul EIK praktika järgi siiski võimalik olema esitada väiteid, mis vabastaksid ta vastutusest). Teiseks on maailm juriidilise isiku derivatiivse vastutuse ideest kaugenemas. Oluliseks peetakse, et juriidilisele isikule tehakse selge etteheide ja et rikkumine ei olnud talle vältimatu. Pealegi, rahvusvahelises õiguskirjanduses on teadlased juba pikemat aega olnud seisukohal, et juriidilise isiku derivatiivse vastutuse toetamisega toetatakse ühtlasi suurkorporatsioonide õigusrikkumisi (kuna nende puhul on füüsiliste isikute ja otsustusprotsesside mehhanismide väljaselgitamine väikefirmadest palju keerulisem), samas kui just suurkorporatsioonide rikkumised on korporatsiooni mastaapsuse tõttu enamasti ka mastaapsemad (seega igasuguse loogika järgi peaks põhiressursi panema nende avastamise ja takistamise).

Eelnevast lähtudes ei ole derivatiivne vastutus midagi sellist, millega hirmutada neid, kes ei poolda haldussanktsioone. Vastupidi, küsimus derivatiivse vastutuse põhimõtte põhjendatusest tuleks tõstatada ka karistusõiguse tasandil ning seda põhimõtet ei ole võimalik kaitsta argumendiga, et muul viisil (s.o organisatsioonilise vastutuse põhimõtet rakendades) juriidilise isiku vastutust kindlaks teha ei tohi. Muu maailma (sh demokraatlike ja lausa nii liberaalsete riikide nagu Holland) kogemus näitab, et saab ja tohib küll, kuid selleks on vaja innovatiivset n-ö kastist välja mõtlemist ning derivatiivse vastutuse objektiivset ja emotsioonidest vaba kaardistamist.

Päriselt ei saa nõustuda P. Pikamäe väitega, et nii karistusõiguslikele kui ka haldusõiguslikele sanktsioonidele kehtib *ne bis in idem* põhimõte. Eesti kohtupraktika kohaselt on see ilmselt korrektne. Nii EIK kui ka EK viimase aja praktika näitab aga, et kui süütegu kvalifitseeritakse ümber haldussanktsiooniks, on see avatud nii uuesti menetlemisele kui ka uuesti karistamisele. Seejuures on tingimused, millal seda teha võib, EIK praktikas äärmiselt laialivalguvad ja seetõttu raskesti kohaldatavad. Kumuleeruvad karistused ei tohi küll olla ebaproportsionaalsed, kuid viimane sõltub suuresti järelevalveasutuste põhjendamisoskusest. Seega, kui need trahvid sisalduvad karistusõiguses, on nad kaitstud *ne bis in idem* põhimõttega, ent kui nad sealt välja tõstetakse, ei ole *ne bis in idem* kui üks olulisi õiguskindluse tagajaid neile enam täies ulatuses kohaldatav. See võib tunduda atraktiivne, kuid võrd annab haldusorganile võimaluse ühele teole mitu korda ja mitme erineva karistusliku meetmega reageerida. Seejuures viib teatud rikkumiste väljatõstmine karistusõigustest meelevaldse tulemuseni – *ne bis in idem* kehtib sellisel juhul neile tegudele, mille seadusandja on otsustanud jätta karistusõiguslikuks, kuid täies ulatuses enam mitte nendele, mille seadusandja on kvalifitseerinud haldusrikkumistena ja mida on P. Pikamäe ise kirjeldanud väärtusneutraalse ja karistusõigusliku reaktsiooni mitteväärivalt ebaolulistena. Ometi, nagu juba eespool argumenteeriti, võivad

haldusrikkumiste eest ettenähtavad sanktsioonid oluliselt raskemad kui süüteo menetluses ettenähtavad sanktsioonid.

Tuleb veel kord ja tungivalt rõhutada, et Engeli kriteeriumidest lähtudes ei pääse halduskaristuste ülevõtmisel halduskaristustena üle ega ümber arvukatest, meie õiguskorras väärteo- ja kriminaalmenetluses kehtestatud õiguslikest garantiidest. Seejuures tuleb välja tuua olemuslik vastuolu meie käsutuses olevates seaduseelnõule 94 SE antud arvamustes. Nimelt, ühelt poolt kirjutab P. Pikamäe väärtegudest kui erilist riiklikku hukkamõistu pälvivatest tegudest, mille eest karistamine viib isikute stigmatiseerimiseni ja mille kehtestamine seaduses tähendab kriminaliseerimist. Teiselt poolt märgib ta aga, et väärteomenetlus on konstrueeritud vähemtähtsate rikkumiste menetlemiseks ega pole seega kohane suurte, 20 miljoni euron ulatuvate trahvide kohaldamiseks. Kohtuvälised menetlejad soovivad oma arvamuses, et väärteomenetlus on nendesamade trahvide menetluseks liiga keerukas. Käesoleva analüüsi autorid mõistavad arvamuste ebakõlasid järgnevalt. P. Pikamäe leiab, et väärteomenetlus ei ole kohane menetlema nii raskeid karistusi, nagu seda EL halduskaristused võivad olla, kuna see on disainitud vähemtähtsate süütegude arutamiseks. Analüüsi autorid on selle seisukohaga nõus, kuid tõstatavad seejuures küsimuse, kuidas halduskaristusmenetlus saaks selleks kohane olla ilma, et selles tagataks kriminaalmenetluslikud garantiid? Kui aga viimast tehakse, siis millisel põhjusel saame rääkida halduskaristusmenetluse tõhususest, mida kohtuvälised menetlejad nõuavad ja P. Pikamäe oma arvamuses rõhutab? Eelnevate näidete pinnal koorubki välja oluline vastuolu halduskaristuste pooldajate seisukohtades, mida nad ei suuda kõrvaldada, kuivõrd nende seisukohad ei põhine põhjalikul ja mitmekülgisel analüüsil. Nimelt, halduskaristuste pooldajad esitavad mitu omavahel vastuolus olevat ja lepitamatut väidet:

1. Väärteomenetlus ei ole kohane menetlus halduskaristuste kehtestamiseks, kuna halduskaristused on nii rasked, et lõhuvad praeguse sanktsioonide tasakaalu kuritegude-väärtegude vahel. Analüüsi autorite järeldus selle väite pinnalt – haldussanktsioonid on oma olemuselt raskemad kui väärteod, seega kuriteod.
2. Väärteomenetlus on vähemtähtsate süütegude jaoks mõeldud menetlus ja ei sobi halduskaristuste jaoks, mis on keskmisest väärteost oluliselt raskemad. Analüüsi autorite järeldus selle väite pinnalt – haldussanktsioonid on oma olemuselt raskemad kui väärteod, seega kuriteod.
3. EL haldusrikkumisi tuleks menetleda kiiresti ja efektiivselt, sh selle menetluse (ehk väärteomenetluse) väliselt, mis on ülikeerukas, kuid samal ajal mõeldud vähetähtsate rikkumiste menetlemiseks. Analüüsi autorite järeldus selle väite pinnalt – väärteomenetlus on oma olemuselt nii keeruline ja õiguslike garantiide mahukas, et võimaldaks isikute kaitstuse seisukohalt halduskaristused kenasti ära menetleda, kusjuures praegused väärteod kui vähetähtsad rikkumised võiks enda jaoks saada hoopis lihtsama menetluse. Samas, see lähenemine halduskaristuste pooldajatele ei sobi, sest nemad nõuavad kiiremat ja efektiivsemat menetlust.

Kõiki eelnevaid argumente kokku võttes ei toeta käesoleva analüüsi autorid EL haldustrahvide sätetamist halduskaristusmenetluses, arvestades nii EIK Engeli kriteeriumeid (mille järgi need on ilmselgelt kriminaalkaristused, st sisaldavad põnaalset mateeriat) kui ka asjaolu, et halduskaristusmenetluses on tendents mitte järgida isikute põhiõigusi samas mahus, mis süüteo menetluses (sh on seda tendentsi märgata ka EK praktikas, mis on kohati vastuolus Engeli praktikaga, samuti on EIK ise teinud *ne bis in idem* vallas olulisi järeleandmisi). Asjaolu, et enamik riike halduskorras karistamisega kaasa on läinud, ei näita *per se* seda, et tegemist on korrektse

lahendusega. Tegemist on lihtsalt riigivõimule soodsama ja mugavama lahendusega, mille tagajärjeks on karistusnormide vohamine ja kodanike õiguste põhjendamatu piiramine. Kuivõrd haldustrahvide puhul peab Engeli kriteeriumide järgi tagama ka kõik kriminaalmenetlusele omased olulisemad põhiõigused, on analüüsi autorid selle vastu, et süüteomenetluses kohaldatavate põhiõiguste osas hakkaks kohtupraktikat kujundama kaks põhifunktsioonilt ja institutsionaalselt eraldiseisvat kohtusüsteemi - maakohtud ja halduskohtud.

Seega kuigi on tõsi, et Engeli kriteeriumi järgi ei ole oluline, millise nime järgi menetluses (kriminaal-, väärteo-, haldusmenetlus) isikut karistatakse, peasi et põnaalse materia olemasolul tagatakse isikule kõik põhiõiguslikud garantiid, ei ole halduskaristuste tõstmine väljapoole süüteomenetlust põhjendatud ei õiguskorra läbipaistvuse argumendi tõttu ega ka seetõttu, et selleks puudub mõttekus (milleks töötada välja uus kriminaal- ja väärteomenetlusele sarnaste õiguslike garantiidega menetlus, kui meil kaks sellist juba olemas on). Samuti, arvestades seda, et uue õigusharu kujundamine on põhimõtteline ja äärmiselt ajamahukas ülesanne, on ülimalt ebatõenäoline, et EL institutsioonide poolt kehtestatud tähtaegade raames töötatakse välja nii materiaalõiguslik kui ka menetlusõiguslik vastanduvaid huvisid (efektiivsus vs põhiõigused) tasakaalustatult arvesse võttev lahendus halduskaristuste ülevõtmiseks halduskaristustena. Kui halduskaristuste ülevõtmise lahendus halduskaristustena töötatakse aga ajasurve tõttu välja kiirustades ja süsteemi terviklikkust arvesse võtma, satuvad ohtu paljud õiguslikud garantiid ja põhimõtted, millist olukorda Eesti kui õigusriik endale mitte mingil juhul lubada ei tohiks.

Lisa. Halduskaristusi sätestavad EL õigusaktid

Analüüsi läbiviijad said koostöös tellijatega järgmise informatsiooni EL õigusaktidest, mis näevad ette halduskaristusi, ja mille ülevõtmine Eesti jaoks on kohustuslik.

1. Justiitsministeerium

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1, 11. detsember 2018, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsiniormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine. – ELT L 11, 14.01.2019.
2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). – ELT L 119, 4.5.2016, p. 1–88.
3. Nn OMNIBUS direktiiv: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/03/29/eu-to-modernise-law-on-consumer-protection/>

2. Keskkonnaministeeriumi valdkond

Kliimavaldkond

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhooonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ.

