

# Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses

Tartu Ülikool  
Lühikokkuvõte





JUSTIITSMINISTEERIUM



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti  
tuleviku heaks



RIIGIKANTSELEI

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

Uuringu autorid: Anneli Soo  
Alexander Lott  
Andreas Kangur

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

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

### **Peamised kaalutlused**

Otsustamaks selle üle, kas EL halduskaristused Eesti õigusesse üle võtta väärtedena 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-väärteod teo ebaõigussisul. Kuriteod kahjustavad õigushüve määral, mis *ultima ratio* põhimõttest lähtudes õigustab nendele reageerimist kriminaalkaristusega (sh vangistuse ja kriminaalkaristuse karistusregistrisse kandmisega). Väärteod seevastu kas kahjustavad õigushüve vähesel määral või on sootuks (ja seda võib väita enamiku väärtedega kohta) riiklik reageering riigi enda poolt kehtestatud regulatsiooni rikkumisele. Sellise jaotuse kontekstis on raske näha põhjendust eraldiseisvatele halduskaristustele, mis sarnaselt väärtedekaristustega kujutavad endast punitiivset tagajärge vaid riikliku regulatsiooni rikkumise eest.

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.

Tagatiste äravõtmine isikult, keda ähvardab raske karistus, ei ole õigustatud ka juhul, kui riigi hinnangul võiks see kaasa tuua efektiivsema lõpplahenduseni jõudmise. Sellisest ideest on kantud ka Euroopa Inimõiguste Kohtu nn Engeli praktika, mille kohaselt riik võib nimetada rikkumist milleks tahes, kuid niipea kui selles rikkumises sisaldub põnaalne 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 nagu süüteomenetluses. See aga seab omakorda kahtluse alla, kas eraldi halduskaristuste süsteemi kujundamine annaks soovitud efekti menetluse kiiremaks ja lihtsamaks muutmisel.

Olenemata sellest, kas halduskaristused võetakse üle väärtedena või eraldi haldusrikkumistena, 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 Eesti väärtedõiguses võis täheldada ülekriminaliseerimist. Kui EL haldustrahvid sätestatakse väärtedena, on ülekriminaliseerimine selgesti nähtav; kui aga haldusmeetmete või halduskaristustena, toimub ülekriminaliseerimine varjatult, st isikuid küll

süütegude toimepanemises süüdi ei mõisteta, kuid neile rakendatakse laiaulatuslikult karistusi, milles on vaieldamatult Engeli kriteeriumide järgne põnaalne mateeria tuvastatav.

### **Halduskaristuste paigutamine süüteomenetluse raamidesse**

Kui halduskaristused üle võtta Eestis väärteokaristustena, siis karistuse ülemmäära muutmise kõrval on veel mitmeid probleeme, millele on tähelepanu juhtinud kohtuvälised menetlejad: Konkurentsiamet, Finantsinspeksioon, Rahapesu Andmebüroo, Andmekaitse Inspeksioon jt. Mitmed neist probleemidest ei ole sugugi unikaalselt seotud EL aktides nõutavate sanktsioonide rakendamisega, vaid on samavõrd aktuaalsed ka muude väärtegude menetlemisel. Lisaks kehtivas seaduses ette nähtud madalatele trahvimääradele on läbivalt probleemiks juriidilise isiku derivatiivne vastutus, liiga lühikesed aegumistähtajad, järelevalve- ja süüteomenetluse erinevad tõendamisreeglid ja tõendite väidetavalt vähene portatiivsus, kohtulik kontroll maakohustes. Seega, kui piirduda vaid väärteotrahvide maksimummäära tõstmisega, jääksid ülejäänud 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 väärteomenetlus igal juhul järgima jääma (individuaalse süü põhimõte, *ab ovo* protsess). Analüüsis tehti väärteomenetluse tõhustamiseks mitmeid ettepanekuid.

### **Halduskaristuste paigutamine haldusmenetluse raamidesse**

Halduskaristuste paigutamine haldusmenetluse raamidesse on õiguskorra stabiilsuse seisukohast otstarbekas, kui väärteomenetlust ei õnnestu kohandada tõhusaks. Väärteomenetluse vähene efektiivsus on praegu probleemiks esmajoones konkurentsi- ja finantsjärelevalve valdkonna õigusrikkumiste menetlemisel.

Halduskaristusmenetluse kaudu on võimalik vähendada nn paralleelmenetluste probleemi. Praegune range eristus haldusmenetluse ja süüteomenetluse vahel põhjustab täiendavat menetluskoormust nii menetlust läbiviivale asutusele kui menetlusosalisele. Paralleelmenetluste kaotamine halduskaristusmenetluse kehtestamise kaudu muudaks süsteemi eesmärgipärasemaks ja efektiivsemaks, võimaldades nii menetlusosalisel kui ka haldusorganil jõuda lõpptulemini lihtsamini ja kiiremini kui praeguse paralleelmenetlusi põhjustava õigusraamistiku puhul. Tegemist oleks ühe haldusmenetlusega, mis päädib haldusakti andmisega. Ometi oleks väär eeldada, et halduskaristusmenetluse kehtestamine võimaldaks lahendada probleemid, mis hetkel paralleelmenetlustega kaasnevad – esmajoones enese mittesüstamise privileegi suhtes.

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

Halduskaristusmenetluse üldosa loomine ei ole siiski möödapääsmatu, seda on näidanud mh Soome praktika, kus on haldustrahvid olnud kasutusel viimasel paarikümnel aastal. Ometi nähakse Soome puhul peamise probleemina halduskaristuste süsteemi killustatust, esmajoones menetluslike garantiide aspektist. Seetõttu võib põhiõiguste tagamise standard sarnastes menetlustes Soomes põhjendamatult erineda. Kui Eestis otsustatakse iseäralike halduskaristuste koosseisude kehtestamise teed minna, tasub selliste probleemide ennetamiseks esmalt välja töötada halduskaristusmenetluse üldosa. Soome kogemuse järgi on aga seegi aeganõudev ja keeruline protsess, mis ei ole seni Soomes veel päädinud üldosa loomisega. Nende probleemide vältimiseks ja samas EL halduskaristuste efektiivseks ülevõtmiseks Eesti õigusesse on võimalik piirduda väärtemenetluse üldosa revisjoniga.

Võimalikke lahendusi EL halduskaristuste ülevõtmisel Eesti õiguskorda kajastab järgmine joonis:

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

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