- 1.1. Artikli 16 lõike 3 kohaselt tagavad liikmesriigid, et käitaja või õhusõiduki käitaja, kes ei tagasta iga aasta 30. aprilliks eelneva aasta heitkogustele vastaval hulgal lubatud heitkoguse ühikuid, peab ülemääraste heitkoguste eest trahvi tasuma. Ülemääraste heitkoguste trahv on 100 eurot iga õhku paisatud tonni süsinikdioksiidi ekvivalendi kohta, mille osas käitaja või õhusõiduki käitaja ei ole lubatud heitkoguse ühikuid tagastanud. Ülemääraste heitkoguste trahvi tasumine ei vabasta käitajat või õhusõiduki käitajat kohustusest tagastada järgneva kalendriaastaga seotud lubatud heitkoguse ühikute tagastamisel nendele ülemäärastele heitkogustele vastaval hulgal lubatud heitkoguse ühikuid.

Atmosfääriõhu kaitse seaduse § 169. Lubatud heitkoguse ühikute hüvitis.

- 1.2. Artikli 16 lõike 5 kohaselt võib teda haldav liikmesriik teha komisjonile taotluse kehtestada asjaomasele õhusõiduki käitajale tegevuskeeld, kui õhusõiduki käitaja ei täida käesoleva direktiivi nõudeid ja kui järgimist ei suudeta tagada muude täitemeetmetega.

Lõike 10 kohaselt võib komisjon liikmesriigi taotlusel kooskõlas artikli 22a lõikes 2 osutatud kontrollimenetlusega võtta vastu otsuse kehtestada asjaomase õhusõiduki käitajale tegevuskeeld.

Lennundusseaduse § 151. Õhusõiduki käitaja tegevuskeeld.

2. Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2018/2067, milles käsitletakse andmete tõendamist ja tõendajate akrediteerimist vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2003/87/EÜ, artikli 54 kohaselt võib riiklik akrediteerimisasutus tõendaja akrediteeringu peatada, tühistada või akrediteerimisulatus kitsendada, kui tõendaja ei täida käesoleva määruse nõudeid. Määruses loetletud juhud, mil akrediteering peatatakse, kitsendatakse või tühistatakse.

Artikli 54 lõike 1 kohaselt kehtestab riiklik akrediteerimisasutus akrediteeringu peatamise, tühistamise ja akrediteerimisulatus kitsendamise protseduuri ning rakendab ja haldab seda.

Eesti Akrediteerimiskeskus on kehtestanud akrediteerimishindamise protseduuri EAK J2, mis muuhulgas reguleerib akrediteeringu peatamist, kehtetuks tunnistamist ja kitsendamist. Juhis on kättesaadaval veebilehel: <http://www.eak.ee/dokumendid/pdf/EAKJ2e.pdf>.

Vedelkütuste valdkond

3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2016/802, mis käsitleb väävlisisalduse vähendamist teatavates vedelkütustes (ELT L 132, 21.05.2016, lk 58–78), artikli 18 kohaselt kehtestavad liikmesriigid karistused, mida kohaldatakse käesoleva direktiivi kohaselt vastu võetud siseriiklike sätete rikkumise korral. Kehtestatud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad ning võivad hõlmata sellisel viisil arvatud trahve, millega tagatakse, et esimeses lõigus osutatud siseriiklike õigusnormide rikkumisest majanduslikku kasu saanu jäetakse saadust ilma ja et trahvid suurenevad järk-järgult korduvate rikkumiste puhul.

Arvestatakse karistuse mõistmisel.

Kalavarude valdkond

4. Nõukogu määrus (EÜ) nr 1005/2008, 29. september 2008, millega luuakse ühenduse süsteem ebaseadusliku, teatamata ja reguleerimata kalapüügi vältimiseks, ärahoidmiseks ja lõpetamiseks ning muudetakse määrusi (EMÜ) nr 2847/93, (EÜ) nr 1936/2001 ja (EÜ) nr 601/2004 ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EÜ) nr 1093/94 ja (EÜ) nr 1447/1999, artikli 44 kohaselt tagavad liikmesriigid, et tõsise rikkumise toime pannud füüsilist isikut või selle eest vastutavaks tunnistatud juriidilist isikut karistatakse tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate haldussanktsioonidega. Sama artikli kohaselt määravad liikmesriigid maksimumsanktsiooni, mille suuruseks on tõsise rikkumise toimepanemise teel saadud kalandustoodete vähemalt viiekordne väärtus. Kui tõsist rikkumist järgmise viie aasta jooksul korratakse, määravad liikmesriigid maksimumsanktsiooni, mille suuruseks on tõsise rikkumise toimepanemise teel saadud kalandustoodete vähemalt kaheksakordne väärtus.

Kalapüügiseaduse kahjude hüvitamise regulatsioon.

5. Nõukogu määrus (EÜ) nr 1224/2009, 20. november 2009, millega luuakse liidu kontrollisüsteem ühise kalanduspoliitika eeskirjade järgimise tagamiseks, muudetakse määrusi (EÜ) nr 847/96, (EÜ) nr 2371/2002, (EÜ) nr 811/2004, (EÜ) nr 768/2005, (EÜ) nr 2115/2005, (EÜ) nr 2166/2005, (EÜ) nr 388/2006, (EÜ) nr 509/2007, (EÜ) nr 676/2007, (EÜ) nr 1098/2007, (EÜ) nr 1300/2008, (EÜ) nr 1342/2008 ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EMÜ) nr 2847/93, (EÜ) nr 1627/94 ja (EÜ) nr 1966/2006.

- 5.1. Artikli 90 kohaselt vastavalt määruse (EÜ) nr 1005/2008 IX peatükis sätestatud karistuste ja meetmete ulatusele.

Kalapüügiseaduse kahjude hüvitamise regulatsioon.

Nõukogu määrust nr 1224/2009 kavandatakse muuta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52018PC0368>. Eelnõuga (art 91a) kavandatakse näha ette karistuste määrad ka määruses 1224/2009, mis erinevad määruses 1005/2008 sätestatuga selle poolest, et eelnõus kasutatakse termini „sanctions“ asemel terminit „fines“ ja kehtestatakse lisaks maksimummäärale ka miinimummäär, milleks on vähemalt kolmekordne, korduval rikkumisel vähemalt viiekordne saadud kalandustoodete väärtus.

- 5.2. Artikli 92 kohaselt kohaldavad liikmesriigid määruse (EÜ) nr 1005/2008 artikli 42 lõike 1 punktis a osutatud tõsiste rikkumiste korral punktisüsteemi, mille alusel saab kalalaevatunnistuse omanik ühise kalanduspoliitika eeskirjade rikkumise tulemusena asjakohaseid punkte. Kui punktide koguarv on võrdne teatava punktide arvuga või ületab selle, peatatakse kalalaevatunnistus automaatselt vähemalt kaheks kuuks. Kõnealune periood on neli kuud, kui kalalaevatunnistus peatatakse teist korda, kaheksa kuud, kui kalalaevatunnistus peatatakse kolmandat korda, ning üks aasta, kui kalalaevatunnistus peatatakse neljandat korda seetõttu, et tunnistuse omanikule on määratud teatav arv punkte. Kui omanikule määratakse teatav arv punkte viiendat korda, võetakse kalalaevatunnistus jäädavalt ära. Liikmesriigid kehtestavad artikli 92 kohaselt punktisüsteemi, mille kohaselt määratakse laeva kaptenile ühise kalanduspoliitika eeskirjade tõsise rikkumise korral asjakohane arv punkte.

Kalapüügiseadus § 38 lõike 4 punkt 2 ja lõike 6 punkt 2 Kalalaevatunnistuse kehtetuks tunnistamine ja peatamine ning § 72 Tõsiste rikkumiste punktisüsteem merel.

Kiirguse valdkond

6. Nõukogu direktiiv 2009/71/ Euratom, 25. juuni 2009, millega luuakse tuumaseadmete tuumaohutust käsitlev ühenduse raamistik art 4 lõige 1e tõhusad ja proportsionaalsed jõustamismeetmed, sealhulgas asjakohasel juhul parandusmeetmed või tuumaseadme käitamise peatamine ja loa muutmise või kehtetuks tunnistamine.
7. Nõukogu direktiiv 2011/70/Euratom, 19. juuli 2011, millega luuakse ühenduse raamistik kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete vastutustundlikuks ja ohutuks käitlemiseks, artikli 5 lõikes 1e on sätestatud liikmesriigi kohustus ette näha jõustamismeetmed, sealhulgas käitlemise peatamine ja tegevusloa muutmise, kehtivusaja lõppemine või kehtetuks tunnistamine, vajaduse korral koos nõuetega alternatiivsetele lahendustele, mis annavad tulemuseks tõhustatud ohutuse.

Kiirgusseaduse § 77 näeb ette kiirgustegevusloa muutmise ja kehtetuks tunnistamise.

Looduskaitse valdkond

8. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1143/2014, looduslikku tasakaalu ohustavate võõrliikide sissetoomise ja levimise ennetamise ja ohjamise kohta, mille artikkel 30 näeb ette, et liikmesriigid kehtestavad määruse nõuete rikkumise kohta karistussätted. Kehtestatud

karistused peavad olema tulemuslikud, proportsionaalsed ja hoiatavad. Karistused võivad hõlmata muuhulgas järgmist:

- a) rahatrahvid;
- b) selliste liidu jaoks probleemsete looduslikku tasakaalu ohustavate võõrliikide arestimine, mis ei vasta nõuetele;
- c) artikli 8 kohaselt välja antud loa viivitamatu peatamine või kehtetuks tunnistamine.

Looduskaitseaduse § 74¹ (rahatrahv), § 75¹ (konfiskeerimine), § 57 lõike 11 kohaselt on EL-i määruse nr 1143/2014 artikli 8 lõike 2 ja 5 kohaselt pädev asutus Keskkonnaamet (loa peatamine või kehtetuks tunnistamine tuleneb EL-i määruse art 8 lõikest 5).

3. Maaeluministeerium

1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 1306/2013 sätestatud halduskaristused, nt mittevastavusega seotud koguse ja/või ajavahemiku alusel arvatud summa maksmine, heakskiidu, tunnustuse või loa peatamine või kehtetuks tunnistamine, asjaomases toetuskavas või toetusmeetmes või muus meetmes osalemise õigusest ilma jätmine (art 63 lõige 2, art 64 lõiked 4 ja 5, art 77 lõiked 4 ja 5, art 91 lõige 1, art 99);

2) komisjoni rakendusmääruses (EL) nr 809/2014, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1306/2013 rakenduseeskirjad seoses ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi, maaelu arengu meetmete ja nõuetele vastavusega (ELT L 227, 31.07.2014, lk 69–124), sätestatud halduskaristused, nt karistussumma maksmine, järgmiseks kalendriaastaks toetusesaajate hulgast välja arvamine (art 5, art 63, art 75);

3) Komisjoni delegeeritud määruses (EL) nr 640/2014 sätestatud halduskaristused, nt rahalise lisakaristuse kohaldamine, järgnevate kalendriaastate toetussummade vähendamine, järgmiseks kalendriaastaks toetusesaajate hulgast välja arvamine (art 16, art 19, art 19a, art 20, art 21, art 28, art 31, art 35 lõiked 1–2 ja 4–7);

4) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 508/2014 Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 2328/2003, (EÜ) nr 861/2006, (EÜ) nr 1198/2006 ja (EÜ) nr 791/2007 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1255/2011 (ELT L 149, 20.05.2014, lk 1–66), sätestatud halduskaristused, nt toetuse taotlused ei ole kindlaks määratud ajavahemikus vastuvõetavad (art 10 ja selles viidatud õigusaktid nagu nõukogu määrus (EÜ) nr 1005/2008, mille IX peatükk sisaldab sanktsioone, ning nõukogu määrus (EÜ) 1224/2009 artiklid 90 ja 92, milles on ette nähtud tõsiste rikkumistega kaasnevad karistused ja tõsiste rikkumiste punktisüsteem).

5.) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 2017/625, mis käsitleb ametlikku kontrolli ja muid ametlikke toiminguid, mida tehakse eesmärgiga tagada toidu- ja söödaalaste õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu, taimetervise- ja taimekaitsevahendite alaste õigusnormide kohaldamine, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseid (EÜ) nr 999/2001, (EÜ) nr 396/2005, (EÜ) nr 1069/2009, (EÜ) nr 1107/2009, (EL) nr 1151/2012, (EL) nr 652/2014, (EL)

2016/429 ja (EL) 2016/2031, nõukogu määruseid (EÜ) nr 1/2005 ja (EÜ) nr 1099/2009 ning nõukogu direktiive 98/58/EÜ, 1999/74/EÜ, 2007/43/EÜ, 2008/119/EÜ ja 2008/120/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused (EÜ) nr 854/2004 ja (EÜ) nr 882/2004, nõukogu direktiivid 89/608/EMÜ, 89/662/EMÜ, 90/425/EMÜ, 91/496/EMÜ, 96/23/EÜ, 96/93/EÜ ja 97/78/EÜ ja nõukogu otsus 92/438/EMÜ (ametliku kontrolli määrus) artikli 139 lõikes 2 sätestatu, mille kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et nimetatud määruse normide pettuse või eksitava tegevuse teel toime pandud rikkumise korral kohaldatavad rahalised karistused vastavad kas ettevõtja saadavatele majanduslikele eelistele või teatavale protsentides väljendatud osale ettevõtja käibest.

Euroopa Liidu tasandil on hetkel väljatöötamisel Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõu ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta, millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1306/2013, mis hakkab käsitlema Euroopa Liidu ühist põllumajanduspoliitikat pärast käesolevat, 2020. aastaga lõppevat perioodi. Selle eelnõu puhul on halduskaristuste ja –meetmete osas asjakohased artikli 57 lõike 1 punkt d (üldine reegel), artikkel 70 (kohustus liikmesriikidele seada sisse kontrolli- ja karistuste süsteem ühtse haldus- ja kontrollisüsteemiga hõlmatud toetuste puhul) ning artiklid 85–87 (tingimuslikkuse süsteem).

4. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valdkond

11. mai 2005 direktiiv 2005/29/EÜ, 11. mai 2005, mis käsitleb ettevõtja ja tarbija vaheliste tehingutega seotud ebaausaid kaubandustavasid siseturul ning millega muudetakse nõukogu direktiivi 84/450/EMÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 97/7/EÜ, 98/27/EÜ ja 2002/65/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 2006/2004 (**ebaausate kaubandustavade direktiiv**) artikkel 13:

3. Member States shall ensure that when penalties are to be imposed in accordance with Article 21 of Regulation (EU) 2017/2394, they include either the possibility to impose fines through administrative procedures or to initiate legal proceedings for the imposition of fines, or both, the maximum amount of which shall be at least 4 % of the trader's annual turnover in the Member State or Member States concerned. Without prejudice to that Regulation, for national constitutional reasons, Member States may restrict the imposition of fines to:

(a) infringements of Articles 6, 7, 8, 9 and of Annex I; and

(b) a trader's continued use of a commercial practice that has been deemed unfair by the competent national authority or court when the infringement is not covered by point (a).

4. For cases where a fine is to be imposed in accordance with paragraph 3, but the information on the trader's annual turnover is not available, Member States shall introduce the possibility to impose fines, the maximum amount of which shall be at least 2 million EUR.

25. oktoober 2011 direktiiv 2011/83/EL, 25. oktoober 2011, **tarbija õiguste kohta**, millega muudetakse nõukogu direktiivi 93/13/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 1999/44/EÜ ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 85/577/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 97/7/EÜ art 24

3. Member States shall ensure that when penalties are to be imposed in accordance with Article 21 of Regulation (EU) 2017/2394, they include either the possibility to impose fines through administrative procedures or to initiate legal proceedings for the imposition of fines, or both, the maximum amount of which shall be at least 4 % of the trader's annual turnover in the Member State or Member States concerned.

Lisaks on EL-s menetluses tarbijaõiguse ajakohastamise direktiivi eelnõu

5. Rahandusministeeriumi valdkond

I Määrused ja direktiivid

Õigusakt	Halduskaristusi ja – meetmeid sisaldavad artiklid	Riigisisene õigusakt/kommentaar
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 260/2012, millega kehtestatakse eurodes tehtavatele krediid- ja otsekorraldustele tehnilised ja ärilised nõuded ning muudetakse määrust (EÜ) nr 924/2009 (ik <i>REGULATION (EU) No 260/2012 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 14 March 2012 establishing technical and business requirements for credit transfers and direct debits in euro and amending Regulation (EC) No 924/2009</i>)</p>	<p>Art 10 Art 11</p>	<p>MERAS</p>
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/138/EÜ kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamise ja jätkamise kohta (ik <i>DIRECTIVE 2009/138/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the</i></p>	<p>Art 36(5) Art 37(3) Art 62 Art 85 Art 138(5) Art 139(3) Art 144 Art 155 Art 158 Art 258</p>	<p>KindITS</p>

<i>business of Insurance and Reinsurance (Solvency II)</i>		
Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/92/EL, maksekontoga seotud tasude võrreldavuse, maksekonto vahetamise ja põhimaksekontole juurdepääsu kohta (ik <i>DIRECTIVE 2014/92/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 July 2014 on the comparability of fees related to payment accounts, payment account switching and access to payment accounts with basic features</i>)	Art 26	TKS
Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2015/2366/EL, makseteenuste kohta siseturul (ik <i>DIRECTIVE (EU) 2015/2366 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 November 2015 on payment services in the internal market, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, and repealing Directive 2007/64/EC</i>)	Art 6(4) Art 13 Art 23 Art 103	MERAS, TKS
Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2015/751, kaardipõhiste maksetehingute vahendustasude kohta (ik <i>EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS (EL) 2015/751, kaardipõhiste maksetehingute vahendustasude kohta</i>)	Art 13 Art 14	MERAS
Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL,	Art 64 Art 65	KAS

<p>mis käsitleb krediidasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ</p> <p><i>(ik DIRECTIVE 2013/36/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC)</i></p>	<p>Art 66</p> <p>Art 67</p>	
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/50/EL, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2004/109/EÜ läbipaistvusnõuete ühtlustamise kohta teabele, mis kuulub avaldamisele emitentide kohta, kelle väärtpaberid on lubatud reguleeritud turul kauplemisele, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/71/EÜ väärtpaberite üldsusele pakkumisel või kauplemisele lubamisel avaldatava prospekti kohta ja komisjoni direktiivi 2007/14/EÜ, milles sätestatakse direktiivi 2004/109/EÜ teatavate sätete üksikasjalikud rakenduseeskirjad</p>	<p>Art 28</p> <p>Art 28a</p> <p>Art 28b</p> <p>Art 28c</p>	<p>VPTS</p>

<p>(ik <i>Directive 2013/50/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Directive 2004/109/EC of the European Parliament and of the Council on the harmonisation of transparency requirements in relation to information about issuers whose securities are admitted to trading on a regulated market, Directive 2003/71/EC of the European Parliament and of the Council on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading and Commission Directive 2007/14/EC laying down detailed rules for the implementation of certain provisions of Directive 2004/109/EC</i>)</p>		
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 596/2014, mis käsitleb turukuritarvitusi ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/6/EÜ ja komisjoni direktiivid 2003/124/EÜ, 2003/125/EÜ ja 2004/72/EÜ (ik <i>Regulation (EU) No 596/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on market abuse (market abuse regulation) and repealing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directives 2003/124/EC, 2003/125/EC and 2004/72/EC</i>)</p>	<p>Art 30 Art 31</p>	<p>VPTS, KarS</p>

<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/59/EL, millega luuakse krediidiasutuste ja investeerimisühingute finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse õigusraamistik ning muudetakse nõukogu direktiivi 82/891/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2001/24/EÜ, 2002/47/EÜ, 2004/25/EÜ, 2005/56/EÜ, 2007/36/EÜ, 2011/35/EL, 2012/30/EL ja 2013/36/EL ning määruseid (EL) nr 1093/2010 ja (EL) nr 648/2012</p> <p><i>(ik Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council)</i></p>	<p>Art 110 Art 111 Art 114</p>	<p>FELS</p>
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/65/EL finantsinstrumentide turgude kohta ning millega muudetakse direktiive 2002/92/EÜ ja 2011/61/EL</p> <p><i>(ik Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending</i></p>	<p>Art 69 Art 70 Art 72</p>	<p>VPTS</p>

<p><i>Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU)</i></p>		
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/91/EL, millega muudetakse direktiivi 2009/65/EÜ vabalt võõrandatavatesse väärtpaberitesse ühiseks investeeringuks loodud ettevõtjaid (eurofondid) käsitlevate õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta seoses deponooriumi ülesannete, tasustamispoliitika ja karistustega (ik <i>Directive 2014/91/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 amending Directive 2009/65/EC on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS) as regards depositary functions, remuneration policies and sanctions</i>)</p>	<p>Art 99 Art 99a Art 99c</p>	<p>IFS</p>
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 909/2014, mis käsitleb väärtpaberiarvelduse parandamist Euroopa Liidus ja väärtpaberite keskdeponooriume ning millega muudetakse direktiive 98/26/EÜ ja 2014/65/EL ning määrust (EL) nr 236/2012 (ik <i>Regulation (EU) No 909/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on improving securities settlement in the</i></p>	<p>Art 61 Art 63 Art 64</p>	<p>EVKS</p>

<p><i>European Union and on central securities depositories and amending Directives</i></p>		
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1286/2014, mis käsitleb kombineeritud jae- ja kindlustuspõhiste investeerimistoodete (PRIIPid) põhiteabedokumente (ik <i>Regulation (EU) No 1286/2014 of the European Parliament and of the Council of 26 November 2014 on key information documents for packaged retail and insurance-based investment products (PRIIPs)</i>)</p>	<p>Art 22–27</p>	<p>KindITS, KAS, IFS, VPTS</p>
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2015/849/EL, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ (ik <i>Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European</i></p>	<p>Art 58 Art 59 Art 60(4)</p>	<p>RahaPTS <i>Kommentaar:</i> „Halduskaristustena“ rakendatakse väärteokaristusi.</p>

<p><i>Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC)</i></p>		
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2015/2365, mis käsitleb väärtpaberite kaudu finantseerimise tehingute ja uuesti kasutamise läbipaistvust ning millega muudetakse määrust (EL) nr 648/2012 (ik <i>Regulation (EU) 2015/2365 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on transparency of securities financing transactions and of reuse and amending Regulation (EU) No 648/2012</i>)</p>	<p>Art 22 Art 23 Art 28</p>	<p>VPTS</p>
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2015/847, mis käsitleb rahaülekannetes edastatavat teavet ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1781/2006 (ik <i>Regulation (EU) 2015/847 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on information accompanying transfers of funds and repealing Regulation (EC) No 1781/2006</i>)</p>	<p>Art 17 Art 18 Art 20 Art 22</p>	<p>RahaPTS</p>
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/97, mis käsitleb kindlustustoodete turustamist (ik <i>Directive (EU) 2016/97 of the European Parliament and of the Council of 20 January 2016 on insurance distribution</i>)</p>	<p>Art 31 Art 33 Art 34</p>	<p>KindITS</p>
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/1011, mis käsitleb indekseid, mida kasutatakse</p>	<p>Art 41 Art 42 Art 43</p>	<p>VPTS</p>

<p>võrdlusalustena instrumentide ja –lepingute puhul või investeerimisfondide tootluse mõõtmiseks, ning millega muudetakse direktiive 2008/48/EÜ ja 2014/17/EL ning määrust (EL) 596/214 (ik <i>Regulation (EU) 2016/1011 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on indices used as benchmarks in financial instruments and financial contracts or to measure the performance of investment funds and amending Directives 2008/48/EC and 2014/17/EU and Regulation (EU) No 596/2014</i>)</p>		
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2017/1129, mis käsitleb väärtpaperite avalikul pakkumisel või reguleeritud turul kauplemisele võtmisel avaldatavat prospekti ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/71/EÜ (ik <i>Regulation (EU) 2017/1129 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading on a regulated market, and repealing Directive 2003/71/EC</i>)</p>	<p>Art 38 Art 39</p>	<p>VPTS (eelnõu staadiumis)</p>
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2017/828, millega muudetakse direktiivi 2007/36/EÜ seoses aktsionäride pikaajalise kaasamise soodustamisega</p>	<p>Art 14b</p>	<p>EVKS, VPTS (mõlemad eelnõu staadiumis)</p>

<p>(ik <i>Directive (EU) 2017/828 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017 amending Directive 2007/36/EC as regards the encouragement of long-term shareholder engagement</i>)</p>		
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 2017/1131 rahaturufondide kohta (ik <i>Regulation (EU) 2017/1131 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 on money market funds</i>)</p>	<p>Art 39 Art 40 Art 41</p>	<p>IFS (eelnõu staadiumis)</p>
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 2017/2402, millega kehtestatakse väärtpaperistamise üldnormid ning luuakse lihtsa, läbipaistva ja standarditud väärtpaperistamise erinormid ning millega muudetakse direktiive 2009/65/EÜ, 2009/138/EÜ ja 2011/61/EL ning määrusi (EÜ) nr 1060/2009 ja (EL) nr 648/2012 (ik <i>Regulation (EU) 2017/2402 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 laying down a general framework for securitisation and creating a specific framework for simple, transparent and standardised securitisation, and amending Directives 2009/65/EC, 2009/138/EC and 2011/61/EU and Regulations (EC) No 1060/2009 and (EU) No 648/2012</i>)</p>	<p>Art 30(5) Art 32 Art 33</p>	<p>VPTS (eelnõu staadiumis)</p>
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2019/1238, üleeuroopalise</p>	<p>Art 61 Art 62 Art 63</p>	<p><i>Kommentaar:</i> Määrust hakatakse kohaldama 12 kuud pärast artikli 28 lõikes</p>

<p>personaalse pensionitoote (PEPP) kohta (ik <i>Regulation (EU) 2019/1238 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on a pan-European Personal Pension Product (PEPP)</i>)</p>	<p>Art 67 Art 68</p>	<p>5, artikli 30 lõikes 2, artikli 33 lõikes 3, artikli 36 lõikes 2, artikli 37 lõikes 2, artikli 45 lõikes 3 ja artikli 46 lõikes 3 osutatud delegeeritud õigusaktide avaldamist <i>Euroopa Liidu Teatajas</i>.</p>
<p><i>Kommentaar:</i> Määrust hakatakse kohaldama 12 kuud pärast artikli 28 lõikes 5, artikli 30 lõikes 2, artikli 33 lõikes 3, artikli 36 lõikes 2, artikli 37 lõikes 2, artikli 45 lõikes 3 ja artikli 46 lõikes 3 osutatud delegeeritud õigusaktide avaldamist <i>Euroopa Liidu Teatajas</i>.</p>	<p>pp (16) Art 33 Art 30a Art 30b</p>	<p>AudS <i>Kommentaar:</i> Väärtegude kohtuväline menetleja on Rahandusministeerium</p>
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2017/1951, 25. oktoober 2017, millega muudetakse määrust (EL) nr 99/2013 Euroopa statistikaprogrammi 2013–2017 kohta, pikendades seda aastani 2020 (ik <i>Regulation (EU) 2017/1951 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2017 amending Regulation (EU) No 99/2013 on the European statistical programme 2013-17, by extending it to 2020</i>)</p>	<p>Art 13</p>	<p>RStS (§ 40; § 41) <i>Kommentaar:</i> Seletuskiri riikliku statistika seaduse eelnõu (739 SE) esimese lugemise muudetud teksti juurde: „3.9. Vastutus Eelnõu §-s 40 sätestatakse vastutus ning karistus andmete ebaseadusliku levitamise eest. Võrreldes kehtiva seadusega karistumäärasid ei muudeta. Eelnõu § 41 põhjal kohaldatakse käeoleva seaduse §-s 40 sätestatud väärtegudele karistusseadustiku üldosa ja väärteomenetluse seadustiku sätteid. Paragrahvis 40 sätestatud väärtegude kohtuväline menetleja on Andmekaitse Inspeksioon. Kehtiva RStS §-ga 111 sätestatakse trahvimäärad riiklike statistiliste vaatlustega kogutavate andmete esitamata jätmise või moonutatult esitamise eest. Eelnõuga</p>

		<p>sarnaseid karistussätteid ette ei nähta. Eelnõu kohaselt tehakse andmete esitamata jätmise või valeandmete esitamise korral ettekirjutus ning ettekirjutuse täitmata jätmisel nähakse ette sunniraha kohaldamise võimalus. Statistikaamet ja Eesti Pank on seisukohal, et ettekirjutuste ja sunnirahaga on võimalik tagada andmete õigeaegne laekumine, seega puudub vajadus karistussätete järele ettekirjutuse täitmata jätmise eest.</p> <p>...</p> <p>Riikliku statistika seaduse §-s 39 sätestatakse ka preventiivne meede, milleks on riikliku statistika tegija õigus teostada riiklikku ja haldusjärelvalvet RStS-s ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle.“</p>
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1091, 18. juuli 2018, mis käsitleb integreeritud statistikat põllumajanduslike majapidamiste kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks määrused (EÜ) nr 1166/2008 ja (EL) nr 1337/2011 (ik <i>Regulation (EU) 2018/1091 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on integrated farm statistics and repealing Regulations (EC) No 1166/2008 and (EU) No 1337/2011</i>)</p>	Art 15	RStS
<p>Nõukogu direktiiv 2011/16/EL, 15. veebruar 2011 ,</p>	Art 25a	MKS (§ 1553) <i>Kommentaar:</i>

<p>maksustamisalase halduskoostöö kohta ja direktiivi 77/799/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ik <i>Council Directive 2011/16/EU of 15 February 2011 on administrative cooperation in the field of taxation and repealing Directive 77/799/EEC</i> ja Nõukogu direktiiv (EL) 2018/822, 25. mai 2018, millega muudetakse direktiivi 2011/16/EL seoses kohustusliku automaatse teabevahetusega maksustamise valdkonnas aruandavate piiriüleste skeemide puhul <i>Council Directive (EU) 2018/822 of 25 May 2018 amending Directive 2011/16/EU as regards mandatory automatic exchange of information in the field of taxation in relation to reportable cross-border arrangements</i>)</p>		<p>PS! Siin on sõnastust kohendatud OECD teabevahetuse standardi nõuetest lähtuvalt. Ehk see karistus peab sobima nii EL kui OECD vajaduste jaoks.</p> <p>Märkus: see karistus on seatud võimalikult madal nii-öelda üleminekuajaks. Esmalt kehtestati finantskontode alase teabevahetuse tagamiseks. See kohustus paneb suure halduskoormuse finantssektorile. Seetõttu algselt sooviti vähemalt karistuse poole pealt tagada ettevõtete jaoks võimalikult leebe sisse elamine uute kohustuste täimisele. Seni ei ole OECD ega EL trahvi suuruse osas seisukohta kujundanud. Võib eeldada, et lähitulevikus nõutakse siiski kõrgemat trahvi.</p>
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 952/2013, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik (ik <i>Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code</i>)</p>	<p>Art 42 lg 2 p a, b</p>	<p>TS (§-d 69-77; § 45 lg 2; § 45 lg 5 p 1)</p> <p><i>Kommentaar:</i></p> <p>Artikli 42 kohaselt peab liikmesriik ette nägema halduskaristused tollieeskirjade rikkumise eest. Karistusena võib määrata rahatrahvi ja/või haldusmeetmena peatada või tunnistada kehtetuks tolli poolt väljastatud luba.</p> <p>Art 42 lg 2 punktis a viidatud rahatrahvid tollieeskirjade rikkumise eest on kehtestatud tolliseaduse §-des 69-77.</p>

		Art 42 lg 2 punktis b viidatud loa peatamise jm meede on kehtestatud tolliseaduse § 45 lg 2 ja § 45 lg 5 p 1.
Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1173/2011, 16. november 2011, eelarvejärelevalve tõhusa rakendamise kohta euroalal (ik <i>Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area</i>)	Terve määrus sisuliselt reguleeribki trahvide määramise korda, konkreetsemalt alates Art 4.	<i>Kommentaar:</i> EL majanduskoordinatsiooni tõhustamise raames võeti aastal 2011 vastu määrus, millega teatud juhtudel (ülemäärase eelarvepuudujäägi mittekorrigeerimise korral) võib KOM teha ettepaneku liikmesriikidele trahve määrata.
Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1174/2011, 16. november 2011, euroalal esineva ülemäärase makromajandusliku tasakaalustamatuse korrigeerimiseks võetavate täitemeetmete kohta (ik <i>Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area</i>)	Art 3	<i>Kommentaar:</i> EL majandusjuhtimise raamistikus hinnatakse iga-aastaselt LRde makromajanduslikke tasakaalustamatusi. Kui tasakaalustamatused on ülemäärased ning LR neid ei korrigeeri, võidakse LRi karistada. Art 3 sätestab, et kui liikmesriik jätab täitmata nõukogu soovitusel, tuleks talle määrata intressikandev tagatis või trahv. Samuti tuleks liikmesriiki üldjuhul karistada iga-aastase trahviga, kui ta ei täida korduvalt nõuet koostada nõukogu soovitusel täitmiseks parandusmeetmete kava. Intressikandva tagatise või iga-aastase trahvi suurus on 0,1 % asjaomase liikmesriigi eelmise aasta SKPst.

II Ülevõtmisel määrused ja direktiivid

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2019/1156, 20. juuni 2019, millega lihtsustatakse investeerimisfondide piiriülest	Art 14	
---	---------------	--

<p>turustamist ning muudetakse määrusi (EL) nr 345/2013, (EL) nr 346/2013 ja (EL) nr 1286/2014 (ik <i>Regulation (EU) 2017/1951 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2017 amending Regulation (EU) No 99/2013 on the European statistical programme 2013-17, by extending it to 2020</i>)</p>		
<p>RRM pakett: 20. mail 2019. a avaldati Euroopa Liidu Teatajas järgmised ulatuslikud muudatused EL pangandussektorit reguleerivates õigusaktides (ülevõtmise tähtaeg detsember 2020):</p>		
<p>1. Direktiiv (EL) 2019/878, millega muudetakse direktiivi 2013/36/EL seoses vabastatud üksuste, finantsvaldusettevõtjate, segafinantsvaldusettevõtjate, tasustamise, järelevaevemeetmete ja -volituste ning kapitali säilitamise meetmetega (edaspidi: CRD V)6. (ik <i>Directive (EU) 2019/878 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 amending Directive 2013/36/EU as regards exempted entities, financial holding companies, mixed financial holding companies, remuneration, supervisory measures and powers and capital conservation measures</i>)</p>	<p>Art 1 (9); (16); (28), (42); (47); (49)</p>	<p><i>Kommentaar:</i> Art 63 lõikesse 1 on lisatud järgmine lõik: „Liikmesriigid näevad ette, et pädevad asutused võivad nõuda esimeses lõigus osutatud isiku asendamist, kui see isik rikub oma kohustusi, mis tulenevad esimesest lõigust.“ Art 91 lõige 1 on asendatud järgmisega: „1. Krediidiasutustel ja investeerimisühingutel, finantsvaldusettevõtjatel ja segafinantsvaldusettevõtjatel lasub esmane vastutus selle tagamise eest, et juhtorgani liikmete maine oleks igal ajal piisavalt hea ning neil oleksid piisavad teadmised, oskused ja kogemused oma kohustuste täitmiseks. Juhtorgani liikmed peavad vastama eelkõige lõigetes 2–8 sätestatud nõuetele. Kui juhtorgani liikmed ei täida käesoleva lõike nõudeid, on pädevatel asutustel õigus</p>

		sellised liikmed juhtorganist kõrvaldada. Eelkõige kontrollivad pädevad asutused, kas käesolevas lõikes sätestatud nõuded on endiselt täidetud, kui neil on piisavalt alust kahtlustada, et kõnealuses krediidasutuses või investeerimisühingus on toimunud rahapesu või terrorismi rahastamine või vastav katse või on selleks olemas suurenenud risk.“
2. Direktiiv (EL) 2019/879, millega muudetakse direktiivi 2014/59/EL seoses krediidasutuste ja investeerimisühingute kahjumikatmis- ja rekapiitalseerimisvõimega ning direktiivi 98/26/EÜ (BRRD II) ⁷ (ik <i>Directive (EU) 2019/879 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 amending Directive 2014/59/EU as regards the loss-absorbing and recapitalisation capacity of credit institutions and investment firms and Directive 98/26/EC</i>)	Art 1 (17)	
3. Määrus (EL) 2019/877, millega muudetakse määrust (EL) nr 806/2014 seoses krediidasutuste ja investeerimisühingute kahjumikatmis- ja rekapiitalseerimisvõimega (SRMR II) ⁸ . (ik <i>Regulation (EU) 2019/877 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 amending Regulation (EU) No 806/2014 as regards the loss-absorbing and recapitalisation</i>	Art 1 (6)	

<p><i>capacity of credit institutions and investment firms)</i></p>		
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/843, 30. mai 2018, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiive 2009/138/EÜ ja 2013/36/EL (ik <i>Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU</i>)</p>		
<p>SN 2147/19 Institutsioonidevaheline dokument: 2017/0048(COD)</p>	<p>Art 10 (8) Art 14 (4)</p>	<p><i>Kommentaar:</i> Liikmesriigid ja komisjon võtavad asjakohaseid meetmeid, et hoida ära vahetatud andmete statistilise konfidentsiaalsuse nõude rikkumist ja karistada selliste õigusrikkumiste eest. Kehtestatud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.</p>
<p>Nõukogu direktiiv (EL) 2017/1852, 10. oktoober 2017, maksuvaidluste lahendamise mehhanismide kohta Euroopa Liidus (2017/1852) (ik <i>Council Directive (EU) 2017/1852 of 10 October 2017 on tax dispute resolution mechanisms in the European Union</i>)</p>	<p>Art 3 (3)</p>	<p>MKS <i>Kommentaar:</i> Võetakse üle maksukorralduse seadusesse (MKS): MKS § 1561. Vaidluse lahendamise menetluses saladuse hoidmise kohustuse rikkumine (1) Käesoleva seaduse 141. peatükis sätestatud saladuse hoidmise kohustuse rikkumise eest nõuandekomisjoni või alternatiivse vaidluste</p>

		<p>lahendamise komisjoni liikme, kaebaja või tema esindaja poolt, –</p> <p>karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.</p> <p>(2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, –</p> <p>karistatakse rahatrahviga kuni 3200 eurot.</p>
--	--	---

III Vastu võtmata (läbirääkimiste faasis olevad) määrused ja direktiivid

1. Euroopa finantsjärelevalve süsteemi (ESFS) paketi raames muudetavad direktiivid ja määrused:

a) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1093/2010, 24. november 2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve)

(ik *Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority)*)

b) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1094/2010, 24. november 2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve)

(ik *Regulation (EU) No 1094/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensions Authority)*)

c) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1095/2010, 24. november 2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve)

(ik *Regulation (EU) No 1095/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority)*)

d) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 600/2014, 15. mai 2014, finantsinstrumentide turgude kohta

(ik *Regulation (EU) No 600/2014 on markets in financial instruments*)

e) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/1011, mis käsitleb indekseid, mida kasutatakse võrdlusalusena finantsinstrumentide ja -lepingute puhul või investeerimisfondide tootluse mõõtmiseks

(ik *Regulation (EU) 2016/1011 on indices used as benchmarks in financial instruments and financial contracts or to measure the performance of investment funds*)

f) Direktiiv (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist

(ik *Regulation (EU) 2015/847 on information accompanying transfers of funds*)

2. Ühisrahastuse regulatsioon (riigisisene regulatsioon puudub, ei ole üle võetud):

lk: *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on European Crowdfunding Service Providers (ECSP) for Business and amending Regulation (EU) No 2017/1129*

Relevantsed sätted:

Sec II – Art 27-36f.

3. Viivislaenude (NPL) regulatsioon:

lk: *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on credit servicers, credit purchasers and the recovery of collateral*

Relevantsed sätted:

Art 12 (2) ja (11)

Art 20 (5)(c)

Art 21(1)(d)

Art 21(4);

Art 22

4. Investeerimisühingute direktiivi ettepanek:

lk: *DIRECTIVE (EU) 2019/... OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of ... on the prudential supervision of investment firms and amending Directives 2002/87/EC, 2009/65/EC, 2011/61/EU, 2013/36/EU, 2014/59/EU and 2014/65/EU.*

Relevantsed sätted:

Art 18-23

5. Pandikirjade direktiiv:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV pandikirjade emiteerimise ja pandikirjade avaliku järelevalve kohta ning millega muudetakse direktiive 2009/65/EÜ ja 2014/59/EL

(ik *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the issue of covered bonds and covered bond public supervision and amending Directive 2009/65/EC and Directive 2014/59/EU*)

Relevantsed sätted:

Art 23

Art 24

6. Sustainable Finance taksonoomia määruse eelnõu:

lk: *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment*

Relevantsed sätted:

Art 15b

6. Siseministeriumi valdkond

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/36/EL, 26. veebruar 2014 , kolmandate riikide kodanike hooajatöötajadena riiki sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta	
<i>Artikkel 17</i> <i>Tööandjate karistamine</i> 1. Liikmesriigid näevad ette karistused tööandjatele, kes ei ole täitnud oma käesoleva direktiivi kohaseid kohustusi, sealhulgas selle, et need tööandjad, kes on käesoleva direktiivi kohaseid kohustusi tõsiselt rikkunud, ei tohi hooajatöötajaid tööle võtta. Määratavad karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. 2. Liikmesriigid tagavad, et kui hooajatöö eesmärgil väljastatud luba tunnistatakse kehtetuks artikli 9 lõike 2 ning artikli 9 lõike 3	Vastutus ette nähtud välismaalaste seaduse (edaspidi VMS) §-des 300–302, § 305 ja § 306, artikkel 17 lõikes 1 sätestatud töölevõtmise keeld sätestatud VMS § 108. Artikkel 17 lõike 2 hüvitise maksmise kohustus sätestatud VMS § 286 ² .

<p>punktide b, c ja d alusel, on tööandja vastutav hooajatöötajale hüvitise maksmise eest kooskõlas siseriikliku õiguse kohaste menetlustega. Mis tahes vastutus hõlmab kõiki täitmata kohustusi, mida tööandja oleks pidanud täitma, kui hooajatöö eesmärgil väljastatud luba ei oleks tunnistatud kehtetuks.</p> <p>3. Kui tööandja on käesolevat direktiivi rikkunud alltöövõtja ning kui peatöövõtja ja mis tahes vahealltöövõtja ei ole järginud siseriiklikes õigusaktides sätestatud vajaliku hoolsuse kohustust, võib</p> <p>a)peatöövõtja ja iga vahealltöövõtja suhtes kohaldada lõikes 1 osutatud karistusi;</p> <p>b)peatöövõtjat ja iga vahealltöövõtjat pidada lisaks tööandjale või tema asemel vastutavaks hooajatöötajale mis tahes hüvitise maksmise eest kooskõlas lõikega 2;</p> <p>c)peatöövõtjat ja iga vahealltöövõtjat pidada lisaks tööandjale või tema asemel siseriikliku õiguse kohaselt vastutavaks hooajatöötajale mis tahes maksmata jäänud töötasu maksmise eest.</p>	
<p>Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/66/EL, 27.05.2014 kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasisese üleviimise korral</p>	
<p><i>Artikkel 9</i></p> <p><i>Karistused</i></p> <p>1. Liikmesriigid võivad pidada vastuvõtvat üksust vastutavaks käesoleva direktiiviga sätestatud riiki lubamise, seal viibimise ja liikuvuse tingimuste rikkumise eest.</p> <p>2. Juhul kui vastuvõtvat üksust peetakse vastutavaks kooskõlas lõikega 1, näeb asjaomane liikmesriik ette karistused.</p>	<p>Vastutus ette nähtud VMS §-d 300–302, § 305 ja § 306. Artikkel 9 lõikes 3 sätestatud meetmed sätestatud VMS § 296 ja § 297.</p>

<p>Kõnealused karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.</p> <p>3. Liikmesriigid sätestavad meetmed, et hoida ära võimalikke kuritarvitusi ning karistada käesoleva direktiivi rikkumiste eest. Need meetmed hõlmavad järelevalvet, hindamist ja asjakohasel juhul kontrolli kooskõlas siseriikliku õiguse või haldustavadega.</p>	
<p>Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2009/52/EÜ, 18. juuni 2009, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike töandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded</p>	
<p><i>Artikkel 5</i></p> <p><i>Rahalised karistused</i></p> <p>1. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et artiklis 3 sätestatud keelu rikkumisel kohaldatakse töandja suhtes tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi.</p> <p>2. Artiklis 3 sätestatud keelu rikkumise suhtes kohaldatavad karistused hõlmavad</p> <p>a) rahalisi karistusi, mis suurenevad vastavalt ebaseaduslikult töötavate kolmanda riigi kodanike arvule, ning</p> <p>b) ebaseaduslikult töötava kolmanda riigi kodaniku tagasisaatmise kulude tasumist, kui kolmanda riigi kodanik saadetakse tagasi. Liikmesriigid võivad otsustada, et punkti a kohaste rahaliste karistuste puhul kajastuvad vähemalt keskmised tagasisaatmiskulud.</p>	<p>Vastutus ette nähtud VMS §-d 300–302, samuti karistuseseadustik (edaspidi <i>KarS</i>) § 260¹. Direktiivi artikkel 5 lõige 2 punkt b (kulude sissenõudmine) on sätestatud VMS § 284 lõikes 1.</p>
<p>Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi (EL) 2016/801, 11. mai 2016, kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammides või haridusprojektides osalemise ja <i>au pair</i>'ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta</p>	
<p><i>Artikkel 33</i></p> <p><i>Vastuvõtivate üksuste karistused</i></p>	<p>Vastavuses VMS § 300, § 301, § 305 ja § 306.</p>

<p>Liikmesriigid võivad näha ette karistused vastuvõtivatele üksustele või artikliga 24 hõlmatud juhtudel tööandjatele, kes ei ole täitnud oma käesolevast direktiivist tulenevaid kohustusi. Kõnealused karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.</p>	
<p>Nõukogu direktiiv 2001/51/EÜ, 28. juuni 2001, millega täiendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 26 sätteid</p>	
<p><i>Artikkel 4</i></p> <p>1. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et Schengeni konventsiooni artikli 26 lõigete 2 ja 3 alusel veoettevõtjate suhtes rakendatavad karistused oleksid hoiatavad, tõhusad ja proportsionaalsed, ning et:</p> <p>a) kohaldatava rahalise karistuse maksimumsumma oleks vähemalt 5000 eurot iga veetud isiku kohta või samaväärne summa riigi vääringus vastavalt 10. augustil 2001 Euroopa Ühenduste Teatajas avaldatud vahetuskursile, või</p> <p>b) nimetatud karistuse miinimumsumma oleks vähemalt 3000 eurot iga veetud isiku kohta või samaväärne summa riigi vääringus vastavalt 10. augustil 2001 Euroopa Ühenduste Teatajas avaldatud vahetuskursile, või</p> <p>c) iga rikkumise puhul kehtestatava karistuse maksimumsumma oleks fikseeritud, vähemalt 500000 euro suurune summa või samaväärne summa riigi vääringus vastavalt 10. augustil 2001 Euroopa Ühenduste Teatajas avaldatud vahetuskursile.</p>	<p>Vastutus ette nähtud VMS § 299 ja KarS § 259</p>
<p>Nõukogu direktiiv 2004/82/EÜ, 29. aprill 2004, veoettevõtjate kohustuse kohta edastada reisijaid käsitlevaid andmeid</p>	
<p><i>Artikkel 4</i></p> <p><i>Sanktsioonid</i></p>	<p>Vastutus ette nähtud riigipiiri seaduse (edaspidi RiPS) § 17³</p>

<p>1. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed sanktsioonide rakendamiseks veoettevõtjate suhtes, kes ei ole eksimuse tõttu andmeid edastanud või on edastanud mittetäielikud või valeandmed. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et sanktsioonid oleksid hoiatavad, tõhusad ja proportsionaalsed ning et:</p> <p>a) selliste sanktsioonide maksimumsumma on vähemalt 5 000 eurot või samaväärne summa omavääringus käesoleva direktiivi jõustumiskuupäeval Euroopa Liidu Teatajas avaldatud vahetuskursiga iga reisi kohta, mille reisijate andmeid ei edastatud või edastati valesti; või</p> <p>b) selliste sanktsioonide miinimumsumma on vähemalt 3 000 eurot või samaväärne summa omavääringus käesoleva direktiivi jõustumiskuupäeval Euroopa Liidu Teatajas avaldatud vahetuskursiga iga reisi kohta, mille reisijate andmeid ei edastatud või edastati valesti.</p>	
<p>EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV (EL) 2016/681, 27. aprill 2016, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks</p>	
<p><i>Artikkel 14</i></p> <p><i>Karistused</i></p> <p>Liikmesriigid kehtestavad karistusnormid, mida kohaldatakse käesoleva direktiivi alusel vastu võetud siseriiklike sätete rikkumise korral, ning võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada kõnealuste normide rakendamine.</p> <p>Eelkõige kehtestavad liikmesriigid õigusnormid karistuste kohta, sealhulgas rahaliste karistuste kohta lennuettevõtjatele, kes ei edasta andmeid artikli 8 kohaselt või ei edasta seda nõutud vormingus.</p>	<p>Vastutus ette nähtud RiPS § 17⁵</p>

Kehtestatud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad	
KONVENTSIOON, 14. juuni 1985, millega rakendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta	
<i>Artikkel 3</i> 1. Välispiiri võib üldjuhul ületada ainult piiripunktide kaudu nende kindlaksmääratud lahtiolekuajal. Täpsemad sätted, erandid ja korra kohaliku piiriliikluse kohta ning eeskirjad, mis reguleerivad mereliikluse erikategooriaid, nagu laeva-lõbusõite ja rannapüüki, võtab vastu täitevkomitee. 2. Konventsiooniosalised kohustuvad kehtestama karistusi välispiiride ebaseadusliku ületamise eest väljaspool piiripunkte ja väljaspool nende kindlaksmääratud lahtiolekuajaga - (artikkel 3)	Vastutus ette nähtud RiPS § 17 ²
Nõukogu direktiiv, 18. juuni 1991, relvade omandamise ja valduse kontrolli kohta (91/477/EMÜ)	
<i>Artikkel 16</i> Liikmesriigid kehtestavad käesoleva direktiivi kohaselt vastuvõetud sätete rikkumise korral kohaldatavad sanktsioonid. Need sanktsioonid peavad olema piisavad, et soodustada sätete järgimist.	Vastutus ette nähtud relvaseaduse §-des § 89 ¹ -§ 89 ²⁰ . Lisaks KarS §-des 418-420. Riikliku järelevalve käigus on relvaseaduse alusel võimalik rakendada ka ettekirjutust ja sunniraha.

7. Sotsiaalministeeriumi valdkond

1. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2009/148/EÜ, 30. november 2009, töötajate kaitsmise kohta asbestiga kokkupuutest tulenevate ohtude eest tööl

Artikkel 20

Liikmesriigid kehtestavad eeskirjad karistuste kohta, mida kohaldatakse käesoleva direktiivi alusel vastu võetud siseriiklike õigusnormide rikkumise korral. Need karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

Siseriiklikult on tervishoiu ja ohutuse nõuete rikkumise eest rakendatavad trahvid sätestatud tervishoiu ja ohutuse seaduse (TTOS) §-des 271 – 275.

2. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2006/25/EÜ, 5. aprill 2006, tervishoiu ja ohutuse miinimumnõuete kohta seoses töötajate kokkupuutega füüsilistest mõjuritest (tehnilik optiline kiirgus) tulenevate riskidega (üheteistkümnes üksidirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõike 1 tähenduses)

Artikkel 9

Liikmesriigid näevad ette piisavad karistused, mida tuleb kohaldada vastavalt käesolevale direktiivile vastu võetud siseriiklike õigusaktide rikkumise korral. Karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

Siseriiklikult on tervishoiu ja ohutuse nõuete rikkumise eest rakendatavad trahvid sätestatud TTOS §-des 271 – 275.

3. Nõukogu 12. juuni 1989 direktiiv 89/391/EMÜ, töötajate tervishoiu ja ohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta

Artikkel 4

Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed tagamaks, et tööandjad, töötajad ja töötajate esindajad järgiksid käesoleva direktiivi rakendamiseks vajalikke õigusnorme. Eelkõige tagavad liikmesriigid asjakohase kontrolli ja järelevalve.

Riiklik järelevalve tervishoiu ja ohutuse nõuete üle on reguleeritud TTOS §-s 25. Siseriiklikult on tervishoiu ja ohutuse nõuete rikkumise eest rakendatavad trahvid sätestatud TTOS §-des 271 – 275.

4. Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu direktiiv 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega;

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/67/EL, mis käsitleb direktiivi 96/71/EÜ (töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega) jõustamist ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012, mis käsitleb siseturu infosüsteemi kaudu tehtavat halduskoostööd;

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/957, 28. juuni 2018, millega muudetakse direktiivi 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega (ülevõtmisel)

Direktiiv 96/71/EÜ artikkel 5

Meetmed Liikmesriigid võtavad asjakohased meetmed, kui käesolevat direktiivi ei täideta.

Direktiiv 2014/67/EL artikkel 20

Karistused Liikmesriigid kehtestavad eeskirjad käesoleva direktiivi rakendamiseks vastu võetud siseriiklike õigusnormide rikkumiste eest määratavate karistuste kohta ning võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada nende rakendamine ja järgimine. Karistused peavad olema tõhusad,

proportsionaalsed ja hoiatavad. Liikmesriigid teatavad neist sätetest komisjonile hiljemalt 18. juuniks 2016. Liikmesriigid annavad viivitamata teada kõikidest nende hilisematest muudatustest.

Direktiiv (EL) 2018/957 artikkel 5

Nad tagavad eelkõige, et töötajatele ja/või nende esindajatele oleksid kättesaadavad käesolevast direktiivist tulenevate kohustuste täitmiseks vajalikud menetlused.

Karistused on sätestatud Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seaduse (ELTTS) §-des 9¹ ja 93.

5. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/14/EÜ, millega kehtestatakse töötajate teavitamise ja ärakuulamise üldraamistik Euroopa Ühenduses

Artikkel 8

Liikmesriigid näevad ette asjakohased meetmed juhuks, kui tööandja või töötajate usaldusisikud käesolevat direktiivi ei täida. Eelkõige tagavad nad piisavate haldus- ja kohtumenetluste kättesaadavuse, mis võimaldaks käesolevast direktiivist tulenevate kohustuste täitmise. Liikmesriigid näevad ette piisavad sanktsioonid, mida kohaldada juhul, kui tööandja või töötajate usaldusisikud käesolevat direktiivi rikuvad. Need sanktsioonid peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

Karistused on sätestatud töötajate usaldusisiku seaduse (TUIS) §-des 24 ja 25, samuti töölepingu seaduse (TLS) §-des 128 ja 129.

6. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/38/EÜ, Euroopa töö nõukogu asutamise või töötajate teavitamise ja nendega konsulteerimise korra sisseseadmise kohta liikmesriigiülestes ettevõtetes või kontsernides;

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/56/EÜ piiratud vastutusega äriühingute piiriülese ühinemise kohta;

Nõukogu direktiiv 2003/72/EÜ, millega täiendatakse Euroopa ühistu põhikirja töötajate kaasamise osas;

Nõukogu direktiiv 2001/86/EÜ, millega täiendatakse Euroopa äriühingu põhikirja töötajate kaasamise suhtes.

Direktiiv 2003/72/EÜ artikkel 16

Liikmesriigid võtavad käesoleva direktiivi täitmiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid vastu hiljemalt 18. augustil 2006 või tagavad hiljemalt selleks kuupäevaks, et tööturu osapooled kehtestavad nõutavad sätted kokkuleppimise teel; seejuures on liikmesriigid kohustatud võtma kõik vajalikud meetmed, mis alati tagaksid käesoleva direktiiviga ettenähtud tulemused. Liikmesriigid teatavad nendest viivitamata komisjonile.

Direktiiv 2009/38/EÜ artikkel 10

Liikmesriigid näevad ette asjakohased meetmed, kui käesolevat direktiivi ei täideta; eelkõige tagavad nad, et käesolevast direktiivist tulenevate kohustuste jõustamiseks oleksid kättesaadavad vastavad haldus- ja kohtumenetlused ja hoiatavad.

Karistused on sätestatud töötajate üleühenduselise kaasamise seaduse (TÜÜKS) §-des 85 –87.

7. Nõukogu direktiiv 1992/29/EMÜ ohutuse ja tervishoiu miinimumnõuete kohta, et osutada paremaid raviteenuseid laevadel;

Nõukogu direktiiv 1999/63/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ühenduse Reederite Ühingu (ECSA) ja Euroopa Liidu Transporditöötajate Ametiühingute Liidu (FST) sõlmitud kokkulepet meremeeste tööaja korralduse kohta;

Nõukogu direktiiv 2009/13/EÜ, millega rakendatakse Euroopa Ühenduse Reederite Ühingu (ECSA) ja Euroopa Liidu Transporditöölise Ametiühingute Liidu (FST) sõlmitud kokkulepet 2006. aasta meretöönormide konventsiooni kohta ja muudetakse direktiivi 1999/63/EÜ;

Nõukogu direktiiv 2014/112/EL, 19. detsember 2014, millega rakendatakse Euroopa Siseveetranspordi Liidu (EBU), Euroopa Kiprite Liidu (ESO) ja Euroopa Transporditöötajate Föderatsiooni (ETF) vahel sõlmitud kokkulepe, milles käsitletakse tööaja korralduse teatavaid aspekte siseveetranspordi sektoris;

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/1794, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2008/94/EÜ, 2009/38/EÜ ja 2002/14/EÜ ning nõukogu direktiive 98/59/EÜ ja 2001/23/EÜ seoses meremeestega

Nõukogu direktiiv (EL) 2017/159, 19. detsember 2016, millega rakendatakse Euroopa Liidu põllumajandusühistute üldise liidu (Cogeca), Euroopa Transporditöötajate Föderatsiooni (ETF) ja Euroopa Liidu kalandusettevõtete riiklike organisatsioonide ühenduse (Europêche) vahel 21. mail 2012 sõlmitud kokkulepe, mis käsitleb Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 2007. aasta kalandustöö konventsiooni rakendamist (ülevõtmisel);

Nõukogu direktiiv (EL) 2018/131, 23. jaanuar 2018, millega rakendatakse Euroopa Ühenduse Reederite Ühingu ja Euroopa Liidu Transporditöötajate Ametiühingute Liidu sõlmitud kokkulepet muuta direktiivi 2009/13/EÜ kooskõlas 2006. aasta meretöönormide konventsiooni 2014. aasta muudatustega, mille Rahvusvaheline Töökonverents kiitis heaks 11. juunil 2014 (ülevõtmisel);

Artikkel 4

Liikmesriigid määravad kindlaks karistused, mida kohaldatakse käesoleva direktiivi kohaselt jõustatud riiklike sätete rikkumise korral. Kõnealused karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

Karistused on sätestatud MTöös §-des 75 – 79.

8. Nõukogu direktiiv 94/33/EÜ noorte kaitse kohta tööl, muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2014/27/EL;

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/104/EÜ renditöö kohta

Direktiiv 94/33/EÜ Artikkel 14

Meetmed Iga liikmesriik näeb ette vajalikud meetmed, mida kohaldatakse käesoleva direktiivi rakendamiseks vastuvõetud sätete rikkumise korral; sellised meetmed peavad olema tõhusad ja proportsionaalsed.

Direktiiv 2008/104/EÜ Artikkel 10

Liikmesriigid näevad ette asjakohased meetmed juhuks, kui rendiagentuurid või kasutajaettevõtjad käesolevat direktiivi ei täida. Eelkõige tagavad nad piisavate haldus- ja kohtumenetluste kättesaadavuse, mis võimaldaks käesolevast direktiivist tulenevate kohustuste täitmise tagamist.

Liikmesriigid kehtestavad eeskirjad käesoleva direktiivi kohaldamiseks kehtestatud siseriiklike sätete rikkumiste eest määratavate karistuste kohta ja võtavad kõik vajalikud meetmed nende kohaldamise tagamiseks. Ette nähtud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Liikmesriigid teatavad komisjonile nendest sätetest 5. detsembriks 2011. a ning edastavad kõik edasised muudatused nii kiiresti kui võimalik. Eelkõige kannavad nad hoolt selle eest, et töötajatel ja/või nende esindajatel oleksid piisavad vahendid käesoleva direktiiviga ette nähtud kohustuste täitmise tagamiseks.

Karistused on sätestatud töölepingu seaduse (TLS) §-des 117 – 129.

9. Nõukogu direktiiv 90/219/EMÜ 23. aprill 1990, geneetiliselt muundatud mikroorganismide isoleeritud kasutamise kohta;

Nõukogu direktiiv 98/81/EÜ, 26. oktoober 1998, millega muudetakse direktiivi 90/219/EMÜ geneetiliselt muundatud mikroorganismide isoleeritud kasutamise kohta

Artikkel 18

Liikmesriigid saadavad komisjonile iga aasta lõpus kokkuvõtliku aruande sel aastal vastavalt artiklile 10 teatatud 3. ja 4. liigi isoleeritud kasutamiste kohta, kaasa arvatud isoleeritud kasutamise kirjeldus, eesmärk ja ohud.

Geneetiliselt muundatud mikroorganismide suletud keskkonnas kasutamise seaduse (GMMOKS) §-s 18³ on sätestatud sunniraha ülemmäär.

10. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/18/EL, 4. juuli 2012, ohtlike ainetega seotud suurõnnetuse ohu ohjeldamise ning nõukogu direktiivi 96/82/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta;

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/30/EL, 12. juuni 2013, milles käsitletakse avamere nafta- ja gaasiammutamisprotsesside ohutust ja millega muudetakse direktiivi 2004/35/EÜ;

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1907/2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH) ja millega asutatakse Euroopa Kemikaalide Agentuur ning muudetakse direktiivi 1999/45/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 793/93, komisjoni määrus (EÜ) nr 1488/94 ning samuti nõukogu direktiiv

76/769/EMÜ ja komisjoni direktiivid 91/155/EMÜ, 93/67/EMÜ, 93/105/EÜ ja 2000/21/EÜ (edaspidi REACH-määrus);

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1272/2008, mis käsitleb ainete ja segude klassifitseerimist, märgistamist ja pakendamist ning millega muudetakse direktiive 67/548/EMÜ ja 1999/45/EÜ ja tunnistatakse need kehtetuks ning muudetakse määrust (EÜ) nr 1907/2006 (edaspidi CLP-määrus)

Artikkel 28

Liikmesriik määrab kindlaks karistused, mida kohaldatakse käesoleva direktiivi kohaselt vastu võetud siseriiklike õigusnormide rikkumise korral. Kehtestatavad karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

Artikkel 34

Liikmesriigid sätestavad eeskirjad, mis käsitlevad karistusi käesoleva direktiivi alusel vastu võetud siseriiklike sätete rikkumise eest, ning võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada kõnealuste sätete rakendamine. Sätestatud karistused peavad olema tulemuslikud, proportsionaalsed ja hoiatavad.

Karistused on sätestatud kemikaaliseaduse (KemS) §-des 42 – 49.

11. Nõukogu direktiiv 2013/59/ Euratom, 5. detsember 2013, millega kehtestatakse põhilised ohutusnormid kaitseks ioniseeriva kiirgusega kiiritamisest tulenevate ohtude eest ning tunnistatakse kehtetuks direktiivid 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom ning 2003/122/Euratom

Meetmed ja karistused on kehtestatud keskkonnaministri 30. juuli 2018. a määrusega nr 28 „Tööruumide õhu radoonisisalduse viitetase, õhu radoonisisalduse mõõtmise kord ja tööandja kohustused kõrgendatud radooniriskiga töökohtadel“ ja kiirguseaduse (Kis) §-s 115.

12. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 561/2006, 15. märts 2006, mis käsitleb teatavate autovedusid käsitlevate sotsiaalõigusnormide ühtlustamist ja millega muudetakse nõukogu määrusi (EMÜ) nr 3821/85 ja (EÜ) nr 2135/98 ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 3820/85;

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 165/2014, 4. veebruar 2014, autovedudel kasutatavate sõidumeerikute kohta, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 3821/85 autovedudel kasutatavate sõidumeerikute kohta ning muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 561/2006, mis käsitleb teatavate autovedusid käsitlevate sotsiaalõigusnormide ühtlustamist

Artikkel 19

Liikmesriigid kehtestavad käesoleva määruse ja määruse (EMÜ) nr 3821/85 sätete rikkumiste eest sanktsioonid ja võtavad kõik vajalikud meetmed nende rakendamise tagamiseks. Nimetatud sanktsioonid peavad olema tõhusad, proportsionaalsed, hoiatavad ja mittediskrimineerivad. Käesoleva määruse ja määruse (EMÜ) nr 3821/85 rikkumine ei või kaasa tuua mitut sanktsiooni või menetlust.

Artikkel 41

Liikmesriigid kehtestavad oma põhiseaduslikku korda järgides käesoleva määruse sätete rikkumiste eest karistamise eeskirjad ja võtavad kõik vajalikud meetmed nende rakendamise tagamiseks. Karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed, hoiatavad ja mittediskrimineerivad ning kooskõlas direktiivis 2006/22/EÜ määratletud rikkumiste kategooriatega.

Meetmed ja karistused on kehtestatud liiklusseaduse (LS) § 139 lõigetes 4 ja 7; samuti §-des 213, 217–217² ja 243–254 ning § 263 lõikes 4.

13. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/59/EÜ 23. oktoober 2007, ühenduse raudteesüsteemis vedureid ja ronge juhtivate vedurijuhtide sertifitseerimise kohta;

Nõukogu direktiiv 2005/47/EÜ Euroopa Raudteede Ühenduse (CER) ja Euroopa Transporditöötajate Föderatsiooni (ETF) vahelise raudteesektoris piiriüleseid koostalitlusteenuseid osutavate liikuvate töötajate töötingimuste mõningaid aspekte käsitleva kokkuleppe kohta

Pädevus ja karistused on sätestatud raudteeseaduse (Rdts) §-des 66⁷–66¹² ja §-s 109¹.

14. Nõukogu direktiiv 91/533/EMÜ 14. oktoobrist 1991 tööandja kohustuse kohta teavitada töötajaid töölepingu või töösuhte tingimustest

Karistused on sätestatud töölepingu seaduse (TLS) §-s 117.

15. Nõukogu direktiiv 2008/104/EÜ 19. novembrist 2008 renditöö kohta

Siseriiklikult reguleeritud töölepingu seaduses (TLS), tööturuteenuste ja –toetuste seaduses (TTTS) ning majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (MsüS) §-des 36, 68 ja 75. Lisa

16. Nõukogu direktiiv 92/85/EMÜ 19. oktoobrist 1992 rasedate, hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvate töötajate tööohutuse ja tervishoiu parandamise meetmete kehtestamise kohta

Artikkel 12

taotleda oma õiguste kaitset kohtu kaudu ja/või kooskõlas siseriiklike seaduste ja/või tavadega pöörduda selleks teiste pädevate organite poole.

Siseriiklikult reguleeritud töölepingu seadusega (TLS), tervishoiu ja tööohutuse seadusega (TTOS) ja rakendusaktidega ning töövaidluse lahendamise seadus (TvLS) §-ga 2.

17. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2017/2398, 12. detsember 2017, millega muudetakse direktiivi 2004/37/EÜ töötajate kaitse kohta tööl kantserogeenide ja mutageenidega kokkupuutest tulenevate ohtude eest (ülevõtmisel)

Siseriiklikult reguleeritud tervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) §-ga 27³, Vabariigi Valitsuse 15. detsembri 2005. a määruses nr 308 „Kantserogeensete ja mutageensete kemikaalide käitlemisele esitatavad tervishoiu ja tööohutuse nõuded“ (muutmisel), Vabariigi Valitsuse 18. septembri 2001. a määruses nr 293 „Töökeskonna keemiliste ohutegurite piirnormid“ (muutmisel).

18. Komisjoni direktiiv (EL) 2017/164, 31. jaanuar 2017, millega kehtestatakse nõukogu direktiivi 98/24/EÜ kohaselt töökeskkonna ohtlike ainete soovituslike piirnormide neljas loetelu ja muudetakse direktiive 91/322/EMÜ, 2000/39/EÜ ja 2009/161/EL (ülevõtmisel)

Siseriiklikult reguleeritud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) §-ga 27³ ning Vabariigi Valitsuse 18. septembri 2001. a määrusega nr 293 „Töökeskkonna keemiliste ohutegurite piirnormid“ (muutmisel).

19. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/27/EL, 26. veebruar 2014, millega muudetakse nõukogu direktiive 92/58/EMÜ, 92/85/EMÜ, 94/33/EÜ ja 98/24/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2004/37/EÜ, et kohandada neid määrusega (EÜ) nr 1272/2008, mis käsitleb ainete ja segude klassifitseerimist, märgistamist ja pakendamist

Siseriiklikult reguleeritud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) §-dega 27¹ ja 27³, samuti töölepingu seaduse (TLS) §-ga 118, sotsiaalministri 30. novembri 1999. a määrusega nr 75 "Ohumärguannete kasutamise nõuded töökohas", Vabariigi Valitsuse 11. juuni 2009. a määrusega nr 95 "Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded rasedate ja rinnaga toitvate naiste tööks", Vabariigi Valitsuse 11. juuni 2009. a määrusega nr 94 "Töökeskkonna ohutegurite ja tööde loetelu, mille puhul alaealise töötamine on keelatud", Vabariigi Valitsuse 20. märtsi 2001. a määrusega nr 105 "Ohtlike kemikaalide ja neid sisaldavate materjalide kasutamise töötervishoiu ja tööohutuse nõuded", Vabariigi Valitsuse 15. detsembri 2005. a määrusega nr 308 "Kantserogeensete ja mutageensete kemikaalide käitlemisele esitatavad töötervishoiu ja tööohutuse nõuded".

20. Nõukogu direktiiv 89/654/EMÜ töökohale esitatavate ohutuse ja tervishoiu miinimumnõuete kohta (esimene üksikdirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõike 1 tähenduses)

Siseriiklikult reguleeritud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) §-ga 27¹, Vabariigi Valitsuse 14. juuni 2007. a määrusega nr 176 „Töökohale esitatavad töötervishoiu ja tööohutuse nõuded“.

21. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/35/EL, 26. juuni 2013, mis käsitleb töötervishoiu ja tööohutuse miinimumnõudeid seoses töötajate kokkupuutega füüsilistest mõjuritest (elektromagnetväljad) tulenevate riskidega (20. üksikdirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõike 1 tähenduses) ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/40/EÜ

Artikkel 9

Liikmesriigid näevad ette asjakohased karistused juhuks, kui rikutakse käesoleva direktiivi kohaselt vastu võetud riigisiseseid õigusakte. Need karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

Siseriiklikult on töötervishoiu ja tööohutuse nõuete rikkumise eest rakendatavad trahvid sätestatud TTOS §-des 271 – 275 ning Vabariigi Valitsuse 15. detsembri 2005. a määrusega nr 308 „Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded elektromagnetväljadest mõjutatud töökeskkonnas, elektromagnetvälja piirnormid ja elektromagnetilise kiirguse mõõtmise kord“.

22. Nõukogu direktiiv 2010/18/EL, 8. märts 2010, millega rakendatakse Euroopa Tööstuse ja Tööhõlvatavate Keskliitude Ühenduse, Euroopa Käsitööga Tegelevate Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtete Keskliidu, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute

Konföderatsiooni poolt vanemapuhkuse kohta sõlmitud muudetud raamkokkulepet ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 96/34/EÜ

Artikkel 2

Liikmesriigid määravad kindlaks karistused, mida kohaldatakse käesoleva direktiivi kohaselt vastu võetud riiklike sätete rikkumise korral. Karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

Piirangu töölepingu ülesütlelemisel on reguleeritud töölepingu seaduse (TLS) §-ga 93.

23. Komisjoni direktiiv 2009/161/EL, 17. detsember 2009, millega kehtestatakse kolmas loetelu ohtlike ainete soovituslike piirnormide kohta töökeskkonnas, et rakendada nõukogu direktiivi 98/24/EÜ, ning muudetakse komisjoni direktiivi 2000/39/EÜ

Siseriiklikult reguleeritud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) §-ga 27³, Vabariigi Valitsuse 18. septembri 2001. a määrusega nr 293 „Töökeskkonna keemiliste ohutegurite piirnormid“.

24. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/107/EÜ, 16. september 2009, millega muudetakse direktiivi 98/8/EÜ, mis käsitleb biotsiidide turuleviimist, seoses teatavate tähtaegade pikendamisega

Karistused on sätestatud biotsiidiseaduse (BS) §-des 46 ja 47.

25. Nõukogu direktiivid 90/385/EMÜ ja 93/42/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/79/EÜ

Üldiselt on ette nähtud, et liikmesriigid kehtestavad ise vastavad sanktsioonid/karistused, mida kohaldatakse direktiivi alusel vastuvõetud siseriiklike õigusnormide rikkumise korral, ning võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada nende rakendamine. Ettenähtud sanktsioonid peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

Siseriiklikult on reguleeritud meditsiiniseadme seadusega (MSS). Meditsiiniseadmete valdkonnas rakenduvad tulevikus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused (EL) 2017/745 ning 2017/746 (vastavalt 2020 ja 2022. aastal).

26. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/98/EÜ

Üldiselt on ette nähtud, et liikmesriigid kehtestavad ise vastavad sanktsioonid/karistused, mida kohaldatakse direktiivi alusel vastuvõetud siseriiklike õigusnormide rikkumise korral, ning võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada nende rakendamine. Ettenähtud sanktsioonid peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

Siseriiklikult on reguleeritud vereseadusega (VereS).

27. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/53/EL, 7. juuli 2010, siirdamiseks ettenähtud inimelundite kvaliteedi- ja ohutusstandardite kohta

Artikkel 23

Liikmesriigid kehtestavad eeskirjad karistuste kohta, mida kohaldatakse käesoleva direktiivi alusel vastuvõetud riiklike sätete rikkumise korral, ning võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada nende rakendamine. Ettenähtud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Liikmesriigid teatavad komisjonile neist sätetest hiljemalt 27. augustil 2012 ja annavad viivitamata teada kõikidest nende hilisematest muudatustest.

Vastavad karistused on sätestatud rakkude, kudede ja elundite hankimise, käitlemise ja siirdamise seaduse §-dega 46-48